

Nelegalitatea diminuării unor categorii de pensii, prin prisma neretroactivității legii civile

Prof. univ. dr. Tiberiu MEDEANU*
Facultatea de Drept
Universitatea de Vest din Timișoara

Abstract

Promulgation of regulations related to some social rights of non-retroactivity principle questioned the civil law. Courts from Romania have applied of non-retroactivity principle questioned in most cases involving the rights clearly established with finality, such as pension rights. There were also solutions to the contrary, the courts have made use of state law to change social policies and the binding force of Constitutional Court decisions. Divergent legal practice is useful and necessary to examine the non-retroactivity principle of civil law in terms of legal doctrine and jurisprudence.

Keywords: *Non-retroactivity of civil law; social rights; reducing pension*

Rezumat

Instanțele din România au aplicat principiul neretroactivității legii civile în majoritatea cauzelor care se refereau la drepturi stabilite în mod cert, cu caracter definitiv, cum este dreptul la pensie. Au existat și soluții contrare, în care instanțele s-au prevalat de dreptul statului de a modifica politicile sociale și de caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale. Practica judiciară divergentă face utilă și necesară examinarea principiului neretroactivității legii civile prin prisma doctrinei juridice și a jurisprudenței.

Cuvinte-cheie: *neretroactivitatea legii civile; drepturi sociale, reducerea pensiei*

1. Diminuarea unor categorii de pensii prin Legea nr. 119/2010 și prin Decizia Curții Constituționale nr. 873/2010

Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor a decis că pensiile de serviciu reglementate de legile speciale devin pensii în

* tiberiu.medeanu@drept.uvt.ro

înțelesul Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii. În această categorie se includeau: pensiile militare de stat; pensiile polițiștilor și ale funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciarelor; pensiile judecătorilor, procurorilor și magistraților-asistenți ai Curții Constituționale; pensiile personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea; pensiile personalului diplomatic și consular; pensiile funcționarilor publici parlamentari; pensiile deputaților și senatorilor; pensiile personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă; pensiile personalului Curții de Conturi¹. Ca urmare, au fost reduse aceste pensii în mod drastic, cu peste 50%.

Prevederile legislative enumerate au fost atacate la Curtea Constituțională de Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite². Sesizarea cuprinde numeroase argumente, sistematizate în 5 puncte, iar pct. 3 se referă la neretroactivitatea legii în acest domeniu, precizând: „*Dispozițiile Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, care prevăd recalcularea pensiilor de serviciu, contravin și prevederilor art. 15 alin.(2) din Constituție, potrivit cărora legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile*”.

Înalta Curte de Casație și Justiție a transmis ulterior Curții Constituționale punctul de vedere al Avocatului Poporului, exprimat la solicitarea Asociației "Themis-Casația" a foștilor judecători și magistrați-asistenți ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, prin care se arată că diminuarea pensiilor încalcă dreptul fundamental la proprietate și reguli de drept, precum cele referitoare la drepturile câștigate³.

Președintele Senatului a transmis Curții Constituționale punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată pentru mai multe motive, între care este enumerat și principiul neretroactivității legii⁴.

Prin Decizia nr. 873 din 25 iunie 2010⁵ Curtea Constituțională a decis că sunt neconstituționale numai prevederile referitoare la reducerea și recalcularea pensiilor judecătorilor, procurorilor și magistraților-asistenți ai Curții Constituționale. În privința celorlalte categorii profesionale s-a decis că legea este constituțională⁶.

¹ Legea nr. 119/2010 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 441 din 30 iunie 2010, art. 1.

² Ședința din data de 15 iunie 2010, Hotărârea nr. 2 a Secțiilor Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, votată de cei 86 de judecători prezenți din totalul de 113 judecători în funcție ai instanței supreme.

³ ICCJ, adresa nr. 108 din data de 22 iunie 2010.

⁴ Senatul României, adresa nr. 8.231 din 23 iunie 2010: „*Dispozițiile Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor pun în discuție și încălcarea prevederilor art. 15 alin. (2) din Constituție*”.

⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010.

⁶ Aspecte asemănătoare sunt specifice Dec. CC nr. 871/2010, care constituie obiectul altui articol.

Referitor la critica de neconstituționalitate privind încălcarea art. 15 alin. (2) din Constituție privind neretroactivitatea legii, Curtea Constituțională a motivat că *„Pensiile speciale, nefiind un privilegiu, ci fiind instituite de către legiuitor în considerarea unui anumit statut special al categoriei profesionale respective, pot fi eliminate dacă există o rațiune suficient de puternică spre a duce în final la diminuarea prestațiilor sociale ale statului sub forma pensiei. Or, în cazul de față, o atare rațiune este, așa cum rezultă din expunerea de motive a legii criticate, atât grava situație de criză economică și financiară cu care se confruntă statul (bugetul de stat și cel al asigurărilor sociale de stat), cât și necesitatea reformării sistemului de pensii, prin eliminarea inechităților din acest sistem”*.

Având în vedere acestea, Curtea Constituțională a constatat că în conceptul de drepturi câștigate pot intra doar prestațiile deja realizate până la intrarea în vigoare a noii reglementări, și numai dacă legiuitorul ar fi intervenit asupra acestor prestații deja încasate s-ar fi încălcat dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție, referitor la neretroactivitatea legii.

Pentru a argumenta acest raționament Curtea Constituțională a invocat Decizia nr. 458/2003⁷, prin care 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”*.

2. Neconstituționalitatea Legii nr. 119/2010 și a Deciziei nr. 873/2010 a Curții Constituționale

Argumentele invocate de Curtea Constituțională în Decizia nr. 873/2010 sunt vulnerabile, deoarece se referă la situații care nu sunt aplicabile în cazul pensiilor. Astfel, pensia este echivalentă cu un contract civil, prin care statul, reprezentat de Casa Națională de Pensii, se obligă la o prestație de natură pecuniară în favoarea unei persoane, cu respectarea reglementărilor legale în vigoare în acel moment. Această prestație este acordată în temeiul activităților anterioare ale persoanei respective, avându-se în vedere quantumul contribuției la fondul de pensii sau specificul unor profesii, în funcție de actele normative în vigoare la data pensionării.

Pensionarea are caracteristicile unui contract civil, pentru că beneficiarul are dreptul să accepte pensionarea sau să continue activitatea, în special în cazul pensionării anticipate. Beneficiarul pensiei anticipate are în vedere quantumul pensiei, ritmicitatea achitării acesteia și alte eventuale avantaje, cum ar fi dreptul

⁷ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 24 din 13 ianuarie 2004.

de a cumula pensia cu venituri din alte activități. Aceste avantaje au fost luate în considerare în special de militarii și polițiștii care au acceptat pensionarea anticipată, în cadrul reformelor care au vizat instituțiile în care au activat.

Chiar în cazul pensionării pentru limită de vârstă, beneficiarul poate opta pentru amânarea dreptului de a beneficia de pensie, pentru a continua alte activități care îi pot aduce venituri mai mari, în situația interdicției de a le cumula cu pensia.

Natura juridică a actului prin care se realizează pensionarea poate fi analizată în mod diferit, în funcție de pensionarea anticipată, pensia de invaliditate sau pensionarea la limită de vârstă. Indiferent de acest aspect, este incontestabil caracterul civil al acestui contract și faptul că momentul inițial se situează cu mult timp înaintea emiterii deciziei de pensionare, deoarece numeroase persoane optează pentru anumite profesii și în funcție de reglementările legale în privința vârstei de pensionare sau a cuantumului pensiei.

Sub unele aspecte, pensionarea poate fi comparată cu asigurarea obligatorie, care deși este un contract de adeziune își păstrează caracterul contractual⁸.

Într-un stat de drept nu este admisibil să se modifice în mod aleatoriu și imprevizibil, la intervale scurte și în defavoarea beneficiarilor, reglementările referitoare la vârsta de pensionare, cuantumului pensiei, modalitatea de calcul etc. Aceste aspecte au fost avute în vedere când s-a decis majorarea vârstei de pensionare, în etape și cu mult timp înainte de aplicarea efectivă a noilor criterii.

Neretroactivitatea legii este specifică domeniului civil, fiind menționată expres în Legea pentru punerea în aplicare a noului Cod civil, în care se precizează „*Contractul este supus dispozițiilor legii în vigoare la data când a fost încheiat în tot ceea ce privește încheierea, interpretarea, efectele, executarea și încetarea sa. Modificarea contractului se face cu respectarea tuturor condițiilor prevăzute de legea în vigoare la data modificării*”⁹.

În cazul pensiilor profesionale, convenția dintre stat și beneficiar a vizat cuantumul total al pensiei, neexistând nicio clauză referitoare la posibilitatea recalculării acesteia în funcție de contribuția efectivă a titularului la fondul de pensii.

Niciuna dintre părți nu poate reveni ulterior unilateral asupra elementelor fundamentale ale pensiei, spre deosebire de salariu, care poate fi renegociat, deoarece beneficiarul continuă să aibă obligații ce derivă din activitatea prestată la angajator.

Pensionarul nu are de îndeplinit nicio obligație pentru a beneficia de pensie în cuantumul stabilit inițial, deoarece obligațiile specifice profesiei au încetat o dată cu

⁸ A se vedea C. Toader, *Drept civil, contracte speciale*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 346.

⁹ Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 409 din 10 iulie 2011.

contractul de muncă. El nu mai are dreptul să renegocieze pensia, în modul specific unor salariați. În funcție de vârstă sau de anumite conjuncturi pierde uneori și dreptul de a se reangaja, pentru a obține o eventuală recalculare avantajoasă a pensiei, chiar dacă nu a ajuns la vârsta maximă admisă pentru anumite profesii.

Schimbările succesive ale legislației din domeniul pensiilor au generat uneori situații anacronice, în care pensiile obținute într-o anumită perioadă au fost mai mari decât cele de care au beneficiat cei care s-au pensionat ulterior, dar nu s-a procedat la uniformizarea lor în defavoarea celor cu cuantum ridicat.

Dacă statul ar avea dreptul să revină asupra cuantumului pensiilor aflate în plată, ar putea modifica și clauze. Aceleași drepturi ar putea reveni în viitor societăților care administrează fondurile pentru pensiile private.

Decizia nr. 458/2003¹⁰, invocată ca argument de Curtea Constituțională se referă la alte situații de neretroactivitate a legii, care nu pot fi comparate cu pensiile. Astfel, decizia respectivă se referă la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 62 alin. (1) din Legea nr. 521/2002 privind regimul de supraveghere și autorizare a producției, importului și circulației unor produse supuse accizelor, iar Judecătoria Brăila a formulat opinia că „*Textul atacat înfrânge în mod flagrant principiul neretroactivității legii, consacrat expres în dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituția României*”.

Curtea Constituțională a omis să se refere la alte decizii, în care a decis în mod contrar cu privire la pensii, declarând neconstituționale toate actele normative anterioare, prin care s-a încercat în mod repetat diminuarea unor categorii de pensii aflate în plată.

Astfel, în Decizia nr. 375/2005, lit. h), în care s-a analizat și constituționalitatea art. 72-80, art. 81 alin. (1)-(7) și art. 83-86 din Legea nr. 303/2004, Curtea Constituțională 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 lor în vigoare*”¹¹.

În același sens s-a pronunțat Curtea Constituțională și prin Decizia nr. 57/2006 care prevede că: „*Aspectele referitoare la exercitarea 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*”¹².

¹⁰ Dec. CC nr. 458/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 24 din 13 ianuarie 2004.

¹¹ Dec. CC nr. 375/2005 referitoare la sesizările de neconstituționalitate a Legii privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 591 din 8 iulie 2005.

¹² Dec. CC nr. 57/2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 alin. (2) și art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2005 privind recalcularea pensiilor din sistemul public,

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 recalculată intrând în plată numai de la data emiterii deciziei. În cazurile în care din recalculare rezultă un quantum mai mare al pensiei, se va plăti acesta, iar dacă noul quantum 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”¹³.

În Decizia nr. 82/2009 referitoare la neconstituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 230/2008, Curtea Constituțională a precizat că: „actul normativ criticat nu poate desființa un drept câștigat, de vreme ce dreptul la pensie este un drept garantat de art. 47 alin. (2) din Constituție”¹⁴.

Așa cum observa Curtea Constituțională în una dintre deciziile sale: „Consecințele înscrierii principiului neretroactivității în Constituție sunt foarte severe și probabil, tocmai de aceea, soluția aceasta nu se întâlnește în foarte multe țări, dar în același timp ridicarea la rangul de principiu constituțional se justifică prin faptul că asigură în condiții mai bune securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul de drept, precum și datorită faptului că blochează nesocotirea separației dintre puterea legislativă, pe de o parte, și puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept”¹⁵.

3. Doctrina, referitoare la neretroactivitatea legilor în domeniul pensiilor

Unul din marii specialiști în domeniul dreptului civil arăta că: „Dacă ceea ce s-a făcut în conformitate cu legea în vigoare ar putea fi neconținut stricat de legea

provenite din fostul sistem al asigurărilor sociale de stat, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 164 din 21 februarie 2006.

¹³ Dec. CC nr. 120/2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor 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. 204 din 26 martie 2007.

¹⁴ Dec. CC nr. 82/2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 16 ianuarie 2009.

¹⁵ Dec. CC nr. 9/1994 privind neconstituționalitatea prevederilor art. V alin. (7) din Legea nr. 59/1993 pentru modificarea Codului de procedură civilă, a Codului familiei, a Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990 și a Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 326 din 25 noiembrie 1994.

nouă, orice prevedere în timp ar fi cu neputință și ordinea juridică însăși ar fi amenințată pe măsură ce s-ar slăbi încrederea în securitatea drepturilor și în stabilitatea circuitului civil Dacă legea nouă nu ar respecta ceea ce a fost făcut în cadrul prevederilor legii vechi, încrederea ar dispărea și, odată cu ea, ar fi atinsă autoritatea legii, căci voința de a da ascultare permisiunilor, ordinelor și opiniilor legale, ar fi, desigur, în bună măsură demobilizată dacă cel ce s-a supus lor nu ar fi sigur că, procedând astfel, va sta sub scutul legii”¹⁶.

În doctrină s-a mai arătat că: „Dreptul la pensie este un drept obținut prin muncă, ce devine exigibil odată cu decizia de pensionare. Este inadmisibilă măsura legislativă ce vine să statueze unilateral că obligațiile statului se modifică indiferent de obligațiile asumate anterior. Necesitatea unor măsuri pentru echilibrarea sistemului de asigurări sociale este evidentă, însă atunci când aceste măsuri încalcă principii elementare de drept, nu se pune doar problema că eventualul lor succes devine îndoielnic, ci mai ales că se creează un precedent periculos în istoria postdecembristă – revizuirea drepturilor câștigate la dorința unilaterală a Guvernului, cu nerespectarea valorilor garantate de Constituție și folosirea sistemului legislativ pe post de pârghe”¹⁷.

Ca urmare a consacrării sale constituționale, acest principiu a devenit obligatoriu nu doar pentru judecătorul care aplică legea, ci și pentru legiuitor, care este ținut deopotrivă să-l respecte în procesul de legiferare, neretroactivitatea legii constituind o garanție fundamentală a drepturilor constituționale, îndeosebi a libertății și siguranței persoanei¹⁸.

Într-un studiu realizat de un fost judecător¹⁹ al Curții Constituționale se arată că: „În exercitarea competenței sale, Curtea Constituțională a sancționat în numeroase rânduri, prin constatarea neconstituționalității dispozițiilor legale cu privire la care a fost sesizată, încălcarea principiului neretroactivității legii, contribuind, totodată, la definirea lui”. S-a exemplificat faptul că prin dispozițiile privind reglementarea proprietății, Constituția ar putea desființa sau modifica situații juridice anterioare, existente ca o consecință a unor acte normative preconstituționale, care au avut ca efect trecerea unor bunuri în proprietatea statului, ceea ce ar însemna să se încalce principiul constituțional al neretroactivității legii. Se mai arată că o normă legală trebuie să fie previzibilă, adică să ofere o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice.

¹⁶ A se vedea M. Eliescu, *Aplicarea legii civile în timp și spațiu, Conflicttele de legi*, în *Tratat de drept civil*, Tr. Ionașcu ș.a., Ed. Academiei, București, 1967, partea generală, vol. I, p. 80.

¹⁷ A se vedea L. Seceleanu, *Aplicarea în timp a reglementarilor legale privind pensia*, în „*Dinamica dreptului românesc după aderarea la Uniunea Europeană*”, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 179.

¹⁸ A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României – Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 139.

¹⁹ A se vedea I. Predescu, M. Safta, *Principiul securității juridice, fundament al statului de drept; repere jurisprudențiale* – <http://ccr.ro/ccroid>.

Sub acest aspect, principiul securității juridice se corelează cu un alt principiu, dezvoltat în dreptul comunitar, și anume principiul încrederii legitime, care impune ca legislația să fie clară și predictibilă, unitară și coerentă. De asemenea, impune limitarea posibilităților de modificare arbitrară a normelor juridice și stabilitatea regulilor instituite prin acestea²⁰.

Concluzii

Schimbarea politicii legislative în domeniul pensiilor profesionale a determinat adoptarea unor acte normative care au nesocotit principiul neretroactivității legii civile. Diminuarea drastică a unor categorii de pensii a determinat sesizarea Curții Constituționale, care a fost pusă în fața unor alternative delicate, pronunțând soluții contradictorii cu privire la diminuarea cuantumului unor categorii de pensii și drepturi de natură socială.

Deciziile pronunțate în acest sens după anul 2010 contravin anterioarei jurisprudențe a Curții Constituționale și opiniilor din doctrină.

O lege nouă care se referă la raporturi civile definitive sub imperiul altei legi, nu le poate modifica, trebuind să respecte suveranitatea legii anterioare.

²⁰ Dec. CC nr. 159/1999 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. III din Decretul nr. 218/1960 pentru modificarea Decretului nr. 167/1958 privitor la prescripția extinctivă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 52 din 2 februarie 2000.