



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea LEGII nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii

Analizând **propunerea legislativă pentru modificarea și completarea LEGII nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii** (b525/15.10.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4363/21.10.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1127/22.10.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii.

În Expunerea de motive sunt argumentate intervențiile legislative, printre altele, prin faptul că în timpul procesului de recalculare a pensiilor, au apărut numeroase greșeli, iar *„pentru a corecta toate greșelile comise”*, se propune ca, *„în cursul anului 2025, să se efectueze o revizuire completă a tuturor deciziilor emise în cadrul procesului de recalculare”*.

Totodată, se propune ca, *„pentru condiții superioare de muncă, cum sunt grupa a II-a (condiții deosebite) și grupa I (condiții speciale)”* să fie *„eliminată influența indicelui de corecție”*.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului asigurărilor sociale de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție.

Totodată, sunt incidente prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, precizăm că, în considerentele Deciziei nr. 331/2019, Curtea Constituțională a reținut că, „lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”¹.

5. Precizăm că din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese că soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie **temeinic fundamentate**, iar pentru fundamentarea noii reglementări trebuie să se pornească de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la **insuficiențele legislației în vigoare**.

Astfel, Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, informații referitoare la impactul financiar

¹ De asemenea, la pct. 71 din considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 643/2020, s-a reținut că: „Neindeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Ca atare, cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern”.

asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), și nici la consultările derulate în vederea elaborării propunerii, la organizațiile și specialiștii consultați, la recomandările primite ori la activitățile de informare publică privind elaborarea acesteia.

Totodată, semnalăm că nu sunt respectate nici prevederile art. 32 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ, marea majoritate a măsurilor preconizate nefiind nici măcar menționate în Expunerea de motive.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012, *„dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]*”.

6. În ceea ce privește structura propunerii legislative și fondul soluțiilor preconizate, constatăm **încălcarea mai multor exigențe de tehnică legislativă referitoare la claritatea, precizia și previzibilitatea reglementării**. În acest context, precizăm că în Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 s-a statuat că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”*, orice act normativ trebuind *„să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”*.

Semnalăm că, după cum vom arăta în cele ce urmează, pe lângă nerespectarea prevederilor art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt încălcate și prevederile art. 8 alin. (4) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora, *„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”*, și cele ale art. 36 alin. (1) din același act normativ - *„Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care*

să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”.

6.1. La **art. I pct. 1**, la textul propus pentru **art. 28 alin. (1) lit. h)**, norma este lipsită de claritate și predictibilitate, în primul rând, deoarece folosirea sintagmei **„activitățile de producție, mentenanță și asimilate”** poate conduce la dubii în interpretare, întrucât nu se înțelege care ar putea fi acele activități asimilate celor de producție și mentenanță vizate de inițiatori.

În al doilea rând, partea de început a textului - **„activitățile de producție, mentenanță și asimilate”** - nu se corelează cu finalul textului, care se referă **doar la producția energiei electrice și la extracția cărbunelui, nu și la activitatea de mentenanță**, aspect ce creează dificultăți în interpretarea normei.

În al treilea rând, precizăm că, potrivit art. 3 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 360/2023, prin expresia *„locuri de muncă în condiții speciale”* se înțeleg *„locurile de muncă unde gradul de expunere la factorii de risc profesional sau la condițiile specifice unor categorii de servicii publice, pe durata a cel puțin 50% din timpul normal de muncă, poate conduce în timp la îmbolnăviri profesionale, la comportamente riscante în activitate, cu consecințe grave asupra securității și sănătății în muncă a asiguraților”*.

Având în vedere definiția de mai sus, menționăm că reglementarea propusă este lipsită de claritate și previzibilitate, întrucât nu precizează pe ce durată din timpul normal de muncă activitățile respective se desfășoară în condiții speciale, de risc sau dacă toate acele activități, mai ales cele „asimilate”, se desfășoară în astfel de condiții.

De asemenea, observăm că soluția legislativă propusă nu este menționată și nici justificată în Expunerea de motive, neînțelegându-se care sunt argumentele și studiile care susțin modificarea propusă, în absența unei asemenea justificări, norma fiind susceptibilă a încălca principiul egalității în fața legii, instituind privilegii pentru anumite categorii de persoane.

6.2. La **art. I pct. 2**, la textul propus pentru **art. 88 alin. (1) lit. a)**, precizăm că norma este incompletă, întrucât nu se înțelege la ce element se face raportarea pentru a obține cele 25% puncte, nepermițând efectuarea calculului cuantumului pensiei. Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **lit. b)**.

6.3. La **art. I pct. 3**, la textul propus pentru **partea introductivă a art. 88 alin. (1)**¹, semnalăm lipsa de predictibilitate a normei prin

folosirea sintagmei „persoanele încadrate în grupa I - condiții speciale conform legii” (sintagmă care, de altfel, este și improprie limbajului juridic, persoanele neputând fi încadrate în grupe sau condiții de muncă, ci locurile de muncă), generând confuzii în interpretare, întrucât nu se înțelege ce situații sunt avute în vedere, expresia „grupa I - condiții speciale” nefiind prevăzută în Legea nr. 360/2023.

De asemenea, învederăm faptul că sintagma „anterior intrării în vigoare a prezentei legi” nu se poate referi decât la actul de bază, însă, în contextul dat, ar imprima normei un caracter retroactiv.

Cu privire la textele propuse pentru **lit. a) - c)**, constatăm că Expunerea de motive nu cuprinde o prezentare a rezultatelor unor studii (astfel cum prevede art. 31 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000) și nici justificări obiective din care să rezulte acordarea acelor procente și, mai ales, în funcție de ce elemente/aspecte se acordă acele procente diferite, soluțiile legislative propuse fiind susceptibile să încalce principiul nediscriminării, prevăzut la art. 16 alin. (1) din Constituție.

La **alin. (1²)**, precizăm că norma este lipsită de predictibilitate din următoarele puncte de vedere:

- nu se înțelege cum majorările prevăzute la alin. (1¹) lit. a), b) și c) s-ar putea aplica în mod corespunzător (în proiect este folosită sintagma „se aplică corespunzător”, exprimare improprie stilului normativ) și stagiilor de cotizare prevăzute la art. 56-57, dat fiind că alin. (1¹) vizează majorarea punctajelor lunare, și nu a stagiilor de cotizare;

- nu se înțelege ce s-a avut în vedere prin folosirea exprimării neclare și impropriei limbajului juridic „**stagiilor de cotizare (...) încadrate în condiții speciale**”, locurile de muncă fiind cele care se încadrează în condiții de muncă, nu stagiile de cotizare;

- nu este clar motivul pentru care au fost vizate locurile de muncă încadrate în condiții speciale conform art. 30 alin. (1) din Legea nr. 263/2010, soluția legislativă propusă nefiind menționată și nici justificată în Expunerea de motive.

6.4. La art. I pct. 6, semnalăm că textul propus pentru **art. 88 alin. (5)** este identic cu cel în vigoare, neavându-se în vedere faptul că la pct. 5 din proiect s-a propus abrogarea alin. (4) al art. 88.

6.5. La art. I pct. 7, la textul propus pentru **art. 94 alin. (6)**, semnalăm lipsa de coerență și claritate a textului, neînțelegându-se care este intenția de reglementare, ceea ce creează dubii în interpretarea și aplicarea actului normativ și conduce la încălcarea art. 1 alin. (5) din

Constituție în componenta referitoare la previzibilitatea și accesibilitatea legii.

Totodată, prin folosirea exprimării incorecte din punct de vedere gramatical, „**Pensionarii ... li se recalcularea pensia**”, sunt încălcate și prevederile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, sub aspectul respectării stricte a regulilor gramaticale și de ortografie.

6.6. La **art. I pct. 8**, la textul propus pentru **art. 139 alin. (8)**, precizăm că soluția legislativă preconizată nu este menționată și nici justificată în Expunerea de motive, neînțelegându-se motivul pentru care acelor persoane li se majorează punctajele lunare cu 10%, soluția propusă fiind susceptibilă să încalce principiul nediscriminării.

În plus, menționăm că, prin utilizarea sintagmei „ale căror **drepturi de pensie se stabilesc cu utilizarea** veniturilor salariale prevăzute la alin. (3)” (care, de altfel, este și improprie limbajului normativ), norma propusă nu se corelează cu art. 139 alin. (3) *de lege lata*, la care face trimitere, veniturile salariale prevăzute la alin. (3) fiind utilizate pentru determinarea punctajelor lunare, nu pentru stabilirea drepturilor de pensie.

6.7. La **art. I pct. 9**, la textul propus pentru **art. 145**, semnalăm lipsa de coerență a normei, prin utilizarea sintagmei „**noile decizii recalculate la rezultatul**”, deciziile neputând fi recalculate la un rezultat. Pe de altă parte, chiar dacă norma ar fi fost clară, ar fi trebuit să fie cuprinsă într-o dispoziție distinctă în cadrul unui articol marcat cu cifră romană, deoarece vizează recalcularea deciziilor recalculate deja.

7. Cu privire la **art. II**, nu se înțelege care este intenția de reglementare, deoarece marcarea articolului cu cifră romană indică un text de sine stătător, în timp ce partea introductivă a acestuia indică o intervenție legislativă de completare.

În cazul în care intenția inițiatorilor a fost de completare a **art. 139**, la textul propus pentru **alin. (2¹)** al acestui articol, având în vedere prevederile art. 62 teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „**Dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta**”, semnalăm că, în actuala redactare, prin folosirea sintagmei „*începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi*”, textul are caracter retroactiv (prezenta lege fiind chiar Legea nr. 360/2023) și nu poate fi încorporat în actul normativ de bază, care a intrat în vigoare la data de **1 septembrie 2024**, cu excepția câtorva articole care au intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2024.

Totodată, semnalăm și încălcarea prevederilor art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, prin folosirea dezacordului gramatical, „**Adeverințele ... nu este obligatorie**”.

8. Soluția propusă la art. III alin. (1) se caracterizează prin lipsă de claritate și predictibilitate, neînțelegându-se care este „**fostul sistem de pensii și alte drepturi de asigurări sociale ale persoanelor cu dizabilități**” (exprimare care, de altfel, este și improprie stilului normativ), ce implică/inseamnă „*atribuirea*” unui număr total de puncte (dacă acest număr se adaugă la numărul total de puncte deja stabilit) și la ce moment/dată se raportează cuantumul pensiei cuvenit sau aflat în plată.

La **alin. (2)**, constatăm caracterul echivoc al normei, prin folosirea sintagmei imprecise și incorecte din punct de vedere gramatical „**pensiile prevăzute la alin. (1) din Legea 360/2023**”.

*
* *

Având în vedere aspectele prezentate mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma preconizată.

PREȘEDINTE

Florin JORDACHE



București
Nr. 1145/14.11.2024