



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru completarea
Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii**

Procedura de lucru a Senatului
nr. 335 / 23.06.2026

Comitetul de lucru al Senatului
nr. 442 / 29.06.2026

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii (b335/21.05.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2509/26.05.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D502/26.05.2026,

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 de reglementare completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, cu modificările ulterioare, urmărindu-se, potrivit Expunerii de motive, introducerea *„activității de conducător auto profesionist în transportul rutier de mărfuri sau de persoane în categoria activităților desfășurate în condiții deosebite de muncă”*.

Menționăm că propunerea legislativă a fost avizată nefavorabil de către Consiliul Economic și Social.

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. Referitor la **Expunerea de motive**, în primul rând, semnalăm că aceasta nu cuprinde elementele prevăzute la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele:

- **neconcordanțele sau insuficiențele reglementărilor în vigoare;**

- **concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice, acestea fiind esențiale în toate cazurile în care se pune în discuție încadrarea unor locuri de muncă în alte condiții decât normale, respectiv deosebite sau speciale;**

- **impactul financiar asupra bugetului general consolidat, afirmându-se doar că „Impactul asupra bugetului asigurărilor sociale de stat va fi unul gradual și va depinde de numărul persoanelor încadrate în condițiile legii ...” și**

- **nici informații referitoare la consultările derulate în vederea elaborării proiectului.**

În al doilea rând, precizăm că din cuprinsul documentului analizat **nu reiese ca soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare**, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, potrivit căroră *„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, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne (...)”, respectiv „pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare”*.

Referitor la aceste aspecte, semnalăm că, la paragrafele 80 și 81 din Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, Curtea Constituțională a statuat că **„Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) potrivit căroră, «În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie», precum și ale art. 147 alin. (4) potrivit căroră deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii”¹**, dar și a

¹ Citând pct. 2.21 și 2.22 din Decizia nr. 682 din 27 iunie 2012.

„dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății”. De asemenea, s-a reținut că „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale (...)”.

5. În ceea ce privește soluțiile legislative preconizate, reținem următoarele:

5.1. Chiar dacă persoanele care desfășoară „activitate de conducător auto profesionist în transportul rutier de mărfuri sau de persoane” pot fi supuse unor riscuri (printre care se numără, după cum se afirmă în Expunerea de motive: „uzură fizică și psihică accentuată”, „riscul permanent de accident rutier”, „Problemele coloanei vertebrale, afecțiunile articulare, tulburările metabolice, hipertensiunea, oboseala cronică, epuizarea psihică, dificultățile de reintegrare într-un ritm normal de viață”), toate aceste aspecte trebuie însoțite de argumente care să rezulte din studii de specialitate, însușite de autoritățile competente în domeniu.

Acordarea unor drepturi unor persoane doar pe baza simplei afirmări a desfășurării activității în alte condiții decât normale, chiar dacă se menționează că nu va crea privilegii, negreșit **va conduce la plasarea altor persoane care desfășoară activități în alte condiții decât normale pe o poziție neprivilegiată, inferioară** față de destinatarii măsurilor preconizate în prezentul proiect.

De pildă, după cum bine se cunoaște, pentru același angajator, Compania Națională „Poșta Română” - S.A., lucrează atât șoferi (profesioniști), cât și factori poștali, iar potrivit prezentei propuneri ar însemna ca activitatea desfășurată de șoferii (profesioniști) să fie încadrată în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite (și astfel aceștia să beneficieze de reducerea vârstei standard de pensionare cu 4 luni pentru fiecare an lucrat în astfel de condiții). În antiteză, activitatea prestată de factorii poștali, care se desfășoară în condiții cel puțin la fel de dificile, reflectate în deplasarea pe jos mai multe ore pe zi, indiferent de starea vremii, transportând trimiteri poștale cu greutate totală care afectează în timp aparatul locomotor și în special coloana vertebrală, determinând apariția bolilor profesionale, să nu fie încadrată în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite și, pe cale de

consecință, aceștia să nu beneficieze de reducerea vârstei standard de pensionare. În acest caz, s-ar crea, în mod nejustificat, un tratament mai favorabil șoferilor profesioniști în raport cu factorii poștali, care lucrează în condiții mai grele la același angajator.

De asemenea, prin faptul că au în vedere doar conducătorii auto prevăzuți de Regulamentul (CE) nr. 561/2006, soluțiile legislative preconizate prin prezenta propunere sunt discriminatorii față de orice alt șofer profesionist care își desfășoară activitatea pe teritoriul unei singure țări. Precizăm că scopul regulamentului menționat este de a proteja conducătorii auto care efectuează operațiuni de transport în interiorul Uniunii Europene și între statele membre ale Uniunii Europene, Elveția și statele părți la Acordul privind Spațiul Economic European de abuzurile angajatorilor în ceea ce privește timpul de muncă și timpul de odihnă, nu de a stabili că aceștia își desfășoară activitatea în condiții diferite de ale conducătorilor auto care efectuează operațiuni de transport pe teritoriul unui singur stat.

În plus, atragem atenția asupra faptului că stabilirea locurilor de muncă în condiții normale, deosebite sau speciale trebuie să se realizeze în mod organizat, sistematic, pe fiecare loc de muncă în parte, astfel încât condițiile desfășurării efective a activității să se reflecte în salariu, în timpul de muncă și de odihnă, în reducerea stagiului de cotizare sau a vârstei standard de pensionare.

Identificarea din când în când a unei categorii profesionale care poate chiar desfășoară activități în condiții mai vitrege (deosebite sau speciale), fără a fi avut în vedere tot spectrul de activități profesionale pe care le pot desfășura asigurații sistemului public de pensii, va genera **beneficii doar pentru această categorie și frustrări justificate pentru celelalte categorii**, nerăspunzând dezideratului respectării principiului echității sociale, exprimat în Expunerea de motive.

5.2. În altă ordine de idei, în lipsa unor studii de specialitate, nu este clar nici motivul pentru care s-a optat ca activitatea de conducător auto profesionist în transportul rutier de mărfuri sau de persoane să fie încadrată, *de lege ferenda*, în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite, și nu în categoria locurilor de muncă în condiții speciale.

Precizăm că, potrivit art. 3 alin. (1) lit. f) și g) din Legea nr. 360/2023, *locurile de muncă în condiții deosebite* sunt „locurile de muncă unde gradul de expunere la factorii de risc profesional sau la condițiile specifice unor categorii de servicii publice, **pe toată durata**

timpului normal de muncă, poate conduce în timp la îmbolnăviri profesionale, la comportamente riscante în activitate, cu consecințe asupra securității și sănătății în muncă a asiguraților”, iar *locurile de muncă în condiții speciale* sunt „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 definițiile de mai sus, menționăm că soluțiile legislative preconizate sunt lipsite de claritate și previzibilitate, din actualele texte ale propunerii nereieșind pe ce durată din timpul normal de muncă activitatea respectivă se desfășoară în condiții de risc, fiind folosită exprimarea neclară „exercitată efectiv, în mod permanent sau preponderent”.

Totodată, precizăm că, potrivit art. 15 alin. (1) din Legea nr. 360/2023, „Pentru perioadele care reprezintă, conform legii, stagiul de cotizare realizat în locurile de muncă în condiții deosebite sau în condiții speciale se acordă perioade suplimentare, care constituie stagiul de cotizare în condiții normale, după cum urmează:

a) **4 luni** pentru fiecare an lucrat în locuri de muncă în condiții deosebite;

b) **6 luni** pentru fiecare an lucrat în locuri de muncă în condiții speciale”.

De asemenea, potrivit art. 48 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 360/2023, pentru fiecare an lucrat în locuri de muncă în condiții deosebite, vârsta standard de pensionare se reduce cu 4 luni, în timp ce pentru fiecare an lucrat în locuri de muncă în condiții speciale, vârsta standard de pensionare se reduce cu 6 luni.

Prin urmare, încadrarea corectă a unor locuri de muncă în categoria locurilor de muncă în condiții deosebite sau speciale trebuie să se realizeze în baza unor studii atent documentate, pentru a se asigura respectarea principiului egalității de tratament și o aplicare corectă a legii.

6. În ceea ce privește modalitatea de redactare a soluțiilor legislative, precizăm că textele propuse sunt neclare, imprecise și lipsite de predictibilitate, nefiind respectate prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție privind principiul legalității, în componenta

referitoare la calitatea actului normativ, după cum vom arăta, cu titlu de exemplu, în cele ce urmează.

6.1. La art. I:

6.1.1. La pct. 1, la textul propus pentru **art. 27 alin. (4¹)**, în ceea ce privește sfera beneficiarilor măsurilor preconizate, semnalăm lipsa de predictibilitate a normei, prin folosirea exprimării „conducător auto profesionist în transportul rutier de mărfuri sau de persoane, în calitate de lucrători mobili, pentru vehicule ori ansambluri de vehicule”, trimitându-se totodată la „Regulamentul (CE) nr. 561/2006 al Parlamentului European și al Consiliului”² și la „Acordul european privind activitatea echipajelor vehiculelor care efectuează transporturi rutiere internaționale - AETR”.

În ceea ce privește prima trimitere la regulamentul invocat, precizăm că acesta nu definește „conducătorul auto profesionist”, ci, la art. 4 lit. c), doar „conducătorul auto”, drept *„persoana care conduce vehiculul, chiar și pentru o scurtă perioadă de timp, sau care se află la bordul unui vehicul în cadrul serviciului său pentru a-l putea conduce, în cazul în care este necesar”*, iar expresia „lucrător mobil” nu se regăsește nici ca atare, nici declinată.

Cu privire la Acordul european privind activitatea echipajelor vehiculelor care efectuează transporturi rutiere internaționale (A.E.T.R.)³, constatăm că nici acesta nu definește expresia „conducător auto profesionist” (chiar dacă în cuprinsul acestuia regăsim și expresiile „conducător auto”/„conducătorilor auto”/„conducătorii auto”), ci termenul **„șofer”**, la art. 1 lit. j), drept *„orice persoană, salariată sau nu, care conduce vehiculul, chiar pentru o perioadă scurtă, sau care este la bordul vehiculului pentru a-l putea conduce, dacă este cazul”*, iar expresia „lucrător mobil” nu este folosită în acordul menționat, ci termenul „lucrătorilor” (o singură dată, la art. 1 lit. i) paragraful al treilea).

6.1.2. La alin. (4²), constatăm că se urmărește a se defini expresia „conducător auto profesionist”, cu toate că la alineatul precedent se trimite la Regulamentul (CE) nr. 561/2006, care, așa cum am menționat

² Denumirea corectă a regulamentului este: Regulamentul (CE) nr. 561/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 privind armonizarea anumitor dispoziții ale legislației sociale în domeniul transporturilor rutiere, de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 3821/85 și (CE) nr. 2135/98 ale Consiliului și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 3820/85 al Consiliului.

³ Acord la care România a aderat prin Legea nr. 101/1994.

la pct. 6.1.1 *supra*, nu definește această expresie, ci expresia „conducător auto”, definițiile nefiind astfel concordante.

6.1.3. La **pct. 2**, la textele propuse pentru **art. 27¹ alin. (1) și (2)**, observăm că acestea nu fac altceva decât să reia, în altă exprimare, textele preconizate la pct. 1 pentru art. 27 alin. (4¹) - (4⁴), generând paralelism legislativ, interzis de art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

6.1.4. La **alin. (3)**, semnalăm că norma nu poate fi aplicată, deoarece nu se stabilește clar, predictibil și precis, prin indicarea unor înscrisuri chiar și unilaterale sau bilaterale, dar însoțite de o garanție a desfășurării activității în condiții deosebite în mod efectiv, cum se poate face dovada acesteia.

Astfel, pe de o parte, în debutul textului, respectiv în finalul acestuia, se folosesc exprimările imprecise „documente emise potrivit legii” și „orice alte înscrisuri prevăzute prin normele metodologice”, iar pe de altă parte, sunt enumerate mai multe documente care nu pot proba desfășurarea în mod efectiv a activității în condiții deosebite, chiar dacă aceasta este stipulată ca atare în respectivele înscrisuri, spre exemplu: contractul individual de muncă, fișa postului, adeverința eliberată de angajator, documentele de calificare profesională, documentele de transport.

6.1.5. La **alin. (6)**, precizăm că norma aduce atingere principiului ierarhiei actelor normative, prevăzut la art. 4 din Legea nr. 24/2000, deoarece procedura de dovedire, evidențiere și valorificare a stagiilor realizate potrivit art. 27 alin. (4¹), adică modalitatea prin care se face dovada, se evidențiază și se valorifică stagiile de cotizare, în funcție de care se stabilește dreptul la pensie, nu poate fi stabilită la nivel infralegal, prin norme metodologice, ci doar la nivel primar, în Legea nr. 360/2023.

6.2. La **art. II**, dat fiind că textul vizează modificarea și completarea normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 360/2023, „în vederea aplicării” soluțiilor legislative preconizate la art. I, existența acestuia este condiționată de valabilitatea textelor propuse la art. I.

6.3. Pe lângă încălcarea principiului nediscriminării și a principiului legalității, semnalăm că textele propuse la **art. III alin. (2) - (4)** prezintă și alte vicii de constituționalitate.

Se preconizează ca Guvernul să prezinte Parlamentului **un raport „privind posibilitatea valorificării** ca stagii realizate în condiții deosebite de muncă, a perioadelor anterioare intrării în vigoare a

prezentei legi în care persoanele au desfășurat efectiv activitate de conducător auto profesionist în transportul rutier de mărfuri sau de persoane”, precum și inițierea de către Guvern, pe baza raportului menționat anterior a unui **proiect de act normativ** „privind **condițiile, limitele** și procedura de **valorificare** a perioadelor anterioare intrării în vigoare a prezentei legi”. Aceste texte **aduc atingere principiului separației puterilor în stat**, prevăzut la art. 1 alin. (4) din Constituție, și **principiului ierarhiei actelor normative**, deoarece posibilitatea valorificării, ca stagii de cotizare realizate în condiții deosebite, a unor perioade anterioare intrării în vigoare a legii care face obiectul prezentei propuneri, ca de altfel și condițiile, limitele și procedura de valorificare a acelor perioade, trebuie stabilite la nivel primar, prin Legea nr. 360/2023, și nu printr-un act normativ al Guvernului, care, din exprimarea imprecisă „un proiect de act normativ”, reiese că ar putea fi chiar și o hotărâre a Guvernului, adică un act normativ infralegal.

7. Prin urmare, întrucât nu respectă principiul legalității în componenta referitoare la calitatea legii, principiul nediscriminării, principiul separației puterilor în stat și principiul ierarhiei actelor normative, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma propusă.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București

Nr. 609/22.06.2026