



AVIZ
**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind
modificarea și completarea Legii nr.263/2010
privind sistemul unitar de pensii publice**

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență privind modificarea și completarea Legii nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.34 din 4.02.2020 la ora 13⁴⁵ și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D80/4.02.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, sub rezerva următoarelor observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect modificarea Legii nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se ca persoanele care au desfășurat activități miniere, în subteran cel puțin 50% din timpul normal de muncă în luna respectivă, în domeniul prospecțiunii, explorării, dezvoltării, exploatării, preparării/sau prelucrării, concentrării, conservării și închiderii minelor, din cadrul unităților de prospecțiuni și explorări geologice, să beneficieze de pensie pentru limită de vârstă cu reducerea vârstei standard de pensionare cu 20 de ani, pentru un stagiul de cotizare de cel puțin 20 de ani realizat în aceste activități.

Totodată, se propune asimilarea, ca stagiul de cotizare în condiții speciale de muncă, a perioadei anterioare datei de 1 aprilie 2001, în care salariații au desfășurat activități miniere, în subteran, în domeniul prospecțiunii, explorării, dezvoltării, exploatării, preparării/prelucrării, concentrării, conservării și închiderii minelor, din cadrul unităților de

prospecțiuni și explorări geologice, în locurile de muncă încadrate conform legislației anterioare în grupa I de muncă.

La art.II, potrivit Notei de fundamentare, se propune recalcularea pensiilor pentru persoanele cu drepturi de pensie stabilite și care dovedesc stagii de cotizare realizate în domeniul minier, în subteran, în domeniul prospecțiunii, explorării, dezvoltării, exploatării, preparării/sau prelucrării, concentrării, conservării și închiderii minelor, din cadrul din cadrul unităților de prospecțiuni și explorări geologice.

De asemenea, la art.III din proiect, prin derogare de la prevederile art.179 alin.(1)-(3) din Legea nr.263/2010, se preconizează reglementarea unui caz de nerecuperare a debitelor, adică a celor care urmează a fi constituite în sarcina anumitor categorii de pensionari - persoane înscrise la pensie în perioada 1 aprilie 2001 - 30 septembrie 2018 și persoanele ale căror drepturi de pensie s-au deschis începând cu data de 1 octombrie 2018 și până la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență, care beneficiază de recalcularea pensiei în condițiile art.56¹ alin.(2) din Legea nr.263/2010, cu modificările și completările ulterioare.

2. Semnalăm că, potrivit paginii de internet a Guvernului¹, prezentul proiect de ordonanță de urgență figurează printre proiectele de acte normative care au fost deja adoptate sau de care Guvernul a luat act în cadrul ședinței din 4 februarie 2020.

Menționăm că, potrivit prevederilor art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată, Consiliul Legislativ „a) *analizează și avizează proiectele de legi, propunerile legislative și proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului, în vederea supunerii lor spre legiferare sau adoptare, după caz;*”. Art.4 alin.(1) și (3) din același act normativ prevede că „(1) *Proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ cu privire la legalitatea măsurilor preconizate și la modul în care sunt realizate cerințele prevăzute la art.3 alin.(3), care se aplică în mod corespunzător. (...) (3) *Avizul va fi dat înăuntrul termenului solicitat de Guvern, care nu poate fi mai mic de 10 zile în cazul proiectelor cu procedură obișnuită și de 2 zile în cazul celor cu procedură de urgență. Pentru ordonanțele**

¹ <https://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/informatie-de-presa-privind-proiectele-de-acte-normative-adoptate-sau-de-care-guvernul-a-luat-act-in-cadrul-edintei-din-4-februarie>

prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție, republicată, termenul este de 24 de ore.”

Totodată, potrivit prevederilor art.9 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„(1) În cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării. (2) După elaborarea lor și încheierea procedurii de avizare prevăzute la alin.(1), proiectele de legi, propunerile legislative, precum și proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului se supun în mod obligatoriu avizării Consiliului Legislativ.”*

De altfel, art.24 alin.(2) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009 prevede în mod expres faptul că *„(2) Proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ.”*

Menționăm că, la paragraful 80 din considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.140/2019 se precizează că *„legiuitorul constituant a reglementat în art.79 din Legea fundamentală rolul Consiliului Legislativ, de «organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României». Sub acest aspect, nesolicitarea avizului consultativ al Consiliului Legislativ duce la neconstituționalitatea legii sau ordonanței - simplă sau de urgență.”*

Precizăm că prezentul proiect de ordonanță de urgență a fost transmis Consiliului Legislativ, spre avizare, de Secretarul General al Guvernului, cu adresa **nr.34 din 04.02.2020 la ora 13.45.**

Ca urmare, raportat la momentul emiterii prezentului aviz, în mod evident, nu au fost respectate dispozițiile legale referitoare la solicitarea avizului Consiliului Legislativ.

3. Menționăm că proiectul este însoțit de avizul de oportunitate nr.20/747/AT/13.01.2020.

Referitor la data emiterii avizului de oportunitate, precizăm că, potrivit art.31 alin.(6) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum

și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, **avizul de oportunitate este valabil pentru o perioadă de 20 de zile calendaristice de la data emiterii, termen care a fost depășit la momentul avizării proiectului de către Consiliul Legislativ.**

Totodată, față de obiectul de reglementare al proiectului de ordonanță de urgență, semnalăm că acesta ar fi trebuit să fie avizat de către Consiliul Economic și Social, în conformitate cu prevederile art.141 din Constituția României, raportate la cele ale art.2 alin.(1) și alin.(2) c) și lit.g), coroborate cu cele ale art.5 din Legea nr.248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social.

4. Potrivit preambulului, adoptarea prezentului proiect este motivată, în principal, de necesitatea asigurării unui cadru legal echitabil, unitar, imparțial și eficient în ceea ce privește respectarea dreptului la pensie pentru limită de vârstă, în condiții specifice, mai precis, de necesitatea reglementării aceluiași regim juridic în cazul persoanelor care au desfășurat activități miniere în subteran, indiferent de subordonarea administrativă, adică prin aplicarea aceluiași tratament și persoanelor pensionate posterior datei de 1 aprilie 2001.

4.1. În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, preambulul ordonanței de urgență trebuie să cuprindă **prezentarea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată** și care impun recurgerea la această cale de reglementare, și nu la calea procedurii obișnuite de legiferare de către Parlament.

Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, *„pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.”* (Decizia nr.1008/2009, Decizia nr.214/2019), iar *„urgența reglementării nu echivalează cu existența unei situații extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare”* (Decizia nr.421/2007). De asemenea, *„pentru a fi pe deplin respectate exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative”* (Decizia nr.919/2011).

Din analiza Notei de fundamentare și a preambulului proiectului ordonanței de urgență, nu reies elementele de fapt **obiective** ale situației extraordinare a cărei reglementare se impune prin adoptarea unei ordonanțe de urgență și **nici interesul public ce este lezat** ca urmare a neadoptării ordonanței de urgență, fiind enunțate doar argumente în susținerea necesității și oportunității adoptării soluțiilor legislative propuse, fără a se argumenta și iminenta afectare gravă a interesului public în situația neadoptării ordonanței de urgență.

Menționăm că nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței și a situației extraordinare reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

Totodată, în ceea ce privește **consecințele negative** care vor apărea în urma neadoptării prezentului proiect, întrucât acestea sunt insuficient și neclar evidențiate, pentru respectarea prevederilor art.31 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000, este necesară revederea, detalierea și prezentarea clară a acestora în Nota de Fundamentare.

4.2. În plus, precizăm că potrivit art.43 alin.(1) teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „**Preambulul enunță, în sinteză, scopul și, după caz, motivarea reglementării.**”, iar preambulul prezentului proiect nu respectă această normă de tehnică legislativă, fiind descriptiv și folosind un limbaj adecvat instrumentului de prezentare și motivare.

De altfel, menționăm că unele considerente ale preambulului se regăsesc într-o redactare similară la pct.2 (*Schimbări preconizate*) din Secțiunea a 2-a a Notei de fundamentare.

În ceea ce privește textul de la cel de **al doilea alineat**, acesta va fi eliminat, deoarece nu aduce nicio contribuție la prezentarea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare ce impune recurgerea la această cale de reglementare, ci doar extinde inutil textul preambulului.

Totodată, din aceleași rațiuni, textele de la **primul și cel de-al treilea alineat** ar trebui reunite sub forma unui singur considerent.

Textul de la cel de-**al patrulea alineat** se regăsește deja, în aceeași formă descriptivă, la pct.2 (*Schimbări preconizate*) din Secțiunea a 2-a a Notei de fundamentare, în preambul ideea necesitând a fi rezumată

într-un considerent întins pe câteva rânduri, cu respectarea regulilor gramaticale.

Referitor la textele celui de-**al cincilea și al șaselea alineat**, care, de asemenea se regăsesc în aceeași secțiune a Notei de fundamentare, semnalăm că este necesară reconsiderarea acestora deoarece exprimarea folosită este improprie stilului normativ și chiar limbajului juridic – „naște situația de identitate de tratament”, „Prin urmare, propunerea de reglementare nu creează discriminări”, „Dimpotrivă, consecința negativă reprezintă discriminarea persoanelor pensionate după 01.04.2001...”. În plus, termenul „ordonanță” urmând ar trebui înlocuit cu sintagma „prezenta ordonanță de urgență”, iar sintagma „01.04.2001” ar trebui redată sub forma „1 aprilie 2001.

Referitor la preconizata înlăturarea a discriminării „persoanelor pensionate după 01.04.2001 și nerecunoașterea drepturilor născute înainte de data de 01.04.2001”, precizăm că pentru a fi existat o discriminare, respectivele persoane trebuie să fi făcut parte din aceeași categorie profesională, să fi desfășurat aceleași activități și să li se fi aplicat aceleași condiții de vârstă standard de pensionare și stagiul de cotizare (cu aceleași reduceri), aspecte care nu rezultă fără echivoc din textele celui de-**al cincilea și al șaselea alineat ale preambulului**.

La penultimul alineat, exclusiv din punctul de vedere la tehnicile legislative, reținem că, pentru o informare corectă și completă, precum și pentru precizia trimiterii, referirea la Legea nr.221/2018 ar fi trebuit făcută astfel: „neaplicarea prevederilor art. II din Legea nr. 221/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările ulterioare”.

Precizăm că art.I din Legea nr.221/2018 cuprinde intervenții legislative asupra Legii nr. 263/2010, iar potrivit normelor de tehnică legislativ, acestea s-au încorporat în actul de bază.

În plus, semnalăm că nu este justificat caracterul urgent al măsurilor cuprinse la art.II, având în vedere și faptul că nu este prevăzut un termen pentru recalculare, și nici al celor cuprinse la art.III, care vizează prezumtive situații determinate de recalcularea greșită a pensiilor conform art.II.

Totodată, pentru respectarea stilului normativ, este necesar ca fiecare alineat care enunță un considerent al preambulului să debuteze

prin expresii sau cuvinte precum: „Întrucât”, „Dat fiind că”, „În considerarea faptului că”, „Deoarece” și altele asemănătoare.

Prin urmare, în acord cu prevederile art.43 alin.(1) din Legea nr.24/2000, este necesară revederea preambulului.

5. Având în vedere că intervențiile legislative preconizate sunt numai de completare a Legii nr.263/2010, cu modificările și completările ulterioare, nu și de modificare a prevederilor acesteia, pentru rigoare normativă, **titlul proiectului** ar trebui să debuteze astfel:

„Ordonanță de urgență **pentru completarea** Legii nr.263/2010 ...”.

De asemenea, întrucât măsurile preconizate la art.II și III au caracter de sine-stătător, aceste aspecte ar fi trebuit evidențiate în titlul proiectului.

6. La **art.I partea introductivă**, întrucât intervențiile preconizate sunt doar de completare a Legii nr.263/2010, cu modificările și completările ulterioare, pentru rigoare normativă, sintagma „se modifică și se completează” se va înlocui cu expresia „**se completează**”.

7. La **art.I pct.1**, pentru respectarea uzanțelor normative, **partea dispozitivă** se va reda astfel:

„1. După alineatul (4) al articolului 30 se introduce un nou alineat, alin. (4¹), cu următorul cuprins:”.

8. La **art.I pct.2** referitor la textul preconizat pentru **art.56¹ alin.(1) teza I**, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, sintagma „prin excepție de la prevederile art.55 alin. (1) lit. b)” se va plasa în debutul normei.

La teza a doua, sintagma „45 ani” se va reda sub forma „45 de ani”, observație valabilă și pentru cazul asemănător de la **alin.(2)**.

9. La **art.II alin.(1)**, este necesară reformularea sintagmei „**Persoanele** înscrise la pensie, deoarece substantivul „persoanele” este evaziv și nu reflectă considerentele expuse în alineatul 7 al preambulului: „Nereglementarea aceluiași regim juridic în cazul persoanelor care au desfășurat activități miniere în subteran, indiferent de subordonarea administrativă, determină neaplicarea Legii nr. 221/2018 pentru categoriile enumerate”.

Totodată, pentru o corectă exprimare și pentru respectarea terminologiei actului normativ de bază, sintagma „înscrise la pensie în perioada” se va înlocui prin sintagma „**ale căror drepturi de pensie s-au deschis** în perioada”.

În plus, potrivit uzanțelor normative, sintagma „în condițiile alin. (2) al art. 56¹” se va reda sub forma „în condițiile **art. 56¹ alin. (2)**”, observație valabilă și pentru situația similară de la **alin. (3)**.

De asemenea, semnalăm că norma este lipsită de eficacitate, deoarece nu prevede un termen pentru recalcularea pensiilor.

La **alin.(2)** este necesară revederea textului, redactat astfel: „Drepturile de pensie recalculate conform alin.(1) se acordă cu respectarea prevederilor art. II alin. (2) din Legea nr. 221/27.07.2018, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 661 din 30 iulie 2018.”.

În primul rând, precizăm că acesta nu poate fi aplicat, deoarece **trimitte la prevederile art.II alin.(2) din Legea nr.221/2018** - în următoare redactare: „*Drepturile de pensie recalculate conform alin.(1) se cuvin de la data de 1 octombrie 2018.*” -, care trimit la a alin.(1) al art.II din din Legea nr.221/2018 ce cuprinde o trimitere la mai multe condiții necesar a fi îndeplinite pentru a beneficia de recalculare -, „*De prevederile art.56 alin. (3) lit. b) și c) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, beneficiază, din oficiu, și persoanele ale căror drepturi de pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2011 și data intrării în vigoare a prezentei legi*”.

La art.56 alin.(3) se prevede că:

„(3) Stagiul complet de cotizare este de:

a) 20 de ani pentru persoanele care au realizat cel puțin 20 de ani în locuri de muncă prevăzute la art. 30 alin. (1) **lit. a)**;

b) 25 de ani pentru persoanele care au realizat cel puțin 20 de ani în locuri de muncă prevăzute la art. 30 alin. (1) **lit. f)**;

c) 25 de ani pentru persoanele care au realizat cel puțin 25 de ani în locurile de muncă prevăzute la art. 30 alin. (1) **lit. d) și e).**”.

Se constată fără echivoc faptul că **situația juridică a persoanelor vizate de art.56 alin.(1) lit.a) este diferită de cea a persoanelor vizate de lit.b) și c)**, atât din punctul de vedere al tipului activității desfășurate, al stagiului de cotizare necesar, al vârstei standard de pensionare reduse, cât și al stagiului complet de cotizare avut în vedere pentru calcularea pensiei.

Prin urmare, condițiile prevăzute la art.56 alin. (3) lit. b) și c) nu își găsesc aplicarea și în cazul normei din proiect, supusă analizei.

În eventualitatea în care s-a dorit ca prevederea referitoare la recalculare, propusă la art.II alin.(2) din proiect să **producă efecte începând cu data de 1 octombrie 2018**, precizăm că aceasta are un

vădit caracter retroactiv, o observație similară fiind reținută și de Ministerul Justiției, prin adresa nr.2/10404/3.02.2020, însă Ministerul Muncii și Protecției Sociale, prin adresa nr.98/EC/04.02.2020 și-a menținut propunerea, considerând că norma creează o situație de identitate de tratament pentru persoanele aflate în situații obiectiv identice până la data de 1 aprilie 2004.

Referitor la afirmația Ministerului Muncii și Protecției Sociale, semnalăm că aceasta este eronată, deoarece așa cum am arătat supra, **situația juridică a persoanelor vizate prin proiect nu este identică** celei corespunzătoare persoanelor care au beneficiat de prevederile art.II ale Legii nr.227/2018. În plus, Ministerul Justiției a ridicat o problemă de neconstituționalitate referitoare la retroactivitate, iar Ministerului Muncii și Protecției Sociale a răspuns cu un argument referitor la discriminare, retroactivitatea legii neputând fi înlăturată de existența unei prezumtive discriminări. În cazul în care pentru mai multe categorii de persoane se decide să se acorde același tratament juridic, acesta se poate aplica numai pentru viitor, cu respectarea art.15 alin.(2) din Constituția României, republicată.

Precizăm că drepturile persoanelor vizate la art.II alin.(1) se nasc începând cu data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe până atunci acestea neexistând. Prin urmare, pentru respectarea principiului neretroactivității legii, drepturile nu se cuvin decât după intrarea în vigoare a ordonanței de urgență a Guvernului.

Observațiile referitoare la retroactivitate sunt valabile în mod corespunzător și pentru art.II alin.(3).

La **alin.(4)**, este necesar a se clarifica dacă prin utilizarea verbului „se revizuiesc” a fost vizată procedura recalculării pensiilor, prevăzută la alin.(1) sau procedura revizuirii pensiilor prevăzută de Legea nr.263/2010. Menționăm că, în ipoteza în care a fost vizată procedura revizuirii pensiilor, dispoziția preconizată este inutilă, deoarece trimite la regimul general și, astfel, creează un paralelism legislativ, interzis de Legea nr.24/2000.

În plus, semnalăm că art.107 alin.(1) din Legea nr.263/2010 prevede că „În situația în care, ulterior stabilirii și/sau plății drepturilor de pensie, se constată diferențe între sumele stabilite și/sau plătite și cele legal cuvenite, casa teritorială de pensii operează, din oficiu sau la solicitarea pensionarului, modificările ce se impun, prin decizie de revizuire”, iar alin.(2) stabilește că „**Sumele rezultate** în urma aplicării prevederilor alin.(1) și (1¹) **se acordă sau se recuperează**, după caz, în

cadrul termenului general de prescripție, calculat de la data constatării diferențelor.”.

În schimb, la art.III din proiect se preconizează că „Prin derogare de la prevederile art.179 alin.(1)–(3) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, **în cazul persoanelor prevăzute la art.II, eventualele debite care urmează a fi constituite în sarcina pensionarilor, nu se recuperează**”.

Se observă așadar că textele de la art.II alin.(4) și art.III sunt în contradicție, neputând fi ambele aplicate.

Pe de altă parte, **exonerarea** - prevăzută la art.III - de la **restituirea sumelor încasate necuvenit cu titlu de pensie** de persoanele prevăzute la art.II, are caracter discriminatoriu, deoarece numai o categorie de pensionari nu va fi obligată să restituie sumele încasate necuvenit, în urma unei erori de recalculare a unui funcționar.

Așadar, **va fi încălcat art.16 alin.(1) din Legea fundamentală**, potrivit căruia „Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.”

Întrucât *egalitatea în drepturi* face parte din categoria drepturilor fundamentale, textul de la art.III din proiect încalcă și prevederile art.115 alin.(6) din Constituție care prevede că: „Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, **nu pot afecta** regimul instituțiilor fundamentale ale statului, **drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție**, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.”.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București
Nr.78/5.02.2020