



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)

**Domnului Daniel BACIU**  
**Președintele Casei Naționale de Pensii Publice**  
Strada Latină, nr. 8  
Sector 2, mun. București



**RECOMANDAREA**  
nr. 139 din 9.10.2023

**referitoare la Ordinul nr. 299/29.05.2023 privind aprobarea limitelor maxime ale tarifelor solicitate pentru serviciile arhivistice prestate de către operatorii economici autorizați, emis de către Președintele Casei Naționale de Pensii Publice**

Prin petiția înregistrată sub nr. 18774 din data de 10 iulie 2023, instituția Avocatul Poporului a fost sesizată cu privire la încălcarea principiului constituțional privind egalitatea în drepturi și a dreptului la pensie ca urmare a emiterii Ordinului nr. 299/29.05.2023 privind limitele maxime ale tarifelor prestate de către operatorii economici autorizați în prestarea de servicii arhivistice de către Președintele Casei Naționale de Pensii Publice.

În acest context, petentul susține că tarifele stabilite prin ordinul mai sus menționat pentru serviciile prestate de către operatorii economici în ceea ce privește eliberarea unor documente referitoare la evoluția profesională, respectiv, adeverința de grupă de muncă, certificatul privind sporurile, reconstituirea vechimii și altele asemenea, sunt extrem de mari și de natură să îngreuească dreptul foștilor salariați de a-și valorifica drepturile dobândite privind calculul pensiei. Așa fiind, prin ordinul criticat se creează o discriminare între cetățenii care ajung la vârsta de pensionare: cei care au fost angajați ai unei societăți ce nu s-a dizolvat nu vor plăti taxe, pe când ceilalți, care au actele păstrate în arhiva unor operatori privați, vor plăti tarifele astfel stabilite.

**I. Cadrul legislativ incident:**

**a. Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare**

În preambulul Ordinului nr. 299/29.05.2023, se menționează că emiteria acestuia are în vedere prevederile Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare. În acest sens, dispozițiile art.161 din Legea nr.263/2010, cu modificările și completările ulterioare, dispun că: „*Cererile în legătură cu eliberarea actelor prevăzute de lege, prin care se face dovada vechimii în muncă, a timpului util la pensie pentru*

agricultori și a stagiului de cotizare, necesare stabilirii drepturilor de pensie, **sunt scutite de orice fel de taxe și comisioane**. Cererile prevăzute la alin. (1) se soluționează în termen de 30 de zile de la data înregistrării”.

De asemenea, prin art. 126 din Normele de aplicare a prevederilor Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 257/2011, **se prevede eliberarea gratuită a documentelor, indiferent de persoana care este deținătorul legal al arhivei**, respectiv că „(1) **Adeverințele prin care se atestă faptul că în anumite perioade, anterioare datei de 1 aprilie 2001, persoanele și-au desfășurat activitatea în locuri de muncă încadrate în grupele I și/sau a II-a de muncă se întocmesc potrivit modelului prevăzut în anexa nr. 14, numai pe baza documentelor, verificabile, aflate în evidențele angajatorilor sau ale deținătorilor legali de arhive. (2) **Angajatorii sau orice alți deținători legali de arhive sunt obligați să elibereze aceste adeverințe, în termen de 30 de zile de la data solicitării, fără a percepe taxe sau comisioane.** (3) Prin deținători legali de arhivă se înțelege creatorii și deținătorii de documente, în sensul art. 4 din Legea Arhivelor Naționale nr. 16/1996, cu modificările și completările ulterioare. (4) Adeverințele nevalorificate la stabilirea și/sau recalcularea pensiilor, întocmite și eliberate anterior intrării în vigoare a Ordinului ministrului muncii, familiei și egalității de șanse nr. 590/2008 pentru aprobarea Procedurii privind modul de întocmire și eliberare a adeverințelor prin care se atestă activitatea desfășurată în locuri de muncă încadrate în grupele I și/sau a II-a de muncă, potrivit legislației anterioare datei de 1 aprilie 2001, necesare stabilirii și/sau modificării drepturilor de pensie în conformitate cu prevederile Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, cu modificările și completările ulterioare, prin care se atestă activitatea desfășurată în locuri de muncă încadrate în grupele I și/sau a II-a de muncă, potrivit legislației anterioare datei de 1 aprilie 2001, se utilizează la stabilirea și/sau modificarea drepturilor de pensie dacă îndeplinesc condițiile legale de valabilitate, chiar dacă nu sunt conforme cu modelul prevăzut la alin. (1)”.**

#### **b. Legea nr. 16/1996 a arhivelor naționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare**

Totodată, în preambulul Ordinului nr. 299/29.05.2023 se mai reține că emiterea acestuia are în vedere și prevederile Legii nr. 16/1996 a arhivelor naționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, art. 29 alin. (3) din Legea nr. 16/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede că: „Serviciile arhivistice prestate în condițiile alin. (1) de către operatorii economici autorizați în prestarea de servicii arhivistice se efectuează contra cost, **pe baza unor tarife ale căror limite maxime sunt stabilite anual, prin ordin al președintelui Casei Naționale de Pensii Publice, cu avizul Arhivelor Naționale.**”<sup>1</sup>.

Aceste dispoziții fac trimitere la art. 29 alin. (1) din Legea nr. 16/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează că, în acest sens, **creatorii ori deținătorii de documente sau, după caz, succesorii în drepturi ai acestora sunt obligați să**

<sup>1</sup> În forma inițială a Legii nr. 16/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, intrată în vigoare în data de 9 aprilie 1996, art. 29 alin. (3) avea următoare formă: „Serviciile arhivistice prestate în condițiile alin. (1) de către operatorii economici autorizați în prestarea de servicii arhivistice se efectuează contra cost, pe baza unor tarife ale căror limite maxime sunt stabilite de Uniunea Națională a Practicienilor în Insolvență din România, cu avizul Arhivelor Naționale.”

elibereze, potrivit legii, în termen de maximum 60 de zile calendaristice, la cererea persoanelor fizice și a persoanelor juridice, depusă în format letric sau în format electronic, certificate, adeverințe, copii și extrase de pe documentele pe care le creează ori le dețin, inclusiv de pe cele pentru care nu sa împlinit termenul prevăzut la art. 13, dacă acestea se referă la drepturi care îl privesc pe solicitant.

#### **c. Codul Muncii din 2003 (Legea nr. 53 din 24 ianuarie 2003), republicat**

De asemenea, din perspectiva drepturilor angajaților și a foștilor salariați, precum și a obligațiilor corelative ale angajatorului, apreciem că prezintă relevanță și dispozițiile art. 34 alin. (5) din Codul muncii, republicat, care prevăd că: „(5) La solicitarea salariatului sau a unui fost salariat, angajatorul este obligat să elibereze un document care să ateste activitatea desfășurată de acesta, durata activității, salariul, vechimea în muncă, în meserie și în specialitate”, precum și cele ale art. 40 alin. (1) lit. h) din același cod, care menționează că: „Angajatorul are, în principal, următoarele drepturi: (...) h) să elibereze, la cerere, toate documentele care atestă calitatea de salariat a solicitantului.”.

#### **d. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare**

Nu în ultimul rând, considerăm că, în speță, sunt incidente și dispozițiile art. 77 și art. 78 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „**Ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului.** În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse toate temeiurile juridice prevăzute la art. 42 alin. (4), iar „**Ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora**”.

## **II. Analiza ordinului criticat raportat la legislația primară existentă**

La examinarea criticilor aduse Ordinului nr. 299/29.05.2023 prin petiție, se are în vedere faptul că legalitatea unui act administrativ se analizează în raport cu întregul sistem juridic de nivel superior, în special, în raport cu actele normative/administrative în baza cărora acesta a fost emis<sup>2</sup>.

Aplicând cadrul normativ antereferit la speța concretă, Ordinul nr. 299/29.05.2023 reprezintă un act administrativ normativ supus unui regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii și în limitele stabilite de aceasta, respectiv, a actelor normative indicate în preambulul său, respectiv: Legea nr. 263/2010, cu

<sup>2</sup> În acest sens, facem trimitere la Decizia nr. 458 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 2 iulie 2020, paragrafele 29 și 30, prin care Curtea Constituțională a statuat că, din conținutul art. 77-79 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, reiese că „ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului.”. De asemenea, se precizează că „ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora”.

modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 16/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Așadar, prin ordinul criticat în petiție au fost dispuse măsuri pentru aplicarea art. 29 alin. (3) din Legea nr. 16/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevede că **anumite servicii arhivistice prestate de către operatorii economici autorizați se efectuează contra cost, pe baza unor tarife ale căror limite maxime sunt stabilite anual, prin ordin al președintelui Casei Naționale de Pensii Publice, cu avizul Arhivelor Naționale.**

În acest sens, art. 3 din Ordinul nr. 299 din 29.05.2023, cu trimitere la Anexa la ordin ce face parte integrantă din acest ordin, stabilește limitele maxime ale tarifelor solicitate pentru servicii arhivistice inclusiv pentru întocmirea și eliberarea documentelor privind evoluția profesională precum certificatul de sporuri, certificatul de grupă sau de reconstituire de vechime și altele asemenea.

În consecință, această din urmă reglementare a dat naștere la o incongruență legislativă între exonerarea de la plata taxelor și comisioanelor pentru eliberarea actelor prevăzute de art. 161 alin. (1) din Legea nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare, și prevederea de taxe pentru eliberarea acestor documente specificată la art. 3 din Ordinul nr. 299 din 29.05.2023 (cu trimitere la Anexa la ordin), emis de președintele Casei Naționale de Pensii Publice.

Conflictul de norme (legi), determinat de coexistența normei generale cu norma specială, se soluționează prin aplicarea regulii de interpretare sistematică, „*specialia generalibus derogant*”, ceea ce presupune că **norma specială se va aplica cu prioritate asupra situațiilor ce intră sub incidența ei, chiar dacă norma specială este anterioară normei generale**<sup>3</sup>.

Pe de o parte, Legea nr. 16/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conține reglementarea generală în domeniul serviciilor arhivistice.

Pe de altă parte, în raport de natura documentelor necesare stabilirii și/sau recalculării drepturilor de pensie, Legea nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare, este legea specială, cuprinzând norme aplicabile în materie de pensii.

În acest context, apreciem că **dispozițiile art.3 din Ordinul nr.299/29.05.2023** (cu trimitere la Anexa la ordin), prin care sunt prevăzute tarife pentru eliberarea documentelor necesare stabilirii și/sau recalculării drepturilor de pensie, **au fost emise cu încălcarea principiilor forței juridice și al ierarhiei actelor normative**<sup>4</sup>, fiind în contradicție evidentă cu norma ierarhic superioară și specială, redată la art. 161 alin. (1) din Legea nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare, care prevede că „*cererile în legătură cu eliberarea actelor prevăzute de lege, prin care se face dovada vechimii în muncă, a timpului util la pensie pentru agricultori și a stagiului de cotizare, necesare stabilirii drepturilor de pensie, sunt scutite de orice fel de taxe și comisioane*”, stabilirea unor taxe pentru obținerea acestor documente

<sup>3</sup> Sub acest aspect al raportului dintre legea generală și legea specială, Înalta Curte de Casație și Justiție a hotărât că înlăturarea de la aplicare a legii generale ori de câte ori există o dispoziție specială într-o materie dată nu trebuie să fie expresă, fiind de la sine înțeleasă, întrucât este consecința directă a principiului *specialia generalibus derogant* (Decizia nr. 962 din 12 martie 2014 pronunțată în recurs de Secția a II-a civilă a Înaltei Curți de Casație și Justiție).

<sup>4</sup> Prin Decizia nr. 11 din 20 februarie 2023 pronunțată de Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție, instanța supremă a reținut că actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă, iar sfera reglementării actelor normative de rang inferior trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele de bază și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora, ținându-se cont de principiul ierarhiei actelor normative și de integrarea unei hotărâri de Guvern date pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a unei legi în ansamblul legislației, aspecte ce reies din conținutul prevederilor art. 4 alin. (3) și art. 13 din Legea nr. 24/2000.

fiind nelegală și contrară legislației primare în executarea căreia a fost emis ordinul în cauză.

În concluzie, în speță, considerăm că sunt încălcate prevederile art. 161 alin. (1) din Legea nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare, raportat și la dispozițiile art. 77 – art. 78 din Legea nr. 24/2000, cu modificările și completările ulterioare.

În acest context, *în temeiul dispozițiilor art. 59 alin. (2) din Constituție, coroborate cu art. 24 și art. 26 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, și ale art. 161 alin. (1) din Legea 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, precum și pentru realizarea scopului constituțional al instituției Avocatul Poporului privind apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile și instituțiile publice,*

*Avocatul Poporului emite prezenta*

### **RECOMANDARE**

1. Președintele Casei Naționale de Pensii Publice, în exercitarea atribuțiilor legale, va dispune **modificarea parțială a art. 3 din Ordinul nr. 299/29.05.2023, prin modificarea tarifelor detaliate în Anexa la ordin (parte integrantă din acesta) privind serviciile arhivistice, aflate sub incidența art. 161 alin. (1) din Legea nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare, în sensul ca cererile în legătură cu eliberarea actelor prevăzute de lege, prin care se face dovada vechimii în muncă, a timpului util la pensie pentru agricultori și a stagiului de cotizare, necesare stabilirii drepturilor de pensie, să fie scutite de orice fel de taxe și comisioane.**

2. Președintele Casei Naționale de Pensii Publice va informa instituția Avocatul Poporului, cu privire la însușirea Recomandării și la măsurile dispuse, conform art. 26 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, în termen de 30 de zile de la comunicarea acesteia.

AVOCATUL POPORULUI,

  
Renate Weber

