

EXPUNERE DE MOTIVE

la propunerea legislativă pentru completarea Legii nr.53/2003 – Codul muncii și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ

I. Obiectul reglementării și scopul inițiativei

Prezenta propunere legislativă reunește într-un singur act normativ două inițiative de completare a art.52 din Legea nr.53/2003 – Codul muncii și, respectiv, a art.513 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. Cele două soluții legislative privesc o problemă comună: modul de determinare și de actualizare a drepturilor bănești acordate ulterior încetării unei suspendări, atunci când, în perioada suspendării, persoana a realizat venituri salariale dintr-o altă încadrare în muncă.

Inițiativa urmărește corelarea regimului juridic aplicabil salariaților cu cel aplicabil funcționarilor publici, clarificarea regulii de calcul în ipoteza suprapunerii perioadelor de remunerare și introducerea unei modalități explicite de actualizare monetară a sumelor plătite. Nu se propune suprimarea dreptului la reluarea activității și nici eliminarea principiului reparației prevăzut de reglementările în vigoare.

II. Situația legislativă existentă și dificultățile de aplicare**1. Codul muncii**

Potrivit art.52 alin.(2) din Codul muncii, în ipotezele la care norma face trimitere, dacă se constată nevinovăția celui în cauză, salariatul își reia activitatea anterioară și beneficiază, în condițiile răspunderii civile contractuale, de o despăgubire egală cu salariul și celelalte drepturi de care a fost lipsit pe durata suspendării. Textul nu stabilește expres, pentru ipoteza unei alte încadrări în muncă în același interval, o regulă referitoare la raportul dintre despăgubirea astfel calculată și veniturile salariale efectiv realizate.

Interpretarea art.52 trebuie realizată ținând seama de efectele Deciziei Curții Constituționale nr.279 din 23 aprilie 2015, referitoare la art.52 alin.(1) lit.b) teza întâi, și ale Deciziei nr.261 din 5 mai 2016, referitoare la art.52 alin.(1) lit.a).

Dispozițiile declarate neconstituționale și-au încetat efectele juridice potrivit art.147 din Constituție.

Prezenta propunere nu urmărește reintroducerea temeiurilor de suspendare constatate neconstituționale, ci completarea regulii de calcul cuprinse la alin.(2), în sfera în care aceasta produce efecte juridice.

2. Codul administrativ

Art.513 alin.(4) din Codul administrativ, introdus prin Legea nr.348/2023, reglementează încetarea suspendării din funcția publică și reluarea activității, împreună cu achitarea drepturilor salariale aferente perioadei de suspendare, în cazurile prevăzute expres de text. În forma avută în vedere de inițiativele anexate, norma nu explicitează efectele încadrării funcționarului public ca salariat, la aceeași ori la altă autoritate sau instituție publică, pe durata suspendării raportului de serviciu.

Totodată, prin Decizia nr.35 din 15 mai 2023 (dezlegarea unor chestiuni de drept), Înalta Curte de Casație și Justiție a analizat aplicarea art.52 alin.(2) din Codul muncii, în raport cu art.367 din Codul administrativ, pentru o perioadă legislativă anterioară completării art.513 cu alin.(4).

Această evoluție jurisprudențială relevă existența unor legături directe între cele două regimuri juridice și justifică tratarea lor într-un proiect legislativ comun.

III. Necesitatea și oportunitatea intervenției legislative

Documentația atașată inițiativelor evidențiază situații litigioase în care au fost solicitate atât remunerații corespunzătoare unei activități efectiv prestate pe durata suspendării, cât și drepturile bănești aferente raportului de muncă ori de serviciu suspendat. Autorii inițiativelor apreciază că lipsa unei reguli exprese privind deducerea veniturilor salariale poate genera practici neunitare și dificultăți de gestionare a obligațiilor de plată, inclusiv în cazul instituțiilor finanțate din fonduri publice.

O reglementare predictibilă urmărește să stabilească în ce măsură veniturile obținute pentru aceeași perioadă influențează cuantumul sumelor acordate pentru suspendarea anterioară. În același timp, norma trebuie interpretată în acord cu natura juridică distinctă a salariului pentru muncă efectiv prestată și a despăgubirii pentru lipsirea de drepturi, precum și cu exigențele protecției efective a salariatului sau funcționarului public. Tocmai de aceea, justificarea măsurii constă în necesitatea clarității legislative, a previzibilității și a echilibrului între interesele legitime în prezentă.

În sectorul public, utilizarea prudentă a resurselor bugetare este o obligație de bună administrare. Art.441 din Codul administrativ reglementează utilizarea responsabilă a resurselor publice. Această exigență trebuie corelată cu dreptul persoanelor afectate de suspendare de a primi sumele legal cuvenite, fără ca imperativul disciplinei bugetare să conducă la înlăturarea unei reparații justificate.

IV. Soluțiile legislative propuse

1. Regula aplicabilă salariaților – art.52 din Codul muncii

Prin noul alin.(2¹) se propune diminuarea despăgubirii acordate în temeiul alin.(2) cu salariile și celelalte drepturi de natură salarială efectiv încasate pentru aceeași perioadă, atunci când persoana a fost încadrată în muncă pe durata suspendării. Referirea la aceeași perioadă urmărește evitarea deducerii unor venituri aferente altor intervale de timp.

Prin noul alin.(2²) se propune actualizarea despăgubirii, după aplicarea eventualei diminuări, exclusiv cu indicele prețurilor de consum comunicat de Institutul Național de Statistică la data plății. Aceasta este soluția de actualizare monetară prevăzută în materialul legislativ de origine.

2. Regula aplicabilă funcționarilor publici – art.513 din Codul administrativ

Prin noul alin.(5) se propune diminuarea drepturilor salariale acordate în condițiile alin. (4) cu veniturile salariale obținute în același interval ca urmare a încadrării în muncă la aceeași ori la altă autoritate sau instituție publică. Soluția preia sfera de aplicare a proiectului inițial privind Codul administrativ.

Prin noul alin.(6) se propune aceeași modalitate de actualizare, exclusiv prin indicele prețurilor de consum comunicat de Institutul Național de Statistică, pentru drepturile salariale datorate la momentul plății.

V. Considerații de constituționalitate și conformitate europeană

Inițiativa a fost fundamentată, în documentele transmise, prin referire la art.16 alin.(1) din Constituție, privind egalitatea în drepturi, și la art.57, privind exercitarea drepturilor și libertăților cu bună-credință. Argumentele dezvoltate acolo au în vedere prevenirea unor diferențe de tratament apreciate ca nejustificate și delimitarea sumelor cuvenite pentru aceeași perioadă.

Evaluarea constituționalității trebuie să țină seama concomitent de art.41 din Constituție, care ocrotește munca, de art.44, privind protecția proprietății private și a creanțelor patrimoniale ocrotite de lege, precum și de art.53, dacă intervine o restrângere a exercițiului unui drept. Egalitatea nu presupune identitatea soluțiilor pentru situații juridice diferite; prin urmare, existența unei remunerații aferente unei activități efectiv prestate și a unei despăgubiri pentru suspendarea unui raport distinct necesită o analiză de proporționalitate.

Sunt relevante, ca repere de interpretare, art.14 din Convenția europeană a drepturilor omului, art.1 din Protocolul nr.1 la Convenție atunci când există un bun în sens convențional, art.20 și 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, și normele Cartei sociale europene revizuite privind remunerarea echitabilă. Prezenta inițiativă nu transpune o directivă europeană identificată în documentația de origine; ea urmărește o reglementare internă care trebuie verificată în raport cu aceste standarde.

Menționarea formulei „exclusiv cu indicele prețurilor de consum” reflectă opțiunea normativă a inițiatorilor din cele două proiecte.

Delimitarea efectelor sale față de dobânda legală sau alte remedii pentru întârzierea executării obligației de plată impune o examinare distinctă în procesul de avizare, pentru a nu afecta disproportional dreptul la repararea integrală a unui prejudiciu în cazurile în care acesta este ocrotit de lege.

VI. Impactul social și asupra mediului economic

Reglementarea ar aduce un criteriu de calcul explicit pentru situațiile prevăzute de art.52 alin.(2) din Codul muncii și art.513 alin.(4) din Codul administrativ.

Impactul preconizat constă în creșterea previzibilității raporturilor juridice, în reducerea necorelărilor normative semnalate în documentația inițială și în posibilitatea administrării mai unitare a cererilor de plată.

Măsura poate influența cuantumul creanțelor patrimoniale stabilite în litigiile privind suspendarea raporturilor de muncă și de serviciu.

Acest efect trebuie evaluat și din perspectiva salariaților și funcționarilor publici care au prestat muncă în perioada de suspendare, având în vedere necesitatea menținerii unor garanții efective.

VII. Impactul financiar asupra bugetului general consolidat

Prin reducerea, în condițiile proiectului, a unor obligații de plată atunci când există venituri salariale aferente aceleiași perioade, inițiativa poate produce diminuări ale cheltuielilor anumitor autorități și instituții publice.

Documentele anexate nu conțin însă serii statistice privind numărul dosarelor relevante, valoarea drepturilor salariale acordate sau cuantumul veniturilor ce ar putea fi deduse.

Din acest motiv, un impact financiar cuantificat pe anul curent și pe următorii cinci ani nu poate fi stabilit în mod fundamentat în prezent.

Evaluarea bugetară va necesita date furnizate de ordonatorii principali de credite, autoritățile publice interesate și, după caz, centralizări privind litigiile și executarea hotărârilor judecătorești.

Nu se poate presupune un impact bugetar nul exclusiv în temeiul acestei documentații; eventualele economii depind de numărul și de particularitățile situațiilor în care noile norme ar urma să se aplice.

VIII. Efectele asupra legislației în vigoare și tehnica legislativă

Proiectul modifică prin completare două acte normative aflate în vigoare, utilizând câte două alineate noi pentru fiecare articol vizat.

Cele două intervenții sunt reunite într-un singur act normativ datorită legăturii directe de obiect și de finalitate, în acord cu cerințele privind unitatea materiei reglementate și corelarea actelor normative din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Nu sunt propuse prin acest proiect modificări ale ipotezelor în care suspendarea poate fi dispusă și nici derogări de la soluțiile definitive pronunțate în cauze judiciare. Aplicarea în timp a noilor reguli și eventuala necesitate a unor dispoziții tranzitorii urmează a fi examinate în procesul de avizare și dezbateră parlamentară, cu respectarea principiului neretroactivității legii civile.

IX. Consultări și puncte de vedere

Documentația care a stat la baza consolidării cuprinde puncte de vedere transmise de Asociația Orașelor din România și de Asociația Comunelor din România, adresate Comisiei pentru administrație publică și amenajarea teritoriului a Camerei Deputaților.

Acestea susțin necesitatea completării reglementărilor referitoare la art.513 din Codul administrativ și art.52 din Codul muncii, în formulări care nu coincid în toate detaliile cu cele două texte legislative inițiale.

Sunt de solicitat, în procedura parlamentară, avizele și punctele de vedere prevăzute de lege, inclusiv avizul Consiliului Legislativ și, în funcție de competențele sale, avizul Consiliului Economic și Social, precum și punctele de vedere ale ministerelor și autorităților publice relevante.

X. Concluzii

În considerarea legăturii directe dintre cele două intervenții propuse, a necesității corelării regimului salariaților cu cel al funcționarilor publici și a argumentelor din documentația de fundamentare, se propune adoptarea unei singure legi pentru completarea Legii nr.53/2003 – Codul muncii și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.

Opțiunile normative referitoare la diminuarea sumelor cu veniturile salariale încasate pentru aceeași perioadă și actualizarea exclusivă prin indicele prețurilor de consum sunt preluate din proiectele atașate, cu uniformizări redacționale.

Analiza de constituționalitate, de proporționalitate și de impact financiar urmează a fi completată pe baza datelor și avizelor obținute în procedura parlamentară.

INIȚIATOR

Deputat, prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ

Semnătura:



Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr.53/2003 – Codul muncii și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ

Nr. crt.	Numele și prenumele deputatului	Grup parlamentar	Semnătura
1.	MACOVEI ILIE SIMONA	S.D.S. 20	
2.	GROISESCU IONEL	U.A. 16	
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			
9.			
10.			
11.			
12.			
13.			
14.			
15.			
16.			
17.			
18.			
19.			
20.			
21.			
22.			