CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului
Bp. 565 / 12 octombrie 2026

Biroul permanent al Senatului
L655 / 23.10.2026.

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea art. 513 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, precum și pentru completarea art. 52 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii.

Analizând **propunerea legislativă pentru completarea art. 513 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, precum și pentru completarea art. 52 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii.** (b565/14.10.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4999/19.10.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D877/20.10.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare completarea art. 513 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, și a art. 52 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se ca:

- în situația în care, pe perioada suspendării raportului de serviciu în temeiul art. 513 alin. (1) lit. e) și l) din Codul administrativ, funcționarul public a fost angajat la aceeași sau la o altă autoritate sau instituție publică, drepturile salariale aferente perioadei de suspendare, acordate în condițiile art. 513 alin. (4), să fie diminuate cu salariile și alte drepturi încasate;

Calea 13 Septembrie nr. 1-3, Palatul Parlamentului, Corp B1, Sector 5, București
Tel.: 021 313 6608 / Fax: 021 414 2061 / E-mail: relatii.publice@clr.ro / www.clr.ro

- drepturile salariale aferente perioadei de suspendare să fie actualizate exclusiv cu indicele prețurilor de consum comunicat de Institutul Național de Statistică la data plății;

- despăgubirea care se acordă conform art. 52 alin. (2) din Codul muncii să fie actualizată exclusiv cu indicele prețurilor de consum comunicat de Institutul Național de Statistică la data plății.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. j) și p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Menționăm că propunerea legislativă a fost avizată nefavorabil de Consiliul Economic și Social și negativ de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

5. Semnalăm că la Consiliul Legislativ se află în curs de avizare și *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr.53/2003 - Codul muncii și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ* (b574/19.10.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5175/26.10.2026 și înregistrată cu nr. D891/27.10.2026, soluțiile legislative preconizate prin aceasta fiind în mare parte foarte asemănătoare cu cele din prezenta propunere. Ca urmare, recomandăm dezbaterea concomitentă a acestora, pentru a se evita adoptarea de soluții legislative diferite.

6. La **Expunerea de motive**, în primul rând, semnalăm caracterul sumar al acesteia, din cuprinsul său **reieșind că soluțiile legislative preconizate nu au fost precedate de o temeinică fundamentare**, fiind încălcate prevederile art. 6 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *„**Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului **român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne** (...)”*.

În strânsă conexiune cu norma de tehnică legislativă invocată este și prevederea de la art. 20 alin. (1) din aceeași lege, de asemenea încălcată, unde se dispune în mod imperativ („trebuie”) că **„Elaborarea proiectelor de acte normative trebuie precedată, în funcție de importanța și complexitatea acestora, de o activitate de**

documentare și analiză științifică, **pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din acel domeniu**, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, în special a țărilor Uniunii Europene".

Observăm și că nu este respectată nici structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, documentul putând constitui cel mult „un început de instrument de motivare"[1], nefiind prezentate, printre altele, insuficiențe și neconcordanțe normative reale, informații referitoare la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), la impactul socioeconomic și nici informații referitoare la consultările derulate în vederea elaborării propunerii.

Referitor la aceste aspecte, semnalăm că, la paragrafele 80 și 81 din Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, Curtea Constituțională a statuat că **„Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5)** potrivit cărora, «În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie», precum și ale art. 147 alin. (4) potrivit cărora deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii"[2], dar și a **„dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății**". De asemenea, s-a reținut că „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât **previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale** (...)".

În plus, semnalăm că în Expunerea de motive nu sunt amintite soluțiile legislative propuse la **art. I** din proiect, respectiv nu se menționează în ce va consta completarea art. 513 din Codul administrativ, în acest caz fiind încălcate prevederile art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora motivarea trebuie să se refere la **forma finală a proiectului de act normativ**.

Pentru a demonstra incorectitudinea soluțiilor preconizate, precizăm că, în demersul avizării, investigarea acestora se va realiza

---

[1] A se vedea paragraful 84 din Decizia Curții Constituționale nr. 153/2020.
[2] Citând pct. 2.21 și 2.22 din Decizia nr. 682 din 27 iunie 2012.

prin analiza coroborată sau în paralel cu argumentele din Expunerea de motive.

6.1. Cu titlu preliminar, atragem atenția că soluțiile propuse prin nesocotirea în primul rând a prevederilor **art. 6 alin. (1) și art. 20 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, reguli de tehnică legislativă referitoare la aspectele intrinseci normei juridice**, care constituie *veritabile criterii de constituționalitate*[3]. De asemenea, acestea nu respectă reglementările cu caracter de drept comun în materia răspunderii civile și nici principiile generale ale dreptului, în speță principiul egalității și al responsabilității, generând neconformarea cu dispoziții constituționale esențiale, referitoare, spre exemplu, la principiul egalității de tratament și la dreptul de proprietate.

Mai mult decât atât, Curtea Constituțională a statuat că **deficiențele în privința activității de documentare și de fundamentare a legii** au drept **consecință încălcarea dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (5) raportate la art. 1 alin. (3)**[4].

Cu toate că argumentația diametral opusă poate fi oricând construită, în mod natural sau artificial, aceasta pentru a fi validată trebuie să se fundamenteze pe realitatea juridică (ce reflectă realitatea socială), pe rațională și nu se poate abate de la principiile fundamentale ale dreptului, care cu atât mai mult trebuie respectate cu prilejul instituirii de norme destinate satisfacerii necesităților de viață, acestor principii subordonându-li-se dezvoltarea sistemului de drept. Este cazul cel puțin al principiului egalității și al responsabilității, oglindite în legislația internă, începând cu Constituția.

În acest caz, **egalitatea** înseamnă identificarea tuturor situațiilor în care încetează suspendarea raportului de serviciu al funcționarului public, acesta își reia activitatea în funcția publică și trebuie să îi fie achitate drepturile salariale aferente perioadei de suspendare (fiind necesar a fi avute în vedere atât cazurile în care funcționarul public a desfășurat activitate în baza unui contract de muncă, cât și cele în care acesta nu a desfășurat alte activități), deoarece aceste drepturi prezintă natură juridică asemănătoare, în timp ce **responsabilitatea** presupune că atunci când o persoană cauzează prejudicii printr-o faptă ilicită,

---

[3] Curtea Constituțională a statuat în mod constant că respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție (a se vedea Decizia nr. 1/2014, Decizia nr. 17/2015, paragrafele 95 și 96 sau Decizia nr. 22/2016, paragraful 35).

[4] A se vedea paragrafele 84-88 din Decizia nr. 153/2020.

aceasta trebuie să răspundă, reparând integral prejudiciile, nu să fie scutită total sau parțial de la plata drepturilor cuvenite creditorului.

6.2. În ceea ce privește motivul emiterii actului normativ, în special cerințele care reclamă intervenția normativă, adică insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, constatăm că acestea sunt în mod eronat prezentate în instrumentul de prezentare și motivare, afirmându-se că prevederile art. 513 alin. (4) generează „discriminare în raport cu un funcționar public sau personal contractul care ar realiza venituri inferioare celor rezultate cumulat de funcționarul public al cărui raport de serviciu a fost suspendat odată cu trimiterea sa în judecată".

6.3. De asemenea, argumentul conform căruia nu se poate respecta principiul „*la muncă egală, același salariu*" este complet nepotrivit în context, întrucât obiectul prezentului proiect nu este acela al reglementării unor salarii pentru muncă egală și al corectării normelor care prevăd în alt sens. Mai mult, ipotezele sunt cu totul diferite, deoarece persoana care trebuie să primească o despăgubire și, în același timp, muncește, nu se află niciodată în aceeași situație cu persoana care muncește, dar nu trebuie să primească o despăgubire.

Mai mult, semnalăm că obiectul prezentului proiect nu este acela al reglementării unor salarii pentru muncă egală, ci constă în intervenții asupra cuantumurilor despăgubirilor cuvenite în cazul suspendării raportului de serviciu, respectiv a contractului individual de muncă .

Referitor la rațiunea acordării despăgubirilor, la paragraful 71 din Decizia nr. 35/2023, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept - a arătat următoarele: „Rațiunea pentru care aceste despăgubiri ar trebui acordate și nu sunt exceptate de legiuitorul Codului administrativ este aceea că funcționarul public a fost repus în funcția avută anterior suspendării, ca urmare a pronunțării unei hotărâri judecătorești de achitare sau de încetare a procesului penal; **prin urmare, vinovăția funcționarului public nu există, repararea prejudiciului urmând să fie integrală, pentru faptul că acesta a fost lipsit pe perioada suspendării de salariu și de celelalte drepturi bănești cuvenite**".

6.4. Referitor la argumentele jurisprudențiale, constatăm că acestea sunt menționate generic, fără a se preciza din ce hotărâri judecătorești, eventual decizii pronunțate în recursuri în interesul legii sau hotărâri prealabile ale Înaltei Curți de Casație și Justiție au fost extrase, în urma cercetării efectuate neidentificând asemenea hotărâri.

6.5. În ceea ce privește afirmația potrivit căreia „prevederile art. 52 alin. (2) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii dă posibilitatea, în forma actuală, la îmbogățirea fără justă cauză prin calcularea de dobânzi penalizatoare la despăgubirea încasată în care contractul de muncă este suspendat", precizăm că nu se argumentează în ce ar putea consta îmbogățirea fără justă cauză, pentru că **orice persoană care este îndreptățită la despăgubiri trebuie să le primească integral și la valoarea actualizată la momentul la care sunt plătite**.

6.6. Referitor la afirmația potrivit căreia „*Pentru a nu prejudicia angajatul care se întoarce la locul de muncă după încetarea suspendării contractului de muncă, este echitabil ca despăgubirea formată din salariul și celelalte drepturi de care a fost lipsit pe perioada suspendării contractului să fie actualizată cu indicele prețurilor de consum eliberat de Institutul Național de Statistică la data plății*", constatăm că actualizarea doar cu indicele prețurilor de consum ar conduce exact la opusul scopului urmărit, adică la aplicarea unui tratament inechitabil salariatului care se va afla într-o situație de inegalitate de tratament față de orice creditor al unei obligații căruia îi va fi restituit prejudiciul integral, actualizat cu indicele de inflație. Totodată, semnalăm că soluția actualizării despăgubirii doar cu indicele prețurilor de consum nu este justificată în cuprinsul Expunerii de motive, nefiind prezentate argumente din care să reiasă de ce despăgubirea ar trebui actualizată doar cu indicele prețurilor de consum.

7. La **art. I** formulăm următoarele observații:

7.1. La textul propus pentru **art. 513 alin. (5)** din Codul administrativ, semnalăm că soluția legislativă preconizată nu este corectă și nu poate fi aplicată în forma propusă, deoarece, așa cum vom arăta în cele ce urmează, **aduce atingere principiului egalității de tratament**, prevăzut la art. 16 alin. (1) din Constituție, și cel puțin **dreptului fundamental la proprietate**, prevăzut la art. 44 din Constituție și în Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Precizăm că neacordarea drepturilor salariale aferente perioadei de suspendare, care au natura juridică a unei despăgubiri, încalcă dreptul de proprietate privată al funcționarului public care, pe durata suspendării raportului de serviciu, a fost angajat, în baza unui contract individual de muncă, la aceeași sau la altă autoritate sau instituție publică.

În acest sens, menționăm că, în hotărârea pronunțată în Cauza *Driha contra României*, la paragraful 23, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reamintit „jurisprudența constantă privind instituțiile reglementate prin Convenție, conform căreia «bunurile» în sensul articolului 1 din Protocolul nr. 1 pot fi fie «bunuri existente» (vezi *Van der Mussele contra Belgiei*, hotărârea din 23 noiembrie 1983, seria A nr. 70, p. 23, § 48, și *Malhous contra Republicii Cehe* (dec.) [GC], nr. 33071/96, CEDO 2000-XII), fie valori patrimoniale, inclusiv creanțele, pentru care un reclamant poate pretinde că are cel puțin o «speranță legitimă» de a le vedea concretizate (vezi, de exemplu, *Pressos Compania Naviera S.A. și alții contra Belgiei*, hotărârea din 20 noiembrie 1995, seria A nr. 332, p. 21 § 31, și *Ouzounis și alții contra Greciei*, nr. 49144/99, 18 aprilie 2002, § 24), stabilind, la paragraful 25, referitor la acordarea unei plăți compensatorii, că „reclamantul beneficia (...) de un interes patrimonial, anume o creanță în sumă de (...)", această creanță având „în mod evident caracterul unui «bun» în sensul primei fraze a articolului 1 din Protocolul nr. 1 (*Pine Valley Developments Ltd și alții contra Irlandei*, hotărârea din 29 noiembrie 1991, seria A nr. 222, p. 23, § 51; *Dangeville contra Franței*, hotărârea din 16 aprilie 2002, *Culegere de hotărâri și decizii* 2002-III, § 48)".

7.1.1. Atragem atenția asupra faptului că acordarea drepturilor salariale aferente perioadei de suspendare a raportului de serviciu potrivit art. 513 alin. (1) lit. e) și l) din Codul administrativ și acordarea salariilor cuvenite pentru perioada în care funcționarul public a avut raportul de serviciu suspendat se realizează în **temeiuri diferite**.

Astfel, drepturile salariale aferente perioadei de suspendare prevăzute la art. 513 alin. (4) din Codul administrativ se acordă ca urmare a încetării suspendării din funcția publică și a reluării activității, aceste drepturi având un **caracter reparatoriu/natura juridică a unei despăgubiri** egale cu drepturile salariale de care funcționarul public a fost lipsit de perioada suspendării, în timp ce salariile obținute în urma încheierii unui contract de muncă se acordă în temeiul Codului muncii, acestea reprezentând, potrivit art. 159 alin. (1) din Codul muncii, **contraprestația muncii depuse de salariat în baza contractului individual de muncă**.

Așadar, din moment ce drepturile salariale aferente perioadei de suspendare și salariile obținute pe perioada suspendării raportului de serviciu, în baza unui contract individual de muncă, au **temeiuri și naturi juridice diferite**, nu poate fi pusă în discuție o diminuare a

drepturilor salariale aferente perioadei de suspendare cu salariile obținute pe perioada suspendării.

7.1.2. Potrivit art. 1385 alin. (1) și (3) din Codul civil, **„Prejudiciul se repară integral**, dacă prin lege nu se prevede altfel", iar **„Despăgubirea trebuie să cuprindă pierderea suferită de cel prejudiciat, câștigul** pe care în condiții obișnuite el ar fi putut să îl **realizeze și de care a fost lipsit**, precum și cheltuielile pe care le-a făcut pentru evitarea sau limitarea prejudiciului", **autoritatea sau instituția publică angajatoare fiind cea care trebuie să acorde integral despăgubirile reprezentând drepturile salariale aferente perioadei de suspendare, nu altă autoritate sau instituție publică și nici funcționarul public**, deoarece salariul obținut la aceeași autoritate sau instituție publică sau la altă autoritate sau instituție publică pentru desfășurarea altei activități în niciun caz nu poate să constituie acoperirea prejudiciului pe care l-a creat altă autoritate sau instituție publică sau aceeași autoritate sau instituție publică în cazul desfășurării altei activități (dacă drepturile salariale se cuveneau pentru o activitate, nu pot fi înlocuite de drepturile salariale acordate pentru altă activitate, pe care funcționarul public a fost nevoit să o desfășoare).

Prin soluția propusă, **autoritatea sau instituția publică este scutită parțial sau total** (în cazul în care salariile obținute, pe perioada suspendării, de funcționarul public în baza unui contract individual de muncă încheiat cu aceeași sau cu altă autoritate sau instituție publică ar fi egale sau mai mari decât drepturile salariale aferente perioadei de suspendare) **de repararea prejudiciului**, iar **funcționarul public este sancționat pentru faptul că a desfășurat activitate în baza unui contract de muncă**. Practic, funcționarul public care, pe perioada suspendării raportului de serviciu, a desfășurat activitate în baza unui contract individual de muncă (fie că și-a dorit, fie că a fost nevoit să lucreze pentru a-și asigura atât lui, cât și familiei lui un nivel de trai decent), va primi o despăgubire parțială sau nu va primi nicio despăgubire. În schimb, **funcționarului public care nu a lucrat pe perioada suspendării îi va fi acordată integral despăgubirea egală cu drepturile salariale aferente perioadei de suspendare, fiind chiar încurajat, în acest mod, să nu desfășoare alte activități**.

Prin urmare, **se creează, în mod nejustificat, un tratament discriminatoriu** între funcționarii publici al căror raport de serviciu a fost suspendat, **în funcție de desfășurarea sau nu, pe perioada suspendării, a unor activități în baza unor contracte individuale de**

muncă.

Precizăm că repararea prejudiciului, în niciun caz, nu ar trebui să depindă de posibilitatea creditorului obligației de a-și acoperi singur o parte din prejudiciu.

Totodată, atragem atenția asupra faptului că, **în cazul în care prejudiciul va fi acoperit de altă autoritate sau instituție publică sau chiar de funcționarul public** al cărui raport de serviciu a fost suspendat, **ne vom afla în situația unei îmbogățiri fără justă cauză**.

7.2. La **alin. (6)**, semnalăm că soluția legislativă preconizată nu este corectă, drepturile salariale aferente perioadei de suspendare, acordate în condițiile alin. (4), neputând fi actualizate exclusiv cu indicele prețurilor de consum comunicat de Institutul Național de Statistică la data plății, deoarece, potrivit art. 1531 alin. (1) și art. 1535 alin. (1) din Codul civil, *„**Creditorul are dreptul la repararea integrală a prejudiciului** pe care l-a suferit din faptul neexecutării”*, iar *„În cazul în care **o sumă de bani nu este plătită la scadență**, creditorul are dreptul la **daune moratorii, de la scadență până în momentul plății**, în cuantumul convenit de părți sau, în lipsă, în cel prevăzut de lege, fără a trebui să dovedească vreun prejudiciu”*. Totodată, potrivit art. 1 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, *„Dobânda datorată de debitorul obligației bănești **pentru neîndeplinirea obligației respective la scadență** este denumită **dobândă penalizatoare**”*.

Prin urmare, în cazul drepturilor salariale aferente perioadei de suspendare, trebuie acordate atât dobânzi penalizatoare, cât și luată în considerare actualizarea acestora cu indicele de inflație sau indicele prețurilor de consum.

Totodată, precizăm că, din moment ce, potrivit art. 1.523 alin. (2) lit. e) din Codul civil, atunci când obligația se naște din săvârșirea unei fapte ilicite extracontractuale debitorul se află de drept în întârziere, acordarea dobânzilor pentru neplata drepturilor salariale la scadență este o consecință legală firească, funcționarul public fiind îndreptățit să primească, iar instituția publică angajatoare fiind obligată să acorde și dobânzile penalizatoare, care curg de la data scadenței, adică de la data suspendării raportului de serviciu.

În acest sens, de altfel, s-a pronunțat și Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii prin

Decizia nr. 3/23.02.2026, stabilind că „*În cazul acordării unor despăgubiri materiale și/sau morale pentru acoperirea prejudiciului cauzat prin săvârșirea unei fapte ilicite, indiferent dacă este prevăzută sau nu ca infracțiune,* ***data de la care curge dobânda legală penalizatoare aferentă despăgubirilor acordate este data producerii prejudiciului***”.

Observația este valabilă, în mod corespunzător și cu atât mai mult, și în ceea ce privește norma propusă la **art. II** pentru **art. 52 alin. (2^1)** din Codul muncii, din moment ce **contractul individual de muncă a fost suspendat din inițiativa angajatorului (deși avea posibilitatea să nu dispună suspendarea), acesta trebuind să plătească și dobânzile penalizatoare**.

8. În concluzie, întrucât prezenta propunere legislativă încalcă flagrant principii generale de drept, consacrate în legislația internă prin prevederi constituționale și ale Codului civil, aceasta nu poate fi promovată în actuala redactare.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 935/11.11.2026