

Patricia-Marilena IONEA

Magistrat-asistent
Curtea Constituțională
a României

PUSKÁS Valentin-Zoltán

Judecător
Curtea Constituțională
a României

Protecția constituțională a dreptului la pensie

PATRICIA-MARILENA IONEA PUSKÁS VALENTIN-ZOLTÁN

Magistrat-asistent
Curtea Constituțională
a României

Judecător
Curtea Constituțională
a României

Protecția constituțională a dreptului la pensie

**Universul Juridic
București
- 2014 -**

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2014, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE
INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
IONEĂ, PATRICIA-MARILENA**

Protecția constituțională a dreptului la pensie /

Patricia-Marilena Ionea, Puskás Valentin-Zoltán. - București :
Universul Juridic, 2014

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-335-9

I. Puskás, Valentin-Zoltán

369.542

REDACȚIE:

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.666**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15**

DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

Cuvânt-înainte

În anii care au trecut de la Revoluție, persoanele care au avut cel mai mult de suferit de pe urma profundelor și, uneori, prea accelearatelor schimbări care s-au produs în societatea românească au fost, fără îndoială, pensionarii. Numeroasele și dese schimbări legislative au influențat în mod negativ viața celor care erau deja pensionari sau care au devenit, uneori fără voia lor, pensionari. Sistemul public de pensii s-a dovedit neîncăpător pentru numărul mare de persoane care au intrat în sistem sau au fost introduse cu forța acolo. Pe parcursul anilor, s-a dovedit că sistemul nu era pregătit să îi găzduiască și să le asigure un confort minim. În aceeași perioadă, au dispărut sistemele proprii de pensii ale cooperățiilor meșteșugărești și ale cooperativelor agricole de producție, iar preluarea acestora în sistemul public de pensii l-a împovărat și mai mult.

Sigur, acest lucru nu este specific doar României, cetățeni din toate statele din estul Europei confruntându-se cu această povară, și chiar țări puternice din punct de vedere economic dovedindu-se a fi neputincioase în susținerea sistemului public de pensii. Este evident că acest sistem nu mai satisface nevoile și aspirațiile celor care contribuie la susținerea lui. Situația impune găsirea de urgență a unor soluții complementare pentru că, în general, în Europa speranța de viață a crescut, și, în consecință, numărul pensionarilor este în continuă creștere. Nu credem că majorarea vârstei de pensionare este soluția, ci găsirea unor sisteme alternative sau complementare, care să poată asigura pensionarilor un nivel de trai decent, care să îi facă să nu simtă trecerea de la perioada activă a vieții lor la perioada în care ar trebui să se bucure de roadele muncii lor.

Frecvențele schimbări legislative petrecute în România în anii din urmă evidențiază preocuparea guvernanților în a găsi soluții. Însă acest lucru nu a reușit de fiecare dată, dovadă fiind faptul că intervalul de timp dintre modificări a fost foarte scurt.

Curtea Constituțională a României a fost și ea implicată în acest proces pentru că a fost chemată să verifice constituționalitatea legilor în domeniu, atât de legiuitorul însuși, cât și de cei cărora li s-au adresat aceste legi. În multe situații, Curtea a reușit să clarifice dispozițiile legale mai puțin predictibile și nu întotdeauna pe înțelesul

cetățeanului. Prin deciziile emise, Curtea Constituțională a lămurit noțiuni nou-introduse în legislația în materia pensiilor.

În primul rând, s-au lămurit dispozițiile constituționale referitoare la dreptul la pensie și la limitările acestuia, condițiile dobândirii acestui drept, vârsta legală de pensionare, stagiul de cotizare, cuantumul pensiei, libertatea de reglementare a legiuitorului, influența sistemului socio-economic și a politicilor pe care legiuitorul înțelege să le adopte, obligațiile care pot fi impuse beneficiarilor dreptului la pensie. Toate aceste instituții au fost analizate în detaliu de către Curtea Constituțională a României, deciziile pronunțate contribuind la clarificarea voinței exprimate de legiuitor cu prilejul adoptării respectivelor legi și, uneori, l-au obligat pe acesta să modifice soluția legislativă astfel încât să fie în concordanță cu Constituția României și cu tratatele internaționale la care România este parte. Aceste acțiuni au fost necesare pentru că, prin legislația adoptată s-a făcut și trecerea de la sistemul socialist de pensii, instaurat în anii dictaturii comuniste, la sistemul existent în țările cu economie liberă.

O preocupare constantă a Curții a fost aceea de a explica diferențele de tratament juridic generate de modificările legislative în domeniul pensiilor; diferențele de tratament dintre sexe, sub aspectul condițiilor de acordare a dreptului la pensie, majorarea vârstei de pensionare, diferența de tratament juridic între diferitele categorii socio-profesionale, probleme privind aplicarea principiului legalității în drepturi, generate de reglementări privind pensiile de serviciu, diferențele de tratament juridic generate de existența diferitelor tipuri de pensii în cadrul aceluiași sistem public de pensii etc.

Prin deciziile sale, Curtea Constituțională a României a contribuit la înțelegerea mai profundă și mai exactă a tuturor acestor aspecte, atât de către beneficiarii sistemului de pensii, cât și de cei chemați să aplice legislația (funcționarii din cadrul caselor de pensii).

O problemă larg dezbătută a fost aceea a introducerii principiului contributivității în stabilirea dreptului la pensie, pentru că era vorba de un sistem nou, greu de înțeles de cei care considerau că sistemul public de pensii trebuie alimentat de stat, fără ca toți viitori beneficiari să contribuie la acesta.

Toate acestea au fost și sunt în continuare probleme ce preocupă Curtea Constituțională a României și, în special pe autorii acestei lucrări, care au redactat cele mai multe dintre deciziile despre care fac

vorbire în carte și care au fost, de fiecare dată, bine primite atât de categoria vizată, cât și de specialiști în materie. Numeroasele dosare pe care Curtea Constituțională a fost chemată să le soluționeze în domeniul pensiilor a impus specializarea celor doi în problematica pensiilor, astfel că multe dintre deciziile redactate de aceștia au fost solicitate chiar de instanțe constituționale din alte țări, pentru a le servi ca punct de referință în activitatea desfășurată în materie. Este vorba despre Deciziile nr. 872 și 874 din 2010, prin care s-au soluționat obiecții de neconstituționalitate cu privire la Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, decizii prin care Curtea a stabilit neconstituționalitatea propunerii de reducere a pensiilor cu 15% pe o anumită perioadă de timp, reducere care era justificată prin efectele crizei financiare asupra sistemului de pensii.

Demersul autorilor cărții de față este unul lăudabil prin faptul că adună laolaltă și pun la dispoziția celor interesați o jurisprudență de 22 de ani, care a intrat deja în conștiința publicului, bucurându-se de o mediatizare excesivă. Evident că uneori deciziile au fost criticate cu bună sau cu rea-credință, dar și critica a contribuit la implementarea lor.

Argumentele de mai sus, precum și problemele tratate, justifică demersul autorilor și motivează editura să publice această carte, pe care o recomandăm atât persoanelor vizate de legislația în materia pensiilor, cât și funcționarilor din sistemul public de pensii, care, uneori, au mari greutăți în a înțelege și a explica voința legiuitorului exprimată prin legi, dar și în a ține pasul cu avalanșa modificărilor care îi obligă la un etern și permanent reînceput.

Augustin Zegrean
Președintele Curții Constituționale a României

Prefață

Destinat unei categorii speciale de persoane, respectiv celor care, ajunse la o vârstă mai înaintată, au posibilități și opțiuni din ce în ce mai restrânse de a desfășura o activitate care să le asigure cele necesare traiului, dreptul la pensie a constituit permanent obiectul contestațiilor în fața instanțelor de judecată. Pentru cei mai mulți dintre beneficiarii acestui drept pensia reprezintă unica sursă de venit din momentul încetării activității profesionale și până la sfârșitul vieții lor. De aceea, este de înțeles că orice dubiu pe care pensionarul îl are cu privire la corectitudinea calculului pensiei va fi pus în discuție, iar orice apărare va fi invocată pentru a obține o pensie cât mai mare.

De multe ori, însă, cuantumul pensiei, așa cum rezultă din lege, nu este și cel pe care beneficiarul l-a anticipat în temeiul unor convingeri sau principii cunoscute mai mult sau mai puțin corect. Așa se face că raționamentul potrivit căruia pensia obținută ar trebui să fie egală cu cea a colegului cu un număr egal de ani de muncă și o activitate identică nu se potrivește întotdeauna cu litera legii. În acest caz, pensionarul invocă incorectitudinea legii, respectiv neconstituționalitatea ei¹.

Modificările legislative din ultimii ani, motivate de criza economică pe care România a traversat-o, au accentuat sentimentul de nesiguranță și neîncredere al pensionarilor față de legiuitor. Rezultatul a fost creșterea considerabilă a numărului de obiecții sau excepții de necon-

¹ Cu titlu de exemplu amintim că doar cu privire la constituționalitatea Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 140 din 1 aprilie 2000, Curtea Constituțională s-a pronunțat în peste 140 de decizii. De asemenea, cu privire la dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 4/2005 privind recalcularea pensiilor din sistemul public, provenite din fostul sistem al asigurărilor sociale de stat, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 119 din 7 februarie 2005, s-a pronunțat în 32 de decizii și în 34 de decizii cu privire la Legea nr. 164/2001 privind pensiile militare de stat, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 183 din 10 aprilie 2001 și republicată apoi în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 748 din 14 octombrie 2002.

stituționalitate invocate în fața instanței de contencios constituțional¹. Aspectele din ce în ce mai diverse și complexe puse în discuție au făcut ca principiile care au ghidat Curtea Constituțională de-a lungul timpului în deciziile sale în materia dreptului la pensie să pară din ce în ce mai puțin clare, iar uneori de-a dreptul contradictorii.

Este motivul pentru care probabil că mulți dintre cei care au obținut pronunțarea unei decizii a Curții cu privire la dispozițiile legale aplicabile în spețele aflate pe rolul instanțelor de judecată s-au considerat fie nedreptățiți, fie au rămas cu sentimentul că legea este o monedă cu două fețe.

Tot acesta este și motivul care ne-a determinat să încercăm clarificarea unora dintre aspectele cele mai dezbătute în fața instanței de contencios constituțional, cu dorința ca precizările pe care le vom face să ajute la înțelegerea principiilor statuate de această instanță și să constituie, totodată, instrumentele unor motivări temeinice cu prilejul contestării actelor normative privind pensiile.

Această lucrare se adresează în primul rând titularilor dreptului la pensie, cei care, de cele mai multe ori, deși nu dispun de mijloace materiale pentru a-și putea angaja un apărător, cred totuși în justetea drepturilor lor și depun eforturi considerabile pentru a desluși legislația, susținându-și cu modestie, dar și cu speranță cauzele în fața instanțelor judecătorești ori a Curții Constituționale. De aceea, cerem juriștilor care vor dori să parcurgă acest material înțelegere pentru faptul că, în anumite cazuri, ne vom opri asupra unor aspecte care pentru ei reprezintă „abc-ul” profesiei. Sperăm însă ca lucrarea să ajute în egală măsură pe colegii juriști în formularea unor apărări cât mai temeinice, care să dovedească o înțelegere corectă a condițiilor și limitelor în care textele Legii fundamentale protejează dreptul la pensie.

¹ Din anul 2010 și până în prezent au fost pronunțate 106 de decizii referitoare la dispozițiile Legii nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 441 din 30 iunie 2010. De asemenea, au fost pronunțate 16 decizii referitoare la constituționalitatea dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2011 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor acordate beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 81 din 31 ianuarie 2011 și 33 de decizii privind constituționalitatea dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 59/2011 pentru stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor prevăzute la art. 1 lit. c)-h) din Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 457 din 30 iunie 2011.

O PERSPECTIVĂ ISTORICĂ ASUPRA APARIȚIEI ȘI EVOLUȚIEI DREPTULUI LA PENSIE ÎN ROMÂNIA ȘI A JURISPRUDENȚEI ÎN MATERIE A CURȚII CONSTITUȚIONALE A ROMÂNIEI

1. Apariția și evoluția reglementării privind dreptul la pensie

Nu de puține ori, cercetarea conformității unui text de lege cu prevederile Constituției a presupus un efort de înțelegere a intenției pe care legiuitorul a avut-o atunci când a adoptat acea reglementare și a obiectivelor pe care a urmărit să le realizeze. Acest demers a determinat Curtea Constituțională să privească reglementarea analizată într-un context mai larg, care a vizat momentul istoric al adopțării acesteia, factorii sociali și economici care au influențat-o, dar și modul în care aceștia au evoluat ulterior.

Acesta este motivul pentru care, spre exemplu, legiuitorul a optat uneori pentru instituirea unor reglementări diferite în funcție de anumite perioade în care s-a realizat stagiul de cotizare¹, opțiune ce a

¹ Un exemplu în acest sens îl reprezintă art. 164 din Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, care prevedea că „(1) La determinarea punctajelor anuale, până la intrarea în vigoare a prezentei legi, se utilizează salariile brute sau nete, după caz, în conformitate cu modul de înregistrare a acestora în carnetul de muncă, astfel:

a) salariile brute, până la data de 1 iulie 1977;

b) salariile nete, de la data de 1 iulie 1977 până la data de 1 ianuarie 1991;

c) salariile brute, de la data de 1 ianuarie 1991.

(2) La determinarea punctajelor anuale, pe lângă salariile prevăzute la alin. (1) se au în vedere și sporurile care au făcut parte din baza de calcul a pensiilor conform legislației anterioare și care sunt înregistrate în carnetul de muncă.

(3) La determinarea punctajelor anuale, pe lângă salariile prevăzute la alin. (1) se au în vedere și sporurile cu caracter permanent, care, după data de 1 aprilie 1992, au făcut parte din baza de calcul a pensiilor conform legislației anterioare și care sunt înregistrate în carnetul de muncă sau sunt dovedite cu adeverințe eliberate de unități, conform legislației în vigoare. Sporul de vechime care se utilizează la stabilirea punctajelor anuale este următorul:

a) perioada 1 martie 1970 - 1 septembrie 1983:

3% pentru o vechime în muncă totală cuprinsă între 5-10 ani;

fost determinată de faptul că asigurații au fost supuși de-a lungul timpului unor reglementări variate, ale căror efecte se răsfrâng, în prezent, în modul de stabilire a drepturilor ce li se cuvin. Astfel, diferențele de tratament juridic, privite din perspectiva istorică, nu mai apar ca fiind contrare principiului constituțional al egalității în drepturi, întrucât ele reflectă situațiile diferite în care s-au găsit beneficiarii actuali ai dreptului la pensie în funcție de reglementarea care li s-a aplicat în anumite perioade.

Ținând cont de aceste aspecte, Curtea Constituțională a statuat că legiuitorul este în drept să stabilească conținutul, condițiile și limitele acordării dreptului la pensie, „putând ca, în considerarea unor situații obiectiv diferite, să instituie un tratament juridic diferențiat, fără a contraveni astfel dispozițiilor constituționale ce consacră egalitatea în drepturi a cetățenilor. Or, Curtea observă că tratamentul diferit [...] se întemeiază pe diferențele de reglementare [...] la data acordării respectivelor drepturi, potrivit principiului *tempus regit actum*”¹.

Așa cum vom descoperi în capitolele ce urmează, aceasta este numai una dintre situațiile când invocarea și cunoașterea contextului

5% pentru o vechime în muncă totală cuprinsă între 10-15 ani;

7% pentru o vechime în muncă totală cuprinsă între 15-20 de ani;

10% pentru o vechime în muncă totală de peste 20 de ani;

b) perioada 1 septembrie 1983 - 1 aprilie 1992:

3% pentru o vechime în muncă totală cuprinsă între 3-5 ani;

6% pentru o vechime în muncă totală cuprinsă între 5-10 ani;

9% pentru o vechime în muncă totală cuprinsă între 10-15 ani;

12% pentru o vechime în muncă totală cuprinsă între 15-20 de ani;

15% pentru o vechime în muncă totală de peste 20 de ani.

(4) Pentru perioada de după 1 aprilie 1992 sporul de vechime utilizat la stabilirea punctajelor anuale este cel înregistrat în carnetul de muncă.

(5) Salariile anuale medii și minime pe economie, brute sau nete, după caz, până la intrarea în vigoare a prezentei legi sunt prezentate în anexele nr. 6 și 7.

(6) Pentru perioadele anterioare anului 1938, precum și pentru perioada cuprinsă între 1939-1946 inclusiv, la stabilirea punctajului mediu anual se utilizează salariul mediu anual corespunzător anului 1938.

(7) Pentru perioadele anterioare anului 1949 se va utiliza salariul minim corespunzător anului 1949.

(8) Prevederile alin. (2)-(7) se aplică, la cerere, și persoanelor ale căror drepturi de pensie au fost stabilite în perioada 1 aprilie 2001 până la data intrării în vigoare a legii de aprobare a prezentei ordonanțe de urgență.”

¹ În acest sens este Decizia nr. 669 din 30 aprilie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 427 din 23 iunie 2009.