



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind regimul cumulului
pensiilor de serviciu din sistemul public de pensii cu unele
categorii de venituri salariale sau asimilate salariilor**

Analizând **propunerea legislativă privind regimul cumulului pensiilor de serviciu din sistemul public de pensii cu unele categorii de venituri salariale sau asimilate salariilor**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B467 din 13.10.2017,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri :

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea regimului cumulului pensiilor de serviciu din sistemul public de pensii cu unele categorii de venituri 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.

Astfel, ar urma ca să fie permis cumulul pensiei de serviciu cu veniturile salariale sau asimilate salariilor doar dacă nivelul pensiei nu depășește cu mai mult de 50% nivelul câștigului salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat, iar

nivelul venitului net rezultat în urma cumulului nu depășește dublul nivelului respectivului câștig salarial mediu brut.

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. Precizăm că prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate, ci doar asupra aspectelor de legalitate și de respectare a normelor de tehnică legislativă.

3. Deoarece propunerea legislativă implică modificarea cheltuielilor aferente prevăzute în bugetul 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. În ceea ce privește Expunerea de motive, semnalăm că aceasta nu are o redactare adecvată unui instrument de prezentare și motivare, folosind uneori exprimări contradictorii („Prezentul proiect nu instituie discriminări, ci stabilește un regim diferențiat pentru o anumită categorie de persoane”), iar alteori exprimări precum: „Ținând cont de cazurile revoltătoare semnalate recent în mass-media”, „legislația actuală este folosită în mod abuziv”, „împrejurări care au generat, pe bună dreptate, revolta opiniei publice”.

5. Pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, **obiectul și scopul reglementării**, urmărit de inițiatori și enunțat doar în titlul propunerii legislative, ar fi trebuit să se regăsească în cadrul unui articol conținând **dispoziții generale**, care potrivit art.52 din Legea nr.24/2000, **orientează întreaga reglementare, determină obiectul și principiile acesteia**.

Totodată, ținând cont de obiectul reglementării, dedus din normele preconizate, ar fi fost indicat ca propunerea legislativă să îmbrace forma unui act de modificare și/sau completare, fie a/ale Legii nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, fie a/ale legilor speciale care reglementează pensiile de serviciu pentru diferite categorii profesionale.

Semnalăm însă că legislația privind pensiile de serviciu a suferit intervenții legislative recente, inclusiv prin Ordonanța de urgență Guvernului nr.59/2017 privind modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu, publicată în Monitorul Oficial nr.648 din 7 august 2017, astfel încât noi intervenții legislative asupra aceluiași acte normative ar fi de natură să aducă atingere principiului stabilității și, implicit, al predictibilității legislației.

Atragem atenția și asupra confuziei între noțiunea de pensie, reglementată de **Legea nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice** și noțiunea de pensie de serviciu, reglementată prin legi speciale care au urmărit instituirea unei regim compensatoriu pentru anumite categorii profesionale cărora le este aplicabil un statut special.

Precizăm că „**sistemul public de pensii**” este o noțiune care are aplicabilitate numai în contextul Legii nr.263/2010, art.1 din această lege prevăzând că, „**Dreptul la asigurări sociale este garantat de stat și se exercită, în condițiile prezentei legi, prin sistemul public de pensii** și alte drepturi de asigurări sociale, denumit în continuare sistemul public de pensii”. În plus, la art.51 și următoarele ale Legii nr.263/2010, se prevede că **în sistemul public de pensii se acordă următoarele categorii de pensii: pensia pentru limită de vârstă, pensia anticipată, pensia anticipată parțială, pensia de invaliditate și pensia de urmaș, pensiile de serviciu nefăcând obiectul reglementării acestei legi.**

Mai precizăm că la art.118 din Legea nr.263/2010, este prevăzut **regimul juridic al cumulului pensiei 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.

Referitor la acordarea pensiilor de serviciu prevăzute în legi speciale, precizăm că aceasta nu are la bază numai principiul contributivității, deoarece pensia de serviciu are două componente, una **contributivă** și alta **necontributivă**.

6. Recomandăm a se reflecta asupra faptului dacă prin adoptarea soluțiilor propuse nu s-ar crea discriminări între categoriile de pensionari, limitând dreptul la muncă al unor categorii de pensionari, respectiv cei care au o pensie mai mare cu 50% față de nivelul

câștigului salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat, aspect care ar putea fi contestat la Curtea Constituțională, fiind considerată o încălcare a art.16 alin.(1) și art.41 alin.(1) din Constituție. În acest sens, apreciem că trebuie respectat principiul egalității în drepturi al cetățenilor consfințit prin deciziile Curții Constituționale relevante pentru acest domeniu (a se vedea în acest sens argumentele din Decizia Curții nr.82/2009).

În plus, proiectul nu ia în considerare faptul că veniturile salariale sau, după caz, cele asimilate salariilor, pot avea cuantumuri diferite de la lună la lună, astfel încât cea de-a doua condiție prevăzută de norma de la art.1 alin.(1) din proiect, pentru a se putea realiza cumulul pensiei cu salariu (cea referitoare la faptul că nivelul venitului net rezultat în urma cumulului să nu depășește dublul nivelului câștigului salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor de stat), poate fi îndeplinită în anumite luni ale anului, în timp ce în altele ar putea să nu fie îndeplinită.

De asemenea, având în vedere faptul că, în prezent, este eminentă apariția unei noi legislații privind pensiile, este de analizat dacă măsurile propuse prin prezenta propunere nu ar trebui să fie cuprinse în respectivul cadru legislativ, care ar trebui să reglementeze în mod unitar și complet aspectele legate de domeniul pensiilor. Precizăm și faptul că pentru a putea fi aplicat noul cadru legislativ referitor la pensii, ar fi indicat ca Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice să intre integral în vigoare.

7. Sub rezerva celor de mai sus, în cele ce urmează, reținem unele observații și propuneri de redactare și tehnică legislativă:

a) la **titlu**, întrucât, așa cum argumentat supra, pensiile se servesc nu fac parte din sistemul public de pensii, este necesară eliminarea sintagmei „din sistemul public de pensii”;

b) La **art.1 alin.(1)**, din aceleași rațiuni, este necesară eliminarea sintagmei „aparținând sistemului public de pensii” și includerea unei trimiteri la actele normative care reglementează această categorie de pensii.

Totodată, pentru respectarea terminologiei actuale, stabilită prin Legea nr.76/2012 *pentru punerea în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă* care, la art.77 prevede că, ori de câte ori prin legi și prin alte acte normative se face trimitere la

„societatea comercială/societățile comerciale”, după caz, trimiterea se consideră a fi făcută la societatea/societățile reglementată/reglementate de Legea nr.31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesară înlocuirea sintagmei „societăților comerciale”, prin termenul „**societăților**”.

În plus, în cuprinsul aceluiași text, semnalăm o necorelare ce poate genera confuzii, în rândul 1 fiind folosită expresia „pensie de serviciu”, iar în rândul 7, termenul „pensie”.

De asemenea, referirea la pensia netă, trebuie făcută în contextul luării în calcul al cuantumului acesteia, pentru a se evalua dacă se depășește pragul de 50% din nivelul câștigului salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor de stat („dacă nivelul pensiei nete nu depășește cu mai mult de ...”), și nu în forma în care se regăsește în textul propus („pot cumula pensia netă cu veniturile”).

Pe de altă parte, în partea finală, referirea trebuie să se facă la venitul **total** net rezultat în urma cumulului.

Mai semnalăm că valoarea maximă a pensiei care poate fi cumulată cu veniturile salariale sau asimilate salariilor, stabilită la art.1 alin.(1) din proiect -„dacă nivelul acesteia nu depășește mai mult de 50% din nivelul câștigului salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat”-, nu se regăsește și în Expunerea de motive, unde raportarea se face la „mai mult de 50% dublul nivelului câștigului salarial mediu brut aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat”.

La **alin.(2)**, pentru evitarea dubiilor în interpretare, precum și pentru respectarea limbajului normativ, este necesară revederea sintagmei „pensionari cumularzi”, urmând a se corela și cu formularea din alin.(1), „beneficiarii dreptului la pensie de serviciu”;

c) La art.2 alin.(1), este necesar ca textul să fie reformulat, precizându-se că soluția preconizată se aplică **numai în situația în care persoanele vizate nu îndeplinesc condițiile stabilite pentru cumulul pensiei de serviciu cu veniturile din salarii sau asimilate salariilor, la art.1 alin.(1) din prezentul proiect.**

Observația este valabilă și pentru **alin.(2)**.

În plus, pentru rigoarea exprimării, expresia „menționați la” va fi înlocuită cu expresia „prevăzuți la”, observație valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

d) La **art.3**, pentru asigurarea caracterului complet al normei, este necesar a se prevedea data de la care se va aplica respectiva cauză de încetare de drept și cine o constată;

e) La **art.4 lit.a)**, este necesară reanalizarea textului în privința formulării „câte pensii încasează din sistemul public de pensii”, neînțelegându-se ce pensii ar fi putut fi vizate. Observația este valabilă în mod corespunzător pentru art.5 alin.(1), în ceea ce privește expresia „pensia/pensiilor”.

La **lit.c)**, referitor la declarația pe propria răspundere, este necesar să se prevadă că în cuprinsul acesteia se va preciza și data de la care se aplică opțiunea exprimată.

f) La **art.5 alin.(1)**, pentru evitarea dubiilor în interpretare, este necesar a se prevedea că adresa depusă de angajator va menționa și data de la care se suspendă plata pensiei.

Din aceleași rațiuni, este necesar a se clarifica ce se înțelege prin expresia „situația pensionarului”.

Întrucât soluția normativă cuprinsă **alin.(2)** nu se integrează tematic în art.5, ci ca alineat la art.3, propunem resistemizarea corespunzătoare.

În plus, textul trebuie reformulat, deoarece prezentul proiect nu interzice cumulul pensiei cu salariul, ci stabilește condițiile în care acesta este posibil.

Totodată, pentru precizie, după expresia „existența cauzei” se va insera sintagma „de încetare de drept”.

De asemenea, este necesară și revederea sintagmei „va declanșa procedura încetării raporturilor de muncă”, deoarece în cazul încetării de drept, aceasta doar se constată, fără a fi necesară declanșarea unei proceduri.

g) La **art.6 alin.(1)**, semnalăm o *contradictio in terminis*, deoarece sumele încasate în condițiile legii, nu pot fi încasate necuvenit.

În plus, întrucât s-a trimis la „termenul general de prescripție”, pentru precizia normei, propunem a fi prevăzut chiar termenul dorit sau a fi indicată prevederea din actul normativ vizat (art.2517 din Codul civil).

La **alin.(2)**, este necesară revederea expresiei „cu încălcarea legii”, urmând ca informarea să vizeze cazurile în care nu mai sunt

îndeplinite condițiile de cumul al pensiei cu salariul, prevăzute la art.1 alin.(1) din prezenta propunere.

Totodată, pentru a conferi eficiență normei, precizăm că este necesară și instituirea unei sancțiuni corelative pentru neîndeplinirea obligației de informare prevăzute în sarcina angajatorului sau inspectoratului teritorial de muncă.

h) La **art.7 alin.(1)**, precizăm următoarele: nu pensia se suspendă, ci plata pensiei; aceasta se suspendă ca efect al exercitării dreptului de opțiune reglementat prin prezenta propunere, iar condițiile prevăzute la art.1 alin.(1) există atât timp cât dispoziția va fi în vigoare. Prin urmare, se impune reformularea textului.

Întrucât textul de la **alin.(2)** este ambiguu exprimat, este necesară reconsiderarea acestuia.

i) La **art.8 alin.(1)**, pentru o exprimare adecvată stilului normativ, este necesară reformularea textului, eventual prin eliminarea sintagmei „de către pensionarul ...potrivit prezentei legi”.

j) La **art.9**, precizăm că trimiterea corectă trebuie făcută la **art.8**.

k) La **art.10**, este necesară reconsiderarea textului, dat fiind că pensiile de serviciu sunt prevăzute în legi speciale, deci exprimarea din prima parte a normei este tautologică.

Prin urmare, propunem reformularea textului, acesta urmând a se referi doar la exceptarea persoanelor vizate, dar precizând și legile speciale care reglementează pensia de serviciu sau indemnizația în fiecare caz.

l) Pentru claritatea și precizia normei, deoarece legea nu prevede în mod expres un termen de intrare în vigoare, urmând a se aplica termenul constituțional de 3 zile de la publicare, este necesar ca art.11 să fie reformulat.

Pe de altă parte, precizăm că normele de aplicare ale unei legi se aprobă printr-o hotărâre a Guvernului, nu prin instrucțiuni emise de un minister, fiind necesară reformularea corespunzătoare.


dr. Dragoș ILESCU

București

Nr. 956/10.11.2014.