



CONSILIUL LEGISLATIV

Buc. permanent al Senatului

Bp. 763....., 28. 01. 2026.....

Buc. permanent al Senatului

99....., 3. 02. 2026.....

AVIZ

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

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr.360/2023 privind sistemul public de pensii (b763/23.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7201/30.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1265/31.12.2025,

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, în fapt, modificarea și completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, cu modificările ulterioare, urmărind, potrivit Expunerii de motive, *„să rezolve inechitățile existente între persoanele care au realizat stagii de cotizare, atât în sistemul public de pensii, cât și în sisteme neintegrate acestuia”*.

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 va avea implicații asupra bugetului de stat și/sau 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.

5. 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, impactul financiar asupra bugetului general consolidat** 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, 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, 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 cărora, «În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie», precum și ale art. 147 alin. (4) potrivit cărora deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii”¹, dar și a „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 (...)**”.

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

În plus, atragem atenția asupra faptului că multe dintre motivările inițiatorilor sunt incorecte, eronate, bazate pe practică, adică pe interpretări ale organelor de aplicare a legii care nu corespund interpretărilor persoanelor care au solicitat acordarea de pensii în sistemul public, și nu pe lacune reale ale legii.

Astfel, se afirmă că *„în practică”, „reducerea vârstei de pensionare (pentru condiții speciale, maternitate, dizabilitate etc.) se aplică doar pentru anii lucrați în sistemul public (art. 48 alin. 2)”*.

Referitor la argumentul potrivit căruia, tot în practică, *„punctele de stabilitate nu se calculează pe baza contribuțiilor în sistemul neintegrate acestuia, fiind calculate doar contribuțiile din sistemul public de pensii”*, semnalăm că aceasta este și rațiunea pentru care au fost instituite punctele de stabilitate, de a stimula și recompensa durată mare de cotizare a asiguraților către sistemul public de pensii.

În ceea ce privește afirmația potrivit căreia *„Este inadmisibil ca Norma de aplicare a legii să conțină erori sau neconcordanțe”*, menționăm că, în cazul în care ar exista neconcordanțe, acestea se elimină fie prin modificare, fie prin hotărâre judecătorească de constatare a nelegalității.

Referitor la trimiterea la art. 129 alin. (1), potrivit căruia *„Stagiile de cotizare (...) se au în vedere la deschiderea dreptului la pensie pentru limită de vârstă la împlinirea vârstei standard de pensionare prevăzute în anexa nr. 5 la lege”*, precizăm că norma este corectă, deoarece atunci trebuie avute în vedere stagiile de cotizare.

Cu privire la afirmația potrivit căreia *„cu atât mai mult cu cât acesta nu a avut libertatea de a alege sistemul de asigurare, ci a fost obligat în contextul juridic sau profesional”*, arătăm, în primul rând, că alegerea ocupației nu este o obligație, ci un drept, iar în al doilea rând, că ar fi lipsită de logică posibilitatea alegerii sistemului de pensii, altul decât cel corespunzător ocupației sau cel în care se pot încheia contracte de asigurări sociale, conform legii², dat fiind că acordarea unei pensii în sistemul public se bazează pe obligația statului de a asigura un nivel minim de trai și pe dreptul constituțional la pensie, prevăzute la art. 47 din Legea fundamentală, dar după îndeplinirea unor condiții minime, și nu în orice condiții.

Totodată, constatăm că nu sunt respectate prevederile art. 32 alin. (1) coroborate cu cele ale art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, fiind utilizate exprimări neclare, incorecte din punct de vedere gramatical, improprie stilului normativ sau chiar limbajului juridic, cum

² A se vedea art. 6 alin. (2) - (6) din Legea nr. 360/2023.

ar fi: „*consider că există un tratament diferențiat între categorii de persoane comparabile*” „*asigurații care, în baza principiului libertății muncii, au desfășurat activitate, fiind asigurați în sisteme diferite, pierd o serie de beneficii care ar trebui să fie recunoscute*”, „*sisteme la locuri de muncă cu condiții deosebite*”, „*dacă o persoană care a fost asigurată a Casei de Pensii a Bisericii Romano-Catolice, a contribuit 25 de ani, din care 15 ani a lucrat în condiții deosebite ... pierde beneficiul reducerii vârstei standard de pensionare cu 5 ani*”, „*însă dispozițiile art. 129 alin. (1) din HG 181/2024, restrânge posibilitatea cumulării intervine doar pentru nașterea dreptului la pensie pentru limită de vârstă*”.

6. Analizând **fondul reglementărilor propuse**, semnalăm că, așa cum vom arăta în cele ce urmează, soluțiile legislative preconizate **încalcă principiul egalității de tratament**, instituit în Constituție și în Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, interpretat în jurisprudența constituțională și a Curții Europene a Drepturilor Omului, și cel puțin normele de tehnică legislativă cuprinse la art. 6 alin. (1) teza I³, la art. 8 alin. (4) teza I⁴ și la art. 36 alin. (1)⁵ din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, implicit, **prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta referitoare la calitatea legii**.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit 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 rânduri⁶, 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*”.

În plus, în **Decizia nr. 104/2018** s-a constatat că „*principiul legalității a fost analizat inclusiv prin încorporarea normelor de*

³ „Proiectul de act normativ *trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă*”.

⁴ „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”.

⁵ „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 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.

tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. **Temeiul constituțional al valorificării normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate a fost identificat așadar în dispozițiile art. 1 alin. (3) «România este stat de drept [...]», precum și ale art. 1 alin. (5), «În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie»**”.

7. Referitor la **principiul egalității în drepturi prevăzut la art. 16 din Constituție**, în jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că **„acesta presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite**. Ca urmare, **situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (...).** **Principiul egalității în drepturi nu înseamnă uniformitate, încălcarea principiului egalității și nediscriminării existând atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă**, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite (...). **În același sens este și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului**, care a statuat, în aplicarea prevederilor art. 14 din Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind interzicerea discriminării, că **reprezintă o încălcare a acestor prevederi orice diferență de tratament săvârșită de stat între indivizi aflați în situații analoage, fără o justificare obiectivă și rezonabilă** (de exemplu, prin Hotărârea din 13 iunie 1979, pronunțată în Cauza Marckx împotriva Belgiei, Hotărârea din 13 noiembrie 2007, pronunțată în Cauza D.H. și alții împotriva Republicii Cehe, par. 175, Hotărârea din 29 aprilie 2008, pronunțată în cauza Burden împotriva Regatului Unit, par. 60, Hotărârea din 16 martie 2010, pronunțată în cauza Carson și alții împotriva Regatului Unit, par. 61)”⁷.

Raportat la cele de mai sus, semnalăm că, prin textul preconizat pentru **art. 162 alin. (1) la pct. 1 al art. I, s-ar crea un tratament privilegiat persoanelor care au realizat stagii de cotizare atât în sistemul public de pensii, cât și în sisteme proprii de asigurări sociale neintegrate, în ceea ce privește stabilirea pensiei din sistemul public de pensii**, prin luarea în considerare a stagiilor de cotizare realizate în orice sistem, față de persoanele care au realizat stagii de cotizare exclusiv în condițiile legislației din domeniul sistemului public

⁷ Paragraful 16 din Decizia nr. 657 din 17 octombrie 2019.

de pensii, necesitând o justificare corespunzătoare, astfel încât să nu se creeze premisele încălcării art. 16 alin. (1) din Constituție.

Menționăm că norma *de lege lata* de la art. 162 alin. (1) din Legea nr. 360/2023 stabilește că „Între sistemul public de pensii și sistemele proprii de asigurări sociale neintegrate acestuia se recunosc reciproc stagiile de cotizare, respectiv vechimea în muncă sau vechimea în serviciu efectiv realizată, **în vederea deschiderii drepturilor de pensie.** În aceste situații, **pensia din sistemul public de pensii se stabilește numai pentru perioadele de stagiu de cotizare realizate în acest sistem**”.

Textul *de lege ferenda* al art. 162 alin. (1), cuprins la **art. I pct. 1** din propunerea legislativă, urmărește ca recunoașterea reciprocă între sistemul public de pensii și sistemele proprii de asigurări sociale neintegrate acestuia a stagiilor de cotizare, respectiv a vechimii în muncă sau a vechimii în serviciu efectiv realizată **să vizeze nu doar deschiderea drepturilor la pensie, ci și stabilirea pensiei, ceea ce înseamnă în final stabilirea cuantumului pensiei.**

Constatăm că însăși norma în vigoare constituie **un privilegiu acordat**, în considerarea dreptului fundamental la asigurarea unui nivel minim de trai, **persoanelor care nu au contribuit exclusiv/nu au realizat stagii de cotizare în sistemul public de pensii.** Aceste persoane, deși au realizat incomplet stagiul de cotizare, vechimea în muncă sau vechimea în serviciu în sisteme proprii de asigurări sociale neintegrate, conform actelor normative generale și speciale în vigoare, **fără recunoașterea cumulării stagiilor sau vechimilor menționate,** la împlinirea vârstei standard de pensionare și/sau a stagiului minim de cotizare/stagiului de cotizare contributiv din sistemul public, după caz, **nu ar fi beneficiat de pensie în sistemul public.**

Prin urmare, dacă pe lângă dreptul la recunoașterea reciprocă menționată mai sus, în vederea deschiderii drepturilor la pensie, în sensul prezumării ca îndeplinite a condițiilor de vârstă și/sau stagiu de cotizare pentru a beneficia de o pensie acordată în sistemul public, s-ar stabili și pensia (cuantumul acesteia), nu doar prin raportare la stagiul de cotizare realizat în sistemul public, ci prin raportare la stagii de cotizare însumate, realizate în diferite sisteme de pensii, **s-ar încălca principiul egalității de tratament, fiind dezavantajate persoanele care au contribuit exclusiv la bugetul asigurărilor sociale de stat și care, în temeiul principiului contributivității, sunt îndreptățite să beneficieze de o pensie completă în sistemul public.**

În situația în care prin norma preconizată la **pct. 1** nu s-a vizat (doar) cuantumul pensiei, ci și asimilarea unor reduceri referitoare la

vârsta de pensionare și stagiul de cotizare prevăzute în sisteme proprii neintegrate pentru a beneficia de drepturi recunoscute de Legea nr. 360/2023 doar **asiguraților din sistemul public, cu atât mai mult ar fi discriminați aceștia din urmă, față de persoane care o parte din timp au contribuit doar la sisteme proprii de asigurări sociale** (sau nici nu au contribuit, în cazul cadrelor militare și asimilaților acestora), **și nu către bugetul de stat.**

Mai mult, textul **tezei a II-a**, în forma în care este propus, nici măcar nu are în vedere toate situațiile care pot apărea, deoarece recunoașterea legală vizează nu numai stagiile de cotizare, ci și vechimea în muncă sau în serviciu efectivă, după caz.

Observațiile referitoare la încălcarea principiului nediscriminării sunt valabile, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare din proiect prin care se urmărește acordarea unui tratament similar tuturor persoanelor aflate în situații necomparabile.

8. Referitor la textul preconizat la **pct. 2** pentru **art. 162 alin. (1¹)**, pe de o parte, precizăm că rațiunea instituirii punctelor de stabilitate a fost aceea de a recompensa stabilitatea asigurării în sistemul public de pensii.

Astfel, la art. 2 lit. j) din lege se prevede că sistemul public de pensii se organizează și funcționează având ca principiu de bază și **principiul stabilității asigurării la sistemul public de pensii**, potrivit căruia **pentru stagiul de cotizare contributiv** realizat pentru o perioadă mai mare de 25 de ani se acordă un număr suplimentar de puncte.

De asemenea, la art. 3 lit. l) și la art. 85 alin. (1) și (4) din lege se stabilește că punctele de stabilitate reprezintă „puncte suplimentare acordate persoanelor care au realizat **stagiul de cotizare contributiv** pentru o perioadă mai mare de 25 de ani”, că numărul total de puncte realizat de asigurat se obține din **însușirea punctajelor anuale** ale acestuia și a **numărului de puncte de stabilitate** și că stagiile de cotizare contributive prevăzute la art. 85 alin. (3) sunt cele **realizate în sistemul public de pensii.**

Prin urmare, puncte de stabilitate în sistemul public de pensii nu se pot acorda decât pentru stagiile de cotizare realizate în sistemul public de pensii.

9. Referitor la textul preconizat la **pct. 2** pentru **art. 162 alin. (1²)**, observăm că acesta este lipsit de precizie și predictibilitate, deoarece nu se înțelege cum se va determina quantumul pensiei, întrucât noțiunea de *stagiul complet de cotizare contributiv* este specifică doar sistemului public de pensii. Astfel, potrivit art. 3 lit. s) din Legea nr. 360/2023, *stagiul complet de cotizare contributiv* reprezintă „perioada de timp prevăzută de prezenta lege în care asigurații au realizat stagiul de

cotizare contributiv pentru a beneficia de reducerea vârstei standard de pensionare în vederea obținerii pensiei pentru limită de vârstă sau, după caz, a pensiei anticipate”.

În plus, **art. 48 alin. (1) lit. a) și b)** se referă doar la persoanele care au realizat stagii de cotizare în condiții deosebite de muncă, la persoanele care au realizat stagii de cotizare în grupa I de muncă, potrivit legislației anterioare datei de 1 aprilie 2001, la persoanele care au realizat stagii de cotizare în locurile de muncă încadrate în condiții speciale potrivit legislației anterioare intrării în vigoare a Legii nr. 360/2023, precum și la persoanele care au realizat stagii de cotizare în locurile de muncă încadrate în condiții speciale prevăzute la art. 28 alin. (1), iar extinderea aplicării acestor dispoziții și pentru persoanele care nu îndeplinesc acele condiții ar echivala cu instituirea un tratament privilegiat acestora.

10. Referitor la textul preconizat la **pct. 2** pentru **art. 162 alin. (1³)**, constatăm că acesta are caracter neclar și lipsit de predictibilitate, deoarece Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 35/2025 privind introducerea unui mecanism de sprijin pentru consumatorii casnici de energie electrică aflați în situația de sărăcie energetică, cu modificările ulterioare, **nu se referă la drepturi sociale**, ci la măsuri de protecție socială care constau în acordarea unui sprijin financiar sub forma unui tichet electronic de energie.

De asemenea, precizăm că la art. 5 alin (1) lit. a) și b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 35/2025 sunt deja avute în vedere veniturile din pensii acordate în sistemul public de pensii și în **sistemele neintegrate sistemului public de pensii**.

11. Prin urmare, întrucât soluțiile preconizate aduc atingere principiului egalității de tratament, nu sunt concordante cu principiile pe care se bazează sistemul public de pensii și nici cu mai multe norme de tehnică legislativă, nefiind respectat principiul constituțional al legalității în componenta referitoare la calitatea legii, propunem renunțarea la promovarea soluțiilor avansate.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 109/27.01.2026