



AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind regimul cumulului
pensiilor cu veniturile salariale provenite din cadrul
autorităților și instituțiilor publice**

Analizând **propunerea legislativă privind regimul cumulului
pensiilor cu veniturile salariale provenite din cadrul autorităților și
instituțiilor publice**, (b632 din 20.11.2018), transmisă de Secretarul
General al Senatului cu adresa nr.XXXV/6134/27.11.2018 și
înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1217/27.11.2018,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3)
din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele
considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect interzicerea cumulului
pensiilor acordate în sistemul public de pensii și în sistemele neintegrate
acestuia cu veniturile salariale sau asimilate salariilor, realizate din
exercitarea unei activități pe bază de contract individual de muncă,
raport de serviciu sau în baza actului de numire în cadrul autorităților și
instituțiilor publice centrale și locale, precum și în cadrul regiilor
autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților
comerciale la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de
stat ori de o unitate administrativ-teritorială.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează
în categoria legilor organice, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din
Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Menționăm că prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ
nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative
preconizate.

3. Deoarece propunerea legislativă implică modificarea
prevederilor bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat,

sunt aplicabile dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita și punctul de vedere al Guvernului, precum și dispozițiile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

4. Semnalăm că Secretarul General al Senatului a transmis spre avizare Consiliului Legislativ, cu adresa nr.B467 din 13.10.2017, o altă propunere legislativă având ca obiect stabilirea regimului cumulului pensiilor de serviciu din sistemul public de pensii cu unele categorii de venituri salariale sau asimilate salariilor, în sensul permiterii cumulului salariului cu pensia doar dacă nivelul pensiei nu depășește cu mai mult de 50% nivelul câștigului salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor de stat, iar nivelul venitului net rezultat în urma cumulului nu depășește dublul nivelului respectivului câștig salarial mediu brut, pentru care a fost emis avizul favorabil cu observații și propuneri nr.956 din 10.11.2017.

Propunerea menționată a fost respinsă de Senat, iar în prezent, se află la Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională.

Pentru evitarea adoptării unor soluții normative diferite, recomandăm dezbateră concomitentă a acestor două proiecte de acte normative.

5. Din redactarea Expunerii de motive nu reiese că soluțiile preconizate au fost precedate de o temeinică fundamentare, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, așa cum prevede art.6 alin.(1) teza a II-a din Legea nr.24/2000.

De asemenea, semnalăm că 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, **neprezentând insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare.** În plus, nu există referiri la impactul asupra sistemului juridic, **nesubliniindu-se implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri,** precum și măsurile de implementare pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

6. Sub aspectul conținutului propriu-zis al măsurilor preconizate prin prezentul proiect, sunt de analizat mai multe aspecte care pot conduce la încălcări ale dispozițiilor constituționale.

6.1. Mai întâi, semnalăm că, prin adoptarea acestora, se vor genera **discriminări** între categoriile de pensionari, limitându-se dreptul la muncă al pensionarilor care ar dori să desfășoare activitate salariată sau

similară în sistemul bugetar, măsurile fiind susceptibile să încalce, prevederile art.16 alin.(1) coroborate cu art.41 alin.(1) din Constituție referitoare la egalitatea în fața legii, respectiv la interzicerea îngrădirii dreptului la muncă.

6.2. În al doilea rând, menționăm că, referitor la **dreptul la pensie**, consfințit prin prevederile art.47 alin.(2) din Constituție, prin Decizia nr.874/2010, Curtea Constituțională a precizat că: *„Pensia este o formă de prestație de asigurări sociale plătită lunar (...) în baza legii, inherentă și indisolubil legată de calitatea de pensionar, obținută în baza unei decizii de pensionare, cu respectarea tuturor prevederilor legale impuse de legiutor. (...) dreptul la asigurări sociale este garantat de stat și se exercită, în condițiile legii menționate, prin sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale. Acesta se organizează și funcționează, printre altele, și pe **principiul contributivității**, conform căruia fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice, participante la sistemul public, drepturile de asigurări sociale cuvenindu-se pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite (...) Aceasta înseamnă că **pensia, ca prestație din partea sistemului public de pensii, intră sub incidența principiului contributivității**.*

*(...) Deși **sumele plătite cu titlu de contribuție la asigurările sociale** nu reprezintă un depozit la termen și, prin urmare, nu pot da naștere vreunui drept de creanță asupra statului sau asupra fondurilor de asigurări sociale (Decizia Curții Constituționale nr. 861 din 28 noiembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 45 din 22 ianuarie 2007), **ele îndreptățesc persoana care a realizat venituri și care a plătit contribuția sa la bugetul asigurărilor sociale de stat să beneficieze de o pensie care să reflecte nivelul veniturilor realizate în perioada activă a vieții**”.*

6.3. Pe de altă parte, având în vedere art.41 alin.(1) din Legea fundamentală care prevede că „Dreptul la muncă nu poate fi îngrădit” și că „**Alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a **locului de muncă este liberă****”, considerăm că prezentul proiect este de natură să aducă atingere dreptului fundamental la muncă în însăși esența acestuia.

Ca prim argument în acest sens, reiterăm ceea ce a statuat Curtea Constituțională în Decizia nr.82/2009, cu prilejul analizării excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.230/2008 pentru modificarea unor acte normative în domeniul pensiilor din sistemul public, pensiilor de stat și al celor de serviciu,

care - prin modificarea art.94¹ din Legea nr.19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale -, instituia o interdicție similară de cumul al pensiei pentru limită de vârstă cu veniturile obținute dintr-o funcție remunerată de la bugetul de stat, și anume: „prin dispozițiile cuprinse în ordonanță se interzice cumulul pensiei cu veniturile realizate dintr-o activitate profesională desfășurată în cadrul autorităților și instituțiilor publice și, corelativ, se impune obligația persoanelor aflate în situația menționată de a opta pentru pensie ori pentru veniturile realizate din activitatea profesională, altfel spus, de a renunța la pensie continuându-și activitatea profesională sau de a înceta activitatea profesională aducătoare de venituri și de a-și conserva pensia.

Interdicțiile și obligațiile impuse prin ordonanță afectează prin limitare atât dreptul la pensie prevăzut de art.47 alin.(2) din Constituție, cât și dreptul la muncă consacrat prin art.41 din Legea fundamentală”.

Prin urmare, în considerarea prevederilor constituționale și a jurisprudenței invocate supra, interdicția propusă prin prezentul proiect constituie **o restrângere a dreptului la pensie și a dreptului la muncă**, restrângere care însă nu se realizează în condițiile stabilite prin **art.53** din Constituție, potrivit căruia:

„(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”.

¹ Alin.(3) prevăzând că „Pensionarii pentru limită de vârstă pot cumula pensia cu veniturile realizate dintr-o activitate profesională, indiferent de nivelul veniturilor respective, cu excepția celor obținute din exercitarea unor funcții remunerate în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, precum și în cadrul regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială. În perioada încadrării pe funcții remunerate în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, precum și în cadrul regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială, plata pensiei pentru limită de vârstă se suspendă”.

Mai precizăm că, prin Decizia nr.1414/2009, Curtea Constituțională, pronunțându-se asupra constituționalității unei măsuri care viza interzicerea cumulului pensiei acordate în sistemului public de pensii, dar și sistemelor neintegrate sistemului public cu venituri salariale sau, după caz, asimilate salariilor realizate în sistemul bugetar² în cazul în care pensia depășea un anumit cuantum, a recunoscut competența legiuitorului de a **stabili un anumit prag valoric** al pensiei nete de la care se poate interzice cumulul, cu precizarea că legiuitorul nu poate acționa aleatoriu, fără nicio justificare obiectivă. Menționăm, însă că motivele care au stat la baza adoptării respectivei măsuri prin Legea nr.329/2009, respectiv criza economică în care se găsea România la acel moment, nu se regăsesc și în cazul prezentei propuneri legislative.

Astfel, Curtea a statuat că: „(...) încălcarea principiului egalității și nediscriminării există atunci când se aplică tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite. Cu privire la **stabilirea nivelului pensiei nete până la care poate opera cumulul la nivelul salariului mediu brut pe economie** utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat și aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat, Curtea constată că **acesta respectă condițiile de obiectivitate** (este expres prevăzut de lege, previzibil și determinabil) și **rezonabilitate** (nivelul salariului mediu brut pe economie constituie o opțiune justă și echilibrată) impuse de principiul nediscriminării. În ceea ce privește **proporționalitatea între obiectivul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite**, se observă că, potrivit expunerii de motive care au determinat adoptarea prezentului act normativ, **scopul acestuia este combaterea "crizei economice, fenomen mondial ce afectează structural economia românească"**, datele de natură financiară, precum și prognozele efectuate de autoritățile abilitate în domeniu conturând "imaginea unei crize economice profunde, care poate pune în pericol stabilitatea economică a României și, prin aceasta, ordinea publică și siguranța națională". **Această situație a impus "adoptarea unor măsuri cu caracter excepțional, care, prin eficiența și promptitudinea**

² angajator fiind o autoritate sau instituție publică centrală sau locală, indiferent de modul de finanțare și subordonare, sau o regie autonomă, societate națională, companie națională sau societate comercială la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială.

aplicării, să conducă la reducerea efectelor sale și să creeze premisele relansării economiei naționale"."

7. Așa cum vor arăta mai jos, semnalăm că, prin redactarea propusă, prezentul proiect **nu respectă prevederile art.6 alin.(1) teza I 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*”.

De asemenea, nu sunt respectate prevederile cuprinse în aceeași lege la art.8 alin.(4) teza I – „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*” – și la art.36 alin.(1) – „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc ...*”.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând 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***”³.

7.1. În ceea ce privește sfera personală de aplicare a măsurilor preconizate prin prezenta propunere, semnalăm ambiguitatea acesteia, atât din punctul de vedere al angajatorilor, cât și din punctul de vedere al persoanelor care nu pot cumula pensia cu veniturile salariale sau asimilate acestora.

7.1.1. Astfel, cu toate că în **titlul** propunerii, sunt desemnate ca angajatori doar autoritățile și instituțiile publice, la **art.1** sunt enumerate și alte entități la care pensionarii nu pot cumula pensia cu veniturile obținute.

7.1.2. În ceea ce privește persoanele cărora le este interzis cumulul, întrucât nu se distinge între diferitele categorii de beneficiari ai Legii nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, rezultă că

³ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr.22/2016 care trimite la Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96”.

sunt vizate toate, adică: pensionarii pentru limită de vârstă, cei care s-au pensionat anticipat, pensionarii de invaliditate și pensionarii de urmaș.

Se observă, așadar, că interdicția cumulului prevăzută în prezentul proiect va afecta toate categoriile de pensionari, iar pe unele de o manieră mult mai gravă, spre exemplu, în cazul celor care beneficiază de pensia de urmaș, pensionarilor de invaliditate de gradul III sau al nevăzătorilor.

7.1.3. Pe de altă parte, prin aplicarea **art.5** din prezenta propunere, va fi interzis și cumulul pensiilor de serviciu cu același tip de venituri menționate supra, fără a se preciza în mod univoc ce categorii profesionale au fost vizate.

Precizăm că în Decizia Curții Constituționale nr.1.237 din 6 octombrie 2010 care reiterează ceea ce a statuat în Decizia nr.871 din 25 iunie 2010, s-a reținut că pensia de serviciu are două componente, una contributivă și alta necontributivă, fiind instituită ca o măsură având caracter compensatoriu pentru anumite categorii profesionale supuse unui statut special, și că „*pensiile speciale nu reprezintă un privilegiu, ci au o justificare obiectivă și rațională*”.

7.2. La **titlu**, pe de o parte, semnalăm că acesta nu este corelat cu prevederile art.1 din proiect care face vorbire și despre venituri asimilate salariilor. În plus, menționăm că la art.1 sfera entităților în care nu pot fi ocupate locuri de muncă de persoanele care beneficiază de pensii este mult mai largă.

Pe de altă parte, titlul nu folosește o exprimare juridică adecvată, deoarece veniturile nu pot proveni din cadrul unor autorități/instituții, ci pot fi realizate din exercitarea unei activități în cadrul unei autorități/instituții.

7.3. Precizăm că obiectul și scopul reglementării, urmărit de inițiatori și enunțat doar în titlul propunerii legislative, ar fi trebuit să se regăsească în cadrul unui articol având natura unei **dispoziții generale**, care potrivit art.52 din Legea nr.24/2000, orientează întreaga reglementare, determină obiectul și principiile acesteia.

7.4. Prin textul propus la **art.1 alin.(1)** nu se ține cont de faptul că acordarea pensiilor în sistemul public are la bază rațiuni diferite, nefăcându-se nicio distincție între beneficiarii pensiilor din acest sistem: pensionarii pentru limită de vârstă, cei care s-au pensionat anticipat, diferitele categorii de pensionari de invaliditate (a se vedea, spre exemplu, nevăzătorii și pensionarii de invaliditate de gradul III), pensionarii de urmaș.

Totodată, precizăm că este folosită sintagma „nu pot cumula **pensia netă** cu veniturile salariale”, iar în contextul configurat de prezenta propunere nu prezintă nicio relevanță referirea la pensia netă, interdicția de cumul al pensiei cu venituri din salarii sau asimilate acestora obținute în sectorul bugetar, nefiind însoțită de excepții.

La **alin.(2)**, este folosită sintagma „pensionari cumularzi”, fără a fi definită, la alin.(1), regăsindu-se sintagma „beneficiarii dreptului la pensie”.

7.5. La **art.3**, norma nu are un caracter complet, nefiind prevăzută data de la care se va aplica respectiva cauză de încetare de drept și cine o constată.

7.6. La **art.4**, semnalăm că este instituită o obligație pentru angajator - de a lua măsurile necesare **constatării** cazurilor de cumul al pensiei cu venituri salariale sau asimilate -, fiind și calificată drept contravenție încălcarea respectivei obligații, însă angajatorul nu poate decât să ia act de o declarație a pensionarului și să întreprindă măsurile corespunzătoare, neavând posibilitatea legală de a constata el însuși cumulul; prin urmare, este necesară reconsiderarea textului.

7.7. La **art.5** redactarea este deficitară, deoarece prin trimiterea generică la „beneficiarii de pensie de serviciu stabilită prin legi speciale”, textul are un caracter imprecis.

În plus, având în vedere faptul că pensiile de serviciu sunt prevăzute în legi speciale, exprimarea este tautologică.

7.8. La **art.6** se folosește o sintagmă eliptică „În aplicarea prevederilor”, nefiind precizată nici categoria actului normativ prin care se vor aproba normele de aplicare ale prezentei propuneri.

8. Sub rezerva celor de mai sus, din punctul de vedere al tehnicii legislative, referitor la obiectul enunțat al reglementării, pentru evitarea atomizării legislației și, implicit, pentru **respectarea principiului unicității reglementării în materie**, prevăzut la art.14 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și pentru **evitarea paralelismului legislativ** interzis de art.16 alin.(1) din aceeași lege, ar fi fost trebuit ca prezentul proiect să nu fie al unei legi de sine-stătătoare, ci al unei legi de modificare și/sau completare a actelor normative vizate din domeniul pensiilor. Drept consecință, ar fi trebuit să fie modificate/completate, în mod corespunzător, dispozițiile în vigoare și introduse soluțiile normative noi, cuprinse în articolele proiectului.

În acest context, precizăm că la art.118 din Legea nr.263/2010, este prevăzut **regimul juridic al cumulului pensiilor din sistemul public de pensii** cu venituri provenite din situații pentru care asigurarea este obligatorie, dar prezenta propunere nu conține nicio referire la acest articol sau la actul normativ în care se regăsește, motiv pentru care nu se poate aprecia dacă s-a dorit sau nu abrogarea sau modificarea normei menționate.

*

* *

Ca urmare a celor de mai sus, apreciem că, în actuala redactare, prezenta propunere nu poate fi promovată, întrucât urmărește interzicerea cumulului pensiei cu veniturile salariale sau asimilate, obținute în sistemul bugetar, în absența întrunirii condițiilor de obiectivitate și rezonabilitate și proporționalitate, impuse de principiul nediscriminării și de prevederile constituționale din art.53 referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi, **limitând, în chiar substanța lor, dreptul la muncă și dreptul la pensie.**

Luând în considerare principiul egalității în fața legii, necesitatea respectării dreptului fundamental la muncă, precum și prevederile constituționale referitoare la dreptul la pensie, este necesară reconsiderarea soluțiilor preconizate, astfel încât drepturile la muncă și la pensie să fie respectate, iar posibilitatea de a desfășura o activitate salariată sau similară după ieșirea la pensie să fie prevăzută pentru orice persoană, indiferent de locul de muncă ales.


dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. 1239 / 28. 12. 2018.