

București, 23 mai 2023

Către: **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI**

Domnului Marian ENACHE,

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Domnule Președinte,

În conformitate cu prevederile **art. 146 lit. a) din Constituția României**, republicată, **art. 136 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților**, precum și ale **art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale**, republicată, deputații menționați în anexele atașate, formulăm prezenta

OBIECȚIE DE NECONSTITUTIONALITATE

cu privire la **Legea învățământului superior**
(L283/2023)

pe care o considerăm **neconformă cu o serie de prevederi din Constituția României**, republicată, solicitând respectuos instanței de contencios constituțional **constatarea neconstituționalității** acesteia pentru motivele expuse în continuare.

CUPRINS

- I. SITUAȚIA DE FAPT;**
- II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL;**
- III. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE;**
- IV. CONCLUZII.**

I. SITUAȚIA DE FAPT

Cu titlu preliminar, în ceea ce privește evoluția elaborării Proiectului Legii învățământului superior, aceasta a avut ca fundament declarat proiectul de țară al Administrației Prezidențiale intitulat „*România Educată*”.

Astfel, încă din anul 2016 au fost inițiate ample consultări publice cu partenerii sociali, reprezentanți ai studenților, ai cadrelor didactice, ai părinților, ai mediului de afaceri care aveau ca deziderat conturarea unui set de politici publice menite să determine o reformă reală a învățământului, în general, a învățământului superior, în special, pentru orizontul 2030.

La data de 14 iulie 2021, Guvernul a adoptat ***Memorandumul privind implementarea Proiectului „România Educată” și aprobarea priorităților în reforma sistemului național de educație*** prin care a fost stabilit calendarul privind elaborarea noilor proiecte ale legilor învățământului preuniversitar, respectiv învățământului superior.

La momentul anului 2022, Ministerul Educației, în calitate de autoritate publică centrală de specialitate, a inițiat elaborarea celor două acte normative, respectiv *Legea învățământului preuniversitar și Legea învățământului superior*, care s-au aflat în dezbatere publică în perioada 13 iulie - 17 august 2022.

Cu toate acestea, date fiind criticile publice prin raportare la o serie de contradicții vădite între concluziile proiectului de țară „*România Educată*” și propunerile legislative publicate, Ministerul Educației a retras cele două proiecte de lege. La data de 27 februarie 2023, cele două proiecte legislative au fost republicate pe site-ul Ministerului Educației pentru o consultare publică de 10 zile, observându-se diferențe semnificative cu privire la noile propuneri legislative față de cele publicate în vara anului 2022.

Ulterior, în urma procedurii de avizare interministerială, la data de 03.04.2023, cele două proiecte de lege au fost transmise de către Guvernul României către Camera Deputaților.

Cu privire la **proiectul Legii învățământului superior** ce face obiectul prezentei obiecții, acesta a fost înregistrat la Camera Deputaților cu numărul *PL-x 254* din data de 05.04.2023.

Proiectul *Legii învățământului superior* s-a aflat în procedură de urgență și a fost votat la data de **10.05.2023** de către Plenul Camerei Deputaților, în calitate de primă cameră sesizată.

La aceeași dată, proiectul a fost transmis către Senat, în calitate de cameră decizională, iar la data de 22.05.2023, a fost votat de Plenul Senatului.

Conform expunerii de motive, proiectul de lege reglementează următoarele: „*sistemul de educație superior, asigură cadrul pentru exercitarea sub autoritatea statului român a dreptului la învățatură pentru studenți/cursanți și statutul personalului didactic de predare, didactic auxiliar și de conducere din întregul sistem de învățământ superior de stat și particular, personalului didactic care îndeplinește funcții de îndrumare și control, precum și celorlalte categorii de personal didactic, nominalizate în lege*”.

Totodată, se arată că impactul social al proiectului de lege este reprezentat de „*pregătirea specialiștilor prin diversificarea opțiunilor față de tipul de pregătire profesională a studenților / cursanților.*”, iar efectele preconizate sunt următoarele: „*1) pe termen scurt - se creează premisele*

pentru: o mai bună adaptarea a rețelei universitare la cerințele pieței muncii, asigurarea calității educației, precum și compatibilizarea sistemului național de învățământ cu sistemul european de educație și formare profesională. 2) pe termen lung - integrarea mai rapidă a absolvenților pe piața forței de muncă.”

Cu toate acestea, învedereăm instanței de contencios constituțional faptul că prezentul proiect de lege ce face obiectul obiecției de neconstituționalitate, în forma adoptată de Parlamentul României, se îndepărtează de la dezideratele antemenționate, **abdicând de la imperativele constitutionale prevăzute la art. 1 alin. (3) și (5), art. 16 alin. (1) și (2), art. 32 alin. (1), (5) și (6), art. 136, 148 alin. (1) și (2) din Constituția României**, republicată.

Sub aspect procedural, proiectul de lege a fost adoptat cu încălcarea dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. n) raportat la art. 75 din Constituția României, republicată.

II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL

Constituția României, republicată

Articolul 1 - Statul român

(3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.

(...)

(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

Articolul 16 - Egalitatea în drepturi

(1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

(2) Nimeni nu este mai presus de lege.

Articolul 32 - Dreptul la învățătură

(1) Dreptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instrucție și de perfecționare.

(...)

(5) Învățământul de toate gradele se desfășoară în unități de stat, particulare și confesionale, în condițiile legii.

(6) Autonomia universitară este garantată.

Articolul 136 - Proprietatea

- (1) *Proprietatea este publică sau privată.*
- (2) *Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.*
- (3) *Bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.*
- (4) *Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.*
- (5) *Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice.*

Articolul 148 - Integrarea în Uniunea Europeană

- (1) *Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor.*
- (2) *Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.*

Articolul 73 - Legiferarea

- (3) *Prin lege organică se reglementează:*
.....
n) *organizarea generală a învățământului;*

Articolul 75 - Sesizarea camerelor

- (1) *Se supun spre dezbatere și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, proiectele de legi și propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri, precum și proiectele legilor organice prevăzute la articolul 31 alineatul (5), articolul 40 alineatul (3), articolul 55 alineatul (2), articolul 58 alineatul (3), articolul 73 alineatul (3) literele e), k), l), n), o), articolul 79 alineatul (2), articolul 102 alineatul (3), articolul 105 alineatul (2), articolul 117 alineatul (3), articolul 118 alineatele (2) și (3), articolul 120 alineatul (2), articolul 126 alineatele (4) și (5) și articolul 142 alineatul (5). Celelalte proiecte*

de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului.

(2) Prima Cameră sesizată se pronunță în termen de 45 de zile. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită termenul este de 60 de zile. În cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate.

(3) După adoptare sau respingere de către prima Cameră sesizată, proiectul sau propunerea legislativă se trimite celeilalte Camere care va decide definitiv.

(4) În cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit alineatului (1), intră în competența sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și cea de-a doua Cameră este de acord. În caz contrar, numai pentru prevederea respectivă, legea se întoarce la prima Cameră sesizată, care va decide definitiv în procedură de urgență.

(5) Dispozițiile alineatului (4) referitoare la întoarcerea legii se aplică în mod corespunzător și în cazul în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei Camere.

III. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

III.1. MOTIVE EXTRINSECI DE NECONSTITUȚIONALITATE

III.1.1. Încălcarea dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. n) raportat la art. 75 din Constituția României, republicată;

Procedura care a stat la baza adoptării proiectului de lege a fost viciată, nefiind respectată instituția întoarcerii legii.

Dispozițiile **art. 10 alin. (4), art. 15 alin. (1) și (6), art. 19, art. 147 alin. (10)** ale proiectului legii învățământului superior **nu au natura unei legi organice**, nefiind incidente dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituție, motiv pentru care, prin raportare la art. 75 alin. (1), (4) și (5), **competența decizională aparține Camerei Deputaților**, iar nu Senatului.

Sub aspect procedural, învedereăm instanței de contencios constituțional faptul că adoptarea proiectului de lege a învățământului superior **s-a realizat cu încălcarea art. 73 alin. (3) lit. n) raportat la art. 75 alin. (1) și (5) din Constituția României**, republicată.

Astfel, în aceste condiții, încălcarea procedurii constituționale de adoptare a unei legi, astfel cum este prevăzută de Constituția României, **reprezintă o încălcare în sine a normelor constituționale cu consecința declarării proiectului de lege ca neconstituțional in integrum**. Sub acest aspect, amintim de considerentele Comisiei de la Veneția menționate în Raportul denumit *Rule*

*of law checklist*¹, care statuează rolul fundamental al respectării procedurilor de adoptare a legilor ca o garanție a respectării statului de drept și a valorilor democratice.

În aceleași condiții, prin raportare inclusiv la jurisprudența Curții Constituționale (*Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, Decizia nr. 128 din 6 martie 2019*) s-a reținut în cadrul considerentelor decisive faptul că dispozițiile constituționale „care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție”.

În acest sens, vă învederăm faptul că procedura legislativă care a stat la baza proiectului legii învățământului superior a fost vădit viciată, prin nerespectarea imperativelor art. 75 alin. (5) raportat la art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituția României, republicată, pentru următoarele motive:

În primul rând, prin raportare la prevederile art. 73 alin. (3) lit. n) și art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, în domeniul rezervat legii organice reprezentat de **organizarea generală a învățământului**, orice inițiativă legislativă sau proiect de lege se supune adoptării Senatului, în calitate de cameră decizională.

Cu toate acestea, **nu toate normele juridice prevăzute în cadrul proiectului legii învățământului superior se subsumează categoriei de norme juridice care reglementează organizarea generală a învățământului.** Astfel, prin raportare la complexitatea raporturilor juridice care pot lua naștere în sfera domeniului învățământului, nu toate normele juridice cuprinse în acte normative care au ca obiect reglementarea învățământului se pot circumscrie sferei organizării generale a învățământului. Cu alte cuvinte, ar fi eronat să se stabilească o identitate între sfera reglementărilor care vizează sistemul de învățământ superior, în ansamblu, și totalitatea normelor juridice care se subsumează conceptului constituțional reprezentat de *organizare generală a învățământului*.

În lipsa existenței unui criteriu obiectiv, clar privind normele juridice care intră sub incidența conceptului constituțional de *organizare generală a învățământului*, se impune identificarea acelor elemente care statuează dacă o normă juridică, prin conținutul său, are caracter organic și se supune adoptării de către Senat, în calitate de cameră decizională în temeiul art. 73 alin. (3) lit. n) raportat la art. 75 din Constituția României, republicată. Important de amintit este și aprecierea Curții care, într-o bogată jurisprudență (cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, Decizia nr. 548 din 15 mai 2008), a reținut că „*este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice*”.

În acest sens, în ipoteza în care proiectul legii învățământului superior cuprinde și norme juridice de natura legii ordinare, precum și norme juridice de natura legii organice, dar care, sub aspect procedural, nu sunt de competența decizională a Senatului, **se evidențiază concluzia că pentru aceste categorii de norme juridice competența decizională aparține Camerei**

¹ Raportul *Rule of Law checklist*, adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 106-a Sesiune Plenară, Veneția, 11-12 martie 2016, p. 21,

Deputaților, fiind astfel incident art. 75 alin. (5) raportat la alin. (1) și (4) din Constituția României.

Or, dispozițiile **art. 10 alin. (4), art. 15 alin. (1), (6), art. 19, art. 147 alin. (10)** ale proiectului legii învățământului superior **nu au natura unei legi organice**, nefiind incidente dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituție, motiv pentru care, prin raportare la art. 75 alin. (1), (4) și (5), **competența decizională aparține Camerei Deputaților**, iar nu Senatului. Astfel, procedura care a stat la baza adoptării proiectului de lege a fost viciată, nefiind respectată instituția *întoarcerii legii*.

Astfel, dispozițiile **art. 10 alin. (4), art. 15 alin. (1), (6), art. 19, art. 147 alin. (10)** proiectului legii învățământului superior au fost modificate substanțial de către Senat, în cadrul dezbaterilor Comisiei pentru Învățământ a Senatului din perioada 16-20 mai 2022, motiv pentru care exista obligația constituțională ca în temeiul art. 75 alin. (4) și (5) din Constituția României, întregul proiect de lege să se reîntoarcă la Camera Deputaților, cameră decizională exclusiv în privința textelor de lege enumerate. Învederăm astfel și considerentele decisive din cadrul Deciziei nr. 235 din 2 iunie 2020 *„nu este posibil ca o prevedere să fie introdusă, în etapa adoptării în Camera decizională, exclusiv de către aceasta, dacă, strict în privința ei, această Cameră nu are competența de legiferare decizională definitivă atribuită expres de art. 75 alin. (1) din Constituție, deoarece ar însemna ca acea normă legală să fie rezultatul adoptării de către o singură Cameră parlamentară, ceea ce contravine principiului bicameralismului”*.

Mai mult, prin aceeași decizie, pronunțată într-o speță similară, s-a statuat că *„procedura de a adoptare a legii ar fi fost conformă dispozițiilor constituționale numai în măsura în care Senatul nu ar mai fi adus modificări sau completări normelor care ar fi trebuit adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, respectiv normelor care privesc răspunderea penală pentru anumite infracțiuni săvârșite împotriva unor categorii de personal didactic. Or, Senatul a adoptat o serie de amendamente care modifică aceste norme (...)”*

Ca atare, prin raportare la proiectul de lege supus analizei instanței de contencios constituțional, proiectul Legii învățământului superior a fost adoptat cu nerespectarea art. 75 alin. (1), (4) și (5) raportat la art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituția României, având în vedere că pentru următoarele dispoziții amendate de către Senat, proiectul nu s-a reîntors la Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională în aceste materii:

1. Dispozițiile **Art. 10 alin. (4)** din proiectul de lege, astfel cum au fost modificate La Senat, prevăd următoarele: *Prin derogare de la prevederile art. 66 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, instituțiile de învățământ superior de stat sunt autorizate, prin prezenta lege, să redistribuie creditele bugetare din soldul la finanțarea de bază, sumele rămase neconsumate și reportate din anii precedenți pentru obiective de investiții noi, sumele rămase necheltuite din investiții finalizate, pentru obiective de investiții noi, pentru obiective de investiții în continuare, precum și alte cheltuieli de natura investițiilor. Sumele rămase în sold, pentru facilități de transport pentru studenți, subvenții pentru cămine cantine și sumele pentru bursele studenților neridicate în termen, pot fi utilizate în anii următori pentru acordarea de burse*

pentru studenți, precum și alte cheltuieli de natura investițiilor pentru infrastructura de cămine, cantine, pentru susținerea activităților centrelor pentru consiliere și orientare în carieră.

În acest caz, norma juridică are ca obiect de reglementare **instituirea unei derogări** de la prevederile art. 66 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, în sensul de a permite instituțiilor de învățământ superior să schimbe destinația fondurilor publice alocate prin finanțarea de bază. Cu alte cuvinte, actuala derogare prevede posibilitatea instituțiilor de învățământ de a reporta excedentele bugetar ale finanțării de bază alocate de la bugetul de stat în scopul acordării de facilități de transport pentru studenți, subvenții pentru cămine și cantine, efectuarea de investiții etc.

Or, prin interpretarea art. 73 alin. (3) din Constituția României, republicată, materia finanțelor publice nu este subsumată domeniilor rezervate legii organice. Mai mult decât atât, prin inclusiv analiza art. 75 alin. (1) din Constituție, camera decizională într-o astfel de materie era reprezentată de Camera Deputaților. **Ca atare, neîntoarcerea proiectului de lege la Camera Deputaților, urmare a modificărilor admise cu privire la art. 10 alin. (4) din proiect, reprezintă o vădită încălcare a dispozițiilor art. 74 alin. (1), (4) și (5) din Constituție.**

2. În aceeași ordine de idei, instituția constituțională a *întoarcerii legii* nu a fost aplicată nici în cazul prevederilor **art. 15 alin. (1) și (6)** din proiectul de lege care stipulează următoarele:

(1) Instituțiile de învățământ superior pot înființa, singure sau prin asociere după caz societăți comerciale, fundații, asociații, unități de învățământ preuniversitar, consorții pentru învățământ dual, spitale universitare, farmacii universitare, unități medicale stomatologice, și cabinete de specialitate, inclusiv stomatologice, cu aprobarea senatului universitar, conform prevederilor legale. Condiția ca acestea să se înființeze este aceea ca ele să contribuie la creșterea performanțelor instituției și să nu influențeze negativ în niciun fel activitățile de învățământ și cercetare. Obiectul de activitate al societăților, asociațiilor și/sau fundațiilor trebuie să fie conexe misiunii instituției de învățământ superior.

.....

(6) La constituirea societăților comerciale, a fundațiilor sau a asociațiilor, instituția de învățământ superior de stat poate contribui exclusiv cu bani, brevete de invenție și alte drepturi de proprietate intelectuală. Instituția de învățământ superior poate acorda prin contract dreptul de administrare și folosință asupra bunurilor societăților comerciale sau asociațiilor, în care are calitatea de asociat sau acționar, ori fundațiilor, în care are calitatea de fondator, cu aprobarea senatului universitar. Dreptul de folosință și de administrare asupra bunurilor proprietate publică nu poate constitui aport al instituției de învățământ superior la capitalul social al unei societăți comerciale, fundații sau asociații.

Inclusiv de această dată, Senatul, prin Comisia pentru Învățământ a adus o serie de modificări substanțiale la art. 15 alin. (1) și (6) din proiectul de lege, permițând instituțiilor de învățământ superior să înființeze, să organizeze și să finanțeze asociații, fundații, societăți întemeiate pe Legea societăților nr. 31/1990, spitale universitare, farmacii, unități medicale stomatologice. Or, sub nicio formă aceste prevederi nu pot fi subsumate domeniului organic al *organizării generale a*

învățământului prevăzut la art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituția României, fiind mai degrabă norme juridice care vizează exclusiv modalitatea prin care instituțiile de învățământ superior pot realiza activități conexe actului educațional prin intermediul unor noi persoane juridice de drept privat cu sau fără scop lucrativ. Însăși această extindere excesivă a sferei de activitate a instituțiilor de învățământ superior reprezintă o dovadă a faptului că prevederile art. 15 alin. (1) și (6) nu pot fi circumscrise art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituție, neputând fi vorba despre o reglementare a organizării generale a învățământului. **Ca atare, și de această dată, modificările aduse de Comisia pentru Învățământ a Senatului cu privire la art. 15 alin. (1) și (6) din proiectul de lege determinau incidența prevederilor art. 75 alin. (1), (4) și (5) din Constituția României, nerespectarea instituției întoarcerii legii atrăgând astfel declararea ca neconstituțională a întregului proiect de lege.**

3. În continuare, aceleași vicii de neconstituționalitate rezidă inclusiv prin modul în care Senatul a înțeles să modifice prevederile art. 19 alin. (1) și (3) din lege care stipulează următoarele:

(1) Pentru îndeplinirea obiectivelor ce decurg din misiunea asumată, orice instituție de învățământ superior poate cuprinde următoarele componente organizatorice: facultăți, departamente, departamente pentru pregătirea personalului didactic, școli doctorale, institute, centre sau laboratoare, unități de proiectare, centre de consultanță, clinici sau spitale universitare și/sau alte structuri/unități medicale, precum unități medicale ambulatorii, inclusiv stomatologice, și cabinete de specialitate, inclusiv stomatologice, laboratoare de tehnică dentară, institute de pregătire în rezidențiat, farmacii universitare, studiouri și ateliere artistice, de artele spectacolului, muzee, studiouri și ateliere audiovizuale, cinematografie și fotografie, grădini botanice, teatre, muzee, radio și televiziune, tipografii, edituri, publicații, centre pentru formarea continuă a resurselor umane, unități de microproducție și prestări servicii, unități de cazare și alimentație publică, stațiuni didactice/baze didactice pentru aplicații și performanță în sport, stațiuni experimentale sau alte entități pentru activități de producție și transfer de cunoaștere și tehnologie, centre de competență, universitare precum și unități de învățământ preuniversitar. În structura instituțiilor de învățământ superior funcționează direcții și servicii tehnico administrative. Instituțiile de învățământ superior românești pot organiza filiale universitare.

(3) Componentele funcționale prevăzute la alin. (1) și (2) sunt organizate de fiecare instituție de învățământ superior, astfel încât instituția să își realizeze misiunea, să asigure standardele de calitate, să gestioneze în mod eficient activitățile de învățământ, cercetare, producție sau transfer cognitiv și tehnologic și să asigure sprijinul adecvat membrilor comunității universitare, astfel încât să poată duce la îndeplinire obiectivele strategice ale instituției de învățământ superior.

Din conținutul acestor prevederi, care încalcă în mod vădit inclusiv prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată, având în vedere faptul că noțiunile de „componente organizatorice” și „componente funcționale” nu sunt definite, s-ar desprinde ideea că instituțiile de învățământ superior pot înființa o serie de noi entități juridice, parte dintre acestea având un pronunțat caracter lucrativ, destinate în mod cert întreprinderii unei activități economice. Mai mult, deși alin. (3) al articolului 19 prevede că activitatea acestor entități contribuie la îndeplinirea „obiectivelor strategice ale instituției de învățământ superior”, este evident că prevederile art. 19 alin. (1) nu pot fi subsumate domeniului rezervat legii organice reprezentat de art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituția României, republicată.

Ca atare, și de această dată, modificările adoptate de Senat cu privire la forma dispozițiilor art. 19 alin. (1) și (3) implicau în mod inerent **reîntoarcerea proiectului de lege la Camera Deputaților**, în calitate de for decizional, având în vedere dispozițiile art. 75 alin. (1), (4) și (5) din Constituția României, republicată.

4. Art. 147 alin. (10) din proiectul de lege, astfel cum a fost adoptat de Senat, prevede următoarele:

(10) Pentru sumele de bani sau bunurile primite de instituțiile de învățământ superior în baza unui legat cu sarcină sau a unei donații cu sarcină, senatul universitar hotărăște asupra modalității de gestionare a acestora, putând constitui plasamente de fonduri, realiza investiții, încheia contracte de vânzare, de schimb sau de închiriere sau desfășurând orice altă activitate considerată oportună, cu respectarea prevederilor legale în vigoare, în scopul îndeplinirii sarcinilor impuse prin testament sau prin contractul de donație, utilizate în acord cu misiunea instituției de învățământ superior.

Inclusiv de această dată amendamentul votat de Senat, reprezentat de art. 147 alin. (10) din proiectul legii supus analizei instanței de contencios constituțional **nu se poate subsuma organizării generale a învățământului**, ca premisă de adoptare a acestuia de către Senat, în calitate de cameră decizională, în contextul în care prin obiectul său de reglementare, prevederile alin. (10) **dispun în domeniul regimului juridic general al proprietății și al moștenirii**, prevăzut la art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, republicată.

Apreciem că acest text prezintă grave erori de conținut care reclamă o vădită neînțelegere a instituțiilor juridice reprezentate de *contractul de donație cu sarcină*, precum și de *legatul cu sarcină*, acestea subsumându-se liberalităților a căror instituire determină un transfer de proprietate *inter vivos* sau *mortis causa*. Dincolo de aceste aspecte, în materia legatului cu sarcină și donației cu sarcină sunt incidente art. 1027 și următoarele și 1.054 și următoarele din Codul civil. Teza finală din textul mai sus citat din proiectul de lege - *utilizate în acord cu misiunea instituției de învățământ superior* - contravine reglementării din dreptul comun, fiind de natură să conducă la numeroase situații litigioase, în contextul în care **îndeplinirea sarcinii, ulterior momentul acceptării donației, respectiv a legatului, ar fi condiționată de respectarea misiunii instituției de învățământ superior gratificate.**

Ca atare, într-o astfel de situație, cu vădita nerespectare a instituțiilor juridice privind donațiile și legatele cu sarcină, Senatul, prin Comisia pentru Învățământ, a adus modificări art. 147 alin. (10), modificări care se subsumează în mod evident domeniului rezervat legii organice edictat de art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României. **Cu toate acestea, din analiza art. 75 alin. (1) din Constituția României, se desprinde concluzia că în domeniul general al regimului juridic al proprietății și al moștenirii, Camera Deputaților este forul decizional, motiv pentru care, date fiind modificările aduse art. 147 alin. (10) de către Senat, se impunea reîntoarcerea proiectului de lege către Camera Deputaților, în virtutea art. 75 alin. (4) și (5) din Legea Fundamentală.**

În aceste condiții, **adoptarea proiectului legii învățământului superior de către Senat**, în calitate de cameră decizională, **fără a fi retransmis către Camera Deputaților**, în acord cu prevederile art. 75 alin. (5) din Constituția României, republicată, în ceea ce privește prevederile art.

10 alin. (4), art. 15 alin. (1), (6), art. 19, art. 147 alin. (10) **încalcă prevederile constituționale, cu consecința declarării neconstituționale a legii învățământului superior *in integrum*.**

III.1.2 Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată

Prin conținutul său normativ, Legea adoptată aduce atingere prevederilor art. 1 alin. (3) și (5), în ceea ce privește principiul securității juridice, previzibilității și clarității normelor, astfel cum a fost dezvoltat într-o bogată jurisprudență constituțională.

Cu titlu preliminar, învederăm faptul că jurisprudența Curții Constituționale a reținut că **respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative constituie un veritabil criteriu de constituționalitate** prin raportare la aplicarea art. 1 alin. (5) din Constituție. De asemenea, instanța constituțională a reținut că accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului (Decizia nr. 139 din 13 martie 2019).

În acest sens, prin Decizia nr. 681/2021 și Decizia nr. 26/2012, Curtea Constituțională a reținut următoarele: *„Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea constată că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare.*

Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției“, și pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, „în România, respectarea [...] legilor este obligatorie“. Astfel, Curtea constată că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.”

Cu toate că principiul calității legii nu este enunțat în mod expres prin Constituție, acesta a fost recunoscut și consacrat prin jurisprudența Curții Constituționale, care a stabilit că **originea acestuia se regăsește în art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală**. La modul general, s-a considerat că legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate pentru a putea fi respectată de destinatarii săi, în sensul adaptării corespunzătoare a conduitei de către aceștia.

În același sens, prin Decizia nr. 473/2013, Curtea Constituțională a statuat, de principiu, că *„orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie*

dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii. “

Or, în ceea ce privește proiectul Legii învățământului superior, normele juridice redactate sunt profund viciate, date fiind instituirea paralelismelor legislative, vădita incoerență a terminologiei uzitate, precum și prin lipsa unui stil normativ care să caracterizeze în ansamblu proiectul de lege.

În primul rând, legiuitorului îi revine obligația, ca, în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea principiului clarității și previzibilității legii (decizia CCR nr. 405/2016).

Elocvent este și avizul consultativ al Consiliului Legislativ nr. 306 din 28.03.2023 prin care, cu titlu general, s-au reținut la punctul 5 următoarele *„semnalăm unele încălcări repetate ale normelor de tehnică legislativă, prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare:*

a) articole cu un număr foarte mare de alineate, care reglementează mai multe ipoteze juridice distincte, precum și alineate cu mai mult de două teze; a se vedea, de exemplu, art. 148, 210 sau 215;

b) existența unor paralelisme în cuprinsul proiectului de lege, un exemplu elocvent în acest sens fiind definirea expresiei „libertate academică”, la art. 10 alin. (6), art. 215 alin. (3) și pct. 41 din anexă;

c) lipsa de rigoare în ceea ce privește utilizarea acronimelor, inclusiv redarea acestora între paranteze; astfel, cu titlu de exemplu, precizăm că la prima utilizare în text trebuie să se utilizeze următorul model de redactare: „Cadrul național al calificărilor, denumit în continuare CNC”, în vreme ce orice referire ulterioară la acesta trebuie să se facă, în principiu, prin utilizarea acronimului.

Totodată, semnalăm că textul propus conține o serie de inadvertențe de redactare și de ordin gramatical, după cum urmează:

a) dezacorduri între diferite părți de propoziție; de exemplu, în cazul normei de trimitere la anexă – „Termenii și expresiile utilizate (...) sunt definiți” sau la titlul anexei: „Lista definițiilor termenilor și a expresiilor utilizate (...)”.

b) inserarea virgulei între subiect și predicat: de exemplu, art. 10 alin. (4) teza a doua – „Sumele (...), pot fi utilizate” și art. 31 alin. (2) – „Activitățile (...), se pot realiza”, dar și alte situații de utilizare improprie a virgulei în text, de exemplu, la art. 6 alin. (5) sau art. 16 alin. (8) lit. b), ori absența acesteia înaintea sintagmei „precum și”;

c) utilizarea improprie a virgulei și/sau a conjuncțiilor de coordonare în enumerări; de exemplu, la art. 27 alin. (1), expresia „proiectare, organizare, predare și, conducere și realizare efectivă a învățării, aplicare practică, cercetare și evaluare”, sau la art. 29 alin. (3), expresia „cu nerecunoașterea studiilor pentru beneficiari, și cu retragerea imediată”, dar și situații în care enumerările în text nu se finalizează prin folosirea conjuncțiilor de coordonare („și”, ”sau”) ori a sintagmei „precum și”;

d) scrierea unor cuvinte cu inițială mare deși contextul nu impune acest aspect, dar și invers, unii termeni sunt redactați cu inițială mică, deși trebuia să fie redați cu inițială mare.

Având în vedere aspectele arătate, este necesară revederea în ansamblu a proiectului, din perspectiva remedierii tuturor inadvertențelor menționate.”

Or, învederăm instanței de contencios constituțional faptul că nu numai că **aceste vicii nu au fost înlăturate prin amendamente** apte să pună în acord normele juridice prezente cu observațiile Consiliului Legislativ, însă prin modificările și completările aduse proiectului de lege pe parcursul procedurii legislative **au fost generate o serie de noi inadvertențe legislative**, Parlamentul, în ansamblul său, abdicând de la misiunea de a asigura claritatea, previzibilitatea și precizia normei, condiții prevăzute de art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și care se circumscriu principiului legalității prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție.

Astfel, învederăm următoarele:

1. Proiectul de lege utilizează o serie de noțiuni diferite pentru a defini același concept, creând astfel o incertitudine în ceea ce privește corecta interpretare și aplicare a legii. Astfel, cu titlu exemplificativ, arătăm faptul că art. 6 alin. (3) din proiectul de lege prevede: *(3) Instituțiile de învățământ superior sunt **organizații furnizoare de educație**, care desfășoară activități de învățământ, pe bază de programe de studii autorizate și, după caz, acreditate, în condițiile legii, de formare inițială și continuă, programe ce funcționează cu respectarea principiului asigurării calității pentru satisfacerea încrederii beneficiarilor direcți și indirecti din societate.*

În același timp, art. 121 alin. (1) prevede că *O persoană dobândește statutul de student și de membru al unei comunități universitare numai prin înmatriculare, în urma admiterii sale într-o instituție de învățământ superior acreditată sau **organizație furnizoare de educație autorizată să funcționeze provizoriu.***

Mai mult, art. 35 alin. (4) prevede *Absolvenții programelor de studii universitare din instituții de învățământ superior autorizate să funcționeze provizoriu, finalizează studiile, prin examen, numai în cadrul instituțiilor de învățământ superior acreditate care au programe de studii cu profil similar.*

Ca atare, proiectul de lege supus atenției Curții nu utilizează o terminologie unitară aptă să distingă între noțiunea de *instituție de învățământ superior autorizate să funcționeze provizoriu*, respectiv *organizație furnizoare de educație autorizată să funcționeze provizoriu*. Presupunem întemeiat că, similar aceleiași critici formulate pe marginea proiectului de lege a învățământului preuniversitar, legiuitorul nu face o corectă distincție între entitatea cu personalitate juridică ce poate înființa o instituție de învățământ superior și însăși instituția de învățământ superior, persoană juridică distinctă. Astfel, prin modalitatea de redactare a textului de lege se instituie o **insecuritate juridică** în ceea ce privește modalitatea de înființare a instituțiilor de învățământ superior.

Așadar, față argumentele jurisprudențiale amintite, textele de lege enunțate încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Legea Fundamentală.

2. În ceea ce privește normele juridice de natură fiscală cuprinse în proiectul legii învățământului superior, semnalăm faptul că prin intermediul acestora se încalcă în mod cert art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, în contextul instituirii unor **paralelisme legislative** menite să încalce imperativele privind securitatea juridică a circuitului civil.

Astfel, art. 95 prevede următoarele:

(1) Operatorii economici care încheie contract de parteneriat cu instituțiile de învățământ superior pentru organizarea și desfășurarea formei de învățământ superior dual, beneficiază de facilități la plata impozitelor, taxelor și contribuțiilor datorate bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor fondurilor speciale sau bugetelor locale, potrivit prevederilor legale, după cum urmează:

a) valoarea cumulată a burselor plătite de operatorii economici studenților înmatriculați la forma de învățământ superior dual se deduce din impozitul pe profit/pe venit, după caz, al acestora;

b) valoarea cumulată a investițiilor dedicate activităților de învățare prin muncă se deduce din impozitul pe profit/pe venit, după caz, al operatorilor economici.

În ceea ce privește alin. (1) a articolul precitat, se instituie un veritabil **paralelism legislativ**, în contextul în care o atare facilitate fiscală este prevăzută deja la art. 25 alin. (9) din Codul fiscal adoptat prin Legea 227/2015, cu modificările și completările ulterioare, care prevede următoarele:

*Sunt cheltuieli deductibile pentru determinarea rezultatului fiscal cheltuielile efectuate pentru organizarea și desfășurarea învățământului profesional și tehnic, învățământului dual preuniversitar și **universitar**, potrivit reglementărilor legale din domeniul educației naționale.*

Astfel, deductibilitatea cheltuielilor efectuate de operatorii economici parteneri ai instituțiilor de învățământ superior dual este deja prevăzută expres în textul Codului fiscal, motiv pentru care textul de la art. 95 alin. (1) din proiectul legii învățământului superior este neconstituțional raportat la art. 1 alin. (3) și (5) din Legea Fundamentală.

*(2) Personalul desemnat de operatorul economic pentru îndrumarea directă a învățării prin muncă beneficiază de **scutire a plății impozitului pe venitul din salarii**, în conformitate cu metodologia aprobată prin ordin comun al ministrului finanțelor și al ministrului educației.*

În ceea ce privește alin. (2) al art. 95 din proiectul de lege, apreciem că este neconstituțională în contextul reglementării distincte a unei scutiri de la plata impozitului pe venit fără a se ține cont de faptul că o astfel de normă juridică ar fi trebuit integrată în cadrul prevederilor art. 60 din Codul fiscal, care reglementează într-o manieră unitară, condițiile în care se poate acorda o atare facilitate fiscală.

(3) Persoanele fizice care desfășoară activități de tutoriat, angajate la operatori economici implicați în programe de învățământ superior dual, beneficiază de prevederile art. 60 pct. 2 din Legea nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare.

(4) De prevederile alin. (3) beneficiază și studenții angajați de operatorii economici în baza prevederilor alin. (2).

În ciuda unei încercări de a institui o normă de trimitere la Codul fiscal, alin. (3) și alin. (4) din proiectul de lege reglementează neconstituțional posibilitatea anumitor categorii de persoane de a beneficia de scutirea de la plata impozitului pe venit. Astfel, art. 60 Cod fiscal reglementează categoriile de contribuabili, precum și condițiile în care se poate acorda o astfel de facilitate fiscală. Cu titlu exemplificativ, art. 60 pct. 1 Cod fiscal scutește de la plata impozitului persoanele cu handicap grav sau accentuat, iar art. 60 pct. 2 Cod fiscal reglementează situația persoanelor fizice, care realizează venituri din salarii și asimilate salariilor prevăzute ca urmare a desfășurării activității de creare de programe pentru calculator.

Astfel, alin. (3) și (4) ale art. 95 din proiect sunt inaplicabile, determinând o insecuritate juridică, în contextul în care trimiterea la art. 60 pct. 2 Cod fiscal este lipsită de orice logică juridică.

(5) Condițiile specifice pentru beneficiarii menționați la alin. (3) și (4) sunt stabilite prin ordin comun al ministrului educației, ministrului muncii și solidarității sociale și al ministrului finanțelor.

În ceea ce privește alin. (5), acesta intră într-o vădită contradicție cu art. 5 alin. (5) Cod fiscal care prevede următoarele:

Sub sancțiunea nulității absolute, instituțiile publice din subordinea Guvernului, altele decât Ministerul Finanțelor Publice, nu pot elabora și emite norme care să aibă legătură cu prevederile prezentului cod, cu excepția celor prevăzute în prezentul cod.

Astfel, un eventual ordin comun adoptat inclusiv de ministrul educației și ministrul muncii ar fi lovit de nulitate absolută în contextul în care ar emana de la două autorități publice centrale care nu au competența legală de a emite dispoziții care „să aibă legătură cu prevederile” Codului fiscal.

Aceleași critici de neconstituționalitate se răsfrâng inclusiv cu privire la prevederile art. 66 alin. (2), respectiv din proiectul de lege care prevăd următoarele:

*Art. 66. (2) Pe toată durata activității, studentul-doctorand beneficiază de recunoașterea vechimii în muncă și specialitate, precum și de asistență medicală și stomatologică gratuită în condițiile prevăzute de Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și de contractul-cadru, **fără plata contribuțiilor sociale obligatorii reglementate***

Lipsa unei reglementări unitare a acestor măsuri de natură fiscală, în cuprinsul Codului fiscal, reprezintă vădite încălcări ale principiului securității juridice.

3. **În ceea ce privește corelarea între dispozițiile proiectului de lege**, atragem atenția asupra art. 9 alin. (2) stipulează următoarele: *Inițiativa înființării instituției de învățământ superior de stat aparține Guvernului. Inițiativa și resursele financiare și materiale necesare înființării instituției de învățământ superior particular sau confesional particulare aparțin unei fundații, unei asociații sau unui cult religios, unei entități a cultelor recunoscute, ori altui furnizor de educație certificat prin evaluare externă a calității și recunoscut ca atare, potrivit prevederilor prezentei legi, denumit fondator.* Cu toate acestea, art. 9 alin. (4) prevede următoarele: *Instituțiile de învățământ de stat și*

particulare se reorganizează / desființează cu respectarea principiului simetriei actului de înființare, respectiv prin lege sau hotărâre a Guvernului, după caz.

La fel, art. 239 alin. (3) prevede: *Acreditarea și înființarea instituțiilor de învățământ superior se face prin lege, promovată de Guvern, la inițiativa Ministerului Educației, pe baza propunerii ARACIS.* În acest sens, se poate observa o lipsă de claritate în ceea ce privește procedura înființării, reorganizării, respectiv a desființării instituțiilor de învățământ superior. Mai mult, conform practicii jurisprudențiale a Curții, **principiul simetriei nu se aplică în dreptul public.** În Decizia nr. 147/2007 a Curții Constituționale s-a statuat: *„Bazându-și soluțiile pe principiul simetriei, legiuitorul nu a ținut seama de faptul că aplicarea acestui principiu în dreptul public, cu atât mai mult în dreptul constituțional, cu deosebire la organizarea și funcționarea autorităților publice, nu este posibilă. Principiul simetriei este un principiu al dreptului privat, fiind exclusă posibilitatea aplicării acestuia în dreptul public”.* Așadar, apreciem că această prevedere contrară jurisprudenței Curții Constituționale încalcă principiul securității juridice, previzibilității și clarității normelor.

4. Potrivit art. 19 alin. (1) din proiectul de lege: *Pentru îndeplinirea obiectivelor ce decurg din misiunea asumată, orice instituție de învățământ superior poate cuprinde următoarele componente organizatorice: facultăți, departamente, departamente pentru pregătirea personalului didactic, școli doctorale, institute, centre sau laboratoare, unități de proiectare, centre de consultanță, clinici sau spitale universitare și/sau alte structuri/unități medicale, precum unități medicale ambulatorii, inclusiv stomatologice, și cabinete de specialitate, inclusiv stomatologice, laboratoare de tehnică dentară, institute de pregătire în rezidențiat, farmacii universitare, studiouri și ateliere artistice, de artele spectacolului, muzee, studiouri și ateliere audiovizuale, cinematografie și fotografie, grădini botanice, teatre, muzee, radio și televiziune, tipografii, edituri, publicații, centre pentru formarea continuă a resurselor umane, unități de microproducție și prestări servicii, unități de cazare și alimentație publică, stațiuni didactice/baze didactice pentru aplicații și performanță în sport, stațiuni experimentale sau alte entități pentru activități de producție și transfer de cunoaștere și tehnologie, centre de competență, cluburi sportive precum și unități de învățământ preuniversitar. În structura instituțiilor de învățământ superior funcționează direcții și servicii tehnico-administrative. Instituțiile de învățământ superior românești pot organiza filiale universitare.*

Astfel, reiterând acest text de lege, se poate observa inclusiv o vădită încălcare a securității juridice, dată fiind neclaritatea și ambiguitatea care caracterizează maniera redacțională. Apreciam că în lipsa unei definiții a componentelor organizatorice, prin modalitatea de redactare a textului de lege se instituie o **insecuritate juridică** în ceea ce privește reglementarea componentelor organizatorice cuprinse de instituțiile de învățământ superior.

Astfel neconstituționalitatea legii derivă din faptul că se realizează o confuzie cu privire la componentele organizatorice prevăzute. Or, Curtea Constituțională, a reținut, în jurisprudența sa constantă, că respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative constituie un veritabil criteriu de constituționalitate prin raportare la aplicarea art. 1 alin. (5) din Constituție. De asemenea, instanța constituțională a reținut că **accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice**, constituind garanții împotriva arbitrariului (Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019).

Este necesară includerea unor elemente definite prin lege pentru evitarea arbitrariului, obiectivul fiind tocmai să se asigure faptul că sunt adoptate măsurile necesare care nu generează instabilitate suplimentară.

Pentru toate aceste motive, rugăm Curtea să constate neconstituționalitatea proiectului de lege a învățământului superior, în ansamblul său.

III.2. MOTIVE INTRINSECI DE NECONSTITUȚIONALITATE

Reiterăm faptul că proiectul legii învățământului superior, în forma adoptată de Senat la data de 22.05.2023, încalcă prevederile art. 16 alin. (1) și (2), art. 32 alin. (1), (5) și (6), art. 136 alin. (1), (2), (4) și (5) din Constituția României, republicată.

III.2.1. Încălcarea art. 16 - Egalitatea în drepturi

Cu privire la soluțiile normative stabilite în prezentul proiect de lege, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, „*principiul egalității în fața legii, consacrat prin art. 16 din Constituție, presupune instituirea unui tratament egal pentru situații în care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite*” (a se vedea în acest sens Decizia CCR nr. 2/2017 și Decizia CCR nr. 117/2018), astfel că „*situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional*” (a se vedea Decizia nr. 573/201 și Decizia nr. 366/2014).

Potrivit art. 127 alin. (3): *Studenții înmatriculați la forma de învățământ cu frecvență în instituțiile de învățământ superior acreditate, beneficiază de tarif redus cu 90% pe mijloacele de transport local în comun, transportul intern auto, cu metroul, precum și pentru transportul intern feroviar la toate categoriile de trenuri, clasa a II-a și naval, pe tot parcursul anului calendaristic, până la împlinirea vârstei de 30 ani. Studenții cu unul sau ambii părinți decedați, precum și studenții proveniți din centre de plasament sau care au fost în plasament la familia extinsă, substitutivă sau la asistent maternal potrivit prevederilor art. 64 alin. (1) din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, beneficiază de gratuitate pentru aceste categorii de transport. Normele metodologice privind transportul cu metroul și trenul sunt adoptate prin hotărâre a Guvernului.*

Or, în opinia noastră, soluția normativă generează **un tratament diferențiat, fără a exista vreo motivare obiectivă și rațională care să îl justifice**. Limitarea vârstei în mod discreționar și discriminatoriu la 30 de ani, în lipsa unor aspecte obiective, este de natură să creeze un tratament diferențiat între studenți care ar trebui să se bucure de aceleași drepturi derivate din calitatea de student și din dreptul de a beneficia de învățământ de stat gratuit.

Prin urmare, pentru îndepărtarea stării de neconstituționalitate rezultată din aplicarea unui tratament juridic distinct între cele două categorii **se impune ca legiuitorul să renunțe la soluția normativă care face obiectul prezentei sesizări**, întrucât aceasta instituie un privilegiu, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale, potrivit căreia „*privilegiul se definește ca un avantaj sau favoare nejustificată acordată unei persoane/ categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor*

persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat” (a se vedea în acest sens Decizia CCR nr. 387/2017).

Astfel, **apreciem că dispozițiile art. 127 alin. (3) din proiectul de lege încalcă prevederile art. 16 din Constituția României, republicată**, prezenta lege încălcând principiul egalității în fața legii, consacrat la art. 16 alin. (1) din Constituție.

III. 2.2. Încălcarea art. 32 - Dreptul la învățătură

Data fiind importanța deosebită a dreptului la învățătură, ca fundament al dezvoltării socio-culturale a cetățenilor, reglementarea *in extenso* a exercițiului acestui drept reprezintă un domeniu rezervat legii organice. Astfel, proiectul legii învățământului superior reprezintă viziunea legiuitorului care ar trebui să stea la baza asigurării efective a dreptului la învățătură a cetățenilor.

Totodată, conform expunerii de motive, „sistemul de educație superior, asigură cadrul pentru exercitarea sub autoritatea statului român a dreptului la învățătură pentru studenți/cursanți și statutul personalului didactic de predare, didactic auxiliar și de conducere din întregul sistem de învățământ superior de stat și particular, personalului didactic care îndeplinește funcții de îndrumare și control, precum și celorlalte categorii de personal didactic, nominalizate în lege”.

Cu toate acestea, în ciuda instituirii unei garanții legale în ceea ce privește accesul la învățământul superior al tuturor beneficiarilor primari, potrivit proiectului de lege, dreptul la învățătură gratuit rămâne un drept iluzoriu, caracterul său efectiv lipsind cu desăvârșire în ceea ce privește atât capacitatea sistemului de educație instituționalizat de a asigura accesul tuturor studenților la educație în egală măsură, cât și în ceea ce privește investiția în infrastructura școlară.

Mai mult decât atât, dacă accesul la sistemul de învățământ superior reprezintă condiția necesară în ceea ce privește asigurarea dreptului la învățătură, calitatea dreptului la învățătură reprezintă premisa atingerii dezideratului definit de art. 219 alin. (3) din proiect: *Misiunea activităților de asigurare și evaluare a calității educației este de a contribui la consolidarea încrederii societății în învățământul superior românesc, parte a învățământului superior european, facilitând astfel recunoașterea studiilor efectuate și calificărilor acordate de instituțiile de învățământ superior, precum și mobilitatea studenților și absolvenților, atât în interiorul, cât și dincolo de granițele naționale.*

A. Or, dispozițiile art. 10 alin. (4) din proiectul de lege, astfel cum au fost modificate La Senat, prevăd următoarele: *Prin derogare de la prevederile art. 66 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, instituțiile de învățământ superior de stat sunt autorizate, prin prezenta lege, să redistribuie creditele bugetare din soldul la finanțarea de bază, sumele rămase neconsumate și reportate din anii precedenți pentru obiective de investiții noi, sumele rămase necheltuite din investiții finalizate, pentru obiective de investiții noi, pentru obiective de investiții în continuare, precum și alte cheltuieli de natura investițiilor. Sumele rămase în sold, pentru facilități de transport pentru studenți, subvenții pentru cămine cantine și sumele pentru bursele studenților neridicate în termen, pot fi utilizate în anii următori pentru acordarea de burse pentru studenți, precum și alte cheltuieli de natura investițiilor pentru*

infrastructura de cămine, cantine, pentru susținerea activităților centrelor pentru consiliere și orientare în carieră.

În acest caz, norma juridică are ca obiect de reglementare **instituirea unei derogări** de la prevederile art. 66 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, în sensul de a permite instituțiilor de învățământ superior să schimbe destinația fondurilor publice alocate prin finanțarea de bază. Cu alte cuvinte, actuala derogare prevede posibilitatea instituțiilor de învățământ de a reporta excedentele bugetare ale finanțării de bază **alocate de la bugetul de stat în scopul acordării** de facilități de transport pentru studenți, subvenții pentru cămine și cantine, efectuarea de investiții etc. Apreciem că se creează astfel premisele ca o instituție de învățământ superior să deturneze scopul pentru care au fost alocate aceste fonduri prin aceea că va putea lua decizii în baza autonomiei universitare astfel încât să facă economii considerabile pentru a da o nouă destinație fondurilor publice alocate prin finanțarea de bază.

Această nouă destinație nu doar că nu oferă șanse egale studenților prin aceea că, în mod discreționar instituția de învățământ superior stabilește un termen de decădere pentru un drept câștigat (ex: momentul până la care se poate ridica bursa la care studentul are dreptul), dar **încalcă inclusiv dreptul la învățătură**, limitând în timp în mod nerezonabil anumite drepturi ce li se cuvin și care derivă din dreptul de a beneficia de învățământ de stat gratuit, garantat de Constituție, și neoferindu-le ocazia studenților de a se bucura de acestea.

Cu alte cuvinte, există posibilitatea ca în scopul angajării cheltuielilor în vederea realizării anumitor investiții, instituțiile de învățământ superior să aibă tot interesul în a realiza economii cât mai mari cu privire la modul de gestionare a finanțării de bază, deci inclusiv prin diminuarea cheltuielilor publice, prejudiciind astfel indirect interesul legitim al studenților.

Pe cale de consecință, apreciem că dispozițiile art. 10 alin. (4) din proiectul de lege încalcă prevederile art. 32 din Constituția României, republicată, având în vedere lipsa unor garanții legale în ceea ce privește accesul tuturor beneficiarilor primari la un învățământ de calitate.

B. **În ceea ce privește transportul elevilor**, dispozițiile art. 127 alin. (3) sunt neclare prin raportare la tipurile de transport, existând **riscul încălcării dreptului la învățătură**. Astfel, se menționează transportul local în comun și transportul intern auto. Or, sintagma de „*transport intern auto*” nu are corespondent în legislație.

Potrivit Ordonanței Guvernului nr. 27/2011, **transportul județean** reprezintă „*transportul rutier care se efectuează între două localități situate pe teritoriul aceluiași județ, fără a depăși teritoriul județului respectiv*”, iar **transportul local** reprezintă „*transport rutier local de persoane - transportul rutier public de persoane prin servicii regulate efectuat în interiorul unei localități, precum și în limitele unei asociații de dezvoltare intercomunitare*”.

De asemenea, transportul interjudețean este definit astfel „*transportul rutier care se efectuează între capul de traseu de plecare și capul de traseu de destinație, situate pe teritoriul a două județe diferite, cu sau fără tranzitarea unuia sau a mai multor județe; în sensul prezentei ordonanțe, transportul rutier dintre municipiul București și alte județe este considerat transport*

rutier interjudețean, cu excepția transportului dintre municipiul București și localitățile județului Ilfov, care este considerat transport local;”.

Astfel, nu se poate decela dacă studenții au dreptul la tarif redus la transportul județean și cel interjudețean, care ar putea fi reunite sub sintagma de transport rutier național, definit ca fiind „transportul rutier care se efectuează între două localități situate pe teritoriul României, fără a depăși teritoriul statului;”.

În același timp, nu se pot stabili drepturile și obligațiile referitoare la acordarea de gratuitate la transport deoarece nu se stabilește în mod concret și cum se acordă această gratuitate. Deși alin. (3) menționează că ar fi vorba de un tarif redus, aplicarea unor reduceri de tarif nu se poate face decât la serviciile publice de transport, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1370/2007.

De asemenea, nu este stabilită sursa de finanțare pentru transportul rutier, fiind stabilită doar sursa de finanțare pentru transportul feroviar, la alin. (4).

Ca atare, există toate premisele ca insecuritatea juridică ce caracterizează reglementarea transportului studenților să determine o vădită încălcare a dreptului la învățatură prevăzut la art. 32 din Constituția României, republicată.

III. 2.3. Încălcarea dispozițiilor ar. 136 din Constituția României, republicată;

Potrivit art. 15 alin. (2) din proiectul de lege: *Instituția de învățământ superior poate înființa, inclusiv în cadrul unor proiecte, pentru o perioadă determinată sau nedeterminată, unități de cercetare sau de creație artistică, distincte sub raportul bugetului de venituri și cheltuieli, care au autonomie și statute proprii, aprobate de senatul universitar.*

.....

(6) La constituirea societăților comerciale, a fundațiilor sau a asociațiilor, instituția de învățământ superior de stat poate contribui exclusiv cu bani, brevete de invenție și alte drepturi de proprietate intelectuală. Instituția de învățământ superior poate acorda prin contract dreptul de administrare și folosință asupra bunurilor societăților comerciale sau asociațiilor, în care are calitatea de asociat sau acționar, ori fundațiilor, în care are calitatea de fondator, cu aprobarea senatului universitar. Dreptul de folosință și de administrare asupra bunurilor proprietate publică nu poate constitui aport al instituției de învățământ superior la capitalul social al unei societăți comerciale, fundații sau asociații.

În ceea ce privește înființarea unor entități de către instituția de învățământ superior pentru o perioadă nedeterminată, apreciem că o astfel de reglementare este vădit neclară, încălcând principiul securității juridice, cu riscul de a afecta inclusiv regimul proprietății publice și private. În acest context, se creează premisele ca o instituție de învățământ superior de stat nu numai să poată să înființeze o societate în baza Legii nr. 31/1990, însă inclusiv să finanțeze aceste noi societăți cu fonduri publice, având în vedere textul de la alin. (6), **aflându-ne astfel în situația unui ajutor de stat.**

Mai mult decât atât, prin raportare la dispozițiile alin. (6) precizate, se prevede că instituția de învățământ superior de stat, în calitate de autoritate publică, **care poate fi titulara exclusiv a unui drept de proprietate privată, supus regimului dreptului comun**, sau a altor drepturi reale principale constituite de către stat sau unitatea administrativ-teritorială în favoarea acesteia, **nu poate „acorda” „folosința” sau „administrarea”**, din moment ce regimul juridic al proprietății private prevede că drepturile reale principale ce pot fi constituite sunt reprezentate de suprafață, uzufruct, uz, abitație și servitute, conform art. 551 Cod civil.

Astfel, Legiuitorul face o confuzie între dezmembrămintele dreptului de proprietate privată, supuse dreptului comun, și modurile de punere în valoare a dreptului de proprietate publică sau privată aparținând domeniului public, respectiv statului sau unității administrativ-teritoriale.

În ceea ce privește **posibilitatea de finanțare** de către instituția de învățământ superior a activității economice a unor societăți constituite în baza Legii nr. 31/1990, se instituie un veritabil **ajutor de stat**, în accepțiunea art. 107 și art. 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Într-o atare situație, tot instituția de învățământ superior ar fi cea care ar fi obligată să **suporte din propriul patrimoniu** eventualele despăgubiri pe care le-ar implica constatarea existenței ajutorului de stat de către autoritățile competente naționale și europene.

În lumina celor expuse mai sus, **apreciem că dispozițiile art. 15 alin. (2) și (6) din proiectul de lege încalcă prevederile art. 136, precum și art. 148 din Constituția României, republicată.**

III.2.4. Încălcarea dispozițiilor ar. 148 din Constituția României, republicată;

Prin raportare la principiul prevalenței dreptului Uniunii Europene asupra dreptului național, în virtutea obligațiilor asumate inclusiv prin prevederile art. 148 din Constituția României, republicată, vă învederăm următoarele:

Art. 148 (3) din proiectul de lege a învățământului superior prevede următoarele:

Sumele alocate de la bugetul Ministerului Educației, pe bază de contract, conform metodologiilor aprobate prin ordin al ministrului educației, la propunerea CNFIS, după caz, cuprind:

.....

(g) subvenții pentru transportul local în comun al studenților;

Mai mult, dispozițiile art. 148 alin. (3) lit. g) sunt în contradicție flagrantă cu dispozițiile art. 127 alin. (3) din proiectul legii. Astfel, în timp ce la art. 127 se stabilește că studenții au dreptul la tarif redus, adică vor achiziționa un bilet sau un abonament, după caz, mai ieftin, art. 148 sugerează că studenții vor achiziționa un bilet sau un abonament, după caz, cu preț întreg, dar doar la transportul local, pe care îl vor deconta la unitatea de învățământ superior.

Aceste dispoziții sunt chiar în contradicție cu legislația specială a transportului local.

Astfel, potrivit art. 42 din Legea nr. 92/2007:

(1) *Acoperirea financiară a costului călătoriilor efectuate de persoanele care beneficiază, potrivit legii, de gratuitate la legitimațiile de călătorie individuale se asigură din bugetul de stat, din bugetele locale sau din bugetele altor instituții stabilite prin lege.*

(2) *Acoperirea influențelor financiare rezultate din reduceri de tarif la legitimațiile de călătorie individuale pentru serviciul public de transport local și județean de persoane, aprobate pentru anumite categorii de persoane de consiliile locale, de consiliile județene sau de Consiliul General al Municipiului București, după caz, sau acoperirea diferențelor dintre costurile înregistrate de operatorul de transport rutier sau transportatorul autorizat pentru efectuarea serviciului și sumele efectiv încasate ca urmare a vânzării legitimațiilor de călătorie individuale se asigură din bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor sau ale județelor, după caz, până la nivelul tarifelor de vânzare către populație a legitimațiilor de călătorie individuale.*

(3) *Condițiile concrete în care va fi acoperit costul călătoriilor potrivit prevederilor alin. (1) și (2) sau costurile înregistrate pentru efectuarea serviciului public de transport local și județean pe traseele sociale nerentabile se vor stabili prin hotărârea de dare în administrare sau prin contractul de delegare a gestiunii serviciului public de transport local și județean, în conformitate cu prevederile legale în vigoare și în condițiile reglementate de Regulamentul (CE) nr. 1.370/2007 și de Regulamentul (UE) nr. 360/2012 privind aplicarea articolelor 107 și 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene în cazul ajutoarelor de minimis acordate întreprinderilor care prestează servicii de interes economic general.*

(4) *Subvenția pentru facilitățile prevăzute la art. 19¹ se acordă operatorului de transport public din bugetul local pentru transportul local și din bugetul județean pentru transportul județean, în condițiile legii.*

În acest caz, vă rugăm să observați că alin. (3) lit. g) nu stabilește vreo derogare de la art. 42 din Legea nr. 92/2007, iar autoritățile locale și județene sunt obligate să pună în aplicare dispozițiile art. 42 din Legea nr. 92/2007, având în vedere că acestea sunt emise în considerarea aplicării Regulamentului (CE) nr. 1370/2007.

Astfel, alin. (3) lit. g) din proiectul de lege se află în **contradicție directă** cu dispozițiile legii speciale, care reglementează transportul de persoane în regim de serviciu public. Această contradicție legislativă conduce la o blocare a aplicării legii deoarece operatorii de transport sunt puși în situația în care nu este clar cărei autorități publice trebuie să le emită factura pentru diferențele de tarif. De asemenea, necorelarea, respectiv contradictorialitatea cu privire la calitatea de beneficiar conduce la blocarea acordării studentilor a reducerii de tarif deoarece operatorii de transport nu vor putea stabili cine finanțează transportul studentilor.

Astfel, din formularea prevăzută la lit. g) nu se poate stabili care sunt drepturile studentilor și obligațiile altor autorități publice, respectiv operatori de transport cu privire la acești studenți.

Din perspectiva încălcării art. 148 din Constituție, având în vedere contradicțiile de la un alineat la altul precum și vădita necorelare cu Legea nr. 92/2007, care asigură implementarea Regulamentului (CE) nr. 1370/2007, dispozițiile art. 148 alin. (3) lit. g) pun în dificultate respectarea obligațiilor ce rezultă din aderarea la Uniunea Europeană și respectarea dreptului Uniunii Europene și, implicit, a jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Dispozițiile art. 148 alin. (3) lit. g) din proiect se află în contradicție flagrantă cu Hotărârea CJUE din cauza nr. C-614/20. Finanțarea transportului județean nu poate fi asigurată decât de către autoritatea competentă, conform deciziei CJUE în cauza C-614/20 Lux Express Estonia: „*Articolul 3 alineatul (2) și articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1370/2007, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2016/2338, trebuie interpretate în sensul că: autoritățile competente sunt obligate să acorde întreprinderilor care asigură pe teritoriul statului membru în cauză un serviciu public de transport rutier și feroviar o compensație pentru efectul financiar net, pozitiv sau negativ, exercitat asupra costurilor ocazionate și asupra veniturilor generate de respectarea unei obligații pentru aceste întreprinderi, stabilită printr-o normă generală, de a transporta gratuit anumite categorii de călători, în special copiii de vârstă preșcolară și anumite categorii de persoane cu handicap”.*

Potrivit Regulamentului (CE) nr. 1370/2007, la care face referire chiar art. 127 alin. (27), prin „autoritate competentă” se înțelege orice autoritate publică sau grup de autorități publice dintr-unul sau mai multe state membre, care are competența de a interveni în transportul public de călători într-o zonă geografică dată sau orice organism învestit cu o astfel de autoritate;

Or, potrivit art. 148 alin. (3), “*Sumele alocate de la bugetul Ministerului Educației, pe bază de contract, conform metodologiilor aprobate prin ordin al ministrului educației, la propunerea CNFIS, după caz, cuprind: (...) g) subvenții pentru transportul local în comun al studenților;”*

Astfel, aceste dispoziții sunt în contradicție flagrantă cu Hotărârea CJUE, care stabilește foarte clar că autoritatea competentă în domeniul transportului asigură compensația. Este evident că doar autoritatea competentă poate să asigure compensația deoarece doar aceasta poate să calculeze efortul financiar net, la care, de altfel, se face referire la art. 127 alin. (27).

Or, potrivit jurisprudenței CJUE, dreptul UE se aplică cu prioritate față de legislația națională contrară. Problema de neconstituționalitate derivă din faptul că prin încălcarea flagrantă a unei hotărâri CJUE se crează o insecuritate juridică, care afectează și dreptul la învățătura a studenților, potrivit art. 32, protecția copiilor și tinerilor prevăzută de art. 49 din Constituție, precum și posibilitatea declanșării unei proceduri de infringement.

Pentru aceste motive, apreciem că dispozițiile precitate din proiectul de lege încalcă prevederile art. 148 din Constituția României, republicată.

IV. CONCLUZII

Prin raportare la cele amintite, învederăm Curții faptul că proiectul legii învățământului superior, privit atât din perspectiva procesului care a stat la baza elaborării, dezbaterii, modificării și completării acestuia în circuitul legislativ, cât și din perspectiva conținutului normativ elaborat este viciat din punct de vedere constituțional, motiv pentru care avem convingerea că un astfel de demers legislativ este departe de a-și îndeplini misiunea pentru care a fost asumat de la bun început.

Motivele de neconstituționalitate invocate prin prezenta obiecție, fără a avea pretenția că au surprins toate criticile pe marginea normelor juridice care încalcă prevederile Legii Fundamentale, se

circumscriu atât motivelor extrinseci de neconstituționalitate, care reclamă o vădită nerespectare a procedurilor legislative consacrate de textul constituțional, cât și motivelor intrinseci de neconstituționalitate, care evidențiază faptul că însuși **obiectul de reglementare a prezentului proiect de lege a fost deturnat de la misiunea sa**, aceea de a reglementa raporturile juridice din sfera învățământului în virtutea respectării principiului egalității, al dreptului fundamental la învățătură, al dreptului la viață intimă privată, al respectării acelor exigențe constituționale apte să asigure protejarea și sprijinirea dezvoltării comunităților școlare.

Ca atare, obiectivul declarat al proiectului de țară „România Educată” acela de a contura un cadru normativ apt să sprijine reformarea învățământului a eșuat. Deziderate precum asigurarea accesului beneficiarilor primari la o educație gratuită, incluzivă, de calitate, menită să le confere competențele cheie, revalorizarea carierei didactice, reformarea arhitecturii instituționale în sensul re poziționării școlii românești în centrul comunităților locale, într-un context ferit de imixtiuni politice, au fost deturnate de legiuitor prin elaborarea unui proiect de lege vădit neconstituțional care reclamă lipsa unei viziuni în acord cu valorile Legii Fundamentale.

Astfel, proiectul de lege votat, încalcă flagrant art. 1 alin. (3) și (5), art. 16, art. 32, art. 73. art. 75, art. 136 și art. 148 din Constituția României, republicată.

ANEXE

- Legea învățământului superior (L283/2023), în forma pentru promulgare;