

## DECIZIA Nr.118 din 19 martie 2018

### referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc

Publicată în Monitorul Oficial nr.367 din 27.04.2018

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Mihaela Senia Costinescu	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc, obiecție formulată de un număr 66 de deputați, aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Partidului Mișcarea Populară, în temeiul prevederilor art.146 lit.a) din Constituție și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.2/1.399 din 13 februarie 2018, Secretarul General al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1.136 din 13 februarie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.206A/2018.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, autorii obiecției susțin, la nivel de principiu, că legea criticată reglementează o situație particulară, aflată în competența exclusivă a autorităților administrației publice locale, adoptarea ei încalcând principiul separației și echilibrului puterilor în stat. Reglementarea se face dincolo de voința autorității administrației publice locale competente care, în mod legal și în limitele sale de competență decizională, nu a adoptat o hotărâre de consiliu local pe baza datelor cunoscute în plan local care nu justificau oportunitatea și legalitatea înființării acestui liceu. Astfel prin această lege se înfrânge voința autorității administrației publice locale, legal exprimată prin respingerea repetată în cadrul ședințelor Consiliului local Târgu Mureș a acestei inițiative. Prin adoptarea Legii pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc se creează un precedent neconstituțional. Ori de câte ori o autoritate a administrației publice locale va respinge adoptarea unei hotărâri, din motive de oportunitate sau legalitate, sau va adopta o hotărâre, conform competențelor sale legale și decizionale, orice parlamentar nemulțumit va iniția un proiect de lege pentru reglementarea situației care îl nemulțumește și va invoca acest precedent legislativ. Consecința inerentă încălcării principiului separației puterilor în stat este încălcarea principiului autonomiei locale și descentralizării.

4. Prevederile Legii educației naționale nr.1/2011 delimitează o competență exclusivă a consiliilor locale în materia aprobării rețelelor școlare de învățământ organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale, efect al organizării administrației publice locale și stabilirii atribuțiilor acestora conform principiului autonomiei locale și descentralizării, principiu statuat expres de art.120 alin.(1) și art.121 alin.(1) și (2) din Constituție. Neconstituționalitatea legii derivă, astfel, atât din încălcarea autonomiei locale, prin subrogarea legiuitorului în sfera de competență a unei autorități a administrației publice locale, cât și din reglementarea, prin lege, a unei situații de interes local, a cărei soluționare face obiectul unui act administrativ.

5. Mai mult, autorii obiecției susțin că, prin actul normativ atacat, a fost grav încălcat principiului subsidiarității, astfel cum acesta este conținut de art.3 lit.a) din Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006, conform căruia „*exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate*

*administrativă necesară*". Așadar, în virtutea principiului separației puterilor în stat, a principiului subsidiarității, cât și a principiului legalității, înființarea unităților de învățământ este atributul puterii executive, al autorității administrației publice locale, neputând fi, sub nicio formă, atributul puterii legiuitoare. În aceste condiții, Parlamentul se sustrage de la scopul său de a fi autoritatea legislativă supremă a poporului român, astfel cum reglementează dispozițiile art.61 alin.(1) din Constituție. Dimpotrivă, reglementând în domenii a căror competență cade în sarcina autorităților publice locale, Parlamentul României a nesocotit competența sa funcțională, de autoritate legiuitoare supremă, parte a puterii legislative, intrând în competența funcțională executivă prin încălcarea vădită a principiului separației puterilor în stat, respectiv a dispozițiilor constituționale conținute de art.1 alin.(4) din legea supremă. În sensul celor criticate, autorii sesizării invocă jurisprudența Curții Constituționale. Scopul legii, ca principal act normativ adoptat de Parlament, indiferent de categoria din care face parte, este acela de a reglementa relații sociale generale, caracterizate de tipicitate, fiind prin natura sa un act cu aplicabilitate generală. Așadar, acțiunea de legiferare trebuie să urmărească tocmai scopul de reglementare a unui număr nedeterminat de cazuri concrete, adresându-se unui număr nedeterminat de subiecți de drept, *a fortiori ratione* în cazul legii, ca specie a actului normativ.

6. Este fără echivoc, arată autorii sesizării, faptul că Legea pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc este menită a se aplica într-un singur caz, prestabilit, care să conducă strict la înființarea unei singure și concrete unități de învățământ. Mai mult, modalitatea de înființare atipică a acestei unități de învățământ, respectiv prin mijlocirea legii, creează o situație de discriminare față de toate celelalte unități de învățământ preuniversitar de stat din România. În aceste condiții, este cât se poate de evident faptul că legiuitorul a pierdut din vedere rolul său de autoritate legislativă supremă, al cărei scop este acoperirea prin reglementare primară a nevoii de reglementare a relațiilor sociale primare, exercitând prin intermediul unei legi cu caracter individual acte de reglementare și administrare executive, acte specifice care intră în competența autorităților publice locale. Această „discriminare” nu poate fi subsumată asigurării dreptului la educație pentru persoanele aparținând minorităților naționale (discriminare pozitivă), în condițiile în care nu este stabilit un cadru general valabil care ar reglementa înființarea tuturor unităților de învățământ care ar asigura predarea în limba maternă a unei minorități naționale. Astfel, prin legiferarea acestui caz particular se generează situații de discriminare între persoane care se află în aceeași situație, respectiv persoanele aparținând diverselor minorități naționale din România. Această stare de fapt contravine prevederilor conținute de art.4 alin.(2) din Constituția României care normează faptul că „România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială”, precum și celor ale dispozițiilor art.16 alin.(1) din legea supremă, potrivit cărora „Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări”.

7. De asemenea, situația creată prin transferul autorizației de funcționare sau al acreditării noii unități de învățământ prin lege pune noua unitate de învățământ preuniversitar într-o situație avantajoasă în raport cu toate celelalte unități de învățământ care au fost înființate și funcționează în baza Legii educației naționale, creând, implicit, o stare discriminatorie în măsură să afecteze interesul copilului, în condițiile în care acreditarea nu se face în conformitate cu principiile și normele stabilite prin Hotărârea Guvernului nr.22/2007 pentru aprobarea Metodologiei de evaluare instituțională în vederea autorizării, acreditării și evaluării periodice a organizațiilor furnizoare de educație, ci se acordă din oficiu prin efect al legii.

8. În fine, autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că legea criticată încalcă și principiul constituțional al neretroactivității legii civile, respectiv dispozițiile constituționale prevăzute de art.15 alin.(2). Având în vedere modalitatea de formulare a dispozițiilor art.1 alin.(1), în sensul că „liceul [...] își păstrează personalitatea juridică”, textul legal instituie retroactivitatea legii, de vreme ce prin textul criticat se recunoaște pentru trecut, *ex tunc*, faptul că unitatea de învățământ ar fi avut personalitate juridică anterior momentului intrării legii în vigoare. Autorii sesizării susțin că scopul norme criticate este tocmai acoperirea perioadei de nelegalitate în care, *de facto*, respectiva unitate de învățământ și-a desfășurat activitatea.

9. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctul lor de vedere.

10. **Președintele Senatului** a transmis cu Adresa nr.I 473 din 28 februarie 2018, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1.580 din 28 februarie 2018, punctul său de vedere cu privire la sesizarea ce face obiectul Dosarului Curții nr.206A/2018. Cu privire la încălcarea principiului separației puterilor în stat consacrat în art.1 alin.(4) din Constituție și a competenței de reglementare a unor relații sociale recunoscute legal unei autorități a administrației publice locale, în virtutea art.120 alin.(1) și a art.121 alin.(1) și (2) din Legea fundamentală, arată că arhitectura constituțională a statului român are la bază

câteva principii fundamentale cu valoare de reper pentru organizarea și funcționarea tuturor instituțiilor publice care fac parte din sistemul de guvernare. Trăsătura esențială a acestora constă în îmbinarea lor armonioasă și în funcționalitatea unitară, raportată la condițiile existente în practica socială. Principiile constituționale nu se aplică separat unul de celălalt, ele nu sunt rigide și nu reglementează relații și situații sociale standard. Datorită acestor caracteristici, conținutul principiilor constituționale, deși ele își păstrează neștirbită esența, permite o aplicare flexibilă a acestora în funcție de obiectivele concrete de reglementare urmărite. Flexibilitatea principiilor constituționale asigură și stabilizează echilibrul social general, precum și cooperarea instituțională a celor trei puteri ale statului în spiritul Constituției. Dimpotrivă, orice abordare rigidă, strictă a principiilor constituționale și pe un plan mai larg, a principiilor dreptului, prezintă riscuri majore pentru orice act de guvernare.

11. Constituția României consacră principiul separației puterilor în art.1 alin.(4), ținând seama de fizionomia actuală, modernă a acestuia, de trăsăturile sale care îi conferă un rol integrator al celorlalte norme și prevederi constituționale în ordinea juridică națională. Tot astfel, principiul constituțional al autonomiei locale și, respectiv, cel al descentralizării asigură o colaborare funcțională între instituții politice de nivel național și autorități publice locale. Reglementarea relațiilor sociale este rezervată prin Constituție, pe de o parte, Parlamentului, care are, în principiu, o competență generală și primară și, pe de altă parte, Guvernului, care exercită o activitate normativă secundară, beneficiind, în anumite condiții prevăzute expres în Constituție și de o putere delegată în materie de legiferare. Constituția atribuie Parlamentului calitatea de organ reprezentativ suprem al poporului și de unică autoritate legiuitoare a țării. În calitatea sa de organ reprezentativ suprem, Parlamentul se bucură, în principiu, de o putere legislativă supremă, iar rolul său legislativ este conferit prin voință electorală suverană. Legiuitorul constituant nu a rezervat Parlamentului un domeniu anume al legii. Practic, orice relații sociale pot fi reglementate prin lege, dacă există voință politică în acest sens. Singura partajare de competențe normative este făcută de Constituție între forul legislativ, care exercită o putere legislativă primară, și Guvern, cărui Adunarea Constituantă i-a conferit o putere de reglementare secundară pentru executarea legilor și o putere legislativă delegată.

12. Președintele Senatului arată că activitatea de normare socială este înfăptuită la nivel local de consiliile locale, care funcționează ca autorități administrative autonome, în cadrul prescris de Constituție, de Legea administrației publice locale nr.215/2001, precum și de Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006. Dispozițiile constituționale nu stabilesc o competență normativă exclusivă a consiliilor locale în probleme de interes local. Ca atare, nu se poate susține existența unor competențe partajate de reglementare normativă primară, dispuse la nivel național și, respectiv, la nivel local. Legea administrației publice locale nr.215/2001 nu atribuie consiliilor locale o competență de reglementare în domeniul învățământului, ci doar atribuția de a asigura cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind educația [art.36 alin.(6) lit.a) pct.I din Legea nr.215/2001].

13. Pe de altă parte, apreciază că o altă problemă, care are relevanță pentru soluționarea obiecției de neconstituționalitate, este dacă înființarea unui liceu în oricare dintre unitățile administrativ-teritoriale ale țării este exclusiv o problemă de interes local, sau poate fi, în anumite circumstanțe sociale, și o problemă de interes general, situație în care competența de înființare nu poate fi refuzată Parlamentului, în calitatea sa de reprezentant suprem al poporului și, evident, și al unei „fracțiuni teritoriale” a acestuia. Președintele Senatului apreciază că critica adusă legii, potrivit căreia nu se justifică oportunitatea înființării Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc în municipiul Târgu Mureș, este neîntemeiată. Prin rolul său constituțional, Parlamentul este pe deplin și legitim îndreptățit să se pronunțe asupra oportunității înființării acestei unități de învățământ. Nu este întemeiată nici critica adusă legii că ar conține o reglementare cu caracter individual. Înființarea unei unități de învățământ este, prin esența sa, o problemă de interes social mai larg, ceea ce și justifică intervenția legislativă a Parlamentului.

14. În continuare, Președintele Senatului consideră că autorii sesizării de neconstituționalitate susțin, în mod greșit, că „înființarea unităților de învățământ este atributul puterii executive și al autorității administrației publice locale, neputând fi, sub nicio formă, atributul puterii legiuitoare”, menționând că, în municipiul Târgu Mureș, funcționează mai multe unități de învățământ superior, înființate fiecare prin lege specială.

15. În legătură cu încălcarea principiului constituțional al obligativității caracterului normativ al legii și a principiului nediscriminării și al egalității în drepturi a cetățenilor români, Președintele Senatului susține că obiecția potrivit căreia legea este neconstituțională, deoarece reglementează un caz individual, nu este întemeiată, această concluzie rezultând chiar din activitatea legislativă anterioară a Parlamentului, care a adoptat un număr însemnat de legi prin care au fost înființate instituții de învățământ superior. De altfel, este cunoscut că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a recunoscut că „în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau

la cazuri individuale” (Decizia nr.600/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.060 din 26 noiembrie 2005). În aceeași decizie, Curtea a reținut că „fără îndoială, este dreptul legiuitorului de a reglementa anumite domenii particulare într-un mod diferit de cel utilizat în cadrul reglementării cu caracter general sau, altfel spus, de a deroga de la dreptul comun, procedeu la care s-a mai apelat în această materie”. Definiția legii rămâne exclusiv o problemă de doctrină a dreptului, Curtea Constituțională fiind în măsură să aprecieze, de fiecare dată, în contextul larg al reglementării legislative, dacă un astfel de act poate să aibă caracter individual.

16. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis cu Adresa nr.2/2.073 din 28 februarie 2018, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1.601 din 28 februarie 2018, punctul său de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate. Referitor la încălcarea prevederilor art.1 alin.(4) și ale art.61 alin.(1) din Constituție, care reglementează principiul separației și echilibrului puterilor în stat, în cadrul democrației constituționale, și calitatea Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, apreciază că aceasta nu este susținută din punct de vedere juridic. Contrar criticii autorilor sesizării, Legea pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc a fost adoptată tocmai în spiritul celor două principii fundamentale, în mod legitim și constituțional, în conținutul actului normativ atacat fiind prevăzută o derogare de la Legea educației naționale nr.1/2011, în acord cu dispozițiile art.62 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, dispoziții care prevăd că pentru instituirea unei norme derogatorii se va folosi formula „prin derogare de la”, iar derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază. Astfel, Parlamentul și-a exercitat prerogativele legislative, în spiritul loialității constituționale, fără a afecta buna funcționare a statului de drept și a colaborării dintre autoritățile care exercită funcțiile puterii de stat, comportamentul loial fiind o prelungire a principiului separației și echilibrului puterilor în stat.

17. În ceea ce privește invocata reglementare a unei situații particulare, aflată în competența exclusivă a autorităților administrației publice locale, Președintele Camerei Deputaților consideră relevante în această speță dispozițiile art.32 alin.(3) din Constituție, care prevăd că „*Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă și dreptul de a fi instruite în această limbă sunt garantate; modalitățile de exercitare a acestor drepturi se stabilesc prin lege*”. Așadar textul constituțional prevede obligația statului român, prin instituțiile constituționale abilitate, de a reglementa modalitățile de exercitare a dreptului persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă și de a fi instruite în această limbă. Aceste modalități se stabilesc la nivel de lege. Aplicarea interpretării principiului „cine poate mai mult, poate și mai puțin” (*qui potest plus, potest minus*) ne conduce la argumentul consolidat că Parlamentul României este abilitat nu numai să creeze o reglementare generală de exercitare a dreptului consacrat în art.32 alin.(3) din Constituția României, ci chiar să instituie printr-o reglementare la nivel de lege un palier important din exercitarea dreptului menționat, și anume acela de a înființa o unitate de învățământ. Astfel, având în vedere textul constituțional menționat, nu se poate susține că s-ar încălca principiul separației și echilibrului puterilor în stat, al autonomiei locale și descentralizării. Mai mult, art.32 alin.(3) din Constituție întărește rolul constituțional al Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării și în acest domeniu al garantării drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale de învățarea limbii lor maternă și de a se instrui în această limbă. Prin similitudine, se menționează că înființarea universităților, indiferent de forma lor de finanțare, se reglementează prin act normativ la nivel de lege adoptat de către Parlamentul României.

18. Referitor la încălcarea principiului constituțional al autonomiei locale și descentralizării, Președintele Camerei Deputaților afirmă că legea supusă controlului de constituționalitate nu vizează interferența în sfera competențelor administrației publice locale, nu intervine nici asupra conținutului juridic al unor acte normative emise la nivelul administrației publice locale și nici asupra efectelor juridice produse de acestea. În consecință, nu se poate reține faptul că Parlamentul s-a subrogat, cu încălcarea principiilor constituționale menționate, competenței consiliului local al municipiului Târgu Mureș, întrucât măsurile legislative „efectivizează, în concordanță cu scopul acesteia [n.r. al legii], atât descentralizarea, cât și autonomia locală, consacrate în art.120 alin.(1) din Constituția României, republicată, în cadrul statului unitar și indivizibil”.

19. De asemenea, cu privire la încălcarea principiului subsidiarității, Președintele Camerei Deputaților precizează faptul că autoritatea legiuitoare a adoptat legea ce face obiectul sesizării de neconstituționalitate „în virtutea rolului său constituțional, fără a afecta sau a submina responsabilitatea administrației publice locale în raport cu competențele care îi revin, și fără a periclita asigurarea unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii și reguli obiective, al echității și raportându-se la resursele bugetare disponibile”.

20. Referitor la criticile autorilor sesizării potrivit cărora ar fi fost încălcat principiul constituțional al obligativității caracterului normativ al legii și principiul nediscriminării și al egalității în drepturi a cetățenilor, respectiv dispozițiile constituționale prevăzute în cadrul art.61 alin.(1), art.4 alin.(2), art.16

alin.(1) și (2) din Constituție, se arată că legea contestată a fost adoptată de Parlament „cu respectarea dispozițiilor constituționale, precum și a dispozițiilor cuprinse în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată, care vizează redactarea într-un limbaj și stil juridic specific, normativ, concis, care să excludă orice echivoc. Astfel, prin îndeplinirea tuturor condițiilor care au stat la baza adoptării acestui act normativ, principiul obligativității caracterului normativ a fost pe deplin respectat”. Obiectul de reglementare al legii supuse controlului de constituționalitate vizează extinderea cadrului normativ, făcând excepție de la cadrul juridic existent, tocmai pentru a nu crea premisele unei situații discriminatorii a unor elevi care puteau fi privați în plan local, de dreptul constituțional prevăzut la art.32 alin.(3), respectiv dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă. Principiul egalității în fața legii nu înseamnă uniformitate, ci trebuie interpretat în sensul acordării unui tratament nediscriminatoriu persoanelor fizice aflate în situații juridice identice. Mai mult, egalitatea în drepturi reprezintă un fundament constituțional ce implică totodată egalitatea de șanse pe care statul o acordă tuturor cetățenilor.

21. În ceea ce privește critica autorilor referitoare la încălcarea principiului constituțional al neretroactivității legii civile, respectiv dispozițiile constituționale prevăzute de art.15 alin.(2) din Constituție, prin utilizarea la art.1 alin.(2) din legea atacată a sintagmei „liceul [...] își păstrează personalitatea juridică” în sensul că textul criticat ar recunoaște *ex tunc* faptul că unitatea de învățământ ar fi avut personalitate juridică, anterior momentului intrării legii în vigoare, Președintele Camerei Deputaților susține că dispoziția legală nu retroactivează, ci, dimpotrivă, se referă la un efect juridic viitor (menținerea personalității juridice), ca urmare a dobândirii, conform legii, a personalității juridice.

22. În concluzie, având în vedere considerentele expuse, consideră neîntemeiată obiecția de neconstituționalitate, astfel încât propune respingerea acesteia.

23. **Guvernul** nu a comunicat punctul său de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale Președinților Senatului și Camerei Deputaților, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

24. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și art.18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

25. Actul de sesizare are ca **obiect al criticilor de neconstituționalitate** dispozițiile Legii pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc.

26. Autorii sesizării susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(4) în ceea ce privește principiul separației și echilibrului puterilor în stat, art.4 alin.(2) coroborat cu art.16 alin.(1) privind egalitatea în fața legii și a autorităților publice, art.15 alin.(2) referitor la neretroactivitatea legii civile, art.61 alin.(1) care consacră rolul Parlamentului, art.120 alin.(1) și art.121 alin.(1) și (2) privind principiul autonomiei locale.

27. În vederea soluționării prezentei sesizări, Curtea procedează, mai întâi, la **verificarea admisibilității acesteia**.

28. Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a sesizării trebuie realizată prin raportare la art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, potrivit căruia „*Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.*” Astfel, se constată că actul supus controlului de constituționalitate este o lege adoptată de Parlamentul României, sesizările fiind formulate de un număr de 66 de deputați, aparținând grupurilor parlamentare al Partidului Național Liberal și al Partidului Mișcarea Populară, subiect de drept care întrunește, potrivit dispozițiilor legale, calitatea de titular al sesizării Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate.

29. Analiza admisibilității sesizării trebuie realizată și prin raportare la art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, potrivit căruia „*În vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul este de două zile.*” Cu privire la acest aspect, Curtea constată că Legea pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc a fost adoptată, în procedură de urgență, de Senatul României, Cameră decizională, în data de 7 februarie 2018 și a fost depusă la secretarul general și anunțată în plenul Senatului pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii în data de 14 februarie 2018. Sesizarea formulată de un număr de 66 de deputați, care formează obiectul prezentei cauze, a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 15 februarie 2018, deci în termenul legal de 2 zile

prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, astfel că și sub acest aspect obiecția de neconstituționalitate este admisibilă.

30. Examinând critica referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc prin raportare la prevederile art.1 alin.(4), art. 4 alin.(2), art.16 alin.(1) și (2) și art.61 alin.(1) din Constituție, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a statuat că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc (a se vedea Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr.970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013, sau Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21).

31. Prin jurisprudența mai sus citată, Curtea a mai arătat că Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. O lege, adoptată în condițiile de mai sus, contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, astfel cum își găsește expresie în art.16 alin.(1) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu și, ca atare, este sub acest aspect în totalitate neconstituțională. De asemenea este încălcat și art.16 alin.(2) din Constituție, într-adevăr, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia „*nimeni nu este mai presus de lege*”. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art.147 alin.(4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale.

32. Cu privire la caracterul normativ al legii, instanța constituțională a reținut, prin Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, precitată, că „în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale”.

33. În acest context, Curtea constată că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc (a se vedea Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr.970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 22 noiembrie 2007, sau Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013).

34. Aplicând aceste considerente de principiu la prezenta cauză, Curtea reține că legea supusă controlului de constituționalitate are un veritabil caracter individual, fiind adoptată nu în vederea aplicării unui număr nedeterminat de cazuri concrete, ci într-un singur caz prestabilit, respectiv pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc. Or, potrivit dispozițiilor art.61 alin.(2) din Legea educației naționale nr.1/2011, „*Rețeaua școlară a unităților de învățământ de stat și particular preuniversitar se organizează de către autoritățile administrației publice locale, cu avizul conform al inspectoratelor școlare. Pentru învățământul special liceal și special postliceal, rețeaua școlară se organizează de către consiliul județean, respectiv de către consiliile locale ale sectoarelor municipiului București, cu consultarea partenerilor sociali și cu avizul conform al Ministerului Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului*”, iar în temeiul art.61 alin.(4<sup>1</sup>) din lege, „*În cazul în care autoritățile administrației publice locale nu aprobă organizarea rețelei școlare prevăzute la alin.(2), în termen de 30 de zile de la*

*data-limită impusă pentru aprobare, ministrul educației naționale emite un ordin cu privire la aprobarea rețelei școlare, inclusiv pentru înființarea, desființarea, fuziunea sau divizarea unităților de învățământ de stat, confesional și particular pentru unitatea administrativ-teritorială în cauză, cuprinzând toate grupele, clasele de nivel preșcolar, primar, gimnazial, liceal și postliceal.”* Așa fiind, dreptul de a dispune cu privire la înființarea, desființarea, fuziunea sau divizarea unităților de învățământ de stat, confesional și particular aparține autorităților administrației publice locale, cu avizul conform al inspectoratelor școlare. Operațiunea juridică ce se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ și nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, în cadrul și în interesul societății. Din această perspectivă, Curtea reține că actul normativ criticat este de natură a contraveni dispozițiilor art.1 alin.(4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ.

35. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că **legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art.1 alin.(4) din Constituție, a egalității în drepturi, prevăzute de art.4 alin. (2) și art.16 alin.(1) și (2) din Constituție, și a rolului Parlamentului, prevăzut de art.61 alin.(1) din Constituție.**

36. În continuare, Curtea reține că, în temeiul art.32 alin.(5) din Constituție, *„Învățământul de toate gradele se desfășoară în unități de stat, particulare și confesionale, în condițiile legii.”* Legea la care face trimitere norma constituțională este Legea educației naționale nr.1/2011, care, la art.1, prevede că *„asigură cadrul pentru exercitarea sub autoritatea statului român a dreptului fundamental la învățatură pe tot parcursul vieții. Legea reglementează structura, funcțiile, organizarea și funcționarea sistemului național de învățământ de stat, particular și confesional”*. Principiile care guvernează învățământul preuniversitar și superior, precum și învățarea pe tot parcursul vieții din România sunt prevăzute expres de art.3 din lege, care, la lit.e), consacră *„principiul descentralizării — în baza căruia deciziile principale se iau de către actorii implicați direct în proces”*.

37. Unul dintre efectele recunoașterii acestui principiu este, așa cum menționam anterior, reglementarea dispozițiilor art.61 alin.(2) teza întâi din Legea educației naționale nr.1/2011, potrivit căreia *„Rețeaua școlară a unităților de învățământ de stat și particular preuniversitar se organizează de către autoritățile administrației publice locale, cu avizul conform al inspectoratelor școlare”*. Cu alte cuvinte, legiuitorul a stabilit în sarcina autorităților administrației publice locale competența de a dispune cu privire la înființarea, desființarea, fuziunea sau divizarea unităților de învățământ de stat, confesional și particular, din rețeaua școlară a unităților de învățământ preuniversitar.

38. Normele legale constituie expresia principiului constituțional al autonomiei locale, Constituția stabilind expres că autoritățile administrației publice prin care se realizează acest principiu, în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii. Mai mult, Constituția prevede la art.121 alin.(2) că aceștia *„funcționează [...] ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe”*. Potrivit dispozițiilor art.3 alin.(1) din Legea administrației publice locale nr.215/2001, *„Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii”*, iar, în temeiul art.5 alin.(1), *„Autoritățile administrației publice locale exercită, în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate”*. Cu privire la modul de exercitare a acestor competențe, Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006 prevede, la art.3 lit.a), principiul subsidiarității, care presupune *„exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară”*. În acest context, dispozițiile art.36 din Legea administrației publice locale nr.215/2001, care prevăd categoriile de atribuții ale consiliul local, consacră, la alin.(2) lit.d), atribuțiile privind gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni, în aplicarea cărora alin.(6) lit.a) pct.1 stabilește competența consiliului local de *„a asigura, în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind educația”*. Mai mult, art.20 alin.(1) din Legea educației naționale nr.1/2011 prevede că *„autoritățile administrației publice locale asigură, în condițiile legii, buna desfășurare a învățământului preuniversitar în localitățile în care acestea își exercită autoritatea”*.

39. Având în vedere dispozițiile constituționale și legale invocate, Curtea apreciază că Parlamentul nu se poate subroga în competența originară a autorităților administrației publice locale de a organiza rețeaua școlară a unităților de învățământ de stat și particular preuniversitar, întrucât are doar atribuția constituțională de a crea cadrul legislativ necesar organizării învățământului de toate gradele în unități de stat, particulare și confesionale, iar nu și pe cea de a dispune, prin lege, cu privire la înființarea, desființarea, fuziunea sau divizarea unităților de învățământ de stat, confesional și particular. Aplicarea legii, gestionarea serviciilor publice, respectiv asigurarea cadrului necesar pentru furnizarea serviciilor

publice de interes local privind educația se realizează de către autoritățile locale în interesul cetățenilor.

40. Așa cum a fost precizat în prealabil, *dreptul de a dispune cu privire la înființarea, desființarea, fuziunea sau divizarea unităților de învățământ preuniversitar aparține autorităților administrației publice locale*, cu avizul conform al inspectoratelor școlare, operațiunea juridică circumscriindu-se domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ. Or, Curtea reține că actul normativ criticat nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, și este de natură a contraveni dispozițiilor art.1 alin.(4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive locale, care se bucură de protecția constituțională a principiului autonomiei locale.

41. Pentru aceste motive, Curtea constată că **legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului autonomiei locale, prevăzut de art.120 alin.(1) și art.121 alin.(1) și (2) din Constituție.**

42. În ceea ce privește critica referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc prin raportare la prevederile art.15 alin.(2) din Constituție, Curtea observă că norma criticată din perspectiva încălcării principiului neretroactivității, respectiv art.1 alin.(2) din lege, are următorul conținut: „*Liceul dobândește și își păstrează personalitatea juridică, prin derogare de la prevederile art. 19 alin.(1) lit.a) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare.*”

43. Dispozițiile art.19 alin.(1) lit.a) din Legea educației naționale nr.1/2011, la care face trimitere textul, prevăd că „*În sistemul național de învățământ, unitățile de învățământ de stat au personalitate juridică dacă se organizează și funcționează, după caz, astfel: a) cu minimum 300 de elevi.*” Cu alte cuvinte, Legea educației naționale condiționează dobândirea personalității juridice de către unitatea de învățământ de stat de îndeplinirea cerinței unui efectiv minim de elevi, respectiv 300. Excepțiile de la această regulă sunt prevăzute expres în aceeași lege, respectiv de dispozițiile alin.(1<sup>1</sup>)—(3) al art.19, dispoziții care au aplicabilitate generală, astfel: (i) se pot organiza unități de învățământ de stat cu personalitate juridică cu efective mai mici de elevi, dar nu mai puțin de 100 de elevi, care să ofere educație și formare profesională prin învățământul dual, (ii) în unitățile administrativ-teritoriale în care numărul total al elevilor, preșcolarii și antepreșcolarii nu se încadrează în prevederile alin.(1), se organizează o singură unitate de învățământ cu personalitate juridică și (iii) în funcție de necesitățile locale, se organizează, la cererea părinților sau tutorilor legali și în condițiile legii, grupe, clase sau unități de învățământ preuniversitar cu personalitate juridică, cu predare în limba română.

44. Noua reglementare vine să adauge o nouă excepție de la regula dobândirii personalității juridice de către o unitate de învățământ de stat, în cazul concret și individual al Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc.

45. Dincolo de caracterul vădit discriminatoriu, sub aspectul în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, Curtea constată că *dispozițiile legale în cauză nu aduc atingere principiului neretroactivității legii civile*. Astfel, norma prevede expres că, prin efectul acestei legi, liceul dobândește personalitate juridică, ca urmare a înființării sale în temeiul art. 1 alin.(1) din legea criticată. Prin trimiterea la prevederile art.19 alin.(1) lit.a) din Legea educației naționale nr.1/2011, față de care noua reglementare constituie o excepție, voința legiuitorului a fost aceea de a stabili **caracterul derogatoriu cu privire la dobândirea personalității juridice sub aspectul efectivului minim de elevi înscriși la unitatea de învățământ, atât la momentul înființării unității de învățământ de stat, cât și pe parcursul funcționării sale**. Cu alte cuvinte, pentru a lua ființă în mod legal, Liceul Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc nu trebuie să dispună de un efectiv de elevi mai mare de 300, iar dacă, la momentul înființării, unitatea de învățământ se organizează cu efectivul cerut de lege, peste 300 de elevi, dar, ulterior, acesta scade sub pragul stabilit de lege, liceul nu își va înceta funcționarea. Curtea reține că sintagma „*își păstrează personalitatea juridică*” nu conferă caracter retroactiv textului de lege, în sensul arătat de autorii obiecției, respectiv pentru „*acoperirea perioadei de nelegalitate în care, de facto, respectiva unitate de învățământ și-a desfășurat activitatea*”, ci vizează doar ipoteza în care, ulterior înființării liceului, pe parcursul funcționării sale, efectivul de 300 de elevi se diminuează sub numărul cerut de lege, ipoteză în care unitatea de învățământ nu își pierde personalitatea juridică.

46. Având în vedere aceste argumente, Curtea reține că **dispozițiile art.1 alin.(2) din Legea pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc nu încalcă prevederile art.15 alin.(2) din Constituție.**

47. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin. (1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,



## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 66 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Partidului Mișcarea Populară și constată că Legea pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președinților celor două Camere și Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 19 martie 2018.

\*

### OPINIE SEPARATĂ

1. În dezacord cu soluția adoptată — cu majoritate de voturi — prin Decizia nr.118 din 19 martie 2018, considerăm că obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc trebuia respinsă ca neîntemeiată.

2. Principalele critici de neconstituționalitate aduse legii analizate au vizat încălcarea, pe de o parte, a dispozițiilor constituționale referitoare la separația și echilibrul puterilor în stat și la autonomia locală și descentralizare [art.1 alin.(4), art. 120 alin.(1), art.121 alin.(1) și (2) din Constituție], iar, pe de altă parte, a dispozițiilor constituționale referitoare la obligativitatea caracterului normativ al legii și la egalitatea în drepturi a cetățenilor [art.61 alin.(1), art.4 alin.(2) și art.16 alin.(1) și (2) din Constituție], aspecte care vor fi dezbătute în cele ce urmează.

3. **Cu privire la principiul autonomiei locale**, se constată că instanța constituțională a statuat că acest principiu constă în dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. Principiul autonomiei locale nu presupune, însă, totala independență și competența exclusivă a autorităților publice din unitățile administrativ-teritoriale, ci acestea sunt obligate să se supună reglementărilor legale general valabile pe întreg teritoriul țării și dispozițiilor legale adoptate pentru protejarea intereselor naționale [Decizia nr.573 din 4 mai 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.410 din 21 iunie 2010, și Decizia nr.558 din 24 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.382 din 7 iunie 2012]. Prin urmare, se constată că **principiul autonomiei locale nu vizează concurența dintre legiuitor și executiv**, legile adoptate fiind aplicabile pe tot cuprinsul țării, ci presupune o distincție în cadrul puterii executive, respectiv între competențele autorităților administrative publice centrale sau locale, fără a se realiza o ruptură între acestea, ci doar o departajare de competențe, decizia administrativă fiind, pe calea descentralizării, adusă mai aproape de comunitate<sup>1</sup>. De altfel, în acest sens Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.453 din 25 mai 2006, face o deosebire netă între competențe exclusive, partajate și delegate și se observă că art.24 lit.c) din lege plasează învățământul preuniversitar de stat, cu excepția învățământului special, în sfera competențelor partajate.

4. Se reține că, *efect al descentralizării*, Legea educației naționale nr.1/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.18 din 10 ianuarie 2011, a prevăzut, pentru prima oară, că rețeaua școlară se aprobă de autoritățile administrației publice locale. Până la acest moment, rețeaua liceelor de stat era aprobată de Ministerul Educației Naționale, la propunerea inspectoratelor școlare [art.23 alin.(2) din Legea învățământului nr.84/1995, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.606 din 10 decembrie 1999, și abrogată în prezent prin art.361 alin.(2) din Legea nr.1/2011]. Autoritățile administrației publice centrale, în momentul de față, nu au competența de a organiza rețeaua școlară și, deci, nici de a înființa unități de învățământ preuniversitar. Prin urmare, este evident că orice act administrativ emis de o autoritate administrativă publică centrală este în sine nelegal, contravenind Legii nr.1/2011. În schimb, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale<sup>2</sup>, un act juridic de același nivel

<sup>1</sup> Potrivit art.2 lit.l) din Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006, descentralizarea reprezintă transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat.

<sup>2</sup> Curtea a statuat că „legiuitorul constituant a stabilit, în mod indirect, în cuprinsul conținutului normativ al art.73 alin.(3) din Constituție, că reglementările derogatorii sau speciale de la cea generală în materie trebuie și ele

poate să normativizeze o măsură derogatorie de la aceasta, în sensul de a reglementa și dezvolta la nivel legal o obligație constituțională, chiar printr-o măsură punctuală, aspect pe care îl regăsim și în cauza de față, întrucât atât legea criticată, cât și Legea nr.1/2011 au fost adoptate ca legi organice. Întrucât autonomia locală nu exclude, dimpotrivă, presupune respectarea legilor, înseamnă că Parlamentul, fără a se substitui autorităților administrației publice locale, poate interveni atât în stabilirea cadrului legislativ pe care acestea îl aplică, cât și în remedierea deficiențelor de ordin constituțional constatate. Cauza de față este o ilustrare a acestui din urmă aspect, respectiv intervenția Parlamentului în sensul corectării erorilor în lanț de la nivelul autorităților administrației publice locale și al celor centrale, prin unitățile existente la nivel județean. Astfel, Parlamentul a acționat pentru înființarea unității de învățământ preuniversitar tocmai ca o expresie a garantării de către stat — prin Parlament — a dispozițiilor art.32 alin.(3) din Constituție, care prevăd „*Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă, și dreptul de a putea fi instruite în această limbă sunt garantate; modalitățile de exercitare a acestor drepturi se stabilesc prin lege*”, coroborate cu prevederile constituționale ale art.6 privind dreptul la identitate al minorităților naționale [cu privire la aplicarea coroborată a celor două texte constituționale, a se vedea Decizia nr.2 din 4 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 23 februarie 2011].

5. Este evident că stabilirea în competența autorităților publice locale a atribuției de a organiza rețeaua școlară a avut în vedere faptul că acestea sunt cele mai bine plasate în a aprecia cu privire la necesitatea înființării/desființării/comasării/ divizării unităților de învățământ în funcție de necesitățile comunității. O atare orientare este corectă, însă ea nu este exclusivă, în sensul că în virtutea principiului autonomiei locale și a competenței stabilite de Legea nr.1/2011 garantarea dreptului persoanelor aparținând minorităților naționale de a putea fi instruite în limba lor maternă s-a transferat definitiv, ireversibil și exclusiv în sarcina autorităților administrației publice locale, așadar, a puterii executive. Din cele expuse se desprinde ideea conform căreia problema stabilirii competenței de a înființa unități de învățământ [autorități ale administrației publice locale sau centrale] este o chestiune ce ține de nivelul legii, **nefiind de ordin constituțional**, din moment ce textele Constituției nu reglementează în acest sens, nici în mod explicit și nici implicit. **Parlamentul este în plenitudinea competenței sale constituționale de legiferare**, chiar atunci când competența potrivit legii revine autorităților administrației publice centrale sau locale.

6. **Dihotomia local-central, rezultată din descentralizarea competențelor autorităților administrației publice, nu poate fi opusă însăși legiuitorului**, care, în virtutea unei obligații constituționale [identitatea minorității naționale], trebuie să acționeze, având plenitudine de competență. Această obligație constituțională nu poate fi privită într-o manieră restrictivă, în sensul că a devenit terenul exclusiv al administrației publice locale, ci într-una funcțională, care să **permită legiuitorului să vegheze și să contribuie la respectarea, respectiv dezvoltarea sa**. În măsura în care autoritățile administrației publice locale nu întreprind măsurile necesare sau acestea nu sunt suficiente sau eficiente, nimic nu împiedică legiuitorul să intervină. Altfel, problema minorității naționale ar deveni una strict de interes local, legiuitorul derobându-se de obligația sa constituțională. Practic, o obligație constituțională de interes național nu mai poate fi pusă în executare prin lege, deși chiar Constituția prevede acest lucru [„*Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă și dreptul de a putea fi instruite în această limbă sunt garantate; modalitățile de exercitare a acestor drepturi se stabilesc prin lege*”], ci, pe calea unui procedeu de delegalizare, această competență devine una exclusivă a autorităților administrației publice locale, ceea ce este de neacceptat. Mai mult, chiar Constituția stabilește la art.32 alin.(3) că modalitățile de exercitare a dreptului de a învăța în limba maternă se stabilesc **prin lege**, deci, nu în condițiile legii, ci **prin lege**, o sintagma mult mai precisă și mai puternică, ce indică competența legiuitorului de a o reglementa.

7. Se constată că înființarea unităților de învățământ este o competență originară a legiuitorului, dovadă fiind faptul că înființarea instituțiilor de învățământ superior de stat a revenit, potrivit art.122 alin.(2) din Legea nr.1/2011<sup>3</sup>, Parlamentului, prin lege. Această competență vizează și nivelul preuniversitar, chiar dacă, la momentul de față, ea este una subsidiară și reziduală ca urmare a descentralizării operate începând cu anul 2011, sens în care art.61 alin.(2) teza întâi din Legea nr.1/2011 a dat în competența autorităților administrației publice locale organizarea rețelei școlare

---

adoptate, la rândul lor, tot printr-o lege din aceeași categorie”, astfel că „ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, ea trebuie calificată ca fiind organică, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice” [a se vedea Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015, paragraful 29].

<sup>3</sup> Instituțiile de învățământ superior de stat și particulare se înființează prin lege, cu respectarea dispozițiilor legale privind acreditarea, stabilite conform Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2005 privind asigurarea calității educației, aprobată cu modificări prin Legea nr.87/2006, cu modificările și completările ulterioare.

preuniversitare<sup>4</sup>, competența autorităților locale nefiind, însă, una exclusivă, din moment ce depinde de avizul conform al inspectoratelor școlare județene, exponente ale puterii executive centrale [Ministerul Educației Naționale]. Criteriul avut în vedere de legiuitor în privința diferențierilor operate între învățământul preuniversitar și cel superior nu este cel al punerii în aplicare a principiului separației puterilor în stat, cu alte cuvinte a unei separații stricte și ireconciliabile existente între competența puterii legislative și executive, ci acela al interesului local, respectiv național în privința înființării/desființării instituțiilor de învățământ. Însă, în cazul de față, când în discuție este dreptul la învățatură al minorității naționale, nu se poate accepta că suntem în continuare în fața unui pur interes local, dimpotrivă, în măsura în care autoritățile administrației publice [indiferent că sunt locale sau centrale] nu pot răspunde unei obligații constituționale, revine Parlamentului nu numai dreptul, dar și obligația să legisfeze în consecință. Dreptul la învățatură în limba minorității naționale și dreptul la păstrarea identității naționale nu sunt numai de interes local, ci și de interes național. Statul român a normativizat expres chiar în textul Constituției obligația sa de a lua toate măsurile de protecție necesare garantării identității naționale; o asemenea obligație reglementată la un asemenea nivel normativ denotă importanța deosebită a domeniului analizat. Prin urmare, **aceste măsuri nu pot fi considerate ca fiind de interes local, ci național.**

8. Constituția, prin autoritățile fundamentale ale statului (Parlament, Guvern), garantează exercitarea drepturilor fundamentale, inclusiv cele prevăzute la art.32 alin.(3) din Constituție. Legea nr.1/2011 nu a avut în niciun moment intenția de a exclude Parlamentul din acest proces, ci de a stabili instituțiile aflate în cea mai bună poziție pentru a identifica măsurile care să dea substanță dreptului la învățatură al minorităților naționale. Parlamentul poate interveni prin mijloacele sale de legiferare și poate deroga prin lege de la regula instituită tot prin lege în măsura în care constată încălcarea/împiedicarea/obstrucționarea exercitării dreptului fundamental, mai ales în situația de blocaj instituțional, când nu există niciun alt remediu administrativ sau judecătoresc eficient și prompt. Acest drept, respectiv chiar obligație pentru Parlament este consacrat în însăși textul art.32 alin.(3) din Constituție care în ultima teză prevede: **„modalitățile de exercitare a acestor drepturi se stabilesc prin lege”**, deci nu în condițiile legii, cum este prevăzut în art.32 alin.(5). Formularea **„prin lege”** asigură Parlamentului dreptul ca și prin derogare de la reglementările generale să asigure garantarea exercitării unor drepturi fundamentale, prin lege. Astfel, Constituția în mod expres stabilește în sarcina Parlamentului o obligație pozitivă de a acționa în sensul adoptării unor măsuri care să asigure dreptul la învățatură.

9. Parlamentul are o competență originară în a legisla în privința exercitării dreptului la învățatură al minorităților naționale, inclusiv prin înființarea unei unități de învățământ preuniversitar. Faptul că Parlamentul prin Legea nr.1/2011 a acordat autorităților administrației publice locale competența de a organiza rețeaua școlară nu înseamnă că unica autoritate legiuitoare a țării și-a pierdut orice competență în acest domeniu, dimpotrivă, fiind vorba de o competență originară, aceasta poate fi exercitată în mod subsidiar și excepțional, atunci când în discuție sunt principii, drepturi sau obligații de natură constituțională. Astfel, înființarea unei unități de învățământ preuniversitar nu reprezintă și nici nu poate fi interpretată în sensul unui precedent legislativ de natură a converti competența subsidiară a Parlamentului într-una principală și de a înlocui competența autorităților administrației publice locale, care, în continuare, rămâne regula; în aceste condiții, se constată că măsura este circumscrisă și determinată, chiar condiționată de împrejurările concrete ale cauzei privind imposibilitatea de a satisface o solicitare legitimă a unei comunități, respectiv exercitarea unui drept fundamental, prevăzut în Constituție. O asemenea situație poate fi apreciată drept o excepție de la regulă, o excepție care până la urmă întărește și confirmă regula. Totodată, Parlamentul nu poate să intervină în mod discreționar și să denatureze, să golească de conținut competența autorităților locale în această materie prevăzută de Legea nr.1/2011. Prin urmare, tocmai garantarea drepturilor fundamentale este o problemă de constituționalitate, iar problema competenței înființării unei unități de învățământ preuniversitar **rămâne o problemă ce ține de nivelul legii**, cu privire la care Parlamentul are o marjă largă de apreciere. În cauza de față imposibilitatea înființării unității de învățământ preuniversitar nu se datorează faptului că solicitarea ar fi absurdă/exagerată, în sensul că acolo nu ar trăi nici maghiari și nici catolici, astfel că nu s-ar impune înființarea unei asemenea școli. Deci, ea este în legătură directă și indisolubilă cu dreptul la învățatură al minorității naționale, parte a întregului complex de drepturi care caracterizează identitatea națională a acestora.

10. A accepta o viziune unilaterală, în sensul că măsurile necesare păstrării identității naționale țin exclusiv de autoritățile locale, înseamnă a afecta în mod grav situația minorității naționale mai ales în zonele în care acestea nu reprezintă un procent covârșitor din populație. Măsurile

---

<sup>4</sup> Rețeaua școlară a unităților de învățământ de stat și particular preuniversitar se organizează de către autoritățile administrației publice locale, cu avizul conform al inspectoratelor școlare.

adoptate de cele două niveluri, respectiv administrație locală și legiuitor, trebuie combinate și coroborate, ele trebuind să conlucreze în vederea atingerii scopului fixat de art.6 din Constituție. Autonomia locală nu poate fi exercitată și înțeleasă într-un sens care să dezavantajeze/blocheze dezvoltarea unei minorități naționale; ea nu este o barieră, **ci un mijlocitor spre scopul fixat în Constituție**. Dacă legiuitorul observă probleme în privința modului de exercitare a autonomiei locale care are repercusiuni asupra art.6 sau art.32 alin.(3) din Constituție, el nu numai că poate, dar este obligat să intervină.

11. De asemenea, se mai reține că garantarea exercitării drepturilor fundamentale prevăzute la art.32 alin.(3) din Constituție de către stat, prin autoritățile sale fundamentale, rezultă și din prevederile Cartei europene a limbilor regionale sau minoritare, ratificată prin Legea nr.282/2007<sup>5</sup> [art.7 pct.3 și art.8 pct.1 lit.d)].

12. Având în vedere cele de mai sus, concluzionăm în sensul că o competență atribuită prin lege unei autorități a administrației publice locale, neexercitată conform literei și spiritului legii și Constituției, nu se poate constitui prin ea însăși într-un motiv pentru a refuza normarea, de către Parlament, prin lege, a unei obligații derivate din Constituție. Astfel, **atunci când o valoare legală [stabilirea rețelei școlare de către administrația locală] este în concurență cu una constituțională [dreptul la învățatură al minorităților naționale] este de domeniul evidenței că prioritate are cea constituțională, iar Parlamentul trebuie să întreprindă toate măsurile necesare pentru a da substanță și a respecta obligația constituțională**. Am ajuns la situații inadmisibile în care Parlamentul nu ar putea deroga nici măcar de la propria sa lege adoptată într-un anumit context, iar obligația legală astfel asumată s-ar transforma și ar căpăta valențe constituționale; și mai mult, ar suprima și goli de conținut o obligație constituțională expresă. Or, o atare viziune duce la transformarea unei norme legale în standard de referință în realizarea controlului de constituționalitate, pe calea jurisprudenței Curții Constituționale, și la negarea existenței normative a unui text constituțional expres. **Prin urmare, nu se poate reține că legea criticată încalcă dispozițiile constituționale referitoare la separația și echilibrul puterilor în stat și la autonomia locală și descentralizare [art.1 alin.(4), art.120 alin.(1), art.121 alin. (1) și (2) din Constituție]**.

13. Cu privire la critica de neconstituționalitate referitoare la **caracterul individual al legii**, este de observat că înființarea unei instituții sau autorități de stat nu reprezintă un act individual, ci normativ, întrucât, instituția odată înființată, generează, în mod implicit, **un număr nedefinit de raporturi juridice ce se nasc, se execută și se epuizează în legătură cu obiectul ei de activitate**. Curtea a stabilit că **adoptarea unei legi având ca obiect** retrocedarea unor imobile unei persoane [Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1060 din 26 noiembrie 2005], atribuirea în proprietate a unui bun imobil [Decizia nr.970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 22 noiembrie 2007], aprobarea unui memorandum de înțelegere dintre Rompetrol și statul român [Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013], transmiterea cu titlu gratuit a unui pachet de acțiuni [Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014], cumpărarea unui imobil [Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1011 din 20 decembrie 2017] **califică actul astfel adoptat ca fiind unul individual**. Se constată că, prin aceste legi, a fost normată, într-adevăr, o singură activitate/acțiune, obiectivul urmărit prin aceste legi fiind realizat/epuizat prin însăși actul de voință al Parlamentului. Or, în cazul analizat, nu suntem într-o asemenea ipoteză. **Din contră, normându-se înființarea unei instituții de învățământ, legiuitorul deschide o întreagă activitate generatoare de raporturi juridice ce vizează învățământul, în cazul dat, în limba minorității naționale**. De aceea, legiuitorul este competent, în mod incontestabil, să înființeze și universități prin lege. Menționăm, spre exemplu: Legea nr.119/1998 privind înființarea Universității de Medicină și Farmacie din Craiova<sup>6</sup>; Legea nr.239/2002 privind înființarea Universității „Titu Maiorescu” din București<sup>7</sup>; Legea nr.237/2002 privind înființarea Universității „George Bacovia” din Bacău<sup>8</sup>; Legea nr.238/2002 privind înființarea Universității Creștine „Dimitrie Cantemir” din București<sup>9</sup>; Legea nr.241/2002 privind înființarea Universității „Nicolae Titulescu” din București<sup>10</sup> și exemplele pot continua [sunt 35 de legi cu un asemenea obiect]. Față de această situație, înființarea unui liceu nu diferă cu nimic. Mai mult, din perspectiva exercitării dreptului la învățatură în limba unei minorități naționale, învățământul liceal preuniversitar este la fel de important ca învățământul universitar, întrucât numai asigurând dreptul la

<sup>5</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.752 din 6 noiembrie 2007.

<sup>6</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.212 din 9 iunie 1998.

<sup>7</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 30 aprilie 2002.

<sup>8</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 30 aprilie 2002.

<sup>9</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 30 aprilie 2002.

<sup>10</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 30 aprilie 2002.

învățământ preuniversitar devine posibil învățământul universitar în limba maternă, fiind, așadar, o condiție *sine qua non* a acestuia din urmă.

14. De altfel, în general, înființarea unei instituții sau autorități publice prin lege [Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității<sup>11</sup>, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării<sup>12</sup>, Institutul Cultural Român<sup>13</sup>] nu înseamnă că aceasta dobândește valențe individuale, din contră, având în vedere că, prin prisma atribuțiilor stabilite în privința acestora, ele se vor aplica la un număr nedefinit de raporturi juridice, subsumate în principal actului de educație, permițând accesul și la exercitarea dreptului la învățatură a minorităților naționale.

15. Astfel, și în privința înființării unui liceu, actul său de înființare nu are caracter individual, întrucât, pe de o parte, normează înființarea, iar, pe de altă parte, odată înființată structura de învățământ preuniversitar, va genera un număr nedefinit de raporturi juridice. Prin urmare, legiuitorul poate înființa structuri de învățământ preuniversitar, fără ca legea astfel adoptată să aibă caracter individual, iar, pe de altă parte, această activitate a sa normativă poate fi exercitată numai în condiții excepționale, prin prisma relației interes local-interes național. Aplicând aceste considerații la cazul de față, se constată că legea nu dobândește caracter individual și ea a fost adoptată datorită unui interes public național, respectiv accesul minorităților naționale la învățământ în limba acesteia.

16. De asemenea, în aprecierea caracterului normativ/individual al legii, învederăm faptul că, în ipoteza în care o lege, precum Legea nr.1/2011, cuprinde dispoziții care țin de organizarea/funcționarea sistemului de învățământ preuniversitar/universitar și, în același timp, o dispoziție de înființare a unei instituții de învățământ/linii de studiu în limba minorității naționale [precum cea de la art.363 pct.2 din Legea nr.1/2011<sup>14</sup>] ar rezulta că legea are fie caracter normativ pentru că se aplică unui număr nedeterminat de raporturi juridice, fie este *pro parte* normativă și *pro parte* individuală. Pare că, întrucât legea are un obiect de reglementare multiplu, înseamnă că are caracter normativ; prin urmare, dacă o lege completează Legea nr.1/2011, reglementând înființarea unei noi unități de învățământ, ea va avea un caracter normativ. Prin urmare, s-ar deduce că, dacă legea de bază este normativă și înființează ea însăși o structură de învățământ, înseamnă că înființarea unei noi structuri de învățământ printr-o lege de completare este posibilă, aceasta fiind normativă, întrucât ar completa obiectul de reglementare multiplu al legii de bază.

17. Însă, în optica prezentei decizii, în ipoteza în care o lege distinctă cuprinde o singură dispoziție, cea de înființare a unei instituții de învățământ, rezultă că legea are caracter individual. Prin urmare, acest caracter pare a se atribui prin prisma faptului că legea are un obiect de reglementare unic. Apreciem că această situație este, într-adevăr, una paradoxală, tocmai pentru că este greșit reprezentat și valorizat însuși criteriul folosit pentru determinarea caracterului individual/normativ al legii.

18. Astfel, pentru determinarea caracterului normativ/ individual al legii, criteriul nu trebuie să fie obiectul de reglementare unic sau multiplu al acesteia. Prin urmare, caracterul normativ sau individual se stabilește având în vedere efectele/consecințele activității normate. Or, în prezenta cauză înființarea unei unități de învățământ în limba de predare a minorităților naționale, nefiind un scop în sine, produce un număr nedeterminat de raporturi juridice (se adresează de asemenea unui număr nedeterminat de subiecți de drept) ce se nasc din actul înființării. Scopul legitim urmărit este, deci, educația/învățământul în limba maternă a unei minorități naționale de o anumită confesiune religioasă, acesta fiind consecința actului, **actul înființării constituind doar mijlocul de realizare/exercitare a acestui drept fundamental.**

19. Cu atât mai mult nu se poate susține că prin înființarea unei unități de învățământ preuniversitar se creează un privilegiu în favoarea minorității naționale [cu privire la noțiunea de privilegiu, a se vedea Decizia nr.755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 9 februarie 2015]. Aceasta vizează, în esență, „un grup inferior din punct de vedere numeric față de restul populației unui stat, aflat într-o poziție care nu este dominantă și ai cărui membri [...] posedă caracteristici etnice, religioase sau lingvistice diferite de cele ale restului populației și care manifestă, chiar și implicit, o anumită solidaritate în direcția prezervării culturii, tradițiilor, religiei sau limbii lor” [a se vedea Decizia nr.2 din 4 ianuarie 2011] și, apreciem că, în general, poziția sa este una mai fragilă în ceea ce privește păstrarea elementelor sale identitare, astfel că „statul are atât o obligație negativă, de abținere, aceea de a nu aduce atingere, prin măsurile adoptate, identității persoanelor aparținând minorităților, cât și una

<sup>11</sup> Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.182 din 10 martie 2008.

<sup>12</sup> Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.166 din 7 martie 2014.

<sup>13</sup> Legea nr.356/2003 privind înființarea, organizarea și funcționarea Institutului Cultural Român, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 2 septembrie 2013.

<sup>14</sup> *Nota bene*: Universitatea de Medicină și Farmacie din Târgu Mureș nu are nici până în zilele noastre linie de predare în limba maghiară.

pozitivă, de a sprijini păstrarea și dezvoltarea identității acestora, ca parte a patrimoniului cultural universal” [a se vedea Decizia nr.2 din 4 ianuarie 2011]. De aceea, o măsură pozitivă adoptată de Parlament, inclusiv prin crearea unei unități de învățământ preuniversitar, precum cea creată prin legea de față, sau chiar a unui monument comemorativ<sup>15</sup>, se înscrie în paradigma protecției asigurate de stat minorității naționale.

20. Subliniem că o asemenea lege nu poate fi analizată separat de ceea ce înseamnă asigurarea cadrului legislativ necesar exercitării dreptului la învățatură al minorității naționale în limba maternă, pentru că, astfel cum am arătat, înființarea unității de învățământ preuniversitar nu este un scop în sine, ci un mijloc pentru îndeplinirea obligațiilor prevăzute la art.6 și art. 32 alin.(3) din Constituție.

21. În consecință, nu se poate reține nici pretinsa încălcare a dispozițiilor constituționale referitoare la obligativitatea caracterului normativ al legii și la egalitatea în drepturi a cetățenilor [art.61 alin.(1), art.4 alin.(2) și art.16 alin.(1) și (2) din Constituție].

22. Având în vedere cele expuse, apreciem că, în speță, **obiecția de neconstituționalitate trebuia respinsă, ca neîntemeiată, Legea pentru înființarea Liceului Teologic Romano-Catolic II. Rákóczi Ferenc fiind constituțională.**

Judecători,

**dr. Marian Enache**

conf. univ. dr. **Petre Lăzăroiu**

conf. univ. dr. **Simona-Maya Teodoroiu**

conf. univ. dr. **Varga Attila**

---

<sup>15</sup> A se vedea, în acest sens, Legea nr.67/2018 privind construirea unui monument comemorativ dedicat eroilor evrei care și-au dat viața pentru România în Primul Război Mondial, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.237 din 19 martie 2018.