

## DESPRE CUMULUL PENSIEI CU SALARIUL, ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE



*Conf. univ. dr. Carmen-Nora LAZĂR*

### Abstract

*The issue of the cumulation of the pension with the salary in the public sector troubles the Romanian society for many years, the public opinion being discontent with the fact that pensioners with big pensions are hired or rehired in the public sector in offices payed with high salaries. The legislator did not succeed to find a satisfactory solution which conciliate in the same time the legitimate aspirations of the society and the constitutional requirements, apart from the temporary and exceptional measure taken by the Law 329/2009 concerning the reorganization of some public authorities and institutions, the rationalization of public expenses, the support of the bussiness sector and the respect of the framework agreements with the European Commission and the International Monetary Fund. But just the temporary, exceptional and justified on the basis of the article 53 of the Constitution saved this law at the Constitutional Court, the permanent and constitutionally unjustified measures being systematically declared unconstitutional. So, the Court does not consider unconstitutional in itself the interdiction of the cumulation of the pension with the salary.*

*We do not intent to analyze in detail the legislation in this matter, neither the jurisprudence of the Constitutional Court, but to underline the critical aspects of some of the reasonings of the legislator and of the Court and to propose a satisfactory solution, both socially and constitutionally, for this issue.*

**Keywords:** *cumulation, pension, pensioner, salary, public sector, Constitutional Court, economic crisis, public expenses, the right to a pension, the right to work, Constitution.*

Problema cumulării pensiei cu salariul obținut în sectorul public frământă societatea românească de mai mulți ani, opinia publică fiind nemulțumită de faptul că pensionari cu pensii mari, de serviciu sau nu, sunt angajați sau reangajați în sectorul public în funcții plătite cu salarii de asemenea mari. Legiuitorul nu a reușit să găsească o soluție satisfăcătoare, care să împace atât aspirațiile firești ale societății, cât și exigențele constituționale, în afară de măsura temporară și excepțională luată prin Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar

Internațional<sup>1</sup>. Dar tocmai caracterul ei temporar, excepțional și justificat pe baza art. 53 din Constituție a „salvat-o” la Curtea Constituțională<sup>2</sup>, măsurile cu caracter permanent și lipsite de o justificare constituțională fiind sistematic declarate neconstituționale<sup>3</sup>. Altfel spus, Curtea nu consideră neconstituțională interdicția în sine a cumulului: „Nicio dispoziție constituțională nu împiedică legiuitorul să suprimă cumulumul pensiei cu salariul, cu condiția ca o asemenea măsură să se aplice în mod egal pentru toți cetățenii, iar eventualele diferențe de tratament [...] să aibă o rațiune licită”<sup>4</sup>. Ilustrând aceste exigențe, Legea nr. 329/2009 menționată a fost emisă într-un context de criză economică, care a fost asimilat, prin amenințarea pe care o reprezenta pentru stabilitatea economică a țării, siguranței naționale - unul din motivele prevăzute de art. 53 din Constituție, care justifică restrângeri ale drepturilor și libertăților fundamentale -, interdicția cumulului fiind nu doar justificată astfel, ci și limitată la cei a căror pensie depășea un anumit plafon (salariul mediu brut pe economie). Persoana aflată în situație de cumul interzis trebuia să opteze între continuarea activității - deci plata salariului - și plata pensiei, în caz de neexercitare a opțiunii raportul de muncă sau de serviciu urmând a înceta de drept.

Nu intenționăm să analizăm în detaliu nici legislația în materie, nici deciziile Curții. Ceea ce a prilejuit scrierea acestui articol este faptul că nu suntem de acord cu toate raționamentele Curții exprimate în una sau alta din deciziile ei pe această temă, nici cu toate cele ale legiuitorului. De aceea vom și încerca la final să conturăm o soluție satisfăcătoare din toate punctele de vedere.

Ceea ce este surprinzător în atitudinea legiuitorului este faptul că el nu a interzis angajarea pensionarilor în posturi din sectorul public, cum ar fi fost mai logic, ci a obligat persoanele angajate sau care urmau să se angajeze să opteze între pensie și salariu, sub sancțiunea fie a suspendării plății pensiei<sup>5</sup>, fie a încetării raportului de muncă sau de serviciu<sup>6</sup>, fie a ambelor, în funcție de cum raportul de

---

<sup>1</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 761 din 9 noiembrie 2009.

<sup>2</sup> A se vedea Decizia nr. 1414/2009, publicată în Monitorul Oficial nr. 796 din 23.11.2009.

<sup>3</sup> A se vedea Decizia nr. 375/2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 591 din 08.07.2005, Decizia nr. 521/2023, publicată în Monitorul Oficial nr. 1043 din 17.11.2023. Este de remarcat faptul că prin Decizia nr. 82/2009, publicată în Monitorul Oficial nr. 33 din 16.01.2009, Curtea a admis excepția fiindcă era în discuție o Ordonanță de urgență, motivele de fond nemaifiind analizate. Or, printr-o ordonanță nu se poate restrânge exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale. Având însă în vedere că ordonanța a fost emisă tot într-un context de criză economică, invocat ca atare de ea, și că instituția praguri sub care cumulumul era permis, precum și excepții „sociale” de la regula interdicției (beneficiarii de pensie de invaliditate de gradul III, copiii orfani de ambii părinți, până la o anumită vârstă, nevăzătorii), ne putem hazarda să presupunem că măsura ar fi fost considerată constituțională.

<sup>4</sup> Decizia nr. 375/2005 cit.

<sup>5</sup> A se vedea Ordonanța de Urgență nr. 230/2008 pentru modificarea unor acte normative în domeniul pensiilor din sistemul public, pensiilor de stat și al celor de serviciu, publicată în Monitorul Oficial nr. 4 din 5 ianuarie 2009.

<sup>6</sup> A se vedea Legea nr. 329/2009 cit.

muncă este în curs sau se naște după intrarea în vigoare a legii<sup>7</sup>; există însă și reglementări care nu sunt clare în acest sens, prevăzând doar că se interzice cumulumul, fără a preciza dacă pensionarii în discuție nu pot fi angajați sau, deși angajați, nu pot primi salariul aferent postului sau trebuie să opteze între salariu și pensie<sup>8</sup>. Or, așa cum a arătat și opinia separată la Decizia nr. 1414/2009 citată, salariul i se cuvine persoanei în discuție pentru munca prestată în prezent, în timp ce pensia i se cuvine pentru munca prestată până în momentul ieșirii la pensie. Are dreptate, deci, Curtea când afirmă<sup>9</sup> că dreptul la pensie, odată dobândit prin îndeplinirea condițiilor legale (stagiul de cotizare și vârstă), nu mai poate fi condiționat de niciun element exterior lui, cum este exercitarea dreptului la muncă și, corespunzător, primirea unui salariu. Or, suspendarea plății pensiei este în fapt o suprimare a dreptului la pensie și nu doar o condiție suspensivă pentru continuarea activității sau pentru încadrarea în muncă, așa cum afirmă opinia concurentă la aceeași decizie, căci dreptul la pensie este iluzoriu fără primirea pensiei însăși (mai ales că pensia suspendată nu-i este restituită persoanei la încetarea situației); de asemenea, cum arată în mod corect Curtea, suspendarea plății pensiei aduce atingere și dreptului de proprietate (pensia fiind o creanță asupra statului). Opinia concurentă mai afirmă că suspendarea plății pensiei nu se produce fără exercitarea dreptului de opțiune, ceea ce este inexact: legea atacată prevedea expres că, dacă opțiunea nu este exprimată într-un anumit termen, suspendarea plății are loc de drept. De asemenea, nici exercitarea dreptului la muncă nu poate fi condiționată de factori care nu au legătură cu munca ce urmează a fi practică (precum calificarea profesională, posesia unei diplome, a unui atestat etc.), mai precis de exercitarea altui drept fundamental, în cazul acesta dreptul la pensie. Din acest punct de vedere greșește din nou opinia concurentă menționată când susține că nu există un drept al pensionarului la muncă, drept care ar reieși din decizia Curții. Curtea nu s-a exprimat astfel, ea a statuat doar că dreptul la muncă nu poate fi suprimat sau limitat nici pentru pensionari. Considerăm însă că instanța constituțională greșește și ea atunci când, în aceeași decizie, analizează dreptul la muncă ca pe un drept care implică o obligație pozitivă concretă din partea statului, subînțeleasă obligația de a angaja/de a menține în post. Or, dreptul la muncă este în realitate o libertate, adică un drept care implică doar o obligație generală de abținere din partea celorlalți, inclusiv a statului, de a împiedica o persoană să se angajeze dacă aceasta găsește o persoană dispusă (și nu obligată) s-o angajeze. Dar,

---

<sup>7</sup> Legea privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, nepublicată deoarece a fost atacată înainte de promulgare și nu a trecut încă de procedura reexaminării.

<sup>8</sup> A se vedea Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial nr. 653 din 22 iulie 2005, în care era vorba doar de magistrați, de pensionarea lor obligatorie la împlinirea vârstei standard și de interdicția de a cumula pensia de serviciu cu salariul de magistrat indiferent de nivelul pensiei.

<sup>9</sup> A se vedea Decizia nr. 521/2023 cit.

atunci când statul e angajatorul (fie și indirect, prin intermediul organelor și instituțiilor sale), el nu încalcă libertatea muncii atunci când refuză să angajeze sau să mențină în post pensionari, deoarece în acest caz el nu e un terț față de raportul de muncă, ci chiar una din părțile lui actuale sau potențiale; or, așa cum am arătat mai sus, din punct de vedere constituțional nimeni (nici chiar statul) nu are obligația de a angaja pe cineva. Modalitatea aleasă de stat – legea – nu este însă cea corectă. Vom mai reveni asupra acestui aspect.

Un alt aspect criticabil al unora din reglementările<sup>10</sup> adoptate în această materie este aplicarea interzicerii cumulului la întreg sectorul public, adică nu numai la autoritățile și instituțiile publice (sectorul bugetar), ci și la regiile autonome, companiile și societățile naționale, societățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat. Desigur, din punct de vedere „moral” aplicarea măsurii la întreg sectorul public se justifică, dar, dacă se are în vedere reducerea presiunii pe bugetul de stat – invocat ca motiv exclusiv în Legea nr. 329/2009 și în Ordonanța de Urgență nr. 230/2009, și ca motiv secundar în Legea privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare... –, extinderea nu se mai justifică. Regiile autonome, societățile și companiile naționale și societățile comerciale se finanțează parțial sau total, din activitățile pe care le prestează, nu din bugetul de stat, ele fiind deci agenți economici. Apoi, cum judicios a arătat opinia separată la Decizia nr. 1414/2009, salariile se plătesc din bugetul de stat, iar pensiile din bugetul asigurărilor sociale de stat. În fine, noi mai adăugăm și că, dacă postul ocupat de un pensionar trebuie să fie suprimat din organigramă pentru a elimina necesitatea plății unui salarriu, nu este nevoie de prevederi legislative speciale în sensul interzicerii cumulului pensiei cu salariul, cei în drept putând lua măsuri punctuale administrative de reorganizare a instituției. Deci, oricum s-ar aborda problema și indiferent de existența sau inexistența unei situații de criză economică, interdicția cumulului nu se justifică pentru agenții economici de stat, presiunea pe buget fiind inexistentă sau redusă.

Opinia concurentă la Decizia nr. 521/2023 are parțial dreptate să susțină că instanța constituțională se contrazice atunci când în jurisprudența ei anterioară vorbea de o limitare a dreptului la muncă și la pensie, în timp ce acum vorbește de suprimarea lor. Dacă în cazul dreptului la pensie putem vorbi de suprimare în toate reglementările care au făcut obiectul sesizărilor Curții, deoarece, așa cum s-a mai arătat, suspendarea plății pensiei echivalează cu acest lucru, dreptul la muncă este doar limitat, deoarece toate reglementările vizau doar sectorul public sau chiar doar o parte a lui (justiția); deci, pensionarul nu este împiedicat la modul total să se angajeze sau să rămână în post, el putându-se angaja în sectorul privat. Din acest punct de vedere motivarea Curții în ultima decizie este eronată, căci ea consideră că Legea privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele

---

<sup>10</sup> Ordonanța de Urgență nr. 230/2008, Legea nr. 329/2009 cit.

care îndeplinesc condițiile de pensionare.....suprimă dreptul la muncă prin faptul că nu mai instituie un plafon al pensiei sub care persoana poate cumula, așa cum făcea Legea nr. 329/2009. Or, atât suprimarea, cât și limitarea unui drept trebuie să se raporteze la fiecare persoană în discuție, nu la sfera persoanelor afectate de reglementare: dacă persoana nu (mai) are dreptul să lucreze nicăieri, atunci se poate vorbi de o suprimare; dacă ea poate lucra în unele sectoare/ramuri/instituții etc., atunci se poate vorbi de o limitare. Desigur, limitarea trebuie să respecte exigențele constituționale: să existe unul din motivele permise de art. 53, să fie nediscriminatoriu aplicate, să fie proporționale și să nu afecteze existența dreptului (adică să nu-l suprimă în fapt). Or, în cazul Legii privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare.....nu există niciunul din motivele menționate în art. 53; pe lângă că reducerea presiunii pe buget și necesitatea de a se face economii cu cheltuielile de personal (nedocumentate statistic de legiuitor) sunt menționate doar în secundar, în principal fiind invocate îmbătrânirea activă la locul de muncă (prin continuarea activității fără pensionare la împlinirea vârstei standard) și numărul prea mare de cumularzi (pentru care nu s-au avansat de către legiuitor date statistice), nu se invocă de către legiuitor faptul că presiunile pe buget și cheltuielile prea mari ar pune în pericol stabilitatea economică și, deci, ar afecta siguranța națională. Astfel că instanța constituțională, considerând, așa cum am văzut, că în discuție este o suprimare și nu o limitare, n-a mai analizat îndeplinirea condițiilor de nediscriminare și de proporționalitate. Opinia concurentă care, dimpotrivă, a apreciat că avem de-a face cu o limitare, a analizat ea cele două condiții menționate, ajungând la concluzia că măsura este atât discriminatorie, cât și disproporționată prin faptul că nu instituie un plafon de pensie sub care cumulumul să fie permis. Avem îndoieli însă că lipsa plafonului face ca reglementarea să fie discriminatorie. S-ar putea susține, așa cum au făcut autorii sesizării în cazul Deciziei nr. 1414/2009, că tocmai existența unui plafon ar face-o astfel: de ce unii pensionari ar avea dreptul să cumuleze și alții nu, doar pentru că au pensia sub sau peste un plafon? Raportat la scopul sau la unul din scopurile urmărite de legiuitor în toate reglementările care au făcut obiectul jurisprudenței Curții - reducerea presiunii pe buget prin reducerea cheltuielilor cu personalul -, toți pensionarii se află în aceeași situație, indiferent de nivelul pensiei lor; dacă s-ar fi invocat și un obiectiv de natură socială - ajutarea celor cu pensii mici -, atunci criteriul ar fi fost unul pe baza căruia s-ar fi putut face o diferențiere legitimă. De fapt, legea este discriminatorie deoarece, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, așa cum au arătat autorii sesizării de neconstituționalitate, permite excepții de la aplicarea ei, adică categorii de persoane care pot cumula, cum ar fi persoanele alese în funcții de autoritate sau demnitate publică, personalul didactic de predare din învățământ, persoanele care ocupă funcții clericale sau funcții de specialitate artistică și persoanele care exercită un

mandat în cadrul autorităților administrative autonome aflate sub control parlamentar și care se finanțează integral din venituri proprii; de asemenea, legea creează o discriminare între personalul didactic de predare din învățământul superior și personalul de cercetare și cel didactic și de cercetare asociat din învățământul superior, altfel spus în cadrul aceleiași profesii. Caracterul proporțional trebuie apreciat și el în raport cu fiecare persoană în parte, nu cu sfera persoanelor afectate. Astfel, în acest caz - al Legii privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare... - măsura nu e disproporționată fiindcă îi afectează pe toți pensionarii, în timp ce dacă ar exista un plafon ea ar fi proporțională.

Atât Curtea, cât și opinia concurentă consideră retroactivă Legii privind unele măsuri pentru continuarea activității de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare..., deoarece ea intervine și în raporturile de muncă/de serviciu existente. În ceea ce ne privește, considerăm eronată această orientare, deoarece legea dispune doar pentru efectele viitoare ale raporturilor aflate în desfășurare: ea nu anihilează efectele consumate, altfel spus nu consideră nul pentru trecut cumulul de pensii și salarii, ci doar prevede că din momentul intrării ei în vigoare pensionarii angajați trebuie să opteze între pensie și continuarea raportului de muncă sau de serviciu. Fiind vorba de *facta pendentia*, legea nouă poate reglementa raporturile în curs fără a fi considerată retroactivă. Din acest punct de vedere nu are relevanță faptul că angajatorul și-a dat deja (în trecut) acordul la nașterea și apoi la continuarea raportului de muncă sau de serviciu, acest acord nefiind considerat nul. Pur și simplu legea impune un nou acord, în condiții noi. Este de remarcat faptul că jurisprudența constituțională este contradictorie sub acest aspect, în decizii anterioare Curtea statuând că nu este retroactivă o lege care intervine în raporturi existente!<sup>11</sup>

Opinia concurentă la Decizia nr. 521/2023 echivalează suspendarea plății pensiei cu acordul angajatorului, considerând că din moment ce continuarea raportului de muncă sau de serviciu este condiționată de acest acord (pentru care legea nici măcar nu prevede criterii obiective și raționale), ea poate fi condiționată și de suspendarea plății pensiei. Or, situațiile nu sunt echivalente. Dacă legea nu poate impune o condiție care să conștă în neexercitarea altui drept fundamental, ea poate și chiar trebuie să ceară acordul angajatorului, căci în definitiv acesta este

---

<sup>11</sup> Decizia nr. 3/1993, publicată în Monitorul Oficial nr. 95 din 17 mai 1993. Decizia nr. 5/1993, publicată în Monitorul Oficial nr. 129 din 17 iunie 1993. Decizia nr. 294/2004, publicată în Monitorul Oficial nr. 887 din 29 septembrie 2004. În aceste decizii Curtea a afirmat că legea nouă nu poate atinge (pentru trecut) dreptul născut sub legea anterioară, dar îi poate modifica pentru viitor regimul juridic sau poate suprima producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi (deci poate suprima și un drept, n.n.), nefăcând altceva decât să reglementeze în domeniul ei propriu de aplicare.

cel care, în temeiul libertății contractuale (alt drept fundamental), decide angajarea, respectiv reangajarea unui pensionar fost salariat de-al său; de altfel, unele legi care reglementau/reglementează regimul pensiilor cereau/cer acordul angajatorului pentru continuarea activității de către persoana care îndeplinește condițiile de pensionare și nu dorește să se pensioneze<sup>12</sup>.

În ceea ce privește posibilă soluție, alta decât stabilirea unui plafon al pensiei, care să satisfacă deopotrivă așteptările legitime ale opiniei publice și exigențele constituționale, deși din motivarea Curții, în Decizia nr. 521/2023, reiese indirect că statul nu poate nici interzice angajarea în sectorul public („beneficiul pensiei... nu conferă legiuitorului o marjă de apreciere cu privire la stabilirea locurilor de muncă în care pensionarul poate sau nu să lucreze - inclusiv în funcție de sursa de finanțare a respectivelor locuri de muncă”), am arătat la început de ce nu împărtășim o asemenea orientare. Mai bine zis, desigur, statul nu poate interzice expres pensionarilor acest lucru, dar poate interzice persoanelor juridice de stat, indiferent de natura lor (chiar dacă pentru sectorul economic nu suntem de acord cu interdicția), să angajeze pensionari. Aceasta deoarece el este „patronul” acestor persoane juridice. Deci, el o poate face nu în calitate de legiuitor, de autoritate publică a societății, ci de „patron”, adică de angajator (fie el indirect). Aceasta mai înseamnă că nu legea este instrumentul potrivit pentru o atare interdicție, ea fiind neconstituțională și în optica noastră (chiar dacă pentru motive diferite de ale Curții), ci actele de gestiune pentru sectorul economic, respectiv actele administrative pentru fiecare autoritate și instituție publică în parte sau pentru toate odată. Astfel, nimic nu poate împiedica statul să dea mandat reprezentanților săi în persoanele juridice cu caracter economic să nu angajeze pensionari, după cum nimic nu-l poate împiedica să emită acte administrative în același sens adresate autorităților din subordinea lui sau plătite de la buget. S-ar putea obiecta că asemenea acte ar fi nelegale pentru sectorul bugetar, pentru care există, într-adevăr, legi speciale privind salarizarea și angajările. Dar nimic nu împiedică abrogarea legilor speciale sau a prevederilor din ele care se referă la angajări, în locul lor urmând a fi aplicat Codul muncii. Statul ar deveni astfel un angajator ca oricare altul, care își stabilește condițiile de angajare în virtutea libertății contractuale, cel puțin pentru pensionarii care se vor angaja în viitor. Pentru cei aflați deja într-un raport de muncă este suficient să se păstreze acordul persoanei juridice respective, care și actualmente trebuie dat anual, urmând ca, dacă statul decide așa prin acte administrative, acel acord să nu mai fie dat pentru pensionari.

S-ar mai putea recurge și la interdicția prin lege pe motivul (real, de altfel) combaterii șomajului, deoarece șomajul duce la scăderea nivelului de trai, putând

---

<sup>12</sup> A se vedea Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii.

pune în pericol ordinea publică (dacă e masiv) și punând efectiv în pericol dreptul fundamental la un nivel de trai decent (indiferent de numărul de persoane afectate); măsura ar putea fi, deci, justificată pe temeiul art. 53 din Constituție. Cu toate acestea, soluția este mai puțin bună decât cea propusă mai sus, deoarece presupune să se dovedească cu date statistice că la toate posturile din sectorul public ocupate de pensionari în prezent ar exista candidați, ceea ce nu e sigur; în plus, cum orice restrângere trebuie să fie temporară, interdicția cumulului nu s-ar mai justifica din momentul în care s-ar demonstra că nu mai există șomeri doritori să ocupe posturile deținute de pensionari.