

## **DECIZIA Nr.871 din 25 iunie 2010**

### **referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor**

**Publicată în Monitorul Oficial nr.433 din 28.06.2010**

În temeiul prevederilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, la data de 14 iunie 2010, un grup de 37 de senatori a solicitat Curții Constituționale să se pronunțe asupra constituționalității dispozițiilor art.1-5 și art.12 din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, precum și asupra legii în ansamblul său.

Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.7.779 din 15 iunie 2010 și constituie obiectul Dosarului nr.1.522A/2010.

La sesizare a fost anexată lista cuprinzând semnăturile celor 37 de senatori, și anume: Șerban Constantin Valeca, Lazăr Sorin Constantin, Florin Constantinescu, Gheorghe Marcu, Gavril Mîrza, Avram Crăciun, Petre Daea, Trifon Belacurencu, Radu-Cătălin Mardare, Ioan Mang, Laurențiu-Florian Coca, Titus Corlățean, Ecaterina Andronescu, Sergiu-Florin Nicolaescu, Elena Mitrea, Viorel Arcaș, Toni Greblă, Ion Rotaru, Nicolae-Dănuț Prunea, Iulian Bădescu, Daniel Savu, Valer Marian, Mihăiță Găină, Vasile-Cosmin Nicula, Ion Toma, Alexandru Cordoș, Marius-Sorin-Ovidiu Bota, Dan-Coman Șova, Lia Olguța Vasilescu, Doina Silistru, Gheorghe Pop, Ioan Chelaru, Gheorghe-Pavel Bălan, Ilie Sârbu, Nicolae Moga, Miron-Tudor Mitrea și Mircea-Dan Geoană.

Criticile de neconstituționalitate privesc, pe de o parte, dispozițiile art.1-5 și art.12 din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor în raport cu prevederile art.15 alin.(2), art.44, art.47 alin.(1), art.135 alin.(2) lit.f) și art.53 din Constituție, precum și în raport cu dispozițiile art.1 din primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, iar pe de altă parte, legea amintită în ansamblul său, în raport cu prevederile art.1 alin.(5), art.47 alin.(2) teza întâi, art.16 alin.(1) și art.20 din Constituție, precum și cu dispozițiile art.17, art.23 pct.3 și art.25 pct.1 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și ale art.1, art.17 alin.(1), art.25, art.34 alin.(1) și art.52 alin.(1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

I.1. În ceea ce privește critica dispozițiilor art.1-5 și art.12 din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor în raport cu dispozițiile art.15 alin.(2) din Constituție, se susține că obligativitatea recalculării tuturor pensiilor speciale, acordate sub incidența dispozițiilor legale anterioare intrării în vigoare a legii supuse controlului de constituționalitate, încalcă principiul neretroactivității legii civile. Astfel, se arată că pensiile speciale deja aflate în plată sunt drepturi care s-au născut anterior Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, constituind drepturi câștigate, iar modificarea regimului juridic al acestora constituie o încălcare flagrantă a principiului consacrat de art.15 alin.(2) din Constituție. În același sens, sunt invocate și cele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.375 din 6 iunie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.591 din 8 iulie 2005, prin Decizia nr.57 din 26 ianuarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 21 februarie 2006, și prin Decizia nr.120 din 15 februarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.204 din 26 martie 2007. Se arată că, prin aceste decizii, Curtea a statuat că o nouă reglementare nu poate afecta cuantumul pensiilor stabilite anterior, care reprezintă un drept câștigat, ci doar pentru viitor, de la data intrării în vigoare. De asemenea, se susține că dispozițiile de lege criticate au semnificația nerecunoașterii de către stat a principiilor prevăzute de lege anterior, care au stat la baza calculării acestor pensii, ceea ce afectează stabilitatea circuitului civil.

I.2. În ceea ce privește critica dispozițiilor art.1-5 și art.12 din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor în raport cu dispozițiile art.44 din Constituție și art.1 din primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, se arată că, potrivit celor reținute de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Buchen contra Republicii Cehe - 2002*, noțiunea de "bun" înglobează orice interes al unei persoane de drept privat ce are o valoare economică, astfel că dreptul la pensie poate fi asimilat unui drept de proprietate, iar pensia unui bun proprietate privată.

Așa fiind, recalcularea pensiilor speciale, cu consecința reducerii acestora, echivalează practic cu o expropriere, a cărei utilitate publică nu este justificată de legiuitor. În sprijinul acestor argumente se invocă și cele reținute de Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu privire la pensii prin cauzele *Gaygusuz contra Austriei - 1996*, *Stubbings ș.a. contra Marii Britanii - 1996*, *Andrejeva contra Letoniei - 2009* și *Muller contra Austriei - 1974*. Prin aceste hotărâri s-a statuat că pensia constituie un drept patrimonial în sensul art.1 din Protocolul adițional la Convenție, iar recalcularea acesteia în minus constituie o încălcare a acestui drept câștigat. De asemenea, prin aceleași decizii, s-a arătat că "o reducere substanțială a nivelului pensiei ar putea fi considerată ca afectând substanța dreptului de proprietate și chiar însuși a dreptului de a rămâne beneficiar al sistemului de asigurări la bătrânețe".

I.3. Cât privește critica dispozițiilor art.1-5 și art.12 din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor în raport cu dispozițiile art.47 alin.(1) și art.135 alin.(2) lit.f) din Constituție, se arată că statului îi revine obligația de a asigura cetățenilor săi condițiile necesare pentru un nivel de trai decent, pentru creșterea calității vieții, aspecte care se realizează prin implementarea unor măsuri de protecție socială și prin garantarea dreptului la pensie. Or, în contextul realităților economice și sociale actuale, recalcularea pensiilor speciale plasează persoanele care au calitatea de pensionari într-o situație defavorabilă. Astfel, alocarea unor fonduri insuficiente pentru plata pensiilor speciale și necorelarea acestora cu creșterea inflației nu sunt de natură să protejeze puterea de cumpărare a celor care trăiesc din pensii și să asigure veniturile pensionarilor, îmbunătățirea nivelului de trai al acestora, precum și reducerea marginalizării sociale a acestei categorii de populație. Mai mult, reducerea pensiilor speciale este de natură să aducă atingere principiului protecției așteptărilor legitime a cetățenilor cu privire la un anumit nivel al protecției și securității sociale. În baza acestui principiu - indisolubil legat de statul de drept - organelor statului le revine obligația de a acționa în conformitate cu prevederile legale în vigoare, astfel încât cetățenii să aibă posibilitatea de a conta pe previzibilitatea normelor legale adoptate, fiind în măsură să-și planifice viitorul în contextul drepturilor conferite prin aceste dispoziții.

I.4. În sfârșit, cât privește critica dispozițiilor art.1-5 și art.12 din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor în raport cu dispozițiile art.53 din Constituție, se arată că, în lipsa precizării cauzei care justifică restrângerea dreptului la pensie și a dreptului la un nivel de trai decent, nu rezultă nici că această restrângere "se impune" - cum prevede alin.(1) al art.53 din Constituție - și nici faptul că aceasta ar fi proporțională cu situația care a determinat-o - cum prevede alin.(2) al aceluiași articol. Invocarea, în cuprinsul expunerii de motive a legii criticate, a emiterii actului normativ pe fondul extinderii crizei economice în cursul anului 2010, în vederea menținerii deficitului bugetar în limite sustenabile și a menținerii acordurilor cu organismele financiare internaționale, apare ca fiind superfluă și exprimată *pro causa*, aceste aspecte nefiind de natură să justifice în mod obiectiv afectarea drepturilor fundamentale la protecția socială și la un nivel de trai decent ale categoriilor sociale afectate. În acest sens, se arată că "deficitul bugetar" și "acordurile cu organismele financiare internaționale" nu se numără printre cauzele care, potrivit art.53 din Constituție, ar putea justifica restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale. În plus, măsura restrângerii dreptului la pensie nu are un caracter temporar, caracter ce constituie o condiție de constituționalitate a restrângerii exercițiului unui drept sau a unei libertăți fundamentale. Aceste argumente sunt sprijinite și pe considerentele Deciziei nr.1.414 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 23 noiembrie 2009. În sfârșit, se arată că nu este respectat nici caracterul proporțional al măsurii de restrângere cu situația care a determinat-o, întrucât atingerea adusă drepturilor fundamentale excedează considerabil beneficiului societății rezultat din aplicarea acesteia.

II.1. Privitor la criticile de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, în ansamblul său, în raport cu prevederile art.1 alin.(5) și art.47 alin.(2) teza întâi din Constituție, se arată că acest act normativ instituie o reglementare paralelă a calculului pensiilor speciale cu legile speciale deja existente, fapt ce contravine dispozițiilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, care, în art.14 și art.16, consacră principiile unicității reglementării în materie și evitării paralelismelor legislative. În același sens, arată că legea supusă controlului de constituționalitate nu abrogă actele normative prin care se acordă pensiile speciale. De asemenea, considerentele cuprinse în expunerea de motive a legii, referitoare la necesitatea asigurării unei egalități de tratament între toți participanții la sistemul public de pensii, contribuabili și beneficiari, nu sunt de natură să justifice adoptarea unui act normativ în această materie, întrucât există deja o

reglementare care asigură o egalitate și echitate socială în materia pensiilor. Prin urmare, se încalcă principiul constituțional al supremației legii. În egală măsură, întrucât actul normativ criticat desființează un drept câștigat, respectiv dreptul la pensie, sunt încălcate și prevederile art.47 alin.(2) teza întâi din Legea fundamentală.

II.2. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor raportată la prevederile art.16 alin.(1) din Constituție, se arată că acest act normativ omite să includă în categoria pensiilor speciale supuse recalculării potrivit dispozițiilor Legii nr.19/2000 și pensiile membrilor Curții de Conturi, creându-se un tratament diferit preferențial pentru aceștia. În același timp, însă, arată că existența unor pensii speciale pentru militari și magistrați este justificată, pentru considerentele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.20 din 2 februarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.72 din 18 februarie 2000.

II.3. În sfârșit, pentru motivele menționate mai sus, consideră că sunt încălcate și dispozițiile art.20 din Constituție, raportate la prevederile art.17, art.23 pct.3 și art.25 pct.1 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și ale art.1, art.17 alin.(1), art.25, art.34 alin.(1) și art.52 alin.(1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

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-și formula punctele de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

**Președintele Senatului** a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr.8.223 din 22 iunie 2010, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată, reluându-se, în esență, motivele de neconstituționalitate dezvoltate în obiecția de neconstituționalitate.

**Guvernul** a transmis Curții Constituționale, prin Adresa înregistrată sub nr.8.259 din 23 iunie 2010, punctul său de vedere cu privire la impactul bugetar al adoptării Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, așa cum a fost el stabilit de ministrul de resort. În tabelul anexat, se arată că economia totală pentru bugetul de stat rezultată din eliminarea pensiilor de serviciu ale personalului diplomatic și consular, personalului aeronautic civil navigant și nenavigant, funcționarilor publici parlamentari, senatorilor, deputaților, magistraților, a personalului auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor judecătorești și a personalului Curții de Conturi este de 170.198.380 RON. Cu privire la eliminarea pensiilor speciale din sistemul de apărare și ordine publică, se arată că recalcularea va viza 155.842 de pensii și că prin operațiunea realizată se vor obține "economii rezultate din recalcularea pensiilor mari și foarte mari (cele care depășesc suma de 3.000 lei)".

Cu Adresa nr.5/4630, 4631/E.B. din 23 iunie 2010, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.8.316 din 23 iunie 2010, Guvernul a transmis punctul său de vedere referitor la constituționalitatea dispozițiilor Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor. În ceea ce privește dispozițiile art.15 alin.(2) din Constituție, apreciază că măsura recalculării pensiilor își produce efecte de la data intrării în vigoare a legii criticate, fără a afecta pensiile deja încasate, și, prin urmare, nu se încalcă principiul neretroactivității legii. Totodată, arată că doar dreptul la pensie este drept garantat de Constituție, iar nu cuantumul acesteia, și că legiuitorul este în drept să modifice, ori de câte ori apare această necesitate, condițiile și criteriile de acordare a pensiilor, modul de calcul și cuantumul acestora.

Referitor la critica de neconstituționalitate raportată la prevederile art.1 din Protocolul nr.1 la Convenție, arată că și aceasta este neîntemeiată, deoarece Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea nu garantează un anumit quantum al dreptului patrimonial, ci doar plata acestuia, ca drept câștigat.

**Președintele Camerei Deputaților** nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Senatului și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

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

Obiecția de neconstituționalitate se referă la dispozițiile art.1-5 și art.12 din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, precum și la legea menționată în ansamblul său.

Dispozițiile de lege criticate în mod individual au următoarea redactare:

- Art.1: "Pe data intrării în vigoare a prezentei legi, următoarele categorii de pensii, stabilite pe baza legislației anterioare, devin pensii în înțelesul Legii nr.19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, cu modificările și completările ulterioare:

- a) pensiile militare de stat;
- b) pensiile de stat ale polițiștilor și ale funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciarelor;
- c) pensiile de serviciu ale judecătorilor, procurorilor și judecătorilor, respectiv magistraților asistenți ai Curții Constituționale;
- d) pensiile de serviciu ale personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea;
- e) pensiile de serviciu ale personalului diplomatic și consular;
- f) pensiile de serviciu ale funcționarilor publici parlamentari;
- g) pensiile de serviciu ale deputaților și senatorilor;
- h) pensiile de serviciu ale personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă;
- i) pensiile de serviciu ale personalului Curții de Conturi."

- Art.2: "(1) Pensiile de serviciu anticipate și anticipate parțiale dintre cele prevăzute la art.1 devin pensii pentru limită de vârstă în înțelesul Legii nr.19/2000, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Pensiile anticipate de serviciu dintre cele prevăzute la art.1 lit.c), d) și g) devin pensii pentru limită de vârstă în înțelesul Legii nr.19/2000, cu modificările și completările ulterioare.

(3) Pensiile de invaliditate și pensiile de urmaș dintre cele prevăzute la art.1 devin pensii de invaliditate, respectiv pensii de urmaș, în înțelesul Legii nr.19/2000, cu modificările și completările ulterioare.

(4) Pensiile de serviciu, altele decât cele menționate la alin.(1)-(3), dintre cele prevăzute la art.1, devin pensii pentru limită de vârstă în înțelesul Legii nr.19/2000, cu modificările și completările ulterioare."

- Art.3: "(1) Pensiile prevăzute la art.1, stabilite potrivit prevederilor legilor cu caracter special, convenite sau aflate în plată, se recalculează prin determinarea punctajului mediu anual și a cuantumului fiecărei pensii, utilizând algoritmul de calcul prevăzut de Legea nr.19/2000, cu modificările și completările ulterioare.

(2) În situația pensiilor dintre cele prevăzute la alin.(1), care au fost stabilite în baza legilor speciale, pensia din sistemul public se determină, considerându-se a fi îndeplinite condițiile de acordare prevăzute de Legea nr.19/2000, cu modificările și completările ulterioare.

(3) În termen de 15 zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, se elaborează metodologia de recalculare a pensiilor prevăzute la art.1, care se aprobă prin hotărâre a Guvernului."

- Art.4: "(1) Recalcularea pensiilor prevăzute la art.1 se realizează de către instituțiile în evidența cărora se află persoanele beneficiare, după cum urmează:

a) într-o perioadă de 5 luni de la data intrării în vigoare a hotărârii Guvernului prevăzute la art.3 alin.(3), pentru pensiile prevăzute la art.1 lit.a) și b);

b) într-o perioadă de 30 de zile de la data intrării în vigoare a hotărârii Guvernului prevăzute la art.3 alin.(3), pentru pensiile prevăzute la art.1 lit.c)- i).

(2) Cuantumul pensiilor recalculate potrivit prevederilor alin.(1) se stabilește în baza punctajului mediu anual, determinat potrivit prevederilor Legii nr.19/2000, cu modificările și completările ulterioare, și se plătește de la data de întâi a lunii următoare expirării perioadei de recalculare prevăzute la lit.a) sau b), după caz."

- Art.5: "(1) Prevederile art.3 și 4 se aplică în mod corespunzător și pensiilor stabilite potrivit prevederilor Legii nr.164/2001 privind pensiile militare de stat, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr.179/2004 privind pensiile de stat și alte drepturi de asigurări sociale ale polițiștilor, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Pentru pensiile prevăzute la art.1 lit.a) sau b), punctajul mediu anual realizat se determină prin împărțirea numărului de puncte rezultat din însumarea punctajelor anuale ale persoanelor la 20 de ani reprezentând stagiul de cotizare.

(3) La cuantumului pensiilor prevăzute la art.1 lit.a) sau b), stabilite ca urmare a procesului de recalculare, se aplică prevederile art.11 teza a III - a din Legea nr.80/1995 privind statutul cadrelor militare, cu modificările și completările ulterioare.

(4) În cazul pensiilor prevăzute la alin.(1), pentru perioadele care constituie stagiul de cotizare și pentru care nu pot fi dovedite venituri de natură salarială, la determinarea punctajului mediu anual se utilizează salariul mediu brut pe economie din perioadele respective.";

- Art.12: "Persoanele ale căror drepturi la pensie sunt stabilite, în condițiile legii, ulterior datei intrării în vigoare a prezentei legi, vor fi supuse automat procesului de recalculare, astfel cum este reglementat de prezenta lege."

Dispozițiile constituționale pretins încălcate sunt cele ale art.1 alin.(5) referitor la respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, art.15 alin.(2) referitor la neretroactivitatea legii civile, art.16 alin.(1) privind egalitatea în drepturi a cetățenilor, art.44 privind dreptul de proprietate privată, art.47 referitor la nivelul de trai și dreptul la pensie, art.53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți și art.135 alin.(2) lit.f) privind obligația statului de a asigura crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții. De asemenea, se consideră că sunt încălcate și prevederile art.20 din Constituție prin raportare la următoarele acte internaționale:

- Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, și anume art.1 referitor la proprietate;

- Declarația Universală a Drepturilor Omului, și anume art.17 cu privire la dreptul de proprietate, art.23 pct.3 cu privire la dreptul la o retribuție echitabilă și la protecție socială și art.25 pct.1 privind dreptul la un nivel de trai decent;

- Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, și anume art.1 privind demnitatea umană, art.17 alin.(1) privind dreptul de proprietate, art.25 privind drepturile persoanelor în vârstă, art.34 alin.(1) privind securitatea socială și asistența socială și art.52 alin.(1) privind întinderea și interpretarea drepturilor și principiilor.

Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea constată că autorii acesteia formulează mai multe critici distincte cu privire la dispozițiile art.1-5 și art.12 din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, precum și alte două critici intrinseci cu privire la toate dispozițiile legii menționate. În consecință, analiza Curții va viza în mod distinct aspectele invocate de autorii obiecției de neconstituționalitate, cu privire la care reține următoarele:

I.1. Având în vedere că prima dintre criticile de neconstituționalitate a prevederilor art.1-5 și art.12 din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor se referă la încălcarea principiului neretroactivității legii civile, consacrat de art.15 alin.(2) din Constituție, Curtea urmează să analizeze dacă aceste prevederi de lege afectează, după cum susțin autorii sesizării, drepturi câștigate, stabilite potrivit legislației anterioare și asupra cărora legiuitorul nu poate interveni cu o nouă reglementare. Prin urmare, pentru acest demers, este necesar să se stabilească, deopotrivă, în ce măsură dreptul la pensie reprezintă un drept câștigat și în ce măsură legiuitorul poate afecta în prezent acest drept stabilit anterior.

Pentru a răspunde acestor întrebări, Curtea începe prin a constata că pensiile de serviciu se bucură de un regim juridic diferit în raport cu pensiile acordate în sistemul public de pensii. Astfel, spre deosebire de acestea din urmă, pensiile de serviciu sunt compuse din două elemente, indiferent de modul de calcul specific stabilit de prevederile legilor speciale, și anume: pensia contributivă și un supliment din partea statului care, prin adunarea cu pensia contributivă, să reflecte quantumul pensiei de serviciu stabilit în legea specială. 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 [a se vedea, spre exemplu, art.85 alin.(1) din Legea nr.303/2004 sau art.1801 din Legea nr.19/2000]. Mai mult, în cazul pensiilor militare, întregul quantum al pensiei speciale se plătește de la bugetul de stat (a se vedea Legea nr.164/2001). De altfel, Decizia Curții Constituționale nr.20 din 2 februarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.72 din 18 februarie 2000, a statuat că pensia de serviciu constituie "o compensație parțială a inconvenientelor ce rezultă din rigoarea statutelor speciale", ceea ce demonstrează, fără drept de tăgadă, că, de fapt, acel supliment de care am făcut vorbire mai sus se constituie în acea compensație parțială menționată de Curte, pentru că diferențierea existentă între o pensie specială și una strict contributivă, sub aspectul quantumului, o face acel supliment.

Acordarea acestui supliment, așa cum se poate desprinde și din decizia mai sus amintită, a urmărit instituirea unei regim special, compensatoriu pentru anumite categorii socio-profesionale supuse unui statut special. Această compensație, neavând ca temei contribuția la sistemul de asigurări sociale, ține de politica statului în domeniul asigurărilor

sociale și nu se subsumează dreptului constituțional la pensie, ca element constitutiv al acestuia.

În acest sens, trebuie observat că dispozițiile art.47 alin.(2) din Constituție se referă distinct la dreptul la pensie față de cel la alte forme de asigurări sociale publice sau private, prevăzute de lege, dar pe care Legea fundamentală nu le nominalizează. Prin urmare, în ceea ce privește aceste din urmă drepturi de asigurări sociale, legiuitorul are dreptul exclusiv de a dispune, în funcție de politica socială și fondurile disponibile, asupra acordării lor, precum și asupra cuantumului și condițiilor de acordare. Se poate spune că, față de acestea, Constituția instituie mai degrabă o obligație de mijloace, iar nu de rezultat, spre deosebire de dreptul la pensie, care este consacrat în mod expres.

Ca atare, având în vedere condiționarea posibilității statului de a acorda pensiile speciale de elemente variabile, așa cum sunt resursele financiare de care dispune, faptul că acestor prestații ale statului nu li se opune contribuția asiguratului la fondul din care se acordă aceste drepturi, precum și caracterul succesiv al acestor prestații, dobândirea dreptului la pensie specială nu poate fi considerată ca instituind o obligație *ad aeternum* a statului de a acorda acest drept, singurul drept câștigat reprezentând doar prestațiile deja realizate până la intrarea în vigoare a noii reglementări și asupra cărora legiuitorul nu ar putea interveni decât prin încălcarea dispozițiilor art.15 alin.(2) din Constituție. Relevantă în acest sens este și Decizia nr.458 din 2 decembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.24 din 13 ianuarie 2004, în care s-a statuat că "o lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să refuze supraviețuirea legii vechi și să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare".

Conformându-se dispozițiilor art.15 alin.(2) din Constituție, textele de lege criticate afectează pensiile speciale doar pe viitor, și numai în ceea ce privește cuantumul acestora. Celelalte condiții privind acordarea acestora, respectiv stagiul efectiv de activitate în acea profesie și vârsta eligibilă nu sunt afectate de noile reglementări. De asemenea, Legea privind instituirea unor măsuri în domeniul pensiilor nu se răsfrânge asupra prestațiilor deja obținute anterior intrării sale în vigoare, care constituie *facta praeterita*.

Oricum, având în vedere că pensiile speciale nu reprezintă un privilegiu, ci au o justificare obiectivă și rațională, Curtea consideră că acestea pot fi eliminate doar dacă există o rațiune, o cauză suficient de puternică spre a duce în final la diminuarea prestațiilor sociale ale statului sub forma pensiei. Or, în cazul Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, o atare cauză o reprezintă necesitatea reformării sistemului de pensii, reechilibrarea sa, eliminarea inechităților existente în sistem și, nu în ultimul rând, situația de criză economică și financiară cu care se confruntă statul, deci atât bugetul de stat, cât și cel al asigurărilor sociale de stat. Astfel, această măsură nu poate fi considerată ca fiind arbitrară; de asemenea, Curtea urmează a observa că măsura nu impune o sarcină excesivă asupra destinatarilor ei, ea aplicându-se tuturor pensiilor speciale, nu selectiv, nu prevede diferențieri procentuale pentru diversele categorii cărora i se adresează pentru a nu determina ca una sau alta să suporte mai mult sau mai puțin măsura de reducere a venitului obținut dintr-o atare pensie.

Prin Decizia nr.820 din 9 noiembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.39 din 18 ianuarie 2007, Curtea a arătat că "Legea nr.19/2000, lege-cadru în reglementarea drepturilor de asigurări sociale în sistemul public, a așezat pe principii și reguli noi întreaga legislație a pensiilor. Printre modificările esențiale se numără și integrarea în sistemul public a mai multor sisteme distincte anterior și eliminarea posibilității de acordare a drepturilor de pensie într-un sistem și pentru perioadele asigurate în alte sisteme", ceea ce demonstrează clar că legiuitorul este îndrituit să integreze sistemele de pensii speciale în sistemul general.

Pentru aceste considerente, Curtea reține că prevederile art.1-5 și art.12 din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor nu contravin dispozițiilor constituționale privind neretroactivitatea legii civile.

I.2. În continuare, analizând criticile aceluiași text de lege în raport cu dispozițiile art.44 din Constituție și cu prevederile art.1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea constată că, în esență, aceste critici pornesc de la cele statuate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Buchen contra Republicii Cehe - 2002*, în care s-a arătat că noțiunea de "bun" înglobează

orice interes al unei persoane de drept privat ce are o valoare economică, astfel că dreptul la pensie poate fi asimilat unui drept de proprietate, iar pensia unui bun proprietate privată.

Pentru a răspunde acestor critici este necesară reiterarea considerentelor deja reținute cu privire la natura specială a pensiei de serviciu, a celor două componente, contributivă și necontributivă, ale sale, precum și a faptului că ultima componentă este supusă practic condiției ca statul să dispună de resursele financiare pentru a putea acorda și alte drepturi de asigurări sociale față de cele pe care Constituția le nominalizează în mod expres. În aceste condiții, partea necontributivă a pensiei de serviciu, chiar dacă poate fi încadrată, potrivit interpretării pe care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a dat-o art.1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în noțiunea de "bun", ea reprezintă totuși, din această perspectivă, un drept câștigat numai cu privire la prestațiile de asigurări sociale realizate până la data intrării în vigoare a noii legi, iar suprimarea acestora pentru viitor nu are semnificația exproprierii.

Pentru cele reținute mai sus, Curtea constată că prevederile art.1-5 și art.12 din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor nu încalcă dispozițiile constituționale și internaționale referitoare la dreptul de proprietate.

I.3. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate a textelor de lege supuse controlului instanței de contencios constituțional cu dispozițiile art.47 alin.(1) și art.135 alin.(2) lit.f) din Constituție, Curtea constată că autorii sesizării consideră că eliminarea pensiilor speciale aduce atingere "principiului protecției așteptărilor legitime a cetățenilor cu privire la un anumit nivel al protecției și securității". Acest principiu nu este însă consacrat constituțional, iar drepturile rezultate din actul de pensionare sunt previzibile, și anume îndrituirea persoanei la cuantumul aferent pensiei din sistemul ordinar de pensionare, restul cuantumului pensiei (cea suplimentară) fiind supus elementelor variabile amintite mai sus, și anume optica legiuitorului și resursele financiare ale statului care pot fi alocate în această direcție.

Ca atare, Curtea constată că nu au fost încălcate dispozițiile art.47 alin.(1) și art.135 alin.(2) lit.f) din Constituție.

I.4. În sfârșit, analizând conformitatea prevederilor art.1-5 și art.12 din legea criticată cu dispozițiile art.53 din Constituție raportate la dreptul la pensie și dreptul la un nivel de trai decent, Curtea constată, prin prisma celor statuate mai sus, că aceste dispoziții constituționale sunt lipsite de relevanță, întrucât dreptul la pensie vizează pensia obținută în sistemul general de pensionare, neexistând un drept constituțional la pensie specială, deci la suplimentul financiar acordat de stat.

De asemenea, aspectele învederate de autorii sesizării, și anume că reducerile de cheltuieli ale statului ar trebui să se facă în alte domenii, nu în cel al pensiilor speciale, nu pot fi luate în considerare de către Curte, această susținere ținând de politica socială și economică a statului.

Prin urmare, nu pot fi reținute nici criticile de neconstituționalitate raportate la prevederile art.53 din Constituție.

În continuare, analizând criticile de neconstituționalitate care vizează dispozițiile Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, în ansamblul său, Curtea reține următoarele:

II.1. Referitor la conformitatea legii supuse controlului de constituționalitate cu dispozițiile art.1 alin.(5) și ale art.47 alin.(2) teza întâi din Constituție, Curtea observă că autorii sesizării au în vedere faptul că actele normative care prevedeau acordarea pensiilor speciale anterior intrării în vigoare a noii legi nu au fost abrogate și, în consecință, ar exista un paralelism legislativ. Critica de neconstituționalitate are un oarecare grad de relevanță întrucât legiuitorul a menținut, într-adevăr, în vigoare reglementările referitoare la stabilirea pensiei de serviciu, însă, prin art.12 al legii criticate, a stabilit că "*persoanele ale căror drepturi la pensie sunt stabilite, în condițiile legii, ulterior datei intrării în vigoare a prezentei legi, vor fi supuse automat procesului de recalculare, astfel cum este reglementat de prezenta lege*". Această reglementare are semnificația faptului că legile care stabilesc pensii speciale trebuie interpretate coroborat cu această nouă și ultimă lege. *Eo ipso* această situație nu produce efecte neconstituționale întrucât actele normative în cauză cuprind și alte referiri cu privire la condițiile specifice pe care trebuie să le îndeplinească persoana în cauză pentru a dobândi calitatea de pensionar potrivit statutelor speciale pe care le au; practic, condițiile de pensionare specifice pensiilor speciale rămân în vigoare, fiind mai favorabile decât cele prevăzute de Legea nr.19/2000, iar noua lege reglementează numai cuantumul pensiei la care beneficiarii acesteia sunt îndrituiți.

Cât privește susținerea referitoare la încălcarea dispozițiilor constituționale care consacră dreptul la pensie, Curtea apreciază că, în lumina celor reținute deja mai sus, o atare critică este neîntemeiată.

II.2. În legătură cu pretinsa încălcare a dispozițiilor constituționale care consacră egalitatea în drepturi a cetățenilor, Curtea observă că aceasta vizează faptul că legea criticată nu elimină și pensiile de serviciu ale membrilor Curții de Conturi. Or, potrivit art.49 alin.(4) din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.282 din 29 aprilie 2009, "*Persoanele care au îndeplinit funcția de consilier de conturi pe durata unui mandat complet beneficiază, la data pensionării, de pensie de serviciu, în cuantumul prevăzut de lege pentru magistrați*". Această trimitere la cuantumul pensiei de serviciu a magistraților prevăzută de Legea nr.94/1992 este de natură a indica faptul că, în temeiul art.1 și 12 din lege, atât timp cât pensiile magistraților, atât ca natură, cât și cuantum, vor intra în sfera de incidență a Legii nr.19/2000, același lucru se va întâmpla și cu pensiile de serviciu ale consilierilor de conturi. *Ad similibus*, a se vedea, spre exemplu, situația auditorilor publici externi din cadrul Curții de Conturi, care beneficiază de pensie de serviciu în cuantumul prevăzut funcționarilor publici parlamentari.

Ar fi inadmisibil ca, practic, cel asimilat să beneficieze în continuare de cuantumul pensiei de serviciu al celui la care a fost asimilat, în condițiile în care acesta din urmă nu mai beneficiază de același cuantum sau natură a pensiei, ci a intrat în sfera sistemului general de pensionare.

În situația specială a personalului Curții de Conturi, Curtea observă că art.1 lit.i) din legea criticată elimină pensiile de serviciu ale personalului Curții de Conturi, deci și pensiile de serviciu ale consilierilor de conturi, pe cele ale auditorilor externi și ale oricăror persoane care sunt salariați/membri în cadrul Curții de Conturi. În acest sens, menționăm faptul că dispozițiile art.1 lit.i) din legea criticată se referă la întreg cap.V din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, intitulat - *Numirea și statutul personalului Curții de Conturi* (art.46-57 din lege), care reglementează personalul Curții de Conturi. Or, din personalul Curții de Conturi fac parte, potrivit reglementărilor legale menționate, atât consilierii de conturi, auditorii publici externi, personalul de specialitate al Curții, cât și ceilalți angajați ai acestei instituții, indiferent de statutul lor socio-profesional.

Astfel, urmează să se aplice principiul *accessorium sequitur* principale, iar personalul asimilat va urma tratamentul juridic al celor la care au fost asimilați; în caz contrar, s-ar ajunge la situații inadmisibile, contrare art.16 din Constituție.

II.3. În sfârșit, pentru toate cele mai sus arătate, Curtea constată că nu poate fi reținută nicio încălcare a tratatelor internaționale invocate.

Cu privire la prevederile invocate din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, act distinct ca natură juridică de celelalte tratate internaționale invocate, Curtea reține că acestea, de principiu, sunt aplicabile în controlul de constituționalitate în măsura în care asigură, garantează și dezvoltă prevederile constituționale în materia drepturilor fundamentale, cu alte cuvinte, în măsura în care nivelul lor de protecție este cel puțin la nivelul normelor constituționale în domeniul drepturilor omului. În consecință, cu privire la speța de față, Curtea constată că prevederile cuprinse în Cartă nu sunt cu nimic afectate pentru toate considerentele sus-menționate.

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 majoritate de voturi,

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Constată că dispozițiile Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

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

Dezbaterea a avut loc la datele de 24 și 25 iunie 2010 și la aceasta au participat: Augustin Zegrean, președinte, Aspazia Cojocaru, Acsinte Gaspar, Petre Lăzăroiu, Mircea Ștefan Minea, Iulia Antoanella Motoc, Ion Predescu, Puskás Valentin Zoltán, Tudorel Toader, judecători.



## OPINIE SEPARATĂ

Socotim că nu numai prevederile art.1 lit.c) din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor sunt neconstituționale, ci întreaga lege, întrucât încalcă dispoziții și principii prevăzute de Constituția României. Nu vom repeta argumentele aduse soluției de neconstituționalitate privind pensiile magistraților, ci ne vom opri în mod special asupra încălcării art.15 alin.(2) din Constituție.

Astfel, prevederile art.1-5 și art.12 din lege încalcă dispozițiile art.15 alin.(2) din Constituție, care consacră principiul neretroactivității legii.

Potrivit art.15 alin.(2) din Constituție "legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale noi favorabile". Așadar, o lege se aplică, cum spune autorul sesizării, situațiilor născute numai după adoptarea ei, exercitându-și acțiunea asupra faptelor care se vor produce ulterior intrării sale în vigoare, nu și situațiilor anterioare, trecute (*facto praeterita*), cu toate efectele care s-au produs și se produc în timp, datorită situației create la acel moment. Or, aplicarea în timp a unei legi este guvernată de principiul neretroactivității legii noi. Pensiile speciale au fost stabilite, așadar, în baza legilor adoptate în domeniul pensiilor, pe anumite categorii socio-profesionale, și sunt derogatorii de la dreptul comun. Aceste legi se aplică situațiilor juridice constituite, modificate și stinse în temeiul reglementărilor lor, în baza cărora s-au creat efecte juridice definitive, revenind statului obligația de a executa în timp (obligații succesive) plata pensiilor. Așadar, obligativitatea recalculării tuturor pensiilor speciale acordate sub incidența prevederilor legale anterioare prin intrarea în vigoare a Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor este neconstituțională.

Pensiile speciale care se află în plată constituie drepturi câștigate ce nu pot fi recalculate în baza unei legi noi, neputând fi nici modificate, întrucât legea s-ar aplica retroactiv.

Pensiile militare de stat, pensiile de stat ale polițiștilor și ale funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciarelor, pensiile de serviciu ale judecătorilor, procurorilor, judecătorilor, respectiv magistraților asistenți ai Curții Constituționale, pensiile de serviciu ale personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea, pensiile de serviciu ale personalului diplomatic și consular, pensiile de serviciu ale funcționarilor publici parlamentari, pensiile de serviciu ale deputaților și senatorilor, pensiile de serviciu ale personalului aeronautic civil, navigant, profesionist din aviația civilă, pensiile de serviciu ale personalului Curții de Conturi aflate în plată sunt stabilite sub imperiul legislației anterioare.

Așadar, prin această lege are loc o modificare a regimului juridic al pensiilor speciale stabilite în baza legilor anterioare, ajungându-se să se încalce chiar substanța dreptului la pensie.

În acest sens, prin Decizia nr.375/2005 a Curții Constituționale s-a stabilit că "noile reglementări nu pot fi aplicate cu efecte retroactive, respectiv în privința cuantumului pensiilor anterior stabilite, ci numai pentru viitor, începând cu data intrării în vigoare a acestora". În același sens s-a pronunțat Curtea Constituțională și prin Decizia nr.57/2006 care prevede că "condițiile de exercitare a dreptului la pensie și la alte forme de asistență socială se stabilesc prin lege și, prin urmare, este dreptul exclusiv al legiuitorului de a modifica sau completa legislația în materie și de a stabili data de la care operează recalcularea, însă orice prevedere nouă poate fi aplicată numai de la data intrării sale în vigoare, pentru a respecta principiul neretroactivității legii, consacrat de art.15 alin.(2) din Constituție".

De asemenea, prin Decizia nr.120/2007, Curtea a reținut că "operațiunea de recalculare privește în mod inevitabil trecutul, pentru că stagiul de cotizare a fost realizat în trecut, dar se efectuează doar după data intrării în vigoare a ordonanței și are efecte numai pentru viitor, pensia recalculează intrând în plată numai de la data emiterii deciziei. În cazurile în care din recalculare rezultă un cuantum mai mare al pensiei, se va plăti acesta, iar dacă noul cuantum rezultat este mai mic, se va acorda în continuare pensia anterior stabilită și aflată în plată, fără a se aduce vreo atingere drepturilor legal câștigate anterior".

În concluzie, și numai sub acest aspect, având în vedere faptul că actualele pensii speciale au fost legal stabilite și calculate în baza unor legi în vigoare la data respectivă, recalcularea lor duce la încălcarea principiului neretroactivității legii - regulă imperativă - prevăzută de art.15 alin.(2) din Constituția României.

Judecător,  
prof. univ. dr. **Aspazia Cojocaru**