



## CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

Str. Columna 106A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)

Tel: 22-35-09, Fax: 21-35-29, mob. 079588547, [info@calm.md](mailto:info@calm.md), [www.calm.md](http://www.calm.md)

Nr. 125 din 18 septembrie 2015

Dlul Valeriu STRELEȚ,  
Prim-ministru al Republicii Moldova

Dnei Corina FUSU,  
Ministrul Educației

Copie: Cancelaria de stat  
APL I și APL II

### ADRESARE

***Privind proiectul Ordinului Ministerul Educației „Cu privire la modificarea și completarea Ordinului Ministerului Educației nr. 163 din 23 martie 2015 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției de director și director adjunct în instituțiile de învățământ general”***

Prin prezenta Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) își exprimă *nedumerirea, dezamăgirea și profund îngrijorarea* în legătură cu prevederile introduse în varianta finală a proiectului „Cu privire la modificarea și completarea Ordinului Ministerului Educației nr. 163 din 23 martie 2015 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției de director și director adjunct în instituțiile de învățământ general” – în continuare Proiect. Prin acest proiect, se urmărește lipsirea autorităților locale de nivelul I de dreptul de a iniția și organiza concursul privind ocuparea funcțiilor de conducere în instituțiile de învățământ preșcolar. Această modificare la capitolul competența autorităților locale, în afară de faptul că prezintă semne evidente de ilegalitate, neconstituționalitate și regres în raport cu varianta sa în vigoare, au apărut „peste noapte” și în secret, nefiind respectate nici elementele prevederi legale privind transparența în procesul decizional, precum și procedura specială și OBLIGATORIE de consultare a autorităților administrației publice locale, prevăzută expres de lege. În special menționăm:

1. Constatăm cu regret o lipsă de continuitate și corelare a activității/acțiunilor Ministerului Educației în raport cu cadrul legal în vigoare din domeniul administrației locale și descentralizării. Menționăm că, Regulamentul respectiv la capitolul competențele autorităților locale, a constituit subiectul unor discuții și negocieri ample cu conducerea anterioară, în rezultatul cărora s-a ajuns la o variantă logică și conformă cadrului constituțional și legal actual din domeniul autonomiei locale și descentralizării – decizia privind organizarea concursului este o competență legală, firească și exclusivă a APL 1 (în cazul instituțiilor preșcolare și extrașcolare) și APL II (în cazul instituțiilor preuniversitare), care este angajator și care conform legii emite ordinul de angajare, supraveghează activitatea directorului și din bugetul cărui se asigură funcționarea instituțiilor respective.

Totodată, modul cum au fost elaborate aceste modificări, graba, caracterul semisecret, autoritar și unilateral prin care se promovează schimbările respective, certifică o revenire la practicile din trecutul totalitar și o lipsă totală de respect față de autoritățile publice locale, precum și o desconsiderare vădită a constituției și cadrului legal din domeniul APL, autonomiei locale și descentralizării. Încălțările literei și spiritului legii în acest caz sunt într-atât de evidente, că trezesc o nedumerire și semne foarte mari privind buna credință și competența autorilor unor astfel de „novațiuni”. Se creează impresia că cineva și-a pus drept scop să discrediteze din start activitatea noii conduceri al Ministerului dat, inclusiv prin tensionarea relațiilor cu APL.

2. Conform art. 153 din Codul Educației în termen de cel mult 6 luni de la data încetării contractelor individuale de muncă autoritățile cu competențe legale de numire în funcție urmau să organizeze concursuri de ocupare a posturilor de director devenite vacante. Conform art. 141 și 142 din Codul Educației APL de ambele niveluri au atribuția de a „realiza conducerea, monitorizarea și contribui la evaluarea instituțiilor de învățământ ai căror *fondatori* sânt”.

Iar conform Legii descentralizării administrative pentru APL de nivelul I ca domeniu de competență proprie sunt stabilite „construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea *instituțiilor preșcolare și extrașcolare* (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică)”, iar pentru APL de nivelul II sunt stabilite - „*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*”.

Prin urmare, reieșind din sensul actelor legislative menționate, pentru nivelul I al APL ca domeniu de competență proprie rămân conform noi terminologii din Codul Educației următoarele:

- 1) instituțiile de educație ante-preșcolară – creșă, centru comunitar de educație timpurie,
- 2) instituțiile de învățământ preșcolar – grădiniță de copii, centru comunitar de educație timpurie;
- 3) instituțiile de învățământ extrașcolar – școală (de arte, teatru; de sport etc.), centru de creație, club sportiv.

Totodată, conform art. 50 alin. (5) din Codul Educației funcțiile de director și de director adjunct se ocupă prin concurs, în baza criteriilor de competență profesională și managerială. Regulamentul de organizare și desfășurare a concursului pentru ocuparea funcției de director și de director adjunct se aprobă de Ministerul Educației. La 23 martie 2015 Ministerul Educației a aprobat Regulamentul în cauză, care trebuie să fie în limitele (să respecte sensul) legislației din domeniul educației precum și administrației publice locale.

Atragem atenție că conform art. 6 din Lege privind administrația publică locală “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”, iar “*între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare*”.

Însă conform Proiectului se propune să fie *schimbată responsabilitatea de organizare a concursului* pentru funcția de „directori în instituțiile de educație ante-preșcolară (creșă, centru comunitar de educație timpurie), instituțiile de învățământ preșcolar (grădiniță de copii, centru comunitar de educație timpurie) și instituțiile extrașcolare (de nivel local)” *de la primar la organul local de specialitate în domeniul învățământului care sânt „create de autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea în forma organizatorică de subdiviziuni interioare, subordonate consiliilor raionale/municipale”, adică este vorba de direcțiile raionale/municipale/UTA Găgăuzia de învățământ.*

Cele propuse în Proiect reprezintă o încălcare flagrantă a prevederilor constituționale și legale, ce se manifestă prin amestec abuziv din partea structurilor APL de nivelul al doilea în organizarea și activitatea APL de nivelul întâi. Altfel spus, noua procedură propusă este contrară nu numai principiilor autonomiei locale, dar și însuși prevederilor și sensului Codului Educației, care zice că APL de nivelul I dețin competența deplină, adică sunt proprietari, angajatori, și finanțatori ai instituțiilor de învățământ locale respective. Deci, anume doar APL de nivelul întâi sunt în drept să emită dispoziția privind organizarea concursului directorilor.

3. Un alt aspect extrem de important și desconsiderat în cazul dat de către autorii modificărilor la Regulamentul în cauză, vizează diferența principială care există între autoritățile locale de nivelul I și cele de nivelul II. În acest sens, organul local de specialitate în domeniul educației este Direcția raională Educație care este o parte componentă și structură descentralizată din subordin autorităților locale de nivelul II. Totodată conform întregului cadru constituțional/legal din domeniul autonomiei locale și descentralizării, între autoritățile locale de nivelul I și II, precum și între APL și autoritățile centrale – NU există raporturi de subordonare. Iar toate relațiile între aceste nivele de administrație publice se bazează pe principiile colaborării, legalității și transparenței (art. 6 al Legii nr. 436). Ceea ce înseamnă că NU poate o structură din cadrul altui nivel de administrare publică (cum este în cazul dat Direcția raională educație), să decidă în privința organizării concursului privind ocuparea posturilor de conducere, în privința instituțiilor publice, care se află în subordinea și la finanțarea altor nivele de administrație publică (în cazul dat APL 1). Doar cel care este considerat angajator în baza legii, este în drept să emită ordinul de organizare a concursului respectiv. Altfel suntem în fața unui abuz și amestec flagrant în competențele autorităților locale.
4. În același context, este relevantă și explicită baza legală și jurisprudența Curții Constituționale la acest capitol. Astfel, conform art. 109 din Constituția Republicii Moldova și conform art. 1 din Legea privind descentralizarea administrativă, *APL sunt organizate și activează autonom (atît din punct de vedere organizațional cât și funcțional) în condițiile legii și conform atribuțiilor stabilite de lege*. Cele menționate de asemenea rezultă și din Carta Europeană a autonomiei locale, ratificată fără rezerve de Republica Moldova încă din anul 1997 și în vigoare din 1 februarie 1998.

Legea privind descentralizarea administrativă prevede de asemenea următoarele principii ale descentralizării administrative:

- *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;*
- *principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sânt legate de procesul descentralizării administrative.*

De asemenea art. 8 din Legea menționată prevede că autoritățile administrației publice locale sânt consultate în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.

Cele menționate sunt în concordanță și cu *jurisprudența Curții Constituționale* care menționează că „este insuficientă și incompletă executarea doar a dispozitivului hotărârii Curții Constituționale. Respectarea efectului general obligatoriu al hotărârilor Curții Constituționale nu înseamnă doar a da eficiență dispozitivului acestora, ci și, în egală măsură, considerentelor, respectiv interpretării date de Curtea Constituțională textelor Constituției, or, hotărârea este un întreg, o unitate a considerentelor și dispozitivului.

Executarea hotărârii Curții Constituționale trebuie să comporte un dublu efect juridic. În primul rând, aceasta trebuie să reprezinte o garanție pentru protecția dreptului subiectiv al fiecăruia și, în al doilea rând, să devină izvor de drept pentru legiuitor și executiv, jucând rolul unui dirigitor în domeniul dezvoltării dreptului. Doar împreună aceste aspecte pot garanta supremația Constituției prin asigurarea constituționalității actelor normative<sup>1</sup>”.

Conform dispozitivului Hotărârii Curții Constituționale nr. 7 din 13.02.2014 “Pentru controlul constituționalității alineatului (7) al articolului 88 din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 și potrivit jurisprudenței sale anterioare “Curtea reiterează că un element de bază al regimului constituțional îl constituie administrația publică locală. Fiind chemată să soluționeze problemele de interes local, ea joacă un rol important în dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale și în asigurarea activității serviciilor publice” (pct. 103). Exercitând plenipotențiar competențele atribuite conform articolului 72 alin.(3) lit. f) din Constituție, Parlamentul a adoptat Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care la articolul 3 alin.(1) preia principiile constituționale de bază ale administrării publice locale, iar la alineatul (2) definește modul de realizare a principiului autonomiei locale prin *autonomia decizională, organizațională, gestionară și financiară*” (pct. 107).

Curtea face referință și la Hotărârea nr.17 din 5 august 2003, unde tot ea a statuat:

“*Considerând administrația publică locală ca o parte componentă a autorităților publice ale statului, Constituția obligă statul să contribuie la dezvoltarea și protejarea administrației publice locale, care, în limitele competențelor sale, este autonomă*. Autonomia locală înseamnă dreptul colectivităților de a-și satisface propriile interese legale fără amestecul autorităților centrale, ea constituie un complex de atribuții date în competența organelor de administrare publică locală. Atribuțiile transmise acestor organe sânt reglementate de lege, iar statul exercită, prin forme specifice, controlul asupra modului în care ele se execută.”

De asemenea Curtea reiterează și acceptă principiile generale enumerate de Carta Europeană a Autonomiei Locale, cum ar fi „competențele de bază ale colectivităților locale sunt fixate prin Constituție sau prin lege. 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. 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. 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. 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 eficace. 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.”.

<sup>1</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr.1 din 15.01.2015, precum și alte Hotărâri ale Curții.

Astfel, în coroborare cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale (art. 4 alin. 4) și Legii nr. 436/2006 (art. 6 și 10), rezultă direct că competența APL în domeniul dat este deplină și exclusivă! Cu alte cuvinte, inclusiv decizia privind organizarea concursului de selectare a conducătorilor/directorilor instituțiilor educaționale din subordine, aparține în exclusivitate autorităților locale respective și care conform LEGII dețin statutul de ANGAJATORI. Angajatorul este cel care organizează concursul, incluzând în comisia respectivă, inclusiv reprezentanți ai organelor de specialitate. În acest sens, nu poate o altă autoritate publică, mai ales de alt nivel (central sau de nivelul II), să fie organizatorul concursului în privința instituțiilor din subordinea APL 1. În caz contrar, suntem în fața încălcării grave a mai multor principii constituționale, norme de drept național și internațional în vigoare.

Cu regret, trebuie să constatăm în mod repetat, că aceste prevederi legale majore și concluzii ale Curții Constituționale au fost desconsiderate și chiar încălcate în mod flagrant în cazul dat.

- De asemenea, reiterăm că astfel de situații apar și din lipsa unor consultări prealabile cu APL/CALM, adică neimplicarea din start a reprezentanților APL în procesul de elaborare a unor astfel de propuneri, aceasta fiind contrar mai multor acte normative naționale și internaționale: Carta Europeană a Autonomiei Locale în vigoare din 01.02. 1998 (art. 4 alin. 6); Legea nr. 435 privind decentralizarea administrativă care se referă la *principiile dialogului instituțional și parteneriatului public-public* (art. 3); Legea nr. 436 privind administrația publică cală (art. 6) etc.

Toate aceste acte normative OBLIGĂ autoritățile publice centrale la o poziție pro-activă și acțiuni concrete în vederea ASIGIRĂRII unui dialog real și efectiv cu autoritățile locale și asociațiile sale reprezentative. Iar simpla publicare a unor anunțuri sau proiect pe situri, reprezintă mai degrabă o formalitate și nicidecum nu se încadrează în sensul și litera legii privind instituirea unui dialog instituțional real, efectiv și corespunzător.

- În afară de cele menționate mai sus, atragem atenția asupra faptului că situația în domeniul autonomiei și democrației locale, alături de situația în domeniul justiției și luptei cu corupția, este un capitol extrem de important și restant în cadrul relațiilor Republicii Moldova cu Consiliul European. Toate abuzurile contra autonomiei locale și încălcările angajamentelor asumate prin diverse acte internaționale fiind monitorizate sistematic și cu strictețe. Aspect, extrem de important în contextul solicitărilor Republicii Moldova de a fi scoasă de sub monitorizarea Consiliului European și trecută la o altă etapă.

Prin urmare, în conformitate cu cele menționate mai sus, CEREM:

- Excluderea din textul proiectului respectiv a prevederilor neconstituționale și ilegale ce limitează autonomia locală și lipsesc APL 1 de dreptul de a decide în privința organizării concursului.
- Revenirea la varianta actuală a **Regulamentului cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției de director și director adjunct în instituțiile de învățământ general**, prin care organizarea concursului pentru directorii instituțiilor de educație ante-preșcolară, instituțiile de învățământ preșcolar și instituțiile extrașcolare (de nivel local) urmează să fie organizat integral de către APL de nivelul I, prin emiterea dispoziției de către primar.
- Asigurarea pe viitor a unui proces real și efectiv de implicare/consultare a autorităților publice locale în cazul elaborării/adoptării tuturor actelor ce vizează drepturile și interesele APL.

**Cu respect,**

**Viorel FURDUI**  
**Director Executiv al CALM**

Executor: V. Rusu, expert CALM  
tel. 22 35 09

