



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 553 / 21.11.2024

Biroul permanent al Senatului

629 / 3.12.2024

AVIZ

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

Analizând **propunerea legislativă pentru completarea LEGII nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii** (b553/29.10.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4505/30.10.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1170/30.10.2024,

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 completarea art. 109 din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii.

Potrivit Expunerii de motive, prin intervenția legislativă se urmărește ca veteranilor din Războiul de la Nistru din 1992 și familiilor acestora să le fie acordate gratuit „bilete de odihnă”.

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 prezenta propunere legislativă va avea implicații asupra bugetului asigurărilor sociale de stat, sunt aplicabile prevederile art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita punctul de vedere al Guvernului.

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.

În acest sens, precizăm că, în considerentele **Deciziei nr. 331/2019**, Curtea Constituțională a reținut că, *„lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”*¹.

5. Semnalăm că **Expunerea de motive** este sumară și 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, informații referitoare la impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), impactul socioeconomic, la consultările derulate și nici la măsurile de implementare a soluțiilor legislative preconizate.

Totodată, în instrumentul de motivare nu sunt prezentate informații privind numărul persoanelor care ar putea face obiectul prezentei propuneri legislative și nici nu este argumentată soluția legislativă preconizată, ceea ce contravine dispozițiilor art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ”*.

¹ De asemenea, la pct. 71 din considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 643/2020, s-a reținut că: *„Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Ca atare, cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern”*.

6. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementării preconizate, semnalăm că prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **fiind susceptibile să încalce 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. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”*.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri², 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 Constituționale³, Curtea a reținut că 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 constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii⁴.

În acest sens, precizăm următoarele:

² A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, 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).

³ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

⁴ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

6.1. Semnalăm că, în actuala redactare, norma propusă pentru **art. 109 alin. (10)** contravine dispozițiilor art. 61 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor”*.

În acest context, semnalăm că norma este lipsită de claritate și predictibilitate, putând genera confuzii în aplicarea actului normativ, întrucât nu este precizat modul prin care o persoană dovedește calitatea de veteran.

Totodată, semnalăm că sintagma „bilete de odihnă” nu este clară, având în vedere faptul că, potrivit prevederilor Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, abrogată la data de 1 septembrie 2024, aceste „bilete de odihnă” se acordau pentru persoanele asigurate.

În actuala reglementare, respectiv Legea nr. 360/2023, aceste „bilete de odihnă” nu se mai acordă, *de lege lata* nemaifiind prevăzute aceste drepturi, fiind acordate doar bilete **de tratament balnear**. În acest sens, precizăm că la art. 109 alin. (1) din respectivul act normativ se prevede că: *„Acordarea prestațiilor privind **tratatamentul balnear** se face prin acordarea de bilete de tratament asiguraților și pensionarilor sistemului public de pensii, în limita sumelor alocate pentru această prestație, prin legea anuală a bugetului asigurărilor sociale de stat.”*.

Așadar, persoanele care au cetățenia română, inclusiv cele care au participat la Războiul de la Nistru din 1992, pot beneficia de bilete de tratament dacă au calitatea de asigurat sau, după caz, de pensionar.

6.2. Semnalăm că nu sunt respectate normele de tehnică legislativă privind claritatea textelor și unitatea terminologică, întrucât, prin gradul mare de generalitate, sintagmele „*veteranilor din Războiul de la Nistru din 1992*”, respectiv „*familiile acestora*” sunt neclare, neînțelegându-se care sunt persoanele care vor putea beneficia gratuit de acest drept.

Totodată, soluția legislativă preconizată trebuie corelată cu dispozițiile art. 112 alin. (2) din actul de bază, care prevede că:

*„(2) Se consideră **membru de familie**, în sensul prezentei legi:*
a) soțul;

b) copiii proprii, copiii adoptați, copiii aflați în plasament familial sau cei încredințați spre creștere și educare familiei, în vârstă de până la 18 ani ori, dacă își continuă studiile, până la terminarea acestora, fără a depăși vârsta de 26 de ani, sau indiferent de vârstă, dacă și-au pierdut capacitatea de muncă înaintea vârstelor menționate;

c) părinții și bunicii oricăruia dintre soți.”.

De asemenea, observăm că soluția legislativă propusă nu este justificată în Expunerea de motive, neînțelegându-se care sunt argumentele și studiile care susțin completarea art. 109 din legea menționată *supra*, în absența unei asemenea justificări, norma fiind susceptibilă a încălca principiul egalității în fața legii, instituind privilegii pentru anumite categorii de persoane.

7. La **art. II**, semnalăm că sintagma „*începând cu anul următor publicării*” nu respectă exigențele de tehnică legislativă, prevăzute de art. 78 din Constituția României, republicată, potrivit căroră legea „*intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei*”.

*

* *

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

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 1165/20.11.2024

L. nr. 360/2023

M. Of. nr. 1089/4 dec. 2023

Lege privind sistemul public de pensii

1. promulgată prin D. nr. 1600/2023 M. Of. nr. 1089/4 dec. 2023

Decret pentru promulgarea Legii privind sistemul public de pensii