



CONSILIUL LEGISLATIV

Director permanent al Senatului

577 / 18.11.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea art. 55, alin. (3) din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii cu modificările și completările ulterioare

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea art. 55, alin. (3) din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii cu modificările și completările ulterioare (b605/18.11.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6575/24.11.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1043/25.11.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) 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 modificarea art. 55 alin. (3) din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, cu modificările ulterioare, din analiza textului *de lege ferenda* reieșind că se urmărește înlocuirea sintagmei „pe toată durata programului normal de lucru dintr-o lună” cu sintagma „pe durata programului normal de lucru, stabilit prin acte normative specifice domeniului respectiv de activitate”.

În Expunerea de motive se menționează, printre altele, că:

- având în vedere prevederile art. 27 alin. (1) din Normele de aplicare a Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 181/2024, angajatul care, din diverse motive, „*nu este pontat în una din zilele lucrătoare din luna respectivă în condiții speciale de muncă*”, „*nu va fi considerat ca lucrând în*

condiții speciale de muncă, întrucât nu a lucrat în aceste condiții, pe toată durata programului de lucru dintr-o lună”;

- în cazul societăților care „au întâmpinat dificultăți financiare (CFR Marfă)”, în care „s-a aplicat reducerea programului de lucru cu 4 zile pe lună, conform prevederilor art. 53(3) din Legea 53/2003 - Codul Muncii”, iar „angajatorul a plătit contribuția de 8% pentru grupa specială diminuată corespunzător cu 4 zile pe lună”, „din cauza prevederilor art. 27 din HG nr. 181/2024”, salariații acestor societăți „nu mai figurează în evidențele CNPP ca încadrați în grupa specială”, deși contribuțiile au fost plătite pentru perioada menționată;

- sunt încălcate dispozițiile art. 2 lit. c) din lege, privind principiul contributivității și dispozițiile art. 3 lit. s) din lege, referitoare la stagiul complet de cotizare contributiv;

- având în vedere că această prevedere legală¹ afectează foarte multe categorii profesionale, se impune corectarea² actului normativ de bază, respectiv Legea nr. 360/2023, act care stă la baza Hotărârii Guvernului nr. 181/2024.

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. În ceea ce privește textul preconizat la **articolul unic pentru art. 55 alin. (3)**, constatăm că diferențele dintre textul *de lege ferenda* și cel *de lege lata* constau în eliminarea adjectivului „**toată**” și a expresiei „**dintr-o lună**” din cuprinsul sintagmei „pe toată durata programului normal de lucru dintr-o lună” și în adăugarea sintagmei „**stabilit prin acte normative specifice domeniului respectiv de activitate**”.

4.1. Mai întâi, observăm că la **art. 27 alin. (2) din Normele de aplicare a Legii nr. 360/2023** privind sistemul public de pensii, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 181/2024, **este prevăzut exact aspectul care se urmărește a fi introdus la art. 55 alin. (3) din Legea nr. 360/2023**, însemnând că identificarea programului normal de lucru

¹ art. 27 alin. (1) din Normele de aplicare a Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 181/2024 - nota noastră.

² fără a se preciza în ce constă acea „corectare” a Legii nr. 360/2023 și nici articolul asupra căruia se intervine.

de la caz la caz se face pe baza actelor normative specifice domeniului respectiv de activitate care stabilesc programul normal de lucru.

În măsura în care, după o eventuală adoptare a textului preconizat pentru art. 55 alin. (3), informația referitoare la stabilirea duratei programului normal de lucru în contextul vizat se va regăsi atât în Legea nr. 360/2023, cât și în Normele de aplicare a Legii nr. 360/2023, fără ca acestea să dezvolte norma primară, ne vom afla în situația unui **paralelism legislativ**.

Precizăm că, potrivit art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în două sau mai multe acte normative**, pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizându-se norma de trimitere, iar potrivit alin. (4) al aceluiași articol, într-un act normativ emis pe baza și în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziții din actul superior, preluarea unor norme în actul inferior putând fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluțiilor din actul de bază.

4.2. În același timp, cu atât mai mult nici în Expunerea de motive nu se menționează nimic în acest sens, semnalăm că textul propus nu reprezintă o normă interpretativă, astfel încât să aibă valoare de interpretare autentică și să elimine eventualele dubii pe care le generează textul actual, făcând dificilă aplicarea legii.

Totodată, precizăm că, așa cum prevede art. 9 din Codul civil, cel care a adoptat norma civilă este competent să facă și interpretarea ei oficială, dar norma interpretativă produce efecte numai pentru viitor, astfel încât norma preconizată nu va produce efecte retroactiv, pentru situațiile născute anterior intrării sale în vigoare.

4.3. În plus, semnalăm că și actele normative anterioare din aceeași materie, respectiv Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice și Normele de aplicare a prevederilor Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 257/2011, conțineau dispoziții similare, precizând că raportarea se făcea la **durata programului normal de lucru dintr-o lună**.

Astfel, la art. 61 alin. (3) din Legea nr. 360/2023 se prevedea că „Activitățile din anexa nr. 2, avizate în condiții speciale de muncă, realizate în unitățile din anexa nr. 3 se consideră în condiții speciale de

muncă numai dacă acestea se desfășoară **pe durata programului normal de lucru dintr-o lună**”, iar la art. 45 alin. (1) și (6) din Normele de aplicare a prevederilor Legii nr. 360/2023, se prevedea că „Asigurații care și-au desfășurat activitatea **pe durata programului normal de lucru dintr-o lună**, activitățile din anexa nr. 2 la lege, avizate în condiții speciale de muncă, realizate în unitățile menționate în anexa nr. 3 la lege, beneficiază de stagii de cotizare în condiții speciale de muncă” și că „Încadrarea asiguraților în locuri de muncă în activitățile speciale prevăzute în anexa nr. 2 la lege se face de către unitățile prevăzute în anexa nr. 3 la lege, pe baza documentelor și evidențelor acestora, întocmite potrivit legii, din care rezultă că activitatea asiguraților s-a desfășurat numai în respectivele locuri de muncă, **pe durata programului normal de lucru din luna respectivă**”.

5. Cu privire la soluția legislativă exprimată în cuprinsul prezentei propuneri, care nu poate fi disociată de motivele prezentate în instrumentul de prezentare și motivare, semnalăm în plus următoarele:

5.1. În ceea ce privește **rațiunea intervenției legislative**, ce ar trebui să se regăsească în **Expunerea motive**, ca în cazul emiterii oricărei norme, constatăm că aceasta nu poate fi identificată în documentul ce însoțește prezenta propunere, în care se afirmă că „*se impune corectarea actului normativ de bază*”, fără a se indica/detalia în ce constă acea „corectare” și nici articolul asupra căruia se dorește a se interveni. Precizăm că, potrivit art. 31 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000, expunerea de motive trebuie să cuprindă mai multe informații, printre care motivul emiterii actului normativ, respectiv cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, și nu la situații punctuale din practică** în care s-a interpretat și aplicat legea de către organele care aveau dreptul și obligația de a o aplica, în mod diferit față de cum o interpretau persoanele interesate, astfel de situații fiind inerente în procesul de realizare și aplicare a dreptului³.

5.2. În acest context, învederăm faptul că, potrivit considerentelor Deciziei nr. 238/2020 a Curții Constituționale (reiterate în Decizia nr. 405/2022) și considerentelor Deciziei nr. 2/2023 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**.

³ Pentru detalii cu privire la noțiunile de *realizare a dreptului* și de *aplicare a dreptului* pot fi consultate tratate sau cursuri de Teoria generală a dreptului.

Astfel, la paragraful 36 din **Decizia nr. 238/03.06.2020**, Curtea Constituțională a statuat că *„expunerea de motive, prin prisma art. 1 alin. (5) din Constituție, este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor, însă, odată adoptată legea, rolul său se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia. Prin urmare, expunerea de motive a legii nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate - metoda de interpretare teleologică. Aceasta presupune stabilirea sensului unei dispoziții legale ținându-se seama de finalitatea urmărită de legiuitor la adoptarea actului normativ din care face parte acea dispoziție”*.

Cu titlu de exemplu, menționăm că la paragrafele 74 și 75 din **Decizia nr. 2/2023**, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că *„orice lege trebuie interpretată potrivit voinței legiuitorului”* și că *„din expunerea de motive rezultă că s-a avut în vedere la adoptarea acestei legi că prin aplicarea ei nu se generează un impact bugetar nesustenabil pentru anul 2021 (...)”*.

Totodată, la paragraful 72 din **Decizia nr. 20/27.01.2025**, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că *„expunerea de motive dezvăluie finalitatea urmărită de legiuitor la adoptarea actului normativ, fiind un instrument important în folosirea metodei teleologice”*.

5.3. De altfel, chiar în Expunerea de motive se face trimitere la art. 27 din Normele de aplicare a Legii nr. 360/2023, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 181/2024, însă este scăpat din vedere alin. (2) al art. 27, care prevede că *„Programul normal de lucru din luna respectivă pentru locurile de muncă prevăzute la alin. (1) este cel stabilit prin acte normative specifice domeniului respectiv de activitate”*.

5.4. În continuare, constatăm că motivarea intervenției legislative se fundamentează pe **situații din practică**, când „angajatul nu este pontat în una din zilele lucrătoare din luna respectivă în condiții speciale de muncă” și „nu va fi considerat ca lucrând în condiții speciale de muncă, întrucât nu a lucrat în aceste condiții, pe toată durata programului de lucru dintr-o lună”, respectiv participarea la „instructajul lunar de protecție a muncii”, participarea la „un curs de pregătire de una două zile în incinta companiei și la inițiativa angajatorului”, participarea la „mentenanța și întreținerea locului de muncă”.

În aceste condiții, concluzionăm că aspectul urmărit de inițiatori a fi modificat - conform Expunerii de motive, nu conform textului propunerii - se rezumă la o **problemă de interpretare**.

5.5. În acest context, atragem atenția asupra faptului că la art. 55 alin. (3) din Legea nr. 360/2023 s-a stabilit că activitățile desfășurate la locurile de muncă prevăzute la art. 28 alin. (1) lit. d) și f) - l) **se consideră în condiții speciale de muncă numai dacă acestea se desfășoară în aceste condiții, pe toată durata programului normal de lucru dintr-o lună**.

Prin urmare, legiuitorul, date fiind activitățile și unitățile prevăzute la art. 28 alin. (1) lit. d) și f) - l) și în anexele nr. 2 și 3 la lege, a stabilit că respectivele activități trebuie prestate pe întreaga **durată a programului normal de lucru dintr-o lună în acele condiții pentru a putea fi considerată activitate lucrată în condiții speciale și pentru a beneficia implicit de prevederi din aceeași lege referitoare la durata stagiului de cotizare și reducerea vârstei de pensionare**.

Observăm că locurile de muncă prevăzute la art. 28 alin. (1) lit. d) și f) - l), la care face trimitere art. 55 alin. (3), au un anumit specific, ce ține de **natura activităților** desfășurate, cele prevăzute la lit. d) având în vedere, în plus, și unitățile în care trebuie să se desfășoare respectivele activități. Astfel, de exemplu, fabricarea explozivilor, prevăzută la art. 28 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 360/2023 și la pct. 1 lit. c) din anexa nr. 2 la Legea nr. 360/2023, este o activitate care prezintă riscuri pe întreaga perioadă în care este desfășurată, aceasta neputând fi divizată în perioade în care riscurile sunt mai reduse sau inexistente. Prin urmare, activitatea din acele locuri de muncă este firesc să se desfășoare pe toată durata programului de lucru.

Având în vedere definiția „locurilor de muncă în condiții speciale”, prevăzută la art. 3 lit. g) din Legea nr. 360/2023, potrivit căreia acestea 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”, constatăm că legiuitorul, prin dispoziția de la art. 55 alin. (3), a urmărit să acorde anumite drepturi persoanelor care lucrează la locurile de muncă prevăzute la art. 28 alin. (1) lit. d) și f) - l), nu doar pe durata a cel puțin 50% din timpul normal de muncă, ci pe întreaga durată a timpului normal de muncă.

Prin urmare, chiar dacă „este de notorietate”⁴ că persoanele care lucrează în locurile de muncă prevăzute la art. 28 alin. (1) lit. d) și f) - l) „cel puțin o zi de lucru pe lună sau poate mai multe zile dintr-o lună desfășoară activități de **pregătire profesională, instructaj, mentenanță și/sau întreținere**”, aceste din urmă activități, fără niciun dubiu, **nu sunt desfășurate în condiții speciale de muncă** astfel încât să conducă la acordarea de perioade suplimentare, care constituie stagiul de cotizare în condiții normale și la reducerea vârstei standard de pensionare, acesta din urmă fiind unul dintre cele mai importante drepturi prevăzute pentru persoanele care au realizat stagiul complet de cotizare contributiv în vederea beneficiilor de pensie pentru limită de vârstă.

5.6. În finalul Expunerii de motive, pentru a argumenta o aplicare incorectă a art. 27 din Normele de aplicare a Legii nr. 360/2023, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 181/2024, respectiv faptul că, deși „angajatorul a plătit contribuția de 8% pentru grupa specială diminuată corespunzător cu 4 zile”, salariații „nu mai figurează în evidențele CNPP ca încadrați în grupa specială”, se face trimitere la principiul contributivității și la definiția stagiului complet de cotizare contributiv, fără a se stabili legătura cu activitatea desfășurată în locuri de muncă considerate în condiții speciale de muncă și la posibilitatea de a beneficia de anumite drepturi prevăzute de Legea nr. 360/2023 privind **sistemul public de pensii**.

Dacă potrivit art. 52 alin. (3) din Codul muncii (nu art. 53 alin. (3), cum în mod eronat s-a indicat în Expunerea de motive), programul normal de lucru dintr-o lună a fost redus cu 4 zile pe lună, înseamnă că și stagiul de cotizare în condiții speciale urma să fie redus în mod corespunzător, rezultând încă o dată concluzia că **problema** ce se urmărește a fi rezolvată **tine de interpretarea, și nu de caracterul incomplet al legii**.

5.7. Mai mult decât atât, chiar dacă se va recurge la completarea textului din lege cu sintagma deja existentă la alin. (2) al art. 27 din Normele de aplicare a Legii nr. 360/2023, situațiile similare celor din practică ce au condus la elaborarea prezentei propuneri se pot și se vor repeta, conducând, eventual, la alte dubii în interpretare, deoarece textul *de lege ferenda* se referă tot la durata programului normal de lucru (adică integrală, toată), care, în contextul legii care îl prevede și al ipotezelor vizate, **nu poate fi decât cel dintr-o lună, nu zilnic sau**

⁴ Cum se arată în Expunerea de motive.

săptămânal, deoarece **trebuie urmărite efectele desfășurării activității** în locurile de muncă prevăzute la 28 alin. (1) lit. d) și f) - l) **asupra sănătății pe termen mediu și lung** (luni și ani), și nu pe termen scurt (zile și săptămâni), astfel încât acestea să fie recunoscute și concretizate, totodată, în reducerea vârstei standard de pensionare pentru limită de vârstă și a stagiului contributiv de cotizare.

Orice altă cuantificare a timpului lucrat în alte condiții de muncă decât cele normale poate conduce la acordarea unor compensații sau a altor beneficii decât cele vizând pensiile, care fac deja obiectul unor acte normative diferite, spre exemplu: acordarea de sporuri pentru condiții de muncă grele, deosebite, periculoase sau vătămătoare, stabilirea duratei normale a timpului de lucru pentru salariații de noapte a căror activitate se desfășoară în condiții speciale sau deosebite de muncă sau acordarea unui concediu de odihnă suplimentar.

5.8. Trebuie precizat faptul că art. 55 alin. (3), atât *de lege lata* cât și *de lege ferenda*, trimit la art. 28 unde, în partea introductivă, se stabilesc *ope legis* anumite locuri de muncă drept locuri de muncă în condiții speciale, fără a se mai urmări dacă acestea se încadrează în definiția generală prevăzută la art. 3 lit. g), care stabilește că *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**”.

Totodată, menționăm că, dată fiind importanța și efectele beneficiilor determinate de încadrarea în condiții speciale de muncă, inclusiv asupra cheltuielilor bugetare pe care le va determina reducerea vârstei standard de pensionare, faptul că durata programului normal de lucru se stabilește prin acte normative specifice domeniului respectiv de activitate, nu înseamnă că acestea pot fi altfel decât de rangul legii, deoarece, **durata normală** a timpului de lucru este stabilită prin dispoziții ale Codului muncii, **prin raportare la norma întreagă sau fracțiunea de normă cu care sunt salariații sunt angajați**, excepțiile fiind prevăzute tot în cod.

5.9. În altă ordine de idei, propunem a se reflecta dacă, de fapt, în art. 55 din Legea nr. 360/2023 nu ar trebui să se facă referire la **durata normală a timpului de lucru**, și nu la durata normală a programului

de lucru, noțiuni care, în Codul muncii beneficiază de accepțiuni diferite: „*Timpul de muncă* reprezintă orice perioadă în care salariatul prestează munca, se află la dispoziția angajatorului și își îndeplinește sarcinile și atribuțiile, conform prevederilor contractului individual de muncă, contractului colectiv de muncă aplicabil și/sau ale legislației în vigoare”, respectiv „*Programul de muncă* reprezintă **modelul de organizare a activității**, care stabilește orele și zilele când începe și când se încheie prestarea muncii”⁵, **iar în mod logic nu se poate stabili durata normală a unui model de organizare a activității.**

6. Sub rezerva observațiilor formulate *supra*, semnalăm că propunerea legislativă trebuie îmbunătățită și din punctul de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă, fiind necesară reformularea titlului și a părții dispozitive a articolului unic, astfel:

„Lege pentru modificarea art. 55 alin. (3) din Legea nr. 360/2023”;

„Articol unic - La articolul 55 din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1089 din 04 decembrie 2023, cu modificările și completările ulterioare, alineatul (3) se modifică și va avea următorul cuprins:”.

Ca urmare a însușirii prezentei observații, expresia „La art. 55, alineatul (3) se modifică și va avea următorul cuprins:” trebuie eliminată.

7. Drept consecință a celor de mai sus, este necesară revederea și reformularea în consecință a soluției legislative propuse.

PRESEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 994/04.12.2025

⁵ Art. 111