



CONSILIUL LEGISLATIV

Bircul permanent al Senatului

Bp. 363 / 30.9.2025

Bircul permanent al Senatului

383 / 13.10.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru completarea Legii
privind sistemul public de pensii nr. 360/2023, cu
modificările și completările ulterioare**

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Legii privind sistemul public de pensii nr. 360/2023, cu modificările și completările ulterioare (b363/02.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4949/08.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D709/10.09.2025,

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, în fapt, ca obiect completarea art. 14 alin. (1) din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, cu modificările ulterioare, cu o nouă literă, respectiv lit. a¹), urmărindu-se ca perioada în care asiguratul „a urmat perioadele de ucenicie la locul de muncă, desfășurate anterior datei intrării în vigoare a Legii nr. 279/2005 privind ucenicia la locul de muncă, republicată” să fie considerată perioadă asimilată stagiului de cotizare în sistemul public de pensii.

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. Semnalăm că, în ședința din data de 24.09.2025, Consiliul Economic și Social a avizat nefavorabil prezenta propunere legislativă.

5. Referitor la **Expunerea de motive**, în primul rând, semnalăm că aceasta 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, neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), concluziile studiilor care au stat la baza elaborării proiectului de act normativ și nici informații referitoare la consultările derulate în vederea elaborării proiectului.

În al doilea rând, precizăm că din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese ca soluția preconizată să fi fost precedată 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**”, iar „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** și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”.

Astfel, deși în instrumentul de prezentare și motivare se afirmă că perioadele de ucenicie la locul de muncă desfășurate anterior intrării în vigoare a Legii nr. 279/2005 nu sunt, în prezent, valorificate în sistemul public de pensii și că nu există o reglementare clară în acea perioadă, nu se menționează de unde rezultă această concluzie și nici nu este prezentată o analiză a actelor normative (atât a celor în vigoare, cât și a celor anterioare intrării în vigoare a Legii nr. 279/2005) din care să reiasă că, într-adevăr, acea perioadă nu reprezintă stagiul de cotizare.

În acest context sunt aplicabile considerentele exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012: „***Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]***”.

6. Soluția legislativă propusă urmărește ca perioada în care asiguratul „a urmat perioadele de ucenicie la locul de muncă, desfășurate anterior datei intrării în vigoare a Legii nr. 279/2005 privind ucenicia la locul de muncă, republicată” să fie **asimilată** stagiului de cotizare în sistemul public de pensii.

6.1. Atragem atenția asupra faptului că, potrivit art. 3 lit. i) din Legea nr. 360/2023, **perioadele asimilate sunt „perioadele pentru care nu s-au datorat sau nu s-au plătit contribuții de asigurări sociale**

considerate prin prezenta lege echivalente stagiului de cotizare în sistemul public de pensii și care se valorifică la stabilirea prestațiilor de asigurări sociale în condițiile prezentei legi, dacă persoana a fost asigurată în sistemul public”.

În acest context, precizăm că potrivit unor acte normative anterioare intrării în vigoare a Legii nr. 279/2005, **perioadele de ucenicie la locul de muncă au reprezentat perioade contributive.**

De exemplu, potrivit art. 1 alin. (1) din Decretul nr. 389/1972 cu privire la contribuția pentru asigurările sociale de stat¹, „Unitățile socialiste de stat, organizațiile cooperatiste, alte organizații obștești, orice alte persoane juridice, precum și persoanele fizice, care folosesc personal salariat, sînt **datoare să verse la bugetul asigurărilor sociale de stat, o contribuție de 15%** asupra cîștigului brut realizat de personalul lor salariat, de persoanele care se califică la locul de muncă sau care urmează cursuri de perfecționare profesională, precum și **asupra sumelor primite de ucenici, elevi ai școlilor profesionale, pe timpul cît fac practică în producție**, indiferent de forma în care se realizează aceste venituri, de fondul din care se plătesc și de durata contractului de muncă”.

Prin urmare, soluția legislativă propusă este în contradicție cu sensul noțiunii de „perioade asimilate”, în sfera acesteia neputînd fi incluse perioadele contributive.

Totodată, semnalăm că. 207 alin. (2) din Codul muncii, în forma în vigoare în anul 2003, prevedea că: „**Ucenicul beneficiază de dispozițiile aplicabile celorlalți salariați**, în măsura în care ele nu sunt contrare celor specifice statutului de ucenic”, astfel încât dispozițiile referitoare la vechimea în muncă și stagiul de cotizare în sistemul asigurărilor sociale de stat au fost aplicabile și ucenicilor în perioada cuprinsă între intrarea în vigoare a Codului muncii și intrarea în vigoare a Legii nr. 279/2005.

6.2. Semnalăm că, potrivit art. 3 lit. q) din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, cu modificările ulterioare, „stagiul de cotizare” este considerată „perioada de timp constituită din stagiul de cotizare contributiv, precum și **perioadele asimilate și perioadele necontributive recunoscute ca stagii de cotizare**, conform legii”, iar potrivit art. 13 din aceeași lege, **constituie stagiul de cotizare în sistemul public de pensii:**

„a) perioadele de vechime în muncă realizate **până la data de 1 aprilie 2001**, pentru care s-a datorat sau, după caz, s-a datorat și plătit contribuție de asigurări sociale;

¹ Abrogat prin Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale.

b) perioadele necontributive care au constituit vechime în muncă în baza legislației în vigoare **până la data de 1 aprilie 2001** sau, după caz, stagiul de cotizare conform legislației **ulterioare acestei date**;

c) timpul util la pensie realizat de agricultori și durata de asigurare, în condițiile reglementate de Legea nr. 80/1992 privind pensiile și alte drepturi de asigurări sociale ale agricultorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

d) perioada **ulterioară datei de 1 aprilie 2001**, în care persoanele au fost asigurate, conform legii, în sistemul public de pensii”.

6.3. Pentru a verifica dacă activitatea de **ucenicie la locul de muncă**, desfășurată anterior intrării în vigoare a Legii nr. 279/2005 (8 februarie 2006) poate fi sau nu considerată perioadă asimilată stagiului de cotizare, în accepțiunea Legii nr. 360/2023, este necesară analizarea mai multor acte normative, dintre care menționăm: Legea nr. 3/1950 cuprinzând Codul muncii, Decretul nr. 389/1972, Legea nr. 10/1972 - Codul muncii², Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale³ și Legea nr. 53/2003 - Codul muncii.

6.3.1. Noțiunea de „ucenicie la locul de muncă” nu era prevăzută în unele acte normative anterioare anului 1989 și nici nu avea o semnificație legală stabilită. Astfel, potrivit art. 78 din Legea nr. 3/1950 cuprinzând Codul muncii⁴, „Sînt **ucenici** acei care învață o meserie în școli profesionale și ateliere, precum și acei care-și însușesc individual o meserie lucrând în producție sub conducerea unor persoane calificate”.

De asemenea, potrivit art. 104 din același act normativ, „**Asigurările Sociale se extind asupra tuturor salariaților care prestează munci** în organele și instituțiile de Stat, întreprinderile și organizațiile economice ale Statului, organizațiile cooperatiste și cele cu caracter obștesc, la persoanele fizice sau persoanele juridice din sectorul particular care folosesc munca salariată, indiferent dacă sunt angajați permanent sau temporar, precum și asupra membrilor lor de familie nesalariați”.

Din economia celor două prevederi legale menționate rezultă că:

- ucenicia se realiza prin două modalități, respectiv **pregătirea în școli profesionale și ateliere și lucrând în producție** sub conducerea unor persoane calificate;

- doar pentru perioada în care persoanele erau angajate și învățau o meserie lucrând în producție sub conducerea unor persoane calificate se datorau contribuții de asigurări sociale.

² Abrogată prin Legea nr. 53/2003 - Codul muncii.

³ Abrogată prin Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice.

⁴ Abrogată prin Legea nr. 10/1972 - Codul muncii.

Totodată, precizăm că potrivit art. 3 din Hotărârea Consiliului de Miniștri nr. 1036/1950 pentru fixarea drepturilor ucenicilor școlilor profesionale, „Întreprinderile la care **ucenicii** din anii II și III **fac practică în producție pe bază de norme**, sînt obligate să **depună** în contul școlilor respective, **contravaloarea muncii** prestate de aceștia (...)”.

Menționăm și prevederile art. 30 alin. (1) lit. h) și ale art. 32 lit. b) din Hotărârea Consiliului de Miniștri nr. 252/1967 pentru aplicarea Legii nr. 27/1966 privind pensiile de asigurări sociale de stat și pensia suplimentară, potrivit cărora se considera vechime în muncă și timpul cât o persoană „a lucrat ca practicant judecătoresc, ca asistent de farmacie după efectuarea stagiului obligatoriu de practică sau **ca practicant în atelierele școlilor profesionale** gradul II sau ale liceelor industriale, după absolvirea acestora” și nu se considera vechime în muncă timpul servit „ca **ucenic**, practicant sau elev al unei școli profesionale, cu excepția celor prevăzuți la art. 30 alin. (1) lit. h) și a celor care fac dovada ca în această perioadă au primit salariu ori au cotizat la fostele asigurări sociale până la 1 ianuarie 1949”.

După cum se poate observa, în niciunul din actele normative menționate anterior nu se face referire la noțiunea de „ucenie la locul de muncă” și, în plus, nu toate perioadele de ucenie erau considerate vechime în muncă sau stagiul de cotizare.

Însă, *ucenicia la locul de muncă*, a fost definită la art. 2 din Hotărârea Consiliului de Miniștri nr. 981/1967, ca fiind „**forma de calificare a tinerilor absolvenți ai școlii generale, în vârstă de 15 - 18 ani, încadrați în producție, prin care li se asigură pregătirea practică și teoretică necesară exercitării unei meserii**”.

Mai mult, în dispozitivul Deciziei nr. 18 din 5 octombrie 2015, Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că doar perioada în care o persoană a fost **ucenic cu plată** și a urmat cursurile unei școli profesionale după 1 ianuarie 1954 și până la 1 aprilie 2001 va fi considerată **stagiul de cotizare și vechime în muncă în perioada practicii în producție**.

6.3.2. Conform art. 1 alin. (1) din Decretul nr. 389/1972, „Unitățile socialiste de stat, organizațiile cooperatiste, alte organizații obștești, orice alte persoane juridice, precum și persoanele fizice, care folosesc personal salariat, sunt **datoare să verse la bugetul asigurărilor sociale de stat, o contribuție de 15%** asupra câștigului brut realizat de personalul lor salariat, de persoanele care se califică la locul de muncă sau care urmează cursuri de perfecționare profesională, precum și **asupra sumelor primite de ucenici, elevi ai școlilor profesionale, pe timpul cât fac practica în producție**, indiferent de forma în care se realizează aceste venituri, de fondul din care se plătesc și de durata contractului de muncă”. Așadar,

practica în producție efectuată de ucenici, elevi ai școlilor profesionale, în perioada 1 ianuarie 1973 (data intrării în vigoare a Decretului nr. 389/1972) - 1 aprilie 2001 (data intrării în vigoare a Legii nr. 19/2000), constituie stagiul de cotizare în sensul art. 13 lit. a) din Legea nr. 360/2023.

În acest context, precizăm că, potrivit art. 13 lit. b) și d) din Legea nr. 360/2023, **perioadele necontributive care au constituit vechime în muncă în baza legislației în vigoare până la data de 1 aprilie 2001 sau, după caz, stagiul de cotizare conform legislației ulterioare acestei date și perioada ulterioară datei de 1 aprilie 2001, în care persoanele au fost asigurate, conform legii, în sistemul public de pensii, constituie stagiul de cotizare în sistemul public de pensii.**

Art. 64 alin. (1) teza I și art. 160 alin. (1) din Legea nr. 10/1972 - Codul muncii (act normativ care era în vigoare la data intrării în vigoare a Legii nr. 19/2000), prevedea că: „Încadrarea în muncă se realizează prin încheierea unui **contract individual de muncă**”, iar „Calificarea profesională prin ucenicie la locul de muncă se face pe baza **contractului de ucenicie** și se realizează prin pregătire practică desfășurată în unități de producție sau de servire a populației și prin pregătire teoretică”.

6.3.3. Din analiza prevederilor art. 5 alin. (1) din Legea nr. 19/2000 (forma de bază)⁵ reiese că ucenicii nu se regăseau printre persoanele asigurate obligatoriu în sistemul public de pensii, prin efectul legii. De asemenea, precizăm că ucenicia nu făcea parte din categoria perioadelor necontributive asimilate stagiului de cotizare, prevăzute la art. 38 alin. (1)⁶ din același act normativ.

⁵ „În sistemul public sunt asigurate obligatoriu, prin efectul legii:

I. persoanele care desfășoară activități pe bază de **contract individual de muncă**;

II. persoanele care își desfășoară activitatea în funcții electivă sau care sunt numite în cadrul autorității executive, legislative ori judecătorești, pe durata mandatului, precum și membrii cooperatori dintr-o organizație a cooperăției meșteșugărești, ale căror drepturi și obligații sunt asimilate, în condițiile prezentei legi, cu ale persoanelor prevăzute la pct. I;

III. persoanele care beneficiază de ajutor de șomaj, ajutor de integrare profesională sau alocație de sprijin, ce se suportă din bugetul Fondului pentru plata ajutorului de șomaj, în condițiile legii, denumite în continuare șomeri;

IV. persoanele care realizează un venit brut pe an calendaristic, echivalent cu cel puțin 3 salarii medii brute pe economie, și care se afla în una dintre situațiile următoare:

a) asociat unic, asociați, comanditari sau acționari;

b) administratori sau manageri care au încheiat contract de administrare sau de management;

c) membri ai asociației familiale;

d) persoane autorizate să desfășoare activități independente;

e) persoane angajate în instituții internaționale, dacă nu sunt asigurații acestora;

f) proprietari de bunuri și/sau arendasi de suprafețe agricole și forestiere;

g) persoane care desfășoară activități agricole în cadrul gospodăriilor individuale sau activități private în domeniul forestier;

h) membri ai societăților agricole sau ai altor forme de asociere din agricultura;

i) persoane care desfășoară activități în unitățile de cult recunoscute potrivit legii și care nu au încheiat contract individual de muncă;

V. persoanele care realizează prin cumul venituri brute pe an calendaristic, echivalente cu cel puțin 3 salarii medii brute pe economie, și care se regăsesc în două sau mai multe situații prevăzute la pct. IV;

VI. persoanele care desfășoară activități exclusiv pe bază de convenții civile de prestări de servicii și care realizează un venit brut pe an calendaristic echivalent cu cel puțin 3 salarii medii brute pe economie”.

⁶ „În sistemul public se asimilează stagiului de cotizare și perioadele necontributive, denumite în continuare perioade asimilate, în care asiguratul:

Însă, la art. 5 alin. (2) se prevedea că: „**Se pot asigura în sistemul public, pe bază de contract de asigurare, în condițiile prezentei legi, și alte persoane** care nu se regăsesc în situațiile prevăzute la alin. (1)”, ceea ce conduce la concluzia că și ucenicii s-ar fi putut asigura în sistemul public de pensii, în baza unui contract de asigurare.

6.3.4. Ulterior, la data de 1 martie 2003, a intrat în vigoare Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, care, la art. 205 alin. (1), în forma de bază⁷, definea contractul de ucenicie la locul de muncă drept **contractul individual de muncă de tip particular**, în temeiul căruia angajatorul persoană juridică sau persoană fizică se obligă ca, în afara plății unui salariu, să asigure ucenicului formarea profesională într-o anumită meserie, iar ucenicul se obligă să urmeze cursurile de formare profesională și să muncească în subordinea angajatorului respectiv. Totodată, la art. 207 alin. (2), în forma de bază⁸, se prevedea că **ucenicul beneficiază de dispozițiile aplicabile celorlalți salariați**, în măsura în care ele nu sunt contrare celor specifice statutului de ucenic.

7. Date fiind cele de mai sus, între noțiunile de „**ucenicie la locul de muncă**” și „**ucenicie**”, reglementate anterior Legii nr. 279/2005, nu se poate pune semnul de egalitate, astfel încât, într-o exprimare tautologică - a se vedea repetiția substantivului „perioade”, declinat, din cuprinsul părții introductive a art. 14 alin. (1) și al lit. a¹) - soluția preconizată constând în stabilirea ca fiind perioadă asimilată în accepțiunea Legii nr. 360/2023 a perioadelor în care o persoană „a urmat perioadele de ucenicie la locul de muncă, desfășurate anterior datei intrării în vigoare a Legii nr. 279/2005”, **nu întrunește cerințele de calitate ale legii**, putând conduce la dubii în interpretarea și aplicarea actului normativ, deoarece nu este clar cui se aplică, respectiv cine sunt beneficiarii acesteia, **fiind în contradicție cu principiul legalității prevăzut la art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.**

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 686/29.09.2025

a) a beneficiat sau beneficiază de drepturi de asigurări sociale, cu excepția celor prevăzute la art. 40 lit. a), b), c) și e);

b) a urmat cursurile de zi ale învățământului superior, organizat potrivit legii, pe durata normală a studiilor respective, cu condiția absolvirii acestora;

c) a satisfăcut serviciul militar ca militar în termen sau militar cu termen redus, pe durata legal stabilită, a fost concentrat, mobilizat sau în prizonierat”.

⁷ în forma în vigoare la data de 22.12.2005 (anterior intrării în vigoare a Legii nr. 279/2005), definiția era prevăzută, într-o redactare similară, la art. 205 alin. (2).

⁸ Precizăm că, în forma în vigoare la data de 22.12.2005, prevederea se regăsea tot la art. 207 alin. (2).