CONSILIUL ECONOMIC ȘI 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 Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare." *(Art. 141 din Constituția României revizuită)*

Nr. 7268/04.11.2026

AVIZ
referitor la 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)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative 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).*

CONSILIUL ECONOMIC ŞI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 4.11.2026, desfășurată online, conform prevederilor art. 30 alin. (1) din Regulamentul de organizare și funcționare, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare:**

1. Cu privire la natura juridică a despăgubirii și principiul reparării integrale a prejudiciului

- reglementarea actuală cuprinsă în art. 52 din Codul muncii este, în acest moment, clară, predictibilă și suficient de bine echilibrată. Cazurile în care angajatorul poate

lua decizia unilaterală de a suspenda contractul individual de muncă reprezintă, în esență, o restrângere a exercitării dreptului la muncă;

- având în vedere dispozițiile art. 53 alin. (1) din Constituția României, restrângerea exercițiului unor drepturi poate fi făcută doar în condiții expres și limitativ prevăzute de lege, fiind necesar să rămână proporțională cu situația care a determinat-o. Inițiativa de a suspenda contractul aparține exclusiv angajatorului, bazată pe o suspiciune (cum ar fi formularea unei plângeri penale);
- deși legiuitorul recunoaște dreptul angajatorului de a-și proteja interesele și organizarea prin această măsură preventivă, alin. (2) al art. 52 are tocmai rolul imperativ de a garanta restabilirea echilibrului și repararea prejudiciului în cazul în care suspiciunea nu se confirmă;
- propunerea legislativă pornește de la o gravă eroare de calificare juridică, confundând contraprestația muncii cu reparația unui prejudiciu. Potrivit art. 159 alin. (1) din Codul muncii, salariul reprezintă contraprestația muncii depuse. Prin contrast, sumele cuvenite lucrătorului în temeiul art. 52 alin. (2) reprezintă o despăgubire acordată în condițiile răspunderii civile contractuale, menită să acopere prejudiciul cauzat de o privare nejustificată de dreptul la muncă;
- faptul că legiuitorul utilizează salariul anterior ca bază de calcul (metrologie) pentru determinarea cuantumului acestei despăgubiri nu transformă despăgubirea într-un salariu. În lumina art. 253 din Codul muncii coroborat cu art. 1531 din Codul civil (principiul reparării integrale a prejudiciului), angajatorul care a aplicat, fie și preventiv, o măsură ce s-a dovedit a fi nelegală/neîntemeiată trebuie să acopere atât prejudiciul material, cât și pe cel moral;
- se constată deci o confuzie juridică gravă între „salariu” și „despăgubire” (Restitutio in integrum):
    - natura juridică a sumelor: Inițiatorii Propunerea legislativă califică în mod eronat sumele cuvenite salariatului sau funcționarului public pe perioada suspendării ca fiind simple „drepturi salariale”;
    - efectul încetării suspendării: 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;
    - aplicarea dreptului comun: Conform art. 1381 și următoarele din Codul civil, se impune aplicarea principiului restitutio in integrum (repunerea integrală în situația anterioară). Diminuarea despăgubirii cu veniturile obținute din altă muncă înseamnă că angajatorul culpabil beneficiază financiar de pe urma efortului depus de angajat.

- potrivit art. 52 alin. (2) din Codul muncii, în situațiile reglementate de acest text, salariatul căruia i s-a constatat nevinovăția beneficiază de o despăgubire egală cu salariul și celelalte drepturi de care a fost lipsit pe perioada suspendării contractului individual de muncă, în temeiul normelor și principiilor răspunderii civile contractuale. Această reglementare urmărește protejarea salariatului împotriva consecințelor patrimoniale ale măsurii de suspendare, prin recunoașterea unui drept la despăgubire corespunzător drepturilor de care persoana a fost lipsită;

2. Diminuarea despăgubirii cu veniturile obținute din alte activități și caracterul inechitabil al măsurii

- prin măsurile propuse se creează o situație profund discriminatorie, care penalizează exclusiv lucrătorul diligent și nevinovat. Salariatul suspendat abuziv sau dintr-o eroare de apreciere a angajatorului s-ar regăsi într-o dilemă inacceptabilă: fie așteaptă luni sau ani de zile infirmarea suspiciunii, lipsit de orice venit și cu subzistența pusă în pericol, fie își exercită dreptul de a se angaja în altă parte, situație în care propunerea legislativă îi anulează dreptul la despăgubire;
- o astfel de dihotomie încalcă flagrant art. 41 din Constituția României și art. 23 din Declarația Universală a Drepturilor Omului (DUDO), care garantează libertatea alegerii locului de muncă. Este o dublă măsură ilogică: angajatorul care a greșit este practic iertat de consecințele financiare ale erorii sale doar pentru că salariatul a refuzat să rămână lipsit de mijloace de subzistență și și-a valorificat forța de muncă la un terț de bună-credință;
- mai mult, s-ar oferi angajatorilor un instrument de presiune validat prin Codul muncii, cu ajutorul căruia să încalce principiul bunei-credințe consacrat de art. 8 din Codul muncii. Un angajator ar putea dispune suspendarea unui salariat incomod știind că riscul financiar este minim; forțat de necesitățile vieții, salariatul se va angaja în altă parte, iar angajatorul inițial va fi exonerat de plata despăgubirilor la finalul perioadei de suspendare, eludând astfel costurile unei concedieri sau ale unei cercetări disciplinare temeinice;
- ca urmare a Deciziilor Curții Constituționale nr. 279/2015 și nr. 261/2016, art. 52 alin. (2) din Codul muncii se mai aplică, în principal, în ipoteza trimiterii în judecată a salariatului. Suspendarea este o măsură dispusă de angajator sau de lege, nu de salariat. Riscul acesteia nu poate fi transferat asupra persoanei a cărei nevinovăție a fost constatată de organele judiciare;
- inițiativa legislativă creează o situație profund inechitabilă prin modul în care tratează persoanele suspendate din funcție:

- recompensarea pasivității: Un angajat care rămâne inactiv pe durata suspendării va primi despăgubirea integrală la încetarea măsurii;
- penalizarea diligenței: Un angajat activ, care prestează o muncă efectivă în altă parte pentru a-și asigura subzistența, va vedea avea despăgubirea diminuată sau anulată;
- efect social negativ: Se descurajează munca și se recompensează financiar un comportament pasiv, fapt contrar spiritului pieței muncii și sistemului de protecție socială.

- propunerea legislativă este susceptibilă să afecteze caracterul efectiv al protecției acordate salariaților împotriva consecințelor patrimoniale ale suspendării raporturilor de muncă, întrucât instituie o diminuare automată a despăgubirii în funcție de veniturile realizate dintr-un raport juridic distinct;
- veniturile obținute prin prestarea unei activități profesionale în beneficiul unui alt angajator au o cauză juridică proprie, reprezentată de munca efectiv prestată în cadrul acelui raport contractual. Aceste venituri nu constituie, prin simplul fapt al încasării lor în aceeași perioadă, o reparare a prejudiciului rezultat din suspendarea raportului de muncă inițial;
- propunerea legislativă nu distinge între drepturile salariale aferente activității efectiv desfășurate și despăgubirile datorate pentru lipsirea persoanei de drepturile asociate raportului de muncă suspendat, deși cele două categorii de venituri au temeiuri juridice și funcții distincte. Aplicarea automată a diminuării poate conduce la situația în care salariatul care a depus eforturi pentru identificarea unui nou loc de muncă, în vederea asigurării mijloacelor necesare existenței, să primească o despăgubire inferioară celei acordate unei persoane care nu a desfășurat nicio activitate profesională în aceeași perioadă;
- în aceste condiții, măsura poate produce consecințe contrare obiectivului de protecție a dreptului la muncă, garantat de art. 41 din Constituția României, și necesită o justificare riguroasă din perspectiva proporționalității și a principiului reparării prejudiciului;
- soluția legislativă propusă introduce o prezumție generală potrivit căreia veniturile salariale obținute dintr-un alt raport juridic diminuează în mod corespunzător prejudiciul rezultat din suspendarea raportului inițial. O asemenea prezumție nu permite evaluarea particularităților situației concrete, inclusiv a naturii activității desfășurate, a eforturilor suplimentare depuse de persoana prejudiciată, a eventualelor pierderi profesionale și a celorlalte consecințe patrimoniale produse de suspendare;

- eventuala luare în considerare a unor venituri realizate în perioada suspendării trebuie fundamentată prin raportare la existența unei legături juridice și cauzale între aceste venituri și prejudiciul efectiv supus reparării, cu respectarea principiilor răspunderii civile și a dreptului persoanei la o reparație adecvată. Diminuarea automată a despăgubirii, exclusiv în considerarea existenței unor venituri salariale realizate în aceeași perioadă, poate conduce la o repartizare inechitabilă a consecințelor patrimoniale ale suspendării;
- diminuarea automată a despăgubirii, conform textelor propuse (alin. (2^1) la art. 52 din Codul muncii și alin. (5) la art. 513 din Codul administrativ), constituie o încălcare a dreptului de proprietate:
    - afectarea unui drept patrimonial: Această diminuare reprezintă o restrângere disproporționată a unui drept de creanță patrimonială ocrotit de lege;
    - penalizarea efortului propriu: Este sancționat salariatul sau funcționarul public care a depus un efort suplimentar prin încadrarea la un alt angajator pentru a supraviețui pe perioada suspendării;
    - protejarea abuzului: Propunerea legislativă protejează parțial angajatorul de riscurile patrimoniale ale propriilor decizii nelegale, încurajând indirect soluțiile abuzive de suspendare;
- reglementarea actuală cuprinsă în art. 52 din Codul muncii este, în acest moment, clară, predictibilă și suficient de bine echilibrată. Cazurile în care angajatorul poate lua decizia unilaterală de a suspenda contractul individual de muncă reprezintă, în esență, o restrângere a exercitării dreptului la muncă.

3. Tratamentul diferențiat al veniturilor și situația funcționarilor publici

- propunerea legislativă instituie un regim distinct pentru persoanele care realizează venituri salariale în perioada suspendării, fără a reglementa în mod corespunzător situația celor care obțin venituri din activități independente, profesii liberale, exploatarea unor bunuri sau alte surse legale. În consecință, persoane aflate în situații comparabile din perspectiva suspendării raportului de muncă și a dreptului la despăgubire ar putea beneficia de tratamente diferite, exclusiv în funcție de calificarea juridică a veniturilor realizate în perioada respectivă. În plus, reglementarea poate dezavantaja persoanele care, pentru asigurarea mijloacelor de subzistență, au fost nevoite să accepte un nou loc de muncă, în raport cu persoanele care au dispus de resurse financiare suficiente pentru a nu desfășura o altă activitate profesională;
- asemenea diferență de tratament necesită o justificare obiectivă și rezonabilă, în conformitate cu art. 16 alin. (1) din Constituție, iar criteriile utilizate trebuie să

păstreze un raport de proporționalitate cu scopul urmărit. Expunerea de motive nu demonstrează în mod suficient că utilizarea exclusivă a veniturilor de natură salarială drept criteriu de diminuare a despăgubirii reprezintă o soluție necesară, adecvată și proporțională;

- prin completarea art. 513 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ se propune diminuarea drepturilor salariale aferente perioadei de suspendare cu veniturile salariale obținute de funcționarul public în același interval, ca urmare a încadrării în muncă la aceeași ori la altă autoritate sau instituție publică. Această soluție trebuie analizată în raport cu particularitățile statutului funcționarului public și cu garanțiile instituite pentru protejarea raporturilor de serviciu;
- art. 513 alin. (4) din Codul administrativ prevede reluarea activității și achitarea drepturilor salariale aferente perioadei de suspendare în situațiile expres reglementate, inclusiv în cazul achitării sau al clasării cauzei penale. Diminuarea acestor drepturi în funcție de veniturile obținute prin exercitarea unei activități profesionale distincte poate conduce la reducerea protecției patrimoniale recunoscute funcționarului public și la transferarea unei părți din consecințele suspendării asupra persoanei care a suportat măsura;
- drepturile salariale aferente unui nou raport de muncă sau de serviciu sunt acordate în considerarea activității efectiv prestate, a atribuțiilor îndeplinite și a responsabilităților asumate în cadrul acelui raport juridic. Eventuala împrejurare că ambele raporturi juridice implică autorități sau instituții publice și resurse bugetare nu înlătură necesitatea respectării naturii juridice distincte a obligațiilor de plată;
- veniturile obținute în temeiul unui raport de muncă distinct reprezintă contraprestația unei activități efectiv desfășurate. Eventuala lor deducere din despăgubirea aferentă suspendării unui alt raport de muncă necesită justificarea legăturii dintre aceste venituri și prejudiciul supus reparării. Instituirea unei deduceri automate, fără analiza particularităților fiecărei situații, poate conduce la diminuarea nejustificată a reparației patrimoniale;
- regula de diminuare este formulată prea larg, textul nu distinge între veniturile obținute ca urmare a suspendării, în locul postului suspendat, și veniturile pe care salariatul le-ar fi realizat oricum. Este cazul unui contract cu timp parțial existent la data suspendării sau al unui cumul de funcții permis de art. 35 din Codul muncii. Proiectul nu precizează nici dacă se scad sumele brute sau nete, cui îi revine sarcina probei și care este regimul contribuțiilor sociale, al vechimii în muncă și al stagiului de cotizare;

4. Cu privire la actualizarea despăgubirii și excluderea dobânzii legale

- actualizarea cu indicele prețurilor de consum reprezintă un instrument de conservare a valorii reale a creanțelor, însă aceasta are o funcție juridică distinctă de dobânda legală sau de alte remedii aplicabile în situația executării cu întârziere a unei obligații bănești. Actualizarea compensează, în principal, deprecierea monetară, în timp ce dobânda legală poate acoperi prejudiciul asociat lipsei de folosință a sumelor datorate, în condițiile prevăzute de lege. Utilizarea expresiei „exclusiv cu indicele prețurilor de consum" poate fi interpretată ca instituind o interdicție generală de acordare a dobânzilor sau a altor despăgubiri pentru întârzierea executării obligației de plată. O asemenea soluție este susceptibilă să afecteze caracterul efectiv al reparației patrimoniale și să creeze un tratament juridic distinct față de alte categorii de creanțe salariale sau despăgubiri recunoscute în materia raporturilor de muncă;
- dincolo de aspectele referitoare la deducerea veniturilor, limitarea actualizării despăgubirilor încalcă dreptul creditorului la reparația integrală a prejudiciului produs prin întârziere. Potrivit art. 1535 din Codul civil, creditorul unei sume de bani are dreptul nu doar la actualizarea creanței cu rata inflației, ci și la dobânda legală penalizatoare, ambele fiind componente distincte ale reparației echitabile;
- art. 52 alin. (2) din Codul muncii trimite la răspunderea civilă contractuală, iar art. 253 din Codul muncii și Codul civil consacră principiul reparării integrale a prejudiciului. Practica judiciară constantă admite cumulul actualizării cu rata inflației cu dobânda legală, deoarece cele două au naturi juridice și scopuri diferite. Textul propus reprezintă un regres față de nivelul actual de protecție;
- în concluzie, se constată o încălcare a dreptului la repararea integrală a prejudiciului, măsura introducând o limitare neconstituțională:
    - eliminarea dobânzii penalizatoare: Textul elimină în mod abuziv posibilitatea cumulării IPC-ului cu dobânda penalizatoare legală;
    - confuzia componentelor prejudiciului: Indicele prețurilor de consum acoperă doar pierderea valorii economice a banilor cauzată de inflație (damnum emergens — daune-interese compensatorii). Dobânda legală penalizează lipsa de folosință a sumelor de bani de care angajatul a fost lipsit (lucrum cessans — daune-interese moratorii);
    - încurajarea abuzurilor: Eliminarea dobânzii penalizatoare lipsește angajatorul de o sancțiune firească pentru executarea cu întârziere a obligațiilor bănești, favorizând abuzurile instituțiilor.

5. Constituționalitatea propunerii și raportarea la jurisprudența instanțelor

- există o contradicție între propunerea legislativă și jurisprudența Curții Constituționale și jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție: Modificările propuse ignoră deciziile obligatorii ale instanțelor supreme:
    - jurisprudența Curții Constituționale: CCR a statuat în mod repetat că măsurile reparatorii în cazul încetării unei suspendări nejustificate au rolul de a șterge integral consecințele unui act administrativ dovedit a fi lipsit de temei. Legiuitorul nu poate diminua cuantumul acestei reparații fără a goli de conținut stabilitatea în muncă și statutul funcționarului public;
    - jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție: Prin deciziile pronunțate în interesul legii (RIL), ICCJ 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;
- asemenea diferență de tratament necesită o justificare obiectivă și rezonabilă, în conformitate cu art. 16 alin. (1) din Constituție, iar criteriile utilizate trebuie să păstreze un raport de proporționalitate cu scopul urmărit. Expunerea de motive nu demonstrează în mod suficient că utilizarea exclusivă a veniturilor de natură salarială drept criteriu de diminuare a despăgubirii reprezintă o soluție necesară, adecvată și proporțională;
- în conformitate cu art. 1 alin. (5) din Constituție și cu cerințele Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normtive, dispozițiile referitoare la calculul și diminuarea unor drepturi patrimoniale trebuie să fie clare, precise și previzibile;
- din analiza cadrului normativ care reglementează la nivel național, european și internațional, relațiile de muncă, propunerea legislativă încalcă grav drepturi fundamentale, deturnează scopul reparator al normei actuale și instituie un dezechilibru major în relațiile de muncă, prin nesocotirea principiului bunei-credințe;
- ansamblul normativ care reglementează relațiile de muncă are ca fundament protejarea demnității lucrătorului și menținerea unui raport de forțe echitabil. Această propunere legislativă nu rezolvă o problemă de practică, ci legalizează transferul riscului și al prejudiciului generat de o decizie patronală infirmată exclusiv pe umerii salariatului

6. Claritatea reglementării și dispozițiile tranzitorii

- propunerea legislativă nu conține dispoziții tranzitorii care să precizeze aplicabilitatea noilor reguli în raport cu suspendările dispuse anterior intrării în vigoare a legii, cu procedurile administrative aflate în curs și cu litigiile pendinte. Această omisiune poate genera incertitudine privind cuantumul drepturilor deja născute, precum și privind aplicarea noilor reguli în situațiile în care întinderea obligațiilor de plată a fost stabilită prin hotărâri judecătorești. Subzistă necesitatea respectării art. 15 alin. (2) din Constituție, referitor la neretroactivitatea legii civile, precum și a art. 21 și art. 44, privind accesul la justiție și protecția drepturilor patrimoniale.

7. Fundamentarea inițiativei legislative

- impactul măsurilor nu este fundamentat. Expunerea de motive nu prezintă date privind numărul dosarelor, valoarea drepturilor acordate sau cuantumul veniturilor ce ar putea fi deduse. Se arată, de asemenea, că impactul financiar nu poate fi stabilit în mod fundamentat, or, restrângerea unor drepturi patrimoniale ocrotite de art. 41 și art. 44 din Constituție, justificată în principal prin economii bugetare, nu poate fi susținută fără o analiză de proporționalitate.

8. Concluzii

- măsurile propuse prin acest proiect de lege încalcă drepturile sociale, descurajează inserția pe piața muncii a persoanelor suspendate și contravin Codului civil și Constituției României. Inițiativa nu reprezintă o reglementare echitabilă, ci o încercare de exonerare a angajatorilor (în special a celor publici) de răspunderea patrimonială pentru actele lor administrative nejustificate.

Președinte,
Sterică FUDULEA