

25.04.2023  
D.S.A. ref. evaluare și  
prezenta

ASOCIAȚIA ELEVILOR DIN CONSTANȚA

NGAAPP

Secțiune Generală  
Nr.: 193/24.04.2023

OBSERVAȚII ȘI AMENDAMENTE PROIECT DE HOTĂRÂRE NR. 65/10.03/2023

Către: Consiliul Județean Constanța

În atenția: domnului Mihai Lupu

Stimate domnule președinte,

CONSILIUL JUDEȚEAN CONSTANȚA  
INTRARE NR. 14738  
2023 LUNA 04 ZIUA 26

Asociația Elevilor din Constanța (AEC), organizație reprezentativă a elevilor din județul Constanța, transmitem următoarele observații și amendamente cu privire la proiectul de hotărâre nr. 65/10.03.2023 privind aprobarea documentației de atribuire a contractului de delegare a gestiunii Serviciului public de transport județean de persoane prin curse regulate în județul Constanța - LOT 3: GRUPA 03.

La nivelul Capitolului 14 al contractului cadru, nota de subsol 1 precizează următoarele aspecte:

*"Consiliul Județean Constanța nu acordă compensații, având în vedere că din estimarea cheltuielilor și veniturilor posibil a fi realizate pe trasee în condiții normale de activitate cu aplicarea unor tarife care se încadrează în cele actuale, a rezultat că nivelul veniturilor pe grupe de trasee depășește nivelul cheltuielilor la care se adaugă și un profit rezonabil, ceea ce arată că nu este necesară acordarea de compensații pentru acoperirea efectului financiar net generat de îndeplinirea obligațiilor de serviciu public. Chiar dacă există trasee în cadrul grupei pentru care nivelul veniturilor este mai mic decât cel al cheltuielilor (la care se adaugă un profit rezonabil pentru operator) aceste diferențe sunt compensate de veniturile obținute de celelalte trasee din cadrul grupei, asigurându-se astfel un echilibru, iar pentru întreaga grupă, veniturile sunt mai mari decât cheltuielile"*

La nivelul Capitolului 10 este specificat faptul că vor fi asigurate compensații în conformitate cu prevederile legale. Astfel, prezenta notă de subsol contrazice textul articolului. Mai mult, arătăm faptul că o decizie a Curții de Justiție a Uniunii Europene specifică faptul că acordarea compensațiilor este obligatorie în condițiile stabilirii unor tarife sau facilități pentru anumite categorii sociale (Anexa 1).

## ASOCIAȚIA ELEVILOR DIN CONSTANȚA

---

La nivelul Anexei 7.1. a contractului, constatăm că textul referitor la gratuitatea elevilor este modificat în comparație cu cel prevăzut de contractele semnate pentru celelalte loturi, fiind introdusă sintagma de “până la 100%”, iar gratuitatea pe tot parcursul anului calendaristic fiind modificată cu “pe durata cursurilor școlare”.

Având în vedere invocarea ca temei a Ordonanței de Urgență nr. 159/2022, înțelegem această formulare ca o încercare a Consiliului Județean Constanța de a nu-și îndeplini obligația asigurării gratuității, prin subvenționarea operatorilor de transport, așa cum prevede legislația în vigoare, dorind să asigure în schimb o parte din decontul prevăzut de ordonanța de urgență.

Vă punem în vedere faptul că o hotărâre a Tribunalului Constanța (Anexa 2) a constatat faptul că elevii au dreptul la gratuitate, nota de subsol de la anexa 7.2. nefiind un impediment în acordarea acesteia.

Mai mult, Curtea de Apel Constanța (Anexa 3) a constatat că elevii au în continuare dreptul la gratuitate, prevăzut de art. 84 alin. (1)-(1<sup>2</sup>) al Legii nr. 1/2011, în ciuda prevederile OUG nr. 159/2022.

*“Prevederile art. 84 alin. (13), (14), (17) - (19), (111) și (112) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare nu fac vorbire de servicii publice de transport local transport local și județean, rutier, naval, cu metroul, sau feroviar; ci de decontarea cheltuielile de transport, fără a condiționa efectuarea transportului prin intermediul serviciilor publice de transport. În raport de dispozițiile în aplicarea cărora a fost dat, art. 84 alin. (13), (14), (17) - (19), (111) și (112) din Legea educației naționale nr. 1/2011, Ordinul nr. nr. 6376/07.12.2022 nu prezintă vreo aparență de nelegalitate.”*

În acest sens, solicităm modificarea Anexei nr. 7.7, în mod similar cu cea prevăzută în documentația celorlalte loturi.



## ASOCIAȚIA ELEVILOR DIN CONSTANȚA

---

Vă asigurăm de întreaga noastră considerație și disponibilitate în vederea soluționării problemei prezentate de voi.

Cu deosebită considerație,

Ariana Dudună

PREȘEDINTE AEC

---

str.. Drăgan Scarlat nr. 14, mun. Constanța  
tel.: 0754 878 913  
e-mail: [office@asociatielevilor.ro](mailto:office@asociatielevilor.ro)  
web: [www.asociatielevilor.ro](http://www.asociatielevilor.ro)

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

8 septembrie 2022(\*)

„Trimitere preliminară – Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 – Servicii publice de transport feroviar și rutier de călători – Impunerea prin norme generale a unei obligații de transport gratuit pentru anumite categorii de călători – Obligația autorității competente de a acorda operatorilor o compensație de serviciu public – Metodă de calcul”

În cauza C-614/20,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn, Estonia), prin decizia din 18 noiembrie 2020, primită de Curte la 18 noiembrie 2020, în procedura

**Lux Express Estonia AS**

împotriva

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,**

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Arabadjiev (raportor), președinte de cameră, domniile P. G. Xuereb și A. Kumin, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Lux Express Estonia AS, de C. Ginter, K. Härginen și A. Jõks, vandeadvokaadi;
- pentru guvernul estonian, de N. Grünberg, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de K. Toomus și C. Vrignon, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 10 martie 2022,

pronunță prezenta

**Hotărâre**

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 108 TFUE, precum și a articolului 2 litera (e), a articolului 3 alineatele (2) și (3) și a articolului 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și

nr. 1107/70 ale Consiliului (JO 2007. L 315, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2016/2338 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 decembrie 2016 (JO 2016. L 354, p. 22) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1370/2007”).

- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Lux Express Estonia AS, pe de o parte, și Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Ministerul Economiei și Comunicațiilor, Estonia), pe de altă parte, în legătură cu refuzul acestuia din urmă de a repara prejudiciul pe care această societate pretinde că l-a suferit ca urmare a executării obligației prevăzute în dreptul estonian de a transporta gratuit și fără compensație din partea statului estonian anumite categorii de pasageri.

## Cadrul juridic

### *Dreptul Uniunii*

#### *Decizia 65/271/CEE*

- 3 Primul, al doilea și al treilea considerent ale Deciziei 65/271/CEE a Consiliului din 13 mai 1965 privind armonizarea anumitor dispoziții care au incidență asupra concurenței în domeniul transportului feroviar, rutier și pe căi navigabile interioare (JO 1965, 88, p. 1500) aveau următorul cuprins:

„întrucât unul dintre obiectivele politicii comune în domeniul transporturilor trebuie să fie eliminarea disparităților care pot denatura în mod semnificativ condițiile de concurență în domeniul transporturilor [ . . . ];

întrucât disparitățile se manifestă în special în domeniul fiscalității, al intervenției statelor în domeniul transporturilor și al regimurilor sociale;

întrucât, în consecință, este necesar să se adopte măsuri prin care să se urmărească:

[ . . . ]

- în ceea ce privește intervenția statelor în domeniul transporturilor, reducerea în măsura posibilului a obligațiilor de serviciu public, o compensație echitabilă a costurilor care rezultă din cele care vor fi menținute și a celor corespunzătoare reducerilor tarifare pentru motive sociale, standardizarea conturilor întreprinderilor feroviare, realizarea autonomiei financiare a acestor întreprinderi și definirea regimului ajutoarelor aplicabile în domeniul transporturilor ținând seama de aspectele speciale ale acestui sector,

[ . . . ]”

- 4 Articolul 6 din această decizie prevedea:

„Începând cu 1 iulie 1967, costurile care decurg pentru transporturi din aplicarea, în ceea ce privește transportul de călători, a tarifelor și condițiilor impuse de către un stat membru în beneficiul uneia sau mai multor categorii sociale speciale trebuiau să facă obiectul compensărilor determinate potrivit unor metode comune.”

#### *Regulamentul (CEE) nr. 1191/69*

- 5 Primul, al doilea, al treilea și al treisprezecelea considerent ale Regulamentului (CEE) nr. 1191/69 al Consiliului din 26 iunie 1969 privind acțiunea statelor membre în ceea ce privește obligațiile inerente noțiunii de serviciu public în domeniul transportului feroviar, rutier și pe căi navigabile interioare (JO 1969, L 156, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 1, p. 25) aveau următorul cuprins:

„întrucât unul dintre obiectivele politicii comune în domeniul transporturilor este eliminarea disparităților care se manifestă prin impunerea de către statele membre a unor obligații inerente noțiunii de serviciu public întreprinderilor de transport, care pot denatura substanțial condițiile de concurență;

întrucât, în consecință, este necesar să se elimine obligațiile de serviciu public definite în prezentul regulament; întrucât, cu toate acestea, în anumite cazuri menținerea acestora este indispensabilă pentru a garanta prestarea de servicii de transport corespunzătoare; întrucât prestarea se apreciază în funcție de oferta și cererea de transport existente, precum și de nevoile colectivității;

întrucât măsurile de eliminare nu se aplică la tarifele și la condițiile de transport impuse întreprinderilor în domeniul transporturilor de călători în beneficiul uneia sau mai multor categorii sociale speciale;

[...]

întrucât, de asemenea, articolul 6 din [Decizia 65/271] prevede că statele membre trebuie să realizeze compensarea costurilor care decurg, în domeniul transportului de călători, din aplicarea unor tarife și condiții de transport impuse în beneficiul unei categorii sociale speciale [...]"

6 Articolul 1 din acest regulament prevedea:

„(1) Statele membre elimină obligațiile inerente noțiunii de serviciu public, definite în prezentul regulament, impuse în domeniul transporturilor feroviare, rutiere și pe căi navigabile interioare.

(2) Totuși, obligațiile pot fi menținute în măsura în care acestea sunt indispensabile pentru garantarea prestării unor servicii de transport corespunzătoare.

(3) Alineatul (1) nu se aplică, în domeniul transportului de călători, tarifelor și condițiilor de transport impuse de către un stat membru în beneficiul uneia sau mai multor categorii sociale speciale.

(4) Costurile care decurg din menținerea obligațiilor prevăzute la alineatul (2) pentru întreprinderile de transport, precum și din aplicarea tarifelor și condițiilor de transport menționate la alineatul (3) fac obiectul compensărilor, conform metodelor comune enunțate în prezentul regulament.”

7 Articolul 9 din regulamentul menționat avea următorul cuprins:

„(1) Valoarea compensației pentru costurile care decurg, pentru întreprinderi, din aplicarea la transportul de călători a unor tarife și condiții de transport impuse în beneficiul uneia sau mai multor categorii sociale speciale se stabilește în conformitate cu metodele comune prevăzute la articolele 11-13.

(2) - Compensația se datorează începând cu 1 ianuarie 1971..

[...]"

*Regulamentul nr. 1370/2007*

8 Considerentele (2)-(4), (34) și (35) ale Regulamentului nr. 1370/2007 au următorul cuprins:

„(2) Articolul 86 alineatul (2) din tratat prevede că întreprinderile cărora li s-a încredințat exploatarea serviciilor de interes economic general se supun normelor cuprinse în tratat și, în special, normelor privind concurența, în măsura în care aplicarea unor astfel de norme nu împiedică realizarea, în drept sau în fapt, a sarcinilor speciale care le sunt încredințate.

(3) Articolul 73 din tratat constituie *lex specialis* în raport cu articolul 86 alineatul (2). Acest articol stabilește normele aplicabile compensării obligațiilor de serviciu public din transportul terestru.

(4) Principalele obiective ale Cărții albe a Comisiei din 12 septembrie 2001, «Politica europeană în domeniul transportului pentru anul 2010: momentul deciziei», sunt: garantarea unor servicii de transport de călători sigure, eficiente și de o înaltă calitate prin intermediul concurenței reglementate, garantând în același timp transparența și buna funcționare a serviciilor publice de transport de călători, luând în considerare factorii sociali, de mediu și de dezvoltare regională, sau oferirea de condiții tarifare specifice anumitor categorii de călători, cum ar fi pensionarii, și eliminarea disparităților între întreprinderile de transport din diferite state membre care pot da naștere unor denaturări substanțiale ale concurenței.

[...]

(34) Compensația pentru serviciile publice se poate dovedi necesară în sectorul transportului terestru de călători, astfel încât întreprinderile care răspund de serviciile publice să exploateze aceste servicii pe baza principiilor și în condițiile care le permit să își îndeplinească sarcinile. O astfel de compensație poate fi compatibilă cu tratatul în temeiul articolului 73 în anumite condiții. În primul rând, ea trebuie acordată pentru a asigura prestarea serviciilor care sunt servicii de interes general în sensul tratatului. În al doilea rând, pentru a evita denaturarea nejustificată a concurenței, această compensație nu poate depăși ceea ce este necesar pentru acoperirea costurilor nete ocazionate de îndeplinirea obligațiilor de serviciu public, ținând seama de venitul generat prin aceasta și de un profit rezonabil.

(35) Prin urmare, compensația acordată de către autoritățile competente în conformitate cu dispozițiile prezentului regulament poate fi exceptată de la cerința de notificare prealabilă prevăzută la articolul 88 alineatul (3) din tratat.”

9 Articolul 1 din acest regulament prevede:

„(1) Scopul prezentului regulament este acela de a defini modul în care, în conformitate cu normele dreptului comunitar, autoritățile competente pot acționa în domeniul transportului public de călători pentru a garanta prestarea de servicii de interes general care sunt, printre altele, mai numeroase, mai sigure, de calitate mai bună sau au costuri mai scăzute decât cele pe care le-ar fi permis numai acțiunea forțelor pieței.

În acest scop, prezentul regulament stabilește condițiile în care autoritățile competente, atunci când impun sau contractează obligații de serviciu public, compensează operatorii de servicii publice pentru costurile suportate și/sau acordă drepturi exclusive în schimbul îndeplinirii obligațiilor de serviciu public.

(2) Prezentul regulament se aplică exploatării naționale și internaționale a serviciilor publice de transport de călători pe calea ferată și cu alte moduri de transport pe șine, precum și de transport rutier, cu excepția serviciilor exploatate în principal pentru interesul lor istoric sau turistic. Statele membre pot aplica prezentul regulament transportului în comun pe căi navigabile interioare și, fără a aduce atingere Regulamentului (CEE) nr. 3577/92 al Consiliului din 7 decembrie 1992 de aplicare a principiului liberei circulații a serviciilor la transporturile maritime în interiorul statelor membre (cabotaj maritim) ([JO 1992, L 364, p. 7, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 83]), pe ape maritime naționale.

[...]”

10 Articolul 2 din Regulamentul nr. 1370/2007 prevede:

„În sensul prezentului regulament:

- (a) prin «transport public de călători» se înțelege serviciile de transport de călători care sunt de interes economic general și care sunt prestate către public în mod nediscriminatoriu și continuu;
- (b) prin «autoritate competentă» se înțelege orice autoritate publică sau grup de autorități publice dintr-unul sau mai multe state membre, care are competența de a interveni în transportul public de călători într-o zonă geografică dată sau orice organism investit cu o astfel de autoritate;

[...]

- (e) prin «obligație de serviciu public» se înțelege o cerință definită sau stabilită de către o autoritate competentă, pentru a asigura servicii publice de transport de călători de interes general, pe care un operator, dacă ar ține seama de propriile sale interese comerciale, nu și le-ar asuma sau nu și le-ar asuma în aceeași măsură sau în aceleași condiții fără a fi retribuit;

[...]

- (l) prin «normă generală» se înțelege o măsură care se aplică în mod nediscriminatoriu tuturor serviciilor publice de transport de călători de același fel într-o anumită zonă geografică și pentru care este responsabilă o autoritate competentă;

[...]"

11 Articolul 2a din acest regulament prevede la alineatul (2):

„Specificațiile privind obligațiile de serviciu public și compensarea aferentă a efectului financiar net al obligațiilor de serviciu public trebuie:

- (a) să îndeplinească obiectivele politicii de transport public într-un mod eficient din punctul de vedere al costurilor și
- (b) să susțină financiar asigurarea transportului public de călători în conformitate cu cerințele stabilite în politica de transport public pe termen lung.”

12 Articolul 3 din regulamentul menționat are următorul cuprins:

„(1) În cazul în care o autoritate competentă decide să acorde unui operator ales un drept exclusiv și/sau o compensație de orice natură în schimbul îndeplinirii unor obligații de serviciu public, autoritatea respectivă face aceasta în cadrul unui contract de servicii publice.

(2) Prin derogare de la alineatul (1), obligațiile de serviciu public care urmăresc să instituie tarife maxime pentru toți călătorii sau pentru anumite categorii de călători pot fi supuse, la rândul lor, normelor generale. În conformitate cu principiile stabilite la articolele 4 și 6 și în anexă, autoritatea competentă compensează operatorii de serviciu public pentru efectul financiar net, pozitiv sau negativ, exercitat asupra costurilor ocazionate și asupra veniturilor generate de respectarea obligațiilor tarifare stabilite prin intermediul normelor generale într-o manieră care să evite compensarea în exces. Acest lucru nu aduce atingere dreptului autorităților competente de a integra în contractele de servicii publice obligații de serviciu public care instituie tarife maxime:

(3) Fără a aduce atingere dispozițiilor articolelor 73, 86, 87 și 88 din tratat, statele membre pot exclude din domeniul de aplicare al prezentului regulament normele generale privind compensarea financiară pentru obligații de serviciu public care instituie tarife maxime pentru elevi, studenți, ucenici și persoane cu mobilitate redusă. Aceste norme generale sunt notificate în conformitate cu articolul 88 din tratat. Orice astfel de notificare cuprinde informații complete privind măsura respectivă și, în special, detalii privind metoda de calcul.”

13 Articolul 4 din același regulament prevede la alineatul (1):

„Contractele de servicii publice și normele generale:

[...]

- (b) stabilesc în prealabil, în mod obiectiv și transparent:



- (i) parametrii pe baza cărora urmează să se calculeze plata compensației, dacă există, și
- (ii) natura și întinderea oricărui drept exclusiv acordat, într-un mod care să prevină compensarea în exces.

[...]"

14 Articolul 6 din Regulamentul nr. 1370/2007 prevede la alineatul (1):

„Orice compensație legată de o normă generală sau de un contract de servicii publice respectă articolul 4, indiferent de modul în care a fost atribuit contractul. Orice compensație, indiferent de natura ei, legată de un contract de servicii publice care nu a fost atribuit în conformitate cu articolul 5 alineatul (1), (3) sau (3b) sau legată de o normă generală respectă, de asemenea, dispozițiile enunțate în anexă.”

15 Potrivit articolului 9 alineatul (1) din acest regulament:

„Compensația de serviciu public pentru exploatarea serviciilor publice de transport de călători sau pentru respectarea obligațiilor tarifare instituite prin norme generale și achitate în conformitate cu prezentul regulament este compatibilă cu piața comună. O astfel de compensație este scutită de obligația de notificare prealabilă stabilită la articolul 88 alineatul (3) din tratat.”

16 Articolul 10 din regulamentul menționat prevede la alineatul (1):

„[Regulamentul nr. 1191/69] se abrogă. [...]”

17 Anexa la Regulamentul nr. 1370/2007, intitulată „Norme aplicabile compensației în cazurile menționate la articolul 6 alineatul (1)”, prevede la punctul 2:

„Compensația nu poate depăși o sumă care corespunde efectului financiar net echivalent cu totalitatea efectelor, pozitive sau negative, ale conformării cu obligația de serviciu public asupra costurilor și veniturilor operatorului de serviciu public. Efectele se evaluează comparând situația în care obligația de serviciu public este îndeplinită cu situația care ar fi existat dacă obligația nu ar fi fost îndeplinită. [...]”

### ***Dreptul estonian***

18 Articolul 34 din Ühistranspordiseadus (Legea privind transporturile în comun) din 1 octombrie 2015 (RT I 2015, 2), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „ÜTS”), prevede:

„Pe un traseu intern de transport rutier, maritim și feroviar regulat de persoane transportatorul are obligația de a transporta gratuit copiii care la data de 1 octombrie a anului școlar în curs nu au împlinit vârsta de șapte ani, precum și copiii în cazul cărora s-a amânat intrarea în învățământul obligatoriu, persoanele cu handicap care nu au împlinit vârsta de 16 ani, persoanele cu handicap grav care au depășit vârsta de 16 ani, persoanele cu deficiențe majore de vedere, însoțitorii unei persoane cu deficiență gravă sau majoră de vedere, precum și câinii ghid și câinii pentru asistență ai unei persoane cu handicap. Transportatorul nu va primi nicio compensație pentru transportul gratuit al acestor categorii de călători.”

### **Litigiul principal și întrebările preliminare**

19 Eesti Buss OÜ și Lux Express Estonia sunt întreprinderi private care furnizează servicii regulate de transport rutier comercial cu autocarul în Estonia. La data de 5 iunie 2019, acestea au solicitat Ministerului Economiei și Infrastructurii (Estonia) daune compensatorii în valoare de 537 219 euro pentru beneficiul nerealizat pe care pretindeau că l-au suferit în cursul anului 2018 ca urmare a obligației, prevăzută la articolul 34 din ÜTS, de a transporta gratuit, fără a primi în schimb o compensație de la stat, anumite categorii de călători în cadrul prestării de servicii comerciale de transport regulat pe teritoriul estonian.

- 20 La data de 10 iulie 2019, Ministerul Economiei și Infrastructurii a respins această cerere, motivând că, în conformitate cu articolul 34 din ÜTS, transportatorul nu primește compensații pentru transportul gratuit al persoanelor.
- 21 La data de 29 iulie 2019, Eesti Buss a fuzionat cu Lux Express Estonia și a fost radiată de la Registrul Comerțului.
- 22 La data de 12 august 2019, Lux Express Estonia a formulat o acțiune la instanța de trimitere, Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn, Estonia), având ca obiect obligarea Republicii Estonia la plata sumei de 851 960 de euro, corespunzătoare valorii beneficiului nerealizat pe care apreciază că l-a suferit ca urmare a aplicării articolului 34 din ÜTS, în perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2018 și 31 iulie 2019, majorată cu dobânzi de întârziere. Lux Express Estonia a extins această cerere la beneficiul nerealizat pretins suferit în perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2016 și 31 ianuarie 2020, și anume suma de 2 061 781 de euro, majorată cu dobânzi de întârziere.
- 23 Lux Express Estonia a susținut printre altele că obligația prevăzută la articolul 34 din ÜTS constituie o obligație de serviciu public, în sensul articolului 2 litera (e) din Regulamentul nr. 1370/2007. Or, din articolul 1 alineatul (1) din acest regulament ar rezulta că statele membre trebuie să acorde o compensație întreprinderilor de transport în schimbul costurilor ocazionate de îndeplinirea obligațiilor de serviciu public. În măsura în care ar interzice plata unei compensații pentru executarea unei astfel de obligații, articolul 34 din ÜTS ar fi incompatibil cu regulamentul menționat. Faptul că Republica Estonia nu a notificat în prealabil Comisiei această dispoziție conform articolului 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1370/2007 și articolului 108 TFUE nu ar exclude acordarea unei compensații. Lux Express Estonia a susținut de asemenea că, dacă s-ar considera că Regulamentul nr. 1370/2007 este inaplicabil litigiului principal, ar trebui să i se acorde o compensație în temeiul principiului proporționalității și al articolelor 16, 17, 41 și 51 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).
- 24 Ministerul Economiei și Comunicațiilor a susținut că Regulamentul nr. 1370/2007 este inaplicabil litigiului principal întrucât Lux Express Estonia nu a încheiat un contract de servicii publice cu o autoritate competentă, ci exploatează linii comerciale. De asemenea, articolul 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1370/2007 ar permite excluderea din domeniul de aplicare al acestui regulament a situațiilor în care o normă generală stabilește tarife maxime pentru anumite categorii de călători. Pe de altă parte, din moment ce nu se acordă nicio compensație, nu ar fi necesară informarea Comisiei cu privire la aceasta. Ministerul Economiei și Comunicațiilor a susținut de asemenea că, presupunând că obligația prevăzută la articolul 34 din ÜTS constituie o obligație de serviciu public în sensul regulamentului menționat, acesta din urmă nu impune compensarea transportatorului. Dispozițiile Tratatului FUE nu ar impune nici acordarea unui ajutor de stat. Prestarea de servicii efectuată de Lux Express Estonia ar fi rentabilă din punct de vedere economic chiar și în lipsa unei compensații.
- 25 Instanța de trimitere arată că Lux Express Estonia exploatează servicii comerciale de transport cu autocarul pe baza unei licențe comunitare de funcționare și nu a încheiat niciun contract de servicii publice cu autoritățile naționale sau locale. Această societate nu ar percepe nicio compensație din fonduri publice cu titlu de costuri de exploatare a acestor servicii.
- 26 Instanța de trimitere ridică, în primul rând, problema dacă situația de fapt din cauza principală este guvernată de Regulamentul nr. 1370/2007. În această privință, ea arată că Lux Express Estonia prestează un serviciu de transport de călători de interes economic general, în sensul articolului 2 litera (a) din acest regulament, din moment ce există un interes public ca un serviciu regulat de transport cu autocarul să fie asigurat între diferitele orașe din Estonia și acest serviciu este de natură să garanteze libera circulație a persoanelor. În aceste condiții, s-ar ridica problema dacă, atunci când o autoritate competentă, în sensul articolului 2 litera (b) din regulamentul menționat, nu a încheiat un contract de servicii publice cu o întreprindere de transport, dar a stabilit prin lege obligația transportatorilor care prestează servicii regulate pe teritoriul național de a transporta gratuit anumite categorii de călători, această obligație ar putea fi calificată drept „obligație de serviciu public”, în sensul articolului 2 litera (e) din același regulament.

- 27 Potrivit instanței de trimitere, ÜTS poate fi considerată drept o normă generală în sensul articolului 2 litera (1) și al articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1370/2007 și, prin urmare, acest regulament s-ar aplica în cauza principală. Astfel, articolul 34 din ÜTS ar prevedea un tarif maxim (transport gratuit) pentru anumite categorii de călători. Stabilirea unui astfel de tarif maxim printr-o normă generală ar putea, potrivit articolului 3 alineatul (2) din regulamentul menționat, să constituie o obligație de serviciu public. În plus, acordând anumitor categorii de călători dreptul la transport gratuit, articolul 34 din ÜTS ar contribui la obiectivul de a oferi călătorilor un serviciu cu costuri mai scăzute, prevăzut la articolul 1 alineatul (1) din același regulament. Pe de altă parte, nu ar fi probabil ca o întreprindere care ține seama de propriile sale interese comerciale să furnizeze un serviciu de transport gratuit acestor călători fără intervenția autorităților publice.
- 28 În ipoteza în care Regulamentul nr. 1370/2007 ar fi aplicabil litigiului principal, instanța de trimitere ridică, în al doilea rând, problema dacă un stat membru poate exclude acordarea unei compensații către transportator pentru costurile care rezultă dintr-o obligație de serviciu public. Din articolul 3 alineatul (2) a doua teză din acest regulament ar rezulta că autoritatea competentă acordă transportatorului o compensație pentru executarea obligației tarifare prevăzute de norma generală. Ar fi de asemenea posibil să se deducă din cuprinsul articolului 1 alineatul (1) al doilea paragraf și al articolului 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din regulamentul menționat că, atunci când impune transportatorului o obligație de serviciu public, autoritatea competentă prevede o compensație pentru executarea acestei obligații. Totuși, această din urmă dispoziție ar face de asemenea referire la posibilitatea de a nu acorda nicio compensație.
- 29 Instanța de trimitere ridică, în al treilea rând, problema dacă articolul 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1370/2007 permite excluderea din domeniul de aplicare al acestui regulament nu numai a normelor generale privind compensarea financiară pentru obligații de serviciu public care instituie tarife maxime pentru elevi, studenți, ucenici și persoane cu mobilitate redusă, ci și a normelor generale privind stabilirea unor tarife maxime pentru alte categorii de călători decât cele vizate de această dispoziție, precum copiii de vârstă preșcolară, minorii cu handicap cu vârsta sub 16 ani, persoanele cu handicap grav în vârstă care au depășit vârsta de 16 ani, persoanele cu deficiențe majore de vedere, însoțitorii unei persoane cu deficiență gravă sau majoră de vedere, precum și câinii ghid și câinii pentru asistență ai unei persoane cu handicap, conform articolului 34 din ÜTS. Această instanță ridică de asemenea problema dacă obligația de notificare prevăzută la articolul 3 alineatul (3) și la articolul 108 TFUE se aplică situațiilor în care normele generale de stabilire a tarifelor maxime nu prevăd acordarea unei compensații transportatorilor însărcinați cu o obligație de serviciu public, din moment ce, în aceste situații, nu ar exista un risc de acordare a unui ajutor de stat.
- 30 În ipoteza în care Curtea ar aprecia că Regulamentul nr. 1370/2007 nu își găsește aplicarea în cauza principală, instanța de trimitere ridică, în al patrulea rând, problema dacă o obligație de a acorda întreprinderilor de transport o compensație în schimbul executării obligației prevăzute la articolul 34 din ÜTS rezultă dintr-un alt act de drept al Uniunii, ca de pildă carta.
- 31 În cazul în care ar decide să acorde o astfel de compensație societății Lux Express Estonia, această instanță urmărește să afle, în al cincilea rând, care sunt condițiile pe care trebuie să le respecte în cadrul stabilirii cuantumului compensației pentru ca aceasta din urmă să nu contravină normelor privind ajutoarele de stat. Potrivit instanței menționate, din moment ce Lux Express Estonia este liberă să stabilească tariful biletelor, iar rutele deservite pe teritoriul estonian prezintă un caracter puțin concurențial, beneficiul nerealizat din vânzarea titlurilor de transport poate să nu constituie un temei adecvat pentru calcularea costurilor exercitării obligației prevăzute la articolul 34 din ÜTS. Instanța de trimitere ridică problema dacă ar putea, pentru a evita o compensare în exces în efectuarea acestui calcul, chiar și în ipoteza în care Regulamentul nr. 1370/2007 nu ar fi aplicabil în cauza principală, să se refere prin analogie la normele care figurează în anexa la acest regulament.
- 32 În acest context, Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Cazul în care tuturor întreprinderilor de drept privat care desfășoară la nivel intern activități comerciale de transport rutier, maritim și feroviar regulat de persoane li se impune aceeași obligație de a transporta gratuit călători dintr-o anumită categorie (copii de vârstă preșcolară, persoane cu handicap care nu au împlinit vârsta de 16 ani, persoane cu handicap grav care au depășit vârsta de 16 ani, persoane cu deficiențe majore de vedere, însoțitorii unei persoane cu deficiență gravă sau majoră de vedere, precum și câini ghid și câini pentru asistență ai unei persoane cu handicap) poate fi interpretat în sensul impunerii unei obligații de serviciu public în sensul prevăzut de articolul 2 litera (e) și articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1370/2007?
- 2) Dacă este vorba despre o obligație de serviciu public în sensul prevăzut de Regulamentul nr. 1370/2007, un stat membru are dreptul, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1370/2007, de a exclude printr-o lege națională plata unei compensații către transportator pentru îndeplinirea unei astfel de obligații?
- Dacă un stat membru ar avea dreptul de a exclude plata compensațiilor către transportator, în ce condiții poate face acest lucru?
- 3) În conformitate cu articolul 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1370/2007, este permisă excluderea din domeniul de aplicare al acestui regulament a normelor generale care instituie tarife maxime pentru alte categorii de călători decât cele menționate în această prevedere?
- Obligația de notificare a Comisiei Europene în conformitate cu articolul 108 din TFUE se aplică și în cazul în care normele generale care instituie tarife maxime nu prevăd plata unei compensații pentru transportator?
- 4) În cazul în care Regulamentul nr. 1370/2007 nu este aplicabil în speță, acordarea unei compensații poate fi întemeiată pe un alt act juridic al Uniunii Europene (cum ar fi cartea)?
- 5) Ce condiții trebuie să fie îndeplinite de eventualele compensații acordate transportatorului pentru a fi conforme cu prevederile referitoare la ajutorul de stat?”

## **Cu privire la întrebările preliminare**

### ***Cu privire la prima întrebare***

- 33 Prin intermediul primei întrebări formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 2 litera (e) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că intră sub incidența noțiunii de „obligație de serviciu public”, prevăzută la această dispoziție, obligația întreprinderilor care asigură pe teritoriul statului membru în cauză un serviciu de transport rutier, maritim și feroviar regulat, prevăzută la articolul 34 din ÜTS, de a transporta gratuit și fără a primi o compensație din partea statului anumite categorii de călători, în special copiii de vârstă preșcolară și anumite categorii de persoane cu handicap.
- 34 Trebuie amintit că, potrivit articolului 1 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 1370/2007, acesta are ca scop definirea modului în care, în conformitate cu normele dreptului Uniunii, autoritățile competente pot acționa în domeniul transportului public de călători pentru a garanta prestarea de servicii de interes general care sunt printre altele mai numeroase, mai sigure, de calitate mai bună sau au costuri mai scăzute decât cele pe care le-ar fi permis numai acțiunea forțelor pieței. În plus, din articolul 1 alineatul (2) din acest regulament rezultă că acesta se aplică exploatării naționale și internaționale a serviciilor publice de transport de călători pe calea ferată și cu alte moduri de transport pe șine, precum și de transport rutier, cu excepția serviciilor exploatare în principal pentru interesul lor istoric sau turistic. Este exclus din domeniul de aplicare al regulamentului menționat printre altele transportul public de călători pe căi navigabile interioare. Cu toate acestea, statele membre pot aplica regulamentul menționat

acestui din urmă transport. Din elementele prezentate Curții nu reiese că Republica Estonia a utilizat această posibilitate.

- 35 Articolul 2 litera (e) din Regulamentul nr. 1370/2007 definește noțiunea de „obligație de serviciu public” ca fiind „cerința definită sau stabilită de către o autoritate competentă, pentru a asigura servicii publice de transport de călători de interes general, pe care un operator, dacă ar ține seama de propriile sale interese comerciale, nu și le-ar asuma sau nu și le-ar asuma în aceeași măsură sau în aceleași condiții fără a fi retribuit”.
- 36 Potrivit articolului 2 litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007, constituie o „autoritate competentă”, în sensul acestui regulament, „orice autoritate publică sau grup de autorități publice dintr-unul sau mai multe state membre care are competența de a interveni în transportul public de călători într-o zonă geografică dată sau orice organism investit cu o astfel de autoritate”.
- 37 În plus, din articolul 3 din acest regulament rezultă că obligațiile de serviciu public pot face obiectul fie al unui contract de servicii publice, fie al unei norme generale. În sensul articolului 2 litera (l) din regulamentul menționat, și anume o măsură care se aplică în mod nediscriminatoriu tuturor serviciilor publice de transport de călători de același fel într-o anumită zonă.
- 38 În speță, revine instanței de trimitere, care este singura competentă să aprecieze faptele, sarcina de a stabili dacă obligația prevăzută la articolul 34 din ÜTS îndeplinește condițiile menționate la articolul 2 litera (e) din Regulamentul nr. 1370/2007.
- 39 În aceste condiții, reiese din elementele aflate la dispoziția Curții, mai întâi, că această obligație decurge dintr-o dispoziție legislativă. În consecință, se poate considera, pe de o parte, că obligația menționată este definită sau determinată de o autoritate publică a unui stat membru care are posibilitatea de a interveni în transportul public de călători, așadar de o „autoritate competentă”, în sensul articolului 2 literele (b) și (e) din Regulamentul nr. 1370/2007, și, pe de altă parte, că aceeași obligație este stabilită prin intermediul unei „norme generale”, în sensul articolului 2 litera (l) din acest regulament.
- 40 În continuare, din articolul 34 din ÜTS rezultă că orice transportator care asigură pe teritoriul estonian un serviciu de transport rutier, maritim și feroviar regulat trebuie să transporte gratuit anumite categorii de călători, printre altele copiii de vârstă preșcolară și anumite categorii de persoane cu handicap. În observațiile sale scrise, guvernul estonian precizează că obligația prevăzută de această dispoziție este impusă în scopul de a permite familiilor cu copii mici și persoanelor cu handicap să utilizeze transportul public, făcându-l mai accesibil pentru acestea. Astfel, articolul 34 din ÜTS ar reflecta atenția deosebită pe care societatea estoniană o acordă acestor persoane.
- 41 Or, acest obiectiv ține de obiectivele principale ale Cărții albe a Comisiei din 12 septembrie 2001, menționate în mod specific în considerentul (4) al Regulamentului nr. 1370/2007, printre care figurează și cel de a oferi condiții tarifare specifice anumitor categorii de călători precum pensionarii. Obligația prevăzută la această dispoziție pare, așadar, să fie definită în vederea garantării serviciilor de interes general de transport de călători.
- 42 În sfârșit, instanța de trimitere precizează că este puțin probabil ca o întreprindere, dacă ar ține seama de propriile sale interese comerciale, să își asume această obligație fără a fi retribuită.
- 43 În aceste condiții, sub rezerva aprecierii definitive de către instanța de trimitere în raport cu ansamblul elementelor pertinente, este necesar să se considere că, în măsura în care impune oricărei întreprinderi care asigură pe teritoriul național un serviciu de transport rutier și feroviar regulat să transporte gratuit anumite categorii de călători, în special copiii de vârstă preșcolară și anumite categorii de persoane cu handicap, articolul 34 din ÜTS prevede o „obligație de serviciu public”, în sensul articolului 2 litera (b) din Regulamentul nr. 1370/2007.

44 Această considerație nu este infirmată de argumentul guvernului estonian potrivit căruia acest regulament nu se aplică exploataării liniilor de transport în afara contractelor de servicii publice.

45 Astfel, este suficient să se arate, pe de o parte, că articolul 1 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1370/2007 nu face distincție între obligațiile de serviciu public în funcție de modul în care sunt definite.

46 Pe de altă parte, astfel cum s-a arătat la punctul 37 din prezenta hotărâre, din cuprinsul articolului 3 din Regulamentul nr. 1370/2007 rezultă că acesta din urmă se aplică atât obligațiilor de serviciu public prevăzute într-un contract de servicii publice, cât și celor impuse prin intermediul unor norme generale. Articolul 3 menționat vizează chiar, la alineatul (2), în mod expres măsurile naționale prevăzute în norme generale, care stabilesc tarife maxime pentru anumite categorii de călători. Or, aceste măsuri includ obligațiile de a transporta călători cu titlu gratuit, precum cea prevăzută la articolul 34 din ÜTS.

47 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 2 litera (e) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că intră sub incidența noțiunii de „obligație de serviciu public”, prevăzută la această dispoziție, obligația întreprinderilor care asigură pe teritoriul statului membru în cauză un serviciu public de transport rutier și feroviar, prevăzută într-o dispoziție legislativă națională, de a transporta gratuit și fără a primi o compensație din partea statului anumite categorii de călători, în special copiii de vârstă preșcolară și anumite categorii de persoane cu handicap.

#### *Cu privire la a doua întrebare*

48 Prin intermediul celei de a doua întrebări formulate, instanța de trimitere solicită, în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, în primul rând, în esență să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că permite autorităților competente să excludă acordarea de compensații întreprinderilor care furnizează un serviciu public de transport rutier și feroviar pe teritoriul statului membru în cauză pentru costurile suportate ca urmare a îndeplinirii unei obligații de serviciu public. În ipoteza în care aceste autorități ar putea exclude acordarea unei astfel de compensații, instanța de trimitere solicită Curții, în al doilea rând, să se pronunțe cu privire la condițiile în care ar putea recurge la această posibilitate.

49 Din motivarea deciziei de trimitere reiese că prima parte a acestei întrebări se întemeiază pe premisa că Regulamentul nr. 1370/2007 impune autorităților competente să acorde o compensație pentru costurile care decurg din obligațiile de serviciu public.

50 Pentru a furniza un răspuns util instanței de trimitere, trebuie, mai întâi, să se verifice validitatea acestei premise.

51 În această privință, articolul 3 alineatul (1) din acest regulament prevede că, în cazul în care o autoritate competentă decide să acorde unui operator ales un drept exclusiv și/sau o compensație de orice natură în schimbul îndeplinirii unor obligații de serviciu public, autoritatea respectivă face aceasta în cadrul unui contract de servicii publice.

52 Această dispoziție stabilește astfel principiul potrivit căruia obligațiile de serviciu public și compensațiile aferente trebuie stabilite în cadrul unui contract de servicii publice.

53 Prin derogare de la această dispoziție, prima teză a articolului 3 alineatul (2) din regulamentul menționat autorizează stabilirea, prin intermediul unor norme generale, a obligațiilor de serviciu public menite să stabilească tarife maxime pentru toți călătorii sau pentru anumite categorii de călători.

54 Potrivit celei de a doua teze a articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1370/2007, autoritatea competentă compensează operatorii de serviciu public pentru efectul financiar net, pozitiv sau negativ, exercitat asupra costurilor ocazionale și asupra veniturilor generate de respectarea obligațiilor tarifare

stabilite prin intermediul normelor generale într-o manieră care să evite compensarea în exces. Acordarea acestei compensații trebuie efectuată în conformitate cu principiile prevăzute la articolele 4 și 6 și în anexa la acest regulament.

- 55 Rezultă din utilizarea formulării imperative „autoritatea competentă compensează” că această dispoziție nu prevede pentru autoritățile competente o simplă posibilitate, ci o obligație.
- 56 Această interpretare este susținută de contextul în care se înscrie dispoziția menționată. Astfel, articolul 1 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1370/2007 vizează „condițiile în care autoritățile competente, atunci când impun obligații de serviciu public [...] unei întreprinderi, compensează operatorii de servicii publice pentru costurile suportate [...]”. Articolul 2a alineatul (2) din acest regulament privește specificațiile privind obligațiile de serviciu public și „compensarea aferentă a efectului financiar net al obligațiilor de serviciu public”.
- 57 În plus, reiese din evoluția reglementării Uniunii în materie că obligația de a acorda o compensație pentru costurile care decurg din obligațiile de serviciu public a fost regăsită până la Decizia 65/271, al cărei articol 6 prevedea că, de la 1 iulie 1967, se datorează o compensație, determinată potrivit metodelor comune, pentru costurile care decurg pentru transporturi din aplicarea, în ceea ce privește transportul de călători, a tarifelor și a condițiilor de transport impuse de către un stat membru în beneficiul uneia sau mai multor categorii sociale speciale.
- 58 Această obligație a fost ulterior preluată în esență la articolul 1 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1191/69, care a fost abrogat și înlocuit prin Regulamentul nr. 1370/2007.
- 59 Desigur, conținutul acestei prime dispoziții a fost modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 1893/91 al Consiliului din 20 iunie 1991 de modificare a Regulamentului nr. 1191/69 (JO 1991, L 169, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 59). Cu toate acestea, Curtea a statuat în esență că Regulamentul nr. 1191/69, astfel cum a fost modificat, prevede, pentru sarcinile care rezultă din astfel de obligații de serviciu public, acordarea unei compensații stabilite conform dispozițiilor regulamentului menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 mai 2009, Antrop și alții, C-504/07, EU:C:2009:290, punctul 21).
- 60 În plus, astfel cum a subliniat Comisia în observațiile sale scrise, legiuitorul Uniunii nu a modificat articolul 9 din Regulamentul nr. 1191/69, din care rezultă că compensarea costurilor care decurg, pentru întreprinderile de transport, din aplicarea la transportul de călători a unor tarife și condiții de transport impuse în beneficiul uneia sau mai multor categorii sociale speciale era datorată, la cererea acestor întreprinderi, de la 1 ianuarie 1971.
- 61 Interpretarea potrivit căreia articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1370/2007 nu prevede o simplă posibilitate, ci o obligație a autorităților competente de a acorda o compensație pentru costurile ocazionate de executarea obligațiilor de serviciu public prevăzute de această dispoziție este confirmată și de obiectivele reglementării Uniunii în materie.
- 62 Astfel, reiese, în primul rând, din considerentele (1), (2) și (3) ale Deciziei 65/271 că aceasta urmărea atingerea obiectivului politicii comune în domeniul transporturilor de eliminare a disparităților care se manifestă prin impunerea în sarcina întreprinderilor de transport de către statele membre a unor obligații inerente noțiunii de serviciu public de natură să denatureze substanțial condițiile de concurență, în special prin adoptarea unor măsuri prin care se urmărește o compensație echitabilă a costurilor care rezultă din obligațiile de serviciu public ce corespund unor reduceri tarifare din motive sociale.
- 63 Primul, al doilea, al treilea și al treisprezecelea considerent ale Regulamentului nr. 1191/69 indică în esență că acesta urmărea atingerea aceluiași obiectiv.
- 64 Regulamentul nr. 1370/2007, care, la fel ca Regulamentul nr. 1191/69, a fost adoptat atât în temeiul dispozițiilor tratatului referitoare la politica comună în domeniul transporturilor, cât și al celor referitoare

la ajutoarele de stat (Hotărârea din 24 iulie 2003, Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punctul 35), urmărește de asemenea obiectivul menționat.

- 65 Astfel, considerentele (2) și (3) ale Regulamentului nr. 1370/2007 amintesc că, sub rezerva derogărilor prevăzute la articolul 73 CE (devenit articolul 93 TFUE), conform articolului 86 alineatul (2) CE [devenit articolul 106 alineatul (2) TFUE], întreprinderile cărora li s-a încredințat exploatarea serviciilor de interes economic general se supun normelor cuprinse în tratat și în special normelor privind concurența, în măsura în care aplicarea unor astfel de norme nu împiedică realizarea, în drept sau în fapt, a sarcinilor speciale care le sunt încredințate.
- 66 Considerentul (4) al acestui regulament evocă de asemenea printre altele obiectivul eliminării disparităților între întreprinderile de transport din diferite state membre, urmărit de Cartea albă a Comisiei din 12 septembrie 2001, intitulat „Politica europeană în domeniul transportului pentru anul 2010: momentul deciziei”.
- 67 Rezultă că obiectivul eliminării disparităților menționate a fost urmărit în mod constant de legiuitorul Uniunii.
- 68 Or, realizarea acestui obiectiv impune o obligație pentru toate autoritățile competente de a compensa costurile ocazionate de executarea obligațiilor de serviciu public care urmăresc stabilirea unor tarife maxime pentru anumite categorii de călători, iar nu o simplă posibilitate de a acorda o astfel de compensație, care ar putea conduce la condiții disparate de funcționare a pieței transporturilor publice în cadrul Uniunii.
- 69 În al doilea rând, astfel cum reiese din articolul 1 alineatul (1) primul paragraf și din considerentul (4) al Regulamentului nr. 1370/2007, la obiectivul menționat se adaugă cel de a garanta, printr-o concurență reglementată, prestarea de servicii de transport de călători de interes general care sunt printre altele mai numeroase, mai sigure, de calitate mai bună sau au costuri mai scăzute decât cele pe care le-ar fi permis numai acțiunea forțelor pieței.
- 70 Or, legiuitorul Uniunii a recunoscut, în cuprinsul considerentului (34) al acestui regulament, că compensația pentru serviciile publice se poate dovedi necesară în sectorul transportului terestru de călători, astfel încât întreprinderile care răspund de serviciile publice să exploateze aceste servicii pe baza principiilor și în condițiile care le permit să își îndeplinească sarcinile.
- 71 Din considerațiile care precedă rezultă că Regulamentul nr. 1370/2007 impune autorităților competente să acorde o compensație pentru costurile care decurg din obligațiile de serviciu public.
- 72 În ceea ce privește, în continuare, articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1370/2007, această dispoziție prevede că contractele de servicii publice și normele generale stabilesc în prealabil, în mod obiectiv și transparent, parametrii pe baza cărora urmează să se calculeze plata compensației, „dacă există”.
- 73 În această privință, nimic nu indică faptul că, prin dispoziția menționată, legiuitorul Uniunii a intenționat să autorizeze autoritățile competente să se îndepărteze de principiul compensării efectului financiar al respectării obligațiilor tarifare stabilite prin intermediul unor norme generale, prevăzut la articolul 3 alineatul (2) din acest regulament.
- 74 În ceea ce privește expresia „dacă există”, utilizată la articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din regulamentul menționat, din contextul în care se înscrie această dispoziție reiese că această expresie evocă posibilitatea autorităților competente, prevăzută la articolul 1 alineatul (1) al doilea paragraf și la articolul 3 alineatul (1) din același regulament, de a alege, în cadrul unui contract de servicii publice, să acorde operatorilor, în completarea sau în locul unor drepturi exclusive, o compensație în schimbul executării unor obligații de serviciu public.



75 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima parte a celei de a doua întrebări că articolul 3 alineatul (2) și articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretate în sensul că autoritățile competente sunt obligate să acorde întreprinderilor care asigură pe teritoriul statului membru în cauză un serviciu public de transport rutier și feroviar o compensație pentru efectul financiar net, pozitiv sau negativ, exercitat asupra costurilor ocazionate și asupra veniturilor generate de respectarea unei obligații pentru aceste întreprinderi, stabilită printr-o normă generală, de a transporta gratuit anumite categorii de călători, în special copiii de vârstă preșcolară și anumite categorii de persoane cu handicap.

76 Având în vedere răspunsul dat la prima parte a celei de a doua întrebări, nu este necesar să se răspundă la a doua parte a acestei întrebări.

#### *Cu privire la a treia întrebare*

77 Prin intermediul celei de a treia întrebări formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească, în primul rând, dacă articolul 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretat în sensul că permite statelor membre să excludă din domeniul de aplicare al acestui regulament norme generale care instituie tarife maxime pentru alte categorii de călători decât cele menționate în această prevedere. În cazul unui răspuns afirmativ, instanța de trimitere solicită, în al doilea rând, să se stabilească dacă obligația de notificare, prevăzută la dispoziția menționată și la articolul 108 TFUE, se aplică și normelor generale excluse din domeniul de aplicare al regulamentului respectiv care nu prevăd plata niciunei compensații pentru serviciul public.

78 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, numai instanța națională, care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată, are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții, care beneficiază de o prezumție de relevanță. În consecință, în cazul în care întrebarea adresată privește interpretarea sau validitatea unei norme de drept al Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe, cu excepția cazului în care este evident că interpretarea solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebării respective (Hotărârea din 5 mai 2022, Zagrebačka banka, C-567/20, EU:C:2022:352, punctul 43 și jurisprudența citată).

79 Trebuie arătat că articolul 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1370/2007 autorizează statele membre să excludă din domeniul de aplicare al acestui regulament normele generale privind compensarea financiară pentru obligații de serviciu public care instituie tarife maxime pentru elevi, studenți, ucenici și persoane cu mobilitate redusă. O astfel de excludere nu este, așadar, automată, ci implică un demers activ din partea statelor membre.

80 În speță, reiese din dosarul prezentat Curții că Republica Estonia nu a întreprins niciun demers prin care să se urmărească utilizarea posibilității, prevăzută de această prevedere, de a exclude din domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1370/2007 anumite norme generale referitoare la compensațiile financiare acordate pentru obligațiile de serviciu public.

81 Prin urmare, a treia întrebare este în mod vădit de natură ipotetică. Această întrebare este prin urmare inadmisibilă.

#### *Cu privire la a patra întrebare*

82 Din însuși modul de redactare a celei de a patra întrebări reiese că aceasta este adresată numai în eventualitatea în care Regulamentul nr. 1370/2007 nu ar fi aplicabil în cauza principală.

83 Având în vedere răspunsul dat la primele două întrebări, nu este necesar să se răspundă la a patra întrebare.

*Cu privire la a cincea întrebare*

84 Prin intermediul celei de a cincea întrebări formulate, instanța de trimitere solicită Curții în esență să se pronunțe cu privire la condițiile pe care trebuie să le respecte plata unei compensații pentru serviciul public pentru a fi conformă cu normele Uniunii referitoare la ajutoarele de stat. Din motivarea deciziei de trimitere reiese că această instanță urmărește să afle în special dacă beneficiul nerealizat din vânzarea biletelor, înregistrat de transportator din cauza respectării unei obligații de serviciu public, constituie un temei adecvat pentru calcularea costurilor exercitării acestei obligații care trebuie luate în considerare pentru stabilirea cuantumului acestei compensații.

85 În această privință, potrivit articolului 1 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 1370/2007, acesta are ca scop definirea modului în care, în conformitate cu normele dreptului Uniunii, autoritățile competente pot acționa în domeniul transportului public de călători.

86 Rezultă că, la fel ca Regulamentul nr. 1191/69, pe care l-a abrogat și l-a înlocuit, Regulamentul nr. 1370/2007 stabilește un regim pe care statele membre sunt obligate să îl respecte atunci când intenționează să impună obligații de serviciu public întreprinderilor de transport public terestru (a se vedea prin analogie Hotărârea din 24 iulie 2003, Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg, 280/00, EU:C:2003:415, punctele 43-53).

87 Astfel cum rezultă din cuprinsul articolului 9 alineatul (1) și al considerentului (35) al Regulamentului nr. 1370/2007, compensațiile de serviciu public pentru exploatarea serviciilor publice de transport de călători sau pentru respectarea obligațiilor tarifare instituite prin norme generale și achitate în conformitate cu prezentul regulament este compatibilă cu piața comună. Aceste compensații sunt scutite de obligația de notificare prealabilă stabilită la articolul 108 alineatul (3) TFUE.

88 În ceea ce privește compensațiile pentru efectul financiar net, pozitiv sau negativ, exercitat asupra costurilor ocazionate și asupra veniturilor generate de respectarea obligațiilor tarifare stabilite prin intermediul normelor generale, care urmăresc instituirea unor tarife maxime pentru anumite categorii de călători, articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1370/2007 prevede că aceste compensații se acordă în conformitate cu principiile stabilite la articolele 4 și 6 și în anexa la acest regulament, astfel încât să se evite compensarea în exces.

89 Din cuprinsul punctului 2 din anexa la acest regulament rezultă că compensația nu poate depăși o sumă care corespunde efectului financiar net echivalent cu totalitatea efectelor, pozitive sau negative, ale conformării cu obligația de serviciu public asupra costurilor și veniturilor operatorului de serviciu public. Efectele se evaluează comparând situația în care obligația de serviciu public este îndeplinită cu situația care ar fi existat dacă obligația nu ar fi fost îndeplinită.

90 Or, astfel cum a arătat în esență Comisia în observațiile sale scrise, beneficiul nerealizat din vânzarea de bilete nu reprezintă în mod necesar efectul conformării cu obligația de a transporta gratuit anumiți călători asupra costurilor și veniturilor operatorului de serviciu public. Astfel, transportul acestor călători nu privează întreprinderea de transport în cauză de posibilitatea de a transporta pasageri care trebuie să achiziționeze un bilet decât în cazurile în care nu mai există niciun loc pentru aceștia din urmă. În plus, costurile suplimentare pe care le implică pentru operator prezența la bordul unui autocar a unor călători care urmează să fie transportați gratuit se pot dovedi neglijabile.

91 Revine instanței de trimitere, care este singura competentă să aprecieze faptele, sarcina de a verifica cuantumul corespunzător efectului financiar net datorat respectării obligației prevăzute la articolul 34 din ÜTS asupra costurilor și veniturilor reclamantei din litigiul principal și de a se asigura că compensația nu depășește acest cuantum.

- 92 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la a cincea întrebare că articolul 3 alineatul (2) și punctul 2 din anexa la Regulamentul nr. 1370/2007 trebuie interpretate în sensul că compensațiile pentru efectul financiar net, pozitiv sau negativ, exercitat asupra costurilor ocazionate și a veniturilor generate de respectarea obligațiilor tarifare stabilite prin intermediul normelor generale, care urmăresc instituirea unor tarife maxime pentru anumite categorii de călători, trebuie acordate în conformitate cu principiile enunțate la articolele 4 și 6 și în anexa la acest regulament, astfel încât să se evite compensarea în exces. Compensația nu poate depăși o sumă care corespunde efectului financiar net echivalent cu totalitatea efectelor, pozitive sau negative, ale conformării cu obligația de serviciu public asupra costurilor și veniturilor operatorului de serviciu public, care se evaluează comparând situația în care obligația de serviciu public este îndeplinită cu situația care ar fi existat dacă obligația nu ar fi fost îndeplinită.

#### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 93 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

- 1) **Articolul 2 litera (e) din Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și nr. 1107/70 ale Consiliului, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2016/2338 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 decembrie 2016,**

**trebuie interpretat în sensul că:**

**intră sub incidența noțiunii de „obligație de serviciu public”, prevăzută la această dispoziție, obligația întreprinderilor care asigură pe teritoriul statului membru în cauză un serviciu public de transport rutier și feroviar, prevăzută într-o dispoziție legislativă națională, de a transporta gratuit și fără a primi o compensație din partea statului anumite categorii de călători, în special copiii de vârstă preșcolară și anumite categorii de persoane cu handicap.**

- 2) **Articolul 3 alineatul (2) și articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1370/2007, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2016/2338,**

**trebuie interpretate în sensul că:**

**autoritățile competente sunt obligate să acorde întreprinderilor care asigură pe teritoriul statului membru în cauză un serviciu public de transport rutier și feroviar o compensație pentru efectul financiar net, pozitiv sau negativ, exercitat asupra costurilor ocazionate și asupra veniturilor generate de respectarea unei obligații pentru aceste întreprinderi, stabilită printr-o normă generală, de a transporta gratuit anumite categorii de călători, în special copiii de vârstă preșcolară și anumite categorii de persoane cu handicap.**

- 3) **Articolul 3 alineatul (2) și punctul 2 din anexa la Regulamentul nr. 1370/2007, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2016/2338,**

**trebuie interpretate în sensul că:**

**compensațiile pentru efectul financiar net, pozitiv sau negativ, exercitat asupra costurilor ocazionate și asupra veniturilor generate de respectarea obligațiilor tarifare stabilite prin**

**intermediul normelor generale, care urmăresc instituirea unor tarife maxime pentru anumite categorii de călători, trebuie acordate în conformitate cu principiile enunțate la articolele 4 și 6 și în anexa la acest regulament, astfel încât să se evite compensarea în exces. Compensația nu poate depăși o sumă care corespunde efectului financiar net echivalent cu totalitatea efectelor, pozitive sau negative, ale conformării cu obligația de serviciu public asupra costurilor și veniturilor operatorului de serviciu public, care se evaluează comparând situația în care obligația de serviciu public este îndeplinită cu situația care ar fi existat dacă obligația nu ar fi fost îndeplinită.**

Semnături

---

☒ Limba de procedură estona

1903.118.2023-121-

**ROMÂNIA**

**TRIBUNALUL CONSTANȚA**  
**SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL**

**Operator de date cu caracter personal nr. 8470**

**SENTINȚA CIVILĂ Nr. 484**

**Ședința publică de la 13 Aprilie 2023**

**Completul constituit din:**

**PREȘEDINTE Traian Laurențiu Iahcu**

**Grefier Ionela Török**

Pe rol soluționarea cauzei Contencios administrativ și fiscal privind pe reclamanta ASOCIAȚIA ELEVILOR DIN CONSTANȚA, cu sediul procesual ales la Alexandru Bajdechi – Cabinet de Avocat, în sector 2, București, Str Săgeții, Nr. 5, Et. 1, Birou 4, în contradictoriu cu pârâtul CONSILIUL JUDEȚEAN CONSTANȚA, cu sediul în Constanța, Bd Tomis, nr. 51, județ Constanța, având ca obiect suspendare executare act administrativ.<sup>1</sup>

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 30.03.2023, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, ce face parte integrantă din prezenta sentință civilă, dată la care instanța, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea asupra cauzei la data de 13.04.2023 când, după ce a constatat că, prin Serviciul Registratură, reclamanta a depus concluzii scrise suplimentare, în aceeași compunere, a hotărât următoarele:

**TRIBUNALUL**

**Deliberând asupra cererii de suspendare a executării actului administrativ, reține următoarele:**

Prin cererea înregistrată la data de 09.03.2023 pe rolul Tribunalului Constanța - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal sub nr. 1903/118/2023, reclamanta ASOCIAȚIA ELEVILOR DIN CONSTANȚA, în contradictoriu cu pârâtul CONSILIUL JUDEȚEAN CONSTANȚA a formulat cerere de suspendare a executării Notei de subsol nr. 3 din Anexa nr. 7 din Anexa nr. 6 a HCJ nr. 303/22.12.2021 („*Nota de subsol*”).

În fapt, reclamanta a arătat că pe data de 2 noiembrie 2020 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, Legea nr. 226/2020 prin care s-a clarificat modul de funcționare a gratuității pentru transportul elevilor.

Astfel elevii din învățământul preuniversitar acreditat/autorizat beneficiază de gratuitate la servicii publice de transport local și județean, rutier, naval, cu metroul, precum și feroviar la toate categoriile de trenuri, clasa a II-a, pe tot parcursul anului calendaristic.

În vederea asigurării gratuității, decontarea cheltuielilor se face de la bugetul de stat, prin transfer, către unitățile administrativ-teritoriale. Gratuitatea este asigurată de către autoritățile administrației publice locale, prin subvenționarea operatorului de transport conform Legii serviciilor publice de transport persoane în unitățile administrativ-teritoriale nr. 92/2007, cu modificările și completările ulterioare. Elevii au dreptul la decontarea cheltuielilor cu transportul de interes public desfășurat în alte condiții decât sub forma unui serviciu public iar decontarea se va realiza de către unitatea de învățământ.

Problema transportului elevilor se suprapune cu problema nefuncționării în cadrul legal a transportului județean, conform Legii nr. 92/2007, fiind influențate reciproc. În acest context, în anul 2021, CONSILIUL JUDEȚEAN CONSTANȚA a demarat procedura de delegare a contractelor de servicii publice aferente transportului județean de persoane, fiind adoptată inițial

HCJ nr. 210/2021. Această hotărâre a fost modificată prin HCJ 303/2021, ca urmare a observațiilor Agenției Naționale pentru Achiziții Publice.

HCJ nr. 303/2021, care face obiectul prezentei cauze, stabilește la nota de subsol nr. 3 din Anexa nr. 7 din Anexa nr. 6 că „Modul de acordare va fi stabilit ulterior prin hotărâre a Consiliului Județean Constanța, în funcție de prevederile legale în vigoare pe perioada derulării contractului de delegare; Anexele 7.2, 7.3 și 7.4 se vor completa ulterior clarificării inadvertențelor existente la ora actuală în legislația națională cu privire la transportul elevilor”.

Or, având în vedere că în prezent modul de acordare nu a fost stabilit și nici nu există în mod real inadvertențe cu privire la transportul județean al elevilor, în mod evident dispozițiile notei de subsol blochează aplicarea gratuității transportului județean pentru elevi, în condițiile în care contractele de delegare au intrat în vigoare la 1 ianuarie 2023.

Astfel, reclamanta a formulat o plângere prealabilă care a fost trimisă prin e-mail pe 17.02.2023 (Anexa nr. 2).

Reclamanta a arătat că cererea de suspendare a notei de subsol din Hotărârea atacată este întemeiată deoarece Nota de subsol este aparent nelegală. Potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, „În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. (...)”.

Astfel, rezultă că pentru a opera suspendarea executării actului administrativ, trebuie îndeplinite cumulativ două condiții: cazul bine justificat și paguba iminentă. Cele două condiții fiind îndeplinite, în opinia reclamantei.

Reclamanta a arătat că există un caz bine justificat în vederea suspendării actului atacat.

În acest sens, reclamanta a precizat că potrivit art. 2 alin. (1) lit.1) din Legea nr.554/2004, „cazuri bine justificate” reprezintă „împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ”.

Din economia prevederilor menționate, existența unui caz bine justificat nu presupune prezentarea unor dovezi de nelegalitate evidentă a actului administrativ atacat, fiindcă o astfel de cerință și o astfel de interpretare ar echivala cu prejudecarea fondului cauzei – analiză pe care instanța nu are abilitatea să o realizeze în cadrul unei cereri având ca obiect suspendarea executării actului administrativ.

Determinarea existenței cazului bine justificat nu presupune, deci, analiza în fond a legalității actului administrativ a cărui executare se solicită a fi suspendată, fiind suficientă o analiză sumară a actului, în aparență, fără prejudecarea fondului, prin raportare la motivele de fapt și de drept invocate de reclamant în baza unui probatoriu minimal.

Reclamanta apreciază că cererea sa este întemeiată pe existența unui caz bine justificat prin prisma încălcării Legii nr. 52/2003 și Legii educației naționale nr. 1/2011.

În perioada prealabilă adoptării unui act normativ, una din procedurile ce fac parte din elaborarea lui o reprezintă procedura prealabilă de consultare publică, având ca scop să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziilor administrative, să implice participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative și să sporească gradul de transparență la nivelul întregii administrații publice, așa cum reiese din prevederile Legii privind transparența decizională în administrația publică nr. 52/2003.

Modalitatea prin care se îndeplinește procedura prealabilă de consultare publică este reglementată la nivelul Legii nr. 52/2003 de mai multe articole, ea conținând o serie de acțiuni menite să întărească transparența adoptării actelor normative precum anunțarea elaborării proiectului de act normativ la avizierul instituției, publicarea acestuia pe site-ul web al instituției, trimiterea către mass-media, etc.

Astfel, reclamanta arată că Proiectul de hotărâre aferent HCJ nr. 303/2021 nu a fost supus procedurii de transparență decizională, astfel cum aparent rezultă și potrivit site-ului Consiliului

Județean Constanța (Anexa nr. 3), iar din cuprinsul actului administrativ unilateral nu rezultă motivarea notei de subsol care face obiectul prezentei acțiuni.

Având în vedere că nota de subsol nu e motivată, nu rezultă ce inadvertențe are în vedere CONSILIUL JUDEȚEAN CONSTANȚA cu privire la transportul elevilor, rezultând un dubiu serios cu privire la îndeplinirea cerințelor legale ale motivării actului administrativ, motiv pentru care apreciem că se impune suspendarea parțială a acestuia.

Legea educației naționale nr. 1/2011 reglementează foarte clar transportul județean al elevilor, în cazul serviciilor publice potrivit art. 84 elevii din învățământul preuniversitar acreditat/autorizat beneficiază de gratuitate la servicii publice de transport local și județean, rutier, naval, cu metroul, precum și feroviar la toate categoriile de trenuri, clasa a II-a, pe tot parcursul anului calendaristic. Gratuitatea urmând a fi asigurată de către autoritățile administrației publice locale, prin subvenționarea operatorului de transport conform Legii serviciilor publice de transport persoane în unitățile administrativ-teritoriale nr. 92/2007, cu modificările și completările ulterioare.

Având în vedere că dispozițiile legale în vigoare la data de 07.03.2023 sunt cele citate mai sus, respectiv art. 84 alin. (1) și (1<sup>2</sup>) care reglementează obligația Consiliului Județean Constanța de a asigura gratuitatea la transportul elevilor prin subvenționarea operatorilor, în conformitate cu Legea nr. 92/2007, reclamanta apreciază că o presupună inadvertență care are ca scop blocarea respectării legii nu poate fi acceptată.

În acest sens este și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene care a reținut că *„Articolul 3 alineatul (2) și articolul 4 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 1370/2007, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2016/2338, trebuie interpretate în sensul că: autoritățile competente sunt obligate să acorde întreprinderilor care asigură pe teritoriul statului membru în cauză un serviciu public de transport rutier și feroviar o compensație pentru efectul financiar net, pozitiv sau negativ, exercitat asupra costurilor ocazionale și asupra veniturilor generate de respectarea unei obligații pentru aceste întreprinderi, stabilită printr-o normă generală, de a transporta gratuit anumite categorii de călători, în special copiii de vârstă preșcolară și anumite categorii de persoane cu handicap”* (Hotărârea Curții din 8 septembrie 2022, cauza C-614/20).

Reclamanta arată că pârâta CONSILIUL JUDEȚEAN CONSTANȚA nu este la prima tentativă de blocare a asigurării respectării legii privind transportul gratuit pentru elevi având în vedere cele reținute în considerentele hotărârii pronunțate de Tribunalul Constanța în dosarul nr. 6204/118/2021.

În ceea ce privește paguba iminentă reclamanta a arătat că aceasta există în sensul că elevii vor fi prejudiciați dacă nu vor avea transport gratuit efectiv, din moment ce au acest drept, urmând să sufere un prejudiciu material previzibil, iar funcționarea serviciului public de transport județean ar fi grav perturbată având în vedere că potrivit art. 67 din OUG nr. 70/2020 operatorii de transport au obligația de a asigura transportul gratuit al elevilor și al altor categorii de persoane care beneficiază de facilități specifice de transport, sub sancțiunea încetării contractelor de delegare a serviciului public de transport rutier de persoane prin curse regulate la nivel județean.

Astfel, în lipsa suspendării notei de subsol care împiedică operatorii de transport să asigure transport gratuit elevilor, contractele acestora de delegare a serviciului public de transport județean de persoane ar înceta de drept.

Or, încetarea furnizării unui serviciu public ca urmare a unor dispoziții administrative neclare reprezintă în mod evident o pagubă iminentă, fiind cauzate prejudicii semnificative atât elevilor, care nu ar mai putea ajunge deloc la școală, cât și altor categorii de locuitori ai județului Constanța care au nevoie de transport.

În acest sens este și Recomandarea Comitetului de Miniștri din cadrul Consiliului Europei nr. R(89)8 din 13 septembrie 1989 potrivit căreia *„trebuie evitată pe cât posibil executarea imediată, deplină a actelor administrative care au fost contestate sau sunt pe cale a fi contestate în acele circumstanțe în care executarea ar prejudicia iremediabil interesele persoanelor”*.

În drept, reclamanta a invocat prevederile art. 14 din Legea nr. 52/2003 și art. 14 din Legea nr. 554/2004.



Reclamanta a solicitat încuviințarea administrării probei cu înscrisurile anexate cererii de chemare în judecată, precum și documentele care au stat la baza emiterii actului administrativ atacat ce urmează să fie depuse de către pârâtă.

Cererea de chemare în judecată a fost legal timbrată cu taxa judiciară de timbru în cuantum de 20 lei, dovada în acest sens fiind depusă la dosarul cauzei.

Pârâtul CONSILIUL JUDEȚEAN CONSTANȚA a formulat la data de 27.03.2023 întâmpinare prin care a solicitat instanței să respingă cererea de chemare în judecată ca neîntemeiată.

În prealabil, pârâtul a menționat faptul că nota de subsol atacată este inserată în Anexa 7 la Modelul de Contract de delegare a gestiunii serviciului, document ce reprezintă Anexa nr. 6 la H.C.J. nr. 303/22.12.2021. Anexa 7 la modelul de contract cuprinde Diferențele de tarif. Conform notei de subsol atacate „*Modul de acordare va fi stabilit ulterior prin hotărâre a Consiliului Județean Constanța, în funcție de prevederile legale în vigoare pe perioada derulării contractului de delegare: Anexele 7.2, 7.3, 7.4 se vor completa ulterior clarificării inadvertențelor existente la ora actuală în legislația națională cu privire la transportul elevilor*”.

Pârâtul a invocat excepția autorității de lucru judecat în ceea ce privește presupusa încălcare a prevederilor art. 7 alin. (2) din Legea 52/2003 privind transparența decizională având în vedere că anularea actelor administrative (HCJ nr. 210/29.09.2021, HCJ nr.231/20.10.2021, HCJ nr.303/22.12.2021, HCJ nr. 46/28.01.2022) pentru motivele de nelegalitate indicate de reclamantă, a fost tranșată de către instanța de judecată în cadrul dosarul nr. 1887/118/2022, prin Sentința civilă nr. 927 din 10.06.2022 pronunțată de către Tribunalul Constanța, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, rămasă definitivă prin neapelare (anexată întâmpinării).

Totodată, pârâtul a invocat și excepția inadmisibilității cererii de suspendare a executării Notei de subsol nr. 3 din Anexa nr. 7 din Anexa nr. 6 a HCJ nr. 303/22.12.2021 având în vedere că orice act administrativ se bucură de prezumția de legalitate, fiind el însuși titlu executoriu.

În considerarea celor două principii anterior enunțate, respectiv al legalității actului administrativ și al executării acestuia din oficiu, suspendarea executării actului administrativ constituie o măsură excepțională care poate fi dispusă numai dacă actul administrativ conține dispoziții a căror îndeplinire ar produce consecințe greu sau imposibil de înlăturat în ipoteza în care actul ar fi ulterior anulat prin hotărâre judecătorească. Pârâtul a apreciat că suspendarea executării actului administrativ este o operațiune de întrerupere temporară a efectelor unui act administrativ, care intervine la cererea părții interesate doar atunci când sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 14 alin. (1) din Legea 554/2004 privind contenciosul administrativ aspect care nu se confirmă în prezenta cauză.

În concret, pârâtul apreciază că reclamanta nu a dovedit existența unui caz bine justificat și nici existența unei pagube iminente pe care aplicarea actului administrativ atacat l-ar putea produce.

În drept, pârâtul și-a întemeiat apărările pe dispozițiile art. 14 alin. (2) din Legea 554/2004 privind contenciosul administrativ, dar și prevederile legale invocate în cuprinsul întâmpinării.

În probațiune pârâtul a solicitat încuviințarea administrării probei cu înscrisuri, anexând la întâmpinare și documentele relevante pentru adoptarea actului administrativ a cărui suspendare se solicită.

La termenul de judecată din data de 30.03.2023 instanța a dispus unirea excepției autorității de lucru judecat cu fondul cauzei.

De asemenea, la acest termen de judecată instanța a calificat excepția inadmisibilității ca fiind în realitate o apărare de fond ce urmează a fi soluționată ca atare.

Instanța a încuviințat pentru ambele părți proba cu înscrisurile depuse la dosar.

**Analizând actele și lucrările dosarului, instanța reține următoarele:**

În ceea ce privește excepția autorității de lucru judecat invocată de pârâtul din prezenta cauză prin raportare Sentința civilă nr. 927 din 10.06.2022 pronunțată de către Tribunalul Constanța, Secția de Contencios Administrativ în cadrul dosarul nr. 1887/118/2022, instanța constată că aceasta este neîntemeiată din moment ce raportul juridic dedus judecății în cauza

respectivă și prezentul litigiu nu îndeplinesc condițiile prevăzute în cuprinsul art. 431 Cod procedură civilă.

În concret, părțile din prezentul dosar sunt diferite de cele care au luat parte la judecata din dosarul indicat, motivele sau obiectul judecăților fiind diferit și întemeiat pe cazuri și apărări care nu sunt comune.

Potrivit art. 14 din Legea nr. 554/2004 suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond poate fi dispusă *în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente*, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare.

Astfel, pentru a putea dispune suspendarea actului atacat până la soluționarea fondului cauzei instanța reține că reclamanta trebuia să dovedească prin probe administrate și apărările dezvoltate îndeplinirea a două condiții autonome, respectiv existența cazului bine justificat astfel cum este definit acesta în cuprinsul art. 1 alin. 1 lit. t) din Legea nr. 554/2004 și existența unui pericol concret sau iminent referitor la producerea unei pagube.

Conform art. 2 alin. 1 lit. ș) și t) din Legea nr. 554/2004 pagubă iminentă este înțeleasă ca fiind prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a drepturilor membrilor Asociației Elevilor din Constanța constând în folosirea gratuită a transportului public în comun organizat la nivelul județului Constanța de pârătul CONSILIUL JUDEȚEAN CONSTANȚA.

Totodată, prin cazuri bine justificate legiuitorul a stabilit în sarcina instanței să aibă în vedere acele împrejurări legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.

Raportând aceste cerințe la cererea reclamantei și având în vedere probele administrate instanța constată că la acest moment nu sunt îndeplinite condițiile pentru a dispune suspendarea executării în continuare a actului administrativ atacat.

În concret, Tribunalul constată că reclamanta nu atacă un veritabil act administrativ din moment ce „Nota de subsol” atacată este o simplă explicitare sau definire a contextului sau modalității în care urmează a fi compensată sau acoperită diferența de tarif pe care operatorii de transport public rutier județean nu o încasează ca urmare a gratuității de care beneficiază elevii cu privire la acest serviciu public.

Analizând actul atacat, care în realitate este reprezentat de H.C.J. nr. 303/22.12.2021 în ansamblul său, Tribunalul constată că acesta în privința acestuia reclamanta nu a dovedit în vreun fel existența unor împrejurări legate de starea de fapt și de drept care să fie de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ cu atât mai mult cu cât în cuprinsul Anexei 7 la Modelul de Contract de delegare a gestiunii serviciului de transport public în comun se prevede fără echivoc faptul că elevii fac parte din categoria de pasageri care beneficiază de gratuitate „100% tot anul calendaristic” conform dispozițiilor cuprinse în Lege nr. 1/2011.

Totodată, reclamanta în mod eronat argumentează că dreptul elevilor la gratuite ar fi afectat în prezenta speță din moment ce „Nota de subsol” atacată nu vizează în vreun fel drepturi sau obligații ale acestora din moment ce reprezintă o simplă explicație sau detaliere a unor clauze contractuale ce reglementează sau normează raportul juridic contractual cu caracter mixt (*de drept public și drept civil*) care se stabilește și există doar între autoritatea contractantă și operatorii comerciali cărora li se delegă serviciu public de transport rutier în comun, existența sau „aplicarea” notei de subsol putând produce cel mult consecințe juridice între părțile contractante, respectiv poate cel mult afecta modul și data la care autoritatea publică contractantă virează sumele care compensează diferențele de tarif nepercepute de operatori de la beneficiarii unor gratuități la transportul rutier în comun.

Cu alte cuvinte, reclamanta din prezenta cauză nu a arătat și nu a dovedit în vreun fel modul în care existența notei de subsol ar afecta dreptul elevilor la gratuitate la transportul rutier județean în comun din moment ce această notă face parte integrantă dintr-un contract de delegare a unui serviciu public în care nici reclamanta și nici elevii nu sunt parte și a cărei aplicare nu ar putea conduce în vreun fel la neacordarea gratuității, nota atacată fiind o explicație și detaliere

suplimentară menită să clarifice raportul juridic dintre autoritatea contractantă și operatorii delegați și nicidecum o piedică în acordarea dreptului legal la transport rutier în comun gratuit pentru elevii din județul Constanța.

Concluzionând, reclamanta nu a dovedit nici existența unui caz bine justificat care ar impune suspendarea actului criticat și nici nu a făcut dovada existenței unui prejudiciu material viitor și previzibil prezentând instanței simple supoziții și opinii proprii cu privire la caracterul sau natura juridică a unei note de subsol care nu sunt în acord cu realitatea situației faptice și juridice și care nu o privește pe ea sau pe membrii săi.

Față de aceste considerente, instanța urmează să respingă, ca neîntemeiată, cererea de suspendare a executării actului administrativ ca nefondată.

**PENTRU ACESTE MOTIVE  
ÎN NUMELE LEGII  
HOTĂRĂȘTE**

Respinge cererea formulată de **reclamanta ASOCIAȚIA ELEVILOR DIN CONSTANȚA**, cu sediul procesual ales la Alexandru Bajdechi – Cabinet de Avocat, în sector 2, București, Str Săgeții, Nr. 5, Et. 1, Birou 4, în contradictoriu cu **pârâtul CONSILIUL JUDEȚEAN CONSTANȚA**, cu sediul în Constanța, Bd Tomis, nr. 51, județ Constanța. de suspendare a executării Notei de subsol nr. 3 din Anexa nr. 7 din Anexa nr. 6 a H.C.J. Constanța nr. 303/22.12.2021, ca nefondată.

Cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare, cererea de recurs se va depune la această instanță sub sancțiunea nulității.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței, astăzi, 13.04.2023.

**PREȘEDINTE,  
TRAIAN LAURENTIU IANCU**

**GREFIER,  
IONELA TÖRÖK**

Tehnored. T.I. Iancu / 4 ex. / 19.04.2023

*Duculiu 21.04.2023*  
*Leoni / 21.04.2023*

ROMÂNIA

TRIBUNALUL CONSTANȚA  
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL  
Operator de date cu caracter personal nr. 8470

Dosar nr. 1903/118/2023

ÎNCHEIERE

Ședința publică de la 30 Martie 2023

Completul constituit din:

PREȘEDINTE Traian Laurențiu Ianțu  
Grefier Ionela Török

Pe rol judecarea cauzei Contencios administrativ și fiscal privind pe reclamanta ASOCIAȚIA ELEVILOR DIN CONSTANȚA, cu sediul procesual ales la Alexandru Bajdechi – Cabinet de Avocat, în sector 2, București, Str Săgeții, Nr. 5, Et. 1, Birou 4, în contradictoriu cu pârâtul CONSILIUL JUDEȚEAN CONSTANȚA, cu sediul în Constanța, Bd Tomis, nr. 51, județ Constanța, având ca obiect suspendare executare act administrativ.

La apelul nominal făcut în ședință publică, a răspuns reclamanta, prin avocat Alexandru Bajdechi, pârâtul, prin consilier juridic Târșană – Leopea Nicoleta, cu împuternicire pe care o depune la dosar.

Procedura legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, care evidențiază părțile, obiectul litigiului, modalitatea de îndeplinire a procedurii de citare și stadiul procesual, grefierul învederând și faptul că, prin Serviciul Registratură, reclamanta a depus dovada achitării taxei judiciare de timbru în cuantum de 20 lei, pârâtul a depus întâmpinare, înscrisuri și a solicitat judecarea cauzei în lipsă, reclamanta a depus concluzii scrise, după care,

Instanța pune în discuție competența instanței.

Reclamanta, prin avocat, având cuvântul, face referire la competența materială a Tribunalului apreciind că Tribunalul este instanța competentă fiind un act emis de o autoritate locală respectiv Consiliul Județean.

Pârâtul, prin avocat, având cuvântul, arată că are aceleași concluzii în ceea ce privește competența instanței, prezenta secție și instanță fiind competente în soluționarea cauzei.

Având în vedere rangul autorității și actul administrativ a cărui suspendare se solicită Tribunalul apreciază că este competent material și teritorial să soluționeze prezenta cerere.

Instanța acordă cuvântul cu privire la excepția autorității de lucru judecat.

Pârâtul, prin consilier juridic, având cuvântul, arată că, concluziile sunt de admitere pentru toate motivele din cuprinsul întâmpinării. În ceea ce privește concluziile reclamantei pe această excepție, în conformitate cu prevederile art. 430 Cod procedură civilă, arată că hotărârea judecătorească ce soluționează în tot sau în parte fondul procesului sau statuează asupra unei excepții ori asupra oricărui alt incident are de la pronunțare autoritate de lucru judecat. Arată că reclamanta invocă faptul că nu există identitate de părți, cauză și obiect dar la art. 431 alin. 2 Cod procedură civilă se menționează că oricare dintre părți poate opune lucrul anterior judecat într-un alt litigiu dacă are legătură cu soluționarea acestuia din urmă. Pârâtul arată că pentru soluționarea prezentei cauze reclamanta invocă faptul că această hotărâre în cuprinsul căreia se regăsește și nota de subsol atacată nu a îndeplinit procedura transparenței, procedură statuată în Legea nr. 52. Studiind hotărârea anexată întâmpinării arată că se observă că exact pe transparență a judecat și instanța respectivă, și anume pe transparența acelei hotărâri și a tuturor celorlalte hotărâri, ele fiind hotărâri care modifică hotărârea inițială a procedurii de delegare a gestiunii transportului judecat. Arată că în prezenta cauză nu este importantă identitatea de părți cât este important obiectul judecării, ceea ce se atacă efectiv. Face referire la Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.

1777/2015 potrivit căreia este aplicabilă dacă nu autoritatea de lucru judecat, prezumția de lucru judecat.

Reclamanta, prin avocat, având cuvântul, solicită instanței să respingă această excepție, menționând că nu se poate considera că este o veritabilă excepție a autorității de lucru judecat, o excepție care împiedică judecarea aceleiași litigiu practic într-un nou dosar. Nefiind nici identitate de părți, în acel dosar nu era parte Asociația Elevilor ci un operator de transport, cu alte argumente și care viza un obiect diferit chiar dacă ele vizează anumite hotărâri ale Consiliului Județean. Făcând referire la ceea ce reclamanta are în vedere prin prezenta acțiune, arată că pe lângă motivul de suspendare pe Legea 52 mai sunt și alte motive. Mai arată că vizează tocmai procedura de transparență decizională cu privire la exact această notă de subsol. Arată că a existat o procedură de transparență decizională pe hotărârea de bază, actul de bază, dar față de această situație nu a existat o consultare publică. Mai arată că această excepție are legătură cu fondul și solicită instanței să o trateze ca atare. Menționează că obiectul nu este același pentru că ceea ce vizează reclamanta este suspendarea unei note de subsol care nu a făcut obiectul consultării publice. Arată că, prezenta cauză este distinctă. Făcând referire la Legea 52, menționează că se vorbește de aplicarea acestei legi pentru transportul elevilor. Fiind chestiuni total diferite, nu se poate opri acest proces, nu se pot analiza aceste argumente doar că pentru că într-un alt dosar aceste chestiuni au fost tranșate într-un mod diferit.

Pârâtul, prin consilier juridic, având cuvântul, arată că hotărârea anexată la dosar a tratat în întregime transparența. Menționează că această notă de subsol, anexa 7 la contract, unde se regăsește nota de subsol este inserată în hotărâre ca urmare a avizului condiționat ANAF nr. 24929 din 22.11.2021 este anexat dosarului, nu a făcut referire în întâmpinare despre el iar la pagina 3 se face referire la anexele 7, 8, respectiv acelea cu gratuitățile. Această notă de subsol a intervenit întrucât de a lungul timpului pârâtul a avut foarte multă corespondență și litigii cu reclamanta pe acest transport al elevilor și acest articol 84 alin 1 întrucât așa cum a menționat și în întâmpinare acest articol este inaplicabil. Chiar și ANAF-ul, administratorul bugetului de stat menționează acest lucru. Mai arată că a făcut demersuri nenumărate la toate instituțiile Statului, respectiv la Guvern, Parlament, toate comisiile din Parlament, inclusiv acum, pe noua lege care este în dezbatere publică a făcut demersuri în vederea modificării acestui articol care este inaplicabil. În temeiul legii finanțelor publice și a descentralizării o altă instituție nu poate să pună în sarcina unei instituții cheltuieli. Cu toate acestea i s-au pus pârâtului în sarcină niște cheltuieli. Mai arată că fără a se menționa ministerul prin intermediul căruia se vor face viramentele respective, acel articol este inaplicabil și practic fără niciun alt efect. Doar pune în sarcina pârâtului cheltuieli în plus. Pârâtul nu a dat niciodată dovadă de rea credință în relația cu reclamanta, tocmai prin demersurile efectuate. Arată că nu a adus la dosar corespondență pentru că reclamanta are cunoștință de aceasta.

Având în vedere că pentru soluționarea excepției sunt necesare administrarea aceluiași probe pentru dezlegarea fondului cauzei dispune unirea excepției autorității de lucru judecat cu fondul cauzei.

Reclamanta, prin avocat, precizează că pârâta a invocat excepția inadmisibilității acțiunii și a arătat prin concluzii scrise că ar trebui recalificată.

Instanța apreciază că inadmisibilitatea invocată este ca o apărare de fond și va fi lăsată ca atare nefiind necesară calificarea.

Instanța acordă cuvântul pe probe.

Reclamanta, prin avocat, având cuvântul, solicită proba cu înscrisurile depuse la dosar. Arată că urmează să mai depună practică judiciară între cele două părți constând în documente la care a făcut referire în concluziile scrise respectiv o sentință și o decizie pronunțată de Tribunalul Constanța și Curtea de Apel. Depune la dosar înscrisurile la care face referire și comunică un exemplar al acestora și reprezentantului pârâtului. Arată că pârâtul are cunoștință de aceste înscrisuri pentru că a fost parte și au fost menționate în cererea de chemare în judecată.

Pârâtul, prin consilier juridic, având cuvântul, solicită proba cu înscrisurile existente la dosar. Reprezentantul pârâtului arată că a observat concluziile depuse de reclamant și întrucât a constatat că se face referire la dosarul nr. 6204, depune la dosar hotărârea nr. 20 atacată în acel

dosar, hotărâre pe care a printat-o de pe site. Menționează că depune un singur exemplar pentru că reclamanta deține acea hotărâre de consiliu.

Instanța încuviințează ca probe pentru ambele părți proba cu înscrisurile depuse la dosar și practica judiciară indicată de către reprezentantul reclamantei.

Nemăfiind alte probe de administrat, excepții de soluționat, instanța închide cercetarea judecătorească și acordă cuvântul pe cererea de suspendare.

Reclamanta, prin avocat, având cuvântul, arată că problema transportului județean și a transportului elevilor, respectiv a facilităților elevilor la transportul județean este una mai veche și Asociația Elevilor a fost implicată activ în toată această problemă. În prezent această problemă se particularizează la nivel local prin actele pe care le-a emis Consiliul Județean Constanța și pe care reclamanta le-a atacat cu plângere prealabilă, acțiune în justiție, etc. Practic legiuitorul a stabilit că elevii au dreptul la transport județean gratuit și de aici apare această problemă din prezenta cauză. În momentul de față elevii nu au gratuitate la transportul județean și pârâta poate să confirme. Această notă de subsol care menționează în anexă că elevii trebuie să aibă gratuitate, practic anulează această gratuitate în sensul juridic pentru că această notă de subsol este într-un contract pe care operatorii îl au cu Consiliul Județean și prin existența acestei note de subsol care nu corespunde propriu-zis unei legi, adică nu este un copy-paste dintr-o lege, practic a blocat gratuitatea pentru elevi prin menționarea acestei note de subsol, adică practic aceste facilități pentru elevi se vor da abia în momentul în care Consiliul Județean Constanța va avea o corespondență pozitivă cu Ministerul Finanțelor. Arată că practic este o problemă ce ține contractual. Sunt 3 părți: călătorii - elevii care au un drept prevăzut de lege, Consiliul Județean care este autoritatea competentă care are un contract cu operatorii de transport și operatorii de transport care pun în executare acest contract. Prin această notă de subsol Consiliul Județean Constanța le transmite operatorilor să nu acorde gratuitate pentru elevi pentru că nu le va plăti nimic și drept urmare operatorii nu acordă gratuitate pentru că au această notă de subsol. Problema nu este doar un litigiu contractual între Consiliul Județean și operatorii de transport. Prin acest act administrativ s-a realizat un blocaj pentru că se așteaptă clarificarea unor inadvertențe care prin motivele de caz bine justificat pe care le-a arătat nu sunt nici măcar motivate în contextul actului administrativ. Adică nu apare nota de fundamentare, concret care sunt acele inadvertențe. Rolul autorității locale este să interpreteze legea, nu poate să spună că nu înțelege cum să interpreteze legea ci trebuie să o aplice în mod concret. Consiliul Județean, tot conform legii, respectiv cf art 84 trebuie să subvenționeze operatorii de transport. Ulterior că Consiliul Județean își primește banii de la Ministerul Finanțelor nu este treaba Asociației Elevilor. Mai arată că paguba iminentă este că în acest moment elevii nu au gratuitate la transportul județean și aceasta creează un prejudiciu material tuturor elevilor prin aceste contracte pe care Consiliul Județean le are. Mai este o pagubă iminentă subsidiară dar strâns legată pentru că tocmai în considerarea asigurării efective a acestei gratuități legiuitorul prin Ordonanța 70/2020 stabilește că operatorilor care nu dau gratuitate le încetează contractele. Dacă se aplică legea din acest punct de vedere înseamnă că în acest moment nu mai există transport județean pentru că teoretic aceste contracte încetează pentru că ele nu sunt respectate. În această situație trebuie acordată gratuitatea conform legii.

Instanța solicită să se precizeze dacă elevii au primit până acum această gratuitate, respectiv dacă au beneficiat vreodată de această gratuitate.

La interpelarea instanței, reclamanta, prin avocat, arată că a existat o singură perioadă foarte scurtă în care elevii au beneficiat de gratuitate, respectiv în septembrie 2020 când a fost emisă Ordonanța 70/2020 dar operatorii neprimind banii de la Consiliul Județean au sistat această gratuitate. Arată că a depus practică judiciară dintr-o speță cvasi-similară în care instanța și pe pagubă iminentă și pe caz bine justificat a arătat că elevii au acest drept, este o pagubă iminentă. Mai arată că a depus și practică inclusiv de la Curtea de Justiție a Uniunii Europene menționând că într-o speță cvasi-similară s-a decis că operatorii trebuie compensați, adică faptul că aceste gratuități care se acordă trebuie să fie finanțate. Mai arată că încearcă să efectueze demersuri la Guvern. la Ministerul Finanțelor dar este necesar să clarifice care sunt drepturile și obligațiile elevilor, adică să stabilească dacă dețin sau nu dețin dreptul propriu-zis, respectiv dacă Consiliul Județean are

obligatia să finanțeze acest transport. În acest caz în măsura ulterioară se vor îndrepta împotriva Ministerului Finanțelor.

Pârâtul, prin consilier juridic, având cuvântul, în ceea ce privește practica depusă sau speța cvasi-similară la care face referire reprezentantul reclamantei, arată că a depus Hotărârea nr 20 și solicită instanței să observe că nu are nicio legătură cu nota de subsol. În ceea ce privește faptul că se revine la aceea transparență arată că obligația actului administrativ este să fie fundamentat. cu referat și rapoarte de specialitate, nu să fundamenteze fiecare virgulă din actul administrativ. Aceasta este o notă de subsol care nu pune nicio piedică elevilor. Făcând referire la art 84 din legea Învățământului începând cu alin 1 ind 3 și până la final, arată că elevii au și beneficiază de această gratuitate în prezent prin Ministerul Educației. Consideră că, așa cum legiuitorul a putut să scrie la celelalte alineate cine este Ministerul căruia îi incumbă obligația de a achita transportul elevilor tot la fel ar fi putut să scrie și la alineatul 1. În temeiul art 84 alin 1 ind 12 a fost emis Ordinul Ministerului Educației nr. 6376/2022 potrivit căruia elevii beneficiază de transport gratuit către unitățile de învățământ. Așadar consideră că prin toate argumentele aduse de reclamantă nu a fost demonstrată îndeplinirea cumulativă a celor două condiții. Nu există nici pagubă iminentă și nici prima condiție îndeplinită. Arată că nu înțelege cu ce este pus în peșicol dreptul la învățământ al elevilor în condițiile în care ei în prezent beneficiază de aceste sume forfetare pentru decontarea cheltuielilor cu transportul.

Reclamanta, prin avocat, având cuvântul în replică, arată că Legea Educației prevede în alineatele următoare și menționează că istoricul acestei reglementări este următorul: aceste dispoziții care au fost introduse în Legea Educației de la alin 1 ind 3 și următoarele se referă la situația în care nu sunt servicii publice pentru că la serviciile publice regula este gratuitatea. Arată că există o regulă respectiv gratuitatea la serviciile publice și acolo unde nu sunt servicii publice, adică nu se poate compensa operatorul, i se dau bani elevilor și apar acele sume. Este vorba de aceste dispoziții introduse prin Ordonanța 159. Mai arată că în ceea ce privește speța anterioară unde există și sentința și decizia de la Curtea de Apel Constanța tot pe suspendare existau aceleași dispoziții, numai că era Ordonanța 50/2021 pe care reclamanta a declarat-o neconstituțională la Curtea Constituțională. Arată că practic acestea nu au legătură pentru că vizează situația în care elevii nu au gratuitate. Întrucât Legea prevede că elevii au gratuitate, arată că nu se poate preciza că elevii nu au gratuitate pentru că ar avea dreptul dacă nu ar avea gratuitate să meargă la școli. Sunt cu totul alte reglementări care au o altă cauză. Menționează că este o problemă care ține și de Guvern și de Ministerul Educației dar problema ține de finanțare, nu de drepturile elevilor propriu-zise care nu sunt condiționate de fondurile de la buget sau de relațiile financiar-bugetare pe care le are Consiliul Județean cu Ministerul Finanțelor. În acest sens este și practica judiciară pe care a depus-o la dosar respectiv hotărâri judecătorești în care operatorii chemau în judecată Consiliul Județean să le plătească facturile pe gratuitatea elevilor iar Consiliul Județean chema în garanție Ministerul Educației și Ministerul Finanțelor și instanțele au admis chemarea în garanție. Arată că această este deja o practică care s-a împământenit.

Instanța rămâne în pronunțare.

## TRIBUNALUL

Având nevoie de timp pentru a delibera în temeiul art. 396 Noul Cod de Procedură Civilă : “(1) În cazuri justificate, dacă instanța nu ia hotărârea de îndată, pronunțarea acesteia poate fi amânată pentru un termen care nu poate depăși 15 zile. (2) În cazul amânării prevăzute la alin. (1), președintele, odată cu anunțarea termenului la care a fost amânată pronunțarea, poate stabili că pronunțarea hotărârii se va face prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței. (3) Dacă pronunțarea a fost amânată, hotărârea nu poate fi pronunțată mai înainte de data fixată în acest scop”, urmează a amâna pronunțarea asupra cauzei, sens în care,

## DISPUNE

Amână pronunțarea în cauză la data de 13.04.2023.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei, azi, 30.03.2023.

**PREȘEDINTE,  
TRAIAN LAURENȚIU IANCU**

**GREFIER,  
IONELA TÖRÖK**

|

|

|

|

|

|

|

|



R O M Â N I A

CURTEA DE APEL CONSTANȚA  
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV SI FISCAL

Dosar nr. 115/36/2023

**ÎNCHEIERE NR.52**

Ședința publică din data de 24 Martie 2023  
Complet pentru cauze contencios administrativ și fiscal  
PREȘEDINTE Maria Timoașcă  
Grefier Mirela Albu

S-a luat în examinare cauza contencios administrativ și fiscal formulată de reclamanta **ASOCIATIA ELEVILOR DIN CONSTANȚA**, cu sediul procesual ales la Cabinet de Avocat Alexandru Bajdechi, în București, strada Săgeții nr. 5, etaj 1, birou 4, sector 2, în contradictoriu cu pârâta **MINISTERUL EDUCAȚIEI**, cu sediul în București, sector 1, Str. General Berthelot, nr. 28-30, având ca obiect suspendare executare act administrativ.

Dezbaterile asupra cauzei au avut loc în ședința publică din data de **13.03.2023**, au fost consemnate în încheierea de ședință de la acea dată ce face corp comun cu prezenta iar instanța, având nevoie de timp pentru a delibera *cu privire la cererea de sesizare a Curții Constituționale a României și la cererea de suspendare a executării actului administrativ contestat*, a amânat pronunțarea la data de **20.03.2023** și ulterior la **24.03.2023** când a pronunțat următoarea soluție:

**CURTEA**

**Deliberând asupra cererii de sesizare a Curții Constituționale și asupra cererii de suspendare a executării actului administrativ contestat de față, reține următoarele:**

Prin acțiunea înregistrată la data de 22.02.2023, sub numărul 115/36/2023, reclamanta Asociația Elevilor din Constanța în contradictoriu cu pârâta MINISTERUL EDUCAȚIEI, în calitate de emitent al Ordinului nr.6376/2022 privind aprobarea Normelor metodologice privind modalitatea de acordare și de decontare a sumelor forfetare pentru elevii care sunt școlarizați în altă localitate decât localitatea de domiciliu, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1178 din 8 decembrie 2022 a solicitat în temeiul art. 14 din Legea nr. 52/2003, art. 14 din Legea nr.554/2004 și a art. 194 și urm. din Codul de procedură civilă, suspendarea executării Ordinului atacat.

1. Scurtă prezentare a situației de fapt

În data de 17 noiembrie 2022 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1111, Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 159/2022.

Potrivit acestei ordonanțe, „Modalitatea de acordare și de decontare a sumelor forfetare, pentru elevii care sunt școlarizați în altă localitate decât localitatea de domiciliu, se stabilește prin norme metodologice aprobate prin ordin al ministrului educației”.

Pe data 22.11.2022, Ministerul Educației a pus în consultare publică „Proiect de Ordin de ministru privind aprobarea Normelor metodologice de acordare și de decontare a sumelor forfetare pentru elevii care sunt școlarizați în altă localitate decât localitatea de

domiciliu" stabilind că „Propunerile și sugestiile cu privire la proiectul supus consultării publice pot fi trimise în următoarele 10 zile calendaristice (de la data publicării) pe adresa de e-mail mihaela.iordan@edu.gov.ro” (Anexa nr. 1).

Reclamanta arată că a formulat o cerere de dezbatere publică și a depus amendamente la acest proiect, în conformitate cu Legea nr.52/2003, fiind înregistrate cu numărul 34.453/29.11.2022 (Anexa nr. 2).

Ulterior, pe 5 decembrie 2022, Ministerul Educației a organizat o dezbatere publică, unde a fost prezentă doar Asociația Elevilor din Constanța care și-a susținut amendamentele, neprimind niciun fel de feedback de la Ministerul Educației (Anexa nr. 3).

Pe data de 7 decembrie 2022, Ministerul Educației a emis Ordinul atacat, fiind publicat în Monitorul Oficial, fără ca vreun amendament formulat de reclamantă să fie luat în considerare. De asemenea, nici pe site-ul Ministerului nu au fost publicate amendamentele trimise și motivul neînșurării acestora.

Pe data de 21 februarie 2023, reclamanta a reiterat plângerea prealabilă împotriva acestui ordin, aceasta fiind înregistrată sub numărul 15600/21.02.2023 (Anexa nr. 4).

2. Susține că cererea de suspendare a Ordinului atacat este întemeiată și ordinul atacat este aparent nelegal.

Potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, „în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art.7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond.

Astfel, rezultă că pentru a opera suspendarea executării actului administrativ, trebuie îndeplinite cumulativ două condiții: cazul bine justificat și paguba iminentă.

Consideră că cele două condiții sunt îndeplinite, după cum va demonstra în cele ce urmează.

2.1. Arată că există un caz bine justificat în vederea suspendării Ordinului atacat.

Cu titlu prealabil, precizează că potrivit art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr.554/2004, „cazuri bine justificate” reprezintă „împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.

Din economia prevederilor menționate, existența unui caz bine justificat nu presupune prezentarea unor dovezi de nelegalitate evidentă a actului administrativ atacat, fiindcă o astfel de cerință și o astfel de interpretare ar echivala cu prejudicarea fondului cauzei - analiză pe care instanța nu are abilitatea să o realizeze în cadrul unei cereri având ca obiect suspendarea executării actului administrativ.

Determinarea existenței cazului bine justificat nu presupune, deci, analiza în fond a legalității actului administrativ a cărui executare se solicită a fi suspendată, fiind suficientă o analiză sumară a actului, în aparență, fără prejudicarea fondului, prin raportare la motivele de fapt și de drept invocate de reclamant în baza unui probatoriu minimal.

Apreciază incidența cazului bine justificat sub aspectul încălcării Legii nr. 52/2003.

În perioada prealabilă adoptării unui act normativ, una din procedurile ce fac parte din elaborarea lui o reprezintă procedura prealabilă de consultare publică, având ca scop să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative, să implice participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative și să sporească gradul de transparență la nivelul întregii administrații publice,

așa cum reiese din prevederile Legii privind transparența decizională în administrația publică nr.52/2003.

Modalitatea prin care se îndeplinește procedura prealabilă de consultare publică este reglementată la nivelul Legii nr. 52/2003 de mai multe articole, ea conținând o serie de acțiuni menite să întărească transparența adoptării actelor normative precum anunțarea elaborării proiectului de act normativ la avizierul instituției, publicarea acestuia pe site-ul web al instituției, trimiterea către mass-media, etc.

În primul rând, la nivelul art. 7 alin. (2) al Legii nr.52/2003 sunt precizate următoarele:

„(2) Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde: data afișării o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.”

Anunțul referitor la elaborarea proiectului de act normativ a fost publicat pe site-ul Ministerului Educației în data de 22.11.2022, acesta fiind ulterior aprobat în data de 07.12.2022, nefiind astfel respectat termenul de 30 de zile. La nivelul art. 7, alin. (10), lit. d) al Legii nr. 52/2003, sunt reglementate următoarele:

„în termen de 10 zile calendaristice de la încheierea dezbaterii publice se asigură accesul public, pe site-ul și la sediul autorității publice responsabile; la următoarele documente: minut a dezbaterii publice, recomandările scrise colectate, versiunile îmbunătățite ale proiectului de act normativ în diverse etape ale elaborării, rapoartele de avizare, precum și versiunea finală adoptată a actului normativ.”

În al doilea rând, în data de 05.12.2022, Ministerul Educației a organizat o dezbatere publică cu privire la proiect, urmând ca în data de 07.12.2022 să îl aprobe. În mod logic, amendamentele trebuie soluționate anterior semnării și adoptării unui ordin de ministru. În acest context, consideră că Ministerul Educației ar fi trebuit să facă publice documentele menționate în articol anterior adoptării ordinului.

La nivelul art. 12 alin. (3) al Legii nr.52/2003, sunt prevăzute următoarele: „(3) Autoritățile administrației publice prevăzute la art. 4 sunt obligate să justifice în scris nepreluarea recomandărilor formulate și înaintate în scris de cetățeni și asociațiile legal constituite ale acestora”.

Asociația Elevilor din Constanța a depus, alături de alte organizații interesate de subiect, o serie de recomandări (amendamente) pentru modificarea ordinului, acestea fiind înregistrate de Ministerul Educației cu nr. 34.453/29.11.2022. Până la acest moment, nu a fost comunicat niciun răspuns din partea Ministerului Educației în sensul justificării nepreluării recomandărilor formulate.

În al treilea rând, Ordinul atacat nu este motivat.

La nivelul art. 7 alin. (2) al Legii nr. 52/2003 sunt precizate următoarele:

„(2) Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde: data afișării, o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul-limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.”

De asemenea, obligația privind motivarea actelor administrative cu caracter normativ rezultă și din dispozițiile Legii nr. 24/2000:

„Articolul 6 (V) Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

(2) Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare.

(3) Proiectele de acte normative se supun spre adoptare însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare sau un referat de aprobare, precum și de un studiu de impact după caz.

(4) Actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern. Guvernul definește tipurile și structura documentelor de politică publică.”

Orice act administrativ trebuie să fie motivat în fapt și în drept, astfel încât destinatarul actului să înțeleagă conduita pe care o are de urmat, pentru a preveni abuzurile și pentru a putea da posibilitatea instanței de judecată de a verifica legalitatea și temeinicia actului.

De altfel, obligația de a motiva actul administrativ rezultă și din art. 31 alin. (2) din Constituția României, republicată: „Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal”.

Având în vedere că actul administrativ nu prezintă niciun instrument de motivare, nefiind publicat pe site-ul Ministerului Educației niciun referat de aprobare, dintr-o analiză sumară nu se poate identifica vreo motivare a Ordinului atacat, rezultând un dubiu serios cu privire la îndeplinirea cerințelor legale ale motivării actului administrativ, motiv pentru care apreciem că se impune suspendarea acestuia.

În acest sens, se constată că rezultă aparența că nu a fost respectată procedura de transparență decizională din Legea nr.52/2003 în elaborarea și aprobarea Ordinului nr. 6376/2022, drept pentru care se impune suspendarea sa.

2.2. Arată că există o pagubă iminentă care se impune a fi prevenită prin suspendarea executării Ordinului atacat.

Cu titlu prealabil, precizează că potrivit art. 2 alin. (1) lit. ș) din Legea nr. 554/2004, „pagubă iminentă” reprezintă „prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public”.

ÎCCJ a reținut în Decizia nr. 822/11.02.2021 că „în privința celei de a doua condiții pentru admiterea cererii de suspendare a efectelor actului administrativ, instanța a reținut ca Legea contenciosului administrativ nu impune ca paguba iminentă să fie certă, ci ca prejudiciul să fie previzibil or, în raport de îndeplinirea în cauză a condiției cazului bine justificat, prejudiciul material care ar putea decurge din intervenția ilegală în zone protejate este unul previzibil”.

Potrivit art. 5 din Legea nr.1/2011:

(1) În domeniul educației și al formării profesionale prin sistemul național de învățământ, dispozițiile prezentei legi prevalează asupra oricăror prevederi din alte acte normative, în caz de conflict între acestea se aplică dispozițiile prezentei legi.

(2) Orice modificare sau completare a prezentei leste intră în vigoare începând cu prima zi a anului școlar, respectiv universitar următor celui în care a fost adoptată prin lege.

Aceste dispoziții legale au fost suspendate o singură dată, prin art. 12 din OUG nr. 58/2020 - „începând cu intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență și până la data de 1 septembrie 2020 se suspendă aplicabilitatea prevederilor art. 5 alin. (2) din Legea nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare”.

În normele aprobate prin Ordinul atacat se precizează la art. 5 că „(3) Prin excepție de la prevederile alin. (2), pentru luna decembrie 2022, sumele forfetare se vor acorda în perioada 12-16 decembrie 2022. (...) (5) Prin excepție de la prevederile alin. (4), decontarea sumelor aferente lunii noiembrie 2022 se va face până la data de 15 decembrie 2022, pe baza documentelor justificative, luând în considerare pentru perioada 1-16 noiembrie tarifele prevăzute de Ordinul Ministrului Educației nr. 4.426/2021 privind aprobarea Metodologiei de decontare a cheltuielilor de transport pentru elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu, iar pentru perioada 17-30 noiembrie 2022, tarifele prevăzute în prezentul ordin”.

Or, OUG nr. 159/2022 nu este în vigoare, în sensul că nu produce efecte juridice în anul școlar 2022-2023, ci abia de la 1 septembrie 2023, conform observațiilor Consiliului Legislativ cuprinse în avizul emis referitor la proiectul ordonanței de urgență.

Astfel, în anul școlar 2022-2023 sunt aplicabile dispozițiile Legii educației astfel cum au fost modificate prin OUG nr. 50/2021, care a fost declarată neconstituțională pe 31.01.2023, astfel că redevin aplicabile dispozițiile Legii nr. 226/2020.

În acest context, paguba iminentă este aceea că se încearcă punerea în aplicare a unor dispoziții legale care nu sunt în vigoare, ceea ce afectează securitatea juridică a drepturilor elevilor.

De asemenea, Ordinul atacat generează în continuare blocaje în asigurarea transportului gratuit pentru elevi, în conformitate cu art. 84 alin. (1) din Legea nr. 1/2011, astfel cum rezultă și din declarația din 31 ianuarie 2023 a președintelui Consiliului Județean Constanța: „Fac cum zice legea. Nu pot face eu că așa vreau. Și mâine le-aș da gratuit transport. Vor trebui făcute clarificări: modul de decontare, cât putem include în decontare, de unde vine finanțarea. Nu putem lua noi decizia cum decontăm și cui să dăm. Ne lovim de încorsetări legislative”. Tocmai aceste „încorsetări legislative” sunt generate de modul în care Ministerul Educației a ignorat amendamentele reclamantei.

În acest sens este și Recomandarea Comitetului de Miniștri din cadrul Consiliului Europei nr. R(89)8 din 13 septembrie 1989 potrivit căreia „trebuie evitată pe cât posibil executarea imediată, deplină-a-actelor administrative care au fost contestate sau sunt pe cale a fi contestate în acele circumstanțe în care executarea ar prejudicia iremediabil interesele persoanelor”.

Pentru toate aceste motive, apreciază că se impune suspendarea executării Ordinului atacat în vederea prevenirii unei pagube iminente.

În concluzie, solicită admiterea cererii de chemare în judecată și suspendarea executării Ordinului atacat.

În drept, invocă disp. art. 14 din Legea nr. 52/2003, art. 14 din Legea nr. 554/2004 și a art. 194 și urm. Cod procedură civilă.

Probe: înscrisurile anexate prezentei cereri de chemare în judecată, precum și dosarul administrativ ce urmează să fie depus de către pârâtă.

**În data de 27.02.2023, reclamanta Asociația Elevilor din Constanța, a depus completare la cererea de chemare în judecată prin care a solicitat suplimentar sesizarea Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a OUG nr.159/2022 pentru**

modificarea și completarea art. 84 din Legea educației naționale nr.1/2011 și anularea Ordinului atacat.

Susține că cererea de sesizare a Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a OUG nr.159/2022 este întemeiată.

1.Cu titlu prealabil, arată că excepția de neconstituționalitate invocată în cauză este admisibilă.

Potrivit art. 29 din Legea nr. 47/1992,

„(1) Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, care are legătură cu soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia.

(2)Excepția poate fi ridicată la cererea uneia dintre părți sau, din oficiu, de către instanța de judecată ori de arbitraj comercial. De asemenea, excepția poate fi ridicată de procuror în fața instanței de judecată, în cauzele la care participă.

(3)Nu pot face obiectul excepției prevederile constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.”

Astfel, se pot deduce condițiile de admisibilitate ale excepției de neconstituționalitate:

(i)Să fie ridicată în fața unei instanțe judecătorești sau de arbitraj comercial;

(ii)Să vizeze neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe sau o dispoziție dintr-o lege sau ordonanță;

(iii)Să aibă legătura cu cauza care face obiectul judecății;

(iv)Obiectul excepției să nu vizeze dispoziții care au fost deja constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.

Apreciază că în prezenta cauză sunt întrunite toate cele patru condiții menționate mai sus.

În primul rând, excepția este ridicată în fața unei instanțe judecătorești, respectiv Curtea de Apel Constanța, secția de contencios administrativ fiscal și astfel, prima condiție este îndeplinită.

În al doilea rând, excepția vizează dispoziții dintr-o lege sau ordonanță, respectiv OUG nr. 159/2022, astfel, și a doua condiție este îndeplinită.

În al treilea rând, excepția de neconstituționalitate are legătură cu cauza care face obiectul judecății, respectiv Ordinul atacat are la bază această ordonanță de urgență și astfel și a treia condiție este îndeplinită.

În al patrulea rând, excepția de neconstituționalitate nu vizează dispoziții care să fi fost deja declarate ca fiind neconstituționale de către Curtea Constituțională a României, și astfel și a patra condiție este îndeplinită.

Mai mult de atât, jurisprudența consacrată a Curții Constituționale statuează neechivoc că „Instanța de judecată în fața căreia s-a invocat o excepție de neconstituționalitate (judecătorul «a quo») nu analizează constituționalitatea dispozițiilor de lege criticate, adică nu examinează conformitatea acestora cu prevederi sau principii din Legea fundamentală, ci doar constată dacă sunt îndeplinite cerințele prevăzute de art. 29 alin. (1)-(3) din Legea nr. 47/1992, situație în care sesizarea Curții Constituționale (judecătorul «a quem») cu excepția de neconstituționalitate invocată este obligatorie.”

Având în vedere îndeplinirea celor patru condiții cumulative prevăzute de art. 29 din Legea nr. 47/1992, solicită sesizarea Curtea Constituțională a României cu excepția de neconstituționalitate a OUG nr. 159/2022.

1.Motive de neconstituționalitate extrinseci

În primul rând, arată că are în vedere lipsa unei situații extraordinare.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public”.

De asemenea, conform Deciziei CCR nr.366/20144, „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată; urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență. Ordonanța de urgență nu constituie o alternativă aflată la discreția Guvernului, prin care acesta și-ar putea încălca obligația sa constituțională de a asigura, în vederea îndeplinirii programului său de guvernare, reglementarea prin lege, de către Parlament, a relațiilor ce constituie obiectul acestei reglementări (a se vedea în acest sens Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998)” (s.n.).

Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență. Acestea exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei „a căror reglementare nu poate fi amânată”. Însă, pentru a fi pe deplin respectate exigențele art. 115, alin. (4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu suferea amânare, practic, că nu exista vreun alt instrument în vederea evitării rapide a consecințelor negative avute în vedere .

Guvernul României a motivat situația extraordinară astfel:

„Având în vedere faptul că dreptul la educație este consacrat în Constituția României și ținând cont de faptul că actuala reglementare a art. 84 din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, nu este suficient de precisă și previzibilă și, prin urmare, nu poate să ofere securitate juridică destinatarilor săi, beneficiarii dreptului la educație, în condițiile în care un număr mare de elevi se află în situația de a fi școlarizați în altă localitate decât cea de domiciliu și foarte mulți dintre aceștia nu au posibilități materiale pentru a susține deplasarea de la domiciliu la unitatea de învățământ, întrucât cadrul legal în vigoare trebuie să conțină garanții suficiente pentru ca dreptul la educație să fie asigurat în condiții de echitate și știind că în lipsa adoptării prezentei ordonanțe de urgență dreptul la educație nu ar putea fi exercitat în mod echitabil, foarte mulți dintre aceștia neputând să se deplaseze la unitatea de învățământ, luând în considerare faptul că anul școlar 2022-2023 a început și măsura decontării cheltuielilor de transport este esențială în desfășurarea procesului de educație în condiții echitabile, având în vedere faptul că neadoptarea prezentei ordonanțe de urgență ar genera, pe de o parte, afectarea iremediabilă a dreptului la educație al elevilor care sunt școlarizați în altă localitate decât cea de domiciliu și, pe de altă parte, ar genera imposibilitatea organizării în mod adecvat a procesului de școlarizare”.

După cum se poate observa, nu există nicio situație extraordinară invocată în preambulul ordonanței. Pretinsa lipsă de precizie și previzibilitate a prevederilor art. 84 din Legea nr. 1/2011 este în mod evident, falsă, având în vedere faptul că prezentul articol este reglementat în mod identic de peste un an, nefiind modificat. Numărul mare de elevi care fac naveta nu reprezintă o situație extraordinară, fiind o situație constantă în ultimii ani, acesta fiind constatat, spre exemplu, de Banca Mondială în anul 2018, prin Raportul Băncii Mondiale din februarie 2018 privind condițiile și alternativele de transport școlar

în cadrul „Acordului de Servicii de Asistentă Tehnică pentru luarea unor Decizii Informate privind Investițiile în Infrastructură”.

În acest context, există două situații extraordinare reale: faptul că Guvernul a adoptat OUG nr.50/2021, ordonanță care a creat o stare de confuzie legislativă cu privire la transportul elevilor, precum și faptul că Guvernul nu a prevăzut banii în bugetul de stat pentru transportul elevilor, dar ambele situații presupun ca Guvernul să-și invoce propria culpă. Curtea, prin Decizia nr. 432/2011, arată că „Guvernul nu poate uza de reglementarea, în viitor, în mod nelimitat, a unor proceduri derogatorii de la dreptul comun atunci când statul este debitor”.

Pentru toate aceste motive, Ordonanța de Urgență nr.159/2021 nu respectă condiția situației extraordinare prevăzute în art. 115 din Constituția României.

În al doilea rând, susține că are în vedere lipsa urgenței.

Urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare. reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare. Caracterul urgent al situației este exclus, deoarece:

-propunerea de emitere a Ordonanței de Urgență a venit la începutul lunii septembrie 2022, deci cu 2 luni înaintea emiterii ei;

-Ordonanța este inaplicabilă în anul școlar 2022-2023, fapt sesizat și de către Consiliul Legislativ (punctul 7 din aviz, Anexa nr. 1), având în vedere art. 5 alin. (2) al Legii nr. 1/2011;

- la momentul adoptării OUG nr. 159/2022, OUG nr. 50/2021 se afla încă pe circuitul legislativ, fiind atlată în lucru la comisiile Senatului. În contextul în care prevederile introduse de OUG nr. 50/2021 erau lipsite de precizie, Guvernul ar fi putut propune amendamente în Parlament, iar situația ar fi putut fi clarificată de legiuitor, nefiind necesară folosirea instrumentului ordonanței de urgență.

Astfel, afirmația din nota de fundamentare a OUG nr. 159/2021 potrivit căreia „Urgența reglementării modului de decontare a transportului pentru elevi derivă din faptul că a început anul școlar 2022-2023, iar neadoptarea unei norme care să fie raportată la condițiile actuale cu privire la suportarea și decontarea cheltuielilor de transport, poate conduce la creșterea abandonului școlar.” este cât se poate de evident falsă.

În accepțiunea Deciziei nr.258/2006, „inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare (...) constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență”, aspect pe care-l constată și în cazul OUG nr. 159/2022.

În Decizia CCR nr. 1008/20099, Curtea a reținut că „invocarea elementului de oportunitate; prin definiție de natură subiectivă; căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate (...). Întrucât însă asemenea factori nu sunt cuantificabili, afirmarea existenței situației extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acesteia un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative. S-ar ajunge, astfel, ca un criteriu de constituționalitate- situația extraordinară, a cărui respectare este prin definiție supusă controlului Curții, să fie, practic, sustras unui atare control, ceea ce ar fi inadmisibil”.

Pentru toate aceste motive, Ordonanța de Urgență nr. 159/2022 nu respectă condițiile prevăzute în art. 115 din Constituția României, motiv pentru care apreciază că aceasta este neconstituțională.

2.Motive de neconstituționalitate intrinsecă

În primul rând, OUG nr. 159/2022 afectează drepturi fundamentale.



Potrivit art. 115 alin. (6) din Constituția României, republicată, „Ordonanțele de urgență (...) nu pot afecta (...) drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție (...)”. Or, OUG aduce atingere dreptului fundamental la învățură, prevăzut de art. 32 din Constituție, precum și dreptului la protecție specială a copiilor și tinerilor, prevăzut de art. 49 din Constituție, după cum urmează să fie detaliat în cele ce urmează.

Potrivit art. 32 din Constituția României, republicată. „dreptul la învățură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instrucție și de perfecționare” și „învățământul de stat este gratuit, potrivit legii. Statul acordă burse sociale de studii copiilor și tinerilor proveniți din familii defavorizate și celor instituționalizați, în condițiile legii”.

Din aceste dispoziții se poate observa că există un drept principal, fundamental, la învățură, care se asigură prin învățământul de stat, care este gratuit, precum și mai multe drepturi accesorii sau conexe, care derivă din dreptul principal, fiind strânse legate de aceste și fiind instituite în vederea asigurării dreptului la învățură.

Aceste drepturi cuprind: dreptul la bursă, nominalizat în mod expres în Constituție, dreptul la asistență medicală, psihologică și logopedică gratuită, prevăzut în art. 83 din Legea nr. 1/2011, dreptul la gratuitate la transport, prevăzut în art. 84 din Legea nr. 1/2011, dreptul la transport, masă și internat, prevăzut în art. 85 din Legea nr. 1/2011 etc.

Se poate observa că toate aceste drepturi enumerate mai sus au caracter pecuniar și vin să reducă cheltuielile elevilor în raport cu frecventarea cursurilor (transport) sau cu necesitățile existențiale (sănătate, masă, cazare).

Așadar, este cât se poate de logic că un elev are nevoie de transport pentru a se deplasa la unitatea de învățământ, de aceea facilitatea instituită de Legea nr. 1/2011, art. 84, este aceea de a oferi acestuia o gratuitate, pentru a diminua aceste costuri și a nu afecta capacitatea financiară a acestuia de a urma învățământul obligatoriu sau liceal.

Potrivit art. 49 din Constituția României, republicată, „copiii și tinerii se bucură de un regim special de protecție și de asistență în realizarea drepturilor lor” și “autoritățile publice au obligația să contribuie la asigurarea condițiilor pentru participarea liberă a tinerilor la viața politică, socială, economică, culturală și sportivă a țării”.

Prin asigurarea gratuității la transportul județean, se asigură condițiile pentru participarea acestora la viața politică, socială, economică, culturală și sportivă a țării, prin asigurarea mobilității.

În același sens este și jurisprudența CCR: „13. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată, mai întâi, că dispozițiile art. 84 alin. (3) din Legea educației naționale nr. 1/2011 instituie facilități pentru o categorie de persoane, respectiv pentru elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu, în considerarea statutului lor și a situației specifice în care se află. Astfel, întrucât, din motive obiective, sunt școlarizați într-o altă localitate decât cea de domiciliu, acestora fie li se decontează cheltuielile de transport din bugetul Ministerului Educației Naționale, prin unitățile de învățământ la care sunt școlarizați, în limita a 50 km, fie li se asigură decontarea sumei ce reprezintă contravaloarea a 8 călătorii dus-întors pe semestru, dacă locuiesc la internat sau în gazdă. Având în vedere destinatarii (elevii) și motivul instituirii (faptul că, din motive obiective, nu se poate realiza școlarizarea în localitatea de domiciliu), rezultă că facilitățile respective constituie expresia a două drepturi fundamentale, și anume dreptul la învățură, consacrat de art. 32 din Constituție, și protecția copiilor și a tinerilor, consacrat de art. 49 din Constituție.

14. Curtea observă, în acest sens, că, în conformitate cu art. 32 alin. (1) din Constituție, “Dreptul la învățură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin

învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instrucție și perfecționare". iar, potrivit alin. (4) teza întâi al aceluiași articol, "învățământul de stat este gratuit, potrivit legii. (...)". De asemenea, în condițiile art. 49 alin. (1) din Constituție, "Copiii și tinerii se bucură de un regim special de protecție și de asistență în realizarea drepturilor lor", iar, potrivit alin.(2) al aceluiași articol, "Statul acordă alocații pentru copii și ajutoare pentru îngrijirea copilului bolnav ori cu handicap. Alte forme de protecție socială a copiilor și a tinerilor se stabilesc prin lege." Din coroborarea textelor constituționale, rezultă că facilitățile prevăzute de art. 84 alin. (3) din Legea nr. 1/2011, în speță decontarea cheltuielilor de transport pentru elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu, constituie "o formă de protecție socială a copiilor și a tinerilor stabilită prin lege", în sensul normelor constituționale de referință citate, instituită în scopul de a asigura dreptul la învățătură al acestora, respectiv realizarea "învățământului general obligatoriu". Măsura astfel reglementată este menită, așadar, să dea substanță drepturilor constituționale menționate, respectiv obligațiilor pozitive asumate de stat pentru garantarea dreptului la învățătură și a regimului special de protecție a copiilor și a tinerilor." (Decizia nr. 657/2019 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a sintagmei "pe bază de abonament", cuprinsă în art. 84 alin. (3) din Legea educației naționale nr. 1/2011).

Ordonanța de urgență mai este neconstituțională sub aspect încălcării art. 16 alin. (1) din Constituția României, republicată. Prin modificările efectuate se creează următoarele discriminări (constatate în parte și de Consiliul Legislativ, la nivelul punctului 5 din aviz):

- între elevii care folosesc servicii publice de transport (care beneficiază de gratuitate) și elevii care nu au la dispoziție servicii publice de transport (pentru care nu au niciun drept la decontarea cheltuielilor);

- între elevii care nu sunt școlarizați în localitatea de domiciliu (care nu ar beneficia de gratuitate, ci de un decont parțial) și cei care sunt școlarizați în localitatea de domiciliu care beneficiază de transport gratuit;

- între elevii care fac naveta pentru a studia la o unitate de învățământ diferită de cea din localitatea de domiciliu (care, conform intenției Guvernului și textului OUG dacă nu au servicii publice nu ar trebui să beneficieze nici măcar de decont) și cei care studiază la o altă unitate de învățământ pentru că nu au una în localitatea de domiciliu (pentru care primesc un decont parțial).

În fine, și Consiliul Legislativ a reținut neconstituționalitatea ordonanței, astfel:

"5. La actualul pct. 3, semnalăm că, în actuala redactare, soluțiile legislative preconizate pentru alin. (17) și (18) sunt susceptibile a afecta principiile consacrate de art. 32 alin. (1) din Constituție.

În acest sens, precizează că, potrivit prevederilor art. 84 alin. (1) din Legea nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare „Elevii din învățământul preuniversitar acreditat/autorizat beneficiază de gratuitate la servicii publice de transport local și județean, rutier, naval, cu metrourul, precum și feroviar la toate categoriile de trenuri, clasa a II-a, pe tot parcursul anului calendaristic".

În aplicarea acestor dispoziții, toți elevii din învățământul preuniversitar acreditat/autorizat beneficiază de gratuitate la servicii publice de transport, fără discriminări pe criterii arbitrare.

Curtea Constituțională a reținut, în jurisprudența sa, că, potrivit art. 32 alin. (1) din Constituție, „Dreptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instrucție și perfecționare", iar, potrivit alin. (4) teza întâi al aceluiași articol, „învățământul de stat este gratuit, potrivit legii".

Astfel, deși, de principiu, toți elevii beneficiază de gratuitate la servicii publice de transport, în realitate, elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu și care nu beneficiază de un serviciu public de transport trebuie să suporte aceste cheltuieli, dacă sunt mai mari de 60 lei/lună pentru distanța de 3 km, iar pentru distanțele ce depășesc 3 km, suma de 60 lei/lună se suplimentează cu 6 lei/lună, pentru fiecare kilometru, putând fi majorată cu până la 100%, dar nu mai mult decât contravaloarea documentelor de transport prezentate de către elevii care solicită suplimentarea sumei forfetare.

În condițiile în care nu există certitudine cu privire la serviciile publice de transport, această categorie de elevi se poate afla în imposibilitatea obiectivă de a beneficia de gratuitate, fiind obligați să suporte, chiar și parțial, cheltuielile de transport pentru deplasarea în localitatea unde sunt școlarizați.

Din textele propuse reiese, de fapt, că elevii beneficiază doar de o decontare, care poate fi parțială, a sumelor plătite pentru asigurarea transportului, fiind nevoiți să suporte o parte din cheltuielile de transport, iar în aceste condiții, respectivii elevi sunt tratați diferit în privința realizării acelorași drepturi fundamentale." (s.n.)

De asemenea, OUG nr.159/2022 aduce atingere art. 47 referitor la asigurarea unui nivel de trai decent. În Decizia nr. 785/2019, CCR a reținut că „Cu referire la conceptul de „nivel de trai decent”, există o consistentă jurisprudență a Curții Constituționale în materie, în sensul că legiuitorul este liber să aleagă, în funcție de politica statului, de resursele financiare, de prioritatea obiectivelor urmărite și de necesitatea îndeplinirii și a altor obligații ale statului consacrate deopotrivă la nivel constituțional, care sunt măsurile prin care va asigura cetățenilor un nivel de trai decent și să stabilească condițiile și limitele acordării lor. Câtă vreme Avocatul Poporului susține că prin actul criticat este afectat nivelul de trai decent și că ar fi fost mai bună opțiunea pentru organizarea serviciului în discuție ca serviciu public, ar fi trebuit să motiveze această susținere. Or, exprimarea unor simple deziderate, deși general valabile și de necontestat, fără o clară concretizare a consecințelor încadrării diferite a transportului rutier județean de persoane din punctul de vedere al utilizatorilor, nu este de natură să substituie motivarea excepției de neconstituționalitate”.

Față de aceste considerente, apreciază că se impune admiterea excepției și sub încălcarea nivelului de trai decent, având în vedere că OUG nr.159/2022 aduce atingere nivelului de trai decent având în vedere că suma forfetară conduce la împiedicarea familiilor să mai obțină venitul minim garantat/alocația pentru sprijinirea familiei/ajutorul de încălzire.

Potrivit OUG nr. 159/2022: „1.Alineatele (1A3), (1A4), (1A7) și (1A8) se modifică și vor avea următorul cuprins:

(1A3) Elevilor care sunt școlarizați în altă localitate decât cea de domiciliu li se asigură o sumă forfetară lunară pentru cheltuielile de transport, în funcție de distanța dintre localitatea de domiciliu și localitatea în care sunt școlarizați, dus-întors, pe durata cursurilor școlare, de la bugetul de-stat, prin bugetul Ministerului Educației, prin unitățile de învățământ în care sunt școlarizați. Elevii beneficiază de plata în avans a sumei forfetare lunare. Suma forfetară este neimpozabilă și nu este luată în considerare la calculul venitului mediu net lunar pe membru de familie, necesar pentru obținerea bursei de studiu și/sau a bursei de ajutor social." (s.n.)

Per a contrario, suma forfetară este luată în calcul la venitul mediu net lunar pe membru de familie pentru venitul minim garantat/alocația pentru sprijinirea familiei/ajutorul de încălzire, astfel:

Potrivit art. 4 alin. (2) din Legea nr. 416/2001, începând cu data de 1 ianuarie 2014, nivelul venitului minim garantat este de:

a)0,283 ISR pentru persoana singură;

b)0,510 ISR pentru familiile formate din 2 persoane;

c)0,714 ISR pentru familiile formate din 3 persoane;

d)0,884 ISR pentru familiile formate din 4 persoane;

e)1,054 ISR pentru familiile formate din 5 persoane;

f)câte 0,073 ISR pentru fiecare altă persoană peste numărul de 5 persoane. care face parte din familie, în condițiile prezentei legi.

Având în vedere că în 2022 ISR este 525,5 lei, nivelul venitului minim garantat variază de la 148,71 lei (persoană singură). 268 lei (2 persoane) la 553,87 lei pentru o familie formată din 5 persoane.

Potrivit art. 5, cuantumul ajutorului social se stabilește ca diferență între nivelurile prevăzute la art. 4, transformate în lei, și venitul net lunar al familiei sau al persoanei singure. Dacă din calculul în lei rezultă fracțiuni în bani, acestea se rotunjesc la un leu în favoarea beneficiarului.

Potrivit art. 8, la stabilirea venitului net lunar al familiei sau, după caz, al persoanei singure se iau în considerare toate veniturile pe care membrii acesteia le-au realizat în luna anterioară depunerii cererii, inclusiv cele care provin din drepturi de asigurări sociale de stat, asigurări de șomaj, indemnizații, alocații și ajutoare cu caracter permanent, indiferent de bugetul din care se suportă, obligații legale de întreținere și alte creanțe legale, cu excepția:

a)alocației pentru susținerea familiei, prevăzută de Legea nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

b)alocației de stat pentru copii, prevăzută de Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

c)bugetului personal complementar lunar și a prestațiilor sociale prevăzute la art. 58 alin. (4) lit. b) și, respectiv, alin. (5) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

d)burselor școlare, a drepturilor acordate în baza art. 51 alin. (2) și art. 85 alin.(2)din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare;

e)stimulentului educațional oferit, potrivit prevederilor Legii nr. 248/2015 privind stimularea participării în învățământul preșcolar a copiilor provenind din familii defavorizate, cu modificările ulterioare, sub formă de tichet social pentru stimularea participării în învățământul preșcolar a copiilor proveniți din familii defavorizate;

f)sprrijinului financiar prevăzut de Hotărârea Guvernului nr. 1.488/2004 privind aprobarea criteriilor și a cuantumului sprijinului financiar ce se acordă elevilor în cadrul Programului național de protecție socială «Bani de liceu», cu modificările și completările ulterioare;

g)veniturilor obținute din activitățile cu caracter ocazional desfășurate de zilieri în condițiile Legii nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

h)sumelor ocazionale acordate de la bugetul de stat sau bugetele locale cu caracter de despăgubiri sau sprijin financiar pentru situații excepționale.

i)sumelor primite de persoanele apte de muncă beneficiare de ajutor social pentru participarea la programe de formare profesională organizate în condițiile legii, dacă acestea nu sunt considerate venituri salariale potrivit Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, se poate observa că suma forfetară prevăzută de OUG nr.159/2022 nu este exclusă de la calculul venitului minim garantat, cum sunt spre exemplu bursele școlare.

Având în vedere că sumele forfetare, calculate conform OUG nr. 159/2022 vor varia de la 60 lei (3 km) la 342 lei (50 km), în mod evident familiile care beneficiază de acest ajutor social vor fi împiedicate să îl mai obțină, ținând cont de cuantumul infim al sumelor aferente venitului minim garantat, sau să accepte că cuantumul ajutorului social va fi drastic diminuat.

Astfel, familiile vor fi puse în următoarea situație: fie vor alege să trimită copiii la școală, să beneficieze de suma forfetară pentru transport, și să rămână fără bani de mâncare, energie etc. sau să nu își mai trimită copiii la școală, să îi trimită la muncă (formală sau informală) pentru a putea supraviețui, expunându-se în același timp și sancțiunilor contravenționale sau penale prevăzute de lege.

Or, o astfel de alegere este în mod evident neconstituțională, statul având o obligație pozitivă să asigure dreptul efectiv la învățătură, protecția copiilor și tinerilor, precum și dreptul la un nivel de trai decent.

În același sens, considerentele de mai sus sunt aplicabile și pentru alocația pentru susținerea familiei, prevăzută de Legea nr.277/2010, precum și ajutorul de încălzire prevăzut de Legea nr. 226/2021.

Având în vedere că Guvernul României a intervenit peste drepturile fundamentale ale elevilor, restrângându-le prin ordonanță de urgență într-un mod discriminator, în mod evident prevederile OUG nr. 159/2021 sunt neconstituționale în raport cu art. 115 din Constituție.

În al doilea rând, prin emiterea OUG nr. 159/2021 s-a încălcat principiul loialității prin contracararea voinței Parlamentului, precum și dând dovadă de un comportament neloial față de instanța de contencios constituțional din România.

Prin adoptarea unei OUG care modifică articolele introduse prin altă ordonanță de urgență care se află în continuare pe circuitul legislativ, Guvernul nu permite Parlamentului să se pronunțe asupra oportunității OUG nr. 50/2021. Nu există niciun motiv pentru care Guvernul nu ar fi putut solicita, direct, la nivelul comisiilor parlamentare, amendarea articolelor OUG nr. 50/2021 în sensul introducerii prevederilor din OUG nr. 159/2022.

Curtea Constituțională a României, în Decizia nr. 1221/200810, a statuat că „În acest sens, arată că prin emiterea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 136/2008, Guvernul încearcă să se situeze ”într-o poziție opusă și conflictuală cu Parlamentul” care, în cadrul celor trei puteri, ”are o poziție primordială”, îndeplinind funcția legislativă și gestionând procesul decizional. Funcția executivă realizată de Guvern este în mod evident subordonată și controlată de Parlament, rolul acestuia fiind acela de ”a executa legile”, iar ”nu de a obstrucționa aplicarea lor”. În aceste condiții, ordonanța criticată ”se prezintă ca un refuz explicit al Guvernului de a aplica și executa legea votată de către Parlament și promulgată de Președintele României. Prin aceasta se încalcă comportamentul constituțional loial, comportament care rezultă din principiul separației și echilibrului puterilor”.

De asemenea, „Curtea reține că relația dintre puterea legislativă și cea executivă se exprimă prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art. 115 alin. (4) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public. Or, adoptarea de către Guvern a Ordonanței de urgență nr. 136/2008 nu a fost motivată de necesitatea reglementării într-un domeniu în care legiuitorul primar nu a intervenit, ci, dimpotrivă, de contracararea unei măsuri de politică legislativă în domeniul salarizării personalului din învățământ adoptată de

Parlament. Așa fiind, în condițiile în care legiuitorul primar a stabilit deja prin Legea nr. 221/2008 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 730 din 28 octombrie 2008, condițiile și criteriile de acordare a acestor creșteri salariale, Guvernul, prin intervenția sa ulterioară, intră în conflict cu prevederile art. 61 alin. (1) din Constituție, potrivit căreia "Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării".

Mai mult, OUG nr. 159/2022 a fost adoptată cu 7 zile înainte de data pronunțării Curții Constituționale asupra OUG nr. 50/2021. Deși pronunțarea Curții a fost amânată, Guvernul nu avea certitudinea acestui fapt, având în vedere în mod evident paralizarea efectelor unei eventuale decizii a Curții, care s-a și materializat pe 31 ianuarie 2023.

În jurisprudența sa, Curtea a constatat că „soluția aleasă de Guvern de a emite, chiar în ziua premergătoare celei în care Curtea Constituțională urma să se pronunțe asupra constituționalității Legii de aprobare a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 37/2009, o nouă ordonanță de urgență prin care abrogă ordonanța de urgență aprobată prin lege de Parlament, dar preia integral conținutul acesteia, pune în discuție comportamentul constituțional de ordin legislativ al Executivului față de Parlament și, nu în cele din urmă, față de Curtea Constituțională” (Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 6 noiembrie 2009). Ulterior, prin Decizia nr. 1.629 din 3 decembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 28 din 14 ianuarie 2010, Curtea a constatat neconstituționalitatea noii ordonanțe de urgență, din moment ce aceasta promova exact aceeași soluție legislativă cu cea constatată, în precedent, ca fiind neconstituțională.

Și în articolele de specialitate s-a reținut că „prin prisma prevederilor Constituției și a jurisprudenței Curții Constituționale, adoptarea ordonanțelor de urgență trebuie să se circumscrie respectării a cel puțin patru limite esențiale, două dintre acestea fiind limite expres prevăzute de Constituție, iar două implicite: (...) interdicția confirmării/ reluării unor soluții legislative neconstituționale intrinseci sau extrinseci prin acte de modificare sau completare, în caz contrar, neconstituționalitatea lovind și actul succesiv de confirmare”<sup>11</sup> (s.n.).

Solicită a se observa că chiar dacă OUG nr.159/2022 nu preia fidel dispozițiile OUG nr. 50/2021, acestea sunt cvasi-identice, singurele diferențe notabile sunt acelea prin care s-au mărit sumele pentru decontarea navetei elevilor, fără a exista o justificare obiectivă cu privire la cuantumul acestora ceea ce conduce, în mod evident, la încălcarea art. 32 din Constituție.

În al treilea rând, solicită a se observa că dispozițiile OUG nr. 159/2022 nu sunt clare, în sensul în care nu specifică în mod expres dacă se aplică sau nu și în situația serviciilor publice de transport județean și cum se asigură finanțarea transportului județean, astfel se realizează încălcarea art. 1 alin. (3)-(5) din Constituție, ceea ce aduce atingere și principiului securității juridice.

Așa cum s-a remarcat „elaborarea legilor nu este numai o artă, ci este, în egală măsură, o știință sau mai exact o tehnică și, în plus, o tehnică dificilă”. Legea nr. 24/2000 prevede în acest sens o serie de reguli, respectiv „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.” [art. 7 alin. (4)]; „în cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite.” [art. 24]; „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc” [iar în art. 34 alin. (1)].

Astfel, Curtea Constituțională a reținut că una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative și că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat. Astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate fi dificil să se redacteze legi de o precizie totală, iar o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care să nu afecteze însă previzibilitatea legii.

Apreciază că dispozițiile Articolului unic pct. 1 alin. (1A3) și alin. (1A8) sunt neclare, în raport cu art. 84 din Legea nr. 1/2011.

Astfel, depune la dosarul cauzei un răspuns contradictoriu primit de la Consiliul Județean Constanța, care nu înțelege să respecte dispozițiile art. 84 alin. (1) invocând dispozițiile OUG nr. 159/2022 (Anexa nr. 2).

Pentru toate aceste motive, solicită a se reține că OUG nr. 159/2022 încalcă dispozițiile art. 115 alin. (6), art. 32, art. 49, art. 16, art. 47 și art. 1 alin. (3)-(5) din Constituția României, republicată.

**Prin întâmpinare, pârâțul Ministerul Educației** a solicitat respingerea acțiunii, ca fiind neîntemeiată.

În referire la suspendarea Ordinului nr.6376/2022 pentru aprobarea Normelor metodologice privind modalitatea de acordare și de decontare a sumelor forfetare pentru elevii care sunt școlarizați în altă localitate decât localitatea de domiciliu arată că Ordinul nr. 6376/2022 stabilește Normele Metodologice pentru aplicarea prevederilor art. 84 alin (1A3)-(1A4), (1A7)-(1A9) și (1A11)-(1A12) din legea educației naționale nr. 1/2011.

Prin Ordinul nr. 6376/2022, Ministerul Educației a stabilit unele direcții în privința asigurării sumelor forfetare lunare pentru cheltuielile de transport ale elevilor în funcție de distanța dintre localitatea de domiciliu și localitatea în care sunt școlarizați, dus-întors, pe durata cursurilor școlare, de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Educației, prin unitățile de învățământ în care sunt școlarizați.

Potrivit art. 15 alin.1 din Legea 554/2004, (1) Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14. și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau m parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond.

În acest context, arată că potrivit art. 14, instanța poate să dispună suspendarea executării actului administrativ numai dacă există un caz bine justificat - împrejurări legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ și producerea unei pagube iminente.

Principiul legalității actelor administrative presupune însă, atât ca autoritățile administrative să nu încalce legea, cât și ca toate deciziile lor să se întemeieze pe lege. Acest principiu impune, în egală măsură, ca respectarea acestor exigențe de către autorități să fie în mod efectiv asigurată.

Prin urmare, în procesul executării din oficiu a actelor administrative trebuie asigurat un anumit echilibru, precum și anumite garanții de echitate pentru particulari, întrucât acțiunile autorităților publice nu pot fi discreționare, iar legea trebuie să furnizeze individului o protecție adecvată împotriva arbitrarului.

Tocmai de aceea, suspendarea executării actelor administrative trebuie considerată ca fiind în realitate un eficient instrument procedural aflat la îndemâna autorității emitente sau a instanței de judecată, pentru a asigura respectarea principiului legalității.

În considerarea celor două principii incidente în materia legalității actului administrativ și al executării acestuia din oficiu, suspendarea constituie o situație de excepție, care poate fi dispusă doar în cazurile și în condițiile expres prevăzute de lege, prin îndeplinirea cumulativă a celor 2 condiții prevăzute de art. 14 din legea contenciosului administrativ (ICCJ, Secția contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 2199 din 14 aprilie 2009).

Or, în cauza de față, consideră că nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 14 alin. 1) din Legea nr. 554/2004 pentru a se dispune măsura provizorie a suspendării executării actului administrativ, referitoare la: existența unui caz bine justificat și iminența producerii unei pagube. în sensul art. 2 alin. 1 lit. (ș) din Legea nr. 554/2004. în situația în care prin executarea actului administrativ posibilele consecințe s-ar răsfrânge nu doar asupra patrimoniului reclamantilor ci și asupra terților.

Astfel de împrejurări vădite, de fapt sau/ și de drept, care sunt de natură să producă o îndoială serioasă cu privire la legalitatea unui act administrativ au fost reținute de Înalta Curte ca fiind: emiterea unui act administrativ de către un organ necompetent sau cu depășirea competenței. actul administrativ emis în temeiul unor dispoziții legale declarate neconstituționale, nemotivarea actului administrativ, modificarea importantă a actului administrativ în calea recursului administrativ.

În jurisprudența sa constantă, Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți a reținut că pentru conturarea cazului temeinic justificat care să impună suspendarea unui act administrativ, instanța nu trebuie să procedeze la analizarea criticilor de nelegalitate pe care se întemeiază însăși cererea de anulare a actului administrativ, ci trebuie să-și limiteze verificarea doar la acele împrejurări vădite de fapt și/ sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate de care se bucură un act administrativ.

Întrucât dispozițiile legale nu fac vreo distincție în acest sens, izvorul îndoielii serioase în privința legalității actului administrativ poate viza aspecte de nelegalitate substanțială, de drept material dar și cele de nelegalitate procedurală, esențial fiind, însă, ca nelegalitatea să fie evidentă, să poată fi decelată cu ușurință la nivelul aparențelor, fără o cercetare aprofundată a cauzei.

Emiterea Ordinului nr. 6376/2022 este pentru punerea în aplicare a prevederilor OUG nr. 159/2022.

Cu privire la primul motiv de nelegalitate, respectiv nerespectarea art. 7 din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională, potrivit căroră anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului, în condițiile alin. (1) cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice.- Anunțul va cuprinde:- data afișării,- o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ, solicită respingerea ca, neîntemeiat având în vedere dispozițiile art. 7 alin. 13 din Legea nr. 52/2003.

În acest sens, precizează că potrivit textului de lege precizat anterior, "prin excepție de la prevederile alin. (2), în cazul reglementării unei situații urgente sau a uneia care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în



vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public proiectele de acte normative se supun adoptării și anterior expirării termenului prevăzut de respectivul alineat".

În prezenta cauză, măsura urgenței este dată de însăși natura reglementării, adoptarea acesteia de urgență fiind impusă de Decizia nr.16 din 31 ianuarie 2023 referitoare la excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2021 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr.1/2011, pronunțată de CCR.

În mod obiectiv, procesul de adoptare a unor reglementări legale în situații de criză nu poate fi supus cerințelor aplicabile procedurii obișnuite de asigurare a transparenței decizionale, realitățile impunând adoptarea urgentă a unor norme legale de a căror aplicare depinde stabilitatea și buna funcționare a instituțiilor fundamentale ale statului.

Acțiunea reclamantei se vădește a fi neîntemeiată. În condițiile în care pretinsa vătămare a acestora nu se verifică atunci când se procedează la analiza invocatului prejudiciu.

În doctrină, s-a stabilit că vătămarea nu se referă la vătămarea produsă pur și simplu prin adoptarea actului în discuție, ci prin nerespectarea drepturilor reclamantelor, prevăzute de legea privind transparența decizională, aceasta fiind măsura derogatorie a unei acțiuni în instanță, precum cea de față, fundamentată pe dispozițiile Legii nr. 52/2003 de la regulile generale în materia contenciosului administrativ cuprinse în Legea nr. 554/2004.

Precizează că vătămarea se verifică în raport de nerespectarea dreptului reclamantei de a-și expune punctul de vedere cu privire la actul normativ ce se preconizează a fi adoptat, ori în prezenta cauză, chiar prin cererea de chemare în judecată, reclamanta a recunoscut că a participat la dezbaterile publice organizate de Ministerul Educației, depunând și amendamente la ordin.

Un alt motiv de nelegalitate invocat de reclamantă este nemotivarea ordinului atacat, pe care solicită a fi respins ca neîntemeiat având în vedere referatul de aprobare.

Prin referatul de aprobare nr.6401/DGE/18.11.2022, s-a avut în vedere necesitatea asigurării fluxului financiar, cât și modalitățile de acordare și de decontare a sumelor forfetare lunare. Scopul ordinului contestat este acela de a asigura sumele forfetare lunare pentru cheltuielile de transport ale elevilor, în funcție de distanța dintre localitatea de domiciliu și localitatea în care sunt școlarizați, dus-întors, pe durata cursurilor școlare, de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Educației, prin unitățile de învățământ în care sunt școlarizați.

Toate motivele de nelegalitate invocate de reclamantă prin cererea de suspendare nu reprezintă o argumentație pertinentă de natură să răstoarne prezumția de legalitate a emiterii actului administrativ, analiza acestora presupunând o prejudecare a fondului cauzei având ca obiect suspendare act administrativ, motiv pentru care consideră că nu este îndeplinită condiția existenței cazului temeinic justificat pentru a se dispune suspendarea actului administrativ.

Acest act administrativ se bucură de tripla prezumție, necesară și suficientă pentru a pronunța respingerea cererii de anulare: prezumția de legalitate (emiterea actului în virtutea prerogativelor acordate prin art. 13 alin.(3) din Hotărâre nr. 369/2021 din 29 martie 2021 privind organizarea și funcționarea Ministerului Educației, cu modificările ulterioare), prezumția de autenticitate (actul este emis de organul evocat prin forma sa exterioară -ștampilă, antet, semnături etc.) și prezumția de veridicitate (decizia exprimă ceea ce în mod real a decis organul emitent, corespunde adevărului în raport cu textele de lege ce stau la baza emiterii sale).

În ceea ce privește a doua condiție impusă de lege, iminența producerii unei pagube, este necesar ca reclamanta să fie amenințată cu producerea unei pagube iminente și ireparabile, precum și să facă dovada acestui aspect.

De asemenea, din dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. ș) din lege, rezultă că noțiunea de pagubă iminentă are în vedere producerea unui prejudiciu material viitor și previzibil, greu sau imposibil de reparat, condiție inexistentă în cazul de față.

Iminența producerii unei pagube nu se prezumă, ci trebuie dovedită de persoana lezată, îndeplinirea condiției referitoare la paguba iminentă presupune administrarea de dovezi care să probeze iminența producerii pagubei invocate, sub acest aspect fiind lipsite de relevanță simplele afirmații făcute de reclamantă.

În doctrină, paguba iminentă a fost definită ca fiind un prejudiciu material, nu moral, care poate consta fie într-o pierdere patrimonială importantă previzibilă și inevitabilă dacă executarea unui anumit act administrativ nu va fi suspendată, fie printr-o perturbare previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public care ar afecta un interes public.

Paguba iminentă care ar justifica suspendarea actului ar trebui să implice existența unui prejudiciu material viitor, dar previzibil, sau perturbarea gravă a funcționării unei autorități publice. Or, din aspectele invederate de către reclamantă, nu rezultă nicio pagubă iminentă prin instituirea normei criticate. În cauză, în afara afirmațiilor cu caracter general, nu au fost prezentate dovezi care să probeze producerea unei pagube iminente decurgând din executarea actului administrativ a cărui suspendare este solicitată.

Referitor la susținerea reclamantei în sensul că ordinul atacat generează blocaje în asigurarea transportului gratuit pentru elevi, susține că ordinul a intrat în vigoare după publicarea în Monitorul Oficial, astfel produce efecte juridice, că sunt efectuate plăți către elevi de la intrarea în vigoare și că în prezent se efectuează plăți în baza prevederilor OUG nr. 159/2022 și ale Ordinului Ministrului Educației nr. 6376/2022.

Referitor la susținerile reclamantei în sensul că OUG nr. 159/2022 nu este în vigoare, în sensul că nu produce efecte juridice, solicită a fi înlăturate ca, neîntemeiate având în vedere că actul normativ menționat este în vigoare încă din data de 17.11.2022.

În concluzie, consideră că nu sunt îndeplinite condițiile pentru suspendarea actului administrativ atacat, respectiv, existența unui caz bine justificat și producerea unei pagube iminente, motiv pentru care solicită respingerea cererii de suspendare a executării actului administrativ atacat ca, neîntemeiată.

**Asociația Elevilor din Constanța a depus concluzii scrise prin care a solicitat suspendarea executării Ordinului atacat, având în vedere următoarele motive:**

I. Arată că apărările Ministerului Educației formulate prin întâmpinare sunt neîntemeiate.

Cu titlu prealabil, solicită a se observa că Ministerul Educației afirmă că pentru suspendarea executării actului administrativ, nelegalitatea trebuie să fie evidentă.

În ceea ce privește aplicarea Legii nr. 52/2003, Ministerul Educației afirmă că actul administrativ a fost aprobat cu respectarea dispozițiilor art. 7 alin. (13) din Legea nr. 52/2003. Astfel, Ministerul Educației invocă o situație urgentă.

Solicită a se observa că urgența invocată de Ministerul Educației la pag. 4 din întâmpinare (urgență care nu apare în referatul de aprobare) este că pe data de 31.01.2023 a fost pronunțată Decizia nr.16/2023 a Curții Constituționale a României cu privire la neconstituționalitatea OUG nr. 50/2021.

Or, pronunțarea Deciziei nr. 16/31.01.2023 de către CCR nu putea să constituie o urgență la data de 18.11.2022 (data referatului de aprobare) sau 07.12.2022 (data semnării ordinului de ministru).

De asemenea, pretinsa urgență nu a „stopat” Ministerul Educației să înceapă procedura prevăzută de Legea nr. 52/2003, ci reprezintă o justificare post factum a încălcării respectării acestei proceduri în ansamblul acesteia.

Solicită a se observa că Ministerul Educației nu a răspuns criticilor reclamantei, neargumentând de ce nu a preluat amendamentele reclamantei, de ce nu a publicat minuta și lista amendamentelor trimise, astfel cum este precizat în Legea nr. 52/2003 și HG nr. 831/2022 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

În ceea ce privește nemotivarea actului administrativ, Ministerul Educației arată că acesta este motivat prin referatul de aprobare nr. 6401/DGE/18.11.2022.

Cu privire la referatul de aprobare, arată că acest referat nu a fost publicat pe site-ul Ministerului Educației, conform procedurii prevăzute de Legea nr. 52/2003, aspect necontestat de Ministerul Educației.

Motivul pentru care acest referat nu a fost publicat este unul care se poate deduce din studierea sumară a acestuia, respectiv faptul că acest referat a fost elaborat și semnat ulterior datei acestuia de înregistrare, fiind aparent fals.

În acest sens, arată că referatul de aprobare este înregistrat cu nr. 6041/DGE/18.11.2022, însă în conținutul acestuia se precizează, la pag. 2, că „Prezentul Ordin a fost discutat în Comisia de Dialog Social în data de 22.11.2022”.

Nu există niciun dubiu că referatul de aprobare, depus la dosar, este falsificat, având în vedere că pentru a putea fi discutat în ședința din 22.11.2022, proiectul de ordin trebuia anterior elaborat și transmis participanților. Or, în ședința comisiei din 22.11.2022 s-a precizat clar că s-a ținut cont de unele observații trimise anterior ședinței.

Deci, este de domeniul evidenței că referatul de aprobare nu a fost elaborat pe data de 18.11.2022, astfel cum apare din data de înregistrare și nici nu a fost publicat pe site-ul Ministerului Educației, astfel cum am arătat prin cererea de chemare în judecată. Aceste fapte nu au fost contestate de Ministerul Educației.

În ceea ce privește paguba iminentă, Ministerul Educației nu răspunde criticilor subscrisei ci doar afirmă că „ordinul a intrat în vigoare după publicarea în Monitorul Oficial, astfel produce efecte juridice”.

Față de această apărare a Ministerului Educației, arată că Ordinul nr. 6376/2022 a produs și produce în continuare un blocaj pentru asigurarea transportului gratuit pentru elevi, ca urmare a refuzului Ministerului Educației de a lua în considerare amendamentele reclamantei.

Ordinul nr. 6376/2022 este în contradicție cu dispozițiile Legii educației naționale nr. 1/2011 care institue gratuitate pentru elevi la serviciile publice de transport județean.

Astfel, solicită a se avea în vedere răspunsul nr. 7684/28.02.2023 formulat de Consiliul Județean Constanța prin care se precizează că:

„a) Contractele de delegare a gestiunii serviciului la nivelul județului Constanța, prevăd în cadrul Capitolului 9: Diferențe de tarif (...) următoarea procedură de acordare a diferențelor de tarif: (...) procedură diferită de cea prevăzută de Ordinul nr. 6376 din 7 decembrie 2022 (...)”.

Astfel, în momentul de față, Consiliul Județean Constanța nu înțelege să asigure gratuitate pentru elevi la transportul județean, fiind invocat Ordinul nr.6376/2022.În consecință, se aduce o pagubă materială evidentă drepturilor elevilor la transportul județean.

Un alt aspect extrem de relevant este acela că aceste bâlbe legislative continue ale Ministerului Educației riscă să lase elevii din județul Constanța, precum și locuitorii acestui județ, fără serviciul public de transport, având în vedere dispozițiile art. 67 din OUG nr. 70/2020: „Operatorii de transport au obligația de a asigura transportul gratuit al

elevilor și al altor categorii de persoane care beneficiază de facilități specifice de transport, sub sancțiunea: a) încetării contractelor de delegare a serviciului public de transport rutier de persoane prin curse regulate la nivel județean;"

De asemenea, nerespectarea procedurii prevăzute de Legea nr. 52/2003 aduce și o vătămare clară și evidentă a intereselor legitime ale Asociației Elevilor din Constanța de a participa la procedurile de transparență decizională.

Procedurile demarate de Ministerul Educației sunt pur formale și fără finalizarea, într-un dispreț total față de principiul legalității, dreptul la informație și dreptul la petiționare.

Ca urmare a acestor acțiuni ale Ministerului Educației, AEC este nevoită să demareze multiple procese pe rolul instanțelor judecătorești pentru a se asigura respectarea legii cu privire la transportul județean. A se vedea cu titlu de exemplu dosarele 499/36/2022, 1903/118/2023 etc.

În ceea ce privește intrarea în vigoare a OUG nr. 159/2022 pe care se bazează ordinul atacat, solicită a se avea în vedere că potrivit art. 5 din Legea nr. 1/2011:

(1) în domeniul educației și al formării profesionale prin sistemul național de învățământ, dispozițiile prezentei legi prevalează asupra oricăror prevederi din alte acte normative. În caz de conflict între acestea se aplică dispozițiile prezentei legi.

(2) orice modificare sau completare a prezentei legi intră în vigoare începând cu prima zi a anului școlar, respectiv universitar următor celui în care a fost adoptată prin lege.

Astfel, chiar dacă Ordonanța de Urgență nr. 159/2022 a fost publicată în Monitorul Oficial, dispozițiile acestea se integrează și se aplică doar începând cu 1 septembrie 2023, având în vedere că ordonanța nu a stabilit vreo derogare de la acestea. A considera contrariul înseamnă a lipsi de substanță dispozițiile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 1/2011.

Cu titlu de exemplu, în materie fiscală unde există dispoziții similare, se aplică derogări atunci când se dau legi sau ordonanțe. Astfel, potrivit art. IX din OG nr. 16/2022, „Prin derogare de la prevederile art. 4r din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, prevederile art. I intră în vigoare la data de 1 ianuarie 2023, cu următoarele excepții: (...)”.

Având în vedere că în mod aparent OUG nr. 159/2022 nu ar fi în vigoare, potrivit art. 5 alin. (2) din Legea nr. 1/2011, dispozițiile în vigoare pentru anul școlar 2023- 2024 trebuie să fie cele anterioare Ordonanței de Urgență nr. 50/2021, care a fost declarată neconstituțională, care reglementează foarte clar:

Elevii din învățământul preuniversitar acreditat/autorizat beneficiază de gratuitate la servicii publice de transport local și județean, rutier, naval, cu metroul, precum și feroviar la toate categoriile de trenuri, clasa a II-a, pe tot parcursul anului calendaristic [art. 84 alin. (1)];

Elevii au dreptul la decontarea cheltuielilor cu transportul de interes public desfășurat în alte condiții decât sub forma unui serviciu public. Decontarea se va realiza de către unitatea de învățământ [art. 84 alin. (1 indice3)].

**Curtea**, cu privire la **excepția de neconstituționalitate** a prevederilor O.U.G. nr. 159/2022, în raport de dispozițiile art. 1 alin. (1)-(3), art. 115 alin. (6), art. 16, art. 32 și art. 49 din Constituția României, **constată că sunt întrunite cerințele de admisibilitate** impuse de art. 29 alin. 1 – 3 din Legea nr. 147/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, având în vedere că excepția privește un act normativ care este în vigoare și care are legătură cu cauza, în condițiile în care Ministrul Educației a emis Ordinul nr. 6376/2022 în vederea punerii în executare a prevederilor Legii nr. 1/2011 astfel cum au fost modificate și completate prin O.U.G. nr. 159/2022. De

asemenea, prevederile legale arătate nu au fost constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții.

Astfel, instanța apreciază că se impune, în temeiul art.29 alin. (4) respectiv art.29 alin. (5) din același act normativ sesizarea Curții Constituționale pentru soluționarea excepției formulate.

**Curtea**, formulându-și **punctul de vedere asupra excepției** invocate de reclamantă în condițiile art. 29 alin. (4) din Legea nr. 47/1992, apreciază că excepția invocată este **întemeiată**, pentru argumentele redată în continuare.

Potrivit articolului unic al O.U.G. nr. 159/2022, publicată în Monitorul Oficial nr. 1111/17 noiembrie 2022 au fost modificate și completate prevederi din Legea nr. 1/2011 a educației naționale, astfel:

*„ Articolul 84 din Legea educației naționale nr. 1/2011, publicată în Monitorul Oficial al României. Partea I, nr 18 din 10 ianuarie 2011 cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:*

**1. Alineatele (1<sup>3</sup>), (1<sup>4</sup>), (1<sup>7</sup>) și (1<sup>8</sup>) se modifică și vor avea următorul cuprins:**

*(1<sup>3</sup>) Elevilor care sunt școlarizați în altă localitate decât cea de domiciliu li se asigură o sumă forfetară lunară pentru cheltuielile de transport, în funcție de distanța dintre localitatea de domiciliu și localitatea în care sunt școlarizați, dus-întors, pe durata cursurilor școlare, de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Educației, prin unitățile de învățământ în care sunt școlarizați. Elevii beneficiază de plata în avans a sumei forfetare lunare. Suma forfetară este neimpozabilă și nu este luată în considerare la calculul venitului mediu net lunar pe membru de familie, necesar pentru obținerea bursei de studiu și/sau a bursei de ajutor social.*

*(1<sup>4</sup>) Elevilor care sunt cazați la internat sau în gazdă în localitatea unde studiază li se asigură decontarea cheltuielilor de transport între localitatea în care studiază și localitatea de domiciliu, astfel:*

*a) contravaloarea a 4 călătorii dus-întors/lună, din bugetul Ministerului Educației, prin unitățile de învățământ unde sunt școlarizați. Decontarea se face pe baza documentelor de transport;*

*b) contravaloarea unei călătorii dus-întors efectuate în perioada fiecărei sărbători legale, din bugetul Ministerului Educației, prin unitățile de învățământ unde sunt școlarizați. Decontarea se face pe baza documentelor de transport;*

*c) suma decontată pentru facilitățile prevăzute la lit. a) și b) este neimpozabilă și nu este luată în considerare la calculul venitului mediu net lunar pe membru de familie, necesar pentru obținerea bursei de studiu și/sau a bursei de ajutor social, precum și pentru alte beneficii sociale.*

*.....*  
*(1<sup>7</sup>) Pentru facilitățile de transport acordate elevilor, prevăzute la alin. (1<sup>3</sup>), se asigură o sumă forfetară lunară de 60 de lei/lună, pentru distanța de până la 3 km. Pentru distanțele ce depășesc 3 km, suma de 60 de lei/lună se suplimentează cu 6 lei/lună, pentru fiecare kilometru.*

*(1<sup>8</sup>) În cazul în care costul transportului este mai mare decât suma forfetară prevăzută la alin. (1<sup>7</sup>), aceasta poate fi majorată cu până la 100%, dar nu mai mult decât contravaloarea documentelor de transport prezentate de către elevii care solicită suplimentarea sumei forfetare. În acest caz, sumele se decontează pe baza documentelor de transport emise de operatorii de transport. În situația în care suma forfetară lunară majorată cu 100% nu acoperă cheltuielile lunare de transport pe bază de abonament/pachet de bilete, diferența poate fi decontată din bugetele județelor/sectoarelor municipiului București.”*

**2. Alineatele (1<sup>3</sup>) și (1<sup>6</sup>) se abrogă.**

3. După alineatul (1<sup>10</sup>) se introduc două noi alineate, alin (1<sup>11</sup>) și (1<sup>12</sup>), cu următorul cuprins:

"(1<sup>11</sup>) Cuantumul sumei forfetare stabilit la alin. (1<sup>7</sup>) poate fi majorat prin hotărâre a Guvernului, inițiată de Ministerul Educației.

(1<sup>12</sup>) Modalitatea de acordare și de decontare a sumelor forfetare, pentru elevii care sunt școlarizați în altă localitate decât localitatea de domiciliu, se stabilește prin norme metodologice aprobate prin ordin al ministrului educației."

Actul normativ contestat de reclamantă prin cererea de chemare în judecată este reprezentat de Ordinul nr. 6376/2022 pentru aprobarea Normelor metodologice privind modalitatea de acordare și de decontare a sumelor forfetare pentru elevii care sunt școlarizați în altă localitate decât localitatea de domiciliu, ordin emis pentru punerea în executare a prevederilor art. 84 din Legea nr. 1/2011, modificate și completate prin O.U.G. nr. 159/2022.

Instanța reține, în formularea punctului de vedere referitor că regimul particular al ordonanței de urgență este prevăzut în art. 115 alin. (4) - (6) din Constituție și se referă la cazurile în care poate fi emisă: situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acesteia; intrarea în vigoare: numai după depunerea spre dezbatere în procedură de urgență la prima Cameră sesizată și convocarea obligatorie a Parlamentului, dacă nu se află în sesiune; domeniul de reglementare: acesta poate fi și de natura legilor organice, caz în care legea de aprobare se adoptă cu majoritatea prevăzută de art. 76 alin. (1) din Constituție; ordonanța de urgență nu poate fi însă adoptată în domeniul legilor constituționale, nu poate afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu poate viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la art. 115 alin. (4) din Constituție (spre exemplu, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005), Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență (a se vedea, mutatis mutandis, Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998). De asemenea, în accepțiunea Deciziei nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 341 din 17 aprilie 2006, "inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare (...) constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență (...). A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu" (a se vedea și Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014).

Așa fiind, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. Cu prilejul pronunțării Deciziei nr. 255 din 11 mai 2005, precizat, Curtea a reținut că „invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de

*natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței. ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară. impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi (...)*”.

Întrucât prevederile constituționale stabilesc cadrul și limitele exercitării delegării legislative, condiționând legitimitatea și deci constituționalitatea ordonanțelor Guvernului de îndeplinirea unor cerințe exprese, calificate în jurisprudența Curții Constituționale drept criterii de constituționalitate, cu privire la îndeplinirea sau neîndeplinirea exigențelor constituționale se poate pronunța doar instanța constituțională. Din analiza jurisprudenței menționate rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Prin urmare, oportunitatea legiferării se limitează, deci, la decizia de a adopta actul normativ sau nu, de a avea o conduită activă sau pasivă, în condițiile în care sunt demonstrate elementele cu caracter obiectiv, cuantificabil, prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție. Cu alte cuvinte, decizia legiferării aparține în exclusivitate legiuitorului delegat, care, dacă hotărăște reglementarea unei anumite situații juridice, are obligația de a se conforma exigențelor constituționale (a se vedea și Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017).

Pornind de la aceste premise jurisprudențiale, se impune a se analiza în ce măsură, prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 159/2022, Guvernul s-a conformat exigențelor constituționale privind demonstrarea existenței unei situații extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și motivarea urgenței în cuprinsul ordonanței.

Analizând conținutul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 159/2022, s-ar putea reține că în preambulul ordonanței de urgență, Guvernul a identificat identifice situațiile extraordinare a căror reglementare nu putea fi amânată și a motivat urgența legiferării cu privire la materiile modificate.

Astfel, Guvernul și-a motivat intervenția legislativă: *„Având în vedere faptul că dreptul la educație este consacrat în Constituția României și ținând cont de faptul că actuala reglementare a art. 84 din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, nu este suficient de precisă și previzibilă și, prin urmare, nu poate să ofere securitate juridică destinatarilor săi, beneficiarii dreptului la educație, în condițiile în care un număr mare de elevi se află în situația de a fi școlarizați în altă localitate decât cea de domiciliu și foarte mulți dintre aceștia nu au posibilități materiale pentru a susține deplasarea de la domiciliu la unitatea de învățământ, întrucât cadrul legal în vigoare trebuie să conțină garanții suficiente pentru ca dreptul la educație să fie asigurat în condiții de echitate și știind că în lipsa adoptării prezentei ordonanțe de urgență dreptul la educație nu ar putea fi exercitat în mod echitabil, foarte mulți dintre aceștia neputând să se deplaseze la unitatea de învățământ, luând în considerare faptul că anul școlar 2022-2023 a început și măsura decontării cheltuielilor de transport este esențială în desfășurarea procesului de educație în condiții echitabile, având în vedere faptul că neadoptarea prezentei ordonanțe de urgență ar genera, pe de o parte, afectarea iremediabilă a dreptului la educație al elevilor care sunt școlarizați în altă localitate decât cea de domiciliu și, pe de altă parte, ar genera imposibilitatea organizării în mod adecvat a procesului de școlarizare (...)*”.

În ceea ce privește principiul egalității, pretins a fi încălcat prin normele criticate, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, reține că *„art. 16 din Constituție vizează egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea în favoarea*

*acestora a unor drepturi și libertăți fundamentale, nu și identitatea de tratament juridic asupra aplicării unor măsuri, indiferent de natura lor (a se vedea Decizia nr. 1.615 din 20 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 99 din 8 februarie 2012)”.*

Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că o deosebire de tratament juridic este discriminatorie atunci când nu este justificată în mod obiectiv și rezonabil, aceasta însemnând că nu urmărește un scop legitim sau nu păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și obiectivul avut în vedere.

*„Statele beneficiază de o anumită marjă de apreciere în a decide dacă și în ce măsură diferențele între diversele situații similare justifică un tratament juridic diferit, iar scopul acestei marje variază în funcție de anumite circumstanțe, de domeniu și de context. În acest sens a se vedea hotărârile din 23 iulie 1968, 13 iunie 1979, 28 noiembrie 1984, 28 mai 1985, 16 septembrie 1996, 18 februarie 1999 și 6 iulie 2004, pronunțate în cauzele "Aspecte privind regimul lingvistic în școlile belgiene" împotriva Belgiei, paragraful 10, Marckx împotriva Belgiei, paragraful 33, Rasmussen împotriva Danemarcei, paragrafele 35, 38, 40, Abdulaziz, Cabales și Balkandali împotriva Regatului Unit, paragraful 72, Gaygusuz împotriva Austriei, paragraful 42, Larkos împotriva Ciprului, paragraful 29, respectiv Bocancea și alții împotriva Moldovei, paragraful 24”.*

*Situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 31 martie 2003, Decizia nr. 476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 599 din 11 iulie 2006, Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 25 mai 2011, sau Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014, paragraful 55, Decizia nr. 755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 101 din 9 februarie 2015, paragraful 23). Principiul egalității în drepturi nu înseamnă uniformitate, încălcarea principiului egalității și nediscriminării existând atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 20 din 24 ianuarie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 243 din 10 aprilie 2002, Decizia nr. 156 din 15 mai 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 339 din 26 iunie 2001, Decizia nr. 310 din 7 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 663 din 9 august 2019). Nesocotirea principiului egalității are drept consecință neconstituționalitatea discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului: Curtea a mai stabilit că discriminarea se bazează pe noțiunea de "excludere de la un drept" (Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 470 din 11 iulie 2012, Decizia nr. 164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013, sau Decizia nr. 681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014).*



Legiuitorul nu a stabilit o distincție în cadrul categoriei de persoane protejate, astfel că, teoretic, toți *elevii din învățământul preuniversitar acreditat/autorizat beneficiază de gratuitate la servicii publice de transport, conform art. 81 alin. (1) din Legea nr. 1/2011, așadar, în lipsa certitudinii referitoare la existența unor servicii publice de transport pentru elevii care nu domiciliază în localitatea de domiciliu, aceștia ar putea beneficia de o decontare parțială, situație în care elevii ar putea fi tratați diderit în privința realizării aceluiași drepturi fundamentale și ar putea constitui în sine o cauză de discriminare.*

Se constată, astfel, că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate a excepției de neconstituționalitate reglementate de art. 29 alin. 1 și 3 din Legea nr. 47/1992, întrucât privește dispoziții dintr-o ordonanță în vigoare, are legătură cu soluționarea cauzei. întrucât reclamanta solicită anularea unui act administrativ (Ordinul nr. 6376/2022) emisă în executarea ordonanței a cărei neconstituționalitate se solicită a fi constatată. este invocată în fața unei instanțe de judecată, iar prevederile legale care fac obiectul excepțiilor invocate nu au fost constatate ca fiind neconstituționale până în prezent.

Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.29 alin.4 din Legea nr. 47/1992 republicată, coroborate cu art.9 alin.1 din Legea nr. 554/2004, instanța va dispune sesizarea **Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 159/2022, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (1) – (3), art. 16, art. 32, art. 47, art. 49, art. 115 alin. (6) din Constituția României, excepție invocată de către reclamanta Asociația Elevilor din Constanța.**

*Deliberând asupra cererii de suspendare a executării Hotărârii Guvernului nr. 341/2021, în raport de susținerile părților și de dispozițiile legale incidente, Curtea constată următoarele:*

Prin demersul său judiciar, reclamanta tinde la suspendarea executării Ordinului nr. 6376/2022, susținând că există caz bine justificat având în vedere că au fost încălcate prevederile art. 7 alin. (2) și art. 12 alin. (3) din Legea nr. 52/2003 care vizează procedura prealabilă de consultare publică, iar actul contestat este nemotivat.

În ceea ce privește condițiile suspendării, instanța reține că, potrivit art. 14 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, *în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente. după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nici o formalitate.*

Condițiile în care instanța poate dispune suspendarea unui act administrativ sunt, așadar, în mod cumulativ, următoarele: existența unui caz bine justificat, necesitatea prevenirii unor pagube iminente și declanșarea procedurii prealabile administrative.

Reclamanta a îndeplinit procedura prealabilă reglementată de 7 din Legea nr. 554/2004.

Legea definește noțiunea de „caz bine justificat”, potrivit art. 2 alin. 1 lit. t din Legea nr. 554/2004 reprezintă cazuri bine justificate împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ. De asemenea, definește și noțiunea de „pagubă iminentă” ca fiind prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.

Prezumția de legalitate a actului administrativ constituie unul din fundamentele caracterului executoriu al actelor administrative, astfel că măsura suspendării efectelor

acestui este și trebuie să rămână o măsură excepțională, cu caracter vremelnic, fiind instituită pentru protecția provizorie a drepturilor și a intereselor legitime ale destinatarului actului, măsură care se impune doar dacă aducerea la îndeplinire a dispozițiilor actului contestat ar produce consecințe greu sau imposibil de înlăturat în ipoteza în care acesta ar fi ulterior anulat prin hotărâre judecătorească.

În cauză nu este îndeplinită condiția existenței unui caz bine justificat. Nu este suficient ca reclamantul să afirme existența unor motive de nelegalitate, ci trebuie să ofere elemente solide, de probațiune, care, *fără o cercetare aprofundată*, să justifice posibilitatea de formare a unui *dubiu serios asupra legalității actului*, și care să fie apte de a forma convingerea, *într-un stadiu incipient al cercetării*, că prezumția de legalitate poate fi răsturnată, cum pot fi, spre exemplu, nemotivarea actului, emiterea actului de către un organ necompetent, întemeierea pe texte de lege abrogate sau neconstituționale.

Curtea apreciază că în cauză, împrejurările legate de starea de fapt și de drept nu sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ a cărui executare se solicită a fi suspendată. Astfel, fără a analiza legalitatea actului administrativ, Curtea, procedând la o examinarea sumară a acestuia din perspectiva criticilor formulate de reclamantă, nu poate concluziona în sensul invocat de aceasta.

Trecând la analiza motivelor invocate în susținerea cererii de suspendare, instanța reține că în dovedirea cazului bine justificat se susține neparcurgerea procedurii consultării publice reglementate de Legea nr. 52/2003 republicată, privind transparența decizională în administrația publică. Potrivit dispozițiilor art. 7 alin. (13). *„Prin excepție de la prevederile alin. (2), în cazul reglementării unei situații urgente sau a uneia care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative se supun adoptării și anterior expirării termenului prevăzut de respectivul alineat.”*

Astfel, textul de lege enunțat reglementează posibilitatea ca din cauza circumstanțelor sale excepționale care impun adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative să fie supuse adoptării în procedura de urgență prevăzută de reglementările în vigoare.

Verificarea existenței unei astfel de împrejurări pentru a se stabili dacă pârătul se afla sau nu într-o astfel de situație, a necesității reglementării unei situații care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impunea adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, este o chestiune ce se va analiza în cadrul cererii de anulare a actului a cărui suspendare se solicită, la acest moment, la nivel de aparență, nefiind conturată cu evidență o împrejurare de fapt sau de drept de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ în discuție.

Curtea observă că Ordinul nr. 6376/07.12.2022 privind aprobarea Normelor metodologice de acordare și de decontare a sumelor forfetare pentru elevii care sunt școlarizați în altă localitate decât localitatea de domiciliu este dat în aplicarea în baza prevederilor art. 84 alin. (1<sup>3</sup>), (1<sup>4</sup>), (1<sup>7</sup>) - (1<sup>9</sup>), (1<sup>11</sup>) și (1<sup>12</sup>) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările aduse prin articolul unic al O.U.G. nr. 159/2022.

Prevederile art. 84 alin. (1<sup>3</sup>), (1<sup>4</sup>), (1<sup>7</sup>) - (1<sup>9</sup>), (1<sup>11</sup>) și (1<sup>12</sup>) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare nu fac vorbire de *servicii publice de transport local transport local și județean, rutier, naval, cu metroul, sau feroviar*, ci de *decontarea cheltuielilor de transport*, fără a condiționa efectuarea transportului prin intermediul serviciilor publice de transport. În raport de dispozițiile în aplicarea cărora a fost dat, art. 84 alin. (1<sup>3</sup>), (1<sup>4</sup>), (1<sup>7</sup>) - (1<sup>9</sup>), (1<sup>11</sup>) și (1<sup>12</sup>) din Legea educației naționale nr. 1/2011, Ordinul nr. nr. 6376/07.12.2022 nu prezintă vreo aparență de nelegalitate.

Reclamanta invocă aparenta incompatibilitate între dispozițiile art. 84 alin.(1), care prevede *gratuitatea* serviciului public de transport județean și decontarea limitată și condiționată a cheltuielilor de transport ale elevilor care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu sau care sunt cazați la internat sau în gazdă în localitatea unde studiază. Această incompatibilitate nu reprezintă însă o chestiune de aparentă nelegalitate a ordinului cărui suspendare se cere.

Aspectele de nelegalitate invocate de reclamantă presupun o analiză amplă a cadrului legal aplicabil într-o judecată de fond, ce presupune realizarea unui raționament logico-juridic complex, susținut de administrarea unui probatoriu adecvat, pentru a stabili asupra legalității actului normativ contestat. Or, raportat la natura litigiului, la o examinare sumară, la nivel de aparență, nu se relevă împrejurări de fapt sau de drept care să justifice suspendarea executării actului administrativ, nefiind îndeplinită în cauză condiția privind existența cazului bine justificat.

În cauză nu este îndeplinită nici condiția pagubei iminente, iminența având semnificația certitudinii producerii prejudiciului. Or, chiar reclamanta se exprimă în termeni ce exprimă incertitudinea pagubei, arătând că având în vedere emiterea ordinului, consiliile județene ar putea să se considere exonerate de obligația de a finanța transportul județean gratuit al elevilor, în conformitate cu dispozițiile OUG nr. 70/2020 și Legii nr. 1/2011, citate mai sus. Rolul suspendării este prevenirea producerii prejudiciului, dar prejudiciul trebuie să fie previzibil. Or, prejudiciul invocat este unul numai unul bănuit, „suspectat” că s-ar putea produce, neavând caracterul previzibil cerut de lege.

Apoi, Curtea reține că ordinul a cărui suspendare se cere este un act care reglementează în sens pozitiv, în sensul că nu anulează sau suspendă exercițiul unor drepturi, ci aprobă metodologia de realizare a unor drepturi – dreptul elevilor care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu sau care sunt cazați la internat sau în gazdă în localitatea unde studiază de a le fi decontate cheltuieli de transport. Suspendarea executării actului administrativ nu ar avea efectul pozitiv urmărit de asociația reclamantă, gratuitate nelimitată și necondiționată pentru serviciul de transport public județean, ci ar avea ca efect imposibilitatea temporară a destinatarilor actului de a-și realiza prevederile art. 84 alin. (1<sup>3</sup>), (1<sup>4</sup>), (1<sup>7</sup>) - (1<sup>9</sup>), (1<sup>11</sup>) și (1<sup>12</sup>) din Legea educației naționale nr. 1/2011 întrucât legea însăși impune aprobarea unei metodologii de decontare printr-un ordin al ministrului educației.

În consecință, nu numai că suspendarea ordinului nu aduce vreun beneficiu pentru persoanele fizice ale căror interese le reprezintă asociația reclamantă (potențialul refuz al autorităților publice județene de a asigura gratuitatea serviciului public de transport județean poate fi exprimat și în condițiile suspendării ordinului, direct în baza prevederilor art. 84 alin. (1<sup>3</sup>), (1<sup>4</sup>), (1<sup>7</sup>) - (1<sup>9</sup>), (1<sup>11</sup>) și (1<sup>12</sup>) din Legea educației naționale nr. 1/2011, ordinul fiind doar un act de punere în aplicare a acestor dispoziții), dar ar putea avea un efect vătămător pentru toți destinatarii actului, (care nu sunt doar elevii din județul Constanța), care vor fi în imposibilitatea realizării drepturilor lor. Astfel, Curtea apreciază că în speță nu este îndeplinită nici condiția pagubei iminente.

Nefiind îndeplinite condițiile cazului bine justificat de natură a determina suspendarea actului administrativ și nici aceea a iminenței pagubei, **va fi respinsă ca nefondată cererea de suspendare a executării Ordinului Ministrului Educației nr. 6376 din data de 7 decembrie 2022 pentru aprobarea Normelor metodologice privind modalitatea de acordare și de decontare a sumelor forfetare pentru elevii care sunt școlarizați în altă localitate decât localitatea de domiciliu.**

**PENTRU ACESTE MOTIVE,  
ÎN NUMELE LEGII**

## DISPUNE:

În temeiul art. 29 din Legea nr. 47/1992, republicată, **sesizează Curtea Constituțională** cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 159/2022, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (1) – (3), art. 16, art. 32, art. 47, art. 49, art. 115 alin. (6) din Constituția României, excepție invocată de către reclamanta Asociația Elevilor din Constanța, *cu sediul procesual ales* la Cabinet de Avocat Alexandru Bajdechi, în București, strada Săgeții nr. 5, etaj 1, birou 4, sector 2.

**Respinge, ca nefondată, cererea de suspendare a executării Ordinului Ministrului Educației nr. 6376 din data de 7 decembrie 2022 pentru aprobarea Normelor metodologice privind modalitatea de acordare și de decontare a sumelor forfetare pentru elevii care sunt școlarizați în altă localitate decât localitatea de domiciliu** formulată de reclamanta ASOCIATIA ELEVILOR DIN CONSTANȚA, cu sediul procesual ales la Cabinet de Avocat Alexandru Bajdechi, în București, strada Săgeții nr. 5, etaj 1, birou 4, sector 2, în contradictoriu cu pârâta MINISTERUL EDUCAȚIEI, cu sediul în București, sector 1, Str. General Berthelot, nr. 28-30.

Fără cale de atac în privința soluției de sesizare a Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 159/2022 și cu drept de recurs în termen de 5 zile de la comunicare, în privința soluției asupra cererii de suspendare a executării actului administrativ. Cererea de recurs se va depune la Curtea de Apel Constanța - Secția de contencios administrativ și fiscal.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea greței instanței azi, 24.03.2023.

Președinte,  
Maria Timoașcă

Grefier,  
Mirela Albu

**R O M Ȃ N I A**  
**CURTEA DE APEL CONSTANȚA**  
**SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL**  
Operator de date cu caracter personal 3170

**Dosar nr. 115/36/2023**  
Data emiterii:

**C A T R E ,**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI**  
Palatul Parlamentului, Intrarea B1,  
București, Calea 13 Septembrie nr.2, sector 5,  
cod poștal 050725

Având în vedere dispozițiile acestei instanțe, astfel cum rezultă din înscrisurile atașate, vă înaintăm alăturat:

-copia - conformă cu originalul - a Încheierii nr. 52 din 24.03.2023, prin care s-a dispus sesizarea Curții Constituționale a României cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.159/2022, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (1) – (3), art. 16, art. 32, art. 47, art. 49, art. 115 alin. (6) din Constituția României, excepție invocată de către reclamanta Asociația Elevilor din Constanța, cu sediul procesual ales la Cabinet de Avocat Alexandru Bajdechi, în București, strada Săgeții nr. 5, etaj 1, birou 4, sector 2;

-copia cererii de sesizare a Curții Constituționale, formulată de reclamanta Asociația Elevilor din Constanța;

-copia cererii de chemare în judecată formulată de reclamanta Asociația Elevilor din Constanța;

- copia întâmpinării depuse de pârâta Ministerul Educației;

- citativ din dosarul sus menționat.

**Președinte de complet,**  
**Maria Timoașcă**

**Grefier,**  
**Mirela Albu**