CONSILIUL ECONOMIC ŞI SOCIAL
Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, Bucureşti, cod poştal: 020027
Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34 Fax: 021.316.31.31
021.310.23.57, 021.316.31.33
Cod fiscal: 10464660 E-mail: ces@ces.ro www.ces.ro

Membru fondator al Asociaţiei Internaţionale a Consiliilor Economice şi Sociale şi Instituţiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice şi Sociale şi Instituţiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic şi Social este organ consultativ al Parlamentului şi al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înfiinţare, organizare şi funcţionare." (Art. 141 din Constituţia României revizuită)

Nr. 7045/28.10.2026

Biroul permanent al Senatului
Bp. 565 / 30.10.2026

Biroul permanent al Senatului
L655 / 23.11.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea art.513 din Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, precum şi pentru completarea art.52 din Legea nr.53/2003 - Codul muncii (b565/14.10.2026)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Economic şi Social, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare şi funcţionare, Consiliul Economic şi Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru completarea art.513 din Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, precum şi pentru completarea art.52 din Legea nr.53/2003 - Codul muncii (b565/14.10.2026).*

CONSILIUL ECONOMIC ŞI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Economic şi Social, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, în şedinţa din data de 28.10.2026, desfăşurată online, conform prevederilor art. 30 alin. (1) din Regulamentul de organizare şi funcţionare, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare:**

1. Diminuarea drepturilor aferente perioadei de suspendare şi pretinsa dublă compensare

- problema pretinsei duble compensări a funcţionarului public.

Art. I din propunerea legislativă introduce art. 513 alin. (5) din Codul administrativ, potrivit căruia drepturile salariale retroactive ar urma să fie diminuate cu salariile şi alte

drepturi încasate de funcționarul public care a lucrat în perioada suspendării. Această soluție ridică probleme de proporționalitate și claritate:

- nu este precizat dacă diminuarea se aplică numai veniturilor aferente aceleiași perioade, dacă se compară valori brute sau nete și ce categorii de drepturi sunt avute în vedere;
- sintagma „alte drepturi încasate" este excesiv de generală, ea ar putea include drepturi care nu au natura unei remunerații pentru munca prestat;
- propunerea legislativă nu distinge între drepturile salariale datorate ca efect al încetării suspendării și eventualele prejudicii suplimentare produse prin măsura inițială. Art. 513 alin. (4) din Codul administrativ prevede reluarea activității și achitarea drepturilor salariale aferente perioadei de suspendare în situațiile enumerate de lege. Introducerea unei diminuări automate schimbă substanțial întinderea acestui drept. Evitarea unei duble compensări pentru același prejudiciu poate reprezenta un obiectiv legitim, dar măsura trebuie justificată și reglementată precis, nu instituită ca regulă generală aplicabilă tuturor veniturilor;

- confuzia juridică gravă între „salariu" și „despăgubire" (Restitutio in integrum). Natura juridică a sumelor: propunerea legislativă califică în mod eronat sumele cuvenite salariatului/funcționarului public pe perioada suspendării ca fiind simple „drepturi salariale". În realitate, în momentul în care suspendarea încetează ca urmare a constatării nevinovăției (achitare, clasare, anularea actului de suspendare), aceste sume dobândesc natura juridică a unei despăgubiri civile;
- principiul reparării integrale a prejudiciului
  Dreptul comun (art. 1381 și următoarele din Codul civil) impune aplicarea principiului restitutio in integrum (repunerea integrală în situația anterioară). Angajatul a fost privat în mod nelegal sau nejustificat de posibilitatea de a-și exercita funcția și de a evolua în carieră. Diminuarea despăgubirii cu veniturile obținute din altă muncă înseamnă că angajatorul culpabil beneficiază financiar de pe urma efortului depus de angajat pentru a-și asigura supraviețuirea;
- completarea art. 513 din Codul administrativ prin introducerea alin. (5) prevede diminuarea drepturilor salariale aferente perioadei de suspendare cu salariile și celelalte drepturi încasate de funcționarul public de la aceeași sau de la o altă autoritate ori instituție publică. Această reglementare instituie un mecanism automat de compensare, fără individualizarea prejudiciului efectiv și fără delimitarea naturii drepturilor salariale supuse deducerii. Obținerea unor venituri prin prestarea efectivă a muncii în perioada suspendării nu justifică, în toate situațiile, diminuarea automată

a drepturilor aferente raportului de serviciu suspendat, în special atunci când sunt afectate drepturi distincte sau componente salariale cu regim juridic diferit.

2. Natura juridică a sumelor datorate și principiul reparării integrale a prejudiciului

- contradicția cu Jurisprudența Curții Constituționale și a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

  Curtea Constituțională a statuat în mod repetat că măsurile reparatorii în cazul încetării suspendării nejustificate au rolul de a șterge integral consecințele unui act administrativ care s-a dovedit a fi lipsit de temei. Prin urmare, legiuitorul nu poate diminua cuantumul acestei reparații fără a goli de conținut însăși protecția stabilității în muncă și a statutului funcționarului public. Înalta Curte de Casație și Justiție, prin deciziile pronunțate în interesul legii (RIL), a stabilit constant că despăgubirea prevăzută de art. 52 alin. (2) din Codul muncii acoperă integral prejudiciul material constând în „salariile și celelalte drepturi de care a fost lipsit salariatul", independent de alte raporturi juridice de muncă pe care acesta le-a contractat temporar cu terțe persoane;

3. Actualizarea cu indicele prețurilor de consum și dobânda legală

- propunerea legislativă limitează nejustificat repararea integrală a prejudiciului. Art. 52 alin. (2) din Codul muncii stabilește că, atunci când se constată nevinovăția salariatului în ipotezele reglementate, acesta beneficiază de o despăgubire egală cu salariul și celelalte drepturi de care a fost lipsit, în temeiul răspunderii civile contractuale. Inițiatorii propun ca această despăgubire să fie actualizată exclusiv cu indicele prețurilor de consum. Această soluție este criticabilă, deoarece confundă două componente juridice diferite:

  - actualizarea cu rata inflației urmărește păstrarea valorii reale a creanței salariale;

  - dobânda legală compensează, în condițiile legii, lipsa de folosință a sumelor care trebuiau plătite la scadență.

- aceste două mecanisme nu au aceeași finalitate și nu se exclud automat. Art. 1535 alin. (1) din Codul civil reglementează daunele moratorii pentru obligațiile bănești neexecutate la scadență, în condițiile stabilite de lege. În plus, art. 166 alin. (4) din Codul muncii prevede posibilitatea obligării angajatorului la daune-interese pentru întârzierea nejustificată a plății salariului sau neplata acestuia. Utilizarea termenului „exclusiv" poate fi interpretată ca o excludere a dobânzii legale și a altor componente ale reparării prejudiciului. În acest fel, proiectul ar putea reduce protecția patrimonială a salariatului prejudiciat de o măsură de suspendare nelegală. Expunerea de motive susține că dobânda ar

determina o îmbogățire fără justă cauză. Argumentul nu este convingător, întrucât dobânda acordată potrivit legii nu reprezintă un beneficiu nejustificat, ci un remediu pentru întârzierea executării unei obligații bănești;

- limitarea actualizării doar cu inflația și eliminarea dobânzilor. Propunerea de a interzice acordarea dobânzilor penalizatoare (art. I alin. 6 și art. II) încalcă dreptul creditorului de a fi despăgubit pentru lipsa de folosință a banilor. Rata inflației (indicele prețurilor de consum) acoperă doar pierderea valorii de cumpărare a banilor (daunul emergent), în timp ce dobânda legală penalizatoare acoperă beneficiul nerealizat (lucrum cessans) ca urmare a întârzierii la plată din culpa angajatorului. Eliminarea dobânzii ar exonera statul sau angajatorul privat de sancțiunea firească pentru executarea cu întârziere a obligațiilor;
- introducerea art. 513 alin. (6) și a art. 52 alin. (2^1), prin care actualizarea drepturilor salariale și a despăgubirilor se realizează exclusiv cu indicele prețurilor de consum, poate conduce la excluderea dobânzii legale și a altor componente reparatorii prevăzute de dreptul comun. Actualizarea cu indicele inflației urmărește conservarea valorii reale a creanței, în timp ce dobânda legală poate compensa prejudiciul produs prin lipsirea creditorului de folosința sumelor datorate. Limitarea exclusivă la actualizarea monetară riscă să transfere asupra salariatului consecințele întârzierii plății, diminuând eficiența mecanismelor de protecție juridică;

4. Corelarea reglementării cu deciziile Curții Constituționale și jurisprudența Înaltei Curți

- modificarea Codului muncii ignoră efectele deciziilor Curții Constituționale. Art. II din propunerea legislativă introduce art. 52 alin. (2^1), potrivit căruia despăgubirea prevăzută la alin. (2), pentru situațiile de la alin. (1) lit. a) și b), ar urma să fie actualizată exclusiv cu indicele prețurilor de consum. Această formulare prezintă o deficiență fundamentală:

  - art. 52 alin. (1) lit. a), care permitea suspendarea contractului individual de muncă pe durata cercetării disciplinare prealabile, a fost declarat neconstituțional prin Decizia CCR nr. 261/2016 și și-a încetat efectele juridice în condițiile art. 147 alin. (1) din Constituție;

  - art. 52 alin. (1) lit. b) teza întâi, referitoare la suspendarea contractului ca urmare a formulării unei plângeri penale de către angajator, a fost declarată neconstituțională prin Decizia CCR nr. 279/2015. Prin urmare, din lit. b) rămâne relevantă numai ipoteza trimiterii în judecată pentru fapte penale incompatibile cu

funcția deținută. Este necesară corelarea art. 52 alin. (2) cu efectele deciziilor CCR înainte de introducerea unei noi reglementări privind despăgubirile.

- prin Decizia nr. 35/2023, Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit aplicabilitatea art. 52 alin. (2) din Codul muncii în materia acordării drepturilor salariale aferente suspendării raporturilor de serviciu, în condițiile expres analizate de instanță. Jurisprudența evidențiază importanța protecției efective a drepturilor salariale și a respectării regulilor răspunderii juridice. Instituirea unei derogări legislative trebuie fundamentată riguros, cu evaluarea consecințelor asupra drepturilor persoanelor afectate și asupra echilibrului raporturilor juridice de muncă;

5. Egalitatea de tratament și diferențele dintre regimul funcționarilor publici și cel al salariaților

- tratamentul juridic diferit al funcționarilor publici și al salariaților nu este analizat corespunzător. Expunerea de motive invocă principiul „la muncă egală, același salariu", dar această justificare nu corespunde pe deplin obiectului reglementării. Proiectul nu stabilește salarii pentru muncă egală, ci modifică mecanismele de reparare a consecințelor unei suspendări a raportului de serviciu sau a contractului individual de muncă. De asemenea, cele două categorii de personal se află sub regimuri juridice diferite:
  - funcționarul public are un raport de serviciu reglementat prin norme de drept administrativ;
  - salariatul are un raport contractual supus Codului muncii și principiilor răspunderii civile contractuale.
- egalitatea de tratament nu presupune aplicarea mecanică a unor soluții identice unor situații juridice diferite. Potrivit art. 16 alin. (1) din Constituție, diferențele de tratament trebuie analizate în funcție de comparabilitatea situațiilor și de existența unei justificări obiective și rezonabile. În cazul de față, expunerea de motive nu prezintă o analiză suficientă a acestor diferențe;
- reglementarea propusă privește exclusiv veniturile realizate în cadrul autorităților și instituțiilor publice, fără a clarifica tratamentul juridic al veniturilor obținute din alte activități legal permise. Această diferențiere necesită o justificare obiectivă și proporțională, în raport cu principiul egalității în fața legii prevăzut la art. 16 din Constituția României. În plus, trebuie evitate situațiile în care persoanele care își exercită dreptul la muncă în perioada suspendării sunt dezavantajate față de cele care nu desfășoară activități remunerate;

6. Necesitatea unei reglementări tranzitorii și fundamentarea intervenției legislative

- Lipsa unei reglementări tranzitorii.

Propunerea legislativă nu stabileşte cum se vor aplica noile dispoziţii în cazul suspendărilor deja încetate, al drepturilor salariale deja născute sau al litigiilor aflate pe rolul instanţelor. Această omisiune este importantă în special deoarece noile dispoziţii ar putea diminua întinderea unor drepturi patrimoniale. Art. 15 alin. (2) din Constituţie consacră principiul neretroactivităţii legii civile. Prin urmare, este necesară introducerea unor dispoziţii tranzitorii care să prevină aplicarea noilor restricţii asupra unor drepturi deja născute, cu respectarea regulilor privind aplicarea legii civile în timp;

- expunerea de motive invocă existenţa unor situaţii de îmbogăţire fără justă cauză şi de acordare cumulativă a unor drepturi, fără prezentarea unor date privind amploarea fenomenului, impactul bugetar sau consecinţele sociale ale modificărilor. O intervenţie legislativă care limitează drepturi patrimoniale trebuie fundamentată printr-o analiză de impact şi prin identificarea unor soluţii proporţionale, care să permită prevenirea plăţilor nejustificate fără afectarea drepturilor legitime.

7. Observaţii generale privind impactul proiectului asupra drepturilor sociale

- modificările propuse prin propunerea legislativă aduc atingere unor principii fundamentale de drept, încalcă flagrant Constituţia României, Codul muncii şi contravin jurisprudenţei constante a Curţii Constituţionale (CCR) şi a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie (ICCJ). Un astfel de proiect ar încuraja chiar soluţiile abuzive, angajatorul fiind protejat parţial de riscuri în contextul în care un lucrător este nevoit să îşi găsească soluţii pentru perioada suspendării;
- propunerea legislativă încalcă flagrant drepturile sociale, descurajează inserţia pe piaţa muncii a persoanelor suspendate, contravin flagrant Codului civil şi Constituţiei. Iniţiativa nu reprezintă o reglementare echitabilă, ci o încercare de exonerare a angajatorilor (în special a celor publici) de răspunderea patrimonială pentru actele administrative care s-au dovedit nejustificate.

p. Preşedinte,

Sterică FUDULEA