



SENAT
22/27.07.2020

SENAT
PRESEDINTE
Nr. I 1252
Data 27.07.2020

R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosarele nr. 546A/2020 și nr.614A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 4367 / 24 JUL 2020

Domnului
Robert-Marius CAZANCIUC
Vicepreședintele Senatului

Vă comunicăm alăturat, în copie, Decizia nr.456 din data de 24 iunie 2020, prin care Curtea Constituțională a admis obiecțiile de neconstituționalitate formulate de 26 de senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și, respectiv, de Guvern și a constatat că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene este neconstituțională, în ansamblul său.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
Președinte,

Prof.univ.dr. Valer DOJNEANU

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarele nr.546 A/2020 și nr.614A/2020

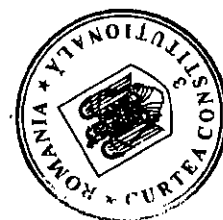
DECIZIA nr.456
din 24 iunie 2020

asupra obiecțiilor de neconstituționalitate a
Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2019
privind unele măsuri în domeniul educației
și pentru prorogarea unor termene

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
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene, formulată de 26 de senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2248 din 30 aprilie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.546 A/2020.



3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate este prezentată, mai întâi, situația de fapt – adică parcursul legislativ al legii criticate, iar apoi sunt formulate critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă, expuse, în esență, în cele ce urmează.

(1) Situația de fapt

4. Se arată că Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență nr.79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1032 din 23 decembrie 2019, prin care s-au avut în vedere organizarea și funcționarea eficientă, performantă și predictibilă a sistemului național de educație, corelarea termenelor de aplicare a prevederilor care reglementează examenele naționale, precum și asigurarea calității și condițiilor optime pentru desfășurarea procesului de învățământ în cadrul ciclului de doctorat.

5. Proiectul Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene a fost considerat ca fiind adoptat de către Camera Deputaților la data de 25 februarie 2020, în forma inițială transmisă de Guvern, în condițiile art.75 alin.(2) teza a treia din Constituția României, republicată, ca urmare a depășirii termenului de 30 de zile, prevăzut de art. 115 alin.(5) din Constituția României republicată.

6. Senatul României, în calitate de Cameră decizională, a adoptat un raport de admitere cu amendamente, precum și Proiectul Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene (L92/2020), în ședința din data de 28 aprilie 2020, potrivit art.76 alin.(1) din Constituția României, republicată, propunerea legislativă menționată având caracter de lege organică.

7. În cadrul procedurii legislative derulate la Senat, Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport a fost sesizată de către Biroul permanent al

Senatului în vederea dezbaterii și elaborării raportului asupra proiectului de lege. În vederea sistematizării legislației și promovării unor soluții unitare, în conformitate cu prevederile art. 74 alin. (4) din Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea Senatului nr. 28/2005, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 992 din 23 noiembrie 2018, cu modificările și completările ulterioare, **Comisia raportoare a luat în dezbateri proiectul de lege (L92/2020) împreună cu Propunerea legislativă pentru modificarea literei b) a alineatului (3) al articolului 361 din Legea educației naționale nr.1/2011 (L604/2019) și cu Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1 /2011 (L83/2020).** În urma dezbaterilor, Comisia raportoare a adoptat un raport de admitere a Proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene, cu amendamente admise, care au fost preluate din propunerile legislative înregistrate anterior cu nr.L604/2019 și nr.L83/2020.

8. Astfel, propunerea legislativă pentru modificarea literei b) a alineatului (3) al articolului 361 din Legea educației naționale nr. 1/2011 (L604/2019) fusese la rândul ei adoptată de Camera Deputaților, în forma inițială, în condițiile art.75 alin.(2) teza a treia din Constituția României, republicată. Propunerea legislativă avea ca obiect de reglementare modificarea art.361 alin.(3) lit.b) din Legea educației naționale nr.1/2011, în sensul prorogării termenului pentru evaluarea prevăzută la art. 74 alin. (5) din aceeași lege, începând cu generația de elevi care începe clasa a V-a în anul școlar 2020-2021. Pentru propunerea legislativă înregistrată cu nr.L604/2019 menționată mai sus, Comisia raportoare din Senat a adoptat la data de 10 martie 2020 **un raport de respingere** conform art.74 alin. (4) din Regulamentul Senatului, republicat, **pe considerentul că normele propuse au fost preluate ca amendamente în Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a**



Guvernului nr. 79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene (L92/2020), **având același obiect de reglementare.**

9. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011 (L83/2020) fusese la rândul ei adoptată de Camera Deputaților, în forma inițială, în condițiile art.75 alin. (2) teza a treia din Constituția României, republicată. Propunerea legislativă avea ca obiect de reglementare completarea Legii educației naționale nr. 1/2011 în scopul acordării unor drepturi personalului didactic, personalului didactic auxiliar și personalului nedidactic. Pentru propunerea legislativă înregistrată cu nr. L83/2020 menționată mai sus, Comisia raportoare din Senat a adoptat la data de 10 martie 2020 **un raport de respingere** conform art. 74 alin. (4) din Regulamentul Senatului, republicat, **pe considerentul că normele propuse au fost preluate ca amendamente în Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2019** privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene (L92/2020), **având același obiect de reglementare.**

10. Potrivit autorilor sesizării, Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene (L92/2020), în forma inițială supusă adoptării Parlamentului de către Guvern, are același obiect de reglementare ca și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2019, respectiv prorogarea unor termene prevăzute în Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare. De asemenea, se preconiza ca prin derogare de la art. 158 alin. (4) și (5) din aceeași lege, școlile doctorale să își mențină acreditarea până la data de 31 decembrie 2021, sens în care este și expunerea de motive întocmită de Guvernul României.

11. Analizând scopul original al legii ce constituie obiectul controlului de constituționalitate, respectiv articolul unic - de aprobare a Ordonanței de urgență a

Guvernului nr. 79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene, rezultă că acesta este complet diferit față de textul adoptat de Camera decizională, care a adoptat suplimentar față de conținutul legii inițiale și o serie de derogări de la legea educației naționale pentru învățământul preuniversitar și universitar, modificări privind formarea continuă pentru personalul didactic auxiliar și personalul nedidactic din învățământul preuniversitar, stabilirea unor drepturi salariale, indemnizații pentru personalul didactic, din fonduri alocate de la bugetul de stat, asigurarea asistenței medicale gratuite pentru personalul din învățământul preuniversitar și din învățământul superior, acordarea personalului din învățământul superior de drepturi similare personalului din învățământul preuniversitar.

(2) Motive de neconstituționalitate extrinsecă

(2.1) Încălcarea principiului bicameralismului, consacrat de art. 61 alin.(2) și de art.75 alin.(1) din Constituție

12. Se arată că Senatul României, în calitate de Cameră decizională, a adoptat Proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene (L92/2020) într-o formă diferită de forma inițială, introducând în corpul legii criticate mai multe amendamente care modifică, în mod esențial, forma avută în vedere, pentru dezbateră și adoptare, în prima Cameră sesizată, aceasta din urmă neexprimându-și în fapt un punct de vedere prin vot nici asupra conținutului inițial al legii și nici asupra amendamentelor introduse la Senat, întrucât proiectul de lege a fost considerat adoptat de către Camera Deputaților în condițiile art. 75 alin (2) teza a treia din Constituția României, republicată. Amendamentele introduse în camera decizională (Senat) au fost preluate din două propuneri legislative înregistrate anterior cu nr. L604/2019 și nr.L83/2020 și aflate în procedură de dezbateră și adoptare la Senat (în calitate de Cameră decizională). Nici în cazul



acestor propuneri legislative (și, implicit, nici cu privire la textele preluate și introduse ca amendamente în legea criticată - L92/2020), Camera Deputaților nu și-a exprimat un punct de vedere prin vot asupra conținutului acestora, ambele propuneri legislative fiind considerate adoptate de Camera Deputaților, în forma lor inițială, în condițiile art.75 alin. (2) teza a treia din Constituția României, republicată.

13. Sunt enunțate, în continuare, articolele introduse sub formă de amendamente în forma finală a legii criticate, arătându-se că nu au făcut parte din corpul inițial al legii, supus debaterii și votului în prima Cameră sesizată, deși toate normele cuprinse în aceste amendamente sunt norme cu impact asupra bugetului de stat al României. Senatul a introdus *dispoziții noi, care au un impact semnificativ asupra conținutului actului normativ, deoarece modifică mai mult de jumătate din conținutul inițial al legii, introducând noțiuni care generează inclusiv completarea obiectului de reglementare avut în vedere de către inițiatorului proiectului de lege.* Astfel, inițiatorul a avut drept scop adoptarea unui proiect de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019 având ca obiect exclusiv prorogarea unor termene pentru aplicarea unor dispoziții actuale cuprinse în Legea educației naționale nr.1/2011. Forma finală a legii adoptate de Camera decizională se îndepărtează, atât din punct de vedere formal, cât și din punctul de vedere al conținutului, de voința inițiatorului, aceste amendamente nefiind avute în vedere nici de Camera Deputaților, care a adoptat tacit proiectul de lege. Amendamentele admise reprezintă astfel modificări majore ale conținutului formei inițiale a legii propuse. Mai mult, aceleași amendamente conțin dispoziții care afectează bugetul de stat, deoarece nu precizează sursa de finanțare a cheltuielilor care vor fi generate de punerea în aplicare a dispozițiilor articolului nou-introdus în legea criticată.

14. Se invocă jurisprudența Curții Constituționale referitoare la principiul bicameralismului (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 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. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 373 din 2 mai 2018, Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008), apreciindu-se că legea supusă controlului, în forma trimisă spre promulgare, se îndepărtează de voința inițiatorului și de scopul inițial al legii (ambele circumscrise prorogării unor termene), iar modificările aduse legii în Camera decizională sunt majore, substanțiale, generând o configurație semnificativ diferită a legii adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

15. Pentru a verifica în ce măsură Parlamentul României a respectat în procesul de adoptare a legii supuse controlului de constituționalitate principiul bicameralismului, așa cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale a României, autorii sesizării au procedat la analiza comparativă a conținutului și a structurii Proiectului de lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene, așa cum a fost adoptată tacit, cu Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene, în forma adoptată de Senatul României, în calitate de *Camera decizională*. Astfel, în forma adoptată de Camera Deputaților, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene viza doar conținutul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2019, conținut normativ care reglementa exclusiv prorogarea unor termene pentru organizarea desfășurarea evaluării naționale organizate la finalul clasei a VIII-a, desfășurarea examenului de



bacalaureat, desfășurarea admiterii la liceu, precum și menținerea acreditării școlilor doctorale până la realizarea procesului de evaluare periodică, dar nu mai târziu de 31 decembrie 2021. Proiectul de lege pentru aprobarea ordonanței de urgență a Guvernului a fost modificat substanțial în Senatul României, aceste modificări și completări vizând chestiuni complet diferite față de cele cuprinse în forma proiectului de lege aprobat de Camera Deputaților (a se vedea, cu titlu de exemplu, reglementarea unor multiple beneficii financiare și de altă natură pentru cadrele didactice din învățământul de stat, respectiv pentru personalul nedidactic).

16. În concluzie, din analiza comparativă a celor două texte rezultă atât existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, cât și existența unei configurații semnificativ diferite, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator și, în consecință, cu încălcarea dispozițiilor art. 61 alin. 2 și ale art. 75 din Constituția României.

(2.2) Încălcarea prevederilor art.138 alin. (5) coroborate cu cele ale art.111 alin.(1) din Constituție, în sensul nerespectării obligației de a indica sursa de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare preconizate

17. Se arată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene (L92/2020) conține prevederi noi față de textul inițial al legii, introduse pe calea amendamentelor în Camera decizională, și care au impact financiar, fiind de natură să afecteze bugetul de stat, întrucât adoptarea lor s-a făcut fără a preciza sursa de finanțare a cheltuielilor care vor fi generate de punerea în aplicare a dispozițiilor articolului nou-introdus în legea criticată. Astfel, toate dispozițiile nou-introduse prin articolul I din legea supusă controlului generează noi cheltuieli din fonduri publice necesare plății unor drepturi care dau naștere unor cheltuieli financiare care

sunt de natură să majoreze cheltuielile bugetului de stat. Astfel fiind, legea supusă controlului încalcă, sub aspectul motivelor extrinseci, și prevederile art. 138 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 111 alin. (1) din Constituție, fiind deopotrivă incidente și dispozițiile art.15 alin. (1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, care stabilesc obligativitatea inițiatorilor ca, în situația inițierii unor măsuri care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, să fie prezentată o fișa financiară în care se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat. În același sens dispune și art.15 alin.(1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, conform căruia, în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată, precum și o declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară.

18. Obligațiile de a indica sursa de finanțare, respectiv de a solicita informarea prevăzută de art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituție incumbă și autorilor de amendamente introduse în timpul procedurii parlamentare, dacă acestea implică modificarea bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat. Astfel, potrivit art. 100 alin. (1) din Regulamentul Senatului, *„Amendamentele care implică modificarea bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de președintele comisiei sesizate în fond la Guvern, solicitându-se punctul de vedere al acestuia. În cazul în care Guvernul nu transmite un punct de vedere până la data stabilită de comisie, se consideră că amendamentul a fost acceptat.”* Prevederile art.100 alin. (1) din Regulamentul Senatului se completează cu prevederile art. 88 alin: (3) care prevăd 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” și cu prevederile art. 92 alin.(6) din același Regulament care prevăd 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”. Se invocă în acest sens și Decizia nr. 629 din 9 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 68 din 28 ianuarie 2019, respectiv Decizia nr. 58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 205 din 13 martie 2020, prin carea Curtea Constituțională a statuat asupra interpretării art. 111 alin. (1) din Constituție.

19. Se arată că, din analiza fișei legislative a legii deduse controlului de constituționalitate, reiese că autorii amendamentelor nu au precizat care este impactul bugetar al acestor dispoziții, nici care sunt cheltuielile bugetare în anul curent și în următorii ani și nici sursele din care să se asigure acoperirea cheltuielilor generate de proiectul de lege astfel cum a fost modificat substanțial de către Camera decizională. Inițial, prin expunerea de motive redactată de inițiator (Guvern), la secțiunea a 3-a - *Impactul socio economic al proiectului de act normativ*, se menționează că proiectul de lege nu are un impact macroeconomic, iar din secțiunea a 4-a rezultă neechivoc că proiectul în forma sa inițială nu are impact financiar asupra bugetului general consolidat, nici pe termen scurt, pentru anul curent, și nici pe termen lung (pe 5 ani). Din aceeași fișă legislativă reiese că președintele comisiei sesizate în fond nu a transmis la Guvern amendamentele care implică modificarea bugetului de stat și nu a solicitat punctul de vedere al acestuia. Proiectul de lege adoptat cu amendamente de către Camera decizională nu are în fișa legislativă dovada solicitării informării Parlamentului de către Guvern, solicitare care ar fi trebuit să fie formulată de președintele comisiei sesizate în fond pe parcursul

derulării procedurii, în fața căreia au fost admise amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat.

20. Or, în jurisprudența sa recentă (de exemplu, Decizia nr. 58 din 12 februarie 2020, Decizia nr. 56 din 5 februarie 2020), Curtea a reiterat obligația constituțională a Parlamentului de a solicita o informare a Guvernului atunci când inițiativa legislativă (amendamentele aduse în procedură parlamentară) afectează prevederile bugetului de stat, precum și cu privire la obligația stabilirii sursei de finanțare a cheltuielilor bugetare. Proiectul de lege supus controlului a fost modificat substanțial prin intermediul amendamentelor propuse de membrii Comisiei pentru învățământ, știință, tineret și sport din cadrul Senatului (comisie sesizată în fond), care au fost ulterior însușite de plenul Senatului cu ocazia dezbaterii proiectului de lege. Cu privire la modificările aduse proiectului de lege prin amendamente operate pe parcursul procedurii legislative în camera decizională (Senat) sunt incidente și considerentele Deciziei nr. 764 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.104 din 7 februarie 2017, în care Curtea a statuat că „introducerea unor dispoziții care privesc salarizarea personalului bugetar, practic, direct la dezbaterile finale ale proiectului de lege, după adoptarea proiectului de lege în prima Cameră sesizată, după parcurgerea procedurii de avizare, fără o informare a Parlamentului de către Guvern, eludează cadrul constituțional stabilit pentru întocmirea bugetului public, sens în care Guvernul a invocat în sesizarea sa prevederile constituționale înscrise în art.111, referitoare la informarea Parlamentului, și în art. 138 alin. (5), potrivit cărora nicio cheltuială bugetară să nu fie aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”. Mai mult, Curtea a statuat că „simpla participare, la lucrările Comisiilor parlamentare care au introdus amendamentele devenite texte legale, a unor reprezentanți ai Ministerului Finanțelor Publice nu este de natură să complinească cerințele constituționale menționate”.



21. Așadar, din analiza prevederilor art. 111 alin. (1) din Constituție, reiese, pe de o parte, obligația inițiatorilor unui proiect de lege sau ai unei inițiative legislative, precum și a autorilor unor amendamente de a solicita în mod obligatoriu informarea corelativă de la Guvern. Astfel cum a interpretat Curtea dispozițiile art. 111 alin. (1) prima teză din Constituție, textul constituțional 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. Neîndeplinirea acestei obligații constituționale afectează, sub aspectul procedurii de adoptare, întregul proiect de lege adoptat de Senat, această obligație de solicitare a informării reprezentând o garanție constituțională stabilită de legiutorul constituant, pentru realizarea efectivă a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, prin stabilirea de obligații corelative, 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).

22. Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă/proiectul de lege/amendamentele afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin. (2) din Constituție, 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 prestabili modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Art. 138 alin. (5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia, pentru a evita consecințele

negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire. Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii în Senat s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și real. Se încalcă astfel, în opinia autorilor sesizării, dispozițiile constituționale prevăzute de art. 111 alin.(1), prin raportare la art. 138 alin. (2), cele prevăzute de art. 138 alin. (5) din Constituția României, republicată, precum și prevederile art. 100 alin. (1) din Regulamentul Senatului.

(3) Motive de neconstituționalitate intrinsecă

Încălcarea prevederilor cuprinse în art. 1 alin.(3) și (5) din Constituția României, republicată, în componenta de calitate a legii, ca urmare a existenței unor paralelisme legislative, precum și ca urmare neîndeplinirii cerinței de claritate și de previzibilitate a legii pentru a putea fi respectată de destinatarii săi

23. Se formulează mai întâi o serie de considerații referitoare la valoarea constituțională a normelor de tehnică legislativă, cu trimitere la considerente cuprinse în mai multe decizii ale Curții Constituționale (Decizia 30 din 27 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr.117 din 16 februarie 2016, Decizia nr.53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011, sau Decizia nr. 732 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, nr. 69 din 27 ianuarie 2015). În continuare, se evidențiază cerințele de claritate și previzibilitate a legii cu trimitere la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Se conchide că nerespectarea normelor de tehnică legislativă și elaborarea unei legi care nu se integrează și nu se corelează organic cu celelalte acte normative din sistemul normativ ori care are un conținut normativ neclar, greu intelegibil, cu multe dificultăți, erori sintactice și gramaticale contravin exigențelor de calitate a legii.



24. Cu referire punctuală la texte cuprinse în actul normativ criticat se arată că, în forma adoptată de Senat, la art.245 al legii, după alineatul (1) s-au introdus două noi alineate, alin. (1¹) și (1²), cu următorul cuprins: „(1¹) Prin excepție de la prevederile alin. (1), de formarea continuă poate beneficia și personalul didactic auxiliar și personalul nedidactic. (1²) Cursurile vor avea costurile acoperite integral de la bugetul de stat și vor fi organizate de către universități, casele corpului didactic, organizațiile sindicale cu structuri acreditate, care au calitatea de furnizori de servicii de formare profesională acreditate și alți furnizori de formare acreditați.” Se apreciază că introducerea unor norme pe cale de excepție, pentru personalul didactic auxiliar și personalul nedidactic, care nu are reglementări la secțiunea a 2-a unde se dorește completarea, încalcă art. 1 alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată, precum și prevederile art. 35 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, care stabilesc că „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”.

25. Mai mult, în lipsa unor clarificări necesare, acest personal nedidactic, care nu derulează activități didactice în cadrul unităților de învățământ, va beneficia, în condițiile legii, exclusiv de o pregătire didactică. Astfel, norma criticată permite ca acest personal să beneficieze de formare continuă, fără să precizeze scopul avut în vedere și procedura specifică pentru respectiva formare continuă. În forma actuală a legii, prin coroborarea dispozițiilor alin. (1¹) al art.245 cu următoarele, pregătirea personalului nedidactic se va face în aceleași condiții cu cele ale personalului didactic de conducere, de îndrumare și de control. În acest sens, actul normativ eșuează în a face o distincție între tipul de formare profesională corespunzătoare

funcției, generând confuzie, impredictibilitate în aplicare.

26. Activitățile pe care le derulează personalul didactic și cele care sunt derulate de personalul nedidactic sunt diferite. Reglementarea dreptului și a obligației personalului nedidactic la formare continuă în aceleași condiții ca personalul didactic conduce la confuzie și impredictibilitate în aplicarea normei pentru că nu este clar dacă formarea profesională are același conținut și aceeași procedură cu formarea profesională a cadrelor didactice sau trebuie să aibă un conținut și o procedură diferite, specifice obiectului de activitate al personalului nedidactic. Ca urmare, textul menționat nu respectă condițiile de precizie, claritate și predictibilitate consacrate pe cale jurisprudențială de Curtea Constituțională în aplicarea art. 1 alin. 5 din Constituția României.

27. Art. 245¹ nou-introdus în forma legii adoptată de Senat prevede că *"Personalul didactic de predare din învățământul de stat beneficiază anual de două salarii de bază minime brute pe țară garantate în plată, din fonduri alocate de la bugetul de stat, pentru dezvoltare profesională și evoluție în carieră, precum și pentru achiziționarea de materiale didactice și auxiliare didactice și curriculare necesare procesului instructiv-educativ."* Prin conținutul său, acest text generează ambiguități în aplicare din perspectiva faptului că nu este integrat și corelat cu alte dispoziții din Legea nr. 1/2011. Acest fapt este de natură să genereze inclusiv imposibilitatea de aplicare a altor dispoziții din actul normativ supus modificării. Legea nr.1/2011 prevede la art.245 alin.(2) și (3) modalitatea de desfășurare, evaluare și finanțare a activităților de formare continuă, care se stabilesc prin metodologie aprobată prin ordin al ministrului educației și cercetării, iar formarea continuă a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și de control se realizează în funcție de evoluțiile din domeniul educației și formării profesionale, inclusiv în ceea ce privește curriculumul național, precum și în funcție de interesele și nevoile



personale de dezvoltare. Prin urmare, prevederile noului articol 245¹ încalcă, în opinia autorilor sesizării, prevederile cuprinse în art. 1 alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată.

28. Potrivit art.254, nou-introdus în forma adoptată de Senat, „(1) *Cadrele didactice care se titularizează în mediul rural beneficiază, în termen de 1 an de la ocuparea postului prin concurs, de o indemnizație de instalare în cuantum reprezentând echivalentul a 3 salarii de bază minime brute pe țară garantate în plată, cu condiția de a preda pe post/la catedră în mediul rural cel puțin 5 ani școlari. (2) Fondurile necesare pentru plata indemnizației de instalare se asigură de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Educației și Cercetării. Cadrul didactic este obligat să restituie indemnizația dacă, înainte de împlinirea termenului de 5 ani prevăzut la alin. (1), își schimbă locul de muncă din mediul rural în mediul urban, din motive imputabile lui, precum și în cazul demisiei.* ”

29. Modul în care sunt redactate dispozițiile alineatelor (1) și (2) evidențiază o lipsă de claritate a normei care generează imposibilitatea aplicării ei potrivit scopului care a justificat reglementarea. Astfel, alineatul (1) reglementează un stimulent financiar care să fie acordat cadrelor didactice care se titularizează în mediul rural, sub forma unei indemnizații de instalare în cuantum reprezentând echivalentul a 3 salarii de bază minime brute pe țară garantate în plată, care să fie plătită în termen de 1 an de la ocuparea postului prin concurs. Condiția enunțată pentru a putea beneficia de acest stimulent nu este clară în sensul în care cadrul didactic beneficiar este obligat să predea cel puțin 5 ani școlari, pe post/la catedră în aceeași școală din mediul rural unde s-a titularizat sau în orice altă școală dacă este situată tot în mediul rural.

30. Cadrul didactic beneficiar va fi obligat să restituie indemnizația dacă, înainte de împlinirea termenului de 5 ani prevăzut la alin. (1), își schimbă locul de

muncă din mediul rural în mediul urban, nefiind însă clare situațiile exceptate sau nu de la obligația acestuia privind restituirea indemnizației. Textul alineatului (3) precizează că obligația de restituire va fi activată atunci când cadrul didactic beneficiar își va schimba locul de muncă din mediul rural în mediul urban din motive imputabile sau în cazul demisiei. Sintagma “*din motive imputabile*” nu acoperă toate împrejurările care ar duce la schimbarea locului de muncă din rural în urban determinate exclusiv la inițiativa cadrului didactic beneficiar, fără ca acestea să fie imputabile, adică să aibă o componentă a unei forme de vinovăție (culpă sau intenție) - de exemplu, schimbarea locului de muncă la cerere ca urmare a câștigării unui concurs pentru ocuparea unui post corespunzător în mediul rural. Astfel cum este redactat alineatul (3) se creează premisele unei exonerări de răspundere pentru orice situații de schimbare a locului de muncă la inițiativa cadrului didactic și mai devreme de 5 ani, dacă acestea nu sunt și “imputabile”. Prin urmare, în opinia autorilor sesizării, prevederile noului articol 254 alineatele (1) și (2) încalcă prevederile cuprinse în art.1 alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată, în componenta de calitate a legii, ca urmare a neîndeplinirii cerinței de claritate și de previzibilitate a legii pentru a putea fi respectată de destinatarii săi.

31. Art. 266¹, nou-introdus în forma adoptată de Senat, prevede că:
„(1) Personalul din învățământul preuniversitar beneficiază de asistență medicală gratuită pentru examinările medicale periodice prevăzute de legislația în vigoare, de vaccinare gratuită împotriva bolilor infecto-contagioase, precum și de măsuri active de prevenire a îmbolnăvirilor profesionale. (2) Prin excepție de la dispozițiile art. 105 alin. (2) lit. g), fondurile necesare pentru examinările medicale periodice și pentru vaccinarea gratuită se asigură de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Educației și Cercetării. (3) Măsurile active de prevenire a îmbolnăvirilor profesionale se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Educației și Cercetării și a Ministerului Sănătății.”



32. În acest sens, se arată că art.177 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii reglementează cu privire la măsurile necesare pentru protejarea securității și sănătății salariaților, inclusiv pentru activitățile de prevenire a riscurilor profesionale, de informare și pregătire, precum și pentru punerea în aplicare a organizării protecției muncii și a mijloacelor necesare acesteia. Aceste dispoziții sunt de esența contractului individual de muncă, astfel că nu se justifică inserarea unor asemenea reglementări în Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, fiind generat un paralelism legislativ. Legea educației naționale reprezintă cadrul legal general aplicabil sistemului național de învățământ și cuprinde norme speciale de strictă aplicare și interpretare, fiind completată cu dispozițiile legii generale (Codul muncii) numai în măsura în care normele de completare nu contravin acesteia nici din perspectiva conținutului, și nici din perspectiva teleologiei textului. Ca urmare, art. 266¹, nou-introdus, este neconstituțional, întrucât încalcă prevederile cuprinse în art. 1 alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată, în componenta de calitate a legii, ca urmare a existenței unor *paralelisme legislative*.

33. Potrivit alineatului (3¹), nou-introdus la articolul 284 în forma adoptată de Senat, „*Cadrele didactice cu o vechime efectivă în învățământ de peste 30 de ani beneficiază, la data încetării contractului individual de muncă în vederea pensionării pentru limită de vârstă, de o indemnizație în cuantum reprezentând echivalentul unui salariu de bază minim brut pe țară garantat în plată din fonduri alocate de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Educației și Cercetării.*” Acest text este neclar în ceea ce privește natura juridică a indemnizației acordate și condițiile în timp pentru acordare. Indemnizația reglementată nu pare a avea natura juridică a unui venit din salariu, dar nici pe cea a unui venit din pensie. Nedefinirea corespunzătoare a naturii dreptului reglementat generează confuzie cu privire la o viitoare aplicare în materia regimului fiscal de impozitare și verificarea condițiilor

de acordare în timp a acestui drept. Prin urmare, și alin. (3¹), nou-introdus la articolul 284, este neconstituțional, întrucât încalcă prevederile cuprinse în art.1 alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată.

34. Potrivit alineatului (1¹), nou-introdus la articolul 289 în forma adoptată de Senat, „*Cadrele didactice cu o vechime efectivă în învățământ de peste 30 de ani beneficiază, la data încetării contractului individual de muncă în vederea pensionării pentru limită de vârstă, de o indemnizație în cuantum reprezentând echivalentul unui salariu de bază minim brut pe țară garantat în plată, din fonduri alocate de la bugetul de stat.*” Acesta dublează practic sub aspectul conținutului norma precedentă reglementată la art.284 alin. (3¹), generând un *paralelism legislativ*, fapt ce contravine prevederilor art.1 alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată, în componenta de calitate a legii, ca urmare a existenței unor paralelisme legislative.

35. Art. 304 alin.(17), în forma adoptată de Senat, prevede că „*Personalul din învățământul superior poate beneficia, în condițiile legii, de drepturile conferite personalului din învățământul preuniversitar prin art. 245 alin.(1¹) și (1²), art. 264 alin. (1), art.268 alin.(1), art.274 alin.(1), art. 276, art. 277 și art. 278, pe baza aprobării senatului universitar*”. Forma actuală a alineatului (17) al articolului 304 din Legea nr.1/2011 prevede că „*Personalul din învățământul superior poate beneficia, în condițiile legii, de drepturile conferite personalului din învățământul preuniversitar prin art. 264 alin. (1), art. (268) alin.(1), art. 274 alin.(1), art. 276, art. 277 și art. 278, pe baza aprobării senatului universitar*”. Completarea acestui alineat cu dispozițiile referitoare la personalul didactic auxiliar și nedidactic (categorii nou-introduse prin alineatele noi 1¹ și 1² la articolul 245 prin proiectul de lege suspus controlului) încalcă prevederile art. 35 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora „*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". Standardul constituțional privind dreptul la educație impune ca reglementarea acestuia să se realizeze într-un cadru normativ care să prevadă într-un mod clar, precis și previzibil, accesul la educație. Se mai arată că textul alin. (17) al art. 304 este neclar și sub aspectul sursei fondurilor din care ar fi plătite noile drepturi recunoscute categoriilor de personal didactic auxiliar și nedidactic, nefiind clar dacă aceste sume vor fi suportate din bugetele universităților (caz în care nu ar nevoie de aprobarea senatelor) sau din fonduri publice, acestea din urmă nefiind identificate așa cum s-au identificat în textele articolelor precedente, contravenind astfel art. 1 alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată.

36. Concluzionând, se arată că textele articolelor criticate sunt neconstituționale, având un conținut care contravine prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată. Fondul reglementării este lipsit de previzibilitate, punând destinatarul normei (cadrele didactice, personal didactic auxiliar, personal nedidactic și Ministerul Educației și Cercetării) în situația de a nu-și putea ordona conduita în raport cu o normă reglementată care nu respectă condițiile de calitate ale legii. Mai mult, aceste texte nou-introduse în legea criticată nu sunt integrate corespunzător și coroborate cu dispozițiile Legii educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, astfel încât să poată să fi aplicate, motiv pentru care se consideră că aceste articole nou- introduse la articolul I din legea criticată încalcă și dispozițiile art.13, art.14 și art.16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative care prevăd că un nou act normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, motiv pentru care trebuie corelat cu celelalte acte normative cu care se află în conexiune, astfel încât, potrivit, art.16, să fie exclus paralelismul juridic.

37. Cu referire și la jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 473 din 21 noiembrie 2013, Decizia nr.405 din 15 iunie 2016), se apreciază că articolele criticate, precum și Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2019, în ansamblul său, sunt lipsite de previzibilitate și coerență. Raportat la contextul stării de urgență în care a fost adoptat acest proiect de lege supus controlului de constituționalitate, se opinează și că sunt încălcate principiul securității raporturilor juridice și principiul încrederii legitime. Se arată că Guvernul a menționat în susținerea punctului de vedere că modificările propuse nu pot fi susținute financiar, iar o eventuală punere în aplicare a textului reglementat ar produce dezechilibre majore în funcționarea sistemului național de învățământ.

38. Se solicită Curții Constituționale să constate că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene (L92/2020) este neconstituțională în ansamblul ei, iar separat, articolele criticate sunt neconstituționale pentru considerentele arătate în sesizare.

39. Pe rolul Curții Constituționale se află și obiecția de neconstituționalitate referitoare la Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene, formulată de Guvernul României.

40. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2588 din 20 mai 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.614A/2020.

41. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** sunt formulate critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă expuse, în esență, în cele ce urmează.



(1) Motive de neconstituționalitate extrinsecă

(1.1) Încălcarea principiului bicameralismului, consacrat de art.61 alineatul (2) și de art.75 alin. (1) din Constituție

42. Potrivit autorului sesizării, Guvernul României a adoptat la data de 20 decembrie 2019 Ordonanța de urgență nr.79/2019, arătând în expunerea de motive că actul normativ s-a impus pentru evitarea unor disfuncționalități majore, cu efecte negative atât asupra sistemului național de învățământ, cât și asupra unor categorii de beneficiari. Guvernul României a intervenit strict asupra a două articole din cuprinsul Legii nr.1/2011, respectiv art.361 și art. 158, iar prin modificările produse au fost vizate următoarele categorii de destinatari: generația de elevi care a început clasa a V-a în anul școlar 2017-2018, în contextul evaluării naționale, generația de elevi care începe clasa a IX-a în anul școlar 2020-2021, în contextul examenului de bacalaureat, generația de elevi care a început clasa a V-a în anul școlar 2017-2018, în contextul admiterii la liceu, și beneficiarii procesului de învățământ în cadrul ciclului de doctorat.

43. Ulterior, ca urmare a înregistrării la Parlament a proiectului de lege de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului (PL-x nr.673/2019), la data de 25 februarie 2020, Camera Deputaților, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat ordonanța de urgență fără modificări sau completări, respectiv în forma inițiatorului. În schimb, în cadrul procesului legislativ desfășurat la Senat, în calitate de Cameră decizională, proiectul de lege a primit o serie de amendamente, concretizate în noi intervenții legislative asupra Legii nr.1/2011, respectiv asupra art. 245, art.254¹, art.266, art.284, art.289, art.304, prevederi care nu au făcut nici obiectul actului normativ inițiat de Guvern, nici al analizei și al dezbaterilor desfășurate în Camera de reflecție.

44. În continuare, este prezentată jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a statuat asupra principiului bicameralismului, cu referire la Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53, Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016 . Față de această jurisprudență, se conchide că în procesul legislativ este esențial pentru Camera decizională să respecte atât intenția, materia și obiectul de reglementare avute în vedere de către inițiator, cât și forma și conținutul soluției legislative adoptate de către prima Cameră sesizată. În caz contrar, în măsura în care Camera decizională nu ar fi ținută de aceste principii constituționale, s-ar crea contextul în care aceasta ar putea legifera în mod singular, anihilând voința primei Camere sesizate și, în consecință, arogându-și în integralitate rolul de unică autoritate legiuitoare, care aparține, conform Constituției, celor două structuri ale Parlamentului.

45. Cu referire la actul normativ criticat, se arată că, în cadrul Camerei decizionale, Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019 a fost modificat în mod substanțial, atât în raport cu forma inițiatorului, cât și cu cea adoptată de către prima Camera sesizată, respectiv Camera Deputaților. Astfel, amendamentele promovate de către Senat au condus la modificarea substanțială a configurației actului normativ, acestea vizând: formarea continuă pentru personalul didactic auxiliar și personalul nedidactic din învățământul preuniversitar; stabilirea unor drepturi salariale și indemnizații pentru personalul didactic, din fonduri alocate de la bugetul de stat; asigurarea asistenței medicale gratuite pentru personalul din învățământul preuniversitar și din învățământul superior etc. Atât din analiza notei de fundamentare a Ordonanței de urgență



nr.79/2019, cât și a expunerii de motive la Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene reiese faptul că intenția de reglementare a vizat în mod exclusiv prorogarea unor termene referitoare la o serie de categorii de elevi și efectuarea unei derogări în ceea ce privește funcționarea școlilor doctorale, iar nu aspecte ce privesc drepturi, obligații sau orice alte asemenea ale personalului didactic sau nedidactic.

46. Astfel, având în vedere că soluțiile legislative adoptate de către Camera decizională nu au izvor nici în voința inițiatorului și nici în forma adoptată de prima Cameră sesizată, procesul legislativ din Senat s-a concretizat prin încorporarea unor amendamente străine de intenția de reglementare și de obiectul concret al actului normativ inițiat de către Guvernul României. Așadar, fără a analiza logica și oportunitatea intervenției normative a Camerei decizionale asupra proiectului de lege, se impune a se constata că totalitatea amendamentelor excedează fondului procesului legislativ derulat atât de către Guvern, în calitate de legiuitor delegat, cât și de către Camera Deputaților, care au avut în vedere strict adoptarea unui act normativ menit să coreleze o serie de termene pentru buna funcționare a învățământului, din perspectiva elevilor și a studenților-doctoranzi. În concluzie, prin amendamentele adoptate, Camera decizională a modificat arhitectura actului normativ, cu încălcarea principiului bicameralismului.

(1.2) Încălcarea prevederilor art. 138 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 111 alin.(1) din Constituție, în sensul nerespectării obligației de a indica sursa de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare preconizate

47. Se arată că dispozițiile legale cu impact asupra bugetului de stat au fost introduse în Camera decizională, la dezbaterea finală a Proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019, în lipsa parcurgerii

procedurii stabilite de art. 111 din Legea fundamentală, care consacră la nivel constituțional obligația Parlamentului de a solicita o informare din partea Guvernului atunci când actul de legiferare implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat.

48. Astfel, incidența art.111 din Constituție reiese din cuprinsul amendamentelor promovate în Camera decizională, fiind astfel introduse prevederi cu privire la costurile formării continue de care pot beneficia personalul didactic auxiliar și personalul nedidactic; acordarea a două salarii de bază minim brute pe țară garantate în plată pentru personalul didactic de predare din învățământul de stat; acordarea unei indemnizații de instalare în cuantum de trei salarii minim brute pe țară garantate în plată pentru cadrele didactice care se titularizează în mediul rural; asistență medicală gratuită pentru examinările medicale periodice atât ale personalului din învățământul preuniversitar, cât și din învățământul superior; acordarea unei indemnizații în cuantumul unui salariu de bază minim brut pe țară garantat în plată la data pensionării cadrelor didactice cu o vechime efectivă în învățământ de peste treizeci de ani etc., în cuprinsul cărora se prevede în mod expres că acestea vor fi suportate de bugetul de stat. Or, din analiza parcursului procesului de normare din Camera decizională, reiese că Parlamentul nu și-a îndeplinit obligația constituțională de a solicita Guvernului o informare cu privire la dinamica prevederilor bugetului de stat în contextul soluțiilor legislative propuse.

49. Totodată, această obligație a Parlamentului reiese și din 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. Tot art. 138 din Constituție, la alin.(5), prevede că nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare, obligativitate care la nivel infraconstituțional a fost transpusă prin prevederile art. 15 alin.(1) și alin.(2)



din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și prin art. 15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare, care trebuie să cuprindă schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eșalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

50. În continuare, este invocată jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a statuat cu privire la interpretarea textelor constituționale invocate, repectiv Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 2 martie 2016, paragraful 59, Decizia nr.593 din 14 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.886 din 4 noiembrie 2016, paragraful 30, Decizia nr.764 din 14 decembrie 2016. În concluzie, se arată că, în consonanță cu jurisprudența Curții Constituționale, pentru neîndeplinirea obligației de către Parlament de a solicita o informare din partea Guvernului cu privire la cheltuielile bugetare angajate prin amendamentele propuse, se impune să se constate încălcarea art.111 alin.(1) și a art.138 alin.(5) din Constituție.

(1.3) Încălcarea principiului cooperării și colaborării loiale între autorități, cu referire la art.1 alin.(3) și alin.(5), coroborat cu art.115 alin.(5) și alin.(7) din Constituție

51. Se apreciază că prin maniera în care Camera decizională a derulat procesul legislativ a încălcat principiul constituțional al cooperării și colaborării loiale, în sensul Deciziei nr.331 din 21 mai 2019, prin care Curtea Constituțională a efectuat o circumstanțiere a principiului constituțional menționat, după cum urmează: „colaborarea loială dintre Parlament și Guvern în privința legiferării în

materie bugetară trebuie să se manifeste atât în privința elaborării bugetului public național, cât și a modificării sale pe parcursul exercițiului bugetar, având în vedere rațiunea pentru care este întocmit un asemenea buget, și anume aceea de a oferi posibilitatea unei imagini de ansamblu, la nivel macroeconomic, a veniturilor și cheltuielilor”.

52. Pornind de la la cele statuate de către Curtea Constituțională și având în vedere aspectele expuse referitoare la încălcarea art. 111 alin.(1) și a art.138 alin.(5) din Constituție, se apreciază că sunt incidente considerentele Curții Constituționale expuse în cuprinsul Deciziei nr.611 din 3 octombrie 2017, în sensul că principiul cooperării loiale între autorități presupune ca fiecare dintre autoritățile publice să depună diligențe raționale și sporite în cadrul dialogului instituțional legal, pentru evitarea, pe cât se poate, a generării de conflicte juridice de natură constituțională. Față de aceste considerente, motivul de neconstituționalitate extrinsecă invocat este întemeiat prin raportare la consecințele comportamentului Parlamentului, concretizat prin eludarea dreptului pozitiv reprezentat de dispozițiile art.111 din Constituție, care prevăd obligativitatea consultării Guvernului în materia inițiativelor legislative având ca obiect aspecte cu impact asupra bugetului de stat.

53. Prin maniera în care Camera decizională a înțeles să legifereze nu s-a produs doar o încălcare a obligațiilor de a solicita informații Guvernului și de a nu interveni asupra cheltuielilor bugetare prestabilite, aspecte care atrag încălcarea art. 111 și art. 138 din Constituție. Prin această conduită Parlamentul a nesocotit, în cele din urmă, principiul constituțional al cooperării și colaborării loiale între acesta și puterea executivă, în materie bugetară.



(2). Motive de neconstituționalitate intrinsecă

54. Se formulează, mai întâi, o serie de considerații, cu trimitere la jurisprudența Curții Constituționale, referitoare la relevanța normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate al normelor legale. Pornind de la aceste aspecte, se apreciază că modificările aduse în Camera decizională Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019 afectează caracterul unitar al actului normativ adoptat de Guvern, fiind străine atât de intenția acestuia din urmă, cât și de obiectul concret de reglementare avut în vedere și justificat pe larg în cuprinsul notei de fundamentare și al expunerii de motive.

55. Ordonanța de urgență emisă de către Guvern și adoptată fără rezerve în prima Cameră sesizată a vizat exclusiv promovarea unor măsuri menite să coreleze și să temporizeze desfășurarea evaluării naționale, admiterii la liceu, examenului de bacalaureat și funcționarea școlilor doctorale, or, la Senat au fost încorporate o serie de amendamente având la bază o cu totul altă viziune juridică, respectiv acordarea unor avantaje de natură salarială și a unor gratuități personalului din învățământul de stat.

56. Astfel, unul dintre imperativele Legii nr.24/2000, care decurge din principiul constituțional al legalității, este necesitatea ca prevederile modificate sau care completează actul normativ să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării. Or, având în vedere că actul supus evenimentului legislativ este Ordonanța de urgență Guvernului nr.79/2019, care reglementează strict prorogarea unor termene, nu se poate aprecia că amendamentele introduse în Camera decizională se încorporează corespunzător în cuprinsul acesteia, câtă vreme modificările au o intenție, o viziune și o concepție distincte de cele avute în vedere de către inițiator. Totodată, fără a supune analizei fondul soluțiilor legislative propuse în cuprinsul amendamentelor și fără a nega că obiectul de reglementare al

unui act normativ poate include aspecte colaterale, dezvoltări, nuanțări, care nu sunt de natură a-i deturna sensul original, ci, dimpotrivă, îl adaptează, îl modelează inclusiv în funcție de realitățile sociale în continua transformare, se apreciază că procesul legislativ desfășurat în Camera decizională nu se încadrează în niciuna dintre ipotezele menționate.

57. Pentru aceste motive, având în vedere că amendamentele adoptate de către Senat nu se integrează în arhitectura Ordonanței de urgență nr.79/2019, astfel cum a fost adoptată atât de către Guvern, cât și de Camera Deputaților, actul de legiferare din cadrul Camerei decizionale nu respectă – în opinia Guvernului - standardele de legalitate și, în consecință, încalcă art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție.

58. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) și ale art.17 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizările au fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, respective Avocatului Poporului, după caz, pentru a comunica punctele lor de vedere.

59. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere în Dosarul nr.546 A/2020, prin care apreciază că sesizarea este întemeiată. Argumentele formulate în punctul de vedere sunt comune celor care susțin propria sesizare a Guvernului cu privire la neconstituționalitatea aceleiași legi.

60. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere.

61. Având în vedere obiectul sesizărilor de neconstituționalitate, în temeiul art.139 din Codul de procedură civilă, coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, la termenul de judecată stabilit pentru data de 3 iunie 2020, Curtea a dispus conexarea Dosarului nr.614 A/2020 la Dosarul nr.546A/2020, care a fost primul înregistrat. La aceeași dată, având în vedere cererea de amânare a pronunțării, pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, în temeiul dispozițiilor art.57 și



ale art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, Curtea a amânat pronunțarea pentru data de 24 iunie 2020, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând sesizările de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, legea criticată, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

62. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, 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, să soluționeze obiecțiile de neconstituționalitate.

63. Astfel, sesizarea ce constituie obiectul Dosarului nr.546 A/2020 a fost formulată de 26 de senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, titulari ai dreptului de sesizare a Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, fiind un număr minim de 25 de senatori. Sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr.614 A/2020 a fost formulată de Guvern, acesta fiind, de asemenea, titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) teza întâi din Constituție. Obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de textele mai sus menționate, acesta vizând Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene, adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișei legislative de la Senat, legea criticată a fost adoptată în data de 28 aprilie 2020 de Senat, în calitate de Cameră decizională. În aceeași dată a fost depusă la secretarul general al Senatului pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar în data de 1 mai 2020 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate formulată de

senatori a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 30 aprilie 2020, iar cea formulată de Guvern a fost înregistrată în data de 20 mai 2020, aşadar, în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție. Rezultă prin urmare că sesizările sunt admisibile sub aspectele menționate, ce privesc legalitatea sesizării.

64. **Obiectul sesizărilor** îl constituie Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene.

65. Prevederile constituționale invocate în susținerea obiecțiilor de neconstituționalitate sunt cuprinse în art.1 alin.(3) și (5), care consacră supremația Constituției și respectarea legii în statul de drept, cu referire la componenta de calitate a legii, în art.61 alin.(2) și art.75 alin.(1), cu referire la principiul bicameralismului, în art.115 alin.(5) și (7), cu referire la principiul loialității constituționale, în art.138 alin. (5) coroborat cu art.111 alin.(1) din Constituție, cu referire la obligația indicării sursei de finanțare pentru cheltuielile bugetare și, respectiv, de solicitare a informării de către Guvern a Parlamentului.

66. Examinând motivele de neconstituționalitate cuprinse în cele două sesizări, Curtea constată că **au fost formulate critici de neconstituționalitate extrinsecă și, respectiv, intrinsecă**, subsumate aceluiași text și principii constituționale, cu dezvoltări în parte diferite, sens în care acestea vor fi analizate în cele ce urmează.

(1) Susținerile privind încălcarea principiului bicameralismului, consacrat de dispozițiile art.61 alin.(2) și 75 alin.(1) din Constituție.

(1.1) Parcursul legislativ al legii criticate

67. Potrivit fișelor legislative disponibile pe paginile de internet ale Senatului și, respectiv, Camerei Deputaților, în data de 23 decembrie 2019 a fost înregistrat la Camera Deputaților, pentru dezbatere, *Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019 privind unele măsuri în domeniul*



educației și pentru prorogarea unor termene. Acesta cuprinde un articol unic: *”Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene.”* În data de 25 februarie 2019, proiectul de lege, în forma depusă de inițiatori, a fost adoptat de Camera Deputaților, ca urmare a depășirii termenului de 30 de zile, potrivit art.115 alin.(5) din Constituție. În data de 25 februarie 2020, proiectul de lege adoptat de Camera Deputaților a fost înregistrat la Senat. Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport a depus Raportul ”de admitere cu amendamentele admise și proiectul de lege”. În raportul astfel întocmit, **amendamentele admise ”au fost preluate din propunerile legislative înregistrate anterior cu nr.L604/2019 și nr.L83/2020”, aspect evidențiat pe larg în sesizarea ce face obiectul Dosarului nr. 546 A/2020.** Se mai constată că, în urma preluării amendamentelor din propunerile legislative menționate, s-a adoptat și un amendament prin care **s-a modificat titlul ordonanței de urgență**, respectiv *„Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011 și pentru luarea unor măsuri în domeniul educației, precum și pentru prorogarea unor termene.”*

68. În ceea ce privește **prima dintre propunerile legislative menționate**, care a fost preluată sub formă de amendamente potrivit celor mai sus arătate, se constată că a fost înregistrată la Camera Deputaților cu nr.Plx 368/2019 în data de 18 septembrie 2019, cu titlul *”Lege pentru modificarea literei b) a alineatului (3) al articolului 361 din Legea educației naționale nr.1/2011”*. Aceasta are ca obiect prorogarea termenului pentru evaluarea națională organizată la finalul clasei a VIII-a, începând cu generația de elevi care începe clasa a -V-a în anul școlar 2020-2021. În data de 27 noiembrie 2019, propunerea legislativă, în forma inițiatorilor, a fost adoptată de Camera Deputaților ca urmare a depășirii termenului de 45 de zile, potrivit art.75 alin.(2) teza a treia din Constituție, în aceeași data fiind înaintată la Senat. Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport din Senat a adoptat **Raport**

de respingere a propunerii legislative, motivat de faptul că ”normele propuse au fost preluate cu amendamente la proiectul de lege înregistrat cu nr.L92/2020, având același obiect de reglementare.”

69. În ceea ce privește cea de-a doua dintre **propunerile legislative menționate**, care a fost preluată sub formă de amendamente potrivit celor mai sus arătate, se constată că a fost înregistrată la Camera Deputaților cu nr.Plx 469/2019 în data de 21 octombrie 2019, cu titlul „*Lege pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011.*” Aceasta vizează, potrivit inițiatorilor, ”motivarea, atât din punct de vedere material, cât și din punct de vedere social a celor ce doresc îmbrățișarea funcției de dascăl”. În data de 11 februarie 2020, propunerea legislativă, în forma inițiatorilor, a fost adoptată de Camera Deputaților ca urmare a depășirii termenului de 45 de zile, potrivit art.75 alin.(2) teza a treia din Constituție, în aceeași dată fiind înaintată la Senat. Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport a adoptat **Raport de respingere a propunerii legislative**, motivat de faptul că ”normele propuse au fost preluate cu amendamente la proiectul de lege înregistrat cu nr.92/2020, având același obiect de reglementare.” Din examinarea conținutului propunerii legislative se constată că soluțiile legislative pe care le consacră au fost preluate în textul final al legii adoptate de Parlament.

70. Față de aceste modificări survenite în Camera decizională, în ambele sesizări se susține încălcarea principiului bicameralismului, astfel cum a fost dezvoltat acesta în jurisprudența Curții Constituționale.

(1.2) Jurisprudența Curții Constituționale asupra principiului bicameralismului

71. Curtea Constituțională are o bogată jurisprudență prin care a statuat că, 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, sau Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, paragraful 32).

72. Ca urmare, dezbateră 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. **Modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator 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).

73. Având în vedere aceste considerente, Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea acestor 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). Totodată, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale, **evaluarea respectării criteriilor menționate impune un examen comparativ între forma legii adoptată de Camera de reflecție și cea adoptată de Camera decizională prin raportare inclusiv la conținutul proiectului/prounerii legislative, în sensul de filosofie, de concepție originară a actului normativ.**

74. Conchizând, **pentru verificarea respectării principiului bicameralismului trebuie avute în vedere deopotrivă:** "(a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului." (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.63 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.373 din 2 mai 2018, par.63).



(1.3) Verificarea respectării, prin legea criticată, a principiului bicameralismului

75. Așa cum rezultă din examinarea parcursului legislativ al legii criticate și este arătat chiar de autorii sesizării în cauza ce formează obiectul Dosarului nr.546 A/2020, forma finală a acestei legi cuprinde textele care au format obiectul unui proiect de lege și a două propuneri legislative, reunite în Camera decizională ca urmare a aplicării art.74 alin.(4) din Regulamentul Senatului, potrivit căruia „În cazul în care o comisie examinează în fond mai multe proiecte de lege și propuneri legislative care au același obiect de reglementare, aceasta va întocmi un singur raport de admitere, cu respectarea prevederilor alin.(1)-(3).”

76. Potrivit alin.(1) –(3) ale art.74 din același Regulament,

„(1)În raportul comisiilor sesizate în fond se fac referiri motivate la avizele celorlalte comisii care au examinat proiectul, la avizul Consiliului Legislativ și al altor instituții sau organisme care, potrivit legii, sunt competente să avizeze un proiect de lege sau o propunere legislativă, precum și la toate amendamentele, inclusiv cele prevăzute în punctul de vedere al Guvernului. În cazul amendamentelor respinse se menționează motivele avute în vedere.

(2) Raportul care se înaintează Biroului permanent va cuprinde propuneri motivate privind admiterea fără modificări a actului examinat, respingerea acestuia sau admiterea lui cu modificări.

(3) În toate cazurile, raportul va cuprinde, în anexe distincte, amendamentele admise și cele respinse de comisie, cu motivarea corespunzătoare, precizând Camera decizională pentru fiecare amendament admis sau respins.”

77. Curtea constată că, în cauză, proiectul de lege și cele două propuneri legislative care se regăsesc în forma finală a legii criticate se încadrează în același obiect de reglementare, și anume al Legii educației naționale nr.1/2011, aspect de altfel necontestat de autorii sesizării.

78. **Cu privire la incidența dispozițiilor regulamentare ce au fost aplicate în această cauză, Curtea Constituțională s-a mai pronunțat**, în contextul examinării constituționalității legii în control *a priori*, în respectiva cauză fiind în discuție opțiunea legiuitorului de a modifica o lege (tot Legea educației naționale nr.1/2011) prin trei acte normative distincte, iar nu printr-o singură lege. Prin **Decizia nr.528 din 17 iulie 2018**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.676 din 3 august 2018, par.29, Curtea a reținut că, „într-adevăr, exista obligația regulamentară a comisiei sesizate în fond din cadrul Senatului să realizeze o necesară reunire a cel puțin două dintre propunerile legislative într-o singură lege, având în vedere că acestea au fost dezbătute în cadrul aceleiași ședințe a comisiei [art.74 alin.(4) din Regulamentul Senatului]. **Totuși o asemenea conduită pe care ar fi trebuit să o adopte comisia sesizată în fond din cadrul Senatului sau chiar plenul Senatului**, care avea posibilitatea să retrimită toate cele trei propuneri legislative spre comisie [în condițiile în care legile au fost adoptate în aceeași ședință a plenului Senatului] pentru redactarea unui singur raport de admitere, cu preluarea sub formă de amendamente a prevederilor din celelalte inițiative legislative, care urmau a primi raport de respingere, **reprezintă chestiuni de procedură și practică parlamentară, fără relevanță constituțională**. Faptul că cele trei legi au fost adoptate în aceeași zi și că, eventual, vor fi publicate chiar în același număr al Monitorului Oficial al României înseamnă că acestea urmează să intre în vigoare potrivit art.78 din Constituție, respectiv că actul de bază va avea noua configurație normativă de la data anterioară. Prin urmare, o asemenea tehnică legislativă nu este, de principiu, contrară art.1 alin.(5) din Constituție”.

79. În continuare, prin **Decizia nr.418 din 3 iulie 2019**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.636 din 31 iulie 2019, Curtea a constatat că „**procedura regulamentară la care a făcut trimitere instanța constituțională în decizia menționată** [n.n. Decizia nr.528 din 17 iulie 2018, precitată], respectiv



posibilitatea comisiei sesizate în fond sau chiar plenul Camerei de a retrimite cele trei propuneri legislative spre comisie pentru redactarea unui singur raport de admitere, cu preluarea sub formă de amendamente a prevederilor din celelalte inițiative legislative, care urmau a primi raport de respingere, **este aplicabilă doar cu privire la procedura de adoptare a inițiativelor legislative, iar nu în procedura reexaminării legilor** ca urmare a efectuării controlului de constituționalitate asupra acestora. Odată adoptate de Parlament, inițiativele legislative devin legi care produc efecte juridice de sine-stătătoare și care sunt supuse procedurilor constituționale în mod distinct.” (par.49)

80. Curtea constată că în prezenta cauză este în discuție procedura de adoptare a inițiativelor legislative, iar nu procedura reexaminării legilor. Ca urmare, nu subzistă ipoteza la care Decizia nr.418 din 3 iulie 2019, precitată, face referire. Opțiunea Senatului de a reuni proiectul și propunerile legislative în cauză – criticabilă sub aspectul oportunității, câtă vreme în cazul proiectului depus de Guvern, acesta are ca obiect o lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență – rămâne, totuși, o chestiune de procedură și practică parlamentară, fără relevanță constituțională, și, din această perspectivă, nu poate face obiectul controlului Curții Constituționale.

81. Cât privește pretinsa încălcare a principiului bicameralismului, Curtea reține că atât proiectul de lege, cât și propunerile legislative au fost adoptate în mod tacit de Camera Deputaților (așadar, în aceeași formă promovată de inițiatori), iar soluțiile legislative pe care le consacră au fost preluate de Camera decizională, regăsindu-se în forma finală a legii adoptată de Parlament. Astfel fiind, nu se poate reține încălcarea principiului bicameralismului, criticile în raport cu art.61 alin.(2) și art.75 alin.(1) din Constituție fiind neîntemeiate.

(2) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție, în sensul nerespectării obligației de stabilire a sursei de finanțare pentru cheltuielile bugetare preconizate.

82. Examinând criticile de neconstituționalitate formulate din această perspectivă în ambele sesizări, Curtea reține mai întâi că, potrivit dispozițiilor art.111 alin.(1) prima teză din Constituție, „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora”, iar, potrivit tezei a doua a aceluiași articol, „în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie”. De asemenea, potrivit art.138 alin.(5) din Constituție, „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”. Normele constituționale sunt dezvoltate prin prevederile art.15 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și prin art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care stabilesc că în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte fișa financiară, care trebuie să cuprindă schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

83. Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, normele constituționale citate stabilesc, 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. Din aceste dispoziții rezultă că legiuitorul constituant a dorit să consacre 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, citată în jurisprudența recentă, de exemplu Decizia nr.331 din 21 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.493 din 18 iunie 2019). 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 prestabilă 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). În acest sens sunt, 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.919 din 14 noiembrie 2019 (în vigoare la data adoptării legii, ulterior republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.338 din 27 aprilie 2020), stabilește în art.91 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, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.992 din 23 noiembrie 2018, stabilește 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.” (a se vedea și Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020).

84. Tot astfel, **Curtea a mai reținut că art.138 alin.(5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire** (a se vedea Decizia nr.36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.75 din 11 aprilie 1996, Decizia nr.56 din 5 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 12 martie 2020, par.64).

85. Raportând cele anterior menționate la datele din prezenta cauză, Curtea observă că, **potrivit expunerii de motive care însoțește una dintre propunerile legislative preluată sub formă de amendamente în legea criticată (L83/2020),**



inițiatorii acesteia au configurat modificări cu impact financiar asupra cheltuielilor din bugetul de stat, reflectate în conținutul actului normativ. Au fost introduse astfel prevederi cu privire la costurile formării continue de care pot beneficia personalul didactic auxiliar și personalul nedidactic; acordarea a două salarii de bază minim brute pe țară garantate în plată pentru personalul didactic de predare din învățământul de stat; acordarea unei indemnizații de instalare în cuantum de trei salarii minim brute pe țară garantate în plată pentru cadrele didactice care se titularizează în mediul rural; asistență medicală gratuită pentru examinările medicale periodice atât ale personalului din învățământul preuniversitar, cât și din învățământul superior; acordarea unei indemnizații în cuantumul unui salariu de bază minim brut pe țară garantat în plată la data pensionării cadrelor didactice cu o vechime efectivă în învățământ de peste treizeci de ani etc. Potrivit legii adoptate, aceste cheltuieli vor fi suportate de bugetul de stat. **Ca urmare, în privința acestei propuneri legislative/amendamentelor preluate sunt incidente prevederile art.111 coroborate cu ale art.138 din Constituție.**

86. În același sens este și avizul Consiliului Legislativ, în care se reține că „fiind vorba de o inițiativă a cărei adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, potrivit art.111 alin.(1) teza finală din Constituție, este necesară solicitarea punctului de vedere al Guvernului. În același context, **propunerea legislativă trebuie să respecte și prevederile art. 138 alin.(5) din Constituție (...).** În plus, inițiatorii trebuie să prezinte fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare. Prin Decizia nr.331/2019, Curtea Constituțională a reținut că, «lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală»”.

87. Or, din analiza parcursului legislativ în cauză, reiese că, deși în expunerea de motive se fac precizări privind impactul financiar pentru aplicarea articolelor inițiativei legislative, aceasta nu este însoțită de fișa financiară în sensul art.15 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și al art. 15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010. De asemenea, în procedura de adoptare a legii criticate, respectiv în Camera decizională, unde propunerea legislativă analizată a fost preluată sub formă de amendamente, **nu a fost îndeplinită obligația constituțională de a solicita Guvernului o informare cu privire la dinamica prevederilor bugetului de stat în contextul soluțiilor legislative propuse.** Câtă vreme conținutul acestei propuneri legislative, preluat sub formă de amendamente, se regăsește în legea adoptată de Parlament, **Curtea constată că sunt întemeiate susținerile autorilor sesizării referitoare la încălcarea, prin această lege, a prevederilor art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție, cu consecința neconstituționalității legii, în ansamblul său.**

(3) Susținerile privind încălcarea principiului cooperării și colaborării loiale între autorități, prin raportare la art.1 alin.(3) și alin.(5), coroborate cu art.115 alin.(5) și alin.(7) din Constituție.

88. Curtea observă că aceste critici, enunțate distinct în sesizarea Guvernului, pornesc și sunt motivate tot de încălcarea, prin legea ce formează obiectul sesizărilor, a prevederilor art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție, apreciindu-se că „prin maniera în care Camera decizională a înțeles să legifereze nu s-a produs doar o încălcare a obligațiilor de a solicita informații Guvernului și de a nu interveni asupra cheltuielilor bugetare prestabilite, aspecte care atrag încălcarea art.111 și art.138 din Constituție”, ci și a principiului cooperării loiale. Întrucât aceste critici ridică aceeași problemă juridică, respectiv nerespectarea de către Parlament a normelor constituționale ale art. 111 și art. 138 din Constituție, în sensul **constatării**



neconstituționalității legii, în ansamblul său, în raport cu art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție.

89. Constatând neconstituționalitatea legii în ansamblul său pentru motivele de neconstituționalitate extrinsecă enunțate, în acord cu jurisprudența constantă a Curții Constituționale, **instanța constituțională nu va mai proceda la examinarea criticilor de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate, respectiv prin raportare la art.1 alin.(3) și (5) din Constituție** (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 16 ianuarie 2009, Decizia nr.355 din 23 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.652 din 26 iulie 2018, sau Decizia nr.76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.217 din 20 martie 2019).

90. În privința **efectelor deciziei de admitere a obiecției de neconstituționalitate, dată fiind situația particulară a acestei cauze**, Curtea amintește că, așa cum a mai statuat în jurisprudența sa, **admiterea unei obiecții de neconstituționalitate cu privire la legea de aprobare a ordonanței de urgență comportă o dublă perspectivă. Prima perspectivă vizează viciul de neconstituționalitate ce privește însăși adoptarea ordonanței de urgență sau conținutul normativ al acesteia, după caz, iar cea de-a doua perspectivă vizează viciul de neconstituționalitate ce privește adoptarea legii de aprobare a ordonanței de urgență sau conținutul normativ propriu al acestei legi, după caz** (Decizia nr.412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial cu numărul 570 din data de 11 iulie 2019).

91. **Cu privire la această din urmă perspectivă, care face obiectul cauzei de față**, Curtea a reținut prin decizia precitată că, de principiu, proiectul legii de aprobare a ordonanței de urgență cuprinde un articol unic de aprobare a ordonanței de urgență, însă conținutul propriu al legii poate fi modelat în cadrul procedurii

parlamentare de adoptare a acesteia, prin depunerea și aprobarea unor amendamente. Prin urmare, **viciul de neconstituționalitate extrinsecă vizează procedura parlamentară de adoptare a legii**, în timp ce viciul de neconstituționalitate intrinsecă poate privi textele amendamentelor astfel admise și aprobate, care au devenit parte a corpului legii. Astfel, **viciile de neconstituționalitate extrinsecă nu țin nici de adoptarea ordonanței de urgență și nici de conținutul normativ propriu al acesteia, astfel cum a fost adoptat de Guvern.**

92. Ca urmare, în sensul acestei jurisprudențe a Curții Constituționale, **constatarea neconstituționalității legii de aprobare a ordonanței de urgență în ansamblul său impune reexaminarea legii, respectiv păstrarea proiectului de lege de aprobare a ordonanței de urgență cu care a fost sesizat Biroul permanent al Camerei competente, eliminarea aportului normativ propriu al celor două Camere din conținutul legii adoptate și reluarea procesului legislativ de la momentul înregistrării proiectului de lege, cu conținutul pe care acesta îl avea la acel moment.**

93. 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 obiecțiile de neconstituționalitate formulate de 26 de senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și, respectiv, de Guvern și constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2019 privind unele măsuri în domeniul educației și pentru prorogarea unor termene este neconstituțională, în ansamblul său.



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 24 iunie 2020.

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Prof.univ.dr. Valer Dorneanu

PRIM - MAGISTRAT-ASISTENT,

Marieta Safta