



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind acordarea
voucherelor culturale pentru elevi**

Analizând **propunerea legislativă privind acordarea voucherelor culturale pentru elevi** (b324/30.06.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/3699 din 8.07.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D640/8.07.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. În conformitate cu art.1 al propunerii legislative, aceasta „reglementează cadrul de acordare, în beneficiul elevilor din învățământul preuniversitar, a bonurilor de valoare pentru cultură”, cu scopul de a susține educația culturală a copiilor și tinerilor din România.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

2. Potrivit Expunerii de motive, „prezentul proiect de lege prevede o sarcină financiară semnificativă asupra bugetului de stat, ținând cont de faptul că în România există aproximativ 2,9 milioane de elevi în învățământul preuniversitar de stat”.

În conformitate cu informațiile disponibile pe pagina oficială de internet a Senatului, președintele acestei Camere a solicitat Guvernului comunicarea punctului de vedere asupra implicațiilor bugetare generate de prezenta propunere legislativă, precum și a fișei financiare prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

Totuși, semnalăm că normele propuse pentru finanțarea biletelor de valoare acordate elevilor pentru achitarea contravalorii unor bunuri și servicii culturale sunt necorelate și lipsite de claritate, ceea ce **ar putea conduce la concluzia că sursa de finanțare nu are un caracter obiectiv și real**, contravenind astfel jurisprudenței Curții Constituționale în materie.

În acest sens, menționăm că prevederile art.3 alin.(1) lit.a) și b) din propunerea legislativă, care stabilesc „finanțatorii bonurilor culturale pentru elevii din învățământul preuniversitar”, sunt similare cu cele prevăzute la lit.a) și b) ale art.3 din Legea nr.165/2018 privind acordarea biletelor de valoare, cu modificările și completările ulterioare, care însă reglementează o ipoteză juridică diferită, și anume stabilirea categoriilor de angajatori care pot acorda, în beneficiul angajaților, bilete de valoare, inclusiv tichete culturale. În consecință, raportat la scopul prezentei propuneri legislative, din cuprinsul acesteia **nu rezultă cu claritate modul în care instituțiile publice și operatorii economici prevăzuți în norma propusă finanțează acordarea biletelor de valoare.**

Totodată, semnalăm o necorelare între prevederile art.3 alin.(1) din prezenta propunere legislativă, potrivit căreia finanțatori sunt inclusiv instituțiile publice locale și anumiți operatori economici, și cele ale art.(4), care prevăd că „bonurile de valoare se acordă în limitele sumelor prevăzute cu această destinație în bugetul de stat”. Menționăm că autoritățile administrației publice locale își finanțează activitatea prin bugetele locale și beneficiază de autonomie administrativă și financiară, iar operatorii economici prevăzuți la art.3 alin.(1) lit.b) au propriile bugete de venituri și cheltuieli, aprobate în conformitate cu prevederile art.4 din Ordonanța Guvernului nr.26/2013 privind întărirea disciplinei financiare la nivelul unor operatori economici la care statul sau unitățile administrativ-teritoriale sunt acționari unici ori majoritari sau dețin direct ori indirect o participație majoritară, aprobată cu completări prin Legea nr.47/2014, cu modificările și completările ulterioare.

Având în vedere cele menționate, recomandăm reanalizarea soluțiilor propuse la art.3 alin.(1), precum și a normelor aflate în conexiune cu acest alineat, și anume art.4 alin.(2)-(4), art.5 alin.(3) și art.7 alin.(1), astfel încât să fie evitată posibila existență a unui viciu de neconstituționalitate extrinsecă, cauzată de lipsa unei surse de finanțare cu caracter real, obiectiv și efectiv.

3. Așa cum rezultă din Expunerea de motive, copiii și tinerii din România, înscriși în învățământul preuniversitar în clasele I-XII, vor

beneficia anual de diversitatea elementelor culturale pe care le pot achiziționa cu aceste tichete. Prin urmare, intenția inițiatorilor, așa cum rezultă din instrumentul de prezentare și motivare, este ca elevii din învățământul preuniversitar să beneficieze, prin acordarea acestor bilete de valoare, de acces la bunuri și servicii culturale.

Totuși, propunerea legislativă nu stabilește un mod centralizat de finanțare și acordare a билетelor de valoare care să ofere posibilitatea tuturor elevilor din învățământul preuniversitar, inclusiv a celor proveniți din medii socio-economice dezavantajate, să beneficieze de aceste instrumente financiare care să le faciliteze accesul la cultură.

Astfel, art.3 alin.(1) include în lista „finanțatorilor” instituții publice centrale și locale și operatori economici cu capital integral sau majoritar de stat, **fără a rezulta din prevederile propuse modalitatea în care biletele de valoare ar putea fi acordate tuturor elevilor din învățământul preuniversitar.** De asemenea, așa cum rezultă din normele menționate la alin.(3) și (4) ale art.4, valorile nominale ale tichetelor culturale pentru elevi pot să difere atât între instituțiile publice centrale și cele locale, cât și între instituțiile publice locale, **dând naștere astfel unor inechități între elevii cărora le sunt acordate.**

4. Sub rezerva celor semnalate anterior, formulăm următoarele **observații de ordin general:**

4.1. Pentru a desemna biletele de valoare acordate elevilor pentru achitarea contravalorii unor bunuri și servicii culturale, propunerea legislativă utilizează noțiuni diferite, precum „voucher cultural pentru elevi”, „bon de valoare pentru cultură”, „bon cultural”, „bon” și „bilete de valoare”; în considerarea normelor de tehnică legislativă care impun utilizarea acelorași noțiuni în mod unitar, se va utiliza aceeași denumire în întreg cuprinsul propunerii legislative. Precizăm că Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr.165/2018 folosesc noțiunea de tichete culturale, definite de aceasta din urmă drept *„bilete de valoare acordate angajaților, lunar sau ocazional, pentru achitarea contravalorii de bunuri și servicii culturale”.*

4.2. Întrucât normele de tehnică legislativă impun utilizarea denumirilor corecte sau actuale ale instituțiilor, sintagma „Ministerul Finanțelor Publice” va fi redată sub forma **„Ministerul Finanțelor”.**

5. Pe plan redacțional și sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, prevăzute de

Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulăm următoarele observații și propuneri:

5.1. La **art.1**, pentru rigoare normativă, sugerăm ca sintagma „cadrul de acordare” să fie redată sub forma „**modul de acordare**”.

De asemenea, semnalăm că formularea „în condițiile și cu excepțiile prevăzute de Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare” nu asigură claritate normei, fiind necesară reanalizarea acesteia.

5.2. La **art.2**, expresia „utilizarea termenilor bon de valoare, bon cultural,” va fi reformulată în conformitate cu observația de la subpunctul 4.1 din prezentul aviz, urmând a debuta astfel: „**utilizarea sintagmei ...**”

5.3. La **art.3**, semnalăm că **primul alineat** nu este numerotat, iar **alin.(3)** este incomplet.

La **alin.(2)**, sugerăm revederea soluției propuse, și anume completarea prin ordin de ministru a listei finanțatorilor prevăzuți la **alin.(1)**. Prin urmare, recomandăm analizarea ipotezei în care stabilirea unor finanțatori ai biletelor de valoare, alții decât cei prevăzuți la **alin.(1)**, să fie reglementată prin hotărâre a Guvernului, și nu prin ordin comun al ministrului educației și al ministrului culturii.

5.4. La **art.4 alin.(2)**, sugerăm reformularea expresiei „inclusiv dar fără a se limita la programe europene de finanțare nerambursabilă” astfel: „inclusiv programe europene **cu** finanțare nerambursabilă”.

La **alin.(3)** și **(4)**, exprimarea „**nivelul minim** al sumelor acordate” se va revizui, deoarece, în actuala formulare, normele propuse sunt lipsite de claritate și previzibilitate.

Totodată, în ce privește norma propusă pentru **alin.(4)**, propunem ca sintagma „sumelor acordate de instituțiile publice locale, anual, sub forma bonurilor culturale, unui elev din învățământul preuniversitar se stabilește în urma unei hotărâri a Consiliului Local” să fie redată sub forma „sumelor acordate **anual** de instituțiile publice locale, sub forma bonurilor culturale, unui elev din învățământul preuniversitar se stabilește **prin hotărâre a consiliului local**”.

La **alin.(6) lit.d)**, sintagma „numelui, prenumelui, codului numeric personal ale salariatului” va fi înlocuită cu expresia „numelui, prenumelui și codului numeric personal ale **elevului**”, având în vedere calitatea acestuia de beneficiar al propunerii legislative, iar la **lit.e)** expresia „bunuri/servicii” va fi redată sub forma „**bunuri sau servicii**”.

Totodată, pentru **lit.f)** sugerăm următoarea formulare:

„f) spațiu destinat înscrierii denumirii evenimentului sau produsului cultural achiziționat și a datei și aplicării ștampilei evenimentului cultural **pentru** care bonul a fost utilizat sau a unității de la care a fost achiziționat produsul, potrivit art. 6 alin. (1).”

La **alin.(7)**, întrucât trimiterea la alin.(6) lit.a), c) și e) este incorectă, aceasta va fi reformulată astfel: „prevăzute la alin. 4 lit. a), c) și e)”.

5.5. Potrivit normei propuse la **art.5 alin.(2)**, autorizația de funcționare se acordă unităților emitente de către Ministerul Finanțelor, „astfel încât să se asigure dezvoltarea concurențială a serviciilor prevăzute de prezenta lege”. Sugerăm reanalizarea sintagmei citate, având în vedere că potrivit alin.(3) unități emitente pot fi doar instituțiile publice centrale și locale și, respectiv, operatorii la care statul sau unitățile administrativ-teritoriale sunt acționari unici ori majoritari sau dețin direct ori indirect o participație majoritară. Precizăm că textul propus pentru alineatul respectiv este identic cu cel prevăzut la art.5 alin.(2) din Legea nr.165/2018, însă în cazul reglementării respective unități emitente pot fi persoanele juridice înființate în baza Legii societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și instituțiile de credit și sucursalele acestora autorizate în state membre ale Uniunii Europene.

La **alin.(3)**, pentru unitate terminologică, sintagma „instituțiile centrale și locale” se va reda sub forma „instituțiile **publice** centrale și locale”. Totodată, pentru corectitudine gramaticală, sintagma „înființate în baza Legii societăților nr.31/1990, republicată” se va reda sub forma „, **înființați** în baza Legii societăților nr.31/1990, republicată”, întrucât sintagma respectivă se referă la înființarea operatorilor economici.

5.6. La **art.6 alin.(1)**, sugerăm ca **lit.a)** să fie redată sub forma „a) **cărți pe suport de hârtie și în format digital**”, întrucât cărțile audio (audiobook) sunt stocate pe suporturi digitale.

La **lit.c)**, propunem ca semnul grafic „ / ” folosit în sintagmele „expoziții/galerii de artă” și „târguri/festivaluri de artă” să fie înlocuit cu conjuncția „și”.

La **lit.d)**, sugerăm ca, în locul parantezelor, după sintagma „cursuri de artă” să fie utilizat semnul de punctuație „ : ”, urmat de enumerarea cursurilor de artă.

Referitor la norma propusă pentru **lit.e)**, întrucât prin art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000 „*este interzisă folosirea neologismelor*,

dacă există un sinonim de largă răspândire în limba română", sugerăm reformularea normei respective.

La **lit.f)**, pentru suplețea textului, sugerăm reformularea normei astfel:

„f) abonamente la biblioteci și publicații cu caracter literar”.

În ceea ce privește norma propusă la **alin.(2)**, din formularea acesteia se poate deduce interpretarea potrivit căreia prevederile din lege referitoare la categoriile de bunuri și servicii culturale, prevăzute la lit.a)-f), ar putea fi modificate sau completate prin ordin al ministrului. De aceea, sugerăm reformularea normei respective, în sensul de a acorda miniștrilor respectivi posibilitatea de a stabili, prin ordin comun, bunuri și servicii culturale de care pot beneficia elevii din învățământul preuniversitar, altele decât cele prevăzute la literele respective. Totodată, pentru respectarea unui stil normativ deja consacrat, sugerăm ca sintagma „prin ordin comun al miniștrilor educației și culturii” să fie redată „prin ordin comun al **ministrului educației și al ministrului culturii**”.

La **alin.(3) prima teză**, sugerăm reformularea normei propuse astfel: „**Este interzisă achiziția** operelor cu caracter pornografic, a **celor care incită** la violență sau ură rasială, **precum și a celor** care promovează fundamentalismul religios, terorismul sau fascismul”. În ceea ce privește **teza finală a alin.(6)**, sugerăm ca aceasta să debuteze astfel: „De asemenea, **este interzisă achiziția manualelor și rechizitelor școlare...**”, urmând ca partea finală să fie reformulată pentru mai multă claritate și pentru conformitate cu limbajul juridic consacrat.

5.7. La art.7 alin.(1), norma de trimitere se va reda sub forma „**art.3 alin.(1)**”.

La **alin.(3)** sugerăm eliminarea parantezei „(card, telefon)”, întrucât telefonul nu este un suport electronic utilizat pentru emiterea biletelor de valoare.

Potrivit uzanțelor normative, la **alin.(4)**, sugerăm ca sintagma „achiziționarea bunurilor și serviciilor specificate în prezenta lege” să fie redată sub forma „achiziționarea bunurilor și serviciilor **culturale prevăzute de prezenta lege**”.

La **alin.(5)**, pentru corectitudinea exprimării, sugerăm înlocuirea expresiei „rest de bani” cu sintagma „rest în bani”.

Referitor la norma ~~ipropusă~~ propusă la **alin.(6)**, pentru asigurarea caracterului complet al acesteia, sugerăm ca expresia „valoarea

nominală a bonurilor de valoare acordate” să fie înlocuită cu sintagma „valoarea nominală a bonurilor de valoare acordate **elevilor**”.

Totodată, recomandăm ca norma propusă la **alin.(7)** să fie reformulată astfel:

„(7) Bonurile de valoare pe suport electronic pot fi utilizate, cu respectarea prevederilor alin.(4), inclusiv **prin efectuarea de plăți online**”.

5.8. La art.8 alin.(2), pentru fluența normei, sugerăm înlocuirea expresiei „nu se pot schimba în bani și este interzisă comercializarea bunurilor achiziționate cu aceste bonuri” cu formularea „nu se pot **preschimba în bani, iar comercializarea bunurilor achiziționate cu aceste bonuri este interzisă**”.

Alin.(3) și (7) se vor elimina, întrucât instituie paralelisme în reglementare cu norma propusă la art.7 alin.(5), aspect interzis de normele de tehnică legislativă. Celelalte alineate ale art.8 se vor renumera în mod corespunzător.

La **alin.(4)**, expresia „Un produs/serviciu” se va reda sub forma „Un produs sau serviciu”.

Întrucât norma propusă la **alin.(5)** este lipsită de claritate, sugerăm reformularea acesteia.

La **alin.(8)**, sugerăm ca expresia „Nu se poate restitui un bun, ori serviciu cultural, pentru o sumă de bani” să fie înlocuită cu expresia „Nu se poate restitui un bun ori serviciu cultural, **în schimbul unei sume de bani**”.

În ceea ce privește norma prevăzută la **alin.(9)**, sugerăm reformularea acesteia astfel:

„(9) Bonurile culturale pot fi utilizate de **titularii acestora pentru achiziția bunurilor și serviciilor culturale prevăzute de prezenta lege de la orice operator economic sau unitate care furnizează bunurile sau serviciile respective**”.

5.9. La art.9, pentru un spor de rigoare normativă, recomandăm analizarea posibilității ca respectivul articol să fie redat sub forma unui alineat distinct la unul dintre articolele anterioare cu care are legătură tematică, iar expresia „12 (douăsprezece) luni de la data emiterii” să fie redată sub forma „**un an** de la data emiterii”.

În măsura în care inițiatorii vor restructura propunerea legislativă, următoarele articole urmează a fi renumerate în mod corespunzător.

5.10. La art.10 alin.(1), pentru rigoare normativă, expresia „Constituie contravenție următoarele fapte” trebuie înlocuită cu sintagma „**Următoarele fapte constituie contravenții**”.

La **lit.a)**, sugerăm înlocuirea expresiei „prevăzute legal” cu sintagma „prevăzute **de prezenta lege**”.

Pentru un spor de claritate în exprimare, sugerăm ca **lit.c)** să fie reformulată astfel:

„c) refuzul nejustificat al operatorilor economici și unităților care acceptă bonuri de valoare de **a furniza bunurile sau serviciile culturale**. Refuzul este justificat dacă există **îndoieli** întemeiate privind autenticitatea bonurilor de valoare **sau** identitatea dintre titularul bonurilor de valoare și beneficiarul acestora”.

La **lit.e)**, sugerăm ca sintagma „contra unei fracțiuni de preț sau a altor bunuri/servicii” să fie redată sub forma „**în schimbul** unei fracțiuni de preț sau **al** altor bunuri **sau** servicii”.

Norma propusă pentru **lit.f)** reia parțial ipoteza juridică de la **lit.e)**, instituind un paralelism legislativ; prin urmare, propunem eliminarea acesteia.

La **alin.(2) lit.a) și b)**, semnalăm că stabilirea unei amenzi contravenționale în quantum fix este contrară dispozițiilor art.3 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, potrivit căreia în cazul sancțiunii cu amendă se vor stabili limita minimă și maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori.

Precizăm că soluția stabilirii unei amenzi în quantum fix este contrară principiului proporționalității, făcând imposibilă individualizarea administrativă sau judiciară a sancțiunii, cu respectarea criteriilor legale de individualizare prevăzute la art.21 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001. Menționăm că, potrivit acestei norme, sancțiunea se aplică **în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite**, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal.

Menționăm că necesitatea respectării principiului proporționalității în cazul actelor normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții a fost subliniată de Curtea Constituțională în Decizia nr.152/2020 (par.131 și 132).

5.11. La **art.11**, pentru corectitudinea exprimării, sintagma „Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor prevăzute la art.10 se face de către personalul cu atribuții de control” trebuie înlocuită cu expresia „Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor prevăzute la art.10 **se fac** de către personalul cu atribuții de control”.

Totodată, pentru fluenta exprimării, sugerăm ca formularea „din cadrul Ministerului Finanțelor, Ministerului Educației, Ministerului Culturii, după caz” să fie redată astfel: „din cadrul Ministerului Finanțelor, Ministerului Educației și Ministerului Culturii”.

5.12. La **art.12**, pentru corectitudine în exprimare, sintagma „Contravențiilor prevăzute la art.10 sunt aplicabile dispozițiile” se va reda „Contravențiilor prevăzute la art.10 **le** sunt aplicabile dispozițiile”.

5.13. La **art.13**, pentru un spor de rigoare, sintagma „de la intrarea în vigoare a prezentei legi” se va reda sub forma „de la **data intrării** în vigoare a prezentei legi”. Observația este valabilă și pentru **art.14**.

La **alin.(1)**, denumirea „Programul național de acordare al bonurilor de valoare pentru cultură destinate elevilor din învățământul preuniversitar” va fi redată sub forma „Programul național de acordare **a** bonurilor de valoare pentru cultură destinate elevilor din învățământul preuniversitar”. Observația este valabilă și pentru situația similară de la **alin.(2)**.

Totodată, semnalăm o aparentă necorelare a prevederilor art.13 cu Expunerea de motive, potrivit căreia „România este printre puținele țări europene care nu prevede programe naționale de **susținere și încurajare a educației copiilor și tinerilor prin cultură**”, în timp ce norma propusă la art.13 prevede elaborarea unor programe ce au drept obiectiv doar **acordarea bonurilor de valoare pentru cultură elevilor**, în condițiile în care **emiterea și utilizarea bonurilor culturale** ar urma să fie reglementată prin normele metodologice prevăzute la art.14.

La **alin.(2)**, pentru unitate terminologică cu alte acte normative, în loc de „Instituțiile administrației publice locale și județene” se va folosi sintagma „**Autoritățile administrației publice locale**”, iar denumirile „Consiliu Local” și „Consiliu Județean” vor fi redată cu litere inițiale mici.

Totodată, sugerăm ca expresia „din raza de competență a unității administrativ teritoriale” să fie redată sub forma „**din raza unității administrativ-teritoriale**”.


PRESEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr.622/28.07.2021