



Biroul de Informații
Bp 19 15.03.2021

64.22.03.2021

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru asigurarea unei alimentații sănătoase în unitățile de învățământ antepreșcolar și preșcolar de stat, particulare și confesionale, autorizate sau acreditate

Analizând **propunerea legislativă pentru asigurarea unei alimentații sănătoase în unitățile de învățământ antepreșcolar și preșcolar de stat, particulare și confesionale, autorizate sau acreditate** (b19 din 09.02.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/766/16.02.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D73/17.02.2021,

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. Prezenta propunere legislativă are ca obiect acordarea unui suport alimentar zilnic, în limita unei valori de 15 lei/antepreșcolar sau preșcolar, urmărindu-se asigurarea unei alimentații sănătoase în unitățile de învățământ antepreșcolar și preșcolar de stat, particulare și confesionale, autorizate sau acreditate.

De asemenea, se preconizează ca limitele valorii zilnice pentru un antepreșcolar/preșcolar să fie actualizate de la data de 1 ianuarie a fiecărui an prin hotărâre a Guvernului în funcție de evoluția prețurilor și a tarifelor.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituția României.

De asemenea, sunt 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.21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată.

În acest context precizăm că, în considerentele Deciziei nr.331/2019, Curtea Constituțională a reținut că, *„lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”*.

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

Menționăm că este necesar avizul Consiliului Economic și Social, conform art.2 alin.(1) și alin.(2) lit.b) și art.6 alin.(2) din Legea nr.248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

5. Semnalăm că Secretarul General al Senatului a transmis spre avizare Consiliului Legislativ, cu adresa nr.B216 din 25.04.2013 o propunere legislativă cu obiect de reglementare asemănător, vizând acordarea către preșcolari și elevii din învățământul obligatoriu primar și gimnazial, de stat sau privat, a unui supliment alimentar sub formă de pachete alimentare sau a unei mese calde pe zi de cursuri școlare, în limita unei valori zilnice de 10 lei/preșcolar sau elev. A mai fost transmisă, cu adresa B558 din 04.11.2015, și o propunere legislativă vizând acordarea unor pachete alimentare sociale pentru elevii-cazuri sociale din clasele 0 -VIII, în limita valorii anuale de 1200 lei.

Pentru aceste propuneri au fost emise avizele favorabile cu observații și propuneri nr. 433 din 22.05.2013, respectiv nr. 1260 din 27.11.2015. Ambele au fost respinse de către Camera Deputaților, ca for decizional.

De asemenea, Secretariatul General al Senatului a transmis, cu adresa nr.XXXV/4420/09.11.2020 (b612/26.10.2020), o propunere legislativă având obiectul de reglementare, conținutul și Expunerea de motive identice, avizată favorabil cu observații și propuneri, cu nr.1207

din 27.11.2020, demers legislativ care a fost clasat, conform Hotărârii Biroului Permanent al Senatului din data de 30.12.2020, în baza art.63 alin.(5) din Constituția României, republicată.

6. Menționăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neprezentând insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare. În plus, nu există referiri la impactul asupra sistemului juridic, **cu sublinierea implicațiilor asupra legislației în vigoare, referiri la impactul financiar asupra bugetului general consolidat**, la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri și nici la măsurile de implementare necesare.

7. În ceea ce privește conexiunile cu legislația aplicabilă în prezent în domeniul vizat de prezenta propunere, precizăm faptul că este în vigoare **Ordonanța Guvernului nr.13/2017** privind aprobarea participării României la Programul pentru școli al Uniunii Europene, aprobată cu completări prin Legea nr.55/2018, cu completările ulterioare. Acest act normativ aprobă participarea României la Programul pentru școli al Uniunii Europene, în conformitate cu prevederile Regulamentului (UE) 2016/791 din 11 mai 2016 al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1.308/2013 și (UE) nr. 1.306/2013 în ceea ce privește schema de ajutoare pentru aprovizionarea instituțiilor de învățământ cu fructe și legume, cu banane și cu lapte și cu prevederile Regulamentului (UE) 2016/795 din 11 aprilie 2016 al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1.370/2013 privind măsuri pentru stabilirea anumitor ajutoare și restituții în legătură cu organizarea comună a piețelor produselor agricole.

În temeiul art. 3 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr.13/2017 a fost emisă **Hotărârea Guvernului nr.640/2017** pentru aprobarea Programului pentru școli al României în perioada 2017-2023 și pentru stabilirea bugetului pentru implementarea acestuia în anul școlar 2017-2018, aplicabilă și în prezent.

Întrucât și prin prezenta propunere legislativă se urmărește acordarea unui suport alimentară pentru antepreșcolari și preșcolari, pentru evitarea paralelismelor legislative și a dubiilor în interpretare, este necesar a se stabili relația dintre soluțiile conținute de aceasta și

prevederile Ordonanței Guvernului nr.13/2017, precum și a se analiza dacă măsurile preconizate nu se suprapun deja cu cele implementate prin Hotărârea Guvernului nr.640/2017.

Pe de altă parte, ar fi fost necesară dezvoltarea sau clarificarea soluțiilor legislative preconizate cel puțin prin utilizarea normelor de trimitere, deoarece proiectul se află în strânsă conexiune cu mai multe acte normative care reglementează organizarea sistemului educațional antepreșcolar și preșcolar, înființarea de creșe și grădinițe, precum și acreditarea și autorizarea provizorie a acestora, dintre care menționăm: Legea educației naționale nr.1/2011; Legea nr.263/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea creșelor; Hotărârea Guvernului nr.1.252/2012 de aprobare a Metodologiei de organizare și funcționare a creșelor și a altor servicii de educație timpurie antepreșcolară.

8. Cu titlu preliminar, în privința conținutului normativ al prezentei propuneri, subliniem că nu se respectă art.6, art.13 lit.c) și art.22 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd că acestea trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și că proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare, suficiente** și posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și **eficiență legislativă**.

Cu privire la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională, în **Decizia nr.26/2012** a statuat că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*”, orice act normativ trebuind „*să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat*” și că „*respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție*”.

Mai precizăm că, potrivit art.24 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative.*”.

În considerarea celor de mai sus, semnalăm că textele preconizate pentru art.1, 3-6 sunt neclare, incomplete și lipsite de predictibilitate, fiind susceptibile să încalce prevederile constituționale menționate, carențele identificate urmând a fi semnalate în continuare.

9. În ceea ce privește **sfera beneficiarilor** reglementării preconizate, pentru evitarea încălcării prevederilor constituționale referitoare la egalitatea de tratament, este necesară extinderea acesteia și la **elevi**, textul **art.1 alin.(1)**, urmând a fi reformulat în consecință.

Totodată, referitor la măsura efectivă preconizată, acordarea unui „suport alimentar zilnic”, pentru evitarea dubiilor în interpretare, este necesar a se clarifica **în ce constă acest suport alimentar** (mese calde, pachete alimentare cu hrană rece, altele), precum și **în ce forme se poate acorda** (spre exemplu: prin distribuirea unor pachete sau mese calde, la cantinele unităților de învățământ sau în spații special amenajate ori de către entități juridice având ca obiect de activitate prepararea și/sau distribuirea de alimente).

De asemenea, pentru fluența redactării, propunem înlocuirea sintagmei „se acordă suportul alimentar zilnic” prin sintagma „se acordă un suport alimentar constând în ... (se va completa conform observației de mai sus)”.

În plus, întrucât soluțiile propuse sunt contradictorii, este necesară corelarea acestei norme - care prevede o valoare maximală zilnică pentru suportul alimentar - cu textul de la art.2 alin.(2) lit.a) din care rezultă că această valoare este minimală, putând fi stabilită una superioară prin hotărâre a consiliului local.

La art.1 **alin.(2)**, pentru o corectă exprimare, propunem ca sintagma „Limitele valorii zilnice” să fie înlocuită prin sintagma „Valoarea zilnică”. În mod corelativ, termenul „prevăzute” se va înlocui prin termenul „prevăzută”.

De asemenea, recomandăm ca finalul acestei subdiviziuni să fie reformulat astfel: „se actualizează cu **rata inflației**, prin hotărâre a Guvernului, de la **data de 1 ianuarie a fiecărui an**.”.

10. La **art.2 alin.(1)**, în legătură cu formularea „vor fi acordate sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat”, facem cunoscute dispozițiile art. 36 alin. (1) din Legea nr.24/2000 care dispun că „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc”, fiind necesară clarificarea textului.

Totodată, pentru o corectă exprimare, sintagma „de care aparțin” se va înlocui prin sintagma „**pe raza căroră se află**”.

La **alin.(2) partea introductivă**, se folosește exprimarea „unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale”, în timp ce la alin.(1) regăsim sintagma „unităților administrativ - teritoriale”. Pentru menținerea unității terminologice, este necesară alegerea unei singure variante în tot cuprinsul proiectului.

La **lit.b)** se face vorbire despre un „**program**”, deși termenul nu a mai fost menționat anterior, fiind necesară revederea textului.

11. La art.3, pentru asigurarea concordanței cu norma la care se trimite, este necesară înlocuirea formulării „De drepturile prevăzute la art.1”, prin sintagma „De **suportul alimentar** prevăzut la art.1”.

Totodată, este necesar a se clarifica sensul sintagmei „fără întreruperi nejustificate”, cel puțin prin exemplificarea întreruperilor considerate justificate.

În plus, pentru evitarea dubiilor în interpretare, ar trebui prevăzut dacă suportul alimentar se acordă numai în cazul participării fizice la ore în unitatea de învățământ sau și atunci când activitățile educaționale se desfășoară în sistem online/hibrid.

12. La art. 4 teza I, propunem reanalizarea textului, deoarece se folosește sintagma „unitatea de învățământ nu are cantină proprie”, cu toate că nicăieri în proiect nu se prevede că suportul alimentar se poate acorda prin mese oferite în cantinele proprii ale unităților de învățământ.

La **teza a II-a** este necesară revederea sintagmei „contractelor de furnizare/servicii a pachetelor alimentare/meselor calde”, cu mențiunea că în la art.1776 din Codul civil este reglementat contractul de furnizare care poate avea ca obiect și prestarea de servicii.

Totodată, pentru precizie, recomandăm ca în locul sintagmei „potrivit prevederilor legislației în domeniul achizițiilor publice” să fie indicate actele normative incidente.

13. La art.5 este prevăzută, pentru consiliile de administrație ale unităților de învățământ, obligația urmăririi și verificării procesului de aprovizionare și a condițiilor igienico-sanitare privind distribuția hranei către copii.

Precizăm că, având în vedere componența și atribuțiile consiliilor de administrație, așa cum sunt prevăzute la art.96 din Legea nr.1/2011, obligația preconizată nu poate fi stabilită în sarcina acestora, ci, eventual, în sarcina administratorului și a cadrelor medicale, persoane angajate ale unității de învățământ.

14. La **art.6**, pentru precizia normei, este necesară nominalizarea autorității administrației publice locale care va efectua plata.

15. La **art.7**, întrucât sintagma „începând cu anul următor publicării” nu respectă exigențele de tehnică legislativă, propunem reformularea acesteia, având în vedere dispozițiile art.78 din Constituția României, republicată, potrivit căreia legea „intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei”.

16. Întrucât soluțiile legislative conținute în prezenta propunere vor necesita norme secundare de punere în aplicare, este necesară inserarea, în final, a unui articol, care să prevadă autoritatea ce va avea obligația elaborării respectivelor norme, actul normativ prin care se vor aproba, precum și termenul în care se va emite acesta.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București

Nr. 116/15.03.2021

O.G. nr. 13/2017

M. Of. nr. 681/22 aug. 2017

Ordonanță privind aprobarea participării României la Programul pentru școli al Uniunii Europene

aprobată cu completări prin

L. nr. 55/2018

M. Of. nr. 210/8 mar. 2018

- 1 completat prin L. nr. 55/2018 M. Of. nr. 210/8 mar. 2018 *introduce alin. (4) și (5) la art. 1, alin. (2) la art. 2, alin. (3) la art. 3 și alin. (2) - (5) la art. 5*
 Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2017 privind aprobarea participării României la Programul pentru școli al Uniunii Europene

- 2 aprobată cu completări prin L. nr. 55/2018 M. Of. nr. 210/8 mar. 2018
 Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2017 privind aprobarea participării României la Programul pentru școli al Uniunii Europene

- 3 completat prin O.U.G. nr. 94/2018 M. Of. nr. 925/2 nov. 2018 *introduce alin. (1_1) la art. 3*
 Ordonanță de urgență pentru completarea art. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 13/2017 privind aprobarea participării României la Programul pentru școli al Uniunii Europene
 aprobată prin L. nr. 43/2019 M. Of. nr. 187/8 mar. 2019

- 4 modificări prin L. nr. 43/2019 M. Of. nr. 187/8 mar. 2019 *aprobă O.U.G. nr. 94/2018*
 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 94/2018 pentru completarea art. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 13/2017 privind aprobarea participării României la Programul pentru școli al Uniunii Europene

- 5 modificări prin O.U.G. nr. 121/2020 M. Of. nr. 665/27 iul. 2020 *introduce alin. (3) la art. 2*
 Ordonanță de urgență pentru completarea art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 13/2017 privind aprobarea participării României la Programul pentru școli al Uniunii Europene și pentru adoptarea unor măsuri privind redistribuirea stocurilor de produse înregistrate ca urmare a suspendării cursurilor în unitățile de învățământ preuniversitar

114