



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii educației naționale nr.1/2011*, inițiată de domnul deputat AUR Mihail Albișteanu împreună cu un grup de parlamentari AUR (Plx.52/2023).

I. Principalele reglementări

Prin inițiativa legislativă se propune modificarea cadrului legislativ din domeniul educației, prin introducerea unor prevederi referitoare la organizarea și funcționarea unităților de învățământ (desființarea și comasarea, după caz), modificarea planurilor-cadru ale învățământului preuniversitar, precum și modificări ale normei didactice pentru profesorii titulari.

De asemenea, se propune ca profesorii titulari ale căror posturi au fost desființate în urma reducerii numărului de ore aferent disciplinei pe care o predau, a desființării sau nevizării unei clase sau excluderii disciplinei pentru care au fost titularizați și care nu au putut ocupa un nou post, să beneficieze de plata compensatorie a 24 salarii lunare nete, fiecare salariu fiind egal cu media ultimelor 12 salarii brute, precum și de cursuri acreditate de reconversie profesională, iar finanțarea acestor cheltuieli să se asigure de către Ministerul Educației din fonduri alocate de la bugetul de stat.

II. Observații

1. La pct. 1 al articolului unic din inițiativa legislativă, referitor la alin. (6) și (7) al art. 19 din *Legea nr. 1/2011*, cu privire la orice „*decizie de desființare a unităților școlare*”, respectiv la orice „*decizie de comasare a unităților școlare*”, precizăm că „*procesul de reorganizare a unităților de învățământ preuniversitar de stat, acreditate cu personalitate juridică*”, face obiectul art. 22¹ din *Legea educației naționale nr. 1/2011*.

Astfel, potrivit art. 22¹, procesul de reorganizare a unităților de învățământ se poate realiza prin una dintre următoarele operațiuni:

a) fuziune;

b) divizare.

Fuziunea se poate realiza în două moduri:

a) prin absorbție;

b) prin contopire.

Divizarea se poate realiza în două moduri:

a) prin absorbție

b) prin constituirea unei noi unități de învățământ.

Astfel, considerăm că aspectele privind deciziile de desființare a unităților de învățământ, respectiv de comasare a unităților de învățământ tehnic să se regăsească în cuprinsul dispozițiilor care privesc procesul de reorganizare a unităților de învățământ preuniversitar de stat, cu menținerea unei terminologii unitare cu privire la termenele comasare și contopire.

De asemenea, la alin. (4¹) al art. 61 din *Legea nr. 1/2011*, se menționează faptul că „*În cazul în care autoritățile administrației publice locale nu aprobă organizarea rețelei școlare prevăzute la alin. (2), ministrul educației și cercetării emite, până la sfârșitul anului școlar, un ordin cu privire la aprobarea rețelei școlare, inclusiv pentru înființarea, desființarea, fuziunea sau divizarea unităților de învățământ de stat, confesional și particular pentru unitatea administrativ-teritorială în cauză, cuprinzând toate grupele de nivel preșcolar, clasele de învățământ primar, gimnazial, liceal și postliceal, cu respectarea prevederilor legale în vigoare*”.

La alin. (8) al art. 61 se reglementează faptul că, „*Pentru a asigura calitatea învățământului, la propunerea autorităților administrației publice locale sau din proprie inițiativă, inspectoratele școlare pot solicita Ministerului Educației și Cercetării ridicarea acreditării/autorizării unei*

unități de învățământ cu personalitate juridică sau a unei structuri a acesteia în conformitate cu prevederile legale. În situația în care Agenția Română pentru Asigurarea Calității în Învățământul Preuniversitar, denumită în continuare ARACIP, retrage acreditarea/autorizația de funcționare, pentru neîndeplinirea condițiilor legale, unei unități de învățământ, aceasta își încetează activitatea. Autoritățile administrației publice locale realizează alocarea elevilor altor unități școlare, cu respectarea interesului copiilor și asigurarea logisticii necesare”.

Potrivit art. 34 alin. (1) și (2¹) din Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2005 privind asigurarea calității educației, cu modificările și completările ulterioare, „ În condițiile în care ARACIP, respectiv ARACIS sau o altă agenție de asigurare a calității, din țară sau din străinătate, înregistrată în Registrul european pentru asigurarea calității în învățământul superior (EQAR), constată că nu sunt îndeplinite standardele de calitate, informează Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului în termen de 5 zile lucrătoare, care avertizează furnizorul de educație. Pe baza raportului ARACIP prin care se constată neîndeplinirea standardelor de calitate de către un furnizor de educație/unitate de învățământ se emite ordin al ministrului educației naționale pentru intrarea în proces de lichidare, fără dreptul de a înscrie noi preșcolari și/sau elevi, începând cu anul școlar următor, cu respectarea prevederilor legale în vigoare”.

Raportat la cele mai sus menționate, se poate constata că desființarea unei unități de învățământ preuniversitar poate fi dispusă în situații și la intervale de timp de care inițiatorul nu a ținut cont în formularea normei, motiv pentru care se impunea armonizarea acestora cu prevederile cu care se află în conexiune.

Mai mult, prin emiterea unei astfel de norme, se poate ajunge în situația în care, dacă se constată nerespectarea standardelor de calitate de către instituțiile abilitate, să nu se mai poată aplica sancțiuni pentru furnizorul de educație care să atragă desființarea unității de învățământ după termenul prevăzut în proiect, respectiv, mai târziu de 6 luni până la începutul anului școlar următor celei în care au fost constatate neregulile. Or, o astfel de măsură ar putea avea efecte grave asupra procesului educațional și al funcționării în condiții optime a unității școlare în cauză care astfel, este salvată de la lichidare pentru încă un an.

Raportat la demersul privind comunicarea deciziei de desființare se impun, de asemenea clarificări.

Inițiatorii folosesc sintagma „*orice decizie*”, astfel încât putem presupune că aici intră și ordinele de ministru menționate de legiuitor la art. 61 alin. (4¹), pentru care aducerea la cunoștință persoanelor interesate se realizează prin publicarea în Monitorul Oficial al României Partea I și nu prin comunicarea acestora unității școlare vizate într-un interval de timp.

Referitor la alin. (6), (6¹), (6²) propuse pentru art.19 din *Legea nr. 1/2011*, precizăm că desființarea unei unități de învățământ se realizează prin ordinul ministrului educației, emis anterior datei începerii anului școlar din care își încetează activitatea, în conformitate cu prevederile art. 29¹ alin. (12) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 75/2005* și nu prin decizie de desființare sau comasare.

Referitor la alin. (7) și (7¹) propuse în inițiativa legislativă, menționăm că în *Legea educației naționale nr. 1/2011* nu este prevăzută comasarea unităților de învățământ preuniversitar. Legea prevede reorganizarea unităților de învățământ care se poate realiza prin fuziune sau prin divizare.

În acest, context, semnalăm faptul că din textele propuse nu rezultă în mod clar în ce constă fiecare operațiune de desființare/comasare, cine emite aceste decizii de desființare/comasare a unităților școlare și de desființare a claselor, care sunt criteriile necesar a fi îndeplinite pentru emiterea acestor decizii și cine sunt beneficiarii actului de educație care trebuie să fie informați de către secretariatul unității școlare.

Apreciem că era necesară definirea acestor noțiuni, precum și reglementarea mult mai clară a acestor operațiuni de desființare/comasare astfel încât normele să fie previzibile și clare pentru destinatarii lor.

Semnalăm faptul că propunerile de reorganizare a unor unități de învățământ, conform prevederilor art. 22¹ - 22³ din *Legea educației naționale nr. 1/2011*, se transmit Agenției Române de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar (ARACIP) până la data de 31 august a fiecărui an școlar, pentru anii școlari următori (ex. până la data de 31 august 2022 s-au transmis propunerile de reorganizare a unor unități de învățământ începând cu anul școlar 2023-2024); procesul de reorganizare se finalizează cel mai târziu până la începutul noului an școlar pentru care acesta a fost propus.

Prin urmare, propunerea de completare a *Legii nr. 1/2011* de la art. 19 alin. (7) și (7¹) nu se corelează cu prevederile art. 22¹ și 22³.

În ceea ce privește alin. (8), (8¹), (8²) propuse în inițiativa legislativă, cifra de școlarizare pentru învățământul preuniversitar de stat se aprobă prin hotărâre a Guvernului, cu cel puțin 6 luni înainte de începerea anului școlar, în conformitate cu prevederile art. 61 alin. (5) din *Legea educației naționale nr. 1/2011*.

Modalitatea de constituire a formațiunilor de studiu este prevăzută în legislația subsecventă *Legii educației naționale nr. 1/2011*.

Astfel, opinăm că propunerile de la art. 19 alin. (8), (8¹), (8²) fac obiectul legislației subsecvente.

Precizăm că textul propus pentru art. 19 alin. (7), referitor la teza potrivit căreia secretariatul unității de învățământ vizate are obligația „*de a informa în scris beneficiarii actului de educație*” în ceea ce privește decizia desființării unității școlare, considerăm că era necesar ca informarea să-i vizeze și pe beneficiarii primari sau, după caz, secundari ai învățământului preuniversitar, prevăzuți la art. 79 din *Legea nr. 1/2011*.

Având în vedere că la revizuirea/elaborarea unor noi planuri-cadru de învățământ practica ministerului este de a emite ordine astfel încât să se permită elaborarea proiectelor de încadrare/normare a personalului didactic și desfășurarea conformă a etapelor de mobilitate, apreciem că stabilirea unui termen de realizare a acestui demers este redundantă.

2. În ceea ce privește completarea art. 66 din *Legea nr. 1/2011*, cu două noi alineate, alin.(5) și (6) (pct.3 al articolului unic din inițiativa legislativă), considerăm că normele în discuție ar putea să fie incluse în norme secundare, respectiv metodologia de mobilitate a personalului didactic din învățământul preuniversitar pentru a nu încărca în mod inutil norma primară.

3. Referitor la completarea art. 254 din *Legea nr.1/2011*, cu 3 noi alineate, alin.(21), alin. (22) și alin. (22¹) (pct.4 al articolului unic din inițiativa legislativă), precizăm că nu se justifică, întrucât personalul didactic titular care intră în restrângere de activitate beneficiază de soluționarea restrângerii de activitate prin: transferul consimțit între unitățile de învățământ preuniversitar; repartizarea pe posturi/catedre vacante, coordonată de inspectoratul școlar județean/ Inspectoratul Școlar al Municipiului București, conform metodologiei elaborate de Ministerul Educației, până la data de 15 noiembrie a fiecărui an.

Astfel, personalul didactic de predare titular nu își pierde calitatea de titular al sistemului de învățământ preuniversitar ca urmare a reducerii de activitate generate de: reducerea numărului de clase sau reducerea numărului de ore aferente disciplinei pe care aceștia o predau; desființarea/reorganizarea unor unități de învățământ.

Atât *Legea educației naționale nr. 1/2011*, cât și legislația subsecventă acesteia reglementează posibilitatea personalului didactic din învățământul preuniversitar de a participa la programe pentru formare continuă și dezvoltare profesională printre care se regăsesc și cele de conversie profesională.

Astfel, potrivit prevederilor art. 244 alin. (2) și alin. (5) lit. d) din *Legea nr. 1/2011*:

„(2) Unitățile și instituțiile de învățământ preuniversitar, pe baza analizei de nevoi, stabilesc obiectivele și formarea continuă, inclusiv prin conversie profesională, pentru angajații proprii.

(5) Dezvoltarea profesională a personalului didactic, de conducere, de îndrumare și de control și recalificarea profesională sunt fundamentate pe standardele profesionale pentru profesia didactică, standarde de calitate și competențe profesionale și au următoarele finalități generale:

d) dobândirea de noi competențe, prin programe de conversie pentru noi specializări și/sau ocuparea de noi funcții didactice, altele decât cele ocupate în baza formării inițiale”.

Conform prevederilor Normelor metodologice de organizare și funcționare a programelor de conversie profesională a cadrelor didactice din învățământul preuniversitar, aprobate prin *Ordinul ministrului educației cercetării tineretului și sportului. nr. 6194/2012¹*, cu modificările ulterioare, *„Programele de conversie profesională se pot organiza cu finanțare din fonduri europene, în regim cu taxă sau cu finanțare din alte surse”.*

Referitor la acordarea de plăți compensatorii prevăzută la pct. 4 din inițiativa legislativă, considerăm că norma creează paralelism în raport de prevederile art. 64 alin. (5) din *Legea nr.53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare²*, precum și cu art. 74 alin (3) din Contractul Colectiv de Muncă Unic la Nivel de Sector de Activitate Învățământ Preuniversitar, înregistrat la M.M.P.S.-D.D.S.

¹ privind aprobarea Normelor metodologice de organizare și funcționare a programelor de conversie profesională a cadrelor didactice din învățământul preuniversitar;

² (5) În cazul concedierii pentru motivul prevăzut la art. 61 lit. c) salariatul beneficiază de o compensație, în condițiile stabilite în contractul colectiv de muncă aplicabil sau în contractul individual de muncă, după caz.

sub nr. 651 din data de 28.04.2021.

Suplimentar față de aspectele semnalate, apreciem că noțiunea de „neavizare” a unei clase utilizată la art.254 alin. (21) este lipsită de claritate, întrucât *Legea nr.1/2011* nu conține dispoziții referitoare la avizarea unei clase cu un anumit profil vocațional/tehnologic, iar în norma propusă nu se utilizează o referire la un alt act normativ în care să fie reglementat acest aspect.

Mai mult, considerăm necesară analizarea sintagmei „*vor beneficia de plata compensatorie a 24 de salarii lunare, nete, fiecare salariu compensator fiind egal cu media ultimelor 12 salarii brute*”, din cuprinsul acestei norme, întrucât nu este clar modul de calcul a acestor compensații.

De asemenea, în ceea ce privește art. 254 alin. (22¹), apreciem că textul, pentru a fi previzibil, ar fi trebuit să prevadă o limită maximă pentru acoperirea acestor cheltuieli.

4. Referitor la articolul unic - pct. 5 din inițiativa legislativă prin care se propune instituirea răspunderii civile sau penale pentru încălcarea unor dispoziții, învederăm faptul că norma nu este suficient de clară și previzibilă, contrar art. 1 alin. (5) din *Constituție*, putând conduce la afectarea *dreptului la un proces echitabil*, consacrat de art. 21 alin. (3) din *Constituție*, inclusiv componenta sa privind dreptul la apărare, drept fundamental prevăzut de art. 24 din *Constituție*.

Din text nu rezultă în concret când intervine răspunderea civilă sau penală, și nici în ce constă această răspundere.

Pentru ca dreptul la un proces echitabil să nu rămână teoretic și iluzoriu, normele juridice trebuie să fie clare, precise și explicite, astfel încât să îl poată avertiza în mod neechivoc pe destinatarul acestora asupra gravității consecințelor nerespectării enunțurilor legale pe care le cuprind. Curtea a reținut că imprecizia textului de lege supus controlului de constituționalitate afectează, în consecință, și garanțiile constituționale care caracterizează dreptul la un proces echitabil, consacrat de art. 21 alin. (3) din *Constituție*, inclusiv componenta sa privind dreptul la apărare, drept fundamental prevăzut de art. 24 din *Constituție*.

În acest sens a invocat jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului care a reținut, în esență, că nerespectarea garanțiilor fundamentale, care protejează presupușii autori ai unor fapte ilicite în fața posibilelor abuzuri ale autorităților desemnate să îi urmărească și să îi sancționeze, reprezintă un aspect ce trebuie examinat în temeiul art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (a se

vedea, spre exemplu, Hotărârea din 4 octombrie 2007, pronunțată în Cauza Anghel împotriva României, paragraful 68).

Curtea Constituțională a reținut că, în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul *ultima ratio*.

În jurisprudența sa, Curtea a apreciat că, în materie penală, acest principiu trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală este singura în măsură să atingă scopul urmărit, alte măsuri de ordin civil, administrativ etc. fiind improprii în realizarea acestui deziderat.

Mai mult, măsurile adoptate de legiuitor pentru atingerea scopului urmărit trebuie să fie adecvate, necesare și să respecte un just echilibru între interesul public și cel individual. Curtea a reținut că din perspectiva principiului *ultima ratio* în materie penală nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală (*Decizia nr.405/2016*).

Prin reglementarea protecției penale doar a faptelor care produc anumite consecințe, legiuitorul trebuie să se plaseze în interiorul marjei sale de apreciere, care nu este absolută, întrucât nicio dispoziție constituțională nu obligă explicit/implicit la stabilirea unui standard de referință care să determine în mod automat incriminarea penală a oricărei vătămări aduse unei valori consacrate constituțional sau legal (*Decizia nr.561/2021*, paragraful 33).

5. Precizăm că reglementarea unor astfel de măsuri presupune un impact financiar suplimentar asupra cheltuielilor bugetului general consolidat.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar asumată în anul 2023, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

Totodată, menționăm că sistemul de salarizare prevăzut de *Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare*, este reglementat în baza *principiului sustenabilității financiare*, în sensul stabilirii nivelului de salarizare pentru personalul bugetar, astfel încât să se asigure respectarea

plafoanelor cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat, stabilite în condițiile legii.

Astfel, precizăm că, prin *Legea nr.360/2022 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2023* au fost stabilite plafoanele cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat pe anul 2023 atât pe total, cât și pe bugete componente.

Precizăm că nu suntem de acord cu măsurile care conduc la majorarea cheltuielilor bugetului de stat și care nu au măsuri de compensare a acestor creșteri.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Nicolae-Ionel CIUCĂ

The seal is circular with the text 'ROMANIA' at the top and 'PRIM-MINISTRU' at the bottom. It is partially obscured by a grey rectangular box below it.

PRIM-MINISTRU

Domnului deputat **Ion-Marcel CIOLACU**
Președintele Camerei Deputaților