

EXPUNERE DE MOTIVE

a propunerii legislative pentru modificarea art. 83 din Legea învățământului preuniversitar nr. 198/2023

1. Motivul emiterii actului normativ

Pe data de 5 iulie 2023, a fost publicată în Monitorul Oficial Legea nr. 198/2023 privind învățământul preuniversitar. Așa cum era de așteptat, această lege reglementează în mod deficitar transportul elevilor, alineatele fiind redactate în contradictoriu, ceea ce a condus la blocarea asigurării transportului gratuit pentru elevi încă de la momentul intrării în vigoare a legii.

În concret:

- Dispozițiile art. 83 alin. (1) sunt neclare din mai multe aspecte.
 - În primul rând, stabilește că elevii beneficiază de gratuitate „în condițiile legii” deși această gratuitate este instituită chiar de către dispozițiile prezentei legi. Or, o trimitere în alb, la o altă lege, care nu se poate determina conduce la o insecuritate juridică deoarece nu se poate determina în mod clar cine/cum beneficiază de gratuitate.
 - În al doilea rând, dispozițiile alin. (1) sunt neclare deoarece stabilesc că elevii beneficiază de gratuitate la serviciile publice de transport local, „inclusiv metropolitan și județean”. Din aceste dispoziții ar părea că transportul județean și cel metropolitan sunt incluse în transportul local. Potrivit OG nr. 27/2011, transportul rutier 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;”*. Astfel, potrivit OG nr. 27/2011, nu există transport metropolitan, ci transport local și transport județean, iar transportul județean nu este inclus în sfera transportului local. Această contradicție legislativă este de natură să creeze o confuzie în rândul autorităților publice locale din perspectiva obligațiilor acestora de a asigura transportul gratuit pentru elevi. De asemenea, confuzia se răsfrânge și asupra operatorilor de transport care nu sunt în măsură să determine ce obligații au față de elevi.
 - În al treilea rând, dispozițiile art. 83 alin. (1) par să condiționeze acordarea propriu-zisă a gratuității de dispozițiile unei hotărâri de guvern. Astfel, sintagma „în conformitate cu prevederile unei hotărâri de Guvern” creează o insecuritate juridică, respectiv lipsa unei asemenea hotărâri e de natură să conducă la anularea/ineficacitatea dreptului prevăzut la art. 83 alin. (1) din lege. Or, hotărârile de guvern sunt acte date pentru organizarea executării legii. Astfel, hotărârile de guvern trebuie să conducă la aplicarea legii, iar legea nu poate să fie condiționată de o hotărâre de guvern. Astfel, norma juridică apare incompletă.
- În ceea ce privește situația art. 83 alin. (2), acesta se află în contradicție flagrantă cu dispozițiile alin. (1) în următoarele situații.
 - În primul rând, așa cum am arătat mai sus, nu există în legislație transport metropolitan, nefiind definit nici de legea învățământului preuniversitar și nici de OG nr. 27/2011. În acest caz, Guvernul României, pentru elaborarea proiectului bugetului de stat se află în

imposibilitatea de a stabili sumele necesare transportului local, din cauza impreciziei normei juridice.

- În al doilea rând, dispozițiile lit. b) și c) sunt într-o contradicție flagrantă cu dispozițiile alin. (1). Spre exemplu, la lit. b) apare sintagma transport interjudețean, care nu este acoperită la art. 83 alin. (1). Deci nu se poate asigura finanțarea gratuității serviciului public interjudețean deoarece elevii nu au gratuitate la transportul interjudețean, iar transportul interjudețean, astfel cum este definit de OG nr. 27/2011 nu este reglementat ca serviciu public. De asemenea, la alin. (1) se stabilește foarte clar că TOȚI elevii beneficiază de gratuitate, iar la alin. (2) lit. b) se stabilește finanțarea “elevilor care sunt școlarizați în altă localitate decât cea de domiciliu pentru cheltuielile de transport dus-întors, în funcție de distanța dintre localitatea de domiciliu și localitatea în care sunt școlarizați, pe durata cursurilor școlare” și doar “în conformitate cu hotărârea Guvernului prevăzută la alin. (1)”. Practic finanțarea gratuității este condiționată de o condiție specială pentru fiecare elev, iar cuantumul finanțării este stabilit prin hotărâre de guvern. Or, din dispozițiile alin. (2) lit. b) nu rezultă care cum este finanțată gratuitatea pentru elevii care nu se află în ipoteza avută de lit. b) și în ce măsură această finanțare derogă de la regulile referitoare la finanțarea transportului prevăzute de Legea nr. 92/2007¹. În acest caz, alin. (2) lit. b) 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. (2) lit. b) 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 blocarea 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 / contradictorialitatea cu privire la calitatea de beneficiar conduce la blocarea acordării

¹ 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. 19^{A1} se acordă operatorului de transport public din bugetul local pentru transportul local și din bugetul județean pentru transportul județean, în condițiile legii.”

gratuității elevilor care nu se află în ipoteza de la lit. b) deoarece operatorii de transport nu vor putea stabili cine finanțează transportul elevilor care nu sunt prevăzuți la lit. b).

- În al treilea rând, la lit. c) se are în vedere o ipoteză de decontarea a transportului. Or, din dispozițiile alin. (1) rezultă că elevii au gratuitate direct la operator, nu decontare. Astfel, ipoteza de la alin. (2) nu are nicio legătură cu teza care continuă la lit. c): "Finanțarea gratuității prevăzute la alin. (1): (...) c) elevilor care sunt cazați la internat sau în gazdă în localitatea unde studiază li se asigură decontarea cheltuielilor de transport între localitatea în care studiază și localitatea de domiciliu". Astfel, din formularea prevăzută la lit. c) nu se poate stabili care sunt drepturile elevilor și obligațiile altor autorități / operatori de transport cu privire la acești elevi.
- Dispozițiile art. 83 alin. (2) lit. b) 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. 83 alin. (20), 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 investit cu o astfel de autoritate;
- Or, potrivit art. 83 alin. (2), "Finanțarea gratuității prevăzute la alin. (1): (...) b) pentru transportul public rutier județean și interjudețean, se asigură elevilor care sunt școlarizați în altă localitate decât cea de domiciliu pentru cheltuielile de transport dus-întors, în funcție de distanța dintre localitatea de domiciliu și localitatea în care sunt școlarizați, pe durata cursurilor școlare, de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Educației, prin DJIP/DMBIP, către operatorii de transport public, în conformitate cu hotărârea Guvernului prevăzută la alin. (1);"
- 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. 83 alin. (20).
- 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 creează o insecuritate juridică, care afectează și dreptul la învățătură a elevilor, potrivit art. 32, precum și posibilitatea declanșării unei proceduri de infringement.

- Dispozițiile alin. (3) sunt cât se poate de neclare. Astfel, se pot decela mai multe neclarități.
 - În primul rând, alineatul face referire la delegarea “programelor județene și interjudețene de transport public local”. Or, nu există delegarea gestiunii programelor de transport județean de transport local sau interjudețean de transport local. Cele 3 sunt noțiuni diferite, așa cum am arătat mai sus, și cum rezultă din definițiile legii speciale. Așa cum am arătat și mai sus, transportul interjudețean nu funcționează în regim de serviciu public, deci alineatul nu poate face referire la delegarea serviciului public de transport interjudețean.
 - În al doilea rând, deși alineatul pretinde claritate pentru politica de tarifyare, norma juridică nu prezintă niciun fel de claritate. Nu se poate deduce din norma juridică ce înseamnă “cerințe clare cu privire la politica de tarifyare practică pentru elevii din învățământul preuniversitar” din moment ce potrivit art. 83 alin. (1) elevii beneficiază de gratuitate. Astfel, acest articol ar putea fi interpretat și că elevii NU beneficiază de gratuitate, iar contractele de delegare a gestiunii trebuie să explice politica de tarifyare din care nu rezultă gratuitatea. Evident, interpretarea poate părea absurdă, dar această absurditate rezultă din lipsa de corelare a dispozițiilor art. 83 cu dispozițiile Legii nr. 92/2007 și cu Regulamentul (CE) nr. 1370/2007.
- Alineatul (4) stabilește o derogare generală de la dispozițiile Legii nr. 92/2007, fără să indice clar de la ce articol se derogă, astfel încât să se poată decela voința legiuitorului și a se stabili care este norma specială în raport cu norma generală.
 - În realitatea, dispozițiile alin. (4) nu stabilesc o derogare, ci un paralelism legislativ în raport cu art. 20 din Legea nr. 92/2007 - "A.N.R.S.C., în calitate de autoritate de reglementare competentă pentru transportul public local și județean, are, în principal, următoarele atribuții: b) elaborează norme-cadru privind modalitatea de atribuire a autorizațiilor de transport, contractul-cadru de delegare a gestiunii serviciilor publice de transport local și județean de persoane și modelele licențelor de traseu anexă la acesta, precum și normele-cadru privind stabilirea, ajustarea și modificarea tarifelor serviciilor publice de transport local și județean; ”.
 - Astfel, în considerarea acestui articol, a fost emis deja Ordinul nr. 272/2007 pentru aprobarea Normelor-cadru privind stabilirea, ajustarea și modificarea tarifelor pentru serviciile publice de transport local și județean de persoane.
- Dispozițiile alin. (5) și (7) se află în contradicție. Potrivit alin. (7), “Dovada calității de beneficiar al gratuității la transport se face prin Cardul Național de Elev sau prin orice alt înscris, emis de unitatea de învățământ, din care rezultă calitatea de elev”.
 - Astfel, nu este obligatorie deținerea Cardului Național de Elev pentru a beneficia de gratuitatea prevăzută la alin. (1). Totuși, dispozițiile alin. (5) stabilesc, contrar dispozițiilor alin. (7), că dovada calității se face prin sistemul informatic al Ministerului Educației sau prin intermediul Cardului Național de Elev.
 - În același timp, legea stabilește că “operatorii de transport care nu au acces la sistemul informatic al Ministerului Educației au obligația instalării de cititoare de card”, însă nu stabilește de ce operatorii nu ar avea acces la sistemul informatic al Ministerului Educației și cine are acces la acest sistem informatic. Astfel, obligația instalării de cititoare nu este clar cui incumbă. De asemenea, nu este clar cum se va valorifica și simpla adeverință sau

carnetul de elev, în ipoteza în care nu există nici cititoare de carduri și nici acces la sistemul informatic al Ministerului Educației.

- Astfel, elevii au dreptul să invoce gratuitatea în baza unei adeverințe, în baza alin. (7), dar nu e clar cum se va realiza compensarea, în condițiile alin. (5). Așadar, ambele alineate sunt redactate defectuos, cel puțin unul în raport cu altul.
- Cu privire la alin. (8), ANRSC are atribuții în sfera serviciilor publice de transport de persoane, nu în lipsa acestor servicii publice. În aceste condiții, ANRSC nu poate aviza conform, "sume forfetare", în funcție de distanța între unitatea de învățământ și domiciliu. Nu există niciun fel de corelare între dispozițiile alin. (8) și atribuțiile ANRSC prevăzute în Legea nr. 51/2006 sau Legea nr. 92/2007. Având în vedere că avizul este conform, lipsa de precizie, claritate și corelare conduce la imposibilitatea emiterii avizului ANRSC, deci imposibilitatea emiterii hotărârii consiliului județean și, implicit, imposibilitatea asigurării acestor "sume forfetare". De asemenea, nu rezultă care este regimul juridic al "sumelor forfetare" sau ce reprezintă acestea, din moment ce nu sunt calificate ca burse, amendamentele în acest sens fiind respinse.
- Dispozițiile alin. (10) sunt neclare și în contradicție cu dispozițiile alin. (8). Astfel, la alin. (8) se stabilește că suma forfetară este stabilită de consiliul județean. În aceste condiții, apare drept o necorelare că finanțarea se face de la bugetul de stat prin bugetul Ministerului Educației. Dispozițiile alin. (10) nu stabilesc și nu rezultă dacă Ministerul Educației transferă fondurile consiliilor județene, care vor face plățile către elevi, sau consiliile județene vor transmite hotărârile de aprobare a sumelor forfetare către Ministerul Educației care le va vira către unitățile de învățământ.

Prin propunerea legislativă formulată, propunem îndreptarea tuturor acestor neconcordanțe.

2. **Impactul socioeconomic** – este unul pozitiv, având în vedere deblocarea și asigurarea transportului pentru elevi, conform legii.
3. **Impactul financiar** – propunerea legislativă nu instituie drepturi noi care să angajeze un impact bugetar suplimentar, ci clarifică contradicțiile dintre alineatele art. 83.
4. **Impactul asupra sistemului juridic** – nu este cazul.
5. **Consultări derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ**

Anterior elaborării prezentei propuneri legislative, am consultat asociațiile reprezentative ale elevilor.

6. **Activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ**

Propunerea legislativă urmează să fie publicată pe site-urile Camerei Deputaților și Senatului, urmând să fie adusă la cunoștința publicului, care poate formula observații.

7. **Măsurile de implementare** – nu este cazul.

∩

În numele inițiatorilor,

Alexandru Kocsis-Cristea

Bogdan Bola

Claudiu Chira