

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
pentru controlul constituționalității unor prevederi
din Legea învățămîntului nr.547-XIII din 21 iulie 1995
cu modificările și completările operate prin Legea
nr.559-XV din 25 decembrie 2003*

Nr.25 din 04.11.2004

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.208-211/28 din 19.11.2004

* * *

* M.O., 2004, nr.6-12, art.72.

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:
Victor PUȘCAȘ - președinte
Alina IANUCENCO - judecător-raportor
Mircea IUGA - judecător
Dumitru PULBERE - judecător
Elena SAFALERU - judecător
Ion VASILATI - judecător-raportor

cu participarea Maiei Țurcan, grefier, Mihai Petrache, deputat în Parlament, autorul sesizării, Ion Mițu, reprezentantul permanent al Parlamentului la Curtea Constituțională, Viorelia Moldovan-Bătrînac, viceministru al educației, reprezentantul Parlamentului, Nicolae Eșanu, viceministru al justiției, reprezentantul Guvernului, călăuzindu-se de art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit.a) și art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.559-XV din 25 decembrie 2003 "Pentru modificarea și completarea Legii învățămîntului nr.547-XIII din 21 iulie 1995".

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea deputatului în Parlament Mihai Petrache, depusă la 17 mai 2004, în conformitate cu art.24 și art.25 lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 alin.(1) lit.g) și art.39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 25 mai 2004 sesizarea a fost acceptată pentru examinare în fond.

În procesul examinării preliminare a sesizării Curtea Constituțională a solicitat puncte de vedere Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului Educației, Ministerului Economiei, Ministerului Finanțelor, Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Academiei de Științe a Moldovei, Universității de Stat din Moldova, Universității Libere Internaționale din Moldova, Academiei de Drept din Moldova, Camerei de Licențiere din Republica Moldova, Consiliului Republican al Sindicatului Educației și Științei din Republica Moldova.

Examinînd materialele dosarului, audiind informația prezentată de judecătorii-raportori și argumentele expuse de părți în ședință, Curtea Constituțională

a constatat:

1. La 25 decembrie 2003 Parlamentul a adoptat Legea nr.559-XV "Pentru modificarea și completarea Legii învățămîntului nr.547-XIII din 21 iulie 1995" (în continuare - Legea nr.559-XV), care vizează în

special organizarea și funcționarea învățămîntului privat, expunînd într-o nouă redacție art.36 și inserînd noi prevederi în art.37, contestate în sesizare.

Astfel, se solicită controlul constituționalității următoarelor prevederi din Legea învățămîntului în redacția Legii nr.559-XV:

- sintagma "cu acordul Ministerului Educației" din art.36 alin.(1),
- alineatele (5), (6), (7) și (20) din același articol avînd următorul cuprins:

"(1) Instituțiile de învățămînt privat se pot înființa, reorganiza sau desființa la inițiativa persoanelor fizice și juridice, cu acordul Ministerului Educației, în formele prevăzute de legislația civilă pentru organizațiile necomerciale".

"(5) Capitalul statutar al instituției de învățămînt privat trebuie să asigure realizarea scopurilor stabilite în prezenta lege și fixate în statutul ei și nu poate fi retras pe parcursul activității instituției de învățămînt, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație".

"(6) Capitalul statutar trebuie să fie vărsat integral, în lei moldovenești, pe contul instituției de învățămînt privat la data depunerii cererii de înregistrare".

"(7) Plafonul minim al capitalului statutar pentru instituțiile private de învățămînt este stabilit în mărime de:

a) 1 milion de lei - pentru instituțiile de învățămînt superior universitar și mediu de specialitate;

b) 500 mii de lei - pentru instituțiile de învățămînt secundar;

c) 300 mii de lei - pentru instituțiile de învățămînt primar, preșcolar și pentru celelalte unități de învățămînt".

"(20) Instituțiile de învățămînt privat trebuie să dispună, cu titlu de proprietate, de bază materială adecvată pentru desfășurarea procesului instructiv-educativ, conform standardelor educaționale de stat. Ele trebuie să dispună, în mod obligatoriu, de săli de studii, de laboratoare cu dotare corespunzătoare, de bibliotecă dotată cu fond de carte adecvat conținutului disciplinelor și nivelului instituțiilor și constituită, în cazul instituțiilor de învățămînt superior universitar, mediu de specialitate și secundar profesional, din cel puțin 3 mii de titluri de carte";

- art.37 alin.(2) lit.h) cu următorul conținut: "Temeiuri suplimentare de retragere a licenței pentru activitatea instituției de învățămînt privat constituie... absența spațiilor adecvate și dotărilor necesare pentru desfășurarea procesului de instruire și educație".

Autorul sesizării consideră că modificările și completările enunțate suprimă libera voință a persoanei de a înființa o instituție de învățămînt, admit un tratament discriminatoriu față de instituțiile private în raport cu cele publice (de stat), restrîng exercițiul dreptului de proprietate, dreptului la libertatea activității de întreprinzător, nu asigură inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, aducînd atingere prevederilor constituționale din art.9 alin.(3), art.16, art.35 alin.(5), art.54, art.126 alin.(1) și alin.(2) lit.b), lit.h), art.127 alin.(2).

În opinia sa, normele contestate contrazic de asemenea art.4 alin.(1) din Constituție, deoarece încalcă principiile Declarației Universale a Drepturilor Omului (art.26 § 3) și Convenției cu privire la drepturile copilului (art.29 § 2), potrivit cărora părinților le aparține dreptul prioritar de a alege sfera de instruire a copiilor, iar persoanelor fizice și juridice dreptul de a crea și dirija instituții de învățămînt.

2. Analizînd prevederile contestate sub raportul dispozițiilor constituționale, ale actelor normative interne și internaționale în domeniu, Curtea reține următoarele.

Cadrul legal în domeniul învățămîntului în Republica Moldova include: Constituția Republicii Moldova, Concepția dezvoltării învățămîntului în Republica Moldova, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.337-XIII din 15 decembrie 1994, Legea învățămîntului nr.547-XIII din 21 iulie 1995 (cu modificările și completările ulterioare), Legea cu privire la evaluarea și acreditarea instituțiilor de învățămînt în Republica Moldova nr.1257-XIII din 16 iulie 1997, Legea privind aprobarea Regulamentului de evaluare și acreditare a instituțiilor de învățămînt în Republica Moldova nr.423-XIV din 04 iunie 1999.

Constituția Republicii Moldova consacră expres dreptul la învățătură în art.35. Astfel, alineatul (1) al acestui articol stipulează: "Dreptul la învățătură este asigurat prin învățămîntul general obligatoriu, prin învățămîntul liceal, cel profesional, prin învățămîntul superior, precum și prin alte forme de instruire și perfecționare".

În sensul alin.(5) al articolului 35 dreptul la învățătură poate fi realizat atît prin instituțiile de învățămînt statale, cît și prin cele nestatale, care se înființează și își desfășoară activitatea în condițiile legii.

Aderînd la Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale*, în conformitate cu prevederile art.13 alin.3 al acestuia, statul s-a angajat să respecte libertatea părinților de a alege pentru copiii lor instituții de învățămînt, alte decît cele ale autorităților publice, dar conforme cu normele minimale pe care le poate prescrie sau aproba statul în materie de educație.

* Tratatate internaționale, vol.I, pag.18-29.

Convenția privind lupta împotriva discriminării în domeniul învățămîntului*, la care Republica Moldova de asemenea este parte, în art.2 lit.c) stipulează că nu constituie discriminare crearea sau menținerea de instituții de învățămînt particulare cu scopul sporirii posibilităților de învățămînt pe care le oferă puterea publică, dacă funcționarea lor corespunde acestui țel și dacă învățămîntul predat este conform cu normele care ar fi putut fi prescrise sau aprobate de către autoritățile competente. Art.5 alin.(1) lit.b) enunță că statele participante la Convenție respectă libertatea părinților de a alege pentru copii instituții de învățămînt altele decît cele ale statului, dar corespunzătoare normelor prescrise de stat.

* Tratatate internaționale, vol.I, pag.105.

Curtea relevă că normele internaționale precitate condiționează libertatea de a alege instituții de învățămînt, altele decît cele de stat, și libertatea persoanelor fizice și juridice de a crea și dirija instituții de învățămînt de cerința ca acestea să corespundă normelor minimale prescrise de stat.

În dezvoltarea dispozițiilor constituționale și în exercitarea atribuțiilor prevăzute de art.66 lit.a) și art.72 alin.(3) lit.k) din Constituție, Parlamentul, prin Hotărîrea nr.337-XIII din 15 decembrie 1994*, a aprobat Concepția dezvoltării învățămîntului în Republica Moldova, iar la 21 iulie 1995 a adoptat Legea învățămîntului nr.547-XIII** (în continuare - Legea nr.547-XIII).

* M.O., 1995, nr.17-18, art.172.

** M.O., 1995, nr.62-63, art.692.

Aceste acte, descriind strategia dezvoltării învățămîntului, enunță,

pe lângă alte principii, principiul asigurării diversității formelor organizatorice de obținere a studiilor atât în instituțiile statale de învățământ, cât și în cele private.

În scopul realizării politicii educaționale a statului, determinate de Concepția dezvoltării învățământului și Legea nr.547-XIII, Guvernul, prin Hotărârea nr.984 din 26 octombrie 1999, a aprobat Programul de stat de dezvoltare a învățământului pe anii 1999-2005*.

* M.O., 1999, nr.120-122, art.1050.

Curtea relevă că la adoptarea actelor menționate s-a ținut cont de dispozițiile Constituției, ale actelor internaționale cu privire la drepturile omului și dreptul copilului la educație, de teoriile educaționale moderne, precum și de situația reală din sistemul de învățământ al țării și de opțiunile sociale și educaționale ale populației.

Legea nr.547-XIII determină politica de stat în sfera învățământului și reglementează organizarea și funcționarea sistemului de învățământ. În art.3 legea stipulează că învățământul în Republica Moldova constituie o prioritate națională, iar în art.13 alin.(1) că învățământul poate fi de stat și privat.

Astfel, dispozițiile constituționale și normele legale citate garantează dreptul cetățeanului la învățatură, inclusiv în instituțiile de învățământ privat, întrunind condiția obligatorie a oricărui act legislativ de a apăra drepturile, libertățile și interesele legitime ale cetățenilor.

Articolul 36 din Legea nr.547-XIII în redacția Legii nr.559-XV, intitulat "Învățământul privat", prevede expres în alin.(3) că învățământul privat se organizează și funcționează pe principiul nonprofit și aplică cu strictețe standardele educaționale de stat.

Art.37 alin.(2) din aceeași lege stipulează temeieri suplimentare de retragere a licenței pentru activitatea instituției de învățământ privat.

Obiectul nemijlocit al sesizării îl constituie dispozițiile Legii învățământului privind condițiile de înființare, reorganizare și desființare a instituțiilor private de învățământ (art.36 alin.(1), exigențele înaintate față de capitalul statutar: intangibilitate, fixitate și plafon minim (art.36 alin.(5), (6), (7), obligativitatea de a dispune, cu titlu de proprietate, de bază tehnico-materială, inclusiv săli de studii, laboratoare, biblioteci dotate cu fond de carte de cel puțin 3 mii de titluri (art.36 alin.(20), retragerea licenței din cauza absenței spațiilor adecvate și dotărilor necesare pentru desfășurarea procesului de instruire și educație (art.37 alin.(2) lit.h).

Argumentele invocate în sesizare, potrivit cărora sintagma "cu acordul Ministerului Educației" din alin.(1) al art.36, alineatele (5), (6), (7), (20) ale art.36 și art.37 alin.(2) lit.h) din Legea nr.559-XV contravin dispozițiilor art.9 alin.(3), art.16, art.35 alin.(5), art.54, art.126 alin.(1) și alin.(2) lit.b) și lit.h), art.127 alin.(2) din Constituție, nu pot fi reținute pentru următoarele considerente.

Potrivit Concepției dezvoltării învățământului, Ministerul Educației elaborează și coordonează politica școlară și universitară la nivelul sistemului național de învățământ, stabilește criteriile de evaluare a activității instituțiilor de învățământ (inclusiv private) și sistemul de evaluare a cadrelor didactice aplicând instrumentele și standardele folosite la scară internațională.

Prevederi similare conține Legea învățământului, care stipulează detaliat competențele Ministerului Educației în realizarea strategiei politicii de stat în acest domeniu.

Sintagma "cu acordul Ministerului Educației" urmează a fi analizată în coroborare cu prevederile actelor enunțate și cu alte prevederi ale art.36 din Legea nr.559-XV. Astfel, art.36 alin.(9) prevede că transferarea elevilor și studenților din instituțiile de învățământ privat în cele de stat se face în condițiile stabilite de Ministerul Educației; în cazul în care instituția de învățământ privat nu a fost acreditată, absolvenții anului de studii respectiv susțin, cu aprobarea Ministerului Educației, examene de absolvire în cadrul unei instituții de învățământ acreditate (art.36 alin.(10)).

Sintagma contestată nu lezează dreptul persoanelor fizice și juridice de a înființa, reorganiza sau desființa instituții de învățământ privat, ci impune o condiție legală, justificată prin importanța învățământului ca prioritate națională și rolul Ministerului Educației în realizarea acestei priorități.

Afirmația că Ministerul Educației poate oricând refuza cererea privind înființarea, reorganizarea sau desființarea instituției de învățământ privat, ceea ce, în opinia semnatarului sesizării, echivalează cu anihilarea dreptului protejat de Constituție, nu poate fi reținută pentru motivul că orice persoană, care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ, se poate adresa pentru apărarea dreptului pretins în instanța de contencios administrativ.

Curtea remarcă că activitatea în domeniul învățământului nu este o activitate de producție, ci un proces organizat de instruire și educație, prin care persoana atinge un anumit nivel de pregătire fizică, intelectuală și spirituală, stabilit de stat. Anume în învățământ, luând în considerare importanța și specificul lui, legiuitorul impune persoanelor fizice și juridice care doresc să activeze în acest domeniu condiția de a obține în acest scop acordul Ministerului Educației.

Pentru considerentele expuse Curtea nu poate reține argumentele din sesizare că sintagma "cu acordul Ministerului Educației" încalcă prevederile constituționale cuprinse în art.9 alin.(3), art.16, art.35 alin.(5), art.126 alin.(2) lit.b).

Curtea observă că instituția privată de învățământ, în calitate de persoană juridică, trebuie să corespundă prevederilor Codului civil care dau definiția persoanei juridice. Astfel, art.55 alin.(1) din Codul civil definește persoana juridică ca organizație care are un patrimoniu distinct și răspunde pentru obligațiile sale cu acest patrimoniu, poate să dobândească și să exercite în nume propriu drepturi patrimoniale, să-și asume obligații, poate fi reclamant și pârît în instanța de judecată.

Așadar, Codul civil prevede expres că persoana juridică trebuie să aibă un patrimoniu distinct.

Din sensul art.180 și art.183 alin.(1) din Codul civil reiese că instituția, ca formă de organizație necomercială, este persoana juridică al cărei scop este altul decât obținerea de venit, constituită de către fondator (fondatori) pentru exercitarea unor funcții de administrare, sociale, culturale, de învățământ și altor funcții cu caracter necomercial.

Scopul unei instituții de învățământ privat nu poate fi altul decât asigurarea unui proces organizat de instruire și educație a persoanei conform standardelor educaționale de stat. Acest proces de asemenea cuprinde dezvoltarea bazei tehnico-materiale (săli de studii, laboratoare, biblioteci etc.), care constituie parte integrantă a sistemului de învățământ și fără de care nu poate fi asigurat un proces organizat de instruire și educație a persoanei. Cerința de a dispune, cu titlu de proprietate, de bază tehnico-materială adecvată procesului instructiv-educativ corelează cu normele enunțate ale Codului civil, cu

scopurile prevăzute de statutele instituțiilor de învățămînt privat, este în concordanță cu Convenția privind lupta împotriva discriminării în domeniul învățămîntului, în sensul căreia cuvîntul învățămînt se referă la diverse tipuri și grade de învățămînt și cuprinde accesul la învățămînt, nivelul și calitatea sa, precum și condițiile în care el este predat (art.1 alin.2).

Curtea observă că instituțiile publice de învățămînt sînt fondate și dotate de către stat, pentru asigurarea activității lor sînt prevăzute cheltuieli anuale de la buget. Astfel, sînt nefondate afirmațiile din sesizare că prevederile legale ale art.36 referitoare la capitalul statutar, la necesitatea de a dispune de bază materială cu titlu de proprietate denotă un tratament inegal și discriminatoriu față de instituțiile de învățămînt privat în raport cu instituțiile publice.

Capitalul statutar înainte de toate îndeplinește funcția de garanție a exercitării de către instituția privată de învățămînt a activității în condiții normale și a responsabilității acesteia pentru executarea obligațiilor și angajamentelor asumate. Anume îndeplinirea acestei funcții determină impunerea pentru capitalul statutar a principiilor intangibilității și fixității. Intangibilitatea capitalului statutar nu exclude utilizarea acestuia pentru derularea operațiilor legate de organizarea procesului de învățămînt.

Stabilirea plafonului minim al capitalului statutar și al fondului de carte pentru instituțiile respective de învățămînt are drept scop funcționarea efectivă a acestora și nu constituie un impediment în exercitarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice și juridice. Potrivit art.72 alin.(3) lit.k) din Constituție, organizarea generală a învățămîntului este de domeniul legii organice, și soluționarea acestor probleme ține de opțiunea discreționară a Parlamentului.

În sesizare se afirmă că prevederile art.36 alin.(20) în interacțiune cu alin.(19) din același articol și prevederile art.III din Legea nr.559-XV ignoră condițiile contractelor de arendă încheiate anterior. Curtea nu poate reține acest argument pentru motivul că legislația civilă reglementează condițiile de încetare a arendeii, inclusiv înainte de termen, și de reparare a prejudiciului material cauzat.

Pentru aceleași motive este constituțională și prevederea art.37 alin.(2) lit.h), potrivit căreia absența spațiilor adecvate și dotărilor necesare pentru desfășurarea procesului de instruire și educație servește drept temei suplimentar de retragere a licenței. Această prevedere derivă din dispozițiile art.36 și este în concordanță cu art.21 alin.(2) din Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 "Privind licențierea unor genuri de activitate"*, care stipulează că licența se retrage și în alte cazuri prevăzute de legile care reglementează relațiile în domeniul respectiv, cu Legea nr.1257-XIII din 16 iulie 1997 "Cu privire la evaluarea și acreditarea instituțiilor de învățămînt în Republica Moldova**", art.3 al căreia prevede că criteriile de evaluare și acreditare vizează toate domeniile ce țin de înființarea și funcționarea instituțiilor de învățămînt, inclusiv baza tehnico-materială. Legea nr.423-XIV din 4 iunie 1999 "Privind aprobarea Regulamentului de evaluare și acreditare a instituțiilor de învățămînt"*** de asemenea stipulează în pct.4 al Regulamentului că criteriile de evaluare și acreditare a instituției de învățămînt se referă la domeniile fundamentale de organizare și funcționare specifice instituțiilor de învățămînt: cadrele didactice, conținutul învățămîntului, baza tehnico-materială etc.

* M.O., 2001, nr.108-109, art.836.

** M.O., 1997, nr.69-70, art.583.

*** M.O., 1999, nr.80-82, art.382.

Astfel, Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă a statului, pentru asigurarea realizării scopului de interes național, învățământul constituind o prioritate națională, este în drept să reglementeze cadrul organizatorico-juridic al instituțiilor de învățământ privat, precum și să instituie un regim special pentru activitatea acestora.

Curtea nu poate reține argumentele din sesizare, potrivit cărora modificările și completările operate prin Legea nr.559-XV sînt în contradicție cu art.26 §3 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și art.29 §2 din Convenția internațională cu privire la drepturile copilului, deoarece aceste articole stipulează scopurile și principiile de educație a copiilor atît în instituțiile publice, cît și în cele private, dar nu modul de fondare a instituțiilor de învățământ privat.

Pentru motivele arătate, în temeiul art.140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.61, art.62 și art.68 din Codul jurisdicției constituționale,

Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Recunoaște constituționale următoarele prevederi din Legea învățământului nr.547-XIII din 21 iulie 1995 cu modificările și completările operate prin Legea nr.559-XV din 25 decembrie 2003:

- sintagma "cu acordul Ministerului Educației" din art.36 alin.(1);
- alineatele (5), (6), (7) și (20) din art.36;
- art.37 alin.(2) lit.h).

2. Prezenta Hotărîre 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.

Președintele
Curții Constituționale

Victor PUȘCAȘ

Chișinău, 4 noiembrie 2004.
Nr.25.