



Biroul permanent al Senatului

Bp. 363 / 24.08.2021

AVIZ

**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind aprobarea
continuării Programului pilot de acordare a unui suport
alimentar pentru preșcolarii și elevii din 150 de unități
de învățământ preuniversitar de stat**

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență privind aprobarea continuării Programului pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 150 de unități de învățământ preuniversitar de stat, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.276 din 16.08.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D716/16.08.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

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

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect aprobarea continuării Programului pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 150 de unități de învățământ preuniversitar de stat.

Potrivit Notei de fundamentare, *„Prezentul proiect de act normativ urmărește să asigure premisele accesului egal și nediscriminatoriu la educație al tuturor copiilor, indiferent de mediul rezidențial de apartenență sau de situația socio-economică.”*

Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

2. Menționăm că, potrivit dispozițiilor art.115 alin.(5) teza întâi și a doua din Constituția României, republicată, *„Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere”*.

Totodată, învederăm că, în conformitate cu prevederile art.66 din Legea fundamentală:

„(1) Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iunie. A doua sesiune începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie.

(2) Camera Deputaților și Senatul se întrunesc și în sesiuni extraordinare, la cererea Președintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor.

(3) Convocarea Camerelor se face de președinții acestora”.

Ca urmare, având în vedere că, în prezent, Parlamentul nu este în sesiune, în cazul adoptării prezentului proiect este necesar să fie respectate aceste prevederi constituționale.

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

Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, *„pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.”* (Decizia nr.1008/2009) iar, *„pentru a fi pe deplin respectate exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative”* (Decizia nr.919/2011). Totodată, *„numai*

existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate.” (Decizia nr.198/2021).

În același sens, prin **Decizia nr.60/2020** Curtea a reținut că *„urgența reglementării apare atunci când o situație extraordinară - care se abate semnificativ de la obișnuit, este preexistentă urgenței, este cuantificabilă și obiectivă - determină, prin aceste caracteristici, necesitatea reglementării imediate, fără întârziere, a unor măsuri prompte și adecvate, în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar drept fundamental. Totodată, mecanismul comun de legiferare specific Parlamentului, chiar și în procedură de urgență, nu este în măsură să răspundă cu celeritate necesității de a se interveni de îndată, astfel că reglementarea de către Guvern, prin procedura ordonanței de urgență, este singura soluție pentru evitarea unor grave consecințe”.*

Precizăm că **Nota de fundamentare și preambulul proiectului nu detaliază elementele care conturează existența unei situații extraordinare, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale** menționate mai sus, ci cuprind motivări ale necesității adoptării reglementărilor. De altfel, potrivit adresei transmise de către Ministerul Educației către Ministerul Justiției, înregistrată sub nr.1720/16.08.2021, proiectul de ordonanță de urgență a fost publicat pe pagina de internet a Ministerului Educației în data de **05.02.2021**, dată de la care exista timp suficient pentru promovarea soluțiilor legislative printr-un proiect de lege.

În vederea evitării nerespectării prevederilor art.115 alin.(4) din Constituție, se impune ca, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, **preambulul și instrumentul de prezentare și motivare ale ordonanței de urgență să fie completate**, în sensul menționării elementelor care conturează existența situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, prin descrierea situației cuantificabile și obiective care se abate semnificativ de la obișnuit și care impune recurgerea la această cale de reglementare, precizându-se, totodată, efectele negative care s-ar produce prin neadoptarea soluțiilor legislative preconizate prin ordonanța de urgență.

Precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

4. Semnalăm că, potrivit prevederilor art.13 lit.a) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **„Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune;”**.

În acest sens, precizăm că, *de lege lata*, potrivit prevederilor art.1 alin.(1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 privind aprobarea participării României la Programul pentru școli al Uniunii Europene, aprobată cu completări prin Legea nr.55/2018, **„(1) Se aprobă participarea României la Programul pentru școli al Uniunii Europene, în conformitate cu prevederile Regulamentului (UE) 2016/791 din 11 mai 2016 al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentelor (UE) nr.1.308/2013 și (UE) nr.1.306/2013 în ceea ce privește schema de ajutoare pentru aprovizionarea instituțiilor de învățământ cu fructe și legume, cu banane și cu lapte și cu prevederile Regulamentului (UE) 2016/795 din 11 aprilie 2016 al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr.1.370/2013 privind măsuri pentru stabilirea anumitor ajutoare și restituții în legătură cu organizarea comună a piețelor produselor agricole. (2) Componentele Programului pentru școli sunt: a) distribuirea de fructe și/sau legume proaspete, lapte natural de consum și/sau produse lactate fără adaos de lapte praf; b) măsurile educative care însoțesc distribuția produselor prevăzute la lit.a).”**.

La art.2 și 3 din Hotărârea Guvernului nr.640/2017 pentru aprobarea Programului pentru școli al României în perioada 2017-2023 și pentru stabilirea bugetului pentru implementarea acestuia în anul școlar 2017-2018 se prevede că **„Articolul 2 - Programul pentru școli al României prevede realizarea cumulată a următoarelor măsuri: a) acordarea gratuită pentru preșcolarilor din grădinițele cu program normal de 4 ore de stat autorizate/acreditate și particulare acreditate și pentru elevii din învățământul primar și gimnazial de stat și particular de fructe și legume proaspete, lapte și produse lactate și de produse de panificație în limita unei valori zilnice/preșcolar/elev. Limita valorică zilnică cuprinde prețul integral de achiziție a produselor, inclusiv taxa pe valoarea adăugată, cheltuielile de transport, distribuție și depozitare a acestora, după caz; b) finanțarea măsurilor educative care însoțesc distribuția fructelor, legumelor, laptelui și produselor lactate. Articolul 3 - (1) Pentru anul școlar 2017-2018, limita**

*valorică zilnică/preșcolar/elev este după cum urmează: a) 0,6 lei pentru porția de fructe și legume; b) 0,88 lei pentru porția de lapte de consum și produse lactate fără adaos de lapte praf; c) 0,57 lei pentru porția de produse de panificație. (2) Produsele care se pot distribui preșcolarilor și elevilor în anul școlar 2017-2018 și gramajele porțiilor sunt prevăzute în anexa nr.1. (3) Pe parcursul săptămânii, **unui preșcolar/elev i se acordă gratuit 2 porții de fructe și/sau legume, 2 porții de lapte, o porție de produse lactate și 5 porții de produse de panificație**, cu încadrarea în sumele alocate cu aceste destinații. (4) Pentru asigurarea diversității, **porția de fructe și/sau legume va fi însoțită de o porție de biscuiți și/sau covrigi uscați, iar porția de lapte și produse lactate va fi însoțită de corn și/sau baton**, conform anexei nr.1. (4¹) Prin excepție de la prevederile alin.(4), în cadrul scenariilor de organizare și desfășurare a cursurilor conform prevederilor Ordinului ministrului educației și al ministrului sănătății nr.3.235/93/2021 pentru aprobarea măsurilor de organizare a activității în cadrul unităților/instituțiilor de învățământ în condiții de siguranță epidemiologică pentru prevenirea îmbolnăvirilor cu virusul SARS-CoV-2, **porția de corn și/sau baton poate să fie înlocuită cu o porție de biscuiți și/sau covrigi uscați**, iar decizia luată conform prevederilor art.18 alin.(3) lit.a) poate prevedea ca porția de produs lactat să fie înlocuită cu o porție de lapte, cu respectarea numărului de porții pe parcursul unei săptămâni așa cum este prevăzut la alin.(3), sub rezerva ca aceste informații/opțiuni să fie prevăzute în documentele achiziției, anterior inițierii procedurii de atribuire, în conformitate cu prevederile legale în domeniul achizițiilor publice. (5) În cazul în care unitățile de învățământ nu dispun de spații de depozitare conform prevederilor art.9 alin.(5), porția de produse lactate poate fi înlocuită cu o porție de lapte. (6) **Prevederile alin. (1)-(5) se aplică și pentru perioada 2018-2023.**”.*

Ca urmare a celor de mai sus, este necesară corelarea soluțiilor legislative preconizate cu prevederile din actele normative menționate mai sus, astfel încât să se înțeleagă dacă preșcolarii și elevii din unitățile pilor urmează a beneficia atât de alimentele oferite în cadrul Programului pentru școli al Uniunii Europene cât și de pachetul alimentar, respectiv masa caldă din cadrul Programului pilot, precum și a aspectului dacă produsele alimentare oferite în cadrul celor două programe pot sau nu să se suprapună.

5. La preambul, pentru un spor de rigoare normativă, propunem ca **al treilea paragraf** să debuteze astfel:

„întrucât evaluarea corespunzătoare a impactului Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru

preșcolarii și elevii din 50 de unități de învățământ preuniversitar de stat, implementat în anii școlari 2016-2017, 2017-2018 și în anul 2019, respectiv în 150 de unități de învățământ preuniversitar de stat, în anul 2020, conform ...”.

Totodată, în cuprinsul aceluiași paragraf, după referirea la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.9/2020, pentru completarea informație juridice, se va insera mențiunea „*aprobată prin Legea nr.26/2021.*”

6. La **art.1 alin.(1)**, este necesară corelarea expresiei „*În semestrul I al anului școlar 2021-2022, până la data de 31 decembrie 2021, în perioada desfășurării cursurilor*” cu soluția legislativă prevăzută de art.2 din Ordinul ministrului educației 3243/2021 privind structura anului școlar 2021-2022, potrivit căruia „*Anul școlar 2021-2022 se structurează pe două semestre, după cum urmează:*

- **Semestrul I** are 14 săptămâni de cursuri dispuse în perioada 13 septembrie 2021-22 decembrie 2021.

Cursuri - luni, 13 septembrie 2021 - miercuri, 22 decembrie 2021

În perioada 25-31 octombrie 2021, elevii claselor din învățământul primar și copiii din grupele din învățământul preșcolar sunt în vacanță.

Vacanța de iarnă - joi, 23 decembrie 2021 - duminică, 9 ianuarie 2022”.

La **alin.(3)** teza întâi, din considerente de ordin gramatical, recomandăm înlocuirea sintagmei „*susținută de document-suport*” cu sintagma „*susținută de un document-suport*”.

La **alin.(4)**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, recomandăm înlocuirea sintagmei „*în cadrul programului-pilot*” cu sintagma „*în cadrul Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 150 de unități de învățământ preuniversitar de stat denumit în continuare Programul-pilot*”.

Totodată, semnalăm că expresia „*în conformitate cu prevederile legislației sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor în vigoare*”, prin gradul mare de generalitate, este improprie stilului normativ, afectând claritatea și predictibilitatea normei. Ca urmare, este necesară înlocuirea acesteia cu o trimitere expresă la actul sau la actele normative avute în vedere.

Formulăm prezenta observație și pentru **art.3 alin.(1) și alin.(3)**, referitor la expresia „*legislației în domeniul achizițiilor publice*”, precum și pentru **art.4 alin.(8)**, referitor la sintagma „*legislația în vigoare*”.

7. La **art.2 alin.(1)**, pentru un spor de rigoare normativă, este necesar să se precizeze în mod expres care sunt „*unele venituri ale bugetului de stat pentru bugetele locale*” din care le vor fi acordate unităților administrativ-teritoriale de care aparțin unitățile-pilot sumele defalcate, cu atât mai mult cu cât în anexă sunt prevăzute doar sumele defalcate pe anul 2021, fără a se menționa de unde provin aceste sume.

De asemenea, pentru unitate terminologică, este necesară înlocuirea termenului „*Programului*” cu sintagma „*Programului-pilot*”. Formulăm prezenta observație și pentru **alin.(2) lit.b)**.

Totodată, având în vedere că prezentul proiect este însoțit de o singură anexă, pentru respectarea dispozițiilor art.57 alin.(4) teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, apartenența acesteia la actul normativ se va exprima în partea de final a textului, astfel:

„(...) *pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor și municipiului București, potrivit anexei care face parte integrantă din prezenta ordonanță de urgență*”.

Ca urmare a însușirii prezentei observații, **art.5 alin.(1)** va fi reformulată, astfel:

„(1) *Unitățile-pilot sunt prevăzute în anexă.*”.

La **alin.(3)**, pentru unitate terminologică, este necesară eliminarea sintagmei „*de acordare a unui suport alimentar*”.

8. La **art.4 alin.(7)**, pentru un spor de rigoare normativă, este necesară completarea denumirii Regulamentului (UE) 2017/625, în partea de final, cu expresia „(Regulamentul privind controalele oficiale)”.

La **alin.(8)**, semnalăm că norma este inutilă, fiind necesară eliminarea sa, deoarece, *de lege lata*, potrivit prevederilor art.4 alin.(1) lit.e) din Legea nr.95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, „e) *controlul în sănătate publică - exercitarea activităților de control privind aplicarea prevederilor legale de sănătate publică*”; Totodată, potrivit prevederilor art.26 alin.(1) și (2) lit.b), „Articolul 26 - (1) *Activitatea de inspecție sanitară de stat se organizează pe domenii*

specifice de activitate coordonată de către structura de specialitate din cadrul Ministerului Sănătății și de către instituții din subordinea Ministerului Sănătății, precum și de către structuri similare aparținând ministerelor și instituțiilor cu rețea sanitară proprie, cu atribuții de control în domeniul sanitar, la nivel național și regional, conform competențelor. (2) Activitatea de inspecție sanitară de stat se realizează pe următoarele domenii: (...) b) sănătate publică;”, iar potrivit dispozițiilor art.27 alin.(2), „(2) Furnizorii de servicii medicale din sectorul public și privat, precum și toate unitățile supuse inspecției sanitare, conform legislației în vigoare din domeniul sănătății publice, au obligația de a permite accesul persoanelor împuternicite de către Ministerul Sănătății în vederea efectuării controlului.”.

9. La art.5 alin.(3), pentru precizia normei, recomandăm reformularea sintagmei „activități similare programului-pilot”, astfel încât să fie prevăzute în mod expres activitățile vizate.

Formulăm prezenta observație și pentru alin.(4), referitor la sintagma „unor programe similare”.

La alin.(6), din considerente de redactare, recomandăm reformularea normei, astfel:

„(6) În termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, Ministerul Sănătății și Ministerul Educației, împreună cu Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, elaborează Normele metodologice de aplicare a acesteia, care se aprobă prin hotărâre a Guvernului”.

PREȘEDINTE
Florin BORDACHE



București
Nr.669/18.08.2021

O.U.G. nr. 72/2016

M. Of. nr. 875/1 nov. 2016

Ordonanță de urgență privind aprobarea Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 50 de unități de învățământ preuniversitar de stat

aprobată prin

L. nr. 92/2017

M. Of. nr. 327/5 mai 2017

1. rectificare

M. Of. nr. 978/6 dec. 2016

rectifică anexa

RECTIFICARE

2. aprobată prin

L. nr. 92/2017

M. Of. nr. 327/5 mai 2017

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 72/2016 privind aprobarea Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 50 de unități de învățământ preuniversitar de stat

O.U.G. nr. 92/2017

M. Of. nr. 978/8 dec. 2017

Ordonanță de urgență privind aprobarea Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 50 de unități de învățământ preuniversitar de stat

aprobată cu modificări prin

L. nr. 107/2018

M. Of. nr. 407/14 mai 2018

1 modificări prin

L. nr. 107/2018

M. Of. nr. 407/14 mai 2018

modifică art. 1 alin.(1)

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/2017 privind aprobarea Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 50 de unități de învățământ preuniversitar de stat

O.U.G. nr. 97/2018

M. Of. nr. 968/15 nov. 2018

Ordonanță de urgență privind aprobarea Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 50 de unități de învățământ preuniversitar de stat

aprobată prin

L. nr. 201/2019

M. Of. nr. 903/8 nov. 2019

1 rectificare

M. Of. nr. 1049/11 dec. 2018

rectifică anexa

RECTIFICARE

2: aprobată prin L. nr. 201/2019 M. Of. nr. 903/8 nov. 2019

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2018 privind aprobarea Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 50 de unități de învățământ preuniversitar de stat

O.U.G. nr. 9/2020

M. Of. nr. 93/7 feb. 2020

Ordonanță de urgență privind aprobarea Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolari și elevii din 150 de unități de învățământ preuniversitar de stat

aprobată prin

L. nr. 26/2021

M. Of. nr. 258/15 mar. 2021

¹ rectificare

M. Of. nr. 1195/8 dec. 2020

rectifică anexa

RECTIFICARE

² aprobată prin L. nr. 26/2021 M. Of. nr. 258/15 mar. 2021

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 9/2020 privind aprobarea Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolari și elevii din 150 de unități de învățământ preuniversitar de stat