



ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București  
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)  
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: [petitii@avp.ro](mailto:petitii@avp.ro)

AVOCATUL POPORULUI  
REGISTRATURĂ GENERALĂ  
IEȘIRE Nr. 422 ..... / 13. IAN. 2022

**Răspuns colectiv**

**privind modul de soluționare a petițiilor înregistrate la instituția Avocatul Poporului având ca obiect neconstituționalitatea art. XLV și art. XXIV pct. 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative**

*Stimate Doamne/ Stimați Domni,*

Prin petițiile înregistrate la instituția Avocatul Poporului ați solicitat sesizarea Curții Constituționale privind neconstituționalitatea art. XLV și art. XXIV pct. 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, susținând că acestea sunt neconstituționale din perspectiva următoarelor argumente:

a) *dispozițiile art. XLV* din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 ar constitui o încălcare a principiului egalității în fața legii și o diferențiere a regimului juridic de pensionare al cadrelor militare în rezervă și în retragere față de regimul juridic stabilit pentru alți asigurați, iar o asemenea interpretare tinde să nege în substanță un drept prevăzut de legiuitor în favoarea tuturor rezerviștilor militari, devenit cert și lichid odată cu încetarea raporturilor lor de serviciu conducând implicit la o încălcare flagrantă a egalității în drepturi, garantată de art. 16 alin. (1) și alin. (2) din Constituție.

Astfel, dacă în sistemul public de pensii, indexarea este stabilită în procent de 10% la toate pensiile aflate în plată, pensiile militare de stat ale căror quantumuri brute aflate în plată la 31 decembrie 2021 sunt de 2500 lei inclusiv se indexează cu 10%, din oficiu. Totodată, începând cu 1 ianuarie 2022, pensiile militare de stat ale căror quantumuri brute aflate în plată la 31 decembrie 2021 sunt mai mari de 2.500 lei se indexează potrivit prevederilor art. 59 alin.

(1) din Legea nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat, cu modificările și completările ulterioare. Mai mult, prin art. VII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 nu se acordă ajutoarele sau după caz indemnizațiile la ieșirea la pensie, retragere, încetarea raporturilor de serviciu ori la trecerea în rezervă, pentru anul 2022.

b) dispozițiile **art. XXIV pct. 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021** ar stabili o **supraimpozitare** pentru toate pensiile care depășesc suma lunară de 4000 de lei. În completare, ați susținut că această prevedere este nelegală deoarece vine în contradicție cu art. 26 din Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare care stipulează că pensionarii militari au drept gratuit la asistență medicală și medicamente.

### **1. Textele legale criticate**

✓ **art. XLV din OUG nr. 130/2021 are următorul conținut:**

*(1) Prin derogare de la art. 59 alin. (1) din Legea nr. 223/2015, cu modificările și completările ulterioare, începând cu 1 ianuarie 2022, pensiile militare de stat ale căror cuantumuri brute aflate în plată la 31 decembrie 2021 sunt de până la 2.500 lei inclusiv se indexează cu 10%, din oficiu.*

*(2) Începând cu 1 ianuarie 2022, pensiile militare de stat ale căror cuantumuri brute aflate în plată la 31 decembrie 2021 sunt mai mari de 2.500 lei se indexează potrivit prevederilor art. 59 alin. (1) din Legea nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat, cu modificările și completările ulterioare.*

*(3) În cazul indexării cuantumurilor pensiilor militare de stat potrivit alin. (1) și (2) pentru pensiile stabilite conform art. 60 alin. (1) din Legea nr. 223/2015, cu modificările și completările ulterioare, prevederile art. 60 alin. (2) și (3) din Legea nr. 223/2015, cu modificările și completările ulterioare, se aplică în mod corespunzător.*

✓ **art. XXIV pct. 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 După articolul 157<sup>2</sup> se introduce un nou articol, articolul 157<sup>3</sup>, cu următorul cuprins: Art. 157<sup>3</sup>: Baza lunară de calcul al contribuției de asigurări sociale de sănătate datorate pentru persoanele fizice care realizează veniturile prevăzute la art. 155 alin. (1) lit. a<sup>1</sup>)**

*Baza lunară de calcul al contribuției de asigurări sociale de sănătate, în cazul persoanelor fizice care realizează venituri din pensii, o reprezintă partea ce depășește suma lunară de 4.000 lei, pentru fiecare drept de pensie."*

## 2. Analiza de constituționalitate

a) În privința soluției legislative care stabilește indexarea cu 10% a pensiilor militare de până la 2500 lei inclusiv, iar în privința pensiilor al căror quantum depășește 2500 de lei indexarea acestora cu rata inflației, apreciem ca fiind incidente considerentele Deciziei nr. 256/2021 (pct 30) în care Curtea Constituțională a reținut că dreptul la pensie este un drept fundamental, consacrat de art. 47 alin. (2) din Constituție, dar care se exercită în condițiile prevăzute de lege. Astfel, **legiuitorul este liber să stabilească în ce condiții și pe baza căror criterii se acordă pensia, baza de calcul și quantumul acesteia, în raport cu situația concretă a fiecărui titular al dreptului.** Nici Constituția și nici vreun instrument juridic internațional nu prevede quantumul pensiei de care trebuie să beneficieze diferite categorii de persoane. Acesta se stabilește prin legislația națională.

Legiuitorul este în drept să stabilească conținutul dreptului la pensie și condițiile acordării acestuia, precum și să le modifice **în funcție de resursele financiare existente la un anumit moment** (în același sens s-a pronunțat și Decizia nr. 497 din 17 septembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 974 din 4 decembrie 2019, paragraful 35).

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că, în principiu, **pensia de serviciu** a unei categorii profesionale, reglementată printr-o lege specială, **are două componente**, și anume **pensia contributivă și un supliment din partea statului.** Partea contributivă a pensiei de serviciu se suportă din bugetul asigurărilor sociale de stat, pe când **partea care depășește acest quantum se suportă din bugetul de stat. Acordarea acestui supliment ține de politica statului în domeniul asigurărilor sociale și nu se subsumează dreptului constituțional la pensie, astfel cum este reglementat în art. 47 alin. (2) din Constituție** (Deciziile nr. 873/2010, nr. 1286/2011).

Față de critica formulată privind discriminarea pensionarilor militari față de pensionarii din sistemul public, Curtea a stabilit, în Decizia nr. 863 din 17 decembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 22 iulie 2020, paragraful 111, că, formulându-se astfel de critici, se ignoră deosebirea conceptuală majoră dintre natura pensiilor de serviciu, pe de o parte, și pensiile contributive, pe de altă parte. Tocmai pentru că natura pensiilor este diferită, este improprie situarea beneficiarilor pensiilor de serviciu militare în aceeași categorie cu beneficiarii pensiilor contributive. Aplicând acest considerent de principiu la criticile formulate în prezenta cauză, reținem caracterul neîntemeiat al pretinsei discriminări a titularilor pensiilor de serviciu față de pensionarii din sistemul public, reglementate de Legea nr. 127/2019 privind sistemul public de pensii, cu modificările și completările ulterioare, **din perspectiva indexării diferite a pensiilor celor două categorii**, câtă vreme între acestea subzistă diferențe suficiente de relevante încât să nu impună reglementarea unui tratament juridic asemănător din partea statului.

Cu referire la pretinsa încălcare a principiului drepturilor câștigate, Curtea Constituțională prin Decizia nr. 375/2005, în care a statuat că, în temeiul prevederilor art. 47 alin. (2) din Constituție, legiuitorul are dreptul și obligația să stabilească criteriile și condițiile concrete ale exercitării dreptului la pensie, inclusiv modul de calcul și de actualizare a cuantumului pensiei.

Totodată, Curtea Constituțională, prin **Decizia nr. 1237/2010**, a statuat că **art. 47 alin. (2) din Constituție**, deși consacră dreptul la pensie, *nu oferă garanții și cu privire la algoritmul de creștere a cuantumului acesteia în viitor*. Din contră, așa cum s-a statuat prin Decizia nr. 1140/2007 „*valoarea punctului de pensie, limita maximă a cuantumului pensiei, condițiile de recalculare și de recorelare a pensiilor anterior stabilite, ca și indexarea acestora, nu se pot face decât în raport cu resursele fondurilor de asigurări sociale disponibile*“.

**b)** Referitor la **soluția legislativă potrivit căreia se stabilește plata unei contribuții de asigurări de sănătate de 10% calculată la partea ce depășește suma lunară de 4000 de lei din veniturile realizate din pensii**, din examinarea argumentelor invocate, observăm că petenții critică, în esență, principiul solidarității sistemului asigurărilor sociale de sănătate, principiu care obligă contribuabilii la plata unor sume diferite către fondul de asigurări sociale de sănătate, în funcție de cuantumul veniturilor.

Analizând preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 130/2021, observăm că legiuitorul delegat a definit **exceptarea de plata contribuției de asigurări sociale de sănătate** pentru persoanele fizice care au calitatea de pensionari pentru veniturile din pensii care depășesc 4.000 ca fiind o **facilitate** acordată potrivit legislației anterioare acestei categorii de contribuabili (pensionarii cu venituri din pensie care depășesc cuantumul de 4000 de lei).

În jurisprudența<sup>1</sup> sa referitoare la contribuția de asigurări de sănătate, Curtea Constituțională a reținut că potrivit art. 219 din Legea nr. 95/2006, asigurările sociale de sănătate reprezintă principalul sistem de finanțare a ocrotirii sănătății populației care asigură accesul la un pachet de servicii de bază pentru asigurați. **În materie fiscală, regula o reprezintă plata obligațiilor fiscale, anularea/eliminarea unor obligații fiscale având un caracter de excepție.**

De asemenea, Curtea a statuat că legea instituie nu doar dreptul cetățenilor de a beneficia de serviciile sistemului public de sănătate, ci și obligația acestora de a contribui la fondul național unic de asigurări sociale de sănătate. **Persoanele exceptate de la plata acestei contribuții sunt prevăzute expres în Legea nr. 95/2006 și în Codul fiscal**, astfel că, în afara acestora, tuturor celorlalți cetățeni le revine obligația mai sus amintită. Din momentul în care se naște această obligație, iar asiguratul plătește contribuția, legea îi dă acestuia dreptul de a beneficia de pachetul de servicii medicale în sistemul public de sănătate.

---

<sup>1</sup> Decizia nr. 308/2021

Curtea a conchis că **numai legiuitorul este în drept să stabilească acele categorii de venituri pentru care urmează a se plăti contribuții la bugetul asigurărilor de sănătate**; în lipsa plății acestei contribuții, persoana nu poate dobândi *ex officio* calitatea de asigurat.

Faptul că legiuitorul **are posibilitatea de a excepta unele categorii de venituri de la plata unor astfel de contribuții reprezintă o chestiune care ține în mod exclusiv de opțiunea sa. O atare exceptare nu este o cerință de ordin constituțional** (a se vedea în acest sens Decizia nr. 369 din 26 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 612 din 19 august 2014).

Art. 56 din Constituție prevede obligația cetățenilor de a contribui prin impozite și prin taxe la cheltuielile publice; or, în cazul sistemului public de sănătate, aceste cheltuieli publice vizează însăși îndeplinirea obligației constituționale a statului de a asigura ocrotirea sănătății și protecția socială a cetățenilor. Curtea a arătat că dispozițiile constituționale ale art. 56 trebuie coroborate cu cele ale art. 139 alin. (3) din Legea fundamentală, potrivit căroră "*Sumele reprezentând contribuțiile la constituirea unor fonduri se folosec, în condițiile legii, numai potrivit destinației acestora*". Astfel, contribuțiile datorate potrivit dispozițiilor legale criticate sunt destinate acoperirii unor cheltuieli publice - cele privind asigurarea sănătății populației.

Față de această critică, Curtea a reținut că, datorită solidarității celor care contribuie, sistemul public de asigurări sociale de sănătate își poate realiza obiectivul principal, respectiv cel de a asigura un minimum de asistență medicală pentru populație, inclusiv pentru acele categorii de persoane care se află în imposibilitatea de a contribui la constituirea fondurilor de asigurări de sănătate. Art. 56 din Constituție prevede obligația cetățenilor de a contribui prin impozite și prin taxe la cheltuielile publice. În cazul sistemului public de sănătate, aceste cheltuieli publice vizează însăși îndeplinirea obligației constituționale a statului de a asigura ocrotirea sănătății și protecția socială a cetățenilor.

Curtea, având în vedere jurisprudența sa anterioară, spre exemplu Decizia nr. 268 din 7 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 487 din 1 iulie 2014, **paragraful 44**, reține că în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat că un stat contractant, mai ales atunci când **elaborează și pune în practică o politică în materie fiscală**, se bucură de o marjă largă de apreciere, cu condiția existenței unui "just echilibru" între cerințele interesului general și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale omului (a se vedea Hotărârea din 23 februarie 2006, pronunțată în Cauza Stere și alții împotriva României, **paragraful 50**). Astfel, legiuitorul trebuie să dispună, la punerea în aplicare a politicilor sale, mai ales cele sociale și economice, de o amplă marjă de apreciere pentru a se pronunța atât asupra existenței unei probleme de interes public care necesită adoptarea unui act normativ, cât și asupra alegerii modalităților de aplicare a acestuia, care să facă "posibilă menținerea unui echilibru între interesele aflate în joc" (Decizia din 4 septembrie 2012, pronunțată în Cauza Dumitru Daniel Dumitru și alții împotriva României, **paragrafele 41 și 49**).

***Precizări privind stadiul legislativ al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 130/2021***

În cazul ordonanțelor de urgență, aprobarea de către Parlament, în procedură de urgență, este obligatorie, tocmai pentru că, în acest din urmă caz, evenimentul legislativ a survenit în afara unei delegări din partea titularului dreptului de a legifera, astfel încât se impune controlul parlamentar asupra actului administrativ cu forță de lege, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție.

Din examinarea procesului legislativ, observăm că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 130/2021 este înregistrată la Senat cu **nr. L548/2021**. Pentru a garanta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, legiuitorul constituant a condiționat intrarea în vigoare a ordonanței de urgență de declanșarea controlului parlamentar asupra acestui act normativ, prevăzând obligația Guvernului de a-l depune spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată.

Astfel, după ce adoptă ordonanța de urgență, Guvernul, în temeiul art. 115 alin. (4) și (5) din Constituție, trimite Camerei Parlamentului competente să fie sesizată proiectul de lege privind aprobarea respectivei ordonanțe (Decizia Curții Constituționale nr. 366/2014). Totodată, art. 115 alin. (7) din Constituție instituie competența Parlamentului de a aproba sau respinge printr-o lege, ordonanțele cu care a fost sesizat.

Prin urmare, **modificarea/completarea sau chiar abrogarea, de către Parlament, a normelor legale criticate sunt evenimente legislative posibile în această fază a procesului legislativ.**

Motivat de cele expuse, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale, apreciem că nu sunt întrunite cerințele legale care să justifice sesizarea Curții Constituționale de către instituția Avocatul Poporului

