



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

329 / 25.07.2024

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

329/2024

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii și a Legii societăților nr. 31/1990*, inițiată de domnul senator UDMR Fejér László-Ödön și un grup de parlamentari UDMR, USR, PNL, PSD, AUR, neafiliați (**Bp.222/2024**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 53/2003 – Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, și a *Legii nr. 31/1990 privind societățile, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul asimilării activității profesionale desfășurate în baza unui contract de mandat cu cea prestată în baza unui contract individual de muncă.

II. Observații

1. Cu titlu preliminar, semnalăm că activitatea desfășurată în baza unui contract de mandat nu poate fi asimilată activității desfășurate în baza unui contract individual de muncă, între cele două tipuri de contracte existând diferențe semnificative.

Astfel, în primul rând, din punct de vedere terminologic, în cazul contractului de mandat se prestează activitate care nu poate fi denumită muncă, termenul fiind specific doar contractului de muncă, după cum reiese cât se poate de clar din denumirea contractului.

În al doilea rând, referitor la părțile contractului, precizăm că persoana care dă un mandat/mandantul nu este un angajator, astfel încât să i se poată aplica drepturile, dar în special obligațiile reglementate de legislația muncii, față de angajați (salariați)/mandatar, deoarece mandatarul nu are calitatea de salariat.

În al treilea rând, contractul individual de muncă presupune o relație de subordonare a angajatului față de angajator, în timp ce, în cazul contractului de mandat, nu există o astfel de subordonare, mandatarul având independență în activitatea pe care o desfășoară, acesta prestând activitățile și serviciile așa cum consideră, în funcție de programul său.

Mai mult, contractul de muncă are întotdeauna caracter oneros, în timp ce contractul de mandat poate fi și cu titlu gratuit.

În plus, unul dintre elementele esențiale ale contractului de muncă este durata normală a muncii, exprimată în ore/zi și/sau ore/săptămână, element pe care nu îl regăsim și în cazul contractului de mandat, mandatarul având libertatea să își organizeze timpul de muncă așa cum se dorește.

Totodată, precizăm că, în cazul contractului de muncă, angajatorul dispune de prerogativă disciplinară, dată fiind și relația de subordonare față de angajat, mandantul neavând această prerogativă față de mandatar.

De menționat este și faptul că o persoană nu poate fi angajată decât în baza unui certificat medical, care constată faptul că cel în cauză este apt pentru prestarea acelei munci, condiție ce nu există în cazul desfășurării activității în calitate de mandatar.

Alte elemente esențiale ale contractului de muncă, pe care nu le regăsim în cazul contractului de mandat, sunt durata și condițiile perioadei de probă, precum și dreptul și condițiile privind formarea profesională oferită de angajator.

Referitor la modalitățile de încetare a celor două tipuri de contracte din inițiativa mandantului/angajatorului, semnalăm că un contract de mandat poate fi revocat oricând de către mandant (fără a fi necesară/obligatorie motivarea hotărârii de revocare și fără respectarea unor proceduri prealabile), ceea ce i-ar conferi mandatarului din contractul de mandat preconizat a se introduce în *Codul muncii* un statut incert. În schimb, încetarea contractului de muncă prin concediere se realizează doar în cazurile expres prevăzute de *Codul muncii* și cu respectarea unei proceduri prealabile (de exemplu, potrivit art. 63 din *Codul muncii*, în cazul săvârșirii unei abateri grave sau a unor abateri

repetate de la regulile de disciplină a muncii concedierea poate fi dispusă numai după îndeplinirea de către angajator a cercetării disciplinare prealabile), ceea ce asigură stabilitatea raporturilor de muncă.

Totodată, în cazul revocării mandatului, mandatarul nu beneficiază de măsurile de protecție oferite salariaților de legislația muncii. De exemplu, potrivit art. 67 din *Codul muncii*, salariații concediați pentru motive care nu țin de persoana lor beneficiază de măsuri active de combatere a șomajului și pot beneficia de compensații în condițiile prevăzute de lege și de contractul colectiv de muncă aplicabil.

Având în vedere diferențele semnificative menționate, precizăm că soluția legislativă preconizată prin prezenta propunere legislativă, referitoare la introducerea în *Codul muncii* a unei definiții a contractului de mandat (contract ce este definit la art. 2.009 din *Codul civil*), nu respectă *principiul unicității reglementării în materie*, prevăzut la art. 14 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

În acest context, precizăm că, în *Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016*¹, s-a statuat 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”.

Referitor la natura juridică a contractului de mandat, precizăm că, în *Decizia nr. 786/2019*², Curtea Constituțională, reiterând jurisprudența anterioară, a statuat că acest contract „reprezintă o varietate a contractului de mandat reglementat de art. 2.009 și următoarele din *Codul civil*, deosebindu-se în mod esențial de raportul de muncă”.

În plus, menționăm faptul că un contract de mandat nu poate fi asimilat unui raport de muncă decât cu privire la anumite aspecte, iar acestea trebuie integrate în reglementarea specială a materiei vizate, nu în dreptul comun, reprezentat de *Codul muncii*.

¹ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali

² referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 3[^]1 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2008 privind măsuri economico-financiare la nivelul unor operatori economici și ale art. 1 pct. 3 din *Legea nr. 203/2009 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2008 privind măsuri economico-financiare la nivelul unor operatori economici*

Așadar, semnalăm că o definiție a contractului de mandat nu poate fi integrată în *Codul muncii*, deoarece acest act normativ nu reglementează relații sociale civile, ci relații sociale de muncă.

2. În ceea ce privește soluția legislativă privind recunoașterea vechimii în muncă în cazul activității desfășurate în baza unui contract de mandat, semnalăm că definiția expresiei „*vechime în muncă*” este prevăzută în *Codul muncii*, întrucât acest act normativ reglementează domeniul raporturilor de muncă și se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice derogatorii.

Astfel, potrivit art. 16 alin. (5) din *Codul muncii*, „*Munca prestată în temeiul unui contract individual de muncă constituie vechime în muncă*”.

În acest sens, precizăm că unul dintre elementele esențiale ale contractului individual de muncă, respectiv durata normală a muncii, exprimată în ore/zi și ore/săptămână, nu este determinat în cazul activității desfășurate de mandatar, neexistând astfel de informații cu privire la durata efectivă a acesteia.

Așadar, nu se poate determina timpul alocat desfășurării activității de către mandatar, raportat la timpul normal de lucru specific contractului individual de muncă.

În altă ordine de idei, trebuie făcută distincția între vechimea în muncă necesară pentru desfășurarea unui raport de muncă și stagiul de cotizare, vechimea în muncă necesară deschiderii dreptului la pensie.

Precizăm că, potrivit art. 3 lit. p) din *Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare*, stagiul de cotizare reprezintă „*perioada de timp pentru care s-au datorat contribuții de asigurări sociale la sistemul public de pensii, precum și cea pentru care asigurații cu contract de asigurare socială au datorat și plătit contribuții de asigurări sociale la sistemul public pensii*”.

Așadar, vechimea în muncă necesară desfășurării unui raport de muncă se obține doar în urma prestării unei activități în temeiul unui contract individual de muncă sau asimilat acestuia, conform legii, în timp ce stagiul de cotizare poate fi realizat și de către persoanele care au încheiat un contract de asigurare socială.

3. Totodată, facem mențiunea că există deosebiri între cele două tipuri de contracte și în ceea ce privește înregistrarea acestora în Registrul general de evidență a salariaților (REVISAL).

Potrivit art. 2 alin. (1) din *Hotărârea Guvernului nr. 905/2017 privind registrul general de evidență a salariaților*, încadrarea în muncă a unei persoane se realizează, potrivit prevederilor *Codului muncii*, prin încheierea unui contract individual de muncă.

Prin urmare, REVISAL se întocmește pentru personalul încadrat pe baza de contract de muncă, nu și pentru persoanele care prestează o activitate în baza contractului de mandat. Contractul de mandat/management se încheie în condițiile prevăzute de *Legea nr.31/1990* și de *Codul Civil*, iar persoana care își desfășoară activitatea în baza contractului de mandat, nu are calitatea de salariat.

Prin urmare, față de cele de mai sus, apreciem că nu poate fi asimilat contractului individual de muncă, contractul de mandat.

4. În privința drepturilor persoanei pentru care se prestează activitatea, respectiv mandantul, precizăm că statutul pe care această persoană l-ar avea prin adoptarea prezentei propuneri ar fi unul foarte favorabil/avantajos, deoarece aceasta nu va fi ținută de îndeplinirea obligațiilor pe care le are un angajator.

Angajatorul are obligații cu privire la conținutul efectiv al contractului pe baza căruia se naște raportul juridic cu persoana care prestează activitate în beneficiul acestuia. Astfel, ne referim la art. 17 din *Codul muncii* care prevede obligația angajatorului de a informa persoana selectată în privire la clauzele esențiale pe care intenționează să le înscrie în contract sau să le modifice, care constituie o transpunere a *Directivei (UE) 2019/1.152 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă în Uniunea Europeană*.

Totodată, precizăm că măsurile privind securitatea și sănătatea în muncă nu se aplică mandatarului, acesta nedesfășurând un raport de muncă. Prin urmare, încheierea unui contract de mandat va fi o modalitate de eludare a obligațiilor pe care angajatorul le are cu privire la salariat, dat fiind că, în absența unei dispoziții cu privire la aplicarea prevederilor legislației muncii și a *Legii securității și sănătății în muncă nr. 319/2006, cu modificările și completările ulterioare*, persoanei care desfășoară activitate pe baza unui contract de mandat, aceste prevederi

nu vor fi aplicate, cu toate că, practic, activitatea desfășurată de mandatar poate fi identică sau foarte asemănătoare cu activitatea desfășurată de un salariat la același angajator sau la un alt angajator.

În plus, persoanei care desfășoară activitate în baza unui contract de mandat nu i se aplică nici prevederile *Codului muncii* referitoare la timpul de muncă și timpul de odihnă, timpul de odihnă însemnând și concediu și zile libere plătite.

Mai mult, persoana pentru care se prestează activitatea nu este obligată să garanteze în plată un salariu brut lunar cel puțin egal cu salariul de bază minim brut pe țară, obligație ce revine unui angajator.

Prin urmare, promovarea soluțiilor preconizate la art. I și II poate conduce la încălcarea dreptului la protecția socială a muncii, prevăzut la art. 41 alin. (2) din *Constituție*.

Totodată, precizăm că încheierea unui contract de mandat va fi și o modalitate de eludare a *principiului nediscriminării*, deoarece mandantul poate să aleagă orice persoană în calitate de mandatar, în timp ce, în cazul contractului de muncă, angajatorul este obligat să respecte *principiul nediscriminării*, la art. 5 alin. (1) din *Codul muncii* fiind prevăzut că „în cadrul relațiilor de muncă funcționează principiul egalității de tratament față de toți salariații și angajatorii”.

5. Raportat la intenția de legiferare, considerăm că era necesară analizarea oportunității completării dispozițiilor actuale ale *Codului muncii*, din cuprinsul propunerii legislative, cu reglementări fiscale, având în vedere că regimul fiscal aplicabil remunerației directorilor obținute în temeiul contractului de mandat este reglementat, în prezent, și la art. 152 alin. (2) din *Legea nr.31/1990*, nemodificat potrivit propunerii legislative.

Suplimentar, subliniem că reiterarea regimului fiscal în alt act normativ nu conduce la clarificarea acordării dreptului la concediu paternal și asimilarea acestei perioade ca vechime în muncă în cazul directorilor remunerați în baza contractului de mandat, corespunzător intenției prezentate în instrumentul de motivare.

6. Referitor la propunerea de completare a prevederilor art. 152 din *Legea nr.31/1990*, precizăm că reglementarea propusă prin inițiativa legislativă la alin. (2¹) nu instituie norme suficiente care să evidențieze cu claritate intenția de reglementare din punct de vedere al drepturilor și

obligățiilor pentru care se propune asimilarea. Utilizarea noțiunii de "lucrători" este una cu caracter general, nedefinită de *Legea nr.53/2003*.

Definiția dată acestei noțiuni este diferită, mai largă sau mai restrânsă, în funcție de intenția de reglementare a legiuitorului. Astfel, așa cum este precizat și în *Expunerea de motive*, potrivit *Legii nr.210/1999 privind concediul paternal, cu modificările și completările ulterioare*, termenul "lucrător" are un anumit conținut/înțeles prevăzut de respectiva lege, în scopul instituirii anumitor reglementări.

De exemplu, din punct de vedere al legislației securității și sănătății în muncă, în *Legea nr. 319/2006* este folosită noțiunea de "lucrător", însă definirea este diferită și dată în înțelesul actului normativ respectiv.

Astfel, în sensul legii, termenii sau expresiile pot avea un anumit înțeles, ce trebuie definit în cuprinsul acesteia.

7. Din punct de vedere tehnic, menționăm că, din perspectiva reglementărilor *Codului fiscal*, nu considerăm oportună includerea unor prevederi cu caracter fiscal în alte acte normative, mai ales a unor prevederi care dau naștere unor paralelisme legislative sau contravin prevederilor legale în vigoare.

În acest context, în ceea ce privește prevederile din propunerea legislativă care vizează aspectele de natură fiscală, menționăm următoarele:

- sediul materiei privind impunerea veniturilor realizate de persoanele fizice este *Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*. Astfel, *Codul fiscal* stabilește cadrul legal privind impozitele, taxele și contribuțiile sociale obligatorii. Aceeași lege stabilește contribuabilii care au obligația să plătească aceste impozite, taxe și contribuții sociale, modul de calcul și de plată a acestora, procedura de modificare a acestor impozite, taxe și contribuții sociale;

- referitor la Art.I Capitolul X - Contractul de mandat din propunerea legislativă, considerăm că era necesară eliminarea alin. (2) al art. 110¹, întrucât regimul fiscal aplicabil renumerației obținute în temeiul unui contract de mandat este deja reglementat/prevăzut de *Legea nr.227/2015*, în sensul asimilării acesteia, din punct de vedere fiscal, venitului din salarii și, pe cale de consecință, a impozitării și plății contribuțiilor sociale obligatorii, conform prevederilor legislației în materie, respectiv *Codul fiscal*. Astfel, veniturile respective se supun impozitului pe veniturile din salarii și asimilate salariilor, potrivit art.78

alin. (2) lit.b) și se cuprind în bazele de calcul al contribuției de asigurări sociale potrivit art.139 lit.e), al contribuției de asigurări sociale de sănătate, potrivit art.157 alin. (1) lit.f) și al contribuției asiguratorii pentru muncă potrivit art.220⁴ alin. (1) lit.e) din *Codul fiscal*.

De asemenea, luând în considerare caracterul lunar al veniturilor și în vederea eliminării dificultăților cu privire la stabilirea și declararea obligațiilor fiscale, era necesară introducerea unui nou articol referitor la intrarea în vigoare a prevederilor articolelor respective.

8. Sub aspectul conformității cu exigențele constituționale și legale prevăzute de art. 74 alin. (4) din *Constituția României, republicată*, și *Legii nr.24/2000*, semnalăm faptul că, potrivit dispozițiilor art 46 alin.(5) din *Legea nr.24/2000*, „*La legi este obligatoriu ca în finalul actului să se facă mențiunea despre îndeplinirea dispoziției constituționale privind legalitatea adoptării de către cele două Camere ale Parlamentului*”, iar potrivit celor prevăzute la alin. (6) lit.a), „*Formula de atestare a legalității adoptării proiectului de lege, utilizată de fiecare Cameră, în ordinea adoptării, este: a) "Acest proiect de lege a fost adoptat de Camera Deputaților/Senat în ședința din ..., cu respectarea prevederilor art. 76 alin. (1) sau, după caz, art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată." - în cazul în care Camera Deputaților/Senatul adoptă proiectul de lege sau propunerea legislativă, cu sau fără amendamente;*”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului

Cu stimă,

Ion-Marcu CIOGLACU
PRIM-MINISTRU