



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 363 / 3.07.2023

Biroul permanent al Senatului

445 / 10.07.2023

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri (b363/31.05.2023), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2956/06.06.2023 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D644/07.06.2023,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect, în fapt, **modificarea** Legii nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri urmărindu-se, în principal, ca zilierul să suporte cheltuielile aferente îngrijirilor medicale necesare, în cazul producerii unui accident de muncă sau a unei boli profesionale¹, precum și actualizarea denumirii unui minister².

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă, întrucât în esență urmărește să deroge de la normele generale aplicabile în ceea ce privește răspunderea în domeniul securității și sănătății în muncă, prevăzute de Codul muncii și de Legea securității și sănătății în muncă

¹ A se vedea textul propus la articolul unic pct. 2 și 3;

² A se vedea textul propus la articolul unic pct. 4 și 5.

nr. 319/2006, ambele adoptate ca legi organice, se încadrează în categoria legilor organice, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Referitor la Expunerea de motive, semnalăm că aceasta nu respectă structura prevăzută la **art. 31** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare și nici concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare și ale evaluărilor statistice întreprinse.

De asemenea, în instrumentul de prezentare regăsim exprimări improprii și texte lacunare, care nu înlesnesc identificarea motivului emiterii actului normativ. A se vedea, spre exemplu: „(...) din categoria de **populație**. Acești zilieri (...)”, „numărul zilierilor **înregistrați în a crescut (...)**”, „conform **statisticilor**”³, „extinderea ariei «beneficiarului de lucrări», **astfel că forța de muncă**”, „(...) contribuie la flexibilizarea relațiilor de muncă **și cu prioritate**, creșterea gradului de ocupare (...)”, „Proiectul de act normativ nu se referă la acest **subiect. au accidental.**”.

Precizăm că potrivit art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000 „*Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ*”. Referitor la acest aspect, precizăm că „extinderea ariei «beneficiarului de lucrări>”, enunțată în Expunerea de motive, nu este reflectată în propunerea legislativă. De altfel, nici celelalte aspecte indicate ca schimbări preconizate, cu excepția actualizării denumirii unui minister, nu se regăsesc în textul propunerii legislative.

Însă, fără a exista o argumentare și fără a se stabili legătura cu prevederile generale în vigoare referitoare la siguranța și securitatea în muncă și la răspunderea atrasă în cazul producerii unui accident de muncă sau a unei boli profesionale și a motivului derogării de la acestea, prin pct. 4 și 5 ale articolului unic se intervine asupra art. 9 alin. (4) și (5) din Legea nr. 52/2011, în sensul stabilirii că răspunderea în cazul producerii unui accident de muncă sau a unei boli profesionale îi revine zilierului.

Semnalăm că absența motivării soluțiilor legislative preconizate este de natură să încalce prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție prin raportare la prevederile art. 30-32 din Legea nr. 24/2000, aspect

³ În acest caz constatăm lipsa unei trimeri la informații oficiale, fiind doar enunțată ideea existenței unor statistici.

constatat în mai multe decizii ale Curții Constituționale. Astfel, în Decizia nr. 682/2012, Curtea Constituțională a statuat că dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 instituie obligația fundamentării actelor normative și că lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5).

Totodată, în Decizia nr. 710/2009, s-a reținut că, dacă „în Expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate”, acest aspect „este contrar prevederilor constituționale și legale mai sus indicate”, „ale art. 29-31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării) și, desigur, ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală”.

4. În ceea ce privește fondul reglementărilor propuse, în primul rând, semnalăm că modalitatea de exprimare a intenției normative, rezultată din proiect, în integralitatea sa nu întrunește exigențele de calitate a legii impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție.

În cele ce urmează vom prezenta unele dintre insuficiențele proiectului, de natură să afecteze fondul reglementării sub aspectul comprehensibilității normelor propuse și al stabilirii persoanei responsabile în cazul producerii unui accident de muncă sau a unei boli profesionale atunci când activitatea remunerată este prestată de un zilier. De asemenea, tot din perspectiva necesității respectării exigențelor de tehnică legislativă, vom face unele constatări cu privire la caracterul superfluu al unora dintre textele propuse.

5. La **articolul unic pct. 1**, cu privire la textul preconizat pentru **art. 5 alin. (2) lit. c)**, precizăm că norma *de lege lata* prevede că „Beneficiarul sau un împuternicit al acestuia are următoarele obligații: (...) c) să prezinte Registrul electronic de evidență a zilierilor organelor de control abilitate”, astfel încât modificarea propusă, care constă în adăugarea sintagmei „**în cazul efectuării unui control**” este inutilă, conducând la o formulare pleonastică.

Prin urmare, textul propus **nu respectă** norma de tehnică legislativă prevăzută la art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia, „Actele normative trebuie redactate (...), cu respectarea strictă a regulilor gramaticale (...)”.

De asemenea, precizăm că numerotarea/marcarea unei norme din cadrul unui articol/act normativ cu semnul grafic „*)” nu răspunde exigențelor de tehnică legislativă referitoare la conținutul și numerotarea/marcarea elementelor structurale ale unui act normativ, prevăzute la art. 47 alin. (1)⁴, art. 48 alin. (1)⁵ și art. 49 alin. (1)⁶ din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nici pe cea referitoare la redactarea unei dispoziții finale, cuprinsă la art. 55 alin. (1) din aceeași lege.

6. La **pct. 2**, la textul propus pentru **art. 9 alin. (4)**, semnalăm că sintagma *„fapt care determină ca, în cazul producerii unui accident de muncă sau boală profesională, acesta este obligat să asigure plata cheltuielilor aferente îngrijirilor medicale necesare”* este inutilă, nefiind îndeplinite cerințele de tehnică legislativă stabilite de art. 38 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, care prevede că: *„Textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări”*.

7. Cu privire la soluția propusă la **pct. 3**, în sensul abrogării **alin. (5) al art. 9**, precizăm că aceasta **nu poate fi promovată**, textul neputând fi abrogat pentru că în prezent reglementează în mod corect și concordant cu prevederile referitoare la răspundere din Codul civil, regula referitoare la răspunderea beneficiarului de lucrări, care prin neasigurarea condițiilor adecvate de muncă, a determinat producerea unui accident de muncă sau a unei boli profesionale care au cauzat prejudicii zilierului.

În plus, abrogarea propusă ar conduce la o soluție contradictorie cu prevederile art. 5 alin. (3) din actul normativ de bază, care stabilesc mai multe obligații în domeniul securității și sănătății în muncă pentru beneficiarul sau un împuternicit al acestuia, relevante fiind în cazul de față următoarele obligații:

- „a) să asigure securitatea și sănătatea în muncă a zilierilor;
- b) să asigure instruirea zilierului, înainte de începerea activității și/sau la schimbarea locului de muncă, cu privire la pericolele la care

⁴ „Elementul structural de bază al părții dispozitive îl constituie articolul. Articolul cuprinde, de regulă, o singură dispoziție normativă aplicabilă unei situații date.”

⁵ „În cazul în care din dispoziția normativă primară a unui articol decurg, în mod organic, mai multe ipoteze juridice, acestea vor fi prezentate în alineate distincte, asigurându-se articolului o succesiune logică a ideilor și o coerență a reglementării.”

⁶ „Dacă textul unui articol sau alineat conține enumerări prezentate distinct, acestea se identifică prin utilizarea literelor alfabetului românesc și nu prin liniuțe sau alte semne grafice.”

poate fi expus și la măsurile de prevenire și protecție pe care trebuie să le respecte;

c) să solicite zilierilor asumarea pe propria răspundere, prin semnătură, că starea sănătății le permite desfășurarea activităților repartizate de beneficiar sau un împuternicit al acestuia;

d) să pună la dispoziție zilierilor echipamente de muncă adecvate, care nu pun în pericol securitatea și sănătatea acestora;

e) să asigure, în mod gratuit, echipamente individuale de protecție adecvate activității desfășurate de zilieri”.

Totodată, dacă prin abrogarea alin. (5) al art.9, s-a urmărit, așa cum reiese din coroborarea cu **textul propus pentru alin. (4) al art. 9**, transferarea responsabilității privind producerea accidentelor de muncă și a bolilor profesionale către zilieri, în sensul suportării de către aceștia a cheltuielilor aferente îngrijirilor medicale necesare în urma producerii unuia dintre evenimentele menționate, semnalăm că **soluția preconizată nu poate fi promovată** deoarece ar contraveni dispozițiilor art. 1345 ale Codului civil referitoare la efectele **îmbogățirii fără justă cauză** (în cazul dat îmbogățindu-se beneficiarul de lucrări), potrivit căroră, „Cel care, în mod neimputabil, s-a îmbogățit fără justă cauză în detrimentul altuia este obligat la restituire, în măsura pierderii patrimoniale suferite de cealaltă persoană, dar fără a fi ținut dincolo de limita propriei sale îmbogățiri”.

În plus, precizăm că în absența unei clauze contractuale mai favorabile zilierului referitoare la răspunderea pentru prejudiciile generate de un accident de muncă produs sau de o boală profesională apărută în timpul/ca urmare a desfășurării activității de către zilier pentru beneficiarul de lucrări, prin textele preconizate la **pct. 2 și 3** s-ar aduce atingere prevederilor art. 1350 ale Codului civil referitoare la principiile aplicabile răspunderii civile contractuale, potrivit căroră:

„(1) Orice persoană trebuie să își execute obligațiile pe care le-a contractat.

(2) Atunci când, **fără justificare, nu își îndeplinește această îndatorire, ea este răspunzătoare de prejudiciul cauzat celeilalte părți și este obligată să repare acest prejudiciu, în condițiile legii.**

(3) Dacă prin lege nu se prevede altfel, niciuna dintre părți nu poate înlătura aplicarea regulilor răspunderii contractuale pentru a opta în favoarea altor reguli care i-ar fi mai favorabile”.

În acest context, semnalăm că obligațiile prevăzute pentru beneficiarul de lucrări la art. 5 alin. (3) din Legea nr. 52/2011 au

caracterul unor obligații minimale contractuale și legale în același timp, **de la care nu se poate deroga**, nici în formă scrisă, nici verbală, astfel încât beneficiarul de lucrări să nu mai răspundă pentru prejudiciile cauzate zilierului ca urmare a producerii unui accident de muncă sau apariției unei boli profesionale în timpul/ca urmare a desfășurării activității de către zilier pentru beneficiarul de lucrări.

8. La pct. 4 și 5, constatăm că modificările propuse constau doar în actualizarea denumirii unui minister, soluțiile preconizate fiind superflue în contextul legislativ actual.

Precizăm că operațiunea modificării denumirii ministerului vizat s-a realizat deja în mod expres prin art. 14 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2021 privind stabilirea unor măsuri la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia: „În cuprinsul actelor normative în vigoare, următoarele denumiri și sintagme se înlocuiesc după cum urmează: (...)

b) „Ministerul Muncii și Protecției Sociale” se înlocuiește cu denumirea „Ministerul Muncii și Solidarității Sociale” în cazul prevederilor care reglementează activitatea legată de domeniul muncii și protecției sociale și „Ministerul Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse” în cazul prevederilor care reglementează activitatea legată de domeniul familiei și egalității de șanse”.

9. În concluzie, prezenta propunere nu poate fi promovată în forma prezentată, întrucât nu întrunește exigențele constituționale privind calitatea legii.

PREȘEDINTE

Florin VORDACHE

București
Nr. 670/30.06.2023

Lege privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zillieri

1644

¹ republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 947/22 dec. 2015

Legea nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu
caracter ocazional desfășurate de zillieri

² modificări prin

L. nr. 105/2017

M. Of. nr. 376/19 mai 2017

Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 52/2011
privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional
desfășurate de zillieri

*modifică art. 4 alin. (4) și art. 5 alin. (2) lit.
e);
introduce alin. (1_1) la art. 8*

³ modificări prin

L. nr. 86/2018

M. Of. nr. 313/10 apr. 2018

Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 52/2011
privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional
desfășurate de zillieri

*modifică art. 4 alin. (4), art. 13 alin. (1) lit.
p);
introduce lit. t) - u) la art. 13 alin. (1), cap.
II_1 cu art. 13_1 - 13_6, lit. g) și h) art. 14
alin. (1), alin. (3) la art. 15*

⁴ modificări prin

O.U.G. nr. 114/2018

M. Of. nr. 1116/29 dec. 2018

Ordonanță de urgență privind instituirea unor măsuri în
domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare,
modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea
unor termene

*modifică art. 13 alin. (1), art. 14 alin. (1)
partea introductivă, art. 14 alin. (3);
introduce alin. (6) - (8) la art. 4, lit. i) la
art. 14 alin. (1)*

Prevederile capitolului IV se aplică începând cu data de 1 ianuarie 2019.

⁵ modificări prin

O.U.G. nr. 26/2019

M. Of. nr. 309/19 apr. 2019

Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor
acte normative

*modifică art. 1 alin. (3) lit. a), art. 4 alin.
(4), art. 5 alin. (2) lit. a) - c), art. 7 - 9, art.
11 alin. (2);
introduce art. 4_1, lit. d) - l) la art. 13 alin.
(1);
abrogă art. 1 alin. (3) lit. b) și d) și anexele
nr. 1 și 2 la data de 20 februarie 2020*

⁶ completat prin

O.U.G. nr. 56/2019

M. Of. nr. 552/4 iul. 2019

Ordonanță de urgență pentru completarea Legii nr. 52/2011
privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional
desfășurate de zillieri

*introduce lit. e) la art. 1 alin. (3), lit. m)-p)
la art. 13 alin. (1)*

aprobată prin L. nr. 72/2021

M. Of. nr. 377/12 apr. 2021

⁷ rectificare

M. Of. nr. 574/12 iul. 2019

rectifică art. 13 alin. (1) lit. l)

RECTIFICARE

⁸ modificări prin	L. nr. 132/2019 Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri	M. Of. nr. 575/15 iul. 2019	modifică art. 1 alin. (3) lit. c), art. 4 alin. (4)-(6), art. 8, art. 13 alin. (1) lit. f), în tot cuprinsul legii, cu excepția definiției prevăzute la art. 1 alin. (1) lit. b), sintagma „beneficiar” se înlocuiește cu sintagma „beneficiar sau un împuternicit al acestuia”, iar sintagma „registru de evidență a zilierilor” se înlocuiește cu sintagma „registru electronic de evidență a zilierilor”; introduce lit. e) la art. 1 alin. (1), lit. e) la art. 1 alin. (3), lit. e_1) și e_2) la art. 13 alin. (1), cap. II_2 cu art. 13_7-13_11
⁹ modificări prin	L. nr. 242/2020 Lege pentru modificarea și completarea art. 1 din Legea nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri	M. Of. nr. 1041/6 nov. 2020	modifică art. 1 alin. (1) lit. b) și alin. (3) lit. a); introduce lit.f) la art. 1 alin. (3)
¹⁰ modificări prin	L. nr. 72/2021 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 56/2019 pentru completarea Legii nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri	M. Of. nr. 377/12 apr. 2021	aprobă O.U.G. nr. 56/2019
¹¹ modificări prin	L. nr. 104/2022 Lege pentru modificarea art. 13 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri	M. Of. nr. 391/21 apr. 2022	modifică art. 13 alin. (1) lit. i)
¹² modificări prin	L. nr. 118/2022 Lege pentru completarea art. 13 alin. (1) din Legea nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri	M. Of. nr. 411/29 apr. 2022	introduce lit. g) la art. 13 alin. (1)