



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 privind Codul muncii*, inițiată de domnul senator USR Bob Virgil Marius împreună cu un grup de parlamentari USR (Bp. 219/2024)

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea *Legii nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul eliminării din cuprinsul legii a părții prin care se permitea suspendarea contractului de muncă doar ca urmare a unei plângeri penale depuse de angajator, permițând suspendarea totuși în cazul trimiterii în judecată, având în vedere considerentele *Deciziei Curții Constituționale nr.279/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 52 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii*, precum și cele ale *Deciziei Curții Constituționale nr.116/2018 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 52 alin. (2) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii*.

II. Observații

1. Menționăm că, potrivit prevederilor art. 52 alin (1) lit. b) din *Legea nr 53/2003 Codul muncii*, contractul individual de muncă poate fi suspendat din inițiativa angajatorului în următoarele situații:

„b) în cazul în care angajatorul a formulat plângere penală împotriva salariatului sau acesta a fost trimis în judecată pentru fapte penale incompatibile cu funcția deținută, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești”;

După declararea ca neconstituțională a primei teze prin *Decizia nr. 279/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 52 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii a Curții Constituționale României*, noul text de la lit. b) vizează suspendarea contractului în cazul în care salariatul a fost trimis în judecată pentru fapte penale incompatibile cu funcția deținută.

Astfel, pentru a se dispune suspendarea, trebuie îndeplinite cele două condiții instituite de lege:

- salariatul să fie trimis în judecată;
- faptele penale ale acestuia să fie incompatibile cu funcția deținută.

Suspendarea va dura până la data la care instanța de judecată se pronunță asupra vinovăției sau nevinovăției celui salariat. În caz de vinovăție, contractul va înceta de drept în temeiul art. 56 alin. (1) lit. f) sau h) din *Codul Muncii*, iar în cazul nevinovăției, suspendarea va înceta, iar acel salariat își va reîncepe activitatea.

Curtea Constituțională argumentează că suspendarea contractului individual de muncă din inițiativa angajatorului atunci când există temeii că activitatea ilicită a salariatului ar periclita interesele angajatorului, trebuie să se supună unor condiții care să asigure ca această măsură nu are un caracter arbitrar.

De asemenea, Curtea Constituțională, prin *Decizia nr. 279/2015*, a statuat că dispozițiile art. 52 alin. (1) lit. b) din *Legea nr. 53/2003* nu contravin nici dreptului la muncă, *„salariatul nefiind împiedicat să se încadreze în perioada suspendării contractului de muncă la altă unitate sau în altă funcție decât cea cu care este incompatibilă fapta ce constituie obiectul acuzării”*.

În consecință, trecând la examinarea dispozițiilor art. 52 alin. (1) lit.b) teza întâi din *Codul Muncii*, Curtea observă că inițiativa suspendării contractului individual de muncă este lăsată în această ipoteză legală în

totalitate la dispoziția angajatorului, cel care formulează plângerea prealabilă și dispune, în același timp, suspendarea raportului de muncă.

Așa cum s-a reținut în jurisprudența constituțională, suspendarea raportului de muncă nu are semnificația încălcării prezumției de nevinovăție. Chiar dacă, în jurisprudența sa, *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* a statuat că *principiul prezumției de nevinovăție* consacrat de art. 6 paragraful 2 din *Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale*, nu se limitează la o simplă garanție procedurală în materie penală, sfera acestuia de aplicare fiind vastă și impunând ca niciun reprezentant al statului sau al unei autorități publice să nu declare că o persoană este vinovată de o infracțiune, înainte ca vinovăția acesteia să fi fost stabilită de "o instanță".

Încetarea contractului de muncă ca urmare a condamnării la executarea unei pedepse privative de libertate are drept raționament absența salariatului pe o perioadă îndelungată de la locul de muncă, el fiind în imposibilitatea de a-și îndeplini obligațiile contractuale, iar încetarea contractului de muncă ca urmare a unei plângeri formulate de angajator, ar reprezenta un abuz în acest caz, ceea ce contravine *Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, înainte ca vinovăția lui să fi fost stabilită de instanța competentă.

2. În ceea ce privește art.1 pct.1 din inițiativa legislativă, considerăm că se pot încălca mai multe prevederi constituționale: art. 23 alin.(1) din *Legea fundamentală* în care se prevede *principiul nevinovăției*, ale art. 53 coroborat cu art. 41 alin. (1) din *Constituția României, republicată*, sub aspectul proporționalității restrângerii dreptului la muncă și ale art. 1 alin. (5) privind *principiul legalității*, în componenta referitoare la respectarea *principiului securității raporturilor juridice și asigurarea calității actului normativ*.

Subliniem că textul în prezent prevede că suspendarea contractului individual de muncă din inițiativa angajatorului „în cazul în care angajatorul a formulat plângere penală împotriva salariatului sau acesta a fost trimis în judecată pentru fapte penale incompatibile cu funcția deținută, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești”, iar textul de lege propus preconizează aceleași motive de suspendare, „în cazul în care salariatul a fost trimis în judecată pentru fapte penale

incompatibile cu funcția deținută sau ca urmare a plângerii formulate de angajator, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești".

Astfel, după cum se poate observa, textul propus în raport cu textul actual lasă inițiativa suspendării contractului individual de muncă în totalitate la dispoziția angajatorului, cel care formulează plângerea prealabilă aspect declarat neconstituțional, la pct. 37 din *Decizia nr.279/2015* statuându-se că: „în urma efectuării testului de proporționalitate vizând măsura restrângerii exercițiului dreptului la muncă, suspendarea contractului individual de muncă ca efect al formulării unei plângeri penale de către angajator împotriva salariatului nu întrunește condiția caracterului proporțional, măsura fiind excesivă în raport cu obiectivul ce trebuie atins, astfel că dispozițiile art. 52 alin. (1) lit. b) teza întâi din Legea nr. 53/2003 sunt neconstituționale"

Aceste considerente sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, în cazul textului preconizat pentru art. 52 alin. (1) lit. b) din *Codul muncii*, teza a-II-a restrângând dreptul la muncă printr-o măsură care nu este proporțională cu scopul urmărit, ceea ce înseamnă că încalcă prevederile coroborate ale art. 41 și 53 din *Constituție*.

3. Referitor la intervenția de la art. I pct.2 din inițiativa legislativă, semnalăm că, prin textul preconizat, sintagma „dacă se constată nevinovăția celui în cauză”, prezentă în textul aflat în vigoare și pe care Curtea Constituțională a considerat-o constituțională, este înlocuită cu textul „dacă se pronunță o soluție de clasare în temeiul art. 16 alin. (1) lit. a)-d) din *Codul de procedură penală sau achitare*".

În acest context, precizăm că sintagmele subliniate nu sunt echivalente ca sens, cea din textul preconizat fiind foarte restrictivă în privința ipotezelor vizate.

De asemenea, observăm că soluția propusă pentru art. 52 alin. (2) nu întrunește cerințele de claritate și predictibilitate, chiar sub aspectul sintagmei nou introduse, deoarece nu se înțelege dacă a fost vizată doar pronunțarea de hotărâri judecătorești sau și dispunerea prin ordonanță de către procuror a clasării când nu se exercită acțiunea penală ori, după caz, se stinge acțiunea penală exercitată, întrucât există unul dintre cazurile prevăzute la art. 16 alin. (1) lit. a)-d), dat fiind că procurorul nu pronunță soluții, ci le dispune.

Mai mult decât atât, semnalăm că prin reglementarea expresă a dreptului salariatului de a relua activitatea anterioară și a obligației angajatorului de a plăti, în temeiul normelor și principiilor răspunderii

civile contractuale, o despăgubire egală cu salariul și celelalte drepturi de care a fost lipsit pe perioada suspendării contractului, doar „*dacă se pronunță o soluție de clasare în temeiul art. 16 alin. (1) lit. a)-d) din Codul de procedură penală sau de achitare*”, rămân neacoperite celelalte ipoteze în care s-a dispus clasarea de către procuror în temeiul art. 16 alin. (1) lit. e)-j) din *Codul de procedură penală*, - dar și ipotezele în care s-a pronunțat o hotărâre judecătorească de încetare a procesului penal, în cazurile prevăzute la art. 16 alin. (1) lit. e)-j), toate acestea fiind situații în care salariatul se bucură în continuare de prezumția de nevinovăție, deoarece vinovăția acestuia nu a fost dovedită.

În aceste cazuri în care salariatul nu este condamnat pentru săvârșirea unei fapte penale incompatibile cu funcția deținută, adică vinovăția acestuia nu este constată prin hotărâre judecătorească, însă contractul său de muncă a fost suspendat din inițiativa angajatorului pe motivul că a fost trimis în judecată, lipsește reglementarea urmării în ceea ce privește reluarea activității de către salariat și plata despăgubirilor de către angajator, norma propusă fiind, astfel, incompletă.

Precizăm că, în concordanță cu prevederile constituționale referitoare la *principiul prezumției de nevinovăție*, la art. 4 din *Codul de procedură penală*, se dă expresie principiului *nemo praesumitur malus nisi probetur* (nimeni nu este presupus vinovat decât dacă este dovedit) și principiului *in dubio pro reo* (în caz de îndoială sau orice unui dubiu funcționează în favoarea inculpatului), prevăzându-se în mod expres că orice persoană este considerată nevinovată până la stabilirea vinovăției sale printr-o hotărâre penală definitivă și că după administrarea întregului probatoriu, orice îndoială în formarea convingerii organelor judiciare se interpretează în favoarea suspectului sau inculpatului.

Așa cum rezultă din prevederile art. 99 din *Codul de procedură penală*, în aplicarea *principiului prezumției de nevinovăție*, în procesul penal prezumția de nevinovăție nu este răsturnată, suspectul sau inculpatul nu trebuie în niciun moment să-și dovedească nevinovăția, iar sarcina probei vinovăției revine procurorului în acțiunea penală sau părții civile/procurorului în acțiunea civilă, textul asigurând și transpunerea art. 6 din *Directiva (UE) 2016/343 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 martie 2016 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale*.

Menționăm că prezumția de nevinovăție este consacrată la nivel de principiu și în art. 48 din *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii*

Europene, art. 6 din *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, art. 14 din *Pactul internațional cu privire la drepturile civile politice* și art. 11 din *Declarația Universală a Drepturilor Omului*, iar faptul că dubiul profită celui acuzat este statuat și în jurisprudența *Curții Europene a Drepturilor Omului* (a se vedea, spre exemplu, Hotărârea din 6 decembrie 1988, în cauza Barbera, Messegué și Jabardo împotriva Spaniei).

În considerarea celor de mai sus, opinăm în sensul că textul propus pentru art. 52 alin. (2) din *Codul muncii* nu asigură respectarea principiului constituțional al nevinovăției și nici a principiului *in dubio pro reo*.

Faptul că nu a fost dovedită o vinovăție penală a salariatului nu poate fi folosit ca argument pentru a se concluziona în sensul că planează suspiciuni de vinovăție contractuală a salariatului, suspiciuni pe care el însuși ar trebui să le infirme, doar pe calea prevalării de prevederile art. 18 din *Codul de procedură penală*, adică cerând continuarea procesului penal. Așadar, singura cale pe care salariatul ar avea-o, pentru a-și relua activitatea și a primi despăgubiri de la angajator ar fi, în opinia inițiatorilor, aceea de a continua procesul penal, cu evidente costuri nu doar materiale pentru acesta, ci și cele de natură să-i afecteze integritatea fizică și psihică.

Se afirmă în instrumentul de prezentare și motivare că, atunci „când însă organele competente au luat una din aceste măsuri, ca urmare a faptului că a intervenit amnistia, prescripția răspunderii penale, retragerea plângerii sau împăcarea părților, nu ar mai fi posibil să fie reținută existența nevinovăției”, alegația fiind în mod evident eronată, dat fiind că, în cursul urmăririi penale sau a procesului penal, se constată/reține doar vinovăția unei persoane sau neîntrunirea elementelor infracțiunii.

De asemenea, se consideră o concluzie neargumentată în sensul că „dacă cel în cauză nu și-a exercitat dreptul prevăzut de lege se prezumă implicit, că el a achiesat asupra vinovăției penale și deci nu are vocație la plata despăgubirilor prevăzute de lege”, când, o persoană care nu a fost condamnată penal nu poate achiesa în mod logic asupra faptului că ar fi vinovată, iar sarcina probei vinovăției revine exclusiv acuzatorului.

Concluzia, în sensul că salariatul ar trebui să-si probeze nevinovăția în fața angajatorului, în absența pronunțării unei hotărâri de achitare sau a dispunerii unei soluții de clasare în temeiul art. 16 alin. (1) lit. a)-d) din *Codul de procedură penală*, este eronată, deoarece pleacă de la o premisă

greșită, aceea că neconstatarea nevinovăției penale nu înseamnă automat și lipsa vinovăției civile, iar această lipsă poate fi constatată prin solicitarea continuării procesului penal de către salariat, afirmându-se că angajatorul nu are la dispoziție aceleași drepturi procesuale.

Totodată, precizăm că angajatorul are la dispoziție acțiunea civilă în procesul penal, constituindu-se ca parte civilă, acțiunea civilă exercitată în cadrul procesului penal având ca obiect tragerea la răspundere civilă delictuală a persoanelor responsabile potrivit legii civile pentru prejudiciul produs prin comiterea faptei care face obiectul acțiunii penale (art. 19 *Cod procedură penală*).

Pe de altă parte, în absența constatării vinovăției penale prin hotărâre judecătorească, rezultă că suspendarea voluntară din inițiativa angajatorului a contractului individual de muncă pe motiv de trimitere în judecată a salariatului pentru fapte penale incompatibile cu funcția deținută nu a fost întemeiată, iar o eventuală vinovăție civilă, care poate atrage răspunderea civilă contractuală sau delictuală, trebuie dovedită tot de angajator, dat fiind că sarcina probei în procesul civil, potrivit art. 249 din *Codul de procedură civilă*, incumbă celui care face o susținere¹.

Mai mult, semnalăm că dacă s-a dispus clasarea sau s-a pronunțat încetarea procesului penal în temeiul la art. 16 alin. (1) lit. g), pentru că „a fost retrasă plângerea prealabilă, în cazul infracțiunilor pentru care retragerea acesteia înlătură răspunderea penală, a intervenit împăcarea ori a fost încheiat un acord de mediere în condițiile legii”, angajatorul cu rea credință poate face uz de una dintre căile menționate anterior, care conduc la clasare sau la încetarea procesului penal, pentru a împiedica reluarea activității de către salariat și plata despăgubirilor către acesta.

În acest context, precizăm că, în *Decizia nr. 279/2015, Curtea Constituțională* a reținut că, „spre deosebire de situația altor categorii socio-profesionale, când suspendarea operează ca urmare a punerii în mișcare a acțiunii penale și/sau a trimiterii în judecată, acte dispuse de magistrați, având un caracter obiectiv, extrinsec raporturilor dintre cel care desfășoară activitatea profesională și instituția, autoritatea ori corpul profesional din care face parte, suspendarea contractului de muncă în ipoteza art. 52 alin. (1) lit. b) teza întâi din *Legea nr. 53/2003* se poate dispune de către angajator ca urmare a plângerii penale pe care tot el o formulează împotriva salariatului, de voința acestuia depinzând, deopotrivă, cauza suspendării contractului de muncă și

¹ „Cel care face o susținere în cursul procesului trebuie să o dovedească, în afară de cazurile anume prevăzute de lege”.

instituirea acestei măsuri".

Învederăm că, în jurisprudența sa constantă², Curtea a amintit că „și în situația în care fapta pentru care s-a formulat plângere penală ori s-a dispus trimiterea în judecată nu va atrage răspunderea penală, aceasta poate constitui abatere disciplinară care poate oferi temeiul desfacerii contractului de muncă".

Prin urmare, dacă un salariat săvârșește fapte incompatibile cu funcția deținută indiferent de caracterul penal al acestora, poate proceda, fără a fi obligat, la concedierea pentru motive care țin de persoana salariatului, în temeiul art. 61. lit. a) (în cazul în care salariatul a săvârșit o abatere gravă sau abateri repetate de la regulile de disciplină a muncii ori de la cele stabilite prin contractul individual de muncă, contractul colectiv de muncă aplicabil sau regulamentul intern, ca sancțiune disciplinară); lit. b) (în cazul în care salariatul este arestat preventiv sau arestat la domiciliu pentru o perioadă mai mare de 30 de zile în condițiile Codului de procedură penală) sau lit. d) (în cazul în care salariatul nu corespunde profesional locului de muncă în care este încadrat).

Astfel, dacă nu a fost incident vreunul din cazurile prevăzute la art. 16 alin. (1) lit. a)-d) din *Codul de procedură penală* care să conducă la clasare sau achitare, dar nu s-a stabilit răspunderea penală a salariatului, din diferite motive (inclusiv din culpa angajatorului sau din lipsa de diligență a statului) înseamnă că suspendarea contractului de muncă din inițiativa angajatorului pe motivul trimiterii în judecată pentru săvârșirea unei fapte penale incompatibile cu funcția deținută nu a fost justificată sau a fost prematură, dat fiind că angajatorul avea posibilitatea de a aștepta pronunțarea unei hotărâri definitive și de a proceda în consecință, dar și de a demara cercetarea disciplinară, care se putea finaliza chiar cu sancțiunea desfacerii disciplinare a contractului individual de muncă.

În concluzie, constatăm că textul propus, prin lacunele sale, conduce și la restrângerea dreptului la muncă, în dezacord cu prevederile art. 53 din *Codul muncii*, alături de nerespectarea *principiului constituțional al nevinovăției și principiilor sarcinii probei din procesul penal și civil*, dat fiind că angajatorul poate refuza reintegrarea în muncă a salariatului, dacă s-a dispus clasarea în temeiul art.16 alin. (1) lit.e)-j), fără ca vinovăția penală sau civilă a salariatului să fie dovedită.

² A se vedea, spre exemplu Decizia nr.24/2003 și Decizia nr.279/2015

4. Referitor la textul propus la art.1 pct.3 al inițiativei legislative, prin care se dispune modificarea art. 56 alin. (1) lit. f), semnalăm că acesta nu are în vedere toate ipotezele posibile și particularitățile acestora, deoarece urmărește a reglementa încetarea de drept a contractului individual de muncă doar ca urmare a condamnării pentru fapte penale incompatibile cu funcția deținută sau ca urmare a plângerii formulate de către angajator, ceea ce înseamnă că în situația condamnării la executarea unei pedepse privative de libertate pentru alte infracțiuni decât cele prevăzute de textul *de lege ferenda*, contractul individual de muncă nu încetează de drept.

Totodată, prin caracterul său lacunar, textul propus aduce atingere *principiului securității raporturilor juridice*, dat fiind că angajatorul va fi obligat să rămână într-o stare de incertitudine cu privire la salariatul care nu-și va îndeplini obligațiile contractuale ca urmare a imposibilității obiective de executare a contractului de muncă, fiind condamnat la pedeapsă privativă de libertate, deoarece așa cum a subliniat și Înalta Curte de Casație și Justiție (Complețul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept) în *Decizia nr. 15/2017*, în aceste cazuri condamnatul se află în „*imposibilitate fizică de a se prezenta la locul de muncă pentru a-și îndeplini obligațiile contractuale*”.

Menționăm că, în *Decizia nr. 678/2023*, Curtea a statuat că „*securitatea juridică a persoanei se definește ca un complex de garanții de natură constituțională sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea căroră legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale*” și „*securitatea juridică reprezintă una dintre valorile fundamentale ale statului, fiind cuprinsă în mod implicit la art. I din Constituție (...) acest principiu se deduce atât din prevederile art. I alin.(3) și (5) din Constituție, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Curtea europeană a mai statuat că, „odată ce a fost adoptată o soluție de către stat, ea trebuie implementată cu o claritate și o coerență rezonabile pentru a evita pe cât posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiecții de drept*”.

Pe de altă parte, reglementarea cazului de încetare de drept a contractului individual de muncă ca urmare a plângerii formulate de către angajator, așa cum se preconizează în textul propus, are un vădit caracter

neconstituțional, încălcând, deopotrivă, prevederile constituționale referitoare la restrângerea dreptului la muncă (art. 41 și art. 53 din *Codul Muncii*) și pe cele referitoare la *principiul prezumției de nevinovăție*, argumentele prezentate anterior, fiind aplicabile și în acest caz, cu mențiunea că, în mod evident, încetarea contractului individual de muncă are consecințe mai grave decât suspendarea contractului, iar ceea ce nu este posibil din punct de vedere legal în cazul suspendării, cu atât mai mult nu este posibil în cazul încetării contractului.

În concluzie, soluțiile propuse aduc atingere mai multor prevederi constituționale, *Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*, *Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, *Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice* și *Declarației Universale a Drepturilor Omului*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă

Ion Marcel CIOLACU

PRIM-MINISTRU

Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului