



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313-25-31 Fax: (+40-21) 312-54-80
Internet: <http://www.ccr.ro>, E-mail: pres@ccr.ro

SENATUL ROMÂNIEI

NR. 2978 / 16.11.2023

Dosar nr.1726A/2023

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 8308 / 15 NOV 2023

Biroul permanent al Senatului

22.9/2021 16 nov. 2023

Domnului
Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului

Vă comunicăm alăturat, în copie, Decizia nr.521 din data de 5 octombrie 2023, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiile Unite și a constatat că dispozițiile art.2-11 din Legea privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative sunt neconstituționale.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
Președinte,

Marian ENACHE



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.1726A/2023

DECIZIA nr.521
din 5 octombrie 2023

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2-11 din Legea
privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care
îndeplinesc condițiile de pensionare, precum și pentru modificarea și completarea
unor acte normative**

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scânteii	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Ioana Marilena Chiorean	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, în ansamblul său, obiecție formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secțiile Unite.

2. Curtea Constituțională a fost sesizată prin Hotărârea nr.5 din 29 iunie 2023 a Secțiilor Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție cu obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare, precum și



pentru modificarea și completarea unor acte normative, în ansamblul său. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4596 din 29 iunie 2023 și constituie obiectul Dosarului Curții nr.1726A/2023.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține, în esență, că** art.11 din legea criticată abrogă reglementări din legi organice pentru care sunt incidente dispozițiile art.73 alin.(3) lit.l) și n) din Constituție, pentru care, potrivit art.75 alin.(1) din Constituție, Camera Deputaților are competența de primă Cameră sesizată. O asemenea competență este atrasă de modificările operate asupra art.216 alin.(2) și a art.290 din Legea nr.303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor, care privesc posibilitatea cumulului între pensie și indemnizația de judecător/procuror în caz de reîncadrare, respectiv posibilitatea judecătorilor Înaltei Curți de Casație și Justiție ca la eliberarea din funcție să opteze pentru intrarea în avocatură sau notariat, fără examen sau concurs, precum și modificările operate cu privire la Legea educației naționale nr.1/2011. Or, din examinarea parcursului legislativ, se constată că Senatul a fost considerată prima Cameră sesizată.

4. Se arată că, în ceea ce privește modificarea implicită a statutului magistraților, subzista obligația inițiatorului de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii, care este expres prevăzută de art.39 alin.(3) din Legea nr.305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit căruia Plenul Consiliului Superior ai Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești. Așa cum s-a arătat în jurisprudența constantă a instanței de contencios constituțional, sfera de cuprindere a sintagmei „acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești” se referă numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare a instanțelor, cariera magistraților, drepturile și obligațiile acestora etc. (Decizia Curții

Constituționale nr.901 din 17 iunie 2009). În consecință, prin Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, Curtea Constituțională a constatat că proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului Superior al Magistraturii sunt cele precum actele normative privind statutul judecătorilor și procurorilor (care cuprind dispoziții referitoare la drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, incompatibilități și interdicții, numirea, promovarea, suspendarea și încetarea funcției de judecător sau procuror; delegarea, detașarea și transferul judecătorilor și procurorilor; răspunderea acestora etc.). Totodată, se arată că, potrivit Cartei Universale a Judecătorului adoptate la 17 noiembrie 1999, actualizată la Santiago de Chile în 14 noiembrie 2017, reprezentanții sistemului de justiție trebuie consultați înainte de a se lua orice decizie care poate afecta performanța îndeplinirii atribuțiilor judiciare. Judecătorul are dreptul să ceară pensionarea și să primească o pensie corespunzătoare nivelului său de responsabilitate. După pensionare, judecătorul poate exercita o altă activitate profesională juridică dacă aceasta din urmă nu este incompatibilă din punct de vedere etic cu fosta sa activitate juridică. Judecătorul nu poate fi privat de pensia sa pentru singurul motiv că exercită o altă activitate profesională. În susținerea criticilor de neconstituționalitate sunt invocate Decizia Curții Constituționale nr.153 din 6 mai 2020, sub aspectul importanței regulilor cu caracter procedural în adoptarea legilor, precum și avizul Comisiei de la Veneția referitor la modificarea legilor justiției, context în care s-a subliniat că „într-un stat cu adevărat democratic, bazat pe statul de drept, este obligatoriu să se asigure că, în toate etapele procesului de reformă, toate părțile interesate sunt implicate fie direct, fie printr-o consultare adecvată”. Întrucât inițiatorii legii aveau obligația solicitării avizului Consiliului Superior al Magistraturii, absența solicitării acestui aviz este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a actului normativ criticat în raport cu prevederile art.1 alin.(3) și (5) și ale art.134 alin.(4) din Constituție.

5. Se mai susține că legea criticată, sub pretextul „constrângerilor bugetare și reducerii costurilor suportate din bugetul de stat în privința cheltuielilor de personal”,



modifică explicit Legea nr.53/2003 – Codul muncii, Legea nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ și implicit Legea nr.303/2022, ceea ce îi conferă un caracter eterogen. Se precizează că, în unele situații, drepturile privind cumulul pensiei cu venituri de natură salarială din fonduri publice sunt prevăzute în statute ce au un rang constituțional (spre exemplu, statutul judecătorilor și procurorilor) pentru a căror modificare sau completare este necesară respectarea unei anumite proceduri de legiferare. Având în vedere și jurisprudența Curții Constituționale reprezentată de Decizia nr.61 din 12 februarie 2020, se apreciază că legea criticată contravine principiului legalității și al statului de drept, precum și caracterului obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

6. Totodată, se arată că legea criticată repune în discuție, la un interval scurt de timp de la adoptarea Legii nr.303/2022, dreptul judecătorilor și procurorilor privind cumularea pensiei de serviciu cu alte venituri de natură salarială plătite din fonduri publice, ceea ce încalcă principiul constituțional al securității juridice, al previzibilității reglementării și al statului de drept și nu răspunde exigențelor privind garantarea adecvată, prin lege, a drepturilor magistraților, exprimate expres atât în documente internaționale [Principiile fundamentale privind independența magistraturii, art.11], cât și în jurisprudența Curții Constituționale [Decizia nr.900 din 15 decembrie 2020, paragrafele 123 și 144]. Deși statul are dreptul de a stabili ce prestații sunt plătite angajaților săi din bugetul de stat, totuși, în cazul în care valoarea unei prestații este redusă sau atunci când plata acesteia este suspendată, acest lucru poate constitui o ingerință în respectarea bunurilor, care trebuie justificată [Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 28 aprilie 2009, pronunțată în *Cauza Rasmussen împotriva Poloniei*, paragraful 71].

7. În cazul de față, se arată că legea criticată condiționează plata salariului categoriei de persoane vizate de suspendarea plății pensiei, fie că este din sistemul

public de pensii, fie că este pensie de serviciu sau pensie militară. Justificarea dată de Guvern cu privire la luarea acestei măsuri este menționată în expunerea de motive care a însoțit proiectul de lege și se referă la „constrângerile bugetare și reducerea costurilor suportate din bugetul de stat în privința cheltuielilor de personal”, însă această afirmație este doar la nivel declarativ, nefiind susținută de o activitate de documentare și analiză științifică, pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, de evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. De asemenea, cu toate că este menționat un număr de persoane beneficiare de pensie care obțin venituri salariale, respectiv 88.137, inițiatorul nu precizează numărul de pensionari cumularzi care obțin venituri salariale de la un angajator din sistemul bugetar sau din cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, precum și în cadrul regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat ori de o unitate administrativ-teritorială, deși această precizare era necesară în contextul invocat al constrângerilor bugetare și al reducerii costurilor suportate din bugetul de stat în privința cheltuielilor de personal. În ceea ce privește impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung, cu toate că se declară un obiectiv de reducere a cheltuielilor de personal, inițiatorul nu a furnizat nicio informație, precizând că „nu se produce impact financiar asupra bugetului consolidat”. În lipsa unei justificări reale privind măsura interzicerii cumulului pensiei cu veniturile salariale plătite din fonduri publice, soluția legislativă adoptată, privind suspendarea plății pensiei, constituie o ingerință în respectarea bunurilor incompatibilă cu art.1 din primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în timp ce obligarea pensionarului sau a persoanei care îndeplinește condițiile de pensionare de a opta între a continua raportul de muncă sau a-l înceta în mod forțat constituie o restrângere a



dreptului fundamental la muncă, garantat de art.41 alin.(1) din Constituție, condițiile impuse de art.53 din Constituție nefiind îndeplinite.

8. În ceea ce privește principiul egalității în drepturi, se arată că legea criticată este discriminatorie, deoarece, deși se reclamă „constrângerile bugetare și reducerea costurilor suportate din bugetul de stat în privința cheltuielilor de personal”, art.4 din legea analizată instituie o serie de excepții de la această regulă, unele dintre ele fără nicio justificare obiectivă și rezonabilă, cum ar fi exceptările privind persoanele alese în funcții de autoritate sau demnitate publică [art.4 alin.(1) lit.a)], personalul didactic de predare din învățământ pensionat, încadrat/reîncadrat [art.4 alin.(1) lit.b)], persoanele care ocupă funcții clericale sau funcții de specialitate artistică [art.4 alin.(1) lit.h)] și persoanele care exercită un mandat în cadrul autorităților administrative autonome aflate sub control parlamentar și care se finanțează integral din venituri proprii [art.4 alin.(2)]. De asemenea, soluția legislativă cuprinsă la art.4 alin.(1) lit.b) creează o discriminare în cadrul aceleiași categorii profesionale, respectiv între personalul didactic de predare din învățământul superior, prevăzut de art.285 alin.(1) din Legea nr.1/2011, pe de o parte, și personalul de cercetare din învățământul superior, prevăzut de art.285 alin.(2) din Legea nr.1/2011 și personalul didactic/cercetare asociat, prevăzut de art.285 alin.(4) din aceeași lege, pe de altă parte. Nici inițiatorul proiectului de lege și nici Parlamentul nu au justificat excluderea din categoria persoanelor exceptate de la interdicția cumulului pensiei cu salariul a personalului de cercetare din învățământul superior și a personalului didactic/de cercetare asociat.

9. Se arată că prevederile art.7 alin.(4) din legea criticată – care reglementează ca fiind contravenție fapta angajatorului referitoare la nerespectarea obligației acestuia, prevăzută de art.7 alin.(2) din lege, de a lua măsurile necesare constatării cazurilor prevăzute la art.6 din aceeași lege – nu întrunesc exigențele de claritate și previzibilitate statuate în mod constant în jurisprudența Curții

Constituționale. Astfel, din cuprinsul prevederilor art.7 alin.(2) teza întâi din legea criticată, nu se pot identifica „măsurile necesare constatării cauzelor prevăzute la art.6”, pe care angajatorul este obligat să le ia și în lipsa cărora fapta sa culpabilă constituie contravenție. În lipsa unei reglementări mai precise a obligației stabilite în sarcina angajatorului, constatarea pretensei contravenții de către persoanele împuternicite din cadrul inspectoratelor teritoriale de muncă, prevăzute la alin.(7) al aceluiași articol, se realizează arbitrar, în lipsa unor criterii obiective, contrar dreptului la un proces echitabil și cerințelor de calitate a legii.

10. În egală măsură, modul de reglementare a prevederilor art.7 alin.(4) din legea atacată este deficitar din perspectiva normelor de tehnică legislativă, în condițiile în care instituirea contravenției prevăzute și sancționate la articolul menționat se realizează cu nerespectarea prevederilor art.50 alin.(1) teza a doua din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, conform cărora, de regulă, nu poate fi făcută o trimitere la o altă normă de trimitere. Astfel, art.7 alin.(4) sancționează contravențional fapta prevăzută la alin.(2), care, la rândul său, trimite, în ceea ce privește conținutul constitutiv al contravenției, la prevederile art.6, care la rândul lor trimit, tot din perspectiva conținutului constitutiv al contravenției, la prevederile art.2. Se susține că, în materie contravențională, legiuitorul trebuie să manifeste o prudență deosebită în reglementarea unor fapte ca fiind contravenție, astfel încât destinatarul legii să își poată adapta conduita în funcție de norma juridică instituită cu suficientă precizie și claritate.

11. Prin urmare, raportat la cauza de față, se arată că redactarea textelor legale menționate determină neclaritatea și imprevizibilitatea conținutului constitutiv al contravenției sancționate la art.7 alin.(4) din legea criticată, acesta neputând fi determinat prin coroborarea prevederilor art.7 alin.(2) și (4), ale art.6 și ale art.2 din aceeași lege. Se susține că se încalcă, astfel, art.1 alin.(5) coroborat cu art.21 alin.(3) din Constituție.



12. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a formula punctele lor de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

13. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

14. Cu privire la motivul de neconstituționalitate constând în nerespectarea ordinii de sesizare a celor două Camere ale Parlamentului, se arată că nu toate normele juridice prevăzute în cadrul legii criticate se subsumează dispozițiilor art.73 alin.(3) lit.1) și n) din Constituție. În consecință, ar fi eronat să se stabilească o identitate între sfera reglementărilor care vizează sistemul de justiție, în ansamblu, și totalitatea normelor juridice care sunt modificate prin actul normativ contestat. Legea criticată cuprinde atât norme juridice de natura legii organice pentru care competența decizională aparține Senatului, cât și norme juridice de natura legii ordinare sau de natura legii organice, dar care, sub aspect procedural, sunt de competența decizională a Camerei Deputaților. Rezultă că pentru aceste situații sunt incidente prevederile art.75 alin.(4) teza întâi din Constituție, astfel că, în cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere ce intră în sfera sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și cea de-a doua Cameră este de acord. Mai mult, deși legea în discuție se încadrează, în ansamblul său, în domeniile rezervate legii organice, nu toate normele juridice prevăzute în aceasta se subsumează categoriei de norme juridice rezervate legii organice. Pentru asemenea prevederi, competența decizională aparține Camerei Deputaților. Prin urmare, nu se pot reține criticile de neconstituționalitate prin raportare la prevederile art.75 alin.(1) cu referire la art.73 alin.(3) lit.1) și n) din Constituție.

15. Cu privire la motivul de neconstituționalitate constând în faptul că nu a fost solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii, se observă că obiectul legii

criticate constă *stricto sensu* în imposibilitatea cumulării pensiei cu salariul în cazul exclusiv al persoanelor care îndeplinesc condițiile de pensionare pentru limită de vârstă, beneficiari ai sistemului public de pensii, ai sistemului pensiilor militare de stat ori ai pensiei de serviciu, care ar dori totodată continuarea activității de bază, în sistem retribuit. Astfel, actul normativ adoptat de Parlament nu are ca obiect de reglementare activitatea autorității judecătorești în sine, ci imposibilitatea cumulării pensiei pentru limită de vârstă cu salariul pentru diverse categorii de persoane, nu doar pentru persoane aparținând autorității judecătorești. În consecință, se arată că Guvernul, în calitate de inițiator, nu avea obligația solicitării prealabile a avizului Consiliului Superior al Magistraturii, nefiind încălcate prevederile art.1 alin.(3) și (5) și ale art.134 alin.(4) din Constituție.

16. Cu privire la motivul de neconstituționalitate privind caracterul eterogen al legii criticate, se arată că actul normativ adoptat îndeplinește criteriile privind calitatea legii, componentă a principiului legalității, fiind respectate dispozițiile cuprinse în Legea nr.24/2000 referitoare la „unicitatea reglementării în materie”. Actul normativ atacat cuprinde reglementări din materii conexe, fără de care scopul legiuitorului nu ar fi putut fi atins. Aceste modificări și completări în legislația conexasă vin în sprijinul aplicabilității legii, excluzând posibilitatea existenței unui dubiu de interpretare în practică prin existența unei legislații paralele conținând același obiect de reglementare sau în strictă legătură cu acesta. Astfel, modificările operate prin legea criticată converg către un singur scop comun, aplicabilitatea unitară a legii în ceea ce privește cumulul pensiei pentru limită de vârstă, al pensiei militare de stat și al pensiei de serviciu cu veniturile obținute de persoanele care își desfășoară activitatea în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, precum și din cadrul regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat ori de o unitate administrativ-teritorială. Actul normativ criticat nu are



un caracter eterogen, obiectul de reglementare fiind clar, unic și bine definit, iar relațiile sociale reglementate, chiar dacă sunt variate, au o strictă legătură între ele, reflectând astfel o unitate normativă și un scop unic. Cu prilejul adoptării unei legi este permisă introducerea concomitentă a unor modificări legislative asupra altor acte normative numai în măsura în care acestea sunt necesare reglementării de bază sau, prin domeniul în care legiferează, se află în strânsă legătură cu materia principală reglementată. Astfel cum s-a arătat, există o conexiune logică între obiectul de reglementare al legii criticate și conținutul modificărilor/completărilor din actele normative care au suferit intervenții pe această cale și un numitor comun care constă în aplicabilitatea unitară a legii în ceea ce privește cumulul pensiei cu veniturile obținute pentru persoanele asigurate social în categorii diferite din sistemul unitar de pensii publice. În consecință, Parlamentul a respectat principiul unicității obiectului de reglementare, prevăzut de art.14 din Legea nr.24/2000, principiu imperativ prin prisma art.1 alin.(5) din Legea fundamentală.

17. Referitor la motivul de neconstituționalitate privind încălcarea principiului securității juridice, al clarității și previzibilității reglementării și al statului de drept, se arată că această critică de neconstituționalitate vizează în principal repunerea în discuție, la un interval scurt de timp, a dreptului privind cumularea pensiei de serviciu cu alte venituri de natură salarială plătite din fonduri publice, având în vedere că la sfârșitul anului precedent – 16 decembrie 2022 – a intrat în vigoare Legea nr.303/2022, prin care a fost reglementat dreptul magistraților de a cumula pensia de serviciu cu indemnizația de încadrare. Prin actul normativ adoptat nu se aduce atingere primului Protocol adițional la Convenție și nu se încalcă principiul constituțional al securității raporturilor juridice, al previzibilității și clarității reglementării și al statului de drept. Se arată că este dreptul statului să adopte legile necesare în vederea respectării interesului general. În condițiile crizei economico-financiare mondiale, accelerate la nivel național de existența unui conflict armat grav la limita de graniță, acest interes

general este respectat de legiuitor prin limitarea constrângerilor bugetare și reducerea costurilor suportate din bugetul de stat în privința cheltuielilor de personal, respectiv limitarea impactului financiar asupra bugetului consolidat, contribuind în acest fel la apărarea securității naționale. Având în vedere constrângerile bugetare și reducerea costurilor suportate din bugetul de stat în privința cheltuielilor de personal, actul normativ criticat propune o revizuire a legislației aplicabile în cazul cumulului pensiei cu salariul și o alternativă prin care un angajat din sistemul public poate exercita opțiunea între pensie și veniturile salariale aferente raportului de muncă. De aceea, în sistemul public, posibilitatea continuării activității este însoțită de suspendarea plății pensiei. În acest sens, se invocă Decizia din 20 martie 2012, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Ionel Panfile împotriva României*, în care s-a statuat că măsura interzicerii cumulului pensiei cu salariul este prevăzută de lege și urmărește un scop legitim, respectă justul echilibru între interesele generale ale comunității și protecția drepturilor fundamentale ale indivizilor, precum și faptul că, în domeniul social, statul dispune de o marjă largă de apreciere. Măsura adoptată este proporțională cu situația excepțională care a determinat-o, fiind rezultatul unui echilibru între scopul declarat al legii și mijloacele folosite în realizarea lui, fiind aplicabilă persoanelor aflate în ipoteza normei. Astfel, au fost respectate prevederile art.53 din Constituție și, indiferent de modalitatea de interpretare, chiar și ca o restrângere în drepturi, scopul final nemijlocit urmărit de legiuitor a fost apărarea securității naționale. Așadar, actul normativ protejează cetățenii de impactul agresiv al crizei economico-financiare și de colapsul bugetar care s-ar putea crea în lipsa unei reglementări legislative care să asigure un flux bugetar constant și echilibrat, ceea ce constituie o expresie a principiului securității raporturilor juridice. Astfel, actul normativ adoptat aduce o protecție suplimentară cetățenilor, deoarece prin reducerea costurilor suportate din bugetul de stat în privința cheltuielilor de personal se asigură



respectarea interesului public, general, consolidându-se principiul securității juridice și al încrederii legitime.

18. În ceea ce privește motivul de neconstituționalitate referitor la nesocotirea principiului egalității în drepturi, se arată că actul normativ adoptat nu este discriminatoriu, deoarece excepțiile enumerate privind excluderea unor categorii de persoane de la imposibilitatea cumulării pensiei cu salariul se referă la categorii profesionale și situații diferite. Astfel, nu se creează o discriminare în cadrul aceleiași categorii profesionale, și anume între personalul didactic din învățământul superior și personalul de cercetare din învățământul superior, în sensul defavorizării acestuia din urmă. Deși ambele categorii profesionale sunt reglementate de Legea educației naționale nr.1/2011, diferența dintre acestea este majoră, mai ales prin scopul final al activității desfășurate – predare și cercetare. Se arată că excepțiile instituite de actul normativ adoptat sunt justificate în mod obiectiv și au un scop legitim. Din lecturarea categoriilor exceptate, se observă că numitorul comun al alegerii acestora este respectarea interesului public, general și asigurarea securității juridice și a protecției sociale. Sunt avute în vedere persoanele cu experiență, care activează în domenii ce implică siguranța și protecția națională, siguranța și protecția copilului, a elevului, cât și a unor categorii de persoane defavorizate de vârstă sau boală.

19. Cu privire la motivul de neconstituționalitate privind încălcarea calității legii, și a dreptului la un proces echitabil, se arată că textele criticate permit identificarea cazurilor de neîndeplinire a obligației, cazuri expres reglementate, și anume: „măsurile necesare constatării” acestor situații în vederea dispunerii „încetării contractului individual de muncă, raportului de serviciu sau încetarea ocupării funcției” deținute în baza unui „act administrativ de numire”. Or, toate aceste măsuri necesare în vederea încetării unui raport de muncă sunt detaliate în legislația specială, raportat la domeniile de activitate amintite, regula în materie fiind stabilită de dispozițiile Legii nr.53/2003 – Codul muncii. A reitera în actul normativ criticat toate

aceste măsuri detaliate în legi speciale ar duce la încălcarea atât a principiului general al dreptului conform căruia „nimeni nu poate invoca necunoașterea legii”, cât și a dispozițiilor Legii nr.24/2000 privind unicitatea reglementării în materie și evitarea paralelismelor. Într-adevăr, rigorile legiferării își găsesc expresia în normele de tehnică legislativă, ce trebuie respectate de legiuitorul român la elaborarea oricărui act normativ. Se arată că, în speța dedusă judecării, norma de identificare este clară și precisă, orice dubiu de interpretare fiind acoperit de legislația specială în materie. Existența unor eventuale probleme de interpretare și aplicare a legii este inerentă oricărui sistem de drept, deoarece, în mod inevitabil, normele juridice au un anumit grad de generalitate. În consecință, Parlamentul, în calitate de unică putere legiuitoare, a adoptat actul normativ în mod legitim și asumat, conform Constituției, principiul legalității stând la baza oricăror acte adoptate de acest organ reprezentativ.

20. **Guvernul** apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

21. Cu referire la critica de neconstituționalitate extrinsecă, privind încălcarea dispozițiilor constituționale ale art.75, se arată că forma inițiatorului (Guvernul României) a avut ca obiect de reglementare modificarea și completarea legislației referitoare la continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare. Din analiza procedurii legislative a proiectului, rezultă că adoptarea propunerii asupra căreia s-a formulat sesizarea analizată s-a realizat în acord cu jurisprudența Curții Constituționale. Așa fiind, în aprecierea Guvernului, criticile de neconstituționalitate extrinsecă privind încălcarea dispozițiilor constituționale ale art.61 alin.(1) și ale art.75 nu se susțin, atât timp cât autoarea sesizării limitează argumentația neconstituționalității la enumerarea unor dispoziții constituționale sau convenționale, demers insuficient pentru a fi considerat o veritabilă critică, aptă să deschidă calea verificării în contenciosul constituțional.



22. Referitor la critica de neconstituționalitate privind încălcarea prevederilor art.1 alin.(3) și (5) și ale art.134 alin.(4) din Constituție, se arată că actul normativ criticat nu se circumscrie actelor normative supuse incidenței Legii nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, în sensul că nu reglementează activitatea judecătorească în sine, astfel încât să fie obligatorie și necesară exercitarea demersului prevăzut de art.9 alin.(1) din Legea nr.24/2000, coroborat cu art.38 alin.(3) din Legea nr.317/2004. Prin urmare, fiind vorba despre un proiect care reglementează aspecte ce vizează situații ulterioare încetării activității judecătorești de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare, nu se impunea aplicarea dispozițiilor art.38 alin.(3) din Legea nr.317/2014. Prin urmare, se apreciază că nu sunt încălcate dispozițiile art.1 alin.(3) și (5), respectiv ale art.134 alin.(4) din Constituție în inițierea proiectului de lege suspus controlului de constituționalitate în cauza pendinte.

23. Cu referire la critica de neconstituționalitate privind încălcarea principiului unicității reglementării și, implicit, încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție, din perspectiva principiului legalității, coroborat cu art.147 alin.(4) din Legea fundamentală, se arată că, întrucât intervențiile asupra actelor normative modificate prin legea în discuție sunt indispensabile realizării scopului actului normativ, în sensul reglementării de o manieră unitară a drepturilor diferitelor categorii de persoane privind cumulum pensiei cu salariul, soluțiile propuse sunt conforme cu principiul unicității reglementării. Prin urmare, critica de neconstituționalitate formulată în acest sens este neîntemeiată.

24. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate privind încălcarea art.1 alin.(5) prin raportare la art.53 din Constituție, se arată că aceasta este neîntemeiată, citându-se o serie de considerente din jurisprudența Curții Constituționale referitoare la textul constituțional antereferit.

25. Cu privire la critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea principiului egalității în drepturi, coroborat cu art.53 din Constituție, se arată că legea

criticată este în deplin acord cu dispozițiile art.16 din Constituție. Se subliniază că prevederile legale criticate sunt destinate aplicării în mod uniform tuturor persoanelor vizate de ipoteza normei criticate, legiuitorul având dreptul de a elabora măsuri de politică legislativă în domeniul referit în concordanță cu condițiile economice și sociale existente la un moment dat. În acest sens, este invocată jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la art.16 din Constituție.

26. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

27. La dosar, mai multe persoane fizice și juridice au depus, în calitate de *amicus curiae*, înscrisuri prin care, în esență, solicită admiterea obiecției de neconstituționalitate.

28. În conformitate cu dispozițiile art.76 din Legea nr.47/1992, Curtea Constituțională a solicitat de la Guvern și de la cele două Camere ale Parlamentului să îi comunice dacă, în privința legii criticate, a fost solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii. Răspunzând acestei solicitări, secretarul general al Guvernului, secretarul general al Camerei Deputaților și secretarul general al Senatului au comunicat Curții Constituționale că nu a fost solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii.

29. Termenul de judecată a fost inițial fixat pentru data de 26 iulie 2023, când Curtea a amânat dezbaterile pentru data de 21 septembrie 2023, pentru data de 3 octombrie 2023, apoi pentru data de 5 octombrie 2023, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor,



documentele depuse la dosar, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

30. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum este menționat în actul de sesizare, îl constituie Legea privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, în ansamblul său.

31. Curtea observă că domeniul principal de reglementare al acestei legi îl constituie, în esență, instituirea, în sectorul public, a interdicției cumulului pensiei cu indemnizația/salariul/solda, mai exact reglementarea obligației cumularzilor de a opta între continuarea activității, ipoteză în care plata pensiei se suspendă, și încetarea activității [art.2], precum și reglementarea suspendării plății pensiei pentru pensionarii care se încadrează în sectorul public [art.3].

32. În strânsă corelare cu soluția legislativă a interdicției cumulului pensiei cu indemnizația/salariul/solda, în sectorul public, textele cuprinse în legea criticată vizează: instituirea unor excepții de la interdicția, în sectorul public, a cumulului pensiei cu indemnizația/salariul/solda [art.4]; efectele neîndeplinirii obligației de a opta între pensie și indemnizație/salariu/soldă [art.5 și 6]; obligația angajatorului de a informa angajatul cu privire la aspectele reglementate de legea criticată [art.7]; modificări și completări ale dispozițiilor legale în vigoare [respectiv dispoziții din Legea nr.53/2003 – Codul muncii, republicată în Monitorul Oficial la României, Partea I, nr.345 din 18 mai 2011, 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, și din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 3 iulie 2019] referitoare la continuarea activității după îndeplinirea condițiilor de pensionare și la suspendarea plății pensiei [art.8-10]; norme privind abrogarea implicită a oricăror

dispoziții contrare referitoare la cumulul pensiei cu venitul obținut din sectorul public [art.11].

33. Distinct de soluția legislativă a interdicției cumulului pensiei cu indemnizația/salariul/solda în sectorul public, art.1 din legea criticată prevede posibilitatea persoanelor care își desfășoară activitatea în sectorul public de a-și continua activitatea, cu acordul anual al angajatorului, după împlinirea vârstei standard de pensionare, iar art.12 cuprinde norme privind intrarea în vigoare a acestei legi.

34. Analizând motivarea obiecției de neconstituționalitate, Curtea constată că aceasta vizează legea în ansamblul său, precum și, în mod punctual, dispozițiile art.4 alin.(1) lit.a), b) și h) și alin.(2) și ale art.7 alin.(4). Observând conținutul normativ al textelor de lege criticate punctual, Curtea reține că alin.(4) al art.7 face trimitere la alin.(2) al art.7, care face trimitere la art.6, care, la rândul lui, face trimitere la art.2 din legea criticată.

35. Având în vedere domeniul de reglementare al legii criticate, motivarea obiecției de neconstituționalitate, conținutul normativ al textelor de lege criticate punctual și al celorlalte texte din legea criticată, Curtea reține că, deși criticile de neconstituționalitate vizează expres art.4 alin.(1) lit.a), b) și h) și alin.(2) și art.7 alin.(4) din Legea privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și legea în ansamblul său, în realitate, aceste critici se subsumează dispozițiilor art.2-11 din legea menționată. Astfel, Curtea, constatând – în temeiul art.18 alin.(1) din Legea nr.47/1992 – că aceste dispoziții nu pot fi dissociate în mod necesar și evident de prevederile criticate punctual, va analiza constituționalitatea dispozițiilor art.2-11 din Legea privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.



36. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține că prevederile legii criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(3) privind statul de drept și alin.(5) în componentele sale privind calitatea legii și respectarea Constituției și a supremației sale, ale art.16 alin.(1) privind egalitatea în fața legii, ale art.41 alin.(1) privind dreptul la muncă, ale art.53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, ale art.73 alin.(3) lit.l) și n) privind domeniul legilor organice, ale art.75 alin.(1) privind sesizarea Camerelor și ale art.147 alin.(4) privind caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale. Deși Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiunile Unite nu invocă expres în susținerea criticii de neconstituționalitate dispozițiile art.47 alin.(2) din Constituție ca normă de referință, Curtea urmează să le rețină ca atare, având în vedere modul de formulare a acesteia.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

37. Analizând admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate, Curtea reține că are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale obiecției de neconstituționalitate prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea anterioară, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia nr.66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

38. Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiunile Unite, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba despre o lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată încă de către Președintele României.

39. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare. Din coroborarea informațiilor cuprinse în fișele legislative publicate pe paginile de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, rezultă că legea criticată a fost adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, în procedură de urgență, în data de 27 septembrie 2021, după care a fost trimisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Cameră decizională, în procedură de urgență, la data de 28 iunie 2023. La aceeași dată, legea a fost depusă la secretarul general al Senatului și, respectiv, la secretarul general al Camerei Deputaților, în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar la data de 30 iunie 2023 a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare. Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 29 iunie 2023, așa încât Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 2 zile prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, aspect ce se încadrează în prima ipoteză din paragraful 70 al Deciziei nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, astfel că obiecția este admisibilă.

40. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.



(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

41. Analizând obiecția de neconstituționalitate, Curtea reține, referitor la pretinsa încălcare a dispozițiilor art.73 alin.(3) lit.l) și n) și ale art.75 alin.(1) din Constituție, sub aspectul ordinii de sesizare a Camerelor, că Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiile Unite consideră încălcate reglementările constituționale antereferite în privința dispozițiilor legii ce vizează: indemnizația de încadrare și pensia de serviciu din domeniul justiției; veniturile obținute în calitate de avocat și notar de către persoanele care și-au încetat calitatea de judecător al Înaltei Curți de Casație și Justiție din motive neimputabile și pensia de serviciu din domeniul justiției; salariul și pensia pentru limită de vârstă din sistemul învățământului. Se consideră că legea a fost adoptată cu nerespectarea ordinii de sesizare a celor două Camere, întrucât Camera de reflecție trebuia să fie Camera Deputaților, iar Camera decizională trebuia să fie Senatul. Referitor la aceste susțineri, Curtea constată că, în realitate, situația privind salariul și pensia pentru limită de vârstă din sistemul învățământului nu are incidență în critica formulată, întrucât reglementarea aspectelor referitoare la salariu și pensie nu vizează organizarea generală a învățământului, astfel că dispozițiile art.73 alin.(3) lit.n) din Constituție nu au incidență în cauză.

42. Ca atare, numai primele două aspecte enunțate pot fi luate în calcul pentru analiza criticii de neconstituționalitate formulate, ținând seama de faptul că pensia de serviciu din domeniul justiției este un aspect care ține de statutul magistraților, care, potrivit art.73 alin.(3) lit.l) din Constituție, se reglementează prin lege organică. O problemă similară a fost soluționată prin Decizia Curții Constituționale nr.467 din 2 august 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.727 din 7 august 2023. În esență, Curtea a observat că legea criticată cuprindea reglementări care impuneau ordini diferite de sesizare a celor două Camere și a stabilit că, în măsura în care Camera ce a fost aleasă/stabilită drept decizională nu aduce modificări în privința reglementărilor pentru care ar fi trebuit să fie Camera de reflecție, legea este

considerată adoptată potrivit art.75 alin.(1) din Constituție. Dacă, însă, această Cameră aduce modificări, atunci ea trebuie să întoarcă legea la Camera care inițial s-a comportat ca și Cameră de reflecție, pentru a decide definitiv cu privire la dispozițiile în discuție.

43. Curtea constată că, întrucât problema cumulului pensiei cu salariul/indemnizația/solda vizează o categorie destul de largă de subiecți de drept ale căror statute țin fie de domeniul legii organice, fie de cel al legii ordinare, rezultă că și ordinea de sesizare a Camerelor este diferită. Stabilirea caracterului organic sau ordinar al legii are relevanță și cu privire la respectarea procedurii de adoptare a legilor, astfel cum aceasta este consacrată în Constituție. Ordinea în care cele două Camere ale Parlamentului vor dezbate proiectul de lege sau propunerea legislativă depinde și de caracterizarea legii, în funcție de aceasta urmând să fie determinată Camera competentă să adopte legea în calitate de primă Cameră sesizată, respectiv de Cameră decizională, în temeiul art.75 alin.(1) din Constituție. Așadar, calificarea inițială a legii ce urmează să fie adoptată, ca organică sau ordinară, are influență asupra procesului legislativ, determinând parcursul proiectului de lege sau al propunerii legislative (a se vedea Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 42, Decizia nr.537 din 18 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.679 din 6 august 2018, paragraful 45, Decizia nr.235 din 2 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.530 din 19 iunie 2020, paragraful 55, sau Decizia nr.772 din 22 octombrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1313 din 30 decembrie 2020, paragraful 55). Mai mult, chiar în cadrul categoriei legilor organice, în funcție de domeniul în care intervin, ordinea de sesizare a Camerelor poate fi diferită [a se vedea art.75 alin.(1) din Constituție].

44. Chiar dacă pentru pensiile de serviciu ale judecătorilor/procurorilor (Legea nr.303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor, publicată în



Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1102 din 16 noiembrie 2022), ale consilierilor de conturi/auditorilor publici externi (Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.238 din 3 aprilie 2014) și ale militarilor (Legea nr.223/2015 privind pensiile militare de stat, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.556 din 27 iulie 2015) prima Cameră sesizată trebuia să fie Camera Deputaților, pentru restul personalului ordinea sesizării Camerelor este cea inversă. Ca atare, în virtutea autonomiei regulamentare de care se bucură, Parlamentul poate stabili, în asemenea condiții, ordinea de sesizare a Camerelor, cu condiția ulterioară ca în cazul în care Camera decizională astfel stabilită aduce modificări materiei care intră în sfera de competență decizională a primei Camere, atunci va avea obligația reîntoarcerii legii numai pentru prevederea respectivă către prima Cameră, care va decide definitiv în procedură de urgență. În cauza de față, legea a fost adoptată de Senat, în calitate de Cameră de reflecție, iar Camera Deputaților a acționat în calitate de Cameră decizională. Curtea reține că Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiunile Unite nu a criticat faptul că cea de-a doua Cameră sesizată ar fi adoptat reglementări ce țin de competența decizională a primei Camere, limitându-se strict la ordinea de sesizare a lor. Chiar dacă s-ar fi contestat acest lucru, critica nu ar fi fost susținută, întrucât modificările aduse de cea de-a doua Cameră care au vizat și sistemul justiției sunt o reflectare a formei dezbătute de prima Cameră sesizată.

45. În aceste condiții, Curtea constată că nu a avut loc o încălcare a ordinii de sesizare a celor două Camere, astfel că în procedura de adoptare a legii au fost respectate prevederile art.75 alin.(1) și ale art.73 alin.(3) lit.1) din Constituție.

46. Analizând critica referitoare la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) și (5), ale art.41 alin.(1), ale art.44 și ale art.53 din Constituție, sub aspectul lipsei unei justificări pentru interdicția cumulului pensiei cu salariul, Curtea constată că, în realitate, această critică vizează faptul că legiferarea interdicției cumulului pensiei cu

salariul trebuie realizată doar în condițiile existenței unei justificări reale. Însă, înainte de a analiza existența unei astfel de justificări, Curtea urmează să examineze dacă legiuitorul poate impune o astfel de interdicție, cu alte cuvinte, dacă poate limita dreptul la pensie în dauna dreptului la muncă – cu corolarul său, dreptul la salariu – sau invers.

47. Referitor la soluția legislativă a interdicției cumulului pensiei cu salariul/indemnizația/solda în sectorul public, în jurisprudența sa, prin Decizia nr.375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.591 din 8 iulie 2005, Curtea a statuat că nicio dispoziție constituțională nu împiedică legiuitorul să supprime cumulul pensiei cu salariul, cu condiția ca o asemenea măsură să se aplice în mod egal pentru toți cetățenii, iar eventualele diferențe de tratament între diversele categorii profesionale să aibă o rațiune licită. Prin urmare, Curtea a constatat neconstituționalitatea interdicției de a cumula pensia de serviciu cu indemnizația în domeniul justiției, considerând-o discriminatorie în condițiile în care legea admitea cumulul pensiei de serviciu din domeniul justiției cu orice alt venit profesional obținut după pensionare (salariu, indemnizație, onorariu etc).

48. Prin Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 16 ianuarie 2009, Curtea a reținut că interzicerea cumulului pensiei cu veniturile realizate dintr-o activitate profesională desfășurată în cadrul autorităților și instituțiilor publice și impunerea obligației persoanelor aflate în situația menționată de a opta pentru pensie ori pentru veniturile realizate din activitatea profesională, altfel spus, de a renunța la pensie continuându-și activitatea profesională sau de a înceta activitatea profesională aducătoare de venituri și de a-și conserva pensia, afectează, prin limitare, atât dreptul la pensie prevăzut de art.47 alin.(2) din Constituție, cât și dreptul la muncă consacrat prin art.41 din Legea fundamentală. Afectând drepturi fundamentale, o asemenea interdicție nu poate fi reglementată prin ordonanță de urgență a Guvernului.



49. Prin Decizia nr.1414 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 23 noiembrie 2009, Curtea a reținut că nicio dispoziție constituțională nu îl împiedică pe legiuitor să suprime cumulul pensiei cu salariul, cu condiția ca o asemenea măsură să se aplice în mod egal pentru toți cetățenii, iar eventualele diferențe de tratament între diversele categorii profesionale să aibă o rațiune licită. Cu privire la nivelul pensiei nete până la care poate opera cumulul stabilit la nivelul salariului mediu brut pe economie utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat și aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat, Curtea a constatat că acesta respectă condițiile de obiectivitate (este expres prevăzut de lege, previzibil și determinabil) și rezonabilitate (nivelul salariului mediu brut pe economie constituie o opțiune justă și echilibrată) impuse de principiul nediscriminării. În ceea ce privește proporționalitatea între obiectivul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite, Curtea a observat că, potrivit expunerii de motive care au determinat adoptarea actului normativ criticat în acea speță, scopul acestuia era combaterea „crizei economice, fenomen mondial ce afectează structural economia românească”, datele de natură financiară, precum și prognozele efectuate de autoritățile abilitate în domeniu conturând „imaginea unei crize economice profunde, care poate pune în pericol stabilitatea economică a României și, prin aceasta, ordinea publică și siguranța națională”. Această situație a impus „adoptarea unor măsuri cu caracter excepțional, care, prin eficiența și promptitudinea aplicării, să conducă la reducerea efectelor sale și să creeze premisele relansării economiei naționale”. Una dintre măsurile reglementate de legiuitor o constituia restrângerea dreptului de a cumula veniturile salariale cu cele din pensie, atunci când sunt îndeplinite două condiții: angajator este o autoritate sau instituție publică centrală sau locală, indiferent de modul de finanțare și subordonare, sau o regie autonomă, societate națională, companie națională sau societate comercială la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială, pe de o parte, și

nivelul pensiei nete depășește nivelul salariului mediu brut pe economie, pe de altă parte. Justificarea unei astfel de limitări rezidă în degrevarea bugetului de stat, respectiv a celui al asigurărilor sociale de stat, într-o măsură care nu afectează veniturile persoanei sub pragul salariului mediu brut pe economie. Prin urmare, măsura adoptată este proporțională cu situația care a determinat-o, fiind rezultatul unui echilibru între scopul declarat al legii și mijloacele folosite în realizarea lui, și este aplicată în mod nediscriminatoriu tuturor persoanelor aflate în ipoteza normei. De asemenea, Curtea a statuat că soluția legislativă care instituie un anumit quantum sau prag valoric, apreciat ca rezonabil, corespunde unei opțiuni exclusive a legiuitorului, nefiind deci o problemă de resortul contenciosului constituțional.

50. Ulterior, Decizia nr.1414 din 4 noiembrie 2009 precitată, a generat o jurisprudență constantă până la nivelul anului 2015, interdicția cumulului pensiei cu salariul fiind eliminată din fondul activ al legislației prin Legea nr.134/2014 pentru abrogarea unor prevederi din Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 753 din 16 octombrie 2014.

51. Ca atare, cele două precedente indicate (Decizia nr.375 din 6 iulie 2005 și Decizia nr.1414 din 4 noiembrie 2009) au evidențiat, pe de o parte, posibilitatea legiuitorului de a interzice cumulul, cu condiția ca măsura să fie aplicată nediscriminatoriu, iar, pe de altă parte, posibilitatea legiuitorului de a interzice cumulul în contextul excepțional al unei crize financiare și economice mondiale, Curtea analizând, deși fără să precizeze în mod expres, condițiile restrângerii exercițiului unui drept fundamental, reglementate de art.53 din Constituție.

52. În cauza de față, conform expunerii de motive a legii criticate, măsura legislativă analizată – cea a interdicției cumulului pensiei cu salariul, în sectorul public



- nu este fundamentată pe dispozițiile constituționale ale art.53, ci pe ideea de îmbătrânire activă la locul de muncă, fără cumularea pensiei cu salariul, respectiv pe faptul că există 88.134 de salariați cumularzi (la data de 1 ianuarie 2020). Cu alte cuvinte, măsura a fost determinată de un aspect sociologic și unul statistic, însă aceste aspecte nu vizează sfera art.53 din Constituție, care la alin.(1) prevede că exercițiul unui drept sau al unei libertăți fundamentale poate fi restrâns numai dacă se impune pentru apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, pentru desfășurarea instrucției penale, pentru prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. Așa cum prevede alin.(2) al art.53 din Legea fundamentală, restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică, iar măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

53. Curtea pornește de la premisa potrivit căreia drepturile și libertățile fundamentale sunt stabilite de Constituție, iar condițiile exercitării lor sunt prevăzute de către legiuitor. Marja de apreciere de care se bucură legiuitorul este întotdeauna circumscrisă neafectării esenței drepturilor și libertăților fundamentale. Cu alte cuvinte, legea nu are ca finalitate principală restrângerea exercițiului dreptului, ci stabilirea conținutului și a condițiilor propriu-zise de valorificare a drepturilor sau libertăților fundamentale. Este adevărat că drepturile și libertățile fundamentale sunt într-o continuă mișcare, în dinamica evoluției sociale, iar, pentru a ajunge la o concluzie justă cu privire la această veritabilă ordonare a drepturilor și libertăților fundamentale, este necesară folosirea testului de proporționalitate.

54. Cu toate acestea, Curtea constată că excluderea sau limitarea unui drept sau a unei libertăți fundamentale până la eliminare nu mai reflectă o chestiune de proporționalitate a măsurii legislative, ci una de negare de către legiuitor a unei valori

fundamentale în statul de drept, și anume respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, valoare garantată prin art.1 alin.(3) din Constituție.

55. Ca atare, Curtea urmează să analizeze în cauza de față dacă interdicția cumulului pensiei cu salariul reprezintă o negare a dreptului la muncă sau a dreptului la pensie. În ipoteza unui răspuns afirmativ, măsura analizată încalcă dispozițiile art.41 și 47 din Constituție, iar în ipoteza unui răspuns negativ, urmează să se efectueze testul de proporționalitate pentru a evalua dacă există o atingere adusă acestor drepturi, dacă aceasta urmărește un scop legitim și dacă este proporțională cu scopul legitim urmărit.

56. Analizând dispozițiile art.41 alin.(1) din Constituție, Curtea constată că, în jurisprudența sa, a reținut că dreptul la muncă, alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă vizează posibilitatea oricărei persoane de a exercita profesia sau meseria pe care o dorește, în anumite condiții stabilite de legiuitor, și nu vizează obligația statului de a garanta accesul tuturor persoanelor la toate profesiile; alegerea profesiei și a meseriei presupune, înainte de toate, pregătirea și calificarea corespunzătoare în vederea exercitării acestora, iar această libertate este condiționată de îndeplinirea unor criterii legale justificate de specificul profesiei, al meseriei ori al locului de muncă (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.287 din 17 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.806 din 16 august 2022, paragraful 15).

57. Curtea constată că dispozițiile legii criticate, care instituie, în sectorul public, interdicția cumulului pensiei cu indemnizația/salariul/solda, mai exact reglementarea obligației cumularzilor de a opta între continuarea activității, ipoteză în care plata pensiei se suspendă, și încetarea activității, reprezintă o condiționare a exercitării dreptului la muncă în sfera publică de neexercitarea dreptului la pensie, ceea ce înseamnă că are loc o îngădire a dreptului la muncă, măsura fiind echivalentă unei interdicții de a mai lucra în mediul public a persoanelor pensionare. Astfel, nu se poate afirma că legea valorizează din punct de vedere axiologic o condiție referitoare la



modul în care se exercită dreptul la muncă. În cazul de față, condiția stabilită de legiuitor nu vizează calificarea și pregătirea necesară ocupării unei funcții (publice), ci excluderea unei categorii socioeconomice de la posibilitatea de a ocupa o funcție în sectorul public, ceea ce este neconstituțional, deoarece echivalează cu îngrădirea dreptului la muncă. Or, potrivit art.41 alin.(1) fraza întâi din Constituție, dreptul la muncă nu poate fi îngrădit.

58. Curtea constată că un drept fundamental sau exercitarea acestuia nu poate exclude beneficiul altui drept fundamental, de asemenea reglementat în Constituție, pentru că s-ar crea regimuri juridice paralele în funcție de drepturile aflate în discuție. În mod inevitabil, exercitarea lor concomitentă generează o inter-relaționare între acestea, dar în niciun caz în termeni de excludere de la exercitarea vreunui drept sau a vreunei libertăți fundamentale.

59. Din cele de mai sus rezultă faptul că exercitarea dreptului la muncă condiționează numai acordarea dreptului la pensie, legiuitorul fiind în drept să instituie condițiile necesare a fi întrunite pentru beneficiul pensiei (sub aspectul, în cazul de față, al vechimii sau al stagiului de cotizare necesar), însă, odată dobândit, exercitarea acestui din urmă drept nu poate condiționa exercitarea dreptului la muncă a pensionarului. Ca atare, beneficiul pensiei nu conduce la prezumția că pensionarul nu poate exercita dreptul la muncă și nu conferă legiuitorului o marjă de apreciere cu privire la stabilirea locurilor de muncă în care pensionarul poate sau nu să lucreze – inclusiv în funcție de sursa de finanțare a respectivelor locuri de muncă. Cumulul pensiei cu salariul reprezintă opțiunea beneficiarului de valorificare a celor două drepturi fundamentale, iar nu opțiunea legiuitorului, ca rezultat al unor măsuri de politică socială. Așa fiind, aspectele sociologice (ideea de îmbătrânire activă la locul de muncă, fără a cumula), statistice (numărul de angajați cumularzi) sau impactul financiar (neinvocat în cauză) nu pot constitui motive de îngrădire a exercitării

drepturilor fundamentale. Prin urmare, Curtea constată că dispozițiile criticate încalcă prevederile art.41 alin.(1) din Constituție.

60. Totodată, Curtea constată că dispozițiile art.2 din legea supusă controlului de constituționalitate condiționează exercitarea dreptului la muncă de exprimarea în scris a opțiunii angajatului pentru continuarea activității, situație în care plata pensiei se suspendă, ceea ce echivalează cu intervenția unei legi ulterioare asupra raportului juridic de muncă încheiat înainte de intrarea în vigoare a acestei legi. Or, potrivit principiului neretroactivității legii civile, al legitimei așteptări și al securității juridice, legiuitorul nu poate interveni asupra raporturilor de muncă aflate în desfășurare, condiționând continuarea acestora de suspendarea plății pensiei.

61. În continuare, analizând dispozițiile art.47 alin.(2) din Constituție, Curtea constată că, în jurisprudența sa, a reținut că acestea nu califică dreptul la pensie doar din perspectiva unui interes patrimonial al persoanei, ci, consacrand în mod expres dreptul la pensie ca un drept fundamental, impune statului obligații constituționale suplimentare (a se vedea, în acest sens, Deciziile nr.872 și nr.874 din 25 iunie 2010, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.433 din 28 iunie 2010). Dreptul la pensie are o natură socială și reprezintă, în esență, o convenție între stat și cetățeanul subiect al unui raport de muncă, potrivit căreia, în anumite condiții prestabilite, statul îi conferă acestuia o sumă de bani cu caracter viager în considerarea muncii depuse și a perioadei lucrate. Ca atare, odată ce a fost emisă decizia de pensionare, cetățeanul devine beneficiar al pensiei, iar exercițiul acestui drept nu mai poate fi ulterior condiționat de elemente ulterioare raportului juridic deja stabilit. Odată emisă decizia de pensionare, dreptul de a beneficia de pensie în sine, precum și suma aferentă calculată intră în sfera de protecție a art.47 din Constituție, acestea fiind elemente ce vizează însăși esența dreptului fundamental la pensie. Însă legea analizată, în ipoteza intervenirii unui cumul între pensie și salariu/indemnizație/soldă, prevede suspendarea dreptului la pensie, ceea ce încalcă art.47 alin.(2) din Constituție și



conduce la o instabilitate juridică permanentă pentru beneficiarul dreptului, aspect care este contrar securității juridice, încălcându-se, astfel, și art.1 alin.(5) din Constituție.

62. Curtea constată că legiuitorul are competența constituțională de a stabili condițiile pe care subiectul de drept trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia de dreptul la pensie, concretizat prin emiterea deciziei de pensionare, însă nu are competența constituțională de a stabili condiții ulterioare emiterii deciziei de pensionare care să pună în discuție însuși beneficiul pensiei. Legiuitorul trebuie să fie preocupat de exigența constituțională referitoare la crearea cadrului normativ pentru valorificarea dreptului la pensie, și nu să introducă condiții ulterioare dobândirii dreptului la pensie care să conducă la pierderea, chiar temporară, a acestui drept. Nu se poate susține existența dreptului la pensie în caz de suspendare a plății pensiei, pentru că din moment ce se suspendă exact prestația principală și determinantă, în realitate se pierde însuși dreptul la pensie. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, drepturile și libertățile fundamentale nu au o existență abstractă (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.1533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011) și, ca atare, dreptul la pensie este unul obiectiv, concret și efectiv, neputând astfel să existe fără plata sumei de bani primită cu titlu de pensie. Așadar, suspendarea sau neacordarea pensiei pe o perioadă chiar determinată este contrară dreptului fundamental la pensie, constituind o măsură de suprimare a acestuia.

63. Prin urmare, ținând seama de faptul că legea criticată condiționează dreptul la pensie de neexercitarea dreptului la muncă, limitându-l până la anihilare, sunt încălcate dispozițiile art.1 alin.(5) și ale art.47 alin.(2) din Constituție. Aceste aspecte sunt valabile și în privința pensiilor de serviciu, care chiar dacă nu își au fundamentul direct în art.47 alin.(2) din Constituție, ca natură juridică, acestea sunt tot prestații sociale din partea statului.

64. De asemenea, având în vedere că exercitarea dreptului la pensie exclude posibilitatea suspendării plății pensiei, precum și pierderea cuantumului pensiei aferent perioadei de suspendare, Curtea constată că are loc și o încălcare consecutivă a art.44 din Constituție privind dreptul de proprietate privată.

65. În consecință, fiind încălcate dispozițiile art.1 alin.(5), ale art.41 alin.(1), ale art.44 și ale art.47 alin.(2) din Constituție, Curtea reține și încălcarea exigențelor statului de drept, prevăzute în art.1 alin.(3) din Constituție, având în vedere că impactul major al soluției legislative criticate asupra esenței unor drepturi constituționale expres reglementate, ce constituie fundamentul laturii sociale a statului român, nu poate decât să conducă la concluzia afectării principului statului de drept, în componenta sa de garantare a efectivității supremației Constituției.

66. În final, Curtea reține că, față de temeinicia criticilor de neconstituționalitate formulate în privința soluției legislative a interdicției cumulării pensiei cu salariul/indemnizația/solda, nu mai este necesară analiza celorlalte critici de neconstituționalitate.

67. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiunile Unite și constată că dispozițiile art.2-11 din Legea privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative sunt neconstituționale.



Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 5 octombrie 2023.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE**



**MAGISTRAT-ASISTENT,
Ioana Marilena Chiorean**

