



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind unele măsuri pentru alocarea de fonduri externe nerambursabile necesare desfășurării în condiții de prevenție a activităților didactice aferente anului școlar 2020/2021 în contextul riscului de infecție cu coronavirus SARS-Cov-2

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență privind unele măsuri pentru alocarea de fonduri externe nerambursabile necesare desfășurării în condiții de prevenție a activităților didactice aferente anului școlar 2020/2021 în contextul riscului de infecție cu coronavirus SARS-Cov-2, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.306 din 20.08.2020 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D916 din 20.08.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

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

1. Proiectul vizează reglementarea unor măsuri de sprijin, decontate din fonduri externe nerambursabile alocate în cadrul Programului Operațional Competitivitate și a Programului Operațional Infrastructură Mare, pentru desfășurarea în bune condiții a activităților didactice aferente anului școlar 2020/2021, necesare în cadrul procesului educațional atât pentru elevi și studenți cât și pentru cadrele didactice, în contextul pandemiei cauzată de virusul SARS-Cov-2.

Demersul legislativ are drept scop evitarea unei creșteri rapide a infecției cu virusul SARS-Cov-2 dar și crearea condițiilor adecvate desfășurării activităților didactice, în acest context, prin achiziționarea de

echipamente/dispozitive electronice mobile, în principal de tipul tabletelor pentru uz școlar, necesare desfășurării activității didactice în mediul on-line, precum și achiziționarea de echipamente de protecție medicală, dezinfectanți și containere mobile sanitare.

2. Potrivit informațiilor publicate pe site-ul oficial al Guvernului României¹, proiectul de ordonanță de urgență figurează printre actele normative adoptate în ședința Guvernului din data de 19 august 2020, aflându-se la poziția III.1 de pe ordinea de zi a ședinței, în condițiile în care adresa prin care a fost solicitat avizul Consiliului Legislativ a fost primită și înregistrată la data de 20 august 2020, ulterior adoptării actului normativ.

Menționăm că, potrivit art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată, Consiliul Legislativ „analizează și avizează proiectele de legi, propunerile legislative și proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului, în vederea supunerii lor spre legiferare sau adoptare, după caz,” iar art.4 alin.(1) și (3) din același act normativ prevăd că „(1) Proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului **numai cu avizul Consiliului Legislativ** cu privire la legalitatea măsurilor preconizate și la modul în care sunt realizate cerințele prevăzute la art.3 alin.(3), care se aplică în mod corespunzător. (...) (3)”.

De altfel, art.24 alin.(2) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, prevede în mod expres faptul că „Proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului **numai cu avizul Consiliului Legislativ**”.

Asupra acestor aspecte s-a pronunțat și Curtea Constituțională prin Decizia nr.229/2020².

În motivarea deciziei, Curtea a reținut că „Avizul Consiliului Legislativ este de natură să contribuie la unitatea și coerența textului actului normativ care urmează a fi adoptat, astfel că art.79 alin.(1) din

¹ <https://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/informatie-de-presa-privind-proiectele-de-acte-normative-adoptate-in-cadrul-sedinței-guvernului-româniei-din-19-august-2020>

² publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.602 din 9 iulie 2020

Constituție nu se poate interpreta decât în sensul că solicitarea avizului trebuie să fie anterioară adoptării actului normativ vizat.”

Tot în considerentele Curții se menționează că „Nu este suficient ca solicitarea de aviz privind proiectul de ordonanță de urgență să fie înregistrată la Secretariatul General al Guvernului în ziua emiterii ordonanței de urgență și să se considere că de la această dată curge termenul de emitere a avizului, ci ea trebuie dublată, în mod obligatoriu, de la înregistrarea solicitării la Consiliul Legislativ înainte de emiterea ordonanței de urgență, pentru că altfel s-ar compromite chiar rolul Consiliului Legislativ, deoarece ar putea apărea situația ca la momentul primirii solicitării de aviz actul normativ să fi fost deja adoptat, așa cum s-a întâmplat în cauza de față” (a se vedea și Decizia CCR nr.221/2020³).

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

În acest context, precizăm și faptul că, în raport de observațiile primite de la Ministerul Justiției prin adresa nr. 67358/2020, Ministerul Finanțelor Publice, în calitate de inițiator al proiectului menționează, prin adresa nr. 384/LA/19.08.2020, că acestea au fost preluate, însă în raport de observațiile aceluiași minister cuprinse în adresa nr.69647/19.08.2020, care nu au fost preluate, nu a fost prezentată o notă justificativă în acest sens.

4. Referitor la motivarea existenței situației extraordinare și a urgenței reglementării care au determinat promovarea măsurilor pe calea delegării legislative prin ordonanță de urgență, considerăm că, în raport de prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată și ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și de jurisprudența Curții Constituționale în materie, este necesară o îmbunătățire a proiectului, în sensul completării Notei de fundamentare și reformulării preambulului prin precizarea argumentelor care să justifice caracterul de urgență și cazul excepțional care reclamă utilizarea acestui procedeu legislativ.

În ceea ce privește „existența unei situații extraordinare”, precizăm că de esența acesteia este caracterul obiectiv, „în sensul că existența sa nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe

³ publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr.594 din 7 iulie 2020

calea ordonanței de urgență” (a se vedea, de exemplu, Decizia Curții Constituționale nr.83/1998).

Cât privește urgența, Curtea a statuat, între altele, că nu poate fi acreditată sau motivată de utilitatea reglementării, de oportunitatea sau de rațiunea acesteia (a se vedea, de exemplu, Deciziile Curții Constituționale nr. 255/2005 și 109/2010).

Menționăm că nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței și a situației extraordinare reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

5. Având în vedere că proiectul poate avea implicații bugetare, prin natura celor propuse, ce pot genera majorarea cheltuielilor bugetare, devin incidente prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei **fișe financiare**, cu respectarea condițiilor prevăzute de art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată.

Semnalăm, în acest sens, faptul că această observație este formulată și menținută de Ministerul Finanțelor Publice, prin adresele nr.1013989/2020 și nr.121142/19.08.2020.

În plus, este necesară completarea în mod corespunzător a **Secțiunii a 4-a a Notei de fundamentare** „Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung”.

De asemenea, trebuie respectate prevederile art.33 alin.(2) teza a doua din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la întocmirea studiului de impact.

6. La **preambul**, semnalăm faptul că acesta trebuie formulat, cu respectarea prevederilor art.43 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora preambulul enunță, în sinteză, scopul și, după caz, motivarea reglementării. În același context, învederăm faptul că pentru ordonanțele de urgență, preambulul este obligatoriu și trebuie să cuprindă prezentarea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare ce impune recurgerea la această cale de reglementare.

Prin urmare, propunem reformularea corespunzătoare a acestuia.

7. La **art.1 alin.(1)**, menționăm că, potrivit regulilor de tehnică legislativă, exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate

face numai după redarea *in extenso* în text la prima folosire, fiind în acest sens necesară explicitarea abrevierii „IT”.

De asemenea, pentru aceleași considerente, nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor, motiv pentru care se impune eliminarea parantezelor din cadrul sintagmei „(UE)” și înlocuirea acestora eventual printr-o cratimă: „UE”.

Reiterăm aceste două observații, pentru toate situațiile similare din cadrul proiectului.

La **alin.(3)**, pentru uniformitate în redactare cu textul alin.(2), sintagmele „secțiunii E-Educație” și „SECȚIUNEA E EDUCAȚIE” vor fi redactate fără majuscule.

8. La **art.2 alin.(1) lit.a)**, din considerente de redactare, termenul „elevii” va fi redat în formă nearticulată, respectiv „elevi”.

La **alin.(5)**, pentru claritate și previzibilitate a normei, sintagma „prevederilor legale în vigoare” va fi înlocuită cu normele exprese vizate.

Observația este valabilă și pentru **art.4 alin.(1) și (12)**, precum și în alte situații similare din cuprinsul proiectului, acolo unde contextul o impune.

La **alin.(7)**, precizăm că termenul „expirarea,” este redactat eronat de două ori, fiind necesar a fi eliminată una dintre menționări.

De asemenea, pentru un plus de claritate a normei, potrivit tehnicii legislative, expresia „responsabilitatea reprezentanților” va fi detaliată, pentru eliminarea oricărui echivoc în aplicare și interpretare.

La **alin.(9)**, pentru un plus de claritate și previzibilitate a normei și pentru evitarea caracterului retroactiv al proiectului, ceea ce ar conduce la un viciu de neconstituționalitate în raport de prevederile art.15 alin. (2) din Constituția României, republicată, propunem redarea sintagmei „sunt eligibile” sub forma „sunt considerate eligibile”.

De asemenea, pentru aceleași considerente, la **alin.(10)–(12)**, propunem eliminarea sintagmei „începând cu data de 1 august 2020”, care ar putea genera o interpretare retroactivă a textului, cu privire la măsurile preconizate.

Aceleași observații vor fi aplicate în mod corespunzător și pentru **art.4**, cu privire la **alin.(5)**, respectiv **alin.(6)–(8)**.

La **alin.(12)**, pentru un plus de claritate în exprimare potrivit contextului normativ, inițiatorii vor completa și particulariza sintagma „parteneriatele dintre unitățile de învățământ [...] pot aproba credite de angajament precum și credite bugetare”. În acest context, arătăm cu

titlu de exemplu că modalitatea de constituire și aprobare a creditelor bugetare, este aprobată prin legile bugetare anuale, iar destinația utilizării acestora este stabilită de către ordonatorii principali, secundari și terțiari de credite fiind prevăzută în bugetele de venituri și cheltuieli aprobate legal în vederea realizării sarcinilor instituțiilor publice cărora le sunt alocate.

9. La art.3, pentru corectitudinea redactării, expresia „asigurării bugetului necesare” va fi redată: „asigurării **fondurilor bugetare necesare**”, ca fiind mai adecvată în context.

La alin.(2), pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, expresia „prevăzut la alin.(1)” va fi reformulată, în contextul în care alin.(1) vizat, conține la rândul său o normă de trimitere la „mecanismul prevăzut la art.12 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a guvernului nr.40/2015[...]”, în sensul corectării unei trimiteri la o normă de trimiere.

De asemenea, pentru utilizarea unei terminologii uniforme, se va elimina perioada „2014-2020” din cadrul denumirii „Programul Operațional Competitivitate 2014-2020”.

10. La art.4 alin.(1), pentru corectitudine gramaticală, termenul „mecanismul” va fi redat sub forma „mecanismului”.

De asemenea, pentru rigoare și claritate în redactare, sintagma „cu respectarea Regulamentelor Comisiei Europene” va fi particularizată prin indicarea expresă a regulamentelor vizate.

La finalul alin.(3), din rațiuni de claritate și previzibilitate, ultima propoziție va fi reformulată.

La alin.(12) și (14), precizăm că textele propus nu au conținut normativ ci au un caracter preponderent administrativ, organizatoric.

În acest context, inițiatorii vor analiza necesitatea menținerii acestora în cuprinsul art.4 din proiect, sau eventual relocarea acestora în cuprinsul **Preambulului**.

La art.(13), precizăm că potrivit uzanțelor normative, norma trebuie să reglementeze și sancțiunea nerespectării măsurilor preconizate.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș



București
Nr.849/24.08.2020