

DECIZIA nr. 16 din 31 ianuarie 2023

referitoare la excepția de neconstituționalitate a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) pentru modificarea și completarea [Legii educației naționale nr. 1/2011](#)

EMITENT • **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Publicat în [MONITORUL OFICIAL nr. 187 din 6 martie 2023](#)

Data intrării în vigoare **06-03-2023**

Prezenta formă este valabilă începând cu data de 06-03-2023 până la data de 08-03-2023

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scânteii	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) pentru modificarea și completarea [Legii educației naționale nr. 1/2011](#), excepție ridicată direct de Avocatul Poporului, de Asociația Vâlceană a Elevilor în Dosarul nr. 1.218/46/2021 al Curții de Apel Pitești - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, de Asociația Elevilor din Constanța în Dosarul nr. 343/36/2021 al Curții de Apel Constanța - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, a dispozițiilor [art. I pct. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) pentru modificarea și completarea [Legii educației naționale nr. 1/2011](#), excepție ridicată de Societatea Duda Trans - S.R.L., Societatea Minibus Tour - S.R.L. și Societatea Viomob Impex - S.R.L., toate din Târgu Mureș, în Dosarul nr. 248/43/2021 al Curții de Apel Târgu Mureș - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, respectiv a excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) pentru modificarea și completarea [Legii educației naționale nr. 1/2011](#), ridicată de Societatea Tarsincom - S.R.L. din Vicovu de Sus, Societatea Trans DMV Europa - S.R.L. din Suceava, Societatea Maxitrans Company - S.R.L. din Câmpulung Moldovenesc și Societatea Lin Transport - S.R.L. din comuna Frumosu, județul Suceava, în Dosarul nr. 605/39/2021 al Curții de Apel Suceava - Secția de contencios administrativ și fiscal și care formează obiectul dosarelor Curții Constituționale nr. 2.728D/2021, nr. 3.244D/2021, nr. 3.523D/2021, nr. 348D/2022 și, respectiv, nr. 561D/2022.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 3 noiembrie 2022, în prezența reprezentantului Avocatului Poporului, consilier Linda Zenovia Timofan, cu împuternicire la dosar, și a reprezentantului Asociației Elevilor din Constanța, Andreea-Sabina Spătariu, cu împuternicire la dosar, și cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Ioan-Sorin-Daniel Chiriazii. Dezbaterile au fost consemnate în încheierea de ședință din acea dată, când Curtea a dispus conexarea dosarelor nr. 3.244D/2021, nr. 3.523D/2021, nr. 348D/2022 și nr. 561D/2022 la Dosarul nr. 2.728D/2021, care a fost primul înregistrat, și a amânat pronunțarea, în temeiul [art. 57](#) și al [art. 58 alin. \(1\) teza întâi din Legea nr. 47/1992](#), pentru data de 24 noiembrie 2022, apoi, în temeiul [art. 57](#) și al [art. 58 alin. \(1\) teza întâi din Legea nr. 47/1992](#), pentru data de 31 ianuarie 2023, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarelor, constată următoarele:

3. Cu Adresa nr. 17.197 din 1 septembrie 2021, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 7.054 din 1 septembrie 2021, în temeiul [art. 146 lit. d\) teza a doua din Constituție](#) și al [art. 32 din Legea nr. 47/1992](#) privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Avocatul Poporului a sesizat direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) pentru modificarea și completarea [Legii educației naționale nr. 1/2011](#).

4. Prin Încheierea din 8 octombrie 2021, pronunțată în Dosarul nr. 1.218/46/2021, Curtea de Apel Pitești - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#). Excepția a fost ridicată de Asociația Vâlceană a Elevilor într-o cauză având ca obiect soluționarea unei cereri de suspendare a [Ordinului ministrului educației nr. 4.426/2021](#) privind aprobarea [Metodologiei de decontare](#) a cheltuielilor de transport pentru elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu.

5. Prin Încheierea din 20 octombrie 2021, pronunțată în Dosarul nr. 343/36/2021, Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#). Excepția a fost ridicată de Asociația Elevilor din Constanța într-o cauză având ca obiect soluționarea unei cereri de suspendare a executării [Ordinului ministrului educației nr. 4.426 /2021](#).

6. Prin Încheierea din 12 ianuarie 2022, pronunțată în Dosarul nr. 248/43/2021, Curtea de Apel Târgu Mureș - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate „a dispozițiilor [art. 1.2. din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) pentru modificarea și completarea [art. 84 alin. 1[^]7, 1[^]8 și 1[^]9 Legii educației naționale nr. 1/2011](#)”. Excepția a fost ridicată de Societatea Duda Trans - S.R.L., Societatea Minibus Tour - S.R.L. și Societatea Viomob Impex - S.R.L., toate din Târgu Mureș, într-o cauză având ca obiect soluționarea unei cereri formulate în temeiul [art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004](#).

7. Prin Încheierea din 14 februarie 2022, pronunțată în Dosarul nr. 605/39/2021, Curtea de Apel Suceava - Secția de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#). Excepția a fost ridicată de Societatea Tarsincom - S.R.L. din Vicovu de Sus, Societatea Trans DMV Europa - S.R.L. din Suceava, Societatea Maxitrans Company - S.R.L. din Câmpulung Moldovenesc și Societatea Lin Transport - S.R.L. din comuna Frumosu, județul Suceava, într-o cauză având ca obiect soluționarea unei cereri formulate în temeiul [art. 9 din Legea nr. 554/2004](#), privind acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin adoptarea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#).

8. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorii acesteia invocă, deopotrivă, critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă, după cum urmează.

9. Referitor la criticile de neconstituționalitate extrinsecă, se susține, în esență, că [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) încalcă dispozițiile constituționale cuprinse în [art. 1 alin. \(5\)](#) privind principiul securității juridice, în componenta sa referitoare la calitatea legii, dat fiind faptul că nu a fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social la elaborarea sa. În acest sens, se arată că [art. 2 din Legea nr. 248/2013](#) - legea organică de înființare, organizare și funcționare a Consiliului Economic și Social - prevede obligația inițiatorilor de proiecte sau propuneri legislative de a solicita avizul acestui organism în cazul în care reglementările preconizate vizează domeniile de specialitate ale acestuia. Examinând nota de fundamentare a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#), se constată că în cuprinsul acesteia s-a consemnat la rubrica „Informații privind avizarea” că nu este necesar avizul Consiliului Economic și Social. Însă, după cum se poate observa, actul normativ criticat se referă la politicile în domeniul educației, domeniu în care trebuia solicitat avizul Consiliului Economic și Social, potrivit Constituției și legii de organizare și funcționare a acestuia. Conținutul politicii educaționale vizează organizarea sistemului de învățământ, funcționarea instituțiilor de toate nivelurile, finanțarea învățământului, evaluarea, managementul, curriculumul, selectarea, formarea, perfecționarea și promovarea personalului didactic. Or, o problemă de politici publice o constituie situația socioeconomică sau de altă natură, care necesită intervenție și pe care autoritățile intenționează să o soluționeze (în această situație, decontarea navetei elevilor care nu sunt școlarizați în localitatea de domiciliu, respectiv transportul acestora de la domiciliu la unitatea de învățământ preuniversitar pe durata cursurilor școlare). De asemenea, se susține că nu a fost solicitat avizul Consiliului Concurenței. Ca urmare, au fost nesocotite prevederile [art. 1 alin. \(5\)](#) coroborate cu cele ale [art. 141 din Constituție](#).

10. Se susține, de asemenea, încălcarea [art. 115 alin. \(4\) din Constituție](#), prin faptul că nu a existat o situație extraordinară care să justifice adoptarea ordonanței de urgență criticate, sens în care se invocă jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a statuat asupra conceptului de „situație extraordinară”. Se arată că nu există nicio situație extraordinară invocată în preambulul ordonanței de urgență, aprobarea [Legii nr. 226/2020](#) pentru modificarea și completarea [Legii educației naționale nr. 1/2011](#) fiind făcută ca să repare deficiențele [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 70/2020](#) privind reglementarea unor măsuri, începând cu data de 15 mai 2020, în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru prelungirea unor termene, pentru modificarea și completarea [Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal](#), a [Legii educației naționale nr. 1/2011](#), precum și a altor acte normative, care a făcut inaplicabilă finanțarea gratuită transportului județean al elevilor. [Legea nr. 226/2020](#) a fost aprobată cu larg consens în Parlament. Singura situație extraordinară reală este faptul că Guvernul nu a prevăzut banii pentru transportul elevilor în bugetul de stat, dar ar însemna ca Guvernul să își invoce propria culpă. Or, potrivit [Deciziei Curții Constituționale nr. 432 din 7 aprilie 2011](#), Guvernul nu poate uza de reglementarea, în viitor, în mod nelimitat, a unor proceduri derogatorii de la dreptul comun atunci când statul este debitor. În prezenta cauză, Guvernul a creat o situație mult mai gravă elevilor prin faptul că, folosindu-se de puterea de legiuitor delegat, a plafonat sumele la care au dreptul elevii atunci când fac naveta.

11. În ceea ce privește lipsa urgenței adoptării actului normativ criticat, se arată că urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare. Caracterul urgent al situației este exclus, deoarece Parlamentul a adoptat în luna noiembrie 2020 [Legea nr. 226/2020](#), prin care a reglementat foarte clar dreptul elevilor la transport gratuit, stabilind și sursele de finanțare, iar propunerea de emitere a ordonanței de urgență criticate a venit în februarie 2021, în contextul

elaborării bugetului de stat pe anul 2021, la pachet cu eliminarea gratuității transportului feroviar pentru studenți, deci cu 4 luni înainte de emiterea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#). Actul normativ criticat a fost emis cu scurt timp înainte de vacanța parlamentară și cu scurt timp înainte de încheierea cursurilor semestrului II al anului școlar 2020-2021, fiind inaplicabil în anul școlar 2020-2021, cu atât mai mult cu cât necesita norme de aplicare care urmau să fie elaborate în 30 de zile. De asemenea, și Consiliul Legislativ, prin Avizul nr. 435 din 15 iunie 2021, a sesizat aceste aspecte privind neîndeplinirea condiției urgenței.

12. Se mai susține că [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) nu a fost contrasemnată de miniștrii finanțelor și transporturilor și infrastructurii. În locul acestora au semnat Lucian-Ovidiu Heiuș, secretar de stat, pentru ministrul finanțelor, și Ramona Moldovan, secretar general, pentru ministrul transporturilor și infrastructurii. Or, aceste persoane nu au calitatea de miniștri, dispozițiile [art. 108 din Constituție](#) fiind foarte clare, și anume că ordonanțele trebuie contrasemnate de miniștri, nu de secretari de stat sau secretari generali.

De altfel, secretarii generali nici nu au calitatea de demnitari, fiind înalți funcționari publici. Prin urmare, se susține că [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) a fost adoptată cu încălcarea [art. 108 din Constituție](#).

13. Tot din punctul de vedere al neconstituționalității extrinseci, se mai susține că actul normativ criticat este neconstituțional, deoarece a fost adoptat cu încălcarea prevederilor [Legii nr. 52/2003](#) privind transparența decizională în administrația publică. Astfel, deși ordonanța de urgență a fost pusă în consultare publică pe site-ul Ministerului Educației la data de 11 mai 2021, Ministerul Educației nu a organizat dezbaterile publice prevăzute de [Legea nr. 52/2003](#). Potrivit [art. 7 alin. \(9\) din Legea nr. 52/2003](#), organizarea unei întâlniri în care să se dezbată public un proiect de act normativ este obligatorie dacă acest lucru a fost solicitat, în scris, de către o asociație legal constituită, iar Asociația Vâlceană a Elevilor a solicitat o dezbateri publice prin Adresa nr. 30 din 22 mai 2021. Ministerul Educației a sfidat [Legea nr. 52/2003](#) când a ignorat solicitarea Asociației Vâlcene a Elevilor de a se organiza o dezbateri publice pentru a putea lămurii starea de eroare sau rea-intenție în care s-a aflat Ministerul Educației când a inițiat această ordonanță de urgență. Sub acest aspect, se arată că [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) este neconstituțională prin raportare la principiul legalității.

14. Referitor la criticile de neconstituționalitate intrinsecă, se arată că, potrivit [art. 84 alin. \(1\) din Legea educației naționale nr. 1/2011](#), „Elevii din învățământul preuniversitar acreditat/ autorizat beneficiază de gratuitate la servicii publice de transport local și județean, rutier, naval, cu metroul, precum și feroviar la toate categoriile de trenuri, clasa a II-a, pe tot parcursul anului calendaristic“. În aplicarea acestor dispoziții, toți elevii din învățământul preuniversitar acreditat/autorizat beneficiază de gratuitate la servicii publice de transport, fără discriminări pe criterii arbitrare. Dispozițiile [art. 84 alin. \(1³\) din Legea nr. 1/2011](#) instituie, pe lângă gratuitatea serviciilor publice de transport, și o serie de alte facilități pentru o anumită categorie de elevi, respectiv pentru elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu, în considerarea statutului lor și a situației specifice în care se află. Întrucât, din motive obiective, sunt școlarizați într-o altă localitate decât cea de domiciliu, acestora fie li se decontează cheltuielile de transport din bugetul Ministerului Educației, prin unitățile de învățământ la care sunt școlarizați, în limita a 50 km, fie li se asigură decontarea sumei ce reprezintă contravaloarea a 8 călătorii dus-întors pe semestru, dacă locuiesc la internat sau în gazdă. Totodată, [art. 84 alin. \(1⁷\) și \(1⁸\) din Legea nr. 1/2011](#), cu modificările și completările ulterioare, prevede că „Decontarea cheltuielilor de transport, pe baza documentelor emise de operatorii de transport rutier, pentru facilitățile de transport acordate elevilor, prevăzute la [alin. \(1³\) și \(1⁴\)](#), se asigură la nivelul valorii documentelor de transport lunare, dar nu mai mult de 30 lei/lună pentru distanța de 3 km. Pentru distanțele ce depășesc 3 km, până la limita de 50 km, suma de 30 lei/lună se suplimentează cu 3 lei pentru fiecare kilometru/lună, dar nu mai mult decât valoarea documentelor de transport lunare“, respectiv că „Prin excepție de la prevederile [alin. \(1⁷\)](#), elevilor care se deplasează de la domiciliu către unitatea de învățământ la distanțe mai mari de 50 km și nu sunt cazați la internat sau în gazdă în localitatea în care studiază li se decontează suma aferentă distanței de 50 km, la care se adaugă 1 leu/km/lună, pentru distanțele ce depășesc 50 km“.

15. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că facilitățile oferite pentru transportul elevilor constituie expresia a două drepturi fundamentale, și anume dreptul la învățătură, consacrat de [art. 32 din Constituție](#), și protecția copiilor și tinerilor, consacrată de [art. 49 din Constituție](#). Din coroborarea textelor constituționale rezultă că facilitățile prevăzute de [art. 84 alin. \(1³\) din Legea nr. 1/2011](#), în speță decontarea cheltuielilor de transport pentru elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu, constituie o formă de protecție socială a copiilor și a tinerilor stabilită prin lege, instituită în scopul de a asigura dreptul la învățătură al acestora, respectiv realizarea învățământului general obligatoriu. Pentru ca destinatarii normei să beneficieze de drepturile concretizate în măsura de protecție instituită, și anume gratuitatea la serviciile publice de transport, trebuie să se analizeze dacă protecția oferită elevilor în privința realizării dreptului lor la învățătură este concretă și efectivă, nu teoretică sau iluzorie. Se arată că, în cauză, protecția oferită elevilor în privința realizării dreptului lor la învățătură devine iluzorie, întrucât pentru a beneficia de aceasta, intervine un criteriu independent de voința beneficiarilor normei, precum existența sau inexistența unor servicii publice de transport. Ca urmare, această situație care se poate ivi în practică este de natură să determine o diferență de tratament juridic, pe criterii independente de voința beneficiarilor normei, care, pentru motivele ce urmează a fi expuse, nu își găsesc o justificare obiectivă și rezonabilă. Astfel, deși toți elevii au vocația, în considerarea statutului astfel circumstanțiat, la beneficiul acordat de legiuitor, și anume gratuitate la

servicii publice de transport, în realitate, elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu și care nu beneficiază de un serviciu public de transport trebuie să suporte aceste cheltuieli, dacă sunt mai mari de 30 lei/lună pentru distanța de 3 km, iar pentru distanțele ce depășesc 3 km, până la limita de 50 km, suma de 30 lei/lună se suplimentează cu 3 lei pentru fiecare kilometru/lună, dar nu mai mult decât valoarea documentelor de transport lunare. Or, în condițiile în care nu există certitudine cu privire la serviciile publice de transport, această categorie de elevi se află în imposibilitatea obiectivă de a beneficia de gratuitate, fiind obligați să suporte, chiar și parțial, cheltuielile de transport pentru deplasarea în localitatea unde sunt școlarizați. Stabilirea unui asemenea criteriu, aleatoriu și exterior conduitei persoanei, și anume organizarea sau nu a unui serviciu de transport public pe ruta utilizată pentru deplasarea la unitatea de învățământ, este în contradicție cu principiul egalității în fața legii, consacrat de [art. 16 alin. \(1\) din Constituție](#), conform căruia, în situații egale, tratamentul juridic aplicat nu poate fi diferit. Prin urmare, se pune sub semnul întrebării însăși realizarea efectivă a dreptului la învățătură, în condițiile în care, deși teoretic toți elevii beneficiază de gratuitate la serviciile publice de transport, în realitate, acolo unde există rute care nu sunt acoperite de serviciile publice de transport, elevii beneficiază doar de o decontare, care poate fi și parțială, a sumelor plătite pentru asigurarea transportului, fiind nevoiți să suporte o parte din cheltuielile de transport. În aceste condiții, acești elevi sunt tratați diferit în privința realizării aceluiași drepturi fundamentale, punându-se sub semnul întrebării însăși realizarea efectivă a acestor drepturi.

16. Se mai susține că ordonanța de urgență criticată determină afectarea drepturilor fundamentale care cuprind: dreptul la bursă, nominalizat în mod expres în [Constituție](#), dreptul la asistență medicală, psihologică și logopedică gratuită, prevăzut în [art. 83 din Legea nr. 1/2011](#), dreptul la tarif redus/gratuitate la transport, prevăzut în [art. 84 din Legea nr. 1/2011](#), dreptul la transport, masă și internat, prevăzut în [art. 85 din Legea nr. 1/2011](#) etc. Aceste drepturi au caracter pecuniar și vin să reducă cheltuielile elevilor în raport cu frecventarea cursurilor (transport) sau cu necesitățile existențiale (sănătate, masă, cazare). Prin asigurarea gratuității la transportul județean, se asigură condițiile pentru participarea acestora la viața politică, socială, economică, culturală și sportivă a țării, prin asigurarea mobilității. Este menționată, în acest sens, [Decizia Curții Constituționale nr. 657 din 17 octombrie 2019](#) referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a sintagmei „pe bază de abonament”, cuprinsă în [art. 84 alin. \(3\) din Legea educației naționale nr. 1/2011](#).

17. Se susține și încălcarea principiului loialității, în sensul că prevederile [art. 84 din Legea nr. 1/2011](#) au fost modificate prin [Legea nr. 226/2020](#) emisă de Parlament, nesocotindu-se voința acestuia ca elevii să aibă gratuitate nelimitată și la transportul care nu este serviciu public. Astfel, Guvernul s-a substituit legiuitorului și a adoptat măsuri contrare celor adoptate de Parlament, restrângând în mod neconstituțional drepturi ale elevilor, ceea ce atrage neconstituționalitatea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#), în ansamblul său.

18. Se mai arată, în legătură cu încălcarea dispozițiilor [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#), că prevederile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#), caracterizate printr-o tehnică legislativă inadecvată, nu întrunesc exigențele de claritate, precizie și previzibilitate și astfel sunt incompatibile cu principiul fundamental privind respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, prevăzut de [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#). Emitentul actului normativ nu a prezentat nicio metodologie de calcul și niciun studiu efectuat în urma cărora să se ajungă la aceste valori, iar nota de fundamentare nu prezintă niciun motiv justificativ pentru stabilirea tarifelor suplimentare per km, nu se specifică pe ce perioadă se vor aplica aceste tarife maxime (perioada lor de valabilitate) și dacă vor fi actualizate la începutul fiecărui an școlar și, de asemenea, nu se specifică dacă aceste tarife se aplică per km dus-întors sau dacă se aplică sau nu TVA, nefiind luate în calcul, la stabilirea tarifelor maxime, cheltuielile și veniturile operatorilor de transport din ultimii ani. De asemenea, emitentul nu a stabilit în mod clar în ordonanța de urgență emisă tipul de transport în care se vor aplica aceste tarife, județean sau interjudețean, pentru ca destinatarii legii să se conformeze și pentru a se putea determina sancțiunile contravenționale corespunzătoare și agenții constatatori competenți să aplice sancțiunile în cazul nerespectării dispozițiilor legale. În cazul transportului interjudețean de persoane, tariful este stabilit în funcție de cerere și ofertă, iar [art. 84 din Legea nr. 1/2011](#) nu prevede dacă operatorii de transport rutier își vor recupera diferența de tarif de la Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, ca și până acum (conform procedurii stabilite de [Hotărârea Guvernului nr. 435/2020](#) privind aprobarea procedurii de decontare a cheltuielilor de transport al elevilor, precum și pentru modificarea și completarea [Normelor metodologice](#) privind acordarea facilităților de transport intern feroviar și cu metroul pentru elevi și studenți, aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 42/2017](#)). În cazul transportului județean de persoane, tarifele sunt aprobate de consiliile județene [[art. 17 lit. m\) din Legea serviciilor publice de transport persoane în unitățile administrativ-teritoriale nr. 92/2007](#)], iar în cazul acordării de facilități elevilor transportatorii au dreptul la subvenții (conform prevederilor [art. 19¹](#) și [42 din Legea nr. 92/2007](#)).

19. În concluzie, deși dispozițiile [art. 84 din Legea nr. 1/2011](#) se modifică chiar și de două ori pe an (în anul 2020 fiind modificate prin [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 70/2020](#) și prin [Legea nr. 226/2020](#)), aceste modificări nu sunt de natură să îmbunătățească relațiile sociale pe care le reglementează, deoarece nu se pleacă de la dezideratele sociale prezente și nici nu sunt efectuate în baza unor studii, iar prin raportare la dispozițiile [art. 7 din Legea nr. 24/2000](#) privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, care se referă la evaluarea preliminară a impactului proiectului de act normativ cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative pentru identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și

bugetare pe care le produc reglementările propuse, se observă foarte clar că în perioada 2016-2020 soluția de impunere de tarife maxime la transportatori nu a funcționat, [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) nefiind adecvat fundamentată. Totodată, se arată că, prin nota de fundamentare, Guvernul a invocat „interesul superior al elevilor” și „asigurarea dreptului la învățătură”, însă [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) a înlocuit gratuitatea la transport prin obligarea elevilor la plata tarifelor de operator, urmând ca apoi aceștia să își deconteze cheltuielile de la unitățile de învățământ. Or, Guvernul, care nu a venit cu o soluție nouă care să rezolve aceste neajunsuri, preluând soluția din 2016, nefuncțională și care nu a condus la stabilitate legislativă, nu a motivat această revenire și nu a întrerupt ansamblul reglementărilor neclare și contradictorii, noile dispoziții ale [art. 84 din Legea nr. 1/2011](#) rămânând neclare, în contradicție cu normele de tehnică legislativă și cu Constituția.

20. În legătură cu criticile vizând încălcarea dispozițiilor [art. 16 alin. \(1\)](#) și ale [art. 147 alin. \(4\) din Constituție](#), se arată că, deși prevederile criticate nu se referă la termenul „abonament”, prin stabilirea tarifului maxim per km/lună și obligarea operatorilor de a emite documente lunare de transport se subînțelege faptul că documentele de transport se limitează doar la abonamente, în contradicție cu [Decizia Curții Constituționale nr. 657 din 17 octombrie 2019](#). Prin înlocuirea sintagmei „pe bază de abonament” cu sintagma „documente lunare de transport” s-au încălcat prevederile constituționale cu privire la egalitatea în drepturi a elevilor de a-și deconta cheltuielile de transport cu orice document justificativ de transport (nu doar documente lunare emise de operatorii de transport rutier de persoane ce echivalează, în mod evident, cu abonamentul), în realitate beneficiind de decontare numai o parte dintre elevii ce nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu, respectiv cei care au posibilitatea de a prezenta un abonament de transport. În condițiile în care nu există certitudine cu privire la posibilitatea eliberării de astfel de documente lunare de transport/ abonamente în toate situațiile, impunerea condiției determină ca o categorie de elevi să se afle în imposibilitatea obiectivă de a beneficia de decontare, chiar dacă și respectivii elevi au efectuat cheltuieli de transport pentru deplasarea în localitatea unde sunt școlarizați și pot proba acest lucru, fiind de natură să determine o diferență de tratament juridic, pe criterii independente de voința beneficiarilor normei, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, apărând discriminatorie și de natură a crea doar aparența unei măsuri de protecție instituite pentru realizarea obligațiilor statului, impuse de normele constituționale de referință.

21. Autorii excepției de neconstituționalitate mai susțin că prin modificarea parțială a dispozițiilor [art. 84 din Legea nr. 1/2011](#) s-au instituit două tipuri de facilități acordate elevilor, care însă nu se corelează între ele, respectiv gratuitate pe întregul an calendaristic pentru toți elevii (prin subvenționarea operatorilor de transport) și decontarea cheltuielilor pe parcursul anului școlar pentru cei ce nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu, în limita a 50 km (din bugetul Ministerului Educației), iar în acest context, operatorii de transport nu pot pune în practică aceste dispoziții evident contradictorii, neștiind care are prioritate și pe ce tip de transport se aplică (local, județean, interjudețean).

22. Se mai susține și încălcarea dispozițiilor [art. 45](#) și ale [art. 135 alin. \(1\)](#) și [alin. \(2\) lit. a\) din Constituție](#), întrucât, prin modificările aduse de [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) dispozițiilor [art. 84 din Legea nr. 1/2011](#), Guvernul a acordat facilități de transport elevilor ce nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu și a impus, în același timp, tarife maxime operatorilor de transport, fără o minimă fundamentare a sumelor maxime și fără a se preciza pe ce tip de transport sunt acestea obligatorii, îngrădind astfel libertatea economică a operatorilor rutieri de transport persoane (societăți cu capital privat) de a stabili liber tarifele sau de a primi subvenții. Conform prevederilor [art. I pct. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#), „operatorii de transport au obligația să emită documente lunare de transport, cu încadrare în tarifele maxime per kilometru/lună prevăzute la [alin. \(1⁷\) și \(1⁸\) ale art. 84 din Legea nr. 1/2011](#), și să asigure transportul elevilor”. De asemenea, conform prevederilor [alin. \(1³\) și \(1⁷\)-\(1⁹\) ale art. 84 din Legea nr. 1/2011](#), introduse prin [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#), elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu își vor deconta cheltuielile de transport în baza documentelor lunare emise de operatorii de transport în limita valorilor maxime impuse per km/lună. În cazul transportului interjudețean de persoane, tariful este stabilit în funcție de cerere și ofertă ([art. 82 din Ordonanța Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere), iar [art. 84 din Legea nr. 1/2011](#) nu prevede dacă operatorii de transport rutier își vor recupera diferența de tarif de la Ministerul Transporturilor, ca și până acum (în baza [Hotărârii Guvernului nr. 435/2020](#)). Astfel, în cazul acestui tip de transport nu se pot impune tarife maxime pentru transportul elevilor, deoarece acestea se stabilesc doar în funcție de cerere și ofertă, transportul interjudețean de persoane fiind unul strict comercial. În cazul altor categorii de beneficiari ai facilităților/gratuităților (pensionari, persoane cu handicap, persecutați politic etc.) prevăzuți de lege, legiuitorul a stabilit proceduri prin care operatorii de transport să își recupereze cheltuielile efectuate cu transportul acestora, singurul caz în care aceștia nu beneficiază de decontare fiind cel introdus de [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#).

23. Conform dispozițiilor [Legii nr. 92/2007](#), serviciul public de transport județean de persoane se organizează cu respectarea următoarelor principii: recuperarea integrală a costurilor de exploatare, reabilitare și dezvoltare prin tarife/taxe suportate de către beneficiarii direcții ai transportului, denumiți în continuare utilizatori, și prin finanțarea de la bugetele locale, asigurându-se un profit rezonabil pentru operatorii de transport și transportatorii autorizați [[art. 1 alin. \(4\) lit. i\) din Legea nr. 92/2007](#)]; autonomia sau independența financiară a operatorilor de transport și a transportatorilor autorizați [[art. 1 alin. \(4\) lit. j\) din Legea nr. 92/2007](#)]. Or, Guvernul a intervenit peste aceste

dispoziții, prin stabilirea unor tarife maxime fără acoperirea financiară a diferențelor de tarif prin acordarea de subvenții. Or, societățile cu capital social privat au accesat piața serviciului public de transport județean în condițiile în care [Legea nr. 92/2007](#) garantează subvenționarea pentru facilitățile acordate elevilor, iar nu pentru a transporta anumite categorii de beneficiari la tarife maxime impuse la nivel național, fără acordarea de subvenții. Nicio societate privată nu intră pe piața transportului județean/interjudețean de persoane fără să se asigure că toate cheltuielile efectuate cu transportul beneficiarilor facilităților/ gratuităților impuse prin lege sunt recuperate. Transportul rutier de persoane se efectuează ca regulă generală contra plată, tarifele stabilindu-se liber. Or, Guvernul nu poate nesocoti aceste dispoziții de lege prin impunerea de tarife maxime decât cu consecința încălcării prevederilor [art. 45](#) coroborate cu dispozițiile [art. 135 alin. \(1\)](#) și [alin. \(2\) lit. a\) din Constituție](#). Statul, în virtutea obligației sale constituționale prevăzute de [art. 135 din Legea fundamentală](#), trebuie să manifeste o atitudine flexibilă în stimularea operatorilor economici în promovarea progresului, în libertatea de a întreprinde și de a crește eficiența și de a acorda posibilitatea cumpărătorilor de a alege într-o piață liberă, care să exprime modalitățile de orientare a acțiunii umane spre satisfacerea sistemului de nevoi, iar, pe de altă parte, operatorii economici trebuie să întreprindă fapte de comerț pentru care au fost autorizați, cu respectarea normelor legale privind comercializarea, igiena, păstrarea calității și concurenței loiale. Conceptul economiei de piață este un concept viu, evolutiv, astfel încât acesta nu poate fi interpretat ca având un conținut fix, imuabil, ci având în vedere situația socioeconomică a statului. Dreptul de proprietate privată nu poate fi conceput și nu poate fi valorificat pe deplin fără existența libertății economice, adică a libertății de a folosi și de a dispune de dreptul de proprietate privată în scopul obținerii unor beneficii economice pentru titular. În acest context, libertatea economică conferă dreptului de proprietate privată o dimensiune dinamică și transformă dreptul de proprietate dintr-o noțiune statică într-un concept „viu”, în măsură să contribuie și la realizarea obiectivelor altor prevederi din [Legea fundamentală](#), cum sunt dreptul la muncă prevăzut de [art. 41 alin. \(1\)](#) - garantarea libertății economice creează condiții pentru crearea de locuri de muncă sau dreptul la un nivel de trai decent, prevăzut de [art. 47](#) - măsurile de dezvoltare economică promovate de stat sunt cel mai bine realizate prin stimularea și protejarea libertății economice și a mecanismelor economiei de piață. În considerarea specificului economiei de piață, statul nu mai este deținătorul exclusiv al tuturor pârgurilor economice, rolul său fiind limitat la crearea cadrului general, economic, social și politic, necesar pentru derularea activității operatorilor economici, ceea ce implică adoptarea unor reglementări restrictive, dar în limitele impuse de asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor, reglementări care nu pot afecta substanța drepturilor. [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) impune tarife maxime operatorilor de transport, ceea ce afectează libertatea comerțului, în ceea ce privește libertatea operatorilor de transport rutier interjudețean de a stabili tarifele în funcție de cerere și ofertă și de a primi subvenții în cazul transportului județean de persoane, conform prevederilor [art. 42 alin. \(4\) din Legea nr. 92/2007](#). În concluzie, dispozițiile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) aduc atingere libertății comerțului și stabilirii libere a tarifelor de transport, împiedicând realizarea scopului final de creare și menținere a condițiilor economiei de piață, singura în măsură să asigure creșterea calității vieții.

24. Curtea de Apel Pitești - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal consideră că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. Astfel, din analiza [art. 84 din Legea educației naționale nr. 1/2011](#), în forma modificată prin [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#), instanța a reținut că sunt reglementate două situații distincte: pentru elevii care sunt școlarizați în aceeași localitate de domiciliu sunt incidente prevederile [art. 84 alin. \(1\)-\(1²\)](#), respectiv transportul este asigurat prin serviciile publice locale, gratuitatea fiind asigurată de către autoritățile publice locale prin subvenționarea operatorului de transport conform [Legii nr. 92/2007](#), iar pentru elevii a căror școală este într-o altă localitate decât cea de domiciliu, respectiv elevii care nu au putut fi școlarizați la o școală din aceeași localitate, transportul este asigurat de către Ministerul Educației prin decontarea cheltuielilor de transport. Această distincție rezultă și din [Decizia Curții Constituționale nr. 657 din 17 octombrie 2019](#) referitoare la excepția de neconstituționalitate a sintagmei „pe bază de abonament”, cuprinsă în [art. 84 alin. \(3\) din Legea educației naționale nr. 1/2011](#). Instanța observă că actuala reglementare nu mai conține condiționarea discriminatorie sancționată de Curtea Constituțională prin decizia menționată, [art. 84 alin. \(1⁷\) din Legea educației naționale nr. 1/2011](#) referindu-se la „decontarea cheltuielilor de transport, pe baza documentelor emise de operatorii de transport rutier”. Astfel, dispozițiile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) nu fac decât să înlăture condiția discriminatorie a abonamentului prevăzută de reglementarea anterioară, prevăzând, în deplin acord cu jurisprudența Curții Constituționale, că, în vederea decontării, dovada efectuării acestor cheltuieli se poate asigura cu orice alt document justificativ. În opinia instanței, sunt, de asemenea, neîntemeiate criticile referitoare la nerespectarea criteriilor privind calitatea actelor cu caracter normativ. Invocându-se jurisprudența Curții Constituționale în materie, se apreciază că actul criticat întrunește cerințele de calitate a legii, criticile pornind de la premisa eronată că această ordonanță de urgență vizează gratuitatea utilizării serviciilor publice de transport local și județean. Nu există deficiențe de claritate a legii, confuzia invocată decurgând nu din cuprinsul textului actului normativ atacat, ci din greșita interpretare dată acestuia cu privire la ipotezele de reglementare, care vizează doar modalitatea de decontare a cheltuielilor de transport a elevilor care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu, iar nu asigurarea gratuității la transport, în general. Instanța consideră că sunt, totodată, neîntemeiate, susținerile

referitoare la lipsa justificării urgenței, de vreme ce în preambulul ordonanței de urgență a Guvernului se fac precizări în acest sens.

25. Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal consideră că excepția de neconstituționalitate este întemeiată. Astfel, apreciază că normele criticate nu reglementează în materiile economică, financiară și fiscală, a protecției consumatorului și concurenței loiale, adică domenii de specialitate expres prevăzute de lege în competența Consiliului Economic și Social. Cât privește Consiliul Concurenței, consideră că aceasta nu este autoritate avizatoare a cărei consultare să fie prevăzută ca obligatorie în Constituție, astfel încât criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate în acest sens sunt neîntemeiate. Sunt, de asemenea, neîntemeiate, criticile vizând lipsa situației extraordinare și a urgenței. Referitor la lipsa contrasemnării [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) de către miniștrii finanțelor și transporturilor și infrastructurii, se apreciază că, atâta vreme cât aceasta este semnată de secretarii de stat, cărora se prezumă că li s-au delegat atribuțiile de contrasemnare a actelor normative, nu se poate reține această critică de neconstituționalitate. Tot astfel, nu este încălcată [Legea nr. 52/2003](#) privind transparența decizională în administrația publică, în contextul în care nu se face dovada solicitării organizării întâlnirii publice, conform [art. 7 alin. \(9\) din lege](#). Totodată, consideră că Guvernul a acționat în limitele prevăzute de [art. 115](#) cu raportare la [art. 61 din Constituție](#), neîncalcând principiul loialității. În ceea ce privește însă încălcarea dispozițiilor [art. 115 alin. \(6\)](#), ale [art. 16, 32 și 39 din Constituție](#), se apreciază că dispozițiile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) sunt neconstituționale, întrucât persoane aflate în aceeași categorie, așadar în aceeași situație juridică, respectiv elevii din învățământul preuniversitar acreditat/autorizat, sunt tratați diferit în privința realizării acelorași drepturi fundamentale - dreptul la învățătură, după cum au acces sau nu la servicii publice de transport local ori județean sau sunt școlarizați sau nu în localitatea de domiciliu.

26. Curtea de Apel Târgu Mureș - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal consideră că excepția de neconstituționalitate invocată este neîntemeiată. Astfel, dispozițiile [art. 1 pct. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#), ce impun obligația decontării cheltuielilor de transport pe baza documentelor emise de operatorii de transport rutier, documente lunare emise de operatorii de transport, cu încadrarea în tarifele maxime per kilometru/lună, sunt suficient de clare și previzibile. De asemenea, instanța apreciază că dispozițiile ordonanței de urgență criticate nu se încadrează în conceptul de politici în materia educației, întrucât nu vizează activitatea fundamentală de transmitere a experienței de viață și a culturii către generațiile de copii și tineri, astfel că nu este necesară obținerea avizului Consiliului Legislativ. Mai arată că dispozițiile criticate nu impun tratarea în mod diferit a unor situații similare și că în nota de fundamentare a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) este justificată urgența ce a impus adoptarea actului respectiv.

27. Curtea de Apel Suceava - Secția de contencios administrativ și fiscal, contrar dispozițiilor [art. 29 alin. \(4\) din Legea nr. 47/1992](#), nu și-a exprimat opinia asupra temeiniciei excepției de neconstituționalitate.

28. Potrivit prevederilor [art. 33](#) coroborate cu cele ale [art. 30 alin. \(1\) din Legea nr. 47/1992](#), actul de sesizare din Dosarul Curții Constituționale nr. 2.728D/2021 a fost comunicat președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate, iar, potrivit prevederilor [art. 30 alin. \(1\) din Legea nr. 47/1992](#), actele de sesizare din dosarele Curții Constituționale nr. 3.244D/2021, nr. 3.523D/2021, nr. 348D/2022 și nr. 561D/2022 au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

29. Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului (în dosarele Curții Constituționale nr. 3.244D/2021, nr. 3.523D/2021, nr. 348D/2022 și nr. 561D/2022) nu au transmis punctele de vedere solicitate.

30. La Dosarul Curții Constituționale nr. 2.728D/2021 a fost depus de către Asociația Elevilor din Constanța un document în calitate de amicus curiae, prin care se solicită admiterea excepției de neconstituționalitate.

31. În temeiul [art. 76 din Legea nr. 47/1992](#), Curtea Constituțională a solicitat Guvernului, prin Adresa nr. 4.359 din 23 mai 2022, să comunice dacă s-a cerut avizul Consiliului Economic și Social, punctul de vedere al Guvernului cu referire la această critică și excepția de neconstituționalitate, precum și orice alte informații apreciate ca fiind relevante. Până la data pronunțării prezentei decizii nu a fost comunicat un răspuns la adresa menționată.

CURTEA,

examinând actele de sesizare, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, înscrisurile depuse la dosare, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile [Constituției](#), precum și [Legea nr. 47/1992](#), reține următoarele:

32. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor [art. 146 lit. d\) din Constituție](#), precum și ale [art. 1 alin. \(2\)](#), ale [art. 2, 3, 10, 29 și 33 din Legea nr. 47/1992](#), să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

33. Obiectul excepției de neconstituționalitate, astfel cum rezultă din analiza motivărilor autorilor acesteia, îl constituie [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) pentru modificarea și completarea [Legii educației naționale nr. 1/2011](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 606 din 17 iunie 2021, având următorul cuprins:

Inițial, scopul reglementării prevăzute la [art. 84 din Legea educației naționale nr. 1/2011](#), cu modificările și completările ulterioare, era acela de a asigura dreptul fundamental la învățatură pentru toți elevii și de a diminua rata abandonului școlar, pentru elevii proveniți din medii sociale dezavantajate, prin asigurarea transportului gratuit de la domiciliu la unitatea școlară, precum și de la școală la domiciliu.

Modificările aduse prin [Legea nr. 226/2020](#) pentru modificarea și completarea [Legii educației naționale nr. 1/2011](#) produc confuzie legislativă prin raportare la componenta de finanțare, în sensul că, pe de o parte, decontarea cheltuielilor de transport se face de la bugetul de stat prin transfer către unitățile administrativ-teritoriale, acestea din urmă subvenționând operatorii de transport, iar pe de altă parte, unitatea de învățământ decontează transportul desfășurat în alte modalități decât sub forma unui serviciu public.

Astfel, introducerea prin [Legea nr. 226/2020](#) a altor modalități de decontare a cheltuielilor de transport pentru elevi a făcut imposibilă asigurarea gratuității transportului elevilor, pentru toate formele de transport, și, implicit, a avut efecte negative asupra asigurării dreptului la învățatură.

Adoptarea acestor măsuri prin [Legea nr. 226/2020](#), la mai puțin de patru luni după ce aspectele privind transportul elevilor fuseseră clarificate prin [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 70/2020](#) privind reglementarea unor măsuri, începând cu data de 15 mai 2020, în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru prelungirea unor termene, pentru modificarea și completarea [Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal](#), a [Legii educației naționale nr. 1/2011](#), precum și a altor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin [Legea nr. 179/2020](#), cu modificările și completările ulterioare, a generat atât instabilitate legislativă și înfrângerea securității raporturilor juridice stabilite între operatorii de transport și beneficiarii direcți ai sistemului de învățământ, cât și imposibilitatea aplicării efective și în mod real a normelor prin care se asigură facilități de transport elevilor, respectiv se facilitează accesul acestora la educație. Înainte de intrarea în vigoare a modificărilor aduse prin [Legea nr. 226/2020](#), mecanismele de decontare a cheltuielilor pentru transportul elevilor stabileau în concret atribuțiile pentru toate autoritățile implicate, aspect ce se dorește a fi clarificat prin prezenta ordonanță de urgență.

Urgența reglementării modului de decontare a transportului pentru elevi derivă din faptul că semestrul al II-lea a început deja, cu participarea elevilor fizic la ore, transportul desfășurându-se în mod efectiv, spre deosebire de semestrul I, când acesta a fost practic inexistent, iar modificările legislative aduse de [Legea nr. 226/2020](#) nu au asigurat o aplicare clară și lipsită de echivoc a modalităților de decontare a transportului pentru elevi.

Neadoptarea măsurilor propuse conduce la neaplicarea legii, cu consecința negativă a imposibilității asigurării transportului elevilor și, implicit, a restrângerii dreptului acestora la educație, dar și la imposibilitatea organizării în mod adecvat și în condiții de siguranță sanitară a învățământului antepreșcolar.

Având în vedere că toate aceste elemente vizează interesul general public și constituie situații de urgență și extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată,

în temeiul [art. 115 alin. \(4\) din Constituția României, republicată](#), Guvernul României adoptă prezenta ordonanță de urgență.

Art. I

[Legea educației naționale nr. 1/2011](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 18 din 10 ianuarie 2011, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 84, alineatul (1³) se modifică și va avea următorul cuprins:

(1³) Elevilor care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu li se decontează cheltuielile de transport între localitatea de domiciliu și localitatea unde sunt școlarizați, pe durata cursurilor școlare, din bugetul Ministerului Educației, prin unitățile de învățământ unde sunt școlarizați, în limita a 50 km.

2. La articolul 84, după alineatul (1³) se introduc șase noi alineate, alineatele (1⁴)-(1⁹), cu următorul cuprins:

(1⁴) Elevilor care sunt cazați la internat sau în gazdă în localitatea unde studiază li se asigură decontarea sumei ce reprezintă contravaloarea a 8 călătorii dus-întors pe semestru, din bugetul Ministerului Educației, prin unitățile de învățământ unde sunt școlarizați.

(1⁵) Elevii aflați în situațiile prevăzute la [alin. \(1³\) și \(1⁴\)](#) pot solicita acordarea sumei în avans, cu decontare în luna următoare.

(1⁶) Modalitatea de decontare se stabilește printr-o metodologie aprobată prin ordin al ministrului educației.

(1⁷) Decontarea cheltuielilor de transport, pe baza documentelor emise de operatorii de transport rutier, pentru facilitățile de transport acordate elevilor, prevăzute la [alin. \(1³\) și \(1⁴\)](#), se asigură la nivelul valorii documentelor de transport lunare, dar nu mai mult de 30 lei/lună pentru distanța de 3 km. Pentru distanțele ce depășesc 3 km, până la limita de 50 km, suma de 30 lei/lună se suplimentează cu 3 lei pentru fiecare kilometru /lună, dar nu mai mult decât valoarea documentelor de transport lunare.

(1⁸) Prin excepție de la prevederile alin. (1⁷), elevilor care se deplasează de la domiciliu către unitatea de învățământ la distanțe mai mari de 50 km și nu sunt cazați la internat sau în gazdă în localitatea în care studiază li se decontează suma aferentă distanței de 50 km, la care se adaugă 1 leu/km/lună, pentru distanțele ce depășesc 50 km.

(1⁹) Operatorii de transport au obligația să emită documente lunare de transport, cu încadrare în tarifele maxime per kilometru/lună prevăzute la alin. (1⁷) și (1⁸), și să asigure transportul elevilor.

3. La articolul 104 alineatul (2), litera e) se abrogă.

Art. II

În termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență se va adopta ordinul ministrului educației prevăzut la art. 84 alin. (1⁶) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare.

34. În opinia autorilor excepției de neconstituționalitate, prevederile criticate contravin dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (3), (4) și (5) privind statul de drept, separația puterilor în stat cu referire la principiul loialității constituționale și, respectiv, principiul legalității și cerințele de calitate a legii, art. 16 alin. (1) privind egalitatea cetățenilor în fața legii, art. 32 privind dreptul la învățatură, art. 45 privind libertatea economică, art. 49 privind protecția copiilor și a tinerilor, art. 61 privind rolul și structura Parlamentului, art. 108 privind actele Guvernului, art. 115 privind delegarea legislativă, art. 141 privind Consiliul Economic și Social, art. 135 alin. (1) și alin. (2) lit. a) privind obligația statului de a asigura libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru dezvoltarea factorilor de producție și art. 147 alin. (4) privind efectul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

35. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea va proceda mai întâi la analiza criticii de neconstituționalitate extrinsecă comună tuturor cauzelor, și anume încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție, motivat de faptul că nu a fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social la elaborarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021.

36. Curtea reține că, potrivit art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, în România respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie. Potrivit art. 141 din Constituție, „Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare”.

37. La nivel infraconstituțional, referitor la atribuția Consiliului Economic și Social de avizare a proiectelor de acte normative, Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 740 din 2 octombrie 2015, stabilește în art. 2 alin. (1) și (2) următoarele: „(1) Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative. (2) Domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt: a) politicile economice; b) politicile financiare și fiscale; c) relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse și de tratament; d) agricultură, dezvoltare rurală, protecția mediului și dezvoltare durabilă; e) protecția consumatorului și concurență loială; f) cooperatie, profesii liberale și activități independente; g) drepturi și libertăți cetățenești; h) politicile în domeniul sănătății; i) politicile în domeniul educației, tineretului, cercetării, culturii și sportului.” Potrivit art. 5 lit. a) din același act normativ, „Consiliul Economic și Social exercită următoarele atribuții: a) avizează proiectele de acte normative din domeniile de specialitate prevăzute la art. 2 alin. (2), inițiate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților și senatorilor, invitând inițiatorii la dezbaterile actelor normative;”.

38. Referitor la avizarea proiectelor de acte normative, Curtea reține că Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, impune, prin art. 31 alin. (3), ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social.

39. Procedura de adoptare a legilor a format obiectul unui control constant al Curții Constituționale, care a subliniat importanța respectării tuturor regulilor procedurale pentru asigurarea principiului legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, inclusiv a aceleia referitoare la solicitarea avizelor prevăzute de lege. Astfel, de exemplu, prin Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, paragraful 85, Curtea a subliniat că principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege, nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat Rule of law checklist, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima

dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. IIA5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterele publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact al adoptării legilor. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității.

40. Curtea a mai reținut, de exemplu, prin [Decizia nr. 221 din 2 iunie 2020](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 594 din 7 iulie 2020, paragraful 52, aplicabilă mutatis mutandis și în cauza de față, că o normă constituțională, exprimând sintetic rolul pur consultativ pentru Parlament și Guvern al Consiliului Economic și Social, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul consultativ al Consiliului Economic și Social și nici cu privire la mecanismele de consultare a acestui organ consultativ, acestea fiind tratate în legea de organizare și funcționare a acestuia, la care Legea fundamentală face trimitere. Curtea a reținut că o critică de neconstituționalitate care vizează împiedicarea îndeplinirii atribuției de avizare a unei autorități publice în procesul legislativ poate fi analizată numai în condițiile în care un text constituțional prevede expres atribuția de avizare a acesteia, sens în care a făcut trimitere la Consiliul Legislativ și [art. 79 din Constituție](#). Curtea a subliniat că dacă voința legiuitorului constituant ar fi fost în sensul impunerii obligativității solicitării avizului consultativ al unei autorități publice (în speță Consiliul Economic și Social), atunci aceasta ar fi fost exprimată în cuprinsul [art. 141 din Constituție](#), într-un mod asemănător celui folosit la redactarea [art. 79](#), pentru reglementarea rolului și atribuțiilor Consiliului Legislativ. În consecință, Curtea a reținut că nesolicitarea obligatorie a avizului de sorginte legală nu poate avea drept rezultat neconstituționalitatea actului normativ respectiv, prin raportare la [art. 141 din Constituție](#) (care vizează natura, rolul Consiliului Economic și Social și obligația de a reglementa prin lege înființarea, organizarea și funcționarea sa). Potrivit aceleiași jurisprudențe, Curtea a constatat însă că, în ipoteza avizelor de natură legală nesolicitate, se încalcă prevederile [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#), care se raportează la rolul autorității publice al cărei aviz nu a fost solicitat. Astfel, Curtea a reținut că prin nesolicitarea avizului Consiliului Economic și Social, aviz de natură legală, a fost încălcat [art. 1 alin. \(5\)](#) raportat la [art. 141 din Constituție](#) (a se vedea [Decizia nr. 139 din 13 martie 2019](#), precitată, [Decizia nr. 140 din 13 martie 2019](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 377 din 14 mai 2019, [Decizia nr. 141 din 13 martie 2019](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 389 din 17 mai 2019, [Decizia nr. 393 din 5 iunie 2019](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 16 iulie 2019), fiind reținută, totodată, și încălcarea [art. 1 alin. \(3\) din Constituție](#).

41. De asemenea, Curtea Constituțională a reținut într-o jurisprudență constantă și că nu este obligatorie și obținerea unui aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare (a se vedea, în acest sens, [Decizia nr. 139 din 13 martie 2019](#), precitată).

42. În prezenta cauză Curtea constată, însă, că un astfel de aviz nu a fost solicitat. Așa cum rezultă din nota de fundamentare a ordonanței de urgență a Guvernului contestate, la rubrica „Informații privind avizarea”, se face mențiunea „nu este cazul” la lit. c) corespunzătoare Consiliului Economic și Social. De asemenea, solicitările Curții adresate Guvernului în toate cele cinci dosare cu referire la avizarea de către Consiliul Economic și Social au rămas fără răspuns. Or, este evident că actul normativ criticat acoperă o sferă de relații sociale complexe, subsumate politicilor economice, de protecție socială, drepturilor și libertăților cetățenești. Astfel cum se reține chiar în nota de fundamentare a actului normativ criticat, la justificarea urgenței reglementării și, respectiv, a situației extraordinare, „neadoptarea măsurilor propuse conduc la neîndeplinirea obligației legale de a asigura dreptul la învățătură pentru această categorie de elevi și implicit, creșterea abandonului școlar”. Se invocă, de asemenea, de către Guvern, în aceeași notă de fundamentare, „inechități sociale prin îngrădirea dreptului la învățătură consacrat de Constituția României”. De asemenea, Curtea constată că reglementarea facilităților de transport pentru elevi, precum și a modalității de decontare a acestor facilități anteamază zona de politici în domeniul educației și financiar.

43. În același sens s-a pronunțat Curtea Constituțională cu privire la reglementări adoptate în același domeniu, prin [Decizia nr. 29 din 29 ianuarie 2020](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 128 din 19 februarie 2020. Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane este neconstituțională în ansamblul său. Curtea a reținut că, având în vedere dispozițiile constituționale și legale citate, absența solicitării avizului Consiliului Economic și Social este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a legii, în raport cu prevederile [art. 1 alin. \(3\)](#) și [\(5\)](#), coroborate cu cele ale [art. 141 din Constituție](#), criticile formulate fiind întemeiate.

44. Întrucât în prezenta cauză nu s-a putut face dovada solicitării avizului Consiliului Economic și Social și nici nu s-a oferit vreo altă informație în acest sens, ca urmare a corespondenței transmise Guvernului, Curtea constată că sunt întemeiate criticile referitoare la neconstituționalitatea extrinsecă a legii formulate în toate excepțiile de neconstituționalitate analizate, în raport cu prevederile [art. 1 alin. \(3\)](#) și [\(5\)](#), coroborate cu cele ale [art. 141 din Constituție](#), cu consecința neconstituționalității [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#), în ansamblul său.

45. Cauzele în cadrul cărora s-au invocat excepțiile de neconstituționalitate, având ca autori deopotrivă destinatarii facilităților și operatorii de transport cărora le sunt opozabile aceste măsuri, demonstrează necesitatea și importanța respectării etapelor procedurii legislative, între care și avizarea de către organismele care au atribuții în materie. În

acest sens este dezideratul înscris în [art. 6 alin. \(1\) din Legea nr. 24/2000](#), și anume acela de a institui „reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”, iar „soluțiile pe care le cuprinde [actul] trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român”. În conformitate cu [art. 7](#) din același act normativ, inițiativele legislative trebuie „fundamentate adecvat”. Procedura legislativă include și avize din partea unor autorități publice autonome, pentru a fundamenta cât mai temeinic soluțiile normative adoptate de legiuitorul primar sau de cel delegat. O astfel de autoritate publică este Consiliul Economic și Social, organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului, care trebuie în mod obligatoriu consultat asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau asupra propunerilor legislative ale senatorilor ori deputaților, chiar dacă avizele sale au doar valoare consultativă. Consiliul Economic și Social este alcătuit din reprezentanți ai partenerilor sociali și ai societății civile și poate contribui în mod semnificativ la fundamentarea unor soluții normative ce vizează stabilirea unor servicii publice de interes general pentru comunitățile locale ori județene. Prin urmare, consultarea sa în cadrul procedurii legislative nu trebuie privită ca o etapă pur formalistă, ci trebuie valorificată la întregul său potențial.

46. Având în vedere acestea, admiterea excepției de neconstituționalitate a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#), prin raportare la prevederile [art. 1 alin. \(3\) și \(5\)](#), coroborate cu cele ale [art. 141 din Constituție](#), face inutilă, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, examinarea criticilor de neconstituționalitate intrinsecă (a se vedea, în acest sens, de exemplu, [Decizia nr. 140 din 13 martie 2019](#), paragraful 84, [Decizia nr. 58 din 12 februarie 2020](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 205 din 13 martie 2020, paragraful 62, [Decizia nr. 155 din 6 mai 2020](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 4 iunie 2020, paragraful 78, sau [Decizia nr. 591 din 14 iulie 2020](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 881 din 28 septembrie 2020, paragraful 93).

47. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul [art. 146 lit. d\)](#) și al [art. 147 alin. \(4\) din Constituție](#), precum și al [art. 1-3](#), al [art. 11 alin. \(1\) lit. A.d\)](#), al [art. 29](#) și al [art. 33 din Legea nr. 47/1992](#), cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului, de Asociația Vâlceană a Elevilor în Dosarul nr. 1.218/46/2021 al Curții de Apel Pitești - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, de Asociația Elevilor din Constanța în Dosarul nr. 343/36/2021 al Curții de Apel Constanța - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, de Societatea Duda Trans - S.R.L., Societatea Minibus Tour - S.R.L. și Societatea Viomob Impex - S.R.L., toate din Târgu Mureș, în Dosarul nr. 248/43/2021 al Curții de Apel Târgu Mureș - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, respectiv de Societatea Tarsincom - S.R.L. din Vicovu de Sus, Societatea Trans DMV Europa - S.R.L. din Suceava, Societatea Maxitrans Company - S.R.L. din Câmpulung Moldovenesc și Societatea Lin Transport - S.R.L. din comuna Frumosu, județul Suceava, în Dosarul nr. 605/39/2021 al Curții de Apel Suceava - Secția de contencios administrativ și fiscal și constată că [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2021](#) pentru modificarea și completarea [Legii educației naționale nr. 1/2011](#) este neconstituțională. Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, Avocatului Poporului, Curții de Apel Pitești - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Curții de Apel Constanța - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Curții de Apel Târgu Mureș - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal și Curții de Apel Suceava - Secția de contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Pronunțată în ședința din data de 31 ianuarie 2023.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

MARIAN ENACHE

pentru Magistrat-asistent,

Marieta Safta,

în temeiul [art. 426 alin. \(4\) din Codul de procedură civilă](#) coroborat cu [art. 14 din Legea nr. 47/1992](#) privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, semnează

Prim-magistrat-asistent,

Benke Károly

C.T.C.E. Piatra Neamt