



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

Domnului prof. univ. dr. Valentin POPA, Rector

Universitatea „Ștefan cel Mare” Suceava

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 30.334 / 2. NOV. 2023

RECOMANDAREA

Nr. 159 din 2. NOV. 2023 2023

Avocatul Poporului s-a sesizat din oficiu, ca urmare a aspectelor semnalate în articolul intitulat: „*Conducerea USV a luat decizia renunțării la plata cu numerar în cantina-restaurant, casierii și celelalte spații comerciale ale instituției*”, publicat on line pe pagina cotidianului *Monitorul de Suceava* din data de 4.10.2023, în care se relatează despre obligativitatea efectuării plăților doar cu cardul în cadrul Universității „Ștefan cel Mare” din Suceava, atât de către studenți cât și de profesori.

Ulterior, prin serviciul dispecerat, a fost înregistrată o petiție prin care am fost sesizați în contextul unei posibile încălcări ale art. 16 și art. 52 din Constituția României, privind egalitatea în drepturi și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, nemulțumirea fiind în legătură cu ordinul rectorului USV prin care obligă la plata doar cu cardul la casieria USV, la cantină, book-caffe, cazare și își exprimă oportunitatea de a fi sesizată instanța de contencios administrativ competentă pentru „*anularea ordinului, suspendarea până la soluționarea definitivă și dacă se poate și despăgubiri morale*”.

Pentru verificarea unor posibile încălcări ale normelor constituționale referitoare la *egalitatea în drepturi* garantat de art. 16 din Legea fundamentală, Biroul teritorial Suceava al instituției Avocatul Poporului a înaintat adresă către Universitatea „Ștefan cel Mare” din Suceava.

Din analiza răspunsului comunicat de către această autoritate, **constatăm că Universitatea „Ștefan cel Mare” din Suceava (USV)** prin art. 8 din Ordin nr. 334/25.07.2023

instituie interdicția privind plățile în numerar la casieria, la restaurantul/cantina și la book-cafeneaua Universității.

Astfel, art. 8 din Ordinul nr. 334/25.07.2023 prevede că: „(1) *Începând cu anul universitar 2023-2024 nu se admit plăți în numerar la casieria universității, la restaurantul/cantina USV și la book-cafea. Plățile vor fi efectuate doar on-line, cu cardul sau prin transfer bancar.* (2) *Pe holul din fața casierilor, Direcția general administrativă va asigura două unități de calcul care să poată fi utilizate de studenți în scopul plății taxelor.* (3) **În mod excepțional, pentru motive temeinice și doar cu aprobarea rectorului, se pot efectua tranzacții în numerar.** (4) *Serviciul SCTI va asigura suportul implementării acestei măsuri.”.*

Subsecvent, prin Nota internă privind aplicarea articolului 8 din Ordinul Rectorului USV nr. 334/2023, emisă de către Rectorul Universității, înregistrată sub nr. 21.276 din 06.10.2023, adresată Direcției General Administrative, Serviciul Social-Cantină Restaurant USV, s-au adus clarificări privind excluderea operațiunilor în numerar, astfel:

„1. Plata cu cardul va fi prioritizată și încurajată în vederea diminuării plăților în numerar. Personalul va prioritiza plata cu cardul dispunând la vedere POS-ul și indicând studenților că este de preferat să plătească cu cardul sau cu telefonul dacă au această posibilitate.

2. Prin aprobarea despre care se face referire în alineatul 3 se are în vedere o aprobare verbală sau scrisă transmisă casierilor.”.

În acest sens, se dispune că doamna Șef de birou „*va lua în considerare ca fiind aprobate de rector solicitările pentru motive temeinice precum lipsa cardului la purtător sau lipsa posesiei unui card etc., precum și orice cerere aprobată de unul dintre prorectori, până la primirea altor dispoziții”.*

La examinarea criticilor aduse Ordinului nr. 334/25.07.2023, în mod special, a **prevederilor referitoare la excluderea ex-ante a numerarului ca mijloc de plată**, se are în vedere faptul că legalitatea unui act administrativ se analizează în raport cu întregul sistem juridic de nivel superior, în special, în raport cu actele normative/administrative în baza cărora acesta a fost emis.

Deși nu se menționează în mod expres, prin reglementarea de la art. 8 din acest ordin, se urmărește limitarea absolută a plăților în numerar la nivelul casieriei, a restaurantului/cantinei și book-cafenelei din campusul universitar, în scopul prevăzut de Legea nr. 70/2015, cu modificările și completările ulterioare.

Or, în raport cu cadrul normativ incident, **art. 8 din Ordinul nr. 334/25.07.2023 a fost reglementat cu încălcarea principiilor forței juridice și al ierarhiei actelor normative, fiind în contradicție evidentă cu norma ierarhic superioară și specială, redată la art. 3**

alin. (1)¹ din Legea nr. 70/2015, modificată și completată prin Legea nr. 296/2023 privind unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung prin care Guvernul României și-a angajat răspunderea pe actul normativ, iar Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 523 din 18 octombrie 2023, s-a pronunțat în sensul constituționalității acesteia.

Din moment ce numerarul reprezintă un mijloc legal de plată, interzicerea folosirii sale pentru achiziționarea în campusul universitar, spre exemplu, a produselor de hrană, contravine legislației în vigoare, **aducându-se atingere principiului securității juridice**, reglementat prin art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

Așadar, în pofida digitalizării economiei și a creșterii utilizării mijloacelor digitale de plată, capacitatea de a plăti în numerar rămâne deosebit de importantă pentru anumite grupuri sociale, cum sunt studenții, care, pentru diverse motive legitime, ar putea prefera să folosească numerar mai degrabă decât alte mijloace de plată, sau nu au acces facil la serviciile bancare și la mijloacele electronice de plată.

În mod similar, nu trebuie trecut cu vederea faptul că numerarul ca mijloc legal de plată, asigură libertatea și autonomia persoanei, fiind o garanție a ocrotirii dreptului la viață privată.

Or, interzicerea absolută a tranzacțiilor în numerar la nivelul campusului universitar limitează exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale ale tinerilor prin încălcarea art. 26 și art. 53 din Constituție, având un efect discriminatoriu prin excluderea financiară a persoanelor care nu satisfac cerințele art. 8 din Ordinul nr. 334/25.07.2023.

Într-adevăr, prin Nota internă nr. 21.276 din 06.10.2023, indicată mai sus, emitentul Ordinului criticat nuanțează caracterul absolut al restricției prin sugerarea faptului că, în speță, se dorește prioritizarea plății cu cardul și aprobarea tranzacțiilor în numerar, prevăzută la art. 8 alin. (3) din Ordin, poate fi chiar și verbală. În privința motivelor temeinice pentru care se poate deroga de la plata cu cardul, sunt exemplificate situații precum lipsa cardului la purtător sau lipsa posesiei unui card.

¹ Art. 3

(1) Prin excepție de la prevederile art. 1 alin. (1), se pot efectua operațiuni de încasări și plăți în numerar, în următoarele condiții:

- a) încasări de la persoanele prevăzute la art. 1 alin. (1), în limita unui plafon zilnic de 1.000 lei de la o persoană;
 - b) încasări efectuate de către magazinele de tipul cash and carry, care sunt organizate și funcționează în baza legislației în vigoare, de la persoanele prevăzute la art. 1 alin. (1), în limita unui plafon zilnic de 2.000 lei de la o persoană;
 - c) plăți către persoanele prevăzute la art. 1 alin. (1), în limita unui plafon zilnic de 1.000 lei/persoană, dar nu mai mult de un plafon total de 2.000 lei/zi;
 - d) plăți către magazinele de tipul cash and carry, care sunt organizate și funcționează în baza legislației în vigoare, în limita unui plafon zilnic total de 2.000 lei;
 - e) plăți din avansuri spre decontare, în limita unui plafon zilnic de 1.000 lei, stabilit pentru fiecare persoană care a primit avansuri spre decontare.
- (2) Sunt interzise încasările fragmentate în numerar de la beneficiari pentru facturile a căror valoare este mai mare de 1.000 lei și, respectiv, de 2.000 lei, în cazul magazinelor de tipul cash and carry, precum și fragmentarea facturilor pentru o livrare de bunuri sau o prestare de servicii a căror valoare este mai mare de 1.000 lei, respectiv de 2.000 lei.
- (3) Sunt interzise plățile fragmentate în numerar către furnizorii de bunuri și servicii pentru facturile a căror valoare este mai mare de 1.000 lei și, respectiv, de 2.000 lei, către magazinele de tipul cash and carry. Persoanele prevăzute la art. 1 alin. (1) pot achita facturile cu valori care depășesc plafonul de 1.000 lei, către furnizorii de bunuri și servicii, respectiv de 2.000 lei, către magazinele de tipul cash and carry, astfel: 1.000 lei/2.000 lei în numerar, suma care depășește acest plafon putând fi achitată numai prin instrumente de plată fără numerar."
- (4) La data acordării avansurilor spre decontare, sumele aferente intră în calculul plafonului zilnic prevăzut la alin. (1) lit. c) sau d), după caz.

Cu privire la raportul dintre Ordinul nr. 334/25.07.2023 și Nota internă nr. 21.276 din 06.10.2023, precizăm că cel din urmă document este emis în aplicarea celui dintâi motiv pentru care dispozițiile sale se vor interpreta în sensul prevederilor de la art. 8 din Ordin. Ca atare, în caz de divergență, se aplică norma ierarhic superioară, ce are putere de lege, respectiv, interdicția plăților cu numerar.

Prin urmare, prin emiterea Notei interne, menționate, situația juridică creată prin efectele art. 8 din Ordinul anterefert nu se remediază.

Atât Ordinul cât și Nota internă emise de către Rectorul Universității, trebuiau să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu puteau conține soluții care să contravină prevederilor acestora, respectiv **Legea nr. 70/2015**, modificată și completată prin **Legea nr. 296/2023 privind unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung și așa cum este precizat în art. 77² și art. 78³ din Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată.

În egală măsură, mai trebuie adăugat că, **măsura acceptării plăților în numerar pentru așa-zise „motive temeinice” este ambiguă și suportă interpretări variate, afectând certitudinea juridică a textului.** Aparent, cele două exemple oferite prin Nota internă referitoare la „lipsa cardului la purtător” și „lipsa posesiei unui card” introduc un grad de flexibilitate. Totuși, prin exercitarea unui control din partea rectorului și a prorectorilor asupra aprobării cererilor de plată în numerar, principiul proporționalității dintre obiectivele urmărite (diminuarea plății în numerar) și măsurile dispuse în acest sens este evident încălcat.

Având în vedere argumentele prezentate, în temeiul dispozițiilor art. 59 din Constituția României și ale art. 15 alin. (2), art. 16, art. 24 alin. (1) și (2) și art. 26 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată;

Pentru realizarea scopului constituțional și legal privind apărarea și protecția drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile cu autoritățile publice, Avocatul Poporului emite următoarea:

² Art. 77: Actele date în executarea unui act normativ

Ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse toate temeiurile juridice prevăzute la art. 42 alin. (4).

³ Art. 78: Sfera reglementării

Ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora.

RECOMANDARE

1. Rectorul Universității „Ștefan cel Mare din Suceava urmează ca în exercitarea atribuțiilor conferite prin legislația în vigoare, să dispună:

- emiterea unui nou Ordin care să revoce art. 8 din Ordinul nr. 334/25.07.2023, în sensul respectării Legii nr. 70/2015, modificată și completată prin Legea nr. 296/2023 privind unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung și a garanțiilor constituționale;

- măsuri pentru instruirea angajaților în vederea aplicării corespunzătoare a legislației privind cunoașterea și aplicarea corectă a legislației privind operațiunile de încasări și plăți în numerar și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 193/2002 privind introducerea sistemelor moderne de plată;

2. Rectorul Universității „Ștefan cel Mare din Suceava, va informa instituția Avocatul Poporului - Biroul teritorial Suceava, în termen de 30 de zile, cu privire la însușirea Recomandării, conform art. 26 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată.

AVOCATUL POPORULUI,

Renate WEBER

București,2023

