

DECIZIA Nr.537 din 18 iulie 2018

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii manualului școlar

Publicată în Monitorul Oficial nr.679 din 06.08.2018

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 manualului școlar, obiecție formulată de un număr de 27 de senatori aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Uniunii Salvați România, în temeiul prevederilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.XXXV/2.677 din 31 mai 2018, secretarul general al Senatului a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4.197 din 31 mai 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.827A/2018.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, autorii formulează atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă.

4. Astfel, autorii susțin că Legea manualului școlar încalcă principiul bicameralismului consacrat de art.61 alin.(2) din Constituție, sub aspectul dualismului instituțional și funcțional, motiv pentru care întreaga procedură de adoptare a legii a fost fundamental viciată. Potrivit titlului legii, dar și întregului ei conținut normativ, scopul acestei legi îl constituie reglementarea regimului juridic al manualului școlar, definit în cuprinsul art.2 lit.(a) din lege ca fiind „principalul instrument de lucru al elevului”. În raport cu dispozițiile art.73 alin.(1) și (3) din Constituție, legea face parte din categoria legilor ordinare, obiectul ei de reglementare nefiind cuprins în categoria celor prevăzute la art.73 alin.(3) sau în alt articol din Constituție ca fiind de natură organică. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice, definitoriu este criteriul material. În același timp trebuie observat că Legea manualului școlar nu modifică și nici nu derogă de la vreo lege organică. Prin urmare, Legea manualului școlar este o lege ordinară, motiv pentru care procedura ei constituțională de aprobare ar fi trebuit să fie una specifică acestei categorii de legi.

5. Pe de altă parte, Constituția României, revizuită în anul 2003, a introdus o competență decizională specială și distinctă atât pentru Camera Deputaților, cât și pentru Senat, în sensul că naveta legislativă pentru dezbaterile și adoptarea legii are o natură strict constituțională. În același timp, principiul bicameralismului, consacrat de art.61 din Constituție, se reflectă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, ci și în cel funcțional. Potrivit art.75 alin.(1) din Constituție, cu excepția competențelor de dezbateri și adoptare ca primă Cameră sesizată date expres în sarcina Camerei Deputaților, celelalte proiecte de legi și propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului. Altfel spus, regula este aceea că Senatul este prima Cameră sesizată, iar Camera Deputaților este, ca regulă, Camera decizională.

6. Întrucât Legea manualului școlar este o lege ordinară, iar cele două Camere ale Parlamentului exercită competențe constituționale diferite și expres determinate sub aspectul conținutului materiei, în cazul dezbaterii și adoptării proiectelor de legi și a propunerilor legislative, așa cum sunt ele stabilite de art.75 alin.(1) din Constituție, autorii obiecției apreciază că Legea manualului școlar este neconstituțională în integralitatea sa, ca urmare a dezbaterii și adoptării ei cu încălcarea competențelor constituționale de legiferare, fiind dezbătută și aprobată în primă fază de Camera Deputaților ca primă Cameră sesizată, iar de Senat, în calitate de Cameră decizională.

7. În raport cu cele precizate, autorii obiecției solicită să se constate că Legea manualului școlar este neconstituțională, întrucât încalcă principiul bicameralismului consacrat de art.64 alin.(1) din Constituție, fiind dezbătută și adoptată cu încălcarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituție.

8. Pe de altă parte, Legea manualului școlar conține prevederi care generează paralelisme legislative, ceea ce contravine art.1 alin.(5) din Constituție și art.13, art.14 și art.16 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, întrucât obiectul de reglementare al acestei legi se suprapune cu prevederi care se regăsesc în cuprinsul Legii educației naționale nr.1/2011. Practic, din cauza redactărilor ambigue, a nerezolvării unor probleme de suprapunere legislativă, de neunificare a sediului materiei, persoana care va trebui să aplice legea ori instanța de judecată chemată să spună dreptul se vor lovi de dificultăți logico-juridice de interpretare și de aplicare, foarte greu de surmontat. În opinia autorilor, în cazul instanțelor de judecată, în lipsa de claritate a textului normativ, de nereglementare a tuturor situațiilor ce pot fi identificate, practic, ele vor fi obligate să „creeze” drept. Or acest lucru vine în contradicție cu principiul separației puterilor în stat și cu prevederile art.61 din Constituție, potrivit cărora Parlamentul este unica autoritate legiuitoare. Prin urmare, dispozițiile art.1—11 din Legea manualului școlar contravin art.1 alin.(5) din Constituție, iar lipsa de previzibilitate a actului normativ își are originea în faptul că legiuitorul definește și operează în cuprinsul legii cu două noțiuni distincte, respectiv manualul școlar și manualul școlar de bază, noțiuni pe care le folosește uneori cu sensuri diferite, alteori sensul pare a fi comun. Prin folosirea sintagmei „autori/coautori” sunt încălcate normele de tehnică legislativă sub aspectul clarității și rigorii textului normativ, dar și din punctul de vedere al corelării actelor normative și al sistematizării legislației naționale. Mai mult, definițiile pe care legea le stabilește folosesc greșit unele noțiuni (nici învățământul de stat și nici învățământul particular nu sunt obligatorii, ci învățământul, procesul de învățare este obligatoriu și mai exact „învățământul general obligatoriu este de 11 clase”, potrivit art.16 din Legea educației naționale nr.1/2013) sau sunt incorecte (practic, orice bun, indiferent de valoarea și semnificația ori importanța socială, dar care servește funcționării unui serviciu public este calificat ca fiind un bun de interes public, cu toate consecințele juridice de rigoare). În definirea principiului echității și egalității de șanse nu se precizează când, cum și în ce condiții elevii și profesorii pot beneficia de manuale școlare gratuite și nici dacă acest drept vizează numai manualele școlare ori și manualele școlare de bază.

9. În continuare, autorii sesizării arată că, în condițiile în care rolul evaluării nu este de a stabili care dintre ofertele de manuale depuse constituie manualele de bază, ci doar de a verifica și de a certifica care dintre ofertele de manuale depuse îndeplinesc cerințele de calitate prevăzute de art.4 alin.(1), legea nu stabilește care este semnificația juridică a aprobării, cine aprobă manualele, în ce condiții pot fi ele aprobate, care este actul administrativ prin care două sau mai multe manuale sunt aprobate etc. Dacă procedura aprobată prin ordin al ministrului educației naționale urmează să stea la baza evaluării manualelor, autorii obiecției apreciază că delegarea în sarcina ministrului educației naționale a elaborării și adoptării acestei proceduri este neconstituțională, transferând către un organ al administrației publice atribuția de reglementare într-o materie care impune norme cu forță de lege. Mai mult, achiziția bunurilor și serviciilor de către autoritățile publice, precum și plata acestora fac obiectul legii achizițiilor publice, motiv pentru care plata lor nu poate fi „reglementată” prin ordin de ministru. Față de principiul separării puterilor în stat este absolut necesar ca, în măsura în care plătitorul este chiar Ministerul Educației Naționale, regulile și condițiile privind plățile ce urmează a fi făcute, mai ales că este vorba de bani publici, să fie prevăzute în lege, și nu printr-o autoreglementare pe care urmează să o realizeze chiar plătitorul. Sub acest aspect, autorii susțin că „nu este normal să clamezi necesitatea adoptării unei legi a manualului, iar cele mai importante reglementări să le transferi în sarcina ministrului educației naționale pentru a fi la nivel de ordin de ministru”.

10. Legea nu clarifică problema plății manualelor care nu sunt manuale de bază. Art.4 alin.(3) vorbește exclusiv de plata autorilor/coautorilor pentru cumpărarea drepturilor de autor în ceea ce privește exclusiv manualele de bază, iar pentru celelalte manuale școlare ori materiale auxiliare nu există nicio prevedere, ceea ce dă naștere unei insecurități juridice inacceptabile.

11. Lipsa de claritate, rigoare și predictibilitate normativă a art.4 alin.(6) din lege, prin raportare la întreaga economie a textului legii, derivă din faptul că nu este reglementată situația în care, în urma evaluării, trei sau mai mult de trei variante îndeplinesc condițiile de calitate pentru a le fi recunoscut statutul de manual de bază. Acest alineat, dar și textul legii tac în această privință, nefiind clare condițiile de departajare, autoritatea decidentă și procedura de realizare. De asemenea, art.4 alin.(8) din lege, deși face vorbire de stabilirea unui tiraj pentru manualele școlare, nu arată cine stabilește tirajul, după ce criterii și cine îl aprobă.

12. În ceea ce privește dispozițiile art.7 din lege, autorii susțin că ceea ce a dorit legiuitorul a fost să stabilească condițiile în care se pot demara procedurile de achiziționare de către Ministerul Educației Naționale a unui nou manual. În acest sens, condițiile impuse capătă sens, numai că redactarea articolului este deficitară, făcând textul inaplicabil în forma redactată.

13. De asemenea, art.8 este un articol neclar, care lasă loc interpretării, în sensul că nu este reglementat statutul experților care urmează să facă reevaluarea manualului școlar. În mod concret nu

se determină cine poate avea calitatea de expert, cine îi numește pe acești experți, din câte persoane și în ce condiții este format un grup de experți. În mod similar, art.9 este dificil de înțeles și de pus în practică din cauza unei redactări neclare, sintagma „situații temeinic justificate” în care un manual poate fi suspendat ori retras, lăsând loc arbitrarului. Art.10 din lege creează un paralelism normativ din cauza faptului că reglementări asemănătoare, dar mai clare și mai acoperitor redactate, se regăsesc în Legea nr.8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, legea-cadru în materie de drepturi de autor. Prezenta normă nu instituie o normă derogatorie de la dreptul comun, ci doar reglementează un raport social care deja are o consacrare legală.

14. Având în vedere principiul separației puterilor în stat și atributul de stat de drept al statului român, apare ca neconstituțională atribuirea către Ministerul Educației Naționale a competenței de a elabora normele metodologice de aplicare a Legii manualului școlar, în temeiul art.11 din legea supusă controlului. Or, în condițiile în care Ministerul Educației Naționale are, potrivit legii, o serie de atribuții și sarcini de adus la îndeplinire, inclusiv elaborarea și emiterea unor norme, a se vedea art.4 alin.(1), alin.(2), alin.(7), alin.(8), art.5, art.6 alin.(5) și art.(9), fiind organul administrației publice centrale care execută legea, elaborarea și aprobarea propriilor norme în baza cărora va urma să își îndeplinească atribuțiile și sarcinile apar în puternică opoziție cu principiul separației puterilor în stat. Practic, o instituție, Ministerul Educației Naționale, printr-un act propriu, își va stabili competența materială și își va trasa sarcini.

15. În continuare, autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că Legea manualului școlar încalcă prevederile cuprinse în art.45, art.135 alin.(1) și (2) coroborat cu art.53 din Constituție. Astfel, din analiza dispozițiilor art.4 alin.(1) din Legea manualului școlar se poate observa că legiuitorul a exclus din sfera persoanelor care au vocația de a beneficia de prevederile legii persoanele juridice. Or, în contextul în care pe piața manualelor școlare se recurge adesea la contracte de cesiune a drepturilor de autor către edituri, autorii apreciază că, în ipoteza unei cesiuni prealabile a drepturilor de autor, când autorul nu mai poate utiliza opera și nici transmite dreptul unei alte persoane fără consimțământul cedentului, soluția normativă constituie o veritabilă suprimare a dreptului la libertate economică, prin încălcarea accesului liber al persoanei la o activitate economică. Mai mult, excluderea persoanelor juridice din sfera persoanelor care pot depune manuscrise în vederea dobândirii de către acestea a statutului de „manual școlar de bază” constituie o măsură disproporționată și discriminatorie, tratamentul diferit neavând o justificare obiectivă și rațională.

16. O altă deficiență a legii criticate rezidă în faptul că exclude de pe piață orice alt competitor, Societatea Editura Didactică și Pedagogică devenind unic furnizor al manualelor școlare, în pofida practicilor anterioare și a prevederilor cuprinse în Legea educației naționale. Pe această cale, competitivitatea specifică economiei de piață este înlocuită cu o formulă discutabilă „proces de evaluare”. Această soluție este contrară dispozițiilor art.135 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora „*Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență*”. În opinia autorilor sesizării, „evaluarea” nu este echivalentă cu principiul concurenței. De altfel, dacă manualul școlar de bază este un bun de interes public, achiziționarea acestuia ar trebui făcută în baza Legii nr.98/2016 privind achizițiile publice.

17. În fine, autorii obiecției susțin că Legea manualului școlar încalcă prevederile cuprinse în art.11 alin.(1) și art.148 din Constituție, invocând, în acest sens, un acord de împrumut dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare cu privire la reforma învățământului preuniversitar, un raport al Băncii Mondiale care stabilește necesitatea continuării procesului de editare a manualelor școlare printr-o procedură competitivă, precum și art.2 al Convenției pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale, care reglementează dreptul la instruire, precum și o decizie a fostei Comisii Europene a Drepturilor Omului.

18. 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.

19. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr.2/5.791 din 11 iunie 2018, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4.496 din 11 iunie 2018, punctul său de vedere cu privire la sesizarea ce face obiectul Dosarului Curții nr.827A/2018.

20. Legea manualului școlar reglementează, în principal, regimul manualului școlar de bază în învățământul preuniversitar, ca bun de interes public și principalul instrument de lucru al elevului. Prin obiectul de reglementare, această lege vizează un domeniu de interes public, în care primează dreptul fundamental la învățătură, statul exercitându-și prerogativele constituționale și legale printr-o activitate destinată protejării intereselor naționale în domeniul învățământului general obligatoriu. Potrivit prevederilor art.32 alin.(1) din Constituție, dreptul la învățătură este asigurat, în primul rând, prin învățământul general obligatoriu. Legea manualului școlar contribuie în mod eficient la îndeplinirea unui obiectiv de securitate națională, diminuând unul din riscurile identificate în Strategia Națională de Apărare a Țării, și anume cel al deficiențelor din sistemul național al educației. Ca bun de interes public, destinat funcționării unui serviciu public, respectiv cel al educației naționale, manualul școlar este achiziționat din fonduri provenite de la bugetul de stat, respectând principiul eficienței. În baza acestui

principiu se urmărește obținerea de rezultate educaționale maxime prin gestionarea resurselor existente. Prin obiectul de reglementare, legea care face obiectul prezentei sesizări de neconstituționalitate vizează unul dintre aspectele esențiale ale organizării generale a învățământului, respectiv asigurarea de către stat, prin Ministerul Educației Naționale, a manualelor școlare necesare susținerii procesului educațional din învățământul preuniversitar de stat și cel particular acreditat/autorizat, fapt ce conferă acesteia caracterul de lege organică, potrivit art.73 alin.(3) lit.n) din Constituție. În consecință, președintele Camerei Deputaților apreciază că susținerile autorilor prezentei sesizări de neconstituționalitate cu privire la încălcarea principiului bicameralismului sunt neîntemeiate, Legea manualului școlar fiind adoptată cu respectarea prevederilor art.61 alin.(2) și art.75 alin.(1) din Constituție.

21. În ceea ce privește susținerile autorilor, potrivit cărora legea care face obiectul prezentei sesizări conține unele paralelisme legislative, fiind lipsită de predictibilitate, claritate și rigoare normativă, președintele Camerei Deputaților arată că legea este precisă, fiind redactată într-un stil specific normativ, conceptele și noțiunile utilizate sunt configurate în concordanță cu dreptul pozitiv, iar stabilirea soluțiilor normative este departe de a fi ambiguă, acestea fiind redate previzibil și univoc, cu respectarea întocmai a cerințelor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

22. Cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor art.45 și art.135 alin.(1) și (2) coroborat cu art.53 din Constituție se arată că această critică este neîntemeiată, întrucât obiectul reglementării nu vizează un domeniu exclusiv economic, al comerțului sau al pieței, unde primează libera inițiativă, concurența și libertatea comerțului, ci domeniul dreptului fundamental la învățătură, consfințit în art.32 alin.(1) din Constituție, drept care nu poate fi efectiv fără a pune la dispoziție la timp elevilor din învățământul preuniversitar manualele de bază, absolut necesare unui proces de învățământ modern și la cele mai înalte standarde. Prin aceste măsuri legislative, statul își exercită prerogativele constituționale și legale prin care sunt protejate interesele naționale în domeniul învățământului general obligatoriu, contribuind la realizarea efectivă a dreptului constituțional la învățătură, prin asigurarea manualelor de bază elevilor din învățământul general obligatoriu.

23. Referitor la susținerea potrivit căreia Legea manualului școlar ar încălca prevederile art.11 alin.(1) și art.148 din Constituție, autorii sesizării de neconstituționalitate invocă încălcarea unui acord de împrumut dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare cu privire la reforma învățământului preuniversitar, un raport al Băncii Mondiale care stabilește necesitatea continuării procesului de editare a manualelor școlare printr-o procedură competitivă, precum și art.2 al Convenției pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale, care reglementează dreptul la instruire, precum și o decizie a fostei Comisii Europene a Drepturilor Omului prin care s-a statuat că: un anumit tip de instruire nu poate fi redus la un singur manual, atunci când sunt disponibile mai multe lucrări care exprimă puncte de vedere asemănătoare. Se invocă, de asemenea, și doctrina juridică, potrivit căreia statul are datoria de a asigura pluralismul în educație, dar poate impune unele obligații în sarcina instituțiilor de învățământ sau chiar a indivizilor. Or, președintele Camerei Deputaților apreciază că susținerile privind încălcarea prevederilor constituționale nu sunt întemeiate, întrucât Legea manualului școlar prevede la art.3 lit.d) teza finală că, după evaluare, se aprobă trei variante de manual școlar de bază, care respectă criteriile prevăzute la art.4 alin.(1), asigurându-se astfel, calitatea acestora în condiții de competitivitate.

24. În ceea ce privește pretinsa încălcare a prevederilor art.1 alin.(3) din Constituție, potrivit căreia România este stat de drept și care consacră principiul separației puterilor în stat, președintele Camerei Deputaților arată că susținerea autorilor sesizării nu este întemeiată, întrucât, potrivit prevederilor art.94 alin.(2) lit.f) din Legea educației naționale nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare, în domeniul învățământului preuniversitar Ministerul Educației Naționale elaborează, evaluează, aprobă și achiziționează, după caz, manualele școlare și asigură finanțarea conform legii și, în acest sens, este singura autoritate cu competențe în domeniu. Prin urmare, singura autoritate a statului abilitată să adopte normele metodologice de aplicare a Legii manualului școlar este Ministerul Educației Naționale. De asemenea, potrivit aceluiași temei legal, ministrului educației naționale îi revine atribuția de a adopta procedura evaluării manuscriselor autorilor/coautorilor manualelor școlare supuse evaluării calității, potrivit prevederilor art.4 alin.(2) din legea criticată pentru neconstituționalitate, precum și reglementarea plății evaluatorilor, conform alin.(7) al aceluiași articol.

25. Având în vedere considerentele expuse, președintele Camerei Deputaților consideră obiecția de neconstituționalitate ca neîntemeiată și propune respingerea acesteia ca atare.

26. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la obiecțiile de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii manualului școlar, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

27. Actul de sesizare în Dosarul Curții Constituționale nr.827A/2018 are ca obiect al criticilor de neconstituționalitate dispozițiile Legii manualului școlar, în ansamblul său, precum și a dispozițiilor art.1—11 din cuprinsul legii, în special.

28. Autorii sesizării susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) și (5), art.11 alin.(1), art.45, art.53, art.61 alin.(2), art.75 alin.(1), art.135 alin.(1) și (2) și ale art.148.

29. În vederea soluționării prezentei sesizări, Curtea procedează, mai întâi, la **verificarea admisibilității acesteia**. 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 27 de senatori aparținând grupurilor parlamentare al Partidului Național Liberal și al Uniunii Salvați România, subiect de drept care întrunește, potrivit dispozițiilor legale, calitatea de titular al sesizării Curții Constituționale cu obiecția de neconstituționalitate.

30. Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a 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 se constată că Legea manualului școlar a fost adoptată, în procedură de urgență, de Senat, Cameră decizională, în data de 22 mai 2018 și a fost depusă la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii, în data de 29 mai 2018, și trimisă spre promulgare în data de 31 mai 2018. Sesizarea formulată de 27 de senatori aparținând grupurilor parlamentare al Partidului Național Liberal și al Uniunii Salvați România a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 31 mai 2018. Termenele reglementate prin art.133 alin.(3) din Regulamentul Camerei Deputaților, art.56 alin.(1) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, respectiv art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992 sunt „termene care privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice și, prin urmare, în măsura în care nu se prevede altfel în mod expres, nu se calculează pe zile libere” (Decizia nr.233 din 20 decembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.638 din 28 decembrie 1999). În consecință, nu sunt aplicabile în această procedură dispozițiile art.181 alin.(1) pct.2 din Codul de procedură civilă, potrivit cărora, când termenul se socotește pe zile, nu intră în calcul ziua de la care începe să curgă termenul, nici ziua când acesta se împlinește, întrucât dreptul public este supus regulii în virtutea căreia termenele se calculează pe zile calendaristice, în sensul că se include în termen și ziua în care acesta începe să curgă și ziua când se împlinește (Decizia nr.89 din 26 ianuarie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.115 din 19 februarie 2010). Așa fiind, Curtea constată că sesizarea a fost formulată în afara termenului de 2 zile prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992. Având în vedere, însă, că sesizarea Curții s-a realizat înainte de promulgarea legii, în interiorul termenului de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție, sesizarea astfel formulată este admisibilă și constituie temeiul constituțional *sui generis* al întreruperii termenului de promulgare.

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

32. Proiectul de lege a manualului școlar a fost inițiat de Guvernul României și înaintat Camerei Deputaților, în calitate de primă Cameră sesizată, la data de 7 martie 2018. Inițiativa legislativă este justificată în Expunerea de motive de necesitatea ca, în procesul asigurării manualelor școlare noi, Ministerul Educației Naționale să finanțeze achiziția de manuale școlare, respectând termenele legale pentru derularea etapelor licitațiilor. În prezent, statul plătește, prin Ministerul Educației Naționale, manualele școlare, dar nu are și drepturile de publicare, nefiind proprietarul manuscriselor sau al produselor informatice aferente. Acestea rămân ale editorilor, astfel că orice modificare la manual se poate realiza doar cu acordul lor. În acest context, „licitațiile de manuale școlare noi sunt mult întârziate din cauza posibilității neîngrădite de contestare repetată a diferitelor etape în derularea procedurii. Atât timp cât manualele școlare nu sunt considerate un bun de interes public, se riscă reiterarea anuală a aceluiași probleme”.

33. Se arată, printre altele, că „Legea manualului școlar contribuie în mod eficient la îndeplinirea unui obiectiv de securitate națională, și anume dezvoltarea consolidată, durabilă și adaptată schimbărilor sociale ale marilor sisteme publice (sănătate, educație, protecție socială), diminuând unul dintre riscurile identificate în Strategia Națională de Apărare a Țării, și anume cel al deficiențelor din sistemul național de educație”. Așa fiind, „întrucât eficientizarea demersului didactic și creșterea calității actului educațional din învățământul preuniversitar se fac și prin continuarea programului de

modernizare a manualelor școlare și adaptarea acestora la realitățile societății informaționale, este imperios necesar ca manualele școlare să fie considerate bunuri de interes public”. Ca bun de interes public, destinat funcționării unui serviciu public, respectiv sistemul de educație, „manualul școlar este achiziționat din fonduri provenite de la bugetul de stat respectând principiul eficienței, în baza căruia se urmărește obținerea de rezultate educaționale maxime prin gestionarea resurselor existente.”

34. Inițiativa legislativă a primit Avizul Consiliului Legislativ nr.1.072, adoptat la data de 8 decembrie 2017, prin care această autoritate a avizat favorabil inițiativa, cu unele observații punctuale: „Referitor la categoria de lege a proiectului supus avizării, semnalăm că, la art.10, se face o derogare de la Legea nr.8/1996, act adoptat ca lege organică, fără a se preciza în mod expres care sunt dispozițiile de la care se face derogarea. Astfel, dacă prevederile de la care urmează a se face derogarea au caracter organic, prezentul proiect se încadrează în categoria legilor organice, iar în situația în care respectivele prevederi au un caracter ordinar, actualul proiect face parte din categoria legilor ordinare. În aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul”.

35. Proiectul de lege a fost aprobat de Camera Deputaților, în data de 28 martie 2018, și trimis spre Camera decizională. La 22 mai 2018, Senatul României, în temeiul art.75 și art.76 alin.(1) din Constituție, a adoptat legea, și a trimis-o spre promulgare Președintelui României, în data de 31 mai 2018.

36. În termenul constituțional, un număr de 27 de senatori aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Uniunii Salvați România a formulat obiecția de neconstituționalitate care formează obiectul prezentului dosar.

37. Autorii obiecției susțin că Legea manualului școlar este neconstituțională, întrucât, fiind adoptată în regim de lege organică, încalcă principiul bicameralismului funcțional consacrat de art.64 alin.(1) din Constituție, fiind dezbătută și adoptată cu încălcarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituție.

38. Referitor la obiectul de reglementare al legii supuse controlului, Curtea observă că Legea fundamentală nu cuprinde dispoziții exprese și nici nu impune reglementarea regimului juridic al manualului școlar prin norme de natura legii organice. Conținutul normativ al legii vizează definirea unor noțiuni, precum manual școlar, manual școlar de bază, manual Braille, bun de interes public etc., principiile pe care se fundamentează regimul manualului școlar, procedura de evaluare a manualelor școlare, condițiile în care sunt elaborate/reeditate manualele, precum și competența Ministerului Educației Naționale de a adopta normele metodologice de aplicare a legii.

39. Pe de altă parte, domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, art.73 alin.(3) fiind de strictă interpretare (Decizia nr.53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.312 din 9 noiembrie 1994), astfel încât legiuitorul va adopta legi organice numai în acele domenii. Curtea, spre exemplu, prin Decizia nr.88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 3 iunie 1998, Decizia nr.548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 2 iulie 2008, sau Decizia nr.786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.400 din 12 iunie 2009, a stabilit că „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice”.

40. În cauza de față, Curtea constată că **legea supusă controlului de constituționalitate, respectiv Legea manualului școlar, este o lege cu caracter ordinar, îndeplinind cerința criteriului material**, întrucât conține norme care nu se încadrează în ipotezele prevăzute expres de art.73 alin.(3) din Constituție, normă de strictă interpretare și aplicare. *Regimul manualului școlar, ca bun de interes public, nu se poate fi circumscris domeniului prevăzut la art.73 alin.(3) lit.n — organizarea generală a învățământului*, care vizează cadrul legal pentru exercitarea, sub autoritatea statului român, a dreptului fundamental la învățatură, respectiv reglementarea normelor care privesc structura, funcțiile, organizarea și funcționarea sistemului național de învățământ de stat, particular și confesional. **Legea supusă controlului de constituționalitate are ca obiect de reglementare un element conex învățământului preuniversitar, și anume instrumentul de lucru al elevului, care reflectă programa școlară aferentă disciplinelor/modulelor de pregătire din curriculumul național, nicidecum organizarea generală a învățământului.** Regimul manualului școlar nu poate fi subsumat nici art.73 alin.(3) lit.t) din Constituție, printre „celelalte domenii pentru care în Constituție se prevede adoptarea de legi organice”, care sunt stabilite expres, la art.31 alin.(5), art.40 alin.(3), art.55 alin.(2), art.58 alin.(3), art.79 alin.(2), art.102 alin.(3), art.105 alin.(2), art.117 alin.(3), art.118 alin.(2) și (3), art.120 alin.(2), art.126 alin.(4) și (5) și art.142 alin.(5) din Constituție (a se vedea în acest sens și Decizia nr.1.150 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.832 din data de 10 decembrie 2008).

41. Cu toate acestea, Legea manualului școlar, astfel cum rezultă din mențiunea finală a acesteia, care atestă că „legea a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art.75 și ale art.76 alin.(1) din Constituția României, republicată”, a fost adoptată cu majoritatea cerută de Constituție pentru o lege organică.

42. Curtea, în jurisprudența sa (de exemplu, Decizia nr.392 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.667 din 11 septembrie 2014), a statuat 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. Mai mult, având în vedere decizia mai sus citată, se poate concluziona în sensul 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 adoptate, la rândul lor, tot printr-o lege din aceeași categorie. Altfel spus, Curtea a reținut că dispozițiile unei legi organice nu pot fi modificate decât prin norme cu aceeași forță juridică. De asemenea, Curtea a reținut că modificarea poate fi operată și prin norme cu caracter ordinar, dacă dispozițiile modificate nu conțin norme de natura legii organice, ci se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, ceea ce este definitoriu pentru a delimita cele două categorii de legi este criteriul material al legii, respectiv conținutul său normativ (a se vedea și Decizia nr.53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.312 din 9 noiembrie 1994, Decizia nr.88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 3 iunie 1998, și Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015).

43. Analizând Legea manualului școlar, Curtea constată că aceasta, potrivit Avizului Consiliului Legislativ nr.1.072 din 8 decembrie 2017, s-ar fi încadrat în categoria legilor organice numai dacă art.10, care, în forma inițiată de Guvern, stipula o derogare de la Legea nr.8/1996, act adoptat ca lege organică, ar fi derogat de la norme cu caracter organic din cuprinsul respectivei legi. **Or, în condițiile în care norma nu preciza în mod expres care sunt dispozițiile de la care se face derogarea și, mai mult, în procedura parlamentară de legiferare, dispozițiile art.10 au fost modificate, în sensul eliminării sintagmei „prin derogare de la dispozițiile Legii nr.8/1996”, rezultă că legea nu mai conține derogări de la norme cu caracter organic, întregul act normativ făcând parte din categoria legilor ordinare.**

44. Prin urmare, Curtea constată că **Legea manualului școlar**, fiind adoptată cu majoritatea absolută, respectiv cu votul majorității membrilor fiecărei Camere, în temeiul art.76 alin.(1), **încalcă procedura constituțională de adoptare a legilor ordinare, care prevede la art.76 alin.(2) din Constituție**, majoritatea simplă, respectiv votul membrilor prezenți din fiecare Cameră. **Întrucât criteriul formal** (majoritatea cerută de Constituție pentru adoptarea în mod valid a unei legi) **este subsecvent îndeplinirii criteriului material pentru circumscrierea legii în categoria organică sau ordinară, Curtea constată că, prin nerespectarea procedurii de vot, legiuitorul adăugă domeniului organic noii materii de reglementare, împrejurare ce contravine art.73 alin.(3) din Constituție, care, așa cum am precizat în prealabil, este de strictă și limitativă interpretare.**

45. Mai mult, Curtea reține că, de regulă, stabilirea caracterului ordinar al legii are relevanță și cu privire la respectarea procedurii de adoptare a legilor, astfel cum aceasta este consacrată în Legea fundamentală. Astfel, *ordinea în care cele două Camere ale Parlamentului vor dezbate proiectul sau propunerea legislativă depinde și de caracterizarea legii ca organică sau ordinară, în funcție de această caracterizare urmând să fie determinată Camera competentă să adopte legea în calitate de primă Cameră sesizată, respectiv Cameră decizională, în temeiul art.75 alin.(1) din Constituție.* Așadar, calificarea inițială a legii ce urmează să fie adoptată, ca organică sau ordinară, are influență asupra procesului legislativ, determinând parcursul proiectului de lege sau al propunerii legislative (a se vedea Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017). În cazul de față, legea a fost considerată ca aparținând categoriei legilor organice, ceea ce a atras competența Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, și pe cea a Senatului de Cameră decizională.

46. Prin urmare, **greșita calificare a legii a determinat inversarea rolului celor două Camere ale Parlamentului, astfel că Legea manualului școlar încalcă și dispozițiile art.75 din Constituție, potrivit cărora, în materia reglementată, Cameră decizională este Camera Deputaților.**

47. Având în vedere constatarea viciilor de neconstituționalitate extrinsecă determinate de încălcarea dispozițiilor art.73 alin.(3), art.75 și art.76 alin.(2) din Legea fundamentală, vicii care afectează actul normativ în ansamblul său, Curtea apreciază că nu mai este necesar să examineze și criticile de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea Decizia nr.747 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.922 din 11 decembrie 2015, paragraful 35, Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015, paragraful 33, Decizia nr.545 din 5 iulie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.638 din 25 iulie 2006, sau, *mutatis mutandis*, Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 16 ianuarie 2009).

48. 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 unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 27 de senatori aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Uniunii Salvați România și constată că Legea manualului școlar este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președinților celor două Camere ale Parlamentului, prim-ministrului și Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 18 iulie 2018.