



RĂSPUNS COLECTIV

la petițiile având ca obiect modul de interpretare și aplicare a dispozițiilor art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii

Avocatul Poporului a fost sesizat asupra modului de interpretare și aplicare a prevederilor art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, cu referire la nesocotirea dispozițiilor art. 52 din Constituție, întrucât în opinia Casei Naționale de Pensii normele legale precitate vizează „deschiderea dreptului la pensie în condițiile în care persoana optează pentru acordarea pensiei, prevederile referitoare la cumulul pensiei cu alte venituri, regăsindu-se la art. 118 din Legea nr. 263/2010, respectiv la art. 105 din Legea nr. 360/2023”.

În aceste condiții, s-a apreciat că interpretarea menționată mai sus ar fi contrară **Deciziei nr. 521/2023 a Curții Constituționale**, în privința cumulului pensiei cu alte venituri salariale.

Dispozițiile legale incidente în prezenta spetă

- **art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023:** „*Persoanele asigurate în sistemul public de pensii care îndeplinesc condițiile de înscriere la pensie prevăzute la alin. (1) pot opta între acordarea pensiei pentru limită de vârstă și continuarea activității, cu acordul anual al angajatorului, până la împlinirea vârstei de 70 de ani*”;

- **art. 105 din Legea nr. 360/2023:** „*În sistemul public de pensii, pensionarii pot cumula pensia cu venituri dintr-o activitate pentru care se datorează contribuții de asigurări sociale, potrivit Codului fiscal, precum și persoanele care desfășoară activitate în calitate de prestator casnic, potrivit Legii nr. 111/2022, și care datorează contribuția de asigurări sociale, indiferent de nivelul acestora, cu excepția: a) soțului supraviețuitor beneficiar al unei pensii de urmaș care realizează venituri lunare aflându-se în una dintre situațiile prevăzute la art. 6 alin. (1) lit. a), b) sau d), mai mari decât salariul minim brut pe țară garantat în plată; b) pensionarului, beneficiar al unei pensii anticipate, care realizează venituri lunare aflându-se în una dintre situațiile prevăzute la art. 6 alin. (1) lit. a), b) sau d)*”;

- **art. 56 alin. (1) lit. c) din Codul muncii:** „*Contractul individual de muncă existent încetează de drept: (...) c) la data îndeplinirii cumulative a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare sau, cu caracter excepțional, pentru salariați care optează în scris pentru continuarea executării contractului individual de muncă, în termen de 30 de zile calendaristice anterior împlinirii condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare, la vârsta de 65 de ani; la data comunicării deciziei de pensie în cazul pensiei de invaliditate de gradul III, pensiei anticipate parțiale, pensiei anticipate, pensiei pentru limită de vârstă cu reducerea vârstei standard de pensionare; la data comunicării deciziei medicale asupra capacității de muncă în cazul invalidității de gradul I sau II*”;

- **art. 56 alin. (4) din Codul muncii:** „Pe baza unei cereri formulate cu 30 de zile înainte de data îndeplinirii cumulative a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare și cu aprobarea angajatorului, salariatul poate fi menținut în aceeași funcție maximum 3 ani peste vârsta standard de pensionare, cu posibilitatea prelungirii anuale a contractului individual de muncă”.

Analizând prevederile legale cuprinse în **art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023** observăm că **acestea nu legiferează o interdicție a cumulului pensiei cu salariul, ci dreptul de opțiune** al persoanelor asigurate în sistemul public de pensii care îndeplinesc condițiile de înscriere la pensie prevăzute de lege între acordarea pensiei pentru limită de vârstă și continuarea activității până la împlinirea vârstei de 70 de ani, cu acordul anual al angajatorului. Textul reglementează **un beneficiu în favoarea persoanei care dorește continuarea activității în baza aceluiași raport de muncă**, instituind un regim derogatoriu de la normele de drept comun în materia dreptului la pensii, potrivit cărora vârsta standard de pensionare este de 65 de ani atât pentru bărbați, cât și pentru femei.

O soluție legislativă similară se regăsește, în prezent, în conținutul **art. 56 alin. (4) din Codul muncii**, reglementare care permite salariatului să fie menținut în aceeași funcție maximum 3 ani peste vârsta standard de pensionare, cu posibilitatea prelungirii anuale a contractului individual de muncă.

În acest context, apreciem că există o lipsă de corelare legislativă între dispozițiile art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023 care au intrat în vigoare la 1.01.2024 și dispozițiile art. 56 alin. (4) din Codul muncii care fac parte din fondul activ al legislației.

Această lipsă de corelare legislativă pune sub semnul întrebării respectarea dispozițiilor **art. 1 alin. (5) din Constituție**, în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, din perspectiva dificultăților pe care le pot avea în procesul de aplicare concretă a legii atât autoritățile, cât angajații.

Pe de altă parte, dispozițiile **art. 56 alin. (1) lit. c) teza întâi din Codul muncii** reglementează una **dintre cauzele încetării de drept a contractului individual de muncă**, respectiv îndeplinirea cumulativă a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare.

Dispozițiile privind încetarea de drept a contractului individual de muncă la îndeplinirea cumulativă a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare au făcut obiectul controlului de constituționalitate¹.

Pentru a realiza analiza de constituționalitate, Curtea Constituțională a examinat jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și a constatat că, în lumina acestei instanțe, existența unei reglementări naționale care stabilește încetarea de drept a contractului individual de muncă la atingerea vârstei legale care permite pensionarea - independent de voința salariatului de a se pensiona sau nu - nu este contrară principiilor legislației europene care interzic discriminarea lucrătorilor pe criterii legale de vârstă. Curtea de la Luxembourg a avut în vedere că, în reglementarea acestor cauze de încetare a raportului de muncă, statele au în vedere considerente de ordin politic, economic, social, demografic și/sau bugetar, inclusiv cele care țin de promovarea ocupării integrale a forței de muncă prin favorizarea accesului pe piața muncii. De asemenea, a apreciat că nu se aduce o atingere excesivă veniturilor lucrătorilor pensionați obligatoriu, având în vedere că aceștia beneficiază de o compensație financiară concretizată în pensia pentru limită de vârstă, precum și de posibilitatea de a încheia un nou contract de muncă cu același angajator.

În consecință, Curtea Constituțională prin **Decizia nr. 670/2022**, a statuat că „*Legiuitorul este liber să aprecieze asupra necesității menținerii acestei cauze de încetare de drept a contractului individual de muncă în raport cu politica și obiectivele de ordin economic, social, demografic și/sau bugetar, acestea reprezentând aspecte de oportunitate a reglementării, ce*

¹ Decizia nr. 670 din 15 decembrie 2022 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 56 alin. (1) lit. c) teza întâi din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii

excedează controlului de constituționalitate”, cu referire la **art. 56 alin. (1) lit. c) teza întâi din Codul muncii**.

Din coroborarea normelor legale cuprinse în **art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023** cu cele din **art. 56 alin. (1) lit. c) teza întâi din Codul muncii** apare ca evident faptul că momentul deschiderii dreptului la pensie este strâns legat de încetarea de drept a contractului individual de muncă existent, cele două momente neputând fi dissociate.

De altfel, nimic nu împiedică un pensionar, o persoană a cărui drept la pensie a fost deschis cu consecința intervenirii cauzei de încetare de drept a contractului, să se reangajeze, fie la același angajator, fie la un alt angajator, cu atât mai mult cu cât chiar legiuitorul a statuat ca în sistemul public de pensii, pensionarii pot cumula pensia cu venituri dintr-o activitate pentru care se datorează contribuții de asigurări sociale (art. 105 din Legea nr. 360/2023).

Jurisprudența Curții Constituționale relevantă în prezenta spetă

Prin **Decizia nr. 521/2023**, Curtea Constituțională a analizat 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**.

Pentru a înțelege argumentele avute în vedere de Curtea Constituțională, prezentăm conținutul normativ al legii care a făcut obiectul controlului de constituționalitate.

Legea privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (aflată în prezent în reexaminare) face referire la **două ipoteze juridice distincte**:

a) Art. 1. – (1) Persoanele care își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă, a unui raport de serviciu sau a unui act administrativ de numire în funcție, după caz, și care îndeplinesc condițiile de pensionare pot continua activitatea în 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, cu acordul anual al angajatorului, peste vârsta standard de pensionare în condițiile prevăzute de lege, în baza aceluiași contract individual de muncă, raport de serviciu sau act administrativ de numire în funcție, după caz. În situația în care angajatorul nu emite acordul, contractul individual de muncă, raportul de serviciu sau, după caz, ocuparea funcției în care a fost numit în baza actului administrativ de numire încetează de drept la data 2 împlinirii vârstei legale de pensionare, respectiv la data expirării acordului anual al angajatorului.

b) Art. 2. – (1) Persoanele care își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă, a unui raport de serviciu sau a unui act administrativ de numire în funcție în 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 și care au și calitatea de beneficiari de pensie pentru limită de vârstă în sistemul public de pensii, sistemul pensiilor militare de stat ori sunt beneficiari de pensie de serviciu au obligația ca, în termen de 30 de zile calendaristice de la data intrării în vigoare a prezentei legi, să își exprime în scris opțiunea pentru continuarea activității în baza aceluiași contract individual de muncă, raport de serviciu sau act administrativ de numire, după caz, ori pentru încetarea contractului individual de muncă, raportului de serviciu sau încetarea ocupării funcției în care au fost numite în baza actului administrativ de numire, după caz.

Din analiza aspectelor relevate mai sus, rezultă în mod clar că suntem în prezența a **două situații juridice diferite, circumstanțiate unor prevederi legale distincte**, astfel:

✓ **situația angajaților ale căror drepturi la pensie nu s-au deschis** și nu au fost puse în plată deoarece, deși îndeplinesc condițiile de pensionare, optează, cu acordul angajatorului, să-și continue activitatea în baza aceluiași raport de muncă, situație în care contractul individual de muncă nu încetează de drept, iar dreptul la pensie nu se deschide (art. 1 din lege);

✓ **situația pensionarilor** al căror drept la pensie este deschis, decizia de pensionare fiind pusă în plată, context în care contractul individual de muncă a încetat de drept, iar în calitate de pensionari aleg să-și continue activitatea, însă nu în baza aceluiași raport de muncă, fiind încheiat un alt contract individual de muncă (art. 2-11 din lege).

Din examinarea considerentelor **Deciziei nr. 521/2023** observăm că instanța de contencios constituțional a **sanționat doar cea de-a doua ipoteză juridică**, și anume **situația persoanelor care își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă și au și calitatea de beneficiari de pensie, iar nu și prima situație juridică, cea a persoanelor angajate care optează pentru rămânerea în activitate în baza aceluiași contract individual de muncă, raport de serviciu sau act administrativ de numire în funcție și al căror drept de pensie nu a fost deschis, iar plata pensiei nu s-a realizat.**

Dispozițiile art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023 se constituie într-o soluție legislativă similară celei prevăzute în prima situație juridică ce nu a fost sancționată de Curtea Constituțională, și anume situația angajaților ale căror drepturi de pensie nu s-au deschis și nu beneficiază de drepturi de pensie puse în plată.

Deși nu este la fel de explicită, apreciem că, această soluție, care nu a fost supusă controlului de constituționalitate, este asemănătoare cu cea stipulată în **art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023**, oferind, astfel, persoanelor asigurate în sistemul public de pensii care îndeplinesc condițiile de pensionare dreptul să opteze pentru continuarea activității **în baza aceluiași contract individual de muncă**, prin urmare la același angajator, cu acordul angajatorului, care este liber să aprecieze asupra în ce măsură îi sunt necesare în continuare competențele celor cu experiență îndelungată în piața muncii. Practic, aceste persoane vor continua să încaseze în schimbul muncii prestate un venit salarial plătit fără a putea fi incidentă situația cumulului cu venituri din pensii, întrucât în cazul acestor persoane nu a intervenit încetarea de drept a contractului individual de muncă și implicit deschiderea dreptului la pensie, neavând și calitatea de pensionari, în condițiile legii.

O astfel de soluție este firească și din prisma **art. 105 din Legea nr. 360/2023**, context în care considerăm că aceasta este singura interpretare care poate fi dată textului de lege criticat, întrucât dispozițiile **art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023** nu pot fi dissociate de cele cuprinse în **art. 105 din același act normativ**, care statuează în mod imperativ că în sistemul public de pensii, pensionarii pot cumula pensia cu venituri dintr-o activitate pentru care se datorează contribuții de asigurări sociale.

Prin urmare, argumentele reținute de Curtea Constituțională în considerentele nu sunt aplicabile *mutatis mutandis* ipotezei juridice reglementate de **art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023**, ipoteză care nu face altceva decât să pună în acord legislația pensiilor cu prevederile **art. 56 alin. (1) lit. c) teza întâi din Codul muncii**, care reglementează cazul încetării de drept a contractului individual de muncă motivat de îndeplinirea cumulativă a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare. În speța de față, nu suntem în ipoteza sancționată de Curtea Constituțională, și anume aceea a preexistenței unui drept la pensie pus în plată.

De asemenea, în sprijinul acestei interpretări vin și prevederile **art. 56 alin. (4) din Codul muncii**, care, așa cum am menționat mai sus, permit salariatului să fie menținut în aceeași funcție maximum 3 ani peste vârsta standard de pensionare, cu posibilitatea prelungirii anuale a contractului individual de muncă, în baza unei cereri.

Dreptul de opțiune reglementat de **art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023** instituie un beneficiu legal care se activează doar la exercitarea opțiunii persoanei (prin depunerea unei cereri privind continuarea activității la angajator, cu 30 de zile înainte de data îndeplinirii cumulative a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare și cu aprobarea angajatorului), dar depinde de acordul anual al angajatorului și se exercită în condițiile stabilite prin lege.

În situația în care angajatorul nu reînnoiește anual acordul, până la împlinirea vârstei de 70 de ani, contractul individual de muncă încetează de drept la data îndeplinirii condițiilor de pensionare. Persoanele vizate pot solicita oricând înscrierea la pensie, iar odată dobândită calitatea de pensionar în sistemul public de pensii, persoana respectivă se va putea încadra în muncă, situație în care devin incidente prevederile **art. 105 din Legea nr. 360/2023**.

În analiza de constituționalitate realizată de Curtea Constituțională, prin **Decizia nr. 521/2023**, aceasta a constatat 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”*.

Mai mult, Curtea a mai reținut 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”*. Ca atare, odată ce dreptul la pensie a fost deschis și decizia de pensionare a fost emisă, persoana dobândește calitatea de pensionar și devine beneficiar al pensiei, iar exercițiul acestui drept nu mai poate fi ulterior condiționat de elemente ulterioare raportului juridic deja stabilit, aspect statuat și în **Decizia nr. 521/2023**.

Practic, Curtea Constituțională a dat prevalență dreptului la pensie prin raportare la situațiile în care pensia era deja în plată, nicidecum în situațiile în care persoana este încă angajată și subzistă dreptul la opțiune între a continua activitatea sau a alege deschiderea dreptului la pensie.

În final, instanța de contencios constituțional, cu referire **doar la dispozițiile art. 2 – art. 11 din legea criticată**, admite faptul că *„legea criticată condiționează dreptul la pensie de neexercitarea dreptului la muncă, limitându-l până la anihilare”*.

Trebuie amintit faptul că și în trecut, prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 230/2008**² s-a încercat interzicerea cumulului pensiei cu salariul, stabilind prin **art. VII alin. (1)** ca *„Persoanele care, la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, cumulează pensia cu venituri obținute din exercitarea unor funcții remunerate în 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 sau de o unitate administrativ-teritorială, au obligația de a opta între suspendarea plății pensiei și încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu, în termen de 15 zile de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență”*.

Cu acea ocazie, Curtea Constituțională, prin **Decizia nr. 82/2009**, a constatat că *„prin dispozițiile cuprinse în ordonanță se interzice cumulul pensiei cu veniturile realizate dintr-o activitate profesională desfășurată în cadrul autorităților și instituțiilor publice și, corelativ, se impune obligația 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”*, context în care a stabilit că *„Interdicțiile și obligațiile impuse prin ordonanță 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”*.

² **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 230/2008** pentru modificarea unor acte normative în domeniul pensiilor din sistemul public, pensiilor de stat și al celor de serviciu

În acest context, s-a identificat o lipsă de corelare legislativă între dispozițiile art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023 care au intrat în vigoare la 1.01.2024 și dispozițiile art. 56 alin. (4) din Codul muncii care fac parte din fondul activ al legislației.

Această lipsă de corelare legislativă pune sub semnul întrebării respectarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, din perspectiva dificultăților pe care le pot avea în procesul de aplicare concretă a legii atât autoritățile, cât angajații.

În acest sens, au fost formulate adrese către **Ministerul Muncii și Solidarității Sociale și comisiile de specialitate ale Parlamentului** (Comisia pentru muncă și protecție socială, Comisia juridică, de disciplină și imunități și Comisia pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale – din cadrul Camerei Deputaților, precum și Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia pentru muncă, familie și protecție socială și Comisia pentru drepturile omului, egalitate de șanse, culte și minorități – din cadrul Senatului), **pentru ca aspectele privind paralelismul legislativ între art. 46 alin. (2) din Legea nr. 360/2023 și art. 56 alin. (4) din Codul muncii să fie avute în procesul legislativ având ca obiect fie Codul Muncii, fie Legea nr. 360/2023.**

Avizat: Șef Serviciu contencios, Mirea Ecaterina

Avizat: Șef Birou contencios constituțional și recurs în interesul legii, Emma Turtoi

Întocmit, Ileana Frimu, consilier Birou contencios constituțional și recurs în interesul legii