

CĂTRE
INSTITUȚIA PREFECTULUI JUDEȚULUI CLUJ
COMITETUL JUDEȚEAN PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ CLUJ

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care **vă solicităm**

1. **Revocarea parțială a Hotărârii nr. 56 din 20 octombrie 2020, în sensul revocării art. 1 privind modificarea scenariilor de funcționare pentru unele unități de învățământ preuniversitar de pe raza județului Cluj (în continuare „Hotărârea 56”), aceasta fiind vădit nelegală, disproporționată în raport de scopul vizat, discriminatorie și nemotivată.**

CONSIDERENTE

I. Aspecte relevante cu privire la Hotărârea CJSU nr. 56/20.10.2010 – natura juridică

1. Prin art. 1 din Hotărârea nr. 56/20.10.2020 a Comitetului Județean pentru Situații de Urgență Cluj, s-a dispus trecerea la scenariul de funcționare 3, pentru toate unitățile de învățământ preuniversitar de pe raza municipiului Cluj-Napoca, a comunelor Florești și Tritenii de Jos. Mai exact, prin Hotărâre s-a dispus suspendarea pentru o perioadă de 14 zile a dreptului preșcolarilor și școlărilor de a frecventa cursurile grădinițelor și școlilor, precum și dreptul și obligația unităților de învățământ de a presta serviciile educaționale. În ceea ce privește desfășurarea activității în creșe și în instituții care funcționează în regim de centru educațional sau afterschool, hotărârea nu a produs niciun efect.
2. La adoptarea hotărârii s-a avut în vedere, conform mențiunilor din cuprinsul acesteia situația comunicată de DSP Cluj privind rata incidenței cumulate cu îmbolnăviri Covid-19 la 1000 de locuitori, referitor la perioada 06.10.2020 – 19.10.2020. Din punct de vedere a temeiului legal au fost invocate prevederile Legii nr. 1/2011, ale Legii nr. 95/2006, OUG 141/2020, OUG 21/2004, HG 557/2016 și ale Ordinului comun 5487/2020 al MEC și MS.

3. Art. 1 din Hotărârea nr. 56/2020 a CJSU Cluj este vădit nelegală deoarece nu trece de niciunul din testele impuse de art. 53 din Constituție fiind contrară legii, lipsită de necesitate și de proporționalitate, discriminatorie și nemotivată.

Caracterul vădit nelegal al Hotărârii 56

4. Din punct de vedere al naturii sale juridice, cât timp prin art. 1 din Hotărârea CJSU au fost închise de o manieră colectivă toate unitățile de învățământ de pe raza municipiului Cluj Napoca, ea trebuie calificată ca fiind un act normativ care a instituit o restrângere a unor drepturi și libertăți fundamentale. Prin art. 1 al Hotărârii, a fost restrânsă exercitarea dreptului la educație, care este garantat de art. 32 din Constituție, art. 2 din Protocolul nr. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului și respectiv de art. 28 din Convenția internațională privind drepturile copilului, ratificată de România prin Legea nr. 18/1990.
5. Dreptul la educație sau dreptul la învățătură implică dreptul la instruire școlară al copilului și, corelativ, obligația statelor de a asigura accesul nerestricționat al copiilor la unitățile educative¹. Trecerea unităților de învățământ în scenariul 3 creează o restrângere evidentă a dreptului la educație, afectând în egală măsură copiii și instituțiile de educație. E adevărat că dreptul la educație este un drept relativ, care poate fi restrâns în anumite situații. Normele de drept constituțional indică care sunt condițiile în care o astfel de restrângere poate fi justificată.
6. Potrivit art. 53 din Constituție:
 - 1) *Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.*
 - 2) *Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.*
7. La rândul său, art. 2 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului nici măcar nu cuprinde vreo clauză derogatorie, stabilind că: *Nimănui nu i se poate refuza dreptul la instruire. Statul, în exercitarea funcțiilor pe care și le va asuma în domeniul educației și învățământului, va respecta dreptul părinților de a asigura această educație și acest învățământ conform convingerilor lor religioase și filozofice.*

¹ **R. Chiriță**, *Convenția comentată – ediția a II-a*, ed. CH Beck, p. 685.

8. Având în vedere natura art. 1 al Hotărârii 56, acesta trebuie supus examenului impus de art. 53 din Constituție, respectiv: să fie prevăzută de o lege (a), să fie necesară într-o societate democratică (b), să fie proporțională cu scopul vizat (c) și să nu fie aplicată în mod discriminatoriu (d). Niciuna dintre aceste condiții nu este îndeplinită.
9. În egală măsură, pentru a îndeplini exigențele impuse de art. 8 din OUG 57/2019, pentru a putea fi verificate legalitatea Hotărârii 56 este obligatoriu ca aceasta să fie suficient motivată astfel și să indice clar condițiile care au dus la adoptarea ei, iar hotărârea nu este motivată deloc (e).

(a) *Măsura închiderii tuturor unităților de învățământ din municipiul Cluj-Napoca nu este prevăzută de lege.*

10. Astfel cum rezultă din dispozițiile art. 53 din Constituție, prima premisă de legalitate a unei măsuri restrictive de drepturi fundamentale este necesitatea ca aceasta să fie prevăzută de o lege.
11. Din acest punct de vedere, sunt relevante considerentele recent reiterate de Curtea Constituțională în contextul analizei măsurilor dispuse de autorități generate de pandemie². Curtea Constituțională a indicat prin considerente a căror respectare este obligatorie faptul că *prevederile constituționale ale art. 53 sunt univoce: exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege. În ceea ce privește conceptul de "lege", Curtea Constituțională a reținut că acesta are mai multe înțelesuri, în funcție de distincția ce operează între criteriul formal sau organic și cel material. Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop.*
12. Cu alte cuvinte, nici hotărârile de guvern și nici ordinele de ministru nu pot fi considerate legi în sensul art. 53 care să permită restrângerea drepturilor fundamentale. Mai mult, prin raportare la prevederile art. 73 alin. 3 lit. n) din Constituție, organizarea sistemului de educație – care include sau ar trebui să includă și situațiile în care cursurile se desfășoară online – se realizează exclusiv prin lege organică.
13. În cazul Hotărârii 56, singurele texte legale în baza cărora suspendarea cursurilor ce implică prezența fizică a copiilor sunt următoarele:
 - art. 38 (1) Legea nr. 55/2020 (singura lege organică invocată ca temei al hotărârii) - *Pe durata stării de alertă, activitățile didactice ce impun prezența fizică a antepreșcolarilor, preșcolarilor și elevilor în unitățile de învățământ se pot suspenda, la propunerea consiliului de administrație a*

² Decizia CCR nr. 152/2020, considerentele 19-21, 23 și urm.

unității de învățământ preuniversitar, cu avizul inspectoratului școlar județean/Inspectoratului Școlar al Municipiului București și al direcției de sănătate publică județene/Direcției de Sănătate Publică a Municipiului București și cu aprobarea prin hotărâre a comitetului județean pentru situații de urgență/Comitetului Municipiului București pentru Situații de Urgență, pe baza argumentelor legale privind starea de sănătate". Această prevedere reglementează de fapt o altă ipoteză, cea în care unitatea de educație cere suspendarea temporară a activității.

- art. 10, Anexa 3 din HG 856/2020, care nu are în preambulul Hotărârii și care sigur nu este lege organică. Acest text stabilește:
 1. *activitatea în creșe, grădinițe și afterschool-uri este permisă numai cu respectarea condițiilor stabilite prin ordin comun al ministrului educației și cercetării, al ministrului muncii și protecției sociale și al ministrului sănătății, emis în temeiul art. 71 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare;*
 2. *în cadrul unităților/instituțiilor de învățământ sunt permise activitățile didactice și alte activități specifice, precum și organizarea și desfășurarea examenelor pentru elevi/studenti, cadre didactice, în condițiile respectării măsurilor de prevenire, stabilite prin ordin comun al ministrului educației și cercetării și al ministrului sănătății, emis în temeiul art. 71 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare;*
- Art. 16 din anexa la Ordinul comun MEC/MS nr. 5487/1494/2020 vizează tot ipoteza în care suspendarea cursurilor se face la propunerea unității de învățământ.

14. Din analiza textelor indicate *supra*, chiar și a celor care nu sunt „lege” în sensul art. 53 din Constituție, ci de HG sau ordin de ministru rezultă foarte clar faptul că suspendarea cursurilor care implică prezența fizică a copiilor poate fi luată doar în mod individual în raport de fiecare unitate de învățământ la solicitarea formulată de consiliul de administrație și în condițiile în care sunt îndeplinite condițiile de îmbolnăvire în cazul efectivului uneia sau mai multor grupe sau clase.

15. În fapt, singurul loc din legislație unde se menționează trecerea unităților la scenariul 3 în cazul în care rata de incidență a cumulată a îmbolnăvirilor cu COVID depășește 3/1000 locuitori este în anexa anexei la Ordinul comun MEC/MS nr. 5487/1494/2020, unde se menționează o astfel de variantă, dar în contextul alegerii scenariului pentru data de 14 septembrie. Atât.

16. Pe scurt, decizia trecerii tuturor unităților școlare în scenariul 3 cu consecința suspendării activităților școlare obișnuite nu este prevăzută de

niciun act normativ în vigoare. Cu atât mai puțin, nu este prevăzută într-o lege organică sau vreun alt act normativ cu forța legii organice.

(b) Măsura prevăzută de art. 1 din Hotărârea CJSU 56 nu este necesară într-o societate democratică pentru protejarea sănătății publice.

17. În egală măsură, Hotărârea nu îndeplinește nici celelalte condiții pe care le impune art. 53 din Constituție, necesitatea măsurii și proporționalitatea sa cu scopul legitim urmărit, în cazul de față protecția sănătății publice. În cadrul examenului de proporționalitate al măsurii se impun a fi verificate dacă exista o nevoie imperioasă de a adopta măsura în discuție, dacă autoritatea avea posibilitatea să aplice o măsură mai puțin drastică și dacă măsura este severă în raport de scopul urmărit.

18. Fără îndoială, în cazul unităților de învățământ preuniversitar care nu au înregistrat cazuri de infectare cu virusul SARS-CoV-2 într-un interval de 7 zile consecutive conform art. 10 pct. 3 din Anexa 3 HG 856/2020, existau măsuri mai puțin drastice care puteau fi dispuse. De pildă, chiar și limitarea în mediul online a cursurilor din clasele gimnaziale sau liceale și care au capacitatea de a derula activități în acest mediu spre deosebire de preșcolari, putea constitui o măsură. La fel, o altă măsură era suspendarea individuală a unităților care au înregistrat o incidență de cazuri conform art. 16 alin 1 din Ordinul 5487/2020 pentru aprobarea măsurilor de organizare a activității în cadrul unităților/instituțiilor de învățământ în condiții de siguranță epidemiologică pentru prevenirea îmbolnăvirilor cu virusul SARS-CoV-2 după cum urmează:

- a. apariția a 3 cazuri confirmate de îmbolnăvire cu virusul SARS-CoV-2 în clase diferite ale aceleiași unități de învățământ, se suspendă cursurile școlare ale întregii unități de învățământ, pe o perioadă de 14 zile de la data confirmării ultimului caz;
- b. la apariția cazurilor de îmbolnăvire cu virusul SARS-CoV-2 în rândul cadrelor didactice, acestea au obligația de a anunța conducerea unității de învățământ care va informa DSP/DSPMB despre eveniment.

19. Apoi în cazul unităților de învățământ preuniversitar care au înregistrat cazuri de infectare cu virusul SARS CoV-2 în funcție de situație se puteau suspenda cursurile unei clase sau cursurile întregii unități de învățământ. În luarea hotărârii nu s-a făcut niciun fel de analiză raportată la criteriile clar stabilite în Ghidul privind măsurile sanitare și de protecție în unitățile de învățământ preuniversitar în perioada pandemiei COVID-19 cuprins în Anexa 1 la Ordinul comun 5487/1494/2020.

20. Cu alte cuvinte, s-a dispus luarea celei mai drastice măsuri posibile fără ca aceasta să fie fundamentată prin raportare la existența transmiterii comunitare și numărul de focare existente în unitățile de învățământ din localitate, dar și a altor criterii de risc, astfel cum impune Ordinul comun. În schimb s-a folosit strict criteriul tehnic, reprezentat de rata incidenței cumulate cu îmbolnăviri Covid-19, a cărui îndeplinire nu presupune luarea obligatorie a măsurii trecerii tuturor unităților de învățământ din municipiul Cluj-Napoca în scenariul de funcționare 3.
21. La data de 14 septembrie 2020, data începerii anului școlar, 317 unități școlare, din cele 423 de la nivelul județului Cluj, activau în scenariul 1 de funcționare. 98 de unități de învățământ au început anul școlar în scenariul 2 și doar 8 unități de învățământ de pe raza județului Cluj activau în scenariul de funcționare 3, dintre care una singură în municipiul Cluj-Napoca, respectiv Liceul Teoretic „Horea Cloșca și Crișan”.
22. Începând cu 29 septembrie 2020, Comitetul Județean pentru Situații de Urgență Cluj a emis o serie de hotărâri prin care a aprobat trecerea anumitor unități de învățământ de pe raza municipiului Cluj-Napoca dintr-un scenariu de funcționare în altul, inclusiv prin retrogradarea unor școli/grădinițe de la scenariul 3 la scenariul 2 sau chiar de la scenariul 2 la scenariul 1.
23. În ce privește Liceul Teoretic „Horea Cloșca și Crișan” acesta a fost trecut din scenariul 3 în care a început anul școlar în scenariul 2 prin Hotărârea nr. 45/06.10.2020. Un alt liceu, respectiv Colegiul Național George Coșbuc a trecut în scenariul 3 de funcționare prin Hotărârea nr. 40/29.09.2020, revenind la scenariul 2 prin Hotărârea nr. 54/18.10.2020.
24. La data emiterii hotărârii atacate numai 5 unități de învățământ de pe raza municipiului Cluj-Napoca activau în scenariul de funcționare 3. Prin urmare este greu de înțeles adoptarea măsurii de trecere în scenariul 3 a tuturor unităților de învățământ preuniversitar de pe raza municipiului Cluj-Napoca fără a exista la baza acestei decizii o analiză privind existența și numărul de focare depistate în municipiu, astfel încât măsura apare ca lipsită de necesitate.
25. Cu atât mai greu de înțeles este modul în care s-a ajuns la decizia de suspendare a activității didactice în cazul unităților de învățământ în care nu s-a înregistrat niciun caz de infectare cu SARS-COV-2 și care activau până în data de 20.10.2020 în scenariul 1. Majoritatea unităților de învățământ de pe raza municipiului Cluj-Napoca se aflau la data adoptării hotărârii atacate în această din urmă situație. Cu toate acestea decizia de trecere în scenariul 3 nu este fundamentată pe o analiză epidemiologică a

situației din grădinițe/școli/licee ci strict pe baza unui criteriu tehnic, extrinsec, fără nicio legătură cu numărul de cazuri de infectare din unitățile de învățământ și riscul de transmitere în cadrul acestora.

26. În raport de scopul urmărit, măsura este fără îndoială una severă. Deși în cuprinsul hotărârii CJSU atacate nu apar motivele ce stau la baza măsurii de suspendare a activității tuturor unităților școlare din mun. Cluj Napoca, putem deduce că scopul vizează prevenirea infectării cu virusul SARS Cov 2 a elevilor și a cadrelor didactice, respectiv a personalului auxiliar din cadrul unităților de învățământ. În realitate, așa cum urmează să vedem, scopul urmărit este lezat prin însăși mijloacele pentru care CJSU a optat.
27. Mai mult, din perspectiva finalității urmărite, și anume aceea de prevenție a infectării populației sau a elevilor din unitățile de învățământ, arătăm că din analiza efectuată de OMS, a rezultat de pildă că la nivelul cursurilor de gimnaziu rata de infectare a fost mai mare în afara cadrului instituțional atunci când școlile au fost închise, decât în cazul în care elevii au participat la cursuri față în față.
28. De altfel, și recent la nivelul României ca urmare a adoptării măsurilor de închidere a unităților școlare s-a înregistrat o creștere cu 0,20 % procente pentru categoriile de vârstă de 0-19 ani a ratei incidenței cazurilor de infectare, decât anterior luării măsurii de sistare a activității unităților de învățământ.
29. Rațiunea rezidă tocmai în aceea că în cadrul instituțional, elevii sunt obligați să respecte măsurile de prevenție a sănătății – ceea ce înseamnă un control asupra ratei de incidență a cazurilor de infectare – pe când în afara cadrului instituțional, dacă unitățile de învățământ sunt închise, dispăre orice posibilitate de a asigura respectarea unor măsuri de prevenție a sănătății (mai cu seamă la copii cu vârste cuprinse între 12-18 ani care de multe ori rămân nesupravegheați în această perioadă, încalcă regulile de distanțare socială, se adună în grupuri, vizitează mall-urile, etc).
30. De altfel Organizația Mondială a Sănătății a constatat într-un Ghid din 14 septembrie 2020 că:
- Din perspectiva sănătății publice, decizia de a închide sau redeschide școlile ar trebui să fie ghidată de o abordare bazată pe riscuri, luând în considerare epidemiologia COVID-19 la nivel local, capacitatea instituțiilor de învățământ de a-și adapta sistemul pentru a funcționa în condiții de siguranță. ; impactul închiderii școlilor asupra pierderilor educaționale, echității, sănătății generale și bunăstării copiilor; și gama de alte măsuri de sănătate publică implementate în afara școlii. Deciziile privind închiderea totală sau parțială sau redeschiderea ar trebui luate la un nivel administrativ local, pe baza nivelului*

local de transmitere a SARS-CoV-2 și a evaluării riscurilor locale, precum și în ce măsură redeschiderea setărilor educaționale ar putea crește transmiterea în comunitatea. Închiderea facilităților educaționale ar trebui luată în considerare numai atunci când nu există alte alternative.

Pe baza celor mai bune date disponibile, COVID-19 pare să aibă o povară directă limitată asupra sănătății copiilor, reprezentând aproximativ 8,5% din cazurile raportate la nivel global și foarte puține decese (vezi caseta Cercetări privind COVID-19 la copii și în școli pe pagina 8). În schimb, închiderea școlilor are un impact negativ clar asupra sănătății copiilor, educației și dezvoltării, venitului familiei și economiei generale. Guvernele naționale și locale ar trebui să ia în considerare prioritizarea continuității educației prin investiții în măsuri cuprinzătoare, multistratificate (a se vedea tabelul 2) pentru a preveni introducerea și răspândirea în continuare a SARS-CoV-2 în medii educaționale, limitând totodată transmiterea în comunitatea mai largă.

31.OMS precizează că în ceea ce privește sistemul de învățare remote atunci când copiii nu pot participa personal la cursuri, se impun a fi analizate și următoarele elemente:

- a. dacă se poate acorda sprijin pentru a se asigura că elevii au acces continuu la materiale și tehnologii educaționale (internet, mesaje radio, radio sau televiziune).
- b. efectele politicilor și măsurilor asupra obiectivelor educaționale și a rezultatelor învățării
- c. efectele politicilor și măsurilor asupra sănătății și bunăstării copiilor, fraților, personalului, părinților și altor membri ai familiei
- d. tendința abandonului școlar după ridicarea restricțiilor
- e. evaluarea impactului predării la distanță asupra rezultatelor învățării și evaluări formative

32.OMS concluzionează că închiderea școlilor are un impact negativ clar asupra sănătății copiilor, educației și dezvoltării, venitului familiei și economiei generale. Decizia de redeschidere a școlilor ar trebui să includă luarea în considerare a următoarelor beneficii:

- a. Posibilitatea studenților să-și finalizeze studiile și să continue la nivelul următor
- b. Servicii esențiale, acces la nutriție, bunăstarea copilului, cum ar fi prevenirea violenței împotriva copiilor Bunăstare socială și psihologică
- c. Acces la informații fiabile despre cum să se păstreze pe ei înșiși și pe ceilalți în siguranță
- d. Reducerea riscului de neîntoarcere la școală
- e. Beneficii pentru societate, cum ar fi permisiunea părinților de a lucra

33. Apoi și CDC³ a reținut că școlile sunt o parte esențială a infrastructurii comunităților, deoarece oferă medii de învățare sigure și de susținere pentru studenți, angajează profesori și alt personal și permit părinților, tutorilor și îngrijitorilor să meargă la muncă. Școlile oferă, de asemenea, servicii esențiale care ajută la atenuarea disparităților de sănătate, cum ar fi programele de masă școlară, serviciile sociale, fizice, comportamentale și de sănătate mintală. Comunitățile ar trebui să depună toate eforturile pentru a sprijini redeschiderea școlilor în condiții de siguranță pentru învățarea personală în toamnă. CDC a declarat că *„Este esențial ca școlile să se deschidă cât mai sigur și cât mai repede posibil pentru învățarea personală. Pentru a permite școlilor să deschidă și să rămână deschise, este important să se adopte și să se pună în aplicare în mod corect și consecvent acțiuni pentru a încetini răspândirea SARS-CoV-2, virusul care provoacă COVID-19, nu numai în interiorul școlii, ci și în comunitate”*.
34. Din alte țări, știm că școlile se pot redeschide în siguranță pentru învățarea personală în comunități cu rate scăzute de răspândire a COVID-19 dacă se iau măsurile de precauție adecvate. Liderii educației și reprezentanții personalului școlii, familiilor, oficialilor locali din domeniul sănătății și alți membri ai comunității pot sprijini identificarea strategiilor de atenuare pentru comunitatea lor, având în vedere contextul lor local, care poate reduce nivelul de transmitere a comunității acum și pe tot parcursul toamnei.
35. Sănătatea, siguranța și bunăstarea elevilor, cadrelor didactice, a personalului și a familiilor acestora reprezintă cea mai importantă considerație pentru a determina dacă școlile ar trebui redeschise pentru învățarea personală.
36. În fine și în Ghidul privind măsurile sanitare și de protecție în unitățile de învățământ perioada pandemiei COVID-19, din 31.08.2020 emis de Ministerul Educației Naționale⁴ se arată că: *„Cu toate că ne confruntăm cu o criză de sănătate publică, accesul echitabil la educație este esențial. Credem în educație! De aceea, ne dorim reîntoarcerea tuturor elevilor în clase, cu măsuri stricte de protecție împotriva infecției SARS-CoV-2. COVID-19 este o boală contagioasă și nicio activitate în comunitate nu este absolută de riscuri. Scopul acestui ghid este de a oferi instrucțiuni clare, care trebuie implementate, în vederea funcționării în condiții de siguranță a unităților de învățământ în contextul prevenirii, depistării din timp și al controlului COVID-19. Este nevoie de măsuri de precauție pentru a preveni și diminua*

³<https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/schools-childcare/indicators.html>. a se vedea și

<https://www.unicef.org/romania/what-will-return-school-during-covid-19-pandemic-look>

⁴ Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 804 din 01 septembrie 2020. Formă aplicabilă la 02 septembrie 2020

răspândirea potențială a infecției SARS-CoV-2 în unitățile de învățământ. Va fi acordată atenție deosebită pentru evitarea situațiilor de stigmatizare a elevilor și a personalului care au fost expuși la virus. Implementarea măsurilor recomandate în acest ghid nu elimină riscurile de transmitere a virusului SARS-CoV-2, ci doar contribuie la diminuarea acestora. Purtarea obligatorie a măștii pentru elevii din învățământul primar, gimnazial și liceal, precum și pentru întregul personal al unității de învățământ, atât în timpul orelor de curs, cât și în timpul recreației, igiena riguroasă a mâinilor, realizarea curățeniei și dezinfecției în unitățile de învățământ, separarea și limitarea contactului între elevi din clase diferite, neparticiparea la cursuri a preșcolarilor/elevilor ce prezintă febră sau simptome caracteristice pentru infecția cu SARS-CoV-2 sunt măsuri esențiale de prevenție. Redeschiderea școlilor necesită o largă asumare în societate în contextul importanței accesului echitabil la educație și, totodată, este nevoie de o responsabilizare a tuturor persoanelor implicate și respectarea tuturor normelor prevăzute în acest ghid, scopul fiind acela de a diminua riscul de infecție.

37. În concluzie sistemul de învățare online nu deservește echitabil și uniform toate categoriile de copii. Drept urmare, nu considerăm că această variantă poate fi aplicată unitar fără a ține cont de aspectele specifice vârstei, programei școlare și necesităților fiecărei categorii de elevi. Respectiv, preșcolarii și școlarii mici (clasele pregătitoare - II) întâmpină dificultăți majore în privința însușirii de conținuturi educaționale în mediul de învățare online.
38. Cu predilecție, preșcolarii cu vârste între 3 și 6 ani întâmpină dificultăți insurmontabile de adaptare și învățare în sistem de predare online. Dacă ar fi să evaluăm riscurile puse în discuție și de către OMS precizăm că:
- a. riscul de abandon școlar. Evaluăm că riscul de abandon școlar în rândul preșcolarilor și școlarilor mici, datorat sistemului de învățare online și a multiplelor dificultăți pe care cei mici le întâmpină în acest scenariu duc la creșterea exponențială a cazurilor de abandon în rândul preșcolarilor și școlarilor mici
 - b. riscuri de ordin psihologic. Riscurile ridicate de dezvoltare a problemelor de ordin psihologic în rândul preșcolarilor și școlarilor mici (anxietatea ridicată, probleme de relaționare - etapa în care copii dezvoltă empatia, cunoașterea exponențială a lumii înconjurătoare, etc.)
 - c. Dezvoltarea socio-emoțională a preșcolarilor și școlarilor mici

d. riscuri de îmbolnăvire și transmitere. Conform studiilor de specialitate⁵ riscurile asociate îmbolnăvirii cu Covid pentru copiii sub 12 ani este de 0,1 % respectiv mai mici decât în cazul gripei. Considerăm că este absolut necesar ca în luarea deciziei de închidere a tuturor unităților de învățământ, autoritățile să pornească de la ceea ce studiile medicale de specialitate, epidemiologia și studiile de specialitate în domeniul educației dovedesc, și considerăm că o asemenea decizie nu este permis să se ia în mod aleatoriu și uniform, în absența analizării cu atenție a datelor medicale

39. A doua condiție a restrângerii unor drepturi este legată de existența unei justificări obiective a măsurii. Această condiție se transpune și în caracterul *necesar* al măsurii, față de situația care a determină o ingerință în drepturile fundamentale. În cazul elevilor din cele Cluj Napoca, sistarea activității unităților școlare, nu are la bază nicio rațiune socială, și cu atât mai puțin vreo nevoie de protecție a interesului general care să fi impus luarea unor măsuri de restricționare a dreptului la educație doar pentru anumiți elevi din România.

40. Chiar și așa, în măsura în care la nivel național s-ar fi impus luarea unor măsuri în vederea protecției sănătății publice, emitentul actului este cel care ar fi trebuit să justifice oportunitatea și legalitatea acestei măsuri precum și, să menționeze criteriile ce stau la baza examenului de proporționalitate în ingerința dreptului la educație al copiilor. Astfel, la baza hotărârii CJSU contestate se află, așa cum rezultă din preambulul hotărârii, *situația comunicată de DSP a Județului Cluj privind rata incidenței cumulate cu îmbolnăviri Covid 19 la 1000 de locuitori pentru unitățile administrativ teritoriale din județul Cluj, referitor la perioada 06.10.2020-19.10.2020 înregistrată la Instituția Prefectului- Județul Cluj cu nr. 12675/20.10.2020.*

41. Important însă este și la ce populație se raportează situația comunicată de DSP a Județului Cluj privind rata incidenței cumulate cu îmbolnăviri Covid

⁵<https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/schools-childcare/indicators.html>; <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/schools-childcare/reopening-schools.html>
<https://adc.bmj.com/content/105/7/618>
[https://www.thelancet.com/journals/lanchi/article/PIIS2352-4642\(20\)30251-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanchi/article/PIIS2352-4642(20)30251-0/fulltext)
<https://www.mayoclinic.org/diseases-conditions/coronavirus/in-depth/coronavirus-in-babies-and-children/art-20484405>
<https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/children-and-school-settings-covid-19-transmission>
<https://www.cebm.net/covid-19/covid-19-have-we-forgotten-our-children-in-all-this/>
<https://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/2771180>

19 la 1000 de locuitori. Aceasta deoarece cel puțin la nivelul mun. Cluj Napoca, ultimul recensământ al populației și al locuințelor a fost realizat de către Institutul Național de Statistică în cursul anului 2011- Demers statistic de importanță strategică pentru România 20-31 Octombrie 2011, așa cum rezultă din datele oficiale puse la dispoziție de către INSSE.

42. De fapt, populația rezidentă și populația după domiciliu sunt doi indicatori la care se raportează autoritățile pentru a calcula rata de infectare cu coronavirus pe județe și pe localități, iar atunci când aceasta depășește un anumit prag intervin cu diferite restricții care să limiteze răspândire virusului. Există însă diferențe notabile între populație rezidentă și cea care rezultă din evidențele Primăriei- Direcția Evidența Persoanelor. În cazul mun. Cluj Napoca, la fel ca în cazul Bucureștiului, numărul de rezidenți este net mai mare decât cel care rezultă din recensământul din 2011 realizat de INSSE și cel care rezultă din evidențele Primăriei. Or indiferent care dintre cele două reprezintă cifra luată în cazul pentru a constata o rată a incidenței cumulate, în mod real și obiectiv nu are în calcul numărul real și efectiv al populației rezidente.
43. De altfel, și din perspectiva transparenței decizionale și a actelor administrative publice, cifra ce stă la baza constatării îndeplinirii ratei de incidență cumulată, pusă la dispoziția CJSU de către DSP nu a fost comunicată public și nici nu este înscrisă în Decizia nr. 56 din 20 octombrie 2020 emisă de CJSU. Această chestiune pune în discuție însăși legalitatea hotărârii precum și justificarea obiectivă necesară care să stea la baza adoptării măsurii de suspendare temporară a cursurilor tuturor unităților de învățământ.
44. Pe lângă lipsa de necesitate a măsurilor, ele au fost aplicate și de o manieră discriminatorie. Prin Hotărârea nr. 56/20.10.2020 a CJSU Cluj, se aprobă trecerea de la scenariul de funcționare actual, la scenariul de funcționare 3, pentru toate unitățile de învățământ preuniversitar de pe raza mun. Cluj-Napoca.
45. Cu toate acestea, Hotărârea nu se referă la creșe, la entități care funcționează în regim de afterschool respectiv centru educațional, în ciuda identității activităților derulate de acestea și de unitățile de învățământ preuniversitar. Apreciem că instituirea unor măsuri atât de restrictive cum este suspendarea derulării cursurilor față în față doar în unitățile preuniversitare, cu omisiunea de a se interzice aceste activități instituțiilor ce funcționează în regim de centre educaționale ori afterschool și creșelor, este discriminatorie.

46. Prin Decizia nr. 657/17.10.2019 Curtea Constituțională a statuat că: *„Principiul egalității în drepturi nu înseamnă uniformitate, încălcarea principiului egalității și nediscriminării existând atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 20 din 24 ianuarie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 243 din 10 aprilie 2002, Decizia nr. 156 din 15 mai 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 339 din 26 iunie 2001, Decizia nr. 310 din 7 mai 2019, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 663 din 9 august 2019). Nesocotirea principiului egalității are drept consecință neconstituționalitatea discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. Curtea a mai stabilit că discriminarea se bazează pe noțiunea de "excludere de la un drept" (Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 470 din 11 iulie 2012, Decizia nr. 164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013, sau Decizia nr. 681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014).*
47. În același sens este și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat, în aplicarea prevederilor art. 14 din Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind interzicerea discriminării, că reprezintă o încălcare a acestor prevederi orice diferență de tratament săvârșită de stat între indivizi aflați în situații analoage, fără o justificare obiectivă și rezonabilă (de exemplu, prin hotărârea din 13 iunie 1979, pronunțată în Cauza Marckx împotriva Belgiei, hotărârea din 13 noiembrie 2007, pronunțată în Cauza D.H. și alții împotriva Republicii Cehe, par.175).
48. Având în vedere cele de mai sus, rezultă că prevederile Hotărârii nr. 56/20.10.2020 sunt discriminatorii, deoarece unitățile de învățământ preuniversitar au interdicția de a derula cursuri școlare față în față, iar creșele, centrele educaționale și unitățile de tip afterschool își continuă activitatea față în față, în lipsa vreunui criteriu obiectiv de departajare.
49. Apreciem că situațiile sunt echivalente, deoarece atât unitățile de învățământ preuniversitar, cât și creșele, afterschool-urile, centrele educaționale, presupun activități față în față. Ori, principalul scop și mobil în același timp, al hotărârii contestate este de a preîntâmpina cursurile față în față pentru a

preveni răspândirea virusului. Astfel, atât timp cât și creșele și unitățile afterschool și centrele educaționale, realizează în esență activități identice cu cele realizate de unitățile de învățământ, prin prisma interacțiunii, rezultă că situațiile sunt egale.

50. Tratatamentul diferențiat este lipsit de o justificare obiectivă având în vedere faptul că s-au suspendat activitățile față în față în cadrul centrelor de învățământ, în sarcina cărora au fost instituite o serie de măsuri destinate a preveni răspândirea și infectarea cu noul coronavirus, iar în centrele educaționale și afterschool-uri este permisă continuarea activităților în ciuda faptului că în sarcina acestora nu s-a impus nicio măsură.
51. În egală măsură, dacă scopul hotărârii a cărei revocare o solicităm este suspendarea cursurilor față în față pentru prevenirea răspândirii virusului, este lipsită de orice logică omisiunea de a interzice derularea activităților față în față în cadrul afterschool-urilor, centrelor educaționale și creșelor. Aceiași copii participă la ambele, sens în care scopul legitim al măsurii adoptate prin Hotărârea nr. 56/2020 a CSJU Cluj devine inexistent și imposibil de atins în contextul dat.
52. Separat de această chestiune, este lipsit de orice justificare rezonabilă și obiectivă adoptarea unei măsuri cum este cea în discuție care presupune îngreunarea educației copiilor, fără a fi susceptibilă de a atinge scopul limitării numărului de îmbolnăviri, întrucât copii socializează oricum în medii necontrolate și cu privire la care nu au fost stabilite măsuri de prevenire a răspândirii virusului.
53. Chiar și dacă am aprecia că Hotărârea este fundamentată de justificări obiective și rezonabile, aceasta a fost emisă în ciuda existenței unei disproporții între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite. Deși în sarcina entităților enumerate nu au fost impuse măsuri obligatorii pentru funcționare destinate a limita răspândirea virusului, le este permisă în continuare derularea activității. În egală măsură, în ciuda numărului mare de măsuri extrem de dificil de implementat, impuse în sarcina noastră și deși acestea au fost respectate cu strictețe, noi suntem vizați de măsura suspendării activității față în față. Ori, acest aspect apare ca fiind disproporționat față de prima situație în care în care activitățile sunt permise în lipsa oricăror măsuri.
54. În concluzie, hotărârea nu poate fi justificată de necesitatea protejării sănătății publice. Simpla existență a unui scop legitim nu este suficient pentru ca prevederile art. 53 din Constituție să legitimeze restrângerea dreptului la educație. Măsura nu este prevăzută de lege, nu este nici necesară și nici proporțională cu scopul vizat și, în plus, este discriminatorie.

Lipsa motivării Hotărârii 56

55. Motivarea actului administrativ presupune indicarea în cuprinsul acestuia a temeiurilor de fapt și de drept pentru care se adoptă o anumită măsură. Deși nu există dispoziții legale exprese cu privire la forma în care trebuie emise actele administrative, doctrina, practica instanțelor naționale și europene s-a reținut, în mod constant, că motivarea reprezintă o obligație generală, constituțională, aplicabilă oricărui act administrativ. Ea este o condiție de legalitate externă a actului, care face obiectul unei aprecieri *in concreto*, după natura acestuia și contextul adoptării sale. Obiectivul său este prezentarea într-un mod clar și neechivoc a raționamentului autorității emitente a actului.
56. Motivarea urmărește o dublă finalitate. În primul rând, ea îndeplinește o funcție de transparență a procedurilor administrative în profitul cetățenilor care vor putea astfel să verifice dacă actul este sau nu întemeiat, iar în al doilea rând, ea permite instanței de contencios administrativ să exercite controlul de legalitate asupra actelor administrative.
57. Necesitatea motivării în fapt și în drept, a fost consacrată cu valoare de principiu de către Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 1580 din 11 aprilie 2008 a Secției de Contencios Administrativ și Fiscal, reținându-se în acest sens, *„că puterea discreționară conferită unei autorități nu poate fi privită, într-un stat de drept, ca o putere absolută și fără limite, căci exercitarea dreptului de apreciere prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor prevăzute de Constituție, ori de lege, constituie exces de putere, în contextul în care Constituția României prevede în art. 31 alin. 2 obligația autorităților publice de a asigura informarea corectă a cetățeanului asupra treburilor publice, dar și asupra problemelor de interes personal, prin urmare, orice decizie de natură a produce efecte privind drepturile și libertățile fundamentale trebuie motivată nu doar din perspectiva competenței de a emite acel act, ci și din perspectiva posibilității persoanei și a societății de a aprecia asupra legalității măsurii, respectiv asupra respectării granițelor dintre puterea discreționară și arbitrarul, fiindcă a accepta teza potrivit căreia autoritatea nu trebuie să-și motiveze deciziile echivalează cu golirea de conținut a esenței democrației și a statului de drept bazat pe principiul legalității. [...] În lipsa motivării explicite a actului administrativ, posibilitatea atacării în justiție a actului respectiv este iluzorie, de vreme ce judecătorul nu poate specula asupra motivelor care au determinat autoritatea administrativă să ia o anumită măsură și absența acestei motivări favorizează emiterea unor acte administrative abuzive, de vreme ce absența motivării lipsește de orice eficiență controlul judecătoresc al actelor administrative, prin urmare*

motivarea reprezintă o obligație generală, aplicabilă oricărui act administrativ, ea reprezintă o condiție de legalitate externă a actului, care face obiectul unei aprecieri în concreto, după natura acestuia și contextul adoptării sale, iar obiectivul său este prezentarea într-un mod clar și neechivoc a raționamentului instituției emitente a actului și în raționamentul tribunalului.”

58. Curtea supremă a mai amintit și că obligația de motivare a actului administrativ *„implică a face cunoscute cu claritate elementele de fapt și de drept care permit înțelegerea și aprecierea legalității sale, și că importanța acestei exigențe depinde în mod considerabil de natura actului, de contextul juridic în care el intervine, precum și de interesele pe care destinatarii actului ar putea să le aibă în primirea acestor explicații tocmai pentru ca motivarea să permită judecătorului să exercite un control asupra elementelor de fapt și de drept care au servit drept bază de exercitare a puterii de apreciere. De altfel, și în jurisprudența comunitară s-a reținut **că motivarea trebuie să fie adecvată actului emis și trebuie să prezinte de o manieră clară și neechivocă algoritmul urmat de instituția care a adoptat măsura atacată**, astfel încât să li se permită persoanelor vizate să stabilească motivarea măsurilor și, de asemenea, să permită curților comunitare competente să efectueze revizuirea actului⁶.”*
59. Cu privire la obligația autorității emitente de a motiva actul administrativ s-a statuat în practica instanțelor⁷ faptul că aceasta constituie o garanție contra arbitrariului administrației publice și se impune mai ales în cazul actelor prin care se suprimă drepturi. Practica a subliniat că motivarea trebuie să includă: *„atât temeiul de drept, cât și temeiul de fapt trebuie cuprins explicit în act, pentru ca persoanele interesate să poată combate cele reținute de către autoritatea publică, iar instanța să înțeleagă care este situația de fapt care a determinat luarea măsurii și, analizând argumentele părților și probele administrate, să poată decide dacă aceasta se confirmă sau nu, sau, după caz, în ce măsură se confirmă”⁸.*
60. În acest sens s-a arătat⁹ că expunerea argumentelor în raport de măsura dispusă pe cale administrativă *„este decisivă pentru a face demarcația între actul administrativ adoptat în cadrul marjei de apreciere conferite de legea autorității publice și cel adoptat prin exces de putere, astfel cum este definit acest termen în articolul 2 alin. 1) lit. n) din Legea nr. 554/2004”*. Prin urmare, în cazul în care argumentația nu este una suficient de bine conturată,

⁶ A se vedea și C- 367/1995, C - 509/1993, C - 41/1969;

⁷ Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 2732/2008;

⁸ Decizia civilă nr. 881/15.07.2020 pronunțată de Curtea de Apel Cluj, <http://rolii.ro/hotarari/5f28bbc6e49009440c00003a>.

⁹ Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 1153/2008;

analiza oportunității actului administrativ versus zona excesului de putere este imposibil de realizat.

61. În egală măsură, instanța supremă a arătat că: „*motivarea actului administrativ este menită a evita dobândirea de către autoritatea administrativă a unei puteri discreționare, precum și a asigura exercitarea de către subiectul de drept căruia i se adresează a dreptului la apărare și a celui la un proces echitabil, reglementat prin art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, condiție a cărei nesocotire atrage anulabilitatea actului*”¹⁰.
62. Conform preambulului hotărârii contestate, aceasta se bazează pe „*Situația comunicată de DSP Cluj privind rata incidenței cumulate cu îmbolnăviri Covid 19 la 1000 de locuitori, pentru unitățile administrativ-teritoriale din județul Cluj, referitor la perioada 6.10.2020-19.10.2020*”. Cu toate acestea, nu se indică care este vârsta populației avută în vedere la calculul ratei de îmbolnăvire, câte cazuri de îmbolnăvire au fost constatate în Cluj-Napoca.
63. În mod evident, la baza actului administrativ stau o serie de acte premergătoare, referate, declarații, procese verbale și altele asemenea, pe care actul administrativ se sprijină. Însă împrejurarea că de regulă la baza actului administrativ stau acte premergătoare, cu un pronunțat caracter descriptiv, științific sau testimonial, nu absolvă autoritatea de a indica în cuprinsul actului administrativ care sunt faptele concrete care au determinat luarea măsurii.
64. „*Motivarea actului administrativ trebuie să fie intrinsecă actului, iar nu realizată prin raportare la acte exterioare acestuia*”¹¹. Din chiar cuprinsul actului administrativ trebuie să rezulte, elementele de fapt pe care se fundamentează decizia luată și raționamentul emitentului actului, ceea ce în situația de față nu se întâmplă, hotărârea atacată fiind lovită de nulitate.
65. În ceea ce privește sancțiunea pentru nemotivarea actului, în situații în care autoritățile administrative nu au respectat exigențele motivării actelor, instanțele de judecată au constatat nulitatea acestora pentru lipsa expunerii motivării adecvate, clare și complete¹².
66. În acest sens, nemotivarea actului administrativ reprezintă o cauză de nulitate a acestuia, întrucât obligația motivării actului reprezintă o cerință de legalitate, acceptată atât pe plan intern, cât și la nivel comunitar. Instanțele¹³ au arătat că una din condițiile *ad validitatem* ale actului

¹⁰ Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 1384/2008;

¹¹ Decizia civilă nr. 881/15.07.2020 pronunțată de Curtea de Apel Cluj

¹² C. A. Timișoara, Decizia civilă nr. 5764/18.06.2013; Tb. Arad, Sentința civilă nr. 3392/06.09.2012, C. A. Timișoara, Decizia civilă nr. 970/08.10.2008; C. A. Timișoara, Decizia civilă nr. 262/19.02.2010;

¹³ C.A. Suceava, Dec. nr.929/2017;

administrativ o constituie motivarea acestuia, ca manifestare unilaterală de voință a emitentului, motivarea actului având menirea de a *“evita dobândirea unei puteri discreționare de către autoritatea administrativă în absența oricărei argumentații de legalitate și oportunitate”*.

67. Condiția ad validitatem a motivării constituie o garanție împotriva arbitrariului puterii publice, impunându-se mai ales în cazul actelor prin care se suprimă drepturi sau situații juridice individuale și subiective. *„Motivarea unei decizii administrative nu poate fi limitată la considerente legate de competența emitentului ori la temeiul de drept al acesteia, ci trebuie să conțină și elementele de fapt care să permită destinatarilor să cunoască și să evalueze temeiurile deciziei”*¹⁴.

68. Având în vedere toate aceste considerente, precum și conținutul hotărârii în discuție, vă solicităm să constatați caracterul vădit nemotivat al acesteia prin raportare la cerințele relevate de doctrină și practica instanțelor naționale și europene citate și să dispuneți în consecință.

69. Având în vedere criteriile discutate mai sus, pentru luarea unei decizii privind modificarea scenariului de funcționare a unităților și instituțiilor de învățământ, se impune o analiză a criteriilor de risc, în special existența transmiterii comunitare în localitate și numărul de focare existente în unitățile de învățământ din localitate. O astfel de analiză nu a fost efectuată de către Comitetul Județean pentru Situații de Urgență Cluj, decizia suspendării temporare a activităților didactice cu motiv pentru care Hotărârea apare complet nefundamentată.

Raportat la toate motivele expuse, se impune **revocarea parțială a art. 1 din Hotărârea nr. 56 din 20 octombrie 2020 privind modificarea scenariilor de funcționare pentru unele unități de învățământ preuniversitar de pe raza județului Cluj.**

Cluj-Napoca
29 octombrie 2020

¹⁴ Decizia civilă nr. 2973/10.09.2012, Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, <https://lege5.ro/Gratuit/gm3tqnzxxgq/nemotivarea-actului-administrativ-de-eliberare-din-functia-publica-cauza-de-nulitate>