

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea Legii nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Legii nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, (b207 din 25.04.2018), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2065/2.05.2018 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D434/3.05.2018,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect completarea Legii nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, în sensul creării posibilității de a le fi recunoscută o vechime în muncă de cel puțin 1 an pentru „persoanele care au desfășurat activitate ca liber întreprinzător” sau „activitate de antreprenariat în mediul privat” minimum 3 ani.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, potrivit art.73 alin.(3) lit.p), din Constituția României, republicată, iar în aplicarea art.75 alin.(1) prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Semnalăm că Secretarul General al Senatului a transmis Consiliului Legislativ, cu aceeași adresă nr.XXXV/2065/2.05.2018, alte două propuneri legislative conținând intervenții asupra aceluiași act normativ de bază, aflate în curs de avizare.

3. Potrivit art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne.

În acest context, semnalăm că 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, neexistând referiri la impactul socioeconomic, la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent cât și pe termen lung (pe 5 ani) și nici la consultările derulate în vederea elaborării propunerii și măsurile de implementare necesare.

Totodată, semnalăm o neconcordanță între Expunerea de motive și textul propunerii legislative referitor la beneficiarii măsurilor preconizate.

Astfel, în instrumentul de prezentare și motivare sunt menționați „angajatorii din mediul privat”, în timp ce, potrivit art.49¹ din propunerea legislativă, beneficiarii sunt „persoanele care au desfășurat activitate ca liber întreprinzător (persoană fizică autorizată, micro-întreprindere, întreprindere individuală, asociație familială) sau „activitate de antreprenoriat în mediul privat (inclusiv profesii liberale) minimum 3 ani”.

4. Referitor la soluțiile preconizate, semnalăm următoarele:

a) acestea sunt insuficient conturate, necorelate nici între ele și nici cu dispozițiile actului normativ de bază. De asemenea, nu sunt redactate într-un limbaj clar și precis, care să excludă orice echivoc, așa cum prevede art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

b) nu realizează o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite, nerespectând prevederile art.25 din Legea nr.24/2000 și nu se caracterizează prin unitate terminologică, așa cum prevede art.37 din aceeași lege, potrivit căruia „În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni”, iar „dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie”.

În acest context, semnalăm că textul preconizat pentru alin.(1) al art.49¹, referitor la **sfera beneficiarilor**, are un caracter ambiguu, nefiind stabilite, nici măcar prin norme de trimitere, accepțiunile expresiilor folosite: „persoanele care au desfășurat activitate ca liber întreprinzător”, „persoană fizică autorizată”, „micro-întreprindere”, „întreprindere individuală”, „asociație familială” și „activitate de antreprenoriat în mediul privat.

În plus, precizăm că în tabelul de la alin.(2) sunt prevăzuți ca beneficiari *întreprinzătorii privați*, categorie nementionată ca atare, în textul preconizat pentru alin.(1) al art.49¹, ceea ce conduce la inconsecvență terminologică.

Pe de altă parte, precizăm că în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.182/2016, există definiții pentru termenul **întreprinzător** și expresiile *întreprindere individuală*, *întreprindere familială*, *persoană fizică autorizată*.

Totodată, semnalăm că nu este clar ce s-a dorit a se exprima prin formularea folosită la alin.(1) al art.49¹, „au desfășurat activitate economică ...sau activitate de antreprenoriat în mediul privat minim 3 ani”. Dacă a fost vizat **stagiul de cotizare**, definit la art.3 alin.(1) lit.p) din Legea nr.263/2010 ca **„perioada de timp pentru care s-au datorat contribuții de asigurări sociale la sistemul public de pensii, precum și cea pentru care asigurații cu contract de asigurare socială au datorat și plătit contribuții de asigurări sociale la sistemul public de pensii”**, acest aspect trebuia exprimat fără echivoc.

În plus, aceeași inconsecvență terminologică se regăsește și în tabelul de la alin.(2), unde sunt folosite două expresii care, în domeniul de aplicare al Legii nr.263/2010, au aceeași accepțiune, menționată la paragraful de mai sus: „perioadă de contribuție” și „stagii de cotizare”;

c) pentru a explica sensul unor expresii, în textul preconizat pentru alin.(1) al art.49¹, sunt folosite paranteze, procedeu interzis de art.38 alin.(3) teza a II-a din Legea nr.24/2000;

d) norma preconizată pentru alin.(2) este neclar formulată, folosind și o exprimare improprie stilului normativ, „având ca exemplu următorul tabel”. În plus, expresiile „stagii de cotizare” și „anii de activitate în antreprenoriatul privat” din partea introductivă - nu corespund sintagmelor redată în tabel - „perioadă de contribuție la sistemul de pensii și asigurări sociale (ani)” și „vechime în muncă conform stagiilor de cotizare pentru întreprinzătorii privați (ani)”.

5. Aspectele semnalate supra constituie argumente pentru neîndeplinirea unor condiții esențiale calitative ale unui act normativ - claritatea și previzibilitatea normelor preconizate.

În acest context, precizăm că, la paragraful 35 din Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, Curtea Constituțională a reținut „că **una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. În acest sens, Curtea a constatat că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că**


acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat. De aceea, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii” (Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012, și Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.5 din 7 ianuarie 2014); **de aceea, 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** (*ad similibus*, a se vedea Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, precitată, sau Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96).

Totodată, Curtea, la paragrafele 44 și 45 din Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, după ce a invocat prevederile art.24 alin.(1) din Legea nr.24/2000, a reținut că un text care „**fiind deficitar redactat**”, fără a „**permite tragerea unei concluzii certe în privința sferei sale de reglementare; încalcă „dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție”**”.

6. În subsidiar, precizăm că, întrucât prin proiect se preconizează o singură intervenție legislativă, articolul unic ar fi trebuit să aibă următoarea **parte dispozitivă**:

„Articol unic. – După **articolul 49** din Legea nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr.852 din 20 decembrie 2010, cu modificările și completările ulterioare, **se introduce un nou articol, art.49¹, următorul cuprins:**”.

Partea dispozitivă ar fi trebuit urmată de redarea textului preconizat pentru art.49¹, iar ambele alineate ale acestuia ar fi trebuit numerotate.


PREȘEDINTE
dr. Dragoș ILESCU

București

Nr. 520/30.05.2018.

Lege privind sistemul unitar de pensii publice

Notă: v. Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale devine Casa Națională de Pensii Publice; D.C.C. nr. 297/2012 - M. Of. nr. 309/9 mai 2012 (art. 196 lit. j)); Decizia Î.C.C.J. nr. 1/2014 - M. Of. nr. 260/9 apr. 2014

- 1 promulgată prin D. nr. 1224/2010 M. Of. nr. 852/20 dec. 2010
 Decret pentru promulgarea Legii privind sistemul unitar de pensii publice
- 2 modificări prin O.U.G. nr. 117/2010 M. Of. nr. 891/30 dec. 2010
 Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal și reglementarea unor măsuri financiar-fiscale
 aprobată cu modificări prin L. nr. 303/2013 M. Of. nr. 709/19 nov. 2013
modifică art. 3 alin. (1) lit. f), art. 7, art. 27 alin. (1) lit. c) și e), art. 27 alin. (3), art. 33, art. 34, art. 35 alin. (1), art. 37, art. 39, art. 40, art. 42, art. 44, art. 48 alin. (1), art. 98 alin. (5), art. 129 alin. (1) lit. c), art. 175; introduce lit. d) la art. 6 alin. (1) pct. I; abrogă art. 6 alin. (1) pct. VI, art. 11 alin. (5), (6) și (7), art. 31 alin. (9), art. 32 alin. (6)
- 3 modificări prin L. nr. 283/2011 M. Of. nr. 887/14 dec. 2011
 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar
prorogă termenul de la art. 193 alin. (2) până la 1 ianuarie 2013
- 4 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 297/2012 M. Of. nr. 309/9 mai 2012
 Decizia nr. 297 din 27 martie 2012 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 lit. h) din Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor și art. 196 lit. j) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice
art. 196 lit. j), în măsura în care se aplică și consilierilor de conturi
- 5 modificări prin D.C.C. nr. 297/2012 M. Of. nr. 309/9 mai 2012
 Decizia nr. 297 din 27 martie 2012 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 lit. h) din Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor și art. 196 lit. j) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice
suspendă pentru o perioadă de 45 de zile prevederile art. 196 lit. j) (termenul se împlinește la data de 23 iunie 2012), după care operează dispozițiile art. 147 alin. (1) din Constituția României
- 6 modificări prin L. nr. 76/2012 M. Of. nr. 365/30 mai 2012
 Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă
 Notă: v. De la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, referirile din cuprinsul actelor normative la hotărârea judecătorească "definitivă și irevocabilă" sau, după caz, "irevocabilă" se vor înțelege ca fiind făcute la hotărârea judecătorească "definitivă". În cuprinsul celorlalte acte normative în vigoare, sintagma "puterea de lucru judecat/puterea lucrului judecat" se înlocuiește cu sintagma "autoritatea de lucru judecat/autoritatea lucrului judecat"; Ori de câte ori prin legi și prin alte acte normative se face trimitere la Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale ori la "societatea comercială/societățile comerciale", după caz, trimiterea se consideră a fi făcută la Legea societăților nr. 31/1990 ori, după caz, la societatea/societățile reglementată/reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare".
modifică, la 1 septembrie 2012, art. 155
- 7 modificări prin D.C.C. nr. 680/2012 M. Of. nr. 566/9 aug. 2012
 Decizia nr. 680 din 26 iunie 2012 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 73 alin. (1) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice
suspendă pentru o perioadă de 45 zile sintagma „în raport cu vârsta, conform tabelului nr. 3” din cuprinsul art. 73 alin. (1)(termenul se împlinește la 22 septembrie 2012)după care operează dispozițiile art. 147 din Constituție

520