



CONSILIUL LEGISLATIV

Comisia permanentă a Senatului

Ep. 76 24.03.2026

Comisia permanentă a Senatului

209 30.03.2026

AVIZ

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

Analizând propunerea legislativă privind modificarea și completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii (b76/19.02.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/841/23.02.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D113/24.02.2026,

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 modificarea și completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, cu modificările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, intervențiile legislative vizează, printre altele „introducerea unor măsuri prezente în versiunile anterioare ale legislației din domeniul pensiilor, măsuri ce aveau scop important în ameliorarea situației lucrătorilor din energie”, un exemplu clar fiind „situația înlăturării activităților desfășurate anterior 2001 de către personalul din energie în locurile de muncă încadrate în grupa II de muncă”, precum și „modificarea legislației prin introducerea unor prevederi ce stabilesc o obligație de argumentare riguroasă a recunoașterii parțiale a lucrului în condiții speciale, în cadrul adevărințelor emise”.

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, constatăm că nu sunt prezentate clar și complet **măsurile concrete ce se urmăresc a fi stabilite prin prezenta propunere**, respectiv în ce vor consta intervențiile legislative ce vor fi aduse Legii nr. 360/2023. Astfel, potrivit textului propunerii legislative, se intervine asupra art. 28, art. 54 alin. (2), art. 88 alin. (4) și art. 133 alin. (4) din Legea nr. 360/2023, însă în Expunerea de motive nu este menționată nicio intervenție legislativă asupra vreunuia dintre aceste articole, făcându-se referire, printre altele, la „celelalte modificări ce au ca scop reînstituirea unui cadru favorabil pentru lucrătorii din energie”, fără a se indica ce modificări efective sunt avute în vedere.

În acest caz, sunt încălcate prevederile art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora motivarea trebuie să se refere la **forma finală a proiectului de act normativ**.

Totodată, precizăm că, potrivit considerentelor Deciziei nr. 238/03.06.2020 a Curții Constituționale (reiterate în Decizia nr. 405/21.09.2022) și având în vedere cele statuate în Decizia nr. 2/13.03.2023 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, **în funcție de expunerea de motive a unui act normativ se apreciază voința legiuitorului**.

În al doilea rând, menționăm că Expunerea de motive este sumară, iar din cuprinsul acesteia nu reiese că soluțiile legislative preconizate au fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) 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 (...)**”.*

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, informații referitoare la impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), și nici informații referitoare la consultările derulate în vederea elaborării propunerii.

În același timp, constatăm că nu sunt respectate prevederile art. 32 alin. (1) coroborate cu art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, fiind utilizate exprimări improprii stilului normativ sau chiar limbajului juridic, cum ar fi: *„perioade realizate sub contract”*, *„perioade realizate pe parcursul a diverse transformări suferite de entitate”*, *„problema principală vine de la angajatorul”* sau *„măsuri ce aveau scop important în ameliorarea situației lucrătorilor din energie”*.

5. Cu titlu preliminar, precizăm că soluțiile legislative propuse la **art. I pct. 1 pentru art. 28 alin. (1) lit. h)**, la **pct. 2 pentru art. 28 alin. (1)¹** și la **pct. 4 pentru art. 88 alin. (4)** sunt susceptibile să aducă atingere **principiului egalității de tratament**, prevăzut la art. 16 alin. (1) din Constituție.

De altfel, așa cum vom arăta în cele ce urmează, soluțiile legislative preconizate **încalcă principiul legalității**, prevăzut la **art. 1 alin. (5) din Constituție**, în componenta referitoare la calitatea legii, textele propuse fiind neclare, imprecise sau lipsite de predictibilitate, fără a fi avute în vedere, spre exemplu, normele de tehnică legislativă cuprinse la art. 6 alin. (1) teza I¹, la art. 8 alin. (4) teza I², la art. 24 alin. (1)³ și la art. 36 alin. (1)⁴ din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Menționăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate și să respecte normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri⁵, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* 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”*.

¹ „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

² „Textul legislativ trebuie să fie **format clar, fluent și inteligibil**, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”.

³ „Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare **pentru a se evita lacunele legislative**”.

⁴ „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”.

⁵ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016, care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 și la Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015.

Totodată, menționăm că, așa cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale⁶, principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. „Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe”⁷, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii.

6. La art. I pct. 1, la textul propus pentru art. 28 alin. (1) lit. h), în primul rând, semnalăm că, prin folosirea sintagmei, „personalul **implicat în mentenanță** și activități asimilate”, care este în același timp și improprie, norma este susceptibilă să aducă atingere principiului egalității de tratament, prevăzut la art. 16 alin. (1) din Constituție, instituind privilegii pentru anumite categorii de persoane, deoarece soluția legislativă propusă nu este justificată în Expunerea de motive, neînțelegându-se care sunt argumentele și studiile care susțin modificarea propusă.

În acest context, observăm că în textul propus nu se precizează în ce modalitate acest personal este implicat în activitatea de mentenanță, reieșind că nu este avut în vedere doar personalul implicat direct și nemijlocit.

În plus, precizăm că activitatea de mentenanță nu presupune aceleași riscuri ca activitatea de producție a energiei electrice și extracție a cărbunelui și nu se desfășoară pe aceeași perioadă de timp în cadrul programului de lucru.

Prin urmare, **personalul implicat în mentenanță** nu se află în aceeași situație cu **personalul implicat direct și nemijlocit în utilizarea** procedurilor și utilajelor specifice producției energiei electrice și extracției cărbunelui, astfel încât să îi fie aplicat același tratament juridic.

Totodată, menționăm că exprimarea „personalul implicat în (...) **activități asimilate**” nu asigură claritate și predictibilitate normei, întrucât nu se înțelege ce activități asimilate celor de mentenanță ar fi vizate.

În al doilea rând, semnalăm că textul propus nu se corelează cu prevederile art. 3 lit. g) din Legea nr. 360/2023, potrivit cărora locurile de muncă în condiții speciale sunt „*locurile de muncă unde gradul de expunere la factorii de risc profesional sau la condițiile specifice unor*

⁶ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012 sau Decizia nr. 189 din 2 martie 2006.

⁷ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 95.

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”, 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 asemenea condiții.

Totodată, precizăm faptul că, la paragrafele 28 și 29 din Decizia nr. 618/2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 89 din 5 februarie 2019, Curtea Constituțională a reținut că „*alături de enumerarea expresă a locurilor de muncă încadrate în condiții speciale, în cuprinsul art. 30 alin. (1) din Legea nr. 263/2010, art. 3 alin. (1) lit. h) din același act normativ stabilește criteriile generale care justifică această încadrare, arătând că este vorba de «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»*. Per a contrario, **atunci când locurile de muncă nu întrunesc aceste criterii, acestea nu pot fi încadrate în condiții speciale**”.

7. La pct. 2, la textul propus pentru **art. 28 alin. (1)¹**, semnalăm că, prin modul în care este formulată, soluția legislativă nu este doar imprecisă, ci nici nu se integrează armonios în cuprinsul art. 28, nefiind respectate prevederile art. 61 alin. (2) din Legea nr. 24/2000. Astfel, în primul rând, nu este clar la ce adevărîță se face trimitere prin sintagma „adeverința emisă” (la alin. (1) nefiind prevăzută o adevărîță), iar, în al doilea rând, norma nu este specifică unui act normativ de rangul legii, ci mai degrabă unui act normativ de punere în executare a legii (norme de aplicare).

De asemenea, precizăm că norma preconizată este susceptibilă să aducă atingere principiului egalității de tratament, deoarece vizează doar persoanele care și-au desfășurat activitatea în locurile de muncă în condiții speciale prevăzute la art. 28 alin. (1) lit. h), fără ca soluția legislativă propusă să fie clar motivată în Expunerea de motive și fără a se cunoaște argumentele pentru care s-ar aplica doar acestor categorii de persoane.

În plus, sunt folosite și exprimări improprii cum ar fi: „adeverința trebuie să **conțină argumentele** pentru care **restul activității**” sau „nu se **încadrează ca loc de muncă** desfășurat în condiții speciale”.

8. La **pct. 3**, la textul preconizat pentru **art. 54 alin. (2)**, semnalăm că soluția legislativă propusă nu este menționată și nici justificată în Expunerea de motive (aceasta nefiind însoțită de studii oficiale) și astfel nu sunt cunoscute argumentele care ar fundamenta o asemenea măsură.

Totodată, menționăm că, prin folosirea sintagmei „alte acte normative cu caracter special”, norma este imprecisă, nefiind respectate prevederile art. 50 alin. (2) și (3) din Legea nr. 24/2000.

În același timp, precizăm că, în forma propusă, norma nu se corelează cu cea de la art. 54 alin. (3), *de lege lata*, potrivit căreia „Vârstele de pensionare reduse în condițiile prevăzute la alin. (2) nu pot fi mai mici de **52 de ani pentru femei** și de **54 de ani pentru bărbați**”.

9. La **pct. 4**, la textul preconizat pentru **art. 88 alin. (4)**, observăm că măsura legislativă propusă nu este motivată în Expunerea de motive, nefiind cunoscute argumentele care ar justifica acordarea aceluiași tratament juridic persoanelor prevăzute la art. 28 alin. (1) lit. h) cu cel al persoanelor prevăzute la art. 28 alin. (1) lit. a) și b). Totodată, în absența unor criterii obiective care să justifice aplicarea acestui tratament, menționăm că norma este susceptibilă să creeze un tratament discriminatoriu celorlalte categorii de persoane prevăzute la art. 28 alin. (1).

10. La **pct. 5**, la textul propus pentru **art. 133 alin. (4)**, semnalăm că, în cazul în care soluția legislativă propusă ar fi corectă, aceasta nu este însoțită de studii de specialitate din care să reiasă că perioada anterioară datei de 1 aprilie 2001 în care salariații au desfășurat activități dintre cele prevăzute la art. 28 alin. (1) lit. h) în locurile de muncă încadrate conform legislației anterioare în grupa a II-a de muncă ar putea fi asimilată stagiului de cotizare în condiții speciale de muncă.

De asemenea, constatăm că, în actuala redactare, norma nu se corelează cu art. 133 alin. (1), *de lege lata*, potrivit căruia, „**Perioadele de vechime în muncă realizate în grupa a II-a de muncă până la data de 1 aprilie 2001 constituie stagiul de cotizare în condiții deosebite**, în vederea reducerii vârstelor standard de pensionare, cu excepția celor realizate în activitățile care, conform prevederilor art. 28 alin. (1) lit. b), sunt încadrate în condiții speciale”, aspect care generează dubii în interpretarea și aplicarea actului normativ, neînțelegându-se dacă perioadele anterioare datei de 1 aprilie 2001 în care au fost desfășurate activități dintre cele prevăzute la art. 28 alin. (1) lit. h) în locurile de muncă încadrate conform legislației anterioare în grupa a II-a de muncă constituie stagiul de cotizare în condiții deosebite sau sunt asimilate stagiului de cotizare în condiții speciale de muncă.

În plus, semnalăm că în cuprinsul Legii nr. 360/2023 se face distincție între locurile de muncă încadrate în grupa I și cele încadrate în grupa a II-a de muncă. Astfel, la art. 88 alin. (1) se prevede că persoanele care au desfășurat activități în locuri de muncă încadrate în grupele I și a II-a de muncă, potrivit legislației anterioare datei de 1 aprilie 2001, cele care au desfășurat activități în locuri de muncă încadrate în condiții deosebite sau condiții speciale, beneficiază de un număr suplimentar de puncte, după cum urmează:

a) **0,25 puncte** pentru fiecare lună în care au desfășurat activități în locuri încadrate în **grupa a II-a de muncă**, potrivit legislației anterioare datei de 1 aprilie 2001, sau în locuri de muncă încadrate în **condiții deosebite**, potrivit legii;

b) **0,50 puncte** pentru fiecare lună în care au desfășurat activități în locuri încadrate în **grupa I** de muncă, potrivit legislației anterioare datei de 1 aprilie 2001, sau în locuri de muncă încadrate în **condiții speciale**, potrivit legii.

Prin urmare, în lipsa unor studii de specialitate, nu este clar dacă perioadele anterioare datei de 1 aprilie 2001 în care au fost desfășurate activitățile prevăzute la art. 28 alin. (1) lit. h) în locuri de muncă încadrate în grupele I și a II-a de muncă **pot fi ambele asimilate stagiului de cotizare realizat în aceleași condiții**, respectiv în condiții speciale de muncă.

*

* *

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

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 257/23.03.2026