



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 263...1...22.07.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat și a Legii nr. 282/2023 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu și a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat și a Legii nr. 282/2023 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu și a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal (b263/19.06.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3790/24.06.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D515/25.06.2025,

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 modificarea Legii nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat, cu modificările și completările ulterioare, și a Legii nr. 282/2023 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu și a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal.

Potrivit Expunerii de motive, se urmărește înlăturarea inechităților „generate de actuala reglementare în materia pensiilor militare de stat, prin înlăturarea discrepanțelor existente în prezent în sistemul pensiilor militare de stat, astfel încât toate categoriile de pensionari militari să beneficieze de pensii aproximativ egale, pentru

aceleași funcții îndeplinite, aceleași grade militare/profesionale avute, în condițiile în care au realizat aceleași tipuri de venituri salariale în timpul carierei profesionale active, indiferent de momentul trecerii în rezervă”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 118 alin. (2) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Menționăm că, în ședința Consiliului Economic și Social din data de 09.07.2025, reprezentanții părții patronale și reprezentanții fundațiilor și asociațiilor neguvernamentale ale societății civile au votat pentru avizarea nefavorabilă a prezentei propuneri legislative.

5. Precizăm că Secretarul General al Senatului a transmis spre avizare Consiliului Legislativ, cu adresa nr. XXXV/3508/16.09.2024, o propunere legislativă ce viza completarea Legii nr. 223/2015 și care conținea o soluție legislativă similară celei propuse prin prezentul proiect la art. I pct. 5 pentru art. 60, pentru care a fost emis avizul negativ nr. 955/20.09.2024.

Respectiva propunere legislativă a fost adoptată de Senat, în calitate de Cameră decizională, în data de 4 noiembrie 2024. Ulterior, Avocatul Poporului a formulat obiecție de neconstituționalitate, cu privire la care Curtea Constituțională a României s-a pronunțat prin Decizia nr. 126/2025¹, acceptând obiecțiunile de neconstituționalitate și constatând că Legea pentru completarea Legii nr.223/2015 privind pensiile militare de stat este neconstituțională, în ansamblul său.

Totodată, semnalăm că Secretarul General al Senatului a înaintat spre avizare Consiliului Legislativ, cu adresa nr. XXXV/3928/30.06.2025, o propunere legislativă ce vizează completarea art. 60 din Legea nr. 223/2015 (b266/23.06.2025), articol ce se preconizează a fi modificat și prin prezenta propunere, la art. I pct. 5. Propunerea legislativă menționată a fost avizată negativ de Consiliul Legislativ, prin avizul nr. 507/21.07.2025.

Pentru sistematizarea legislației și promovarea unor soluții unitare, sugerăm dezbateră concomitentă a acestor propuneri legislative, în vederea adoptării unui singur act normativ.

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 666 din 16.01.2025.

6. Precizăm că nu sunt respectate prevederile art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative **vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului**”.

În acest sens, menționăm că în Capitolul II - Drepturile și libertățile fundamentale din Constituția României, la art. 47 alin. (2) teza I este prevăzut faptul că, „Cetățenii au dreptul la pensie”.

De asemenea, precizăm că evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

7. Referitor la **Expunerea de motive**, 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, în primul rând, **măsurile concrete ce se urmăresc a fi stabilite prin prezenta propunere**, respectiv în ce vor consta intervențiile legislative ce vor fi aduse Legii nr. 223/2015 și Legii nr. 282/2023. Astfel, potrivit textului propunerii legislative, se intervine asupra art. 3, 28, 30, 59 și 60 din Legea nr. 223/2015 și asupra art. XVI din Legea nr. 282/2023, însă în Expunerea de motive soluțiile legislative nu sunt nici menționate și nici argumentate, făcându-se referire doar la „propunerea de modificare a art. 60 din lege 223/2015” (fără a se indica în ce constă această modificare), care „este strâns legată de Decizia 20/2000 a Curții Constituționale”. În acest caz, sunt încălcate și 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 considerentelor Deciziei 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**.

De asemenea, menționăm că nu sunt prezentate, printre altele, nici 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, la organizațiile și specialiștii consultați, la recomandările primite sau la activitățile de informare publică privind elaborarea acesteia.

8. Analizând fondul reglementărilor propuse, semnalăm că, așa cum vom arăta în cele ce urmează, soluțiile legislative preconizate încalcă dreptul la egalitate de tratament, prevăzut la art. 16 alin. (1) din Constituție, precum și normele de tehnică legislativă cuprinse la art. 6 alin. (1) teza I², la art. 8 alin. (4) teza I³, la art. 24 alin. (1)⁴ 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.

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”*.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale⁷, 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*

² „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

³ „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”.

⁴ „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”.

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.

⁷ 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.

constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe”⁸, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii.

9. La **art. I**, prin care se propune modificarea Legii nr. 223/2015, formulăm următoarele observații:

9.1. La **pct. 1**, prin care se preconizează abrogarea **lit. l) și m) ale art. 3** din Legea nr. 223/2015, care prevăd definițiile expresiilor „solda/salariu lunar net” și „pensia netă”, semnalăm că, întrucât soluția legislativă propusă nu este menționată și nici argumentată în instrumentul de prezentare și motivare, nu este clară rațiunea eliminării definițiilor acelor expresii.

9.2. La **pct. 2**, referitor la textul propus pentru **partea introductivă a art. 28 alin. (1)**, precizăm că exprimarea „stabilite conform eşalonării prevăzute în anexa nr. 10 din Legea nr. 282 din 19 octombrie 2023, pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul pensiilor de serviciu, transpusă în anexa nr. 3 la Legea 223/2015” este greșită și improprie limbajului juridic, întrucât, potrivit prevederilor art. 62 teza I din Legea nr. 24/2000, **„Dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta”**.

Totodată, menționăm că, prin folosirea sintagmei „actualizate conform prevederilor legale”, norma este lipsită de claritate și predictibilitate, putând conduce la dubii în interpretarea și aplicarea actului normativ, deoarece nu se înțelege care sunt prevederile legale potrivit cărora se realizează actualizarea.

În plus, semnalăm că norma nu se corelează cu cele de la **alin. (2), (4), (6) și (7)**, în forma în vigoare, potrivit cărora pentru militarii, polițiștii și funcționarii publici cu statut special pensionați în condițiile art. 18, 19, 26 și 38, pentru perioadele în care personalul s-a aflat în misiune temporară sau permanentă în străinătate, pentru perioadele în care personalul a exercitat o funcție de demnitate publică, pentru soțul/soția, militar, polițist sau funcționar public cu statut special, aflat/aflată în concediu fără plată pentru a-și urma soția/soțul trimisă/trimis în misiune permanentă în străinătate, baza de calcul utilizată pentru stabilirea pensiei militare de stat **se actualizează cu indicele prețurilor de consum lunar** la data deschiderii dreptului la pensie.

În acest caz, observăm că, pentru aceeași categorie de pensionari, vor exista două modalități de actualizare a bazei de calcul folosite

⁸ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 95.

pentru stabilirea pensiei militare de stat: una prevăzută la art. 28 alin. (1) din propunere (care este neclară - „conform prevederilor legale”) și alta prevăzută la art. 28 alin. (2), (4), (6) și (7), care are în vedere actualizarea cu indicele prețurilor de consum lunar la data deschiderii dreptului la pensie.

Astfel, se creează un tratament juridic diferențiat în cadrul aceleiași categorii de pensionari, iar în lipsa unor criterii obiective care să justifice acest tratament diferențiat (soluția legislativă nefiind nici menționată și nici argumentată în Expunerea de motive), norma aduce atingere principiului nediscriminării, prevăzut la art. 16 din Constituție.

Precizăm că, potrivit **principiului nediscriminării**, în accepțiunea Curții Constituționale, „(...) *egalitatea în fața legii și a autorităților publice, consacrată cu titlu de principiu de art. 16 alin. (1) din Constituție, își găsește aplicare doar atunci când părțile se găsesc în situații identice sau egale, care impun și justifică același tratament juridic și deci instituirea aceluiasi regim juridic.*” (a se vedea Decizia nr. 875/09.12.2020, paragraful 45).

9.3. La **pct. 3**, la textul propus pentru **art. 30**, semnalăm că, raportat la conținutul textului *de lege lata* („Pensia stabilită, recalculată și actualizată în condițiile prezentei legi nu poate fi mai mare decât 85% din baza de calcul prevăzută la art. 28”), nu se înțelege care este rațiunea înlocuirii termenului „actualizată” cu termenul „revizuită” și inserarea în finalul textului a sintagmei „utilizată în procesul de stabilire, revizuire, recalculare, actualizare”, fiind evident că se are în vedere baza de calcul de la momentul stabilirii, revizuirii, recalculării sau actualizării.

Totodată, precizăm că sintagma „utilizată în procesul de stabilire, revizuire, recalculare, actualizare” nu se corelează cu partea de început a textului, care are în vedere doar pensia stabilită, revizuită și recalculată, nu și pe cea actualizată.

9.4. La **pct. 4**, la textul propus pentru **art. 59 alin. (1)**, semnalăm că sintagma „Cuantumul pensiilor militare de stat se indexează” este neclară, întrucât, din actuala redactare, nu reiese în mod evident dacă textul se referă atât la pensiile aflate deja în plată, cât și la pensiile ce vor fi stabilite ulterior intrării în vigoare a prezentei norme, afectând în acest mod, pe de o parte, claritatea și predictibilitatea norme și, pe de altă parte, generând o posibilă discriminare între beneficiarii pensiei militare de stat în plată și cei ale căror drepturi la pensie vor fi stabilite în viitor, cu încălcarea dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție.

9.5. La **pct. 5**, la textul propus pentru **art. 60 alin. (1)**, în primul rând, semnalăm că sintagma „Începând cu data de 01.01.2017,

cuantumul pensiilor militare de stat se actualizează” este neclară, întrucât, din actuala redactare, nu reiese în mod evident dacă textul se referă atât la pensiile aflate deja în plată la data de 01.01.2027, cât și la pensiile ce vor fi stabilite ulterior intrării în vigoare a prezentei norme, fiind astfel afectată claritatea și predictibilitatea normei și, totodată, generând o posibilă discriminare între beneficiarii pensiei militare de stat în plată la data de 01.01.2027 și cei ale căror drepturi la pensie vor fi stabilite în viitor, cu încălcarea dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție.

Cu privire la acest aspect, precizăm că sunt valabile, *mutatis mutandis*, aspectele reținute de Curtea Constituțională la paragraful 63 din considerentele Deciziei nr. 126/2025, antereferite, potrivit cărora **„Textul reglementează actualizarea pensiei miliare aflate în plată ori de câte ori se majorează solda/salariul personalului aflat în funcție. Prin urmare, pensiile militare care vor fi obținute după intrarea în vigoare a acestei legi vor fi indexate cu rata medie anuală a inflației, ceea ce generează o discrepanță între modul de actualizare a pensiei militare în funcție de data ieșirii la pensie, în sensul că cei deja pensionați vor beneficia de o permanentă racordare la soldele/salariile celor în funcție, iar cei ce se vor pensiona nu vor beneficia de acest sistem. Or, legiuitorul trebuie să asigure unitatea sistemului de pensii militare și nu să creeze vulnerabilități din perspectiva egalității în drepturi în cadrul sistemului. În loc să îmbine indexarea cu actualizarea pensiei, legea creează două regimuri juridice distincte de echilibrare a pensiilor militare în raport cu fluctuațiile monetare, pe unele supunându-le indexării, iar pe altele actualizării. Nu este vorba doar de o diferență semantică între cei doi termeni, ci de regimuri juridice asociate acestora, care conduc la valorificarea în condiții mai favorabile sau mai puțin favorabile a însuși dreptului la pensie, fără a exista o justificare obiectivă și rațională în acest sens. Evident, mecanismul de echilibrare mai puțin favorabil va determina o discriminare a persoanelor beneficiare ale acestuia cu consecința încălcării egalității în drepturi”**.

În al doilea rând, semnalăm că norma este neclară, din modul în care este formulată neînțelegându-se cum se va actualiza cuantumul pensiilor militare de stat, respectiv în funcție de ce criterii se va realiza această actualizare. Astfel, în primul rând, nu se înțelege la ce se raportează sintagma **„a mediei soldelor de funcție/salariilor de funcție îndeplinite și a celorlalte drepturi salariale calculate la acestea”** din expresia **„potrivit gradului militar/profesional avut la data trecerii în rezervă sau încetării raporturilor de serviciu, a mediei ...”**.

În al treilea rând, precizăm că sintagma „**în perioada ce a constituit baza de calcul** utilizată la stabilirea, recalcularea, revizuirea sau actualizarea drepturilor de pensie” este eronată (baza de calcul neputând fi constituită dintr-o perioadă) și nu se corelează cu textul propus la **pct. 2 pentru partea introductivă a art. 28 alin. (1)**, potrivit căruia baza de calcul folosită pentru stabilirea pensiei militare de stat este media soldelor/salariilor lunare brute realizate la funcția de bază în ultimele luni consecutive de activitate.

La **alin. (4)**, semnalăm că exprimarea „Procedura prin care se stabilesc normele pentru actualizarea prevăzută la alin. (1) se stabilește prin ordin” este tautologică și improprie limbajului normativ.

10. La art. II, la textul propus pentru **art. XVI alin. (1)** din Legea nr. 282/2023, semnalăm că norma preconizată este susceptibilă a aduce atingere principiului nediscriminării, deoarece creează un tratament mai favorabil pensionarilor militari, al căror quantum net al pensiilor de serviciu va putea fi mai mare decât 100% din media venitului net corespunzător venitului brut care a constituit baza de calcul al pensiei de serviciu, în raport cu ceilalți beneficiari de pensii de serviciu, cu încălcarea dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție.

11. La art. III alin. (1), semnalăm că norma este lipsită de predictibilitate, putând conduce la dubii în interpretarea și aplicarea actului normativ, întrucât nu se corelează cu cea de la art. 77, la care se trimite, potrivit căreia „Pensionarii militari care realizează **stagii de cotizare** în sistemul public de pensii sau care realizează **vechime în muncă** în sistemele proprii de asigurări sociale neintegrate sistemului public de pensii și **care nu au fost valorificate** la stabilirea pensiei militare de stat pot solicita stabilirea drepturilor de pensie în sistemul public de pensii ori în sistemele proprii de asigurări sociale neintegrate sistemului public de pensii, în condițiile protocoalelor încheiate între entitățile implicate”. Astfel, nu se înțelege cum norma de la art. 77 ar putea să se aplice „în mod corespunzător” situației vizate de art. III alin. (1) din propunere și din ce motiv beneficiarii pensiilor militare de stat care, în perioada 1 ianuarie 2011-31 decembrie 2015, **au valorificat deja** stagii de cotizare în sistemul public de pensii și/sau vechime în muncă în sistemele proprii de asigurări sociale neintegrate sistemului public de pensii, ar solicita **revizuirea** pensiei militare de stat aflate în plată **prin excluderea perioadelor** respective. În plus, excluderea acelor perioade ar putea conduce la diminuarea quantumului pensiei militare de stat aflate în plată.

12. La art. IV alin. (1), semnalăm că sintagma „baza de calcul (...) actualizată conform prevederilor legale care reglementează

salarizarea militarilor, polițiștilor și polițiștilor de penitenciare” nu asigură claritate și predictibilitate normei, neînțelegându-se care sunt prevederile legale avute în vedere.

De asemenea, precizăm că sintagma „algoritmului de calcul al pensiilor militare” nu este prevăzută în cuprinsul Legii nr. 223/2015.

La **alin. (2)**, semnalăm că sintagma „astfel cum aceasta a fost utilizată la **stabilire sau recalculare**” este neclară, neînțelegându-se de ce, la recalcularea pensiei, se are în vedere baza de calcul utilizată pentru stabilirea pensiei.

Totodată, precizăm că sintagma „constituită în condiții identice sau echivalente, de funcție (...) pentru care nu se regăsesc documente de plată” este neclară și improprie, neînțelegându-se ce situații sunt vizate.

La **alin. (6)**, referitor la sintagma „pensionarilor militari prevăzuți la art. 111 din Legea nr. 223/2015”, semnalăm că la articolul la care se face trimitere nu sunt prevăzuți pensionari militari, ci se stabilește că „În situația în care se constată diferențe între cuantumul pensiilor stabilit potrivit prevederilor art. 109 sau 110 și cuantumul pensiilor aflate în plată, se păstrează în plată cuantumul avantajos beneficiarului”.

La **alin. (8)**, semnalăm că sintagma „atrage răspunderea disciplinară a celor vinovați, în condițiile legii” este imprecisă.

*

* *

Față de aspectele menționate mai sus, apreciem că, în forma actuală, propunerea legislativă nu pot fi promovată.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 511/21.07.2025