



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**articolului I pct. 6, articolelor III și IV din Legea nr. 91
din 26 aprilie 2012 pentru modificarea și completarea
unor acte legislative**

(Sesizarea nr.37a/2012)

CHIȘINĂU

23 mai 2013

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Igor DOLEA, *judcător-raportor*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Petru RAILEAN, *judcători*,
cu participarea dnei Corina Popa, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 16 noiembrie 2012
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 16 noiembrie 2012 de dl Serghei Sîrbu, deputat în Parlament, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, pentru controlul constituționalității articolului I pct. 6, articolelor III și IV din Legea nr. 91 din 26 aprilie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care vizează competențele autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea în domeniul înființării, reorganizării și lichidării instituțiilor de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar, precum și transmiterea gestionării financiare a respectivelor instituții din competența autorităților administrației publice locale de nivelul întâi în competența celor de nivelul al doilea.

2. Autorul sesizării a pretins că prevederile contestate încalcă principiul autonomiei locale, limitând competența autorităților publice locale de nivelul întâi în domeniul înființării, reorganizării sau lichidării instituțiilor de stat de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar. Astfel, potrivit autorului sesizării, prevederile contestate din Legea învățământului, Legea privind finanțele publice locale și Legea privind descentralizarea administrativă, în redacția Legii nr. 91 din 26 aprilie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (articolul I pct. 6, articolele III și IV), vin în contradicție cu prevederile articolelor 1 alin. (3), 2, 4 alin. (1), 8, 109, 110 alin. (1), 112 alineatele (1) și (2) și articolului 113 din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 12 aprilie 2013 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului, Guvernului, Ministerului Educației, Ministerului Finanțelor, Universității de Stat din Moldova, Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.

5. La ședința plenară publică autorul sesizării a participat personal. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dna Tatiana Potîng, viceministru al educației, și dna Rodica Josanu, șefa Secției juridice a Ministerului Educației.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

6. Prevederile relevante ale Constituției (M. O., 1994, nr. 1, art.1) sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Articolul 2 Suveranitatea și puterea de stat

„(1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

(2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.”

Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

[...]”

Articolul 7 Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 8

Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

„(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim.

[...]”

Articolul 109

Principiile de bază ale administrării publice locale

„(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

(2) Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

(3) Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar.”

Articolul 110

Organizarea administrativ-teritorială

„(1) Teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii.

[...]”

Articolul 112

Autoritățile satești și orășenești

„(1) Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși.

(2) Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe.

[...]”

Articolul 113

Consiliul raional

„(1) Consiliul raional coordonează activitatea consiliilor satești și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes raional.

(2) Consiliul raional este ales și funcționează în condițiile legii.

(3) Raporturile dintre autoritățile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune.”

7. Prevederi relevante ale Legii învățământului nr. 547-XIII din 21 iulie 1995 (M. O., 1995, nr. 62-63, art. 692) sunt următoarele:

Articolul 40¹

Competența autorităților publice în domeniul înființării,
reorganizării și lichidării instituțiilor de învățământ de stat

„(1) **Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi decid, prin coordonare prealabilă cu Ministerul Educației, înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ preșcolar și extrașcolar.**

[Alin.(2) abrogat prin Legea nr.91 din 26.04.2012, în vigoare 01.01.2013]

(3) **Autoritățile administrației publice locale de nivelul doi decid, prin coordonare prealabilă cu Ministerul Educației, înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar.**

(4) Ministerele și departamentele interesate fac propuneri de înființare, reorganizare sau lichidare a instituțiilor de stat de învățământ liceal, secundar profesional, mediu de specialitate, superior universitar, subordonate autorităților administrației publice centrale, și le înaintează spre examinare Ministerului Educației.

(5) Ministerul Educației:

[Lit.a) abrogată prin Legea nr.91 din 26.04.2012, în vigoare 01.01.2013]

b) propune înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ liceal, special, secundar profesional, complementar, mediu de specialitate, superior universitar, subordonate autorităților administrației publice centrale, și le înaintează spre examinare Guvernului.

(6) Academia de Științe a Moldovei face propuneri de înființare, reorganizare sau lichidare a instituțiilor de stat de învățământ liceal și superior universitar, subordonate Academiei de Științe a Moldovei, și le înaintează Guvernului spre examinare.

(7) Guvernul:

a) decide asupra propunerilor Ministerului Educației și ale Academiei de Științe a Moldovei privind înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ liceal, special, secundar profesional, complementar, mediu de specialitate, subordonate autorităților administrației publice centrale;

b) confirmă propunerile Ministerului Educației și ale Academiei de Științe a Moldovei de înființare, reorganizare sau lichidare a instituțiilor de stat de învățământ superior universitar și le înaintează spre aprobare Președintelui Republicii Moldova;

c) examinează și înaintează propuneri de înființare, reorganizare sau lichidare a instituțiilor de cercetări științifice, a instituțiilor de perfecționare a cadrelor și le prezintă spre aprobare Președintelui Republicii Moldova.

(8) Președintele Republicii Moldova decide asupra propunerilor Guvernului privind înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ superior universitar, precum și a instituțiilor de cercetări științifice și a instituțiilor de perfecționare a cadrelor.

(9) Președintele Republicii Moldova aprobă prin decret statutul instituției de stat de învățământ de pe lângă Președintele Republicii Moldova.”

Articolul 45

Competențele autorităților administrației publice locale

„Autoritățile administrației publice locale au în domeniul învățământului, în principal, următoarele competențe:

a) supraveghează respectarea legislației învățământului în teritoriu;

b) țin evidența copiilor de vârstă școlară obligatorie și asigură școlarizarea lor până la vârsta de 16 ani;

- c) pot asigura protecția socială a cadrelor didactice din instituțiile de învățământ (repartizarea de spațiu locativ, acordarea de facilități, conform legislației în vigoare, etc.);
- d) stabilesc amplasarea și țin evidența instituțiilor de învățământ privat din teritoriu;
- e) țin evidența și organizează tutela minorilor orfani sau fără susținători legali, precum și adopția acestora sau repartizarea lor în case de copii, școli de tip internat sau în plasament familial;
- f) asigură plasarea în câmpul muncii a absolvenților orfani, precum și a persoanelor cu handicap psihic, fizic sau de altă natură;
- g) acordă ajutor material și de alt fel familiilor cu copii preșcolari și copii cuprinși în învățământul obligatoriu, în modul stabilit;
- h) asigură transportul gratuit al elevilor la și de la instituțiile de învățământ în localitățile rurale, la distanțe ce depășesc 3 km;
- i) organizează asistența medicală gratuită și alimentația copiilor, odihna și reconfortarea elevilor și studenților în timpul vacanțelor.”

8. Prevederile relevante ale Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 (M. O., 2007, nr. 32-35, art. 116) sunt următoarele:

Articolul 3

Principiile de bază ale administrării publice locale

„(1) Administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

(2) Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

(3) Aplicarea principiilor enunțate în prezentul articol nu poate afecta caracterul unitar și indivizibil al starului.”

Articolul 4

Statutul juridic al unității administrativ-teritoriale

„Unitatea administrativ-teritorială este persoană juridică de drept public și dispune, în condițiile legii, de un patrimoniu distinct de cel al statului și al altor unități administrativ-teritoriale.”

Articolul 6

Raporturile dintre autoritățile administrației publice

„(1) Consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii.

(2) Raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

(3) Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.”

Articolul 7 Autonomia și legalitatea în activitatea autorităților administrației publice locale

„În realizarea competențelor lor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie, consfințită și garantată prin Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale și prin alte tratate la care Republica Moldova este parte.”

Articolul 9 Suportul financiar al autonomiei locale

„Pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează, aprobă și gestionează în mod autonom bugetele unităților administrativ-teritoriale, având dreptul să pună în aplicare taxe și impozite locale și să stabilească cuantumul lor în condițiile legii.”

Articolul 10 Organizarea activității autorităților publice locale

„(1) Autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii.

(2) Competențele autorităților publice locale sunt delimitate în condițiile prezentei legi între competențele autorităților publice deliberative și executive de nivelurile întâi și al doilea.”

(3) Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.”

9. Prevederile relevante ale Legii privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 (M. O., 2003, nr. 248-253, art. 996) sunt următoarele:

Articolul 2 Finanțele publice locale

„(1) Finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice naționale și includ:

1) bugetele raioanelor, constituite din:

a) bugetul raional, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce sunt în competența raionului conform legislației și a funcțiilor suplimentare delegate de Guvern;

b) bugetele locale - bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) din componența raionului;
[...]"

Articolul 3 Garanțiile autonomiei financiare

„(1) Bugetele unităților administrativ-teritoriale, specificate la art.2 alin.(1) din prezenta lege, constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale Legii privind administrația publică locală.
[...]"

Articolul 8 Delimitarea competențelor în efectuarea cheltuielilor publice

„(1) Competențele în ceea ce privește efectuarea cheltuielilor publice sunt delimitate între bugetele unităților administrativ-teritoriale în temeiul Legii privind administrația publică locală.

(2) De la bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău) sunt finanțate cheltuielile ce țin de:

[...]

5) întreținerea instituțiilor de învățământ preșcolar și complementar (extrașcolar);

6) întreținerea instituțiilor de cultură și desfășurarea activităților publice în domeniul culturii (căminelor și caselor de cultură, altor așezăminte de culturalizare);

7) întreținerea bibliotecilor și muzeelor;

8) cultura fizică și sport;

[...]

14) întreținerea altor instituții și desfășurarea altor activități atribuite, conform legislației, autorităților administrației publice locale de nivelul întâi.

[Alin.(3) exclus prin Legea nr.91 din 26.04.2012, în vigoare 01.01.2013]

(4) De la bugetele raionale sînt finanțate cheltuielile ce țin de:

[...]

2) construcția obiectivelor publice de interes raional;

3) întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deserveșc populația raionului respectiv, precum și de activitatea metodică, de alte activități din domeniu;

[...]

11) întreținerea altor instituții și desfășurarea altor activități atribuite, conform legislației, autorităților administrației publice ale raioanelor.

(5) De la bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special sînt finanțate cheltuielile ce țin de:

[...]

2) construcția obiectivelor publice pentru unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special;

3) întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului

care deservesc populația unității teritoriale autonome cu statut juridic special, precum și de activitatea metodică, de alte activități din domeniu;

[...]

11) întreținerea altor instituții și desfășurarea altor activități atribuite, conform legislației, unității teritoriale autonome cu statut juridic special.

(6) De la bugetul municipal Bălți și bugetul municipal Chișinău sunt finanțate cheltuielile ce țin de:

[...]

3) construcția obiectivelor publice de interes municipal;

[...]

7) întreținerea instituțiilor de învățământ preșcolar, școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ complementar (extrașcolar) și secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deservesc populația municipiului respectiv, cu excepția instituțiilor de învățământ specificate la alin.(2) pct.5) din prezentul articol, precum și de activitatea metodică, de alte activități din domeniu;

8) întreținerea instituțiilor de cultură și desfășurarea activităților publice în domeniul culturii (căminelor și caselor de cultură, altor așezăminte de culturalizare);

9) întreținerea bibliotecilor și muzeelor;

10) cultura fizică și sport;

[...]"

Articolul 11

Transferuri cu destinație specială

(1) Transferurile cu destinație specială se prevăd în legea bugetară anuală și în alte acte normative și pot fi alocate bugetelor unităților administrativ-teritoriale în caz de:

a) delegare de către Guvern a unor funcții suplimentare autorităților administrației publice locale;

b) adoptare de acte legislative și alte acte normative a căror aplicare necesită mijloace bugetare suplimentare pentru compensarea unor venituri ratate ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, modificarea organizării administrativ-teritoriale etc.

(1¹) Transferurile cu destinație specială stipulate la alin. (1) din prezentul articol se includ, la momentul înregistrării acestora în cont, în bugetul unității administrativ-teritoriale în baza dispoziției executorului (ordonatorului) principal de buget, cu rectificarea ulterioară a bugetului respectiv.

(2) Transferurile cu destinație specială, stipulate la alin. (1) din prezentul articol, utilizate contrar destinației se virează, până la sfârșitul anului bugetar, în mărimea sumei respective în bugetul de la care au fost primite. În cazul în care suma corespunzătoare nu este virată de bugetul respectiv, Ministerul Finanțelor, în baza dării de seamă anuale, este în drept să restabilească forțat la bugetul de stat sumele transferurilor utilizate contrar destinației prin intermediul relațiilor interbugetare.

[Alin.(3) exclus prin Legea nr.91 din 26.04.2012, în vigoare 01.01.2013]

10. **Prevederile relevante ale Legii privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 (M. O., 2007, nr. 29-31, art. 91) sunt următoarele:**

Articolul 3 Principiile descentralizării administrative

„Descentralizarea administrativă are la bază următoarele principii:

- a) principiul autonomiei locale, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice;
- b) principiul subsidiarității, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice;
- c) principiul echității, care presupune garantarea unor condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale pentru a-și atinge obiectivele în realizarea competențelor lor;
- d) principiul integrității competențelor, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea acesteia nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decât în cazurile prevăzute de lege; [...]

Articolul 4 Domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale

„(1) Pentru autoritățile publice locale de nivelul întâi se stabilesc următoarele domenii proprii de activitate:

- [...]
- g) administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale;
 - h) construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică); [...]
 - j) activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, precum și planificarea, dezvoltarea și gestionarea infrastructurilor necesare acestor tipuri de activități; [...]

(2) Pentru autoritățile publice locale de nivelul al doilea se stabilesc următoarele domenii proprii de activitate:

- a) administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale raionului;
- b) planificarea și administrarea lucrărilor de construcție, întreținere și gestionare a unor obiective publice de interes raional; [...]
- g¹) întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deserveșc populația raionului respectiv, precum și activitatea metodică, alte activități din domeniu;**
- h) administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes raional, alte activități cu caracter cultural și sportiv de interes raional; [...]

(3) Autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități.

Alte competențe proprii autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege.”

Articolul 5 Cooperarea autorităților publice

„(1) Autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și cele centrale pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități.

(2) Activitățile care trebuie desfășurate prin cooperare sînt fixate în acordurile semnate între părți, în condițiile legii, în strictă conformitate cu resursele bugetare și cu responsabilitățile asumate de ele.

(3) Acordurile încheiate vor conține stabilirea clară a surselor de finanțare și a limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte, precum și a termenelor de realizare a acordului.

[...]”

Articolul 6 Delegarea de competențe

„(1) Competențele care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică.

(2) Delegarea de competențe poate fi efectuată de Parlament, la propunerea Guvernului.”

Articolul 12 Descentralizarea financiară

„(1) Autoritățile publice locale se bucură, în condițiile legii, de autonomie financiară, adoptă bugetul lor propriu care este independent și separat de bugetul de stat.

(2) Unitățile administrativ-teritoriale dispun în mod efectiv de resurse financiare proprii, pe care le utilizează liber în realizarea competențelor lor.

(3) Autoritățile publice locale dispun de venituri fiscale proprii, stabilite de Legea privind finanțele publice locale, care constituie baza fiscală a unității administrativ-teritoriale. Ele dispun, de asemenea, și de alte venituri proprii stabilite de legea menționată și de alte acte normative.

(4) În vederea sporirii capacității financiare, autorităților publice locale li se acordă transferuri cu destinație generală. Modalitățile de calcul al sumei generale a acestor transferuri sunt stabilite de Legea privind finanțele publice locale.

(5) În vederea lichidării dezechilibrelor dintre capacitatea financiară și necesitățile de cheltuieli ale unor autorități publice locale, prin Legea privind finanțele publice locale, se stabilește un mecanism de repartizare financiară echitabilă.

(6) Ministerul Finanțelor și serviciile publice desconcentrate ale acestuia asigură accesul, fără restricții, al autorităților publice locale la informațiile privind determinarea și distribuirea resurselor bugetare prevăzute de legislație.”

11. Prevederile relevante ale Cartei Europene a Autonomiei Locale din 15 octombrie 1985 (ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997) sunt următoarele:

Articolul 3

Conceptul de autonomie locală

„1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice.

2. Acest drept este exercitat de consilii, sau adunării compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal și putând dispune de organe executive responsabile în fața lor.”

Articolul 4

Raza de acțiune a autonomiei locale

„1. Competențele de bază ale colectivităților locale sunt fixate prin Constituție sau prin lege. Totuși, această dispoziție nu împiedică a se atribui colectivităților locale competențe în scopuri specifice, în conformitate cu legea.

2. Colectivitățile locale dispun în cadrul legii de toată latitudinea de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din câmpul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități.

3. Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie.

4. Competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională numai în cadrul legii.

5. În caz de împunerică de către o autoritate centrală sau regională, colectivitățile locale trebuie să dispună, pe cât posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale.

6. Colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care le privesc direct.”

Articolul 6

Potrivirea structurilor și mijloacelor administrative cu misiunile colectivităților locale

„1. Fără a prejudicia dispozițiile generale create de lege, colectivitățile locale trebuie să poată defini ele însele structurile administrative interne cu care ele înțeleg să se doteze, în vederea adaptării lor la nevoile lor specifice și cu scopul de a permite o gestiune eficientă.

2. Statutul personalului colectivităților locale trebuie să permită o recrutare de calitate fondată pe principiile de merit și de competență; în acest scop el trebuie să reunească condițiile adecvate de formare, de remunerare și de perspectivă de carieră.”

Articolul 11

Protecția legală a autonomiei locale

„Colectivitățile locale trebuie să dispună de un drept jurisdicțional de recurs pentru a asigura liberul exercițiu al competențelor lor și respectul principiilor de autonomie locală care sunt consfințite în Constituție sau în legislația internă.”

ÎN DREPT

12. La 26 aprilie 2012 Parlamentul a adoptat Legea nr. 91 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care a amendat articolul 40¹ din Legea învățământului nr. 547-XIII din 21 iulie 1995, articolele 8 și 11 din Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 și articolul 4 din Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006, care vizează competențele autorităților publice locale în domeniul înființării, reorganizării sau lichidării instituțiilor de stat de învățământ preșcolar, primar, gimnazial, liceal și extrașcolar, precum și delimitarea competențelor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea la întreținerea instituțiilor respective de învățământ, inclusiv secundar profesional.

13. Astfel, potrivit articolului I pct. 6 din Legea nr. 91, articolul 40¹ din Legea învățământului nr. 547-XIII din 21 iulie 1995, intitulat „Competența autorităților publice în domeniul înființării, reorganizării și lichidării instituțiilor de învățământ de stat”, a fost modificat după cum urmează:

„La articolul 40¹:

alineatul (1) va avea următorul cuprins:

“(1) Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi decid, prin coordonare prealabilă cu Ministerul Educației, înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ preșcolar și extrașcolar.”

alineatul (2) se abrogă;

alineatul (3) va avea următorul cuprins:

“(3) Autoritățile administrației publice locale de nivelul doi decid, prin coordonare prealabilă cu Ministerul Educației, înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar.”

la alineatul (5), litera a) se abrogă.”

14. Articolul III din Legea nr. 91 prevede:

„Legea nr.397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr.248–253, art.996), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Articolul 8:

la alineatul (2), punctul 5) va avea următorul cuprins:

“(5) întreținerea instituțiilor de învățământ preșcolar și complementar (extrașcolar);”

alineatul (3) se abrogă;

la alineatul (4), punctul 3) va avea următorul cuprins:

“(3) întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deserveșc populația raionului respectiv, precum și de activitatea metodică, de alte activități din domeniu;”

la alineatul (5), punctul 3) va avea următorul cuprins:

“(3) întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deserveșc populația unității teritoriale autonome cu statut juridic special, precum și de activitatea metodică, de alte activități din domeniu;”

la alineatul (6), punctul 7) va avea următorul cuprins:

“7) întreținerea instituțiilor de învățământ preșcolar, școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ complementar (extrașcolar) și secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deservesc populația municipiului respectiv, cu excepția instituțiilor de învățământ specificate la alin.(2) pct.5) din prezentul articol, precum și de activitatea metodică, de alte activități din domeniu;”.

2. La articolul 11, alineatul (3) se abrogă.”

15. Potrivit articolului IV din Legea nr. 91, articolul 4 din Legea nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă a fost completat și modificat după cum urmează:

după litera g) se introduce litera g¹) cu următorul cuprins:

“g¹) întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deservesc populația raionului respectiv, precum și activitatea metodică, alte activități din domeniu;”

la litera h), cuvântul “educațional,” se exclude.

16. Autorul sesizării consideră că modificările și completările operate prin articolul I pct. 6, articolele III și IV din Legea nr. 91 din 26 aprilie 2012 încalcă principiile autonomiei locale și ale descentralizării serviciilor publice statuate la articolul 109 din Constituție, precum și principiile autonomiei decizionale, organizaționale, financiare și bugetare definite la articolul 1 din Legea privind descentralizarea administrativă.

17. În sesizare se menționează că prevederile contestate aduc atingere drepturilor și intereselor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, care nu vor mai putea stabili și defini structurile administrative interne de care au nevoie, în scopul soluționării problemelor cu care se confruntă (în speță, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ primar, gimnazial, liceal).

18. Autorul sesizării consideră că prevederile supuse controlului constituționalității încalcă articolele 1 alin. (3), 2, 4 alin. (1), 8, 109, 110 alin. (1), 112 alineatele (1) și (2) și 113 din Constituție.

19. Curtea observă că sesizarea vizează în esență stabilirea competențelor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea în domeniul înființării, reorganizării și lichidării instituțiilor de învățământ de stat, precum și transmiterea gestionării financiare a instituțiilor de învățământ primar și secundar general din competența autorităților administrației publice locale de nivelul întâi în competența autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea.

20. Curtea reține că, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, prerogativa Curții este de a stabili corelația dintre normele legislative contestate și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

21. Astfel, cu referire la articolele 1 alin. (3), 2, 4 alin. (1) și 8 din Constituție, Curtea reiterează că principiile consfințite de normele

respective reprezintă substanța oricăror proceduri de control al constituționalității actelor normative și nu au o semnificație autonomă.

22. Analizând obiectul sesizării în raport cu normele constituționale, Curtea Constituțională constată că motivele invocate referitor la neconstituționalitatea prevederilor legale contestate vizează pretinsa încălcare a articolului 109 în corelare cu articolele 112 alineatele (1) și (2) și 113 din Constituție.

23. Totodată, pentru a elucida corespunderea normelor contestate cu dispozițiile constituționale, Curtea va opera și cu jurisprudența sa anterioară, precum și cu principiile consacrate de dreptul internațional.

24. Având în vedere irelevanța prevederilor articolului 110 din Constituție pentru prezenta cauză, Curtea nu va examina pretinsa încălcare a acestui articol.

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 109 COMBINAT CU ARTICOLELE 112 ALINEATELE (1) ȘI (2) ȘI 113 DIN CONSTITUȚIE

25. În opinia autorului sesizării, prevederile supuse controlului constituționalității încalcă articolul 109 din Constituție, potrivit căruia:

„(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

(2) Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

(3) Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar.”

26. De asemenea, în raport cu prevederile contestate, autorul sesizării invocă și încălcarea articolul 112 alineatele (1) și (2) din Constituție, care prevăd:

„(1) Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sînt consiliile locale alese și primarii aleși.

(2) Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe.

[...]”

27. La fel, autorul sesizării pretinde încălcarea articolului 113 din Legea Supremă, potrivit căruia:

„(1) Consiliul raional coordonează activitatea consiliilor sătești și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes raional.

(2) Consiliul raional este ales și funcționează în condițiile legii.

(3) Raporturile dintre autoritățile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune.”

A. Argumentele autorului sesizării

28. Autorul sesizării consideră că prevederile articolului I pct. 6, articolelor III și IV din Legea nr. 91/2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative aduc atingere drepturilor și intereselor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, deoarece acestea nu vor mai putea stabili și defini ele însele structurile administrative interne de care au nevoie, în scopul soluționării problemelor cu care se confruntă (în speță, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ primar, gimnazial, liceal).

29. Autorul sesizării susține că la adoptarea prevederilor contestate Parlamentul urma să țină cont de prevederile Legii Supreme, actelor internaționale și legislației interne privind autonomia locală și să dezvolte descentralizarea administrativă în așa fel, încât autorităților administrației publice locale de nivelul întâi să le fie acordate competențe care ar asigura o autonomie locală deplină. Din contra, Parlamentul a lipsit de atribuțiile sale autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi referitoare la învățământ și a autorizat autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea să decidă, prin coordonare prealabilă cu Ministerul Educației, înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar.

30. În opinia sa, transmiterea atribuțiilor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi referitoare la învățământ către autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea diminuează rolul administrației publice locale de nivelul întâi în rezolvarea problemelor și cerințelor cetățenilor.

31. Autorul susține că Guvernul Republicii Moldova, în persoana Ministerului Educației, nu a efectuat o evaluare prealabilă a criteriilor de eficacitate și raționalitate, a impactului economic și financiar al transmiterii competențelor în materie de înființare, reorganizare sau lichidare a instituțiilor de stat de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar de la autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi la cele de nivelul al doilea și nu a consultat autoritățile locale de nivelul corespunzător în problema dată.

32. Astfel, potrivit autorului, aceste prevederi încalcă principiile autonomiei locale și ale descentralizării serviciilor publice statuate la articolul 109 din Constituție, precum și principiile autonomiei decizionale, organizaționale și financiare și bugetare definite la articolul 1 din Legea privind descentralizarea administrativă.

B. Argumentele autorităților

33. În opinia scrisă a Președintelui Republicii Moldova se menționează că învățământul este o prioritate națională. Deci, învățământul este o funcție a statului, ca unitate teritorială centralizată, și nu a administrației publice locale. Formarea bazei tehnico-materiale și a fondurilor speciale pentru dezvoltarea învățământului constituie una din principalele împuterniciri ale Executivului. Organul central de specialitate, care traduce în viață, în temeiul legii, politica Guvernului în domeniul învățământului și care conduce acest domeniu și are întreaga responsabilitate pentru această activitate, este Ministerul Educației.

34. Potrivit opiniei prezentate, atribuirea prin lege autorităților publice locale de nivelul al doilea a dreptului de a soluționa, prin coordonare cu Ministerul Educației, chestiunile privind înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar constituie un act de delegare a competențelor statului acestor autorități. Acest act corelează cu prevederile Legii privind descentralizarea administrativă.

35. De asemenea, Președintele Republicii Moldova consideră că la adoptarea prevederilor legale contestate Parlamentul s-a condus de principiul subsidiarității, care prevede că orice nivel de putere nu trebuie să aibă competențe decât pe care este în măsură să le exercite, iar la etapa actuală a dezvoltării societății majoritatea absolută a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi nu pot asigura în mod eficient organizarea și funcționarea învățământului, de aceea aceste funcții au fost redelegate celor de nivelul al doilea.

36. Parlamentul, în opinia prezentată, menționează că autonomia locală se încadrează în anumite limite, care sunt determinate de lege, fiind excluse posibilitățile de derogare și interpretare eronată a prerogativelor administrației publice locale. Respectiv, modificările și completările operate prin prevederile contestate se încadrează în câmpul legal, fiind adoptate prin lege.

37. Parlamentul susține că învățământul reprezintă un sistem unitar, iar învățământul de stat este gratuit. Deci, educația este o competență exclusivă și o responsabilitate a statului, în persoana Guvernului, care nu poate fi descentralizată și transferată în competența altor nivele de administrație publică. Transferul temporar al unor atribuții din domeniul educației către autoritățile locale se admite doar din punct de vedere al eficienței, însă numai prin mecanismul delegării și cu acoperirea integrală a tuturor cheltuielilor. Unele competențe în domeniul învățământului pot fi delegate către administrația publică locală, în condițiile legii, care prevede acoperirea financiară adecvată a competențelor delegate.

38. Potrivit opiniei Parlamentului, transferul competențelor autorităților administrației publice locale în domeniul învățământului de la nivelul întâi la nivelul al doilea a avut drept scop unificarea responsabilității pentru întreținerea instituțiilor de învățământ primar, gimnazial și liceal, acestea fiind competențe delegate, dar nicidecum proprii ale autorităților publice locale de nivelul al doilea.

39. Guvernul, în opinia sa scrisă, a menționat că politica în sfera învățământului se stabilește de către stat. Prin urmare, este dreptul și obligația statului de a stabili căile, conținutul și standardele, ce urmează să asigure dreptul la învățatură într-un mod optim.

40. Potrivit opiniei Guvernului, reforma demarată are drept scop îmbunătățirea calității educației prin consolidarea instituțiilor de învățământ, precum și utilizarea eficientă a finanțelor publice, și nicidecum limitarea autonomiei autorităților administrației publice locale de nivelul întâi. Or, învățământul, fiind o prioritate națională, urmează să fie asigurat de stat într-un mod corespunzător, în interesul întregii societăți, respectând principiul subsidiarității al descentralizării administrative.

41. Totodată, Guvernul a menționat că, potrivit prevederilor constituționale, delimitarea nivelului autorităților publice locale și a competențelor acestora este atribuția suverană a Legislativului. Astfel, legiuitorul, în scopul asigurării justului echilibru între necesitățile și posibilitățile statului, a stabilit, prin lege, competențele și limitele autorităților publice locale în domeniul înființării, reorganizării și lichidării instituțiilor de învățământ primar și secundar general.

42. Ministerul Educației, în opinia sa scrisă, a menționat că reforma din sectorul educației are ca scop utilizarea eficientă a resurselor, ceea ce contribuie la crearea condițiilor de acces la educație de calitate și oferă suport calitativ instituțiilor de învățământ primar și secundar general în realizarea programului de studii, precum și crearea unor condiții îmbunătățite atât pentru copii, cât și pentru personalul acestor instituții. Obiectivul reformelor în domeniul educației este consolidarea autonomiei educaționale și organizaționale a instituțiilor de învățământ.

C. Aprecierea Curții

43. După cum s-a menționat, modificările operate în Legea învățământului, Legea privind descentralizarea administrativă și Legea privind finanțele publice locale vizează competențele autorităților administrației publice locale în domeniul înființării, reorganizării și lichidării instituțiilor de învățământ de stat, precum și transmiterea gestionării financiare a instituțiilor de învățământ primar și secundar general de la autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi către cele de nivelul al doilea.

44. În opinia Curții, dispozițiile legale criticate reprezintă o opțiune a legiuitorului, care rezultă din normele constituționale, stipulate de art. 66 lit. d) și art. 72 alin. (3) lit. f) și k), potrivit cărora Parlamentul aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului. Prin lege organică Parlamentul reglementează organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală; organizarea generală a învățământului.

45. Cu referire la alegațiile autorului sesizării, potrivit cărora normele legale contestate încalcă principiile autonomiei locale, autonomiei decizionale și autonomiei financiare și bugetare, Curtea menționează următoarele.

46. Un element de bază al regimului constituțional îl constituie administrația publică locală, care reprezintă puterea poporului. Fiind chemată să soluționeze problemele de interes local, ea joacă un rol important în dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale și în asigurarea activității serviciilor publice.

47. Pentru organizarea unei activități eficiente a colectivităților locale, ca factor indispensabil pentru realizarea drepturilor și libertăților omului, pentru participarea cetățenilor la administrarea treburilor publice și accesul egal la funcțiile publice, ca elemente ce generează dezvoltarea societății, precum și pentru împiedicarea abuzului puterilor centrale, Constituția a consacrat în art. 109 principiile de bază ale administrării publice locale.

48. Principiile administrației publice locale reflectă tendințele de dezvoltare a puterii locale în conformitate cu regimul democratic de guvernare a țării.

49. Conform dispozițiilor constituționale, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile **autonomiei locale**, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit (art. 109 alin. (1)).

50. Autonomia locală și descentralizarea reprezintă principii definitorii în organizarea sistemului de administrare publică locală, conform standardelor internaționale, acestea fiind prevăzute în Carta Europeană a Autonomiei Locale „Fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale”. Carta conține prevederi care stipulează principiile generale ale autonomiei locale și arată necesitatea existenței unei baze constituționale și legale a autonomiei locale, definește conceptul și stabilește principiile care guvernează organizarea și competențele autorităților locale.

51. Curtea subliniază că principiul autonomiei locale ocupă un loc central între celelalte principii pe care se întemeiază administrația publică locală. Conținutul său complex reprezintă chintesența întregii activități a administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale.

52. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a rezolva și a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației locale, o parte importantă din treburile publice.

53. Invocând principiul autonomiei locale, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 13 din 14 martie 2002 a subliniat:

„Autonomia locală, privită exclusiv din punct de vedere administrativ, nu apare decât ca o ultimă treaptă de dezvoltare a descentralizării administrative, ca o formă modernă a principiului care reprezintă transferarea unor competențe de la nivel central către diverse organe, sau autorități administrative care funcționează autonom în unitățile administrativ-teritoriale, autorități alese de către colectivitățile locale respective”.

54. Constituția reglementează condițiile de exercitare a autonomiei locale și schema generală a autorităților administrației publice locale.

55. Prin articolul 96 alin. (1), Constituția abilitază Guvernul cu atribuția de a exercita conducerea generală a administrației publice. În calitate de autoritate publică de competență materială generală, Guvernul dispune de atribuții executive în toate ramurile și în toate domeniile activității administrative. Prin norma constituțională, Guvernului i se incumbă atât conducerea generală a administrației publice centrale, cât și conducerea generală a administrației publice locale, ca părți componente ale administrației publice.

56. Legea Supremă nu conține, însă, reguli aplicabile *diferențiat* autorităților administrației publice locale.

57. Art. 112 din Constituție, stipulând în alin.(1) că autonomia locală se exercită prin consiliile locale alese și primarii aleși, în alin.(2) statuează că aceștia activează **în condițiile legii**, ca autorități administrative autonome, și rezolvă treburile publice din sate și orașe.

58. Regulile principale, după care trebuie să se conducă autoritățile administrației publice locale, sunt expuse în art.113 alin.(3) din Constituție, care stipulează că raporturile dintre autoritățile administrației publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

59. Curtea reține că principiul autonomiei locale nu presupune totală independență și competență exclusivă a autorităților publice din unitățile administrativ-teritoriale, acestea fiind obligate să se supună reglementărilor legale general valabile pe întreg teritoriul țării și dispozițiilor legale adoptate pentru protejarea intereselor naționale.

60. Principiul constituțional al autonomiei locale oferă unităților administrativ-teritoriale posibilitatea de a se autoguverna la nivel local, sub rezerva de a nu aduce atingere autonomiei altor colectivități locale și intereselor generale ale națiunii și statului, propriile interese de a nu fi mai largi și în contradicție cu acestea.

61. În acest sens, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 14 din 18 mai 2004 a subliniat:

„Conform doctrinei de drept, principiul autonomiei locale presupune constituirea autorităților administrației publice locale de către populația colectivității, reglementarea exclusiv prin lege a competenței generale a autorităților administrației publice locale, autonomia financiară în stabilirea și gestionarea finanțelor publice locale, crearea serviciilor publice locale în funcție de necesitățile colectivității și capacitatea ei financiară. Aceste competențe urmează a fi exercitate în complex și guvernate de principiul proporționalității. Astfel, la atribuirea prin lege a competențelor trebuie să se țină cont de autonomia financiară a autorităților administrației publice locale, care, pentru exercitarea adecvată a competențelor, trebuie să aibă dreptul de a forma serviciile publice proprii”.

62. În context, potrivit art. 4 alin. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, competențele conferite colectivităților locale trebuie să fie, în mod normal, depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională decât în cazurile prevăzute de lege.

63. Reieșind din dispozițiile Cartei Europene a Autonomiei Locale invocate *supra*, care se regăsesc în Constituție, legiuitorul este în drept să stabilească **prin lege** competențele autorităților publice locale, să delimiteze atribuțiile autorităților administrației publice de diferite niveluri în corespundere cu normele constituționale, impunând controlul statului, prin forme specifice, asupra modului în care acestea se execută.

64. Curtea reține că modificările și completările, prin care legiuitorul a transmis autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea o parte din competențe referitoare la înființarea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor de învățământ de stat, au fost adoptate în limitele stabilite de lege.

65. Curtea reiterează că normele legale criticate vizează domeniul învățământului.

66. Învățământul constituie o prioritate națională, iar dreptul la învățătură este garantat de Constituție.

67. Politica în sfera învățământului se stabilește de către stat. Statul are obligația de a decide asupra programului și modului în care se realizează educația, nivelului până la care educația este obligatorie și faptului că educația unei persoane depinde de anumite calități ale acesteia.

68. Centrat pe principiul umanismului, democrației și dezvoltării multilaterale, învățământul, prin contribuția la formarea intelectual-spirituală, civică și fizică a tinerilor, are obligația de a asigura societatea cu resurse umane, ce vor constitui o premisă majoră a consolidării independenței statului, a creșterii potențialului său economic și cultural.

69. În Hotărârea nr. 27 din 29 septembrie 1998, Curtea Constituțională a relatat că:

”Dreptul la învățătură constituie unul dintre cele mai importante drepturi sociale ale omului. Acest drept creează premisele necesare pentru afirmarea plenară a

personalității și a demnității umane, precum și pentru dezvoltarea întregii societăți. De nivelul potențialului intelectual al persoanei depinde nu numai promovarea persoanei pe scara socială și statutul ei social, dar și progresul societății în ansamblu, evoluția vieții economice, sociale și culturale.

Constituția ocrotește prin art.35 dreptul persoanei la învățătură.

[...] Dreptul la învățătură este un drept complex prin conținutul său și prin numărul mare de subiecte implicate în realizarea lui. Este de remarcat nu numai multitudinea de componente ale conținutului acestui drept, dar și specificul juridic ce rezultă din îmbinarea libertății cu obligația, deoarece dreptul la învățătură este în același timp și o îndatorire. Aceasta explică obligativitatea unor forme de învățământ (învățământul general obligatoriu). Conținutul mixt determină specificul reglementărilor constituționale și legale. Dreptul la învățătură, ca drept fundamental, urmează să fie asigurat în așa mod încât să ofere tuturor șanse juridice egale, ceea ce implică neadmiterea discriminărilor și privilegiilor.”

70. Astfel, Curtea subliniază că, fiind de competența exclusivă a statului, domeniul educației nu poate fi descentralizat și dat în competența proprie a autorităților administrației publice locale. Către administrația publică locală pot fi delegate, prin lege, doar unele competențe, cu asigurarea finanțării adecvate a acestora.

71. Astfel, statul are dreptul și obligația de a stabili căile, conținutul și standardele ce urmează să asigure realizarea optimă a dreptului la învățătură.

72. Potrivit dispozițiilor articolelor 11 alin. 4) și 19 alin. 3) din Legea cu privire la Guvern, Guvernul dispune de următoarele împuterniciri în domeniul învățământului și tineretului: asigură condiții social-economice, creează o bază tehnico-materială și fonduri speciale pentru dezvoltarea învățământului public, tineretului și coordonează activitatea organelor administrației publice locale în vederea traducerii în viață a politicii de stat în domeniul învățământului public și tineretului.

73. La 5 iulie 2011 Guvernul Republicii Moldova a aprobat Planul național de acțiuni pentru implementarea reformei structurale în educație. Realizarea Planului național este pusă în sarcina Ministerului Educației în comun cu autoritățile administrației publice locale. Obiectivul principal al reformei este asigurarea accesului la educație de calitate (Hotărârea Guvernului nr. 484).

74. Planul național de acțiuni prevede optimizarea rețelei instituțiilor de învățământ și crearea școlilor de circumscripție. Astfel a fost instituită posibilitatea funcționării instituțiilor de învățământ de circumscripție pentru gimnazii și licee în care vor fi instruiți elevi din două sau mai multe localități.

75. Pornind de la faptul că școlile de circumscripție urmează să asigure instruirea elevilor din mai multe sate din raion, dar și luând în considerare faptul că metodologia nouă de finanțare pe bază de cost standard per elev cuprinde învățământul primar și secundar general, legiuitorul a decis ca

instituțiile respective de învățământ să fie trecute în subordinea autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea, care reprezintă interesele întregului raion / municipiu.

76. Referitor la argumentele autorului sesizării că odată cu adoptarea Legii nr. 91 „a fost adusă atingere serioasă drepturilor și intereselor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, care nu-și vor mai putea stabili și defini ele însele structurile administrative interne (reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ primar, gimnazial sau liceal) de care au nevoie pentru a soluționa problemele cu care se confruntă și care sunt cunoscute cel mai bine doar de ele însele”, Curtea reține următoarele.

77. Instituțiile de învățământ nu sunt structuri administrative interne, după cum susține autorul sesizării, iar referința la art. 6 alin. 1 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, potrivit căruia, fără a prejudicia dispozițiile generale create de lege, **colectivitățile locale trebuie să poată defini ele însele structurile administrative interne** cu care ele înțeleg să se doteze, în vederea adaptării lor la nevoile lor specifice și cu scopul de a permite o gestiune eficientă, Curtea o consideră neconcludentă.

78. Curtea reiterează că prin dispozițiile legale contestate a fost modificată competența autorităților administrației publice în domeniul înființării, reorganizării și lichidării instituțiilor de învățământ de stat.

79. Conform normelor legale contestate, autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, prin coordonare prealabilă cu Ministerul Educației, vor decide înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ preșcolar și extrașcolar.

80. Prin coordonare prealabilă cu Ministerul Educației, autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea decid înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar.

81. Atribuțiile transmise acestor organe ale administrației publice locale sunt reglementate de lege, iar statul efectuează, prin forme specifice, controlul asupra modului în care ele se exercită.

82. Potrivit art. 40¹ din Legea învățământului în redacția precedentă, **decizia** privind înființarea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor de învățământ de stat aparține Ministerului Educației, autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea înaintau doar propuneri în acest sens Ministerului Educației.

83. Curtea Constituțională consideră că atribuirea prin lege autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea a dreptului de a decide, în coordonare cu Ministerul Educației, chestiunile privind înființarea, reorganizarea sau lichidarea instituțiilor de stat de învățământ primar, gimnazial, liceal și extrașcolar *constituie un act de delegare* a competențelor statului către aceste autorități.

84. În conformitate cu art. 6 din Legea nr. 435-XVI „Privind descentralizarea administrativă”, competențele autorităților administrației publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale, respectându-se criteriile de eficacitate și raționalitate economică.

85. Prin modificările operate, asigurarea acoperirii financiare adecvate a învățământului primar, gimnazial și liceal a fost transferată administrației publice locale de nivelul al doilea. Aceste responsabilități, în opinia Curții, la fel fac parte din competențele delegate.

86. Potrivit art. 4 alin. (3) din Legea privind descentralizarea administrativă, autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, *în limitele legii*, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care *nu este exclusă* din competența lor și *nu este atribuită* altei autorități. Alte competențe proprii autorităților publice locale pot fi atribuite acestora *numai prin lege*.

87. Curtea subliniază, coordonarea de către legislativ a activității autorităților administrației publice locale în anumite domenii, în interesele generale ale statului, nu vine în contradicție cu principiul autonomiei locale, aceasta fiind o măsură necesară într-o societate democratică.

88. Curtea reține că la adoptarea modificărilor legale Parlamentul a respectat principiul subsidiarității, conform căruia orice nivel de putere nu trebuie să aibă alte competențe decât cele pe care este în măsură să le exercite. Modificările sunt conforme art. 4 alin. 3 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, conform căruia „Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie”.

89. Ținând cont de faptul că unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi nu sunt în măsură să asigure în mod eficient organizarea și finanțarea învățământului, aceste atribuții au fost redelegate celor de nivelul al doilea.

90. Curtea conchide că modificările legale au fost operate în scopul îmbunătățirii managementului sistemului educațional, eficientizării procesului de implementare a politicilor publice realizate de autoritățile administrației publice locale, gestionării conforme a resurselor financiare prevăzute pentru domeniul instructiv-educativ.

91. Modificările operate nu limitează autonomia autorităților administrației publice locale de nivelul întâi.

92. Referitor la argumentele autorului sesizării privind încălcarea principiului consultării cetățenilor, Curtea reține următoarele.

93. Consacrat prin Constituție, principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit își găsește reflectare și în Legea privind administrația publică locală (art. 8), care stabilește că „în probleme de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral”.

94. Principiul consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit vine să confirme construcția și funcționarea administrației publice locale pe principii democratice, iar rezultatele consultării pot fi atât obligatorii, cât și facultative.

95. Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede că colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cât e posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care le privesc direct (art. 4 alin. 6).

96. Din prevederile menționate rezultă că organizarea consultării cetățenilor pe probleme de interes deosebit este dreptul și competența organelor administrației publice locale.

97. În contextul celor expuse mai sus, Curtea reiterează concluzia din Hotărârea sa nr. 12 din 5 martie 2002:

„[...] Consacrat expres numai prin dispozițiile art. 109 alin. (1) din Constituție... principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit este integrat și subordonat principiului constituțional al autonomiei locale. Or, principiul autonomiei locale înglobează principiul consultării cetățenilor în probleme de interes local, știut fiind că organizarea unui referendum sau a altor forme de consultare populară intră în conținutul principiului autonomiei locale.”

98. Articolele contestate din Legea nr. 91 nu conțin prevederi care să interzică consultarea cetățenilor.

99. Astfel, normele legale contestate au fost adoptate cu respectarea prevederilor și principiilor constituționale, se încadrează în câmpul legal, iar obiecțiile autorului sesizării sunt nefondate.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

H O T Ă R Ă Ș T E:

1. Se recunosc constituționale dispozițiile articolului I pct. 6, articolelor III și IV din Legea nr. 91 din 26 aprilie 2012 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”.

2. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*.

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău,
HCC nr. 10 din 23 mai 2013
Dosarul nr. 37a/2012*