

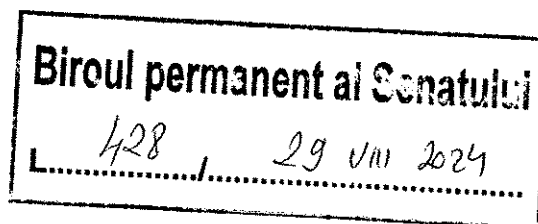


CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Adresa nr. 11512/2024 din data de 27.08.2024

Domnului Mario-Ovidiu OPREA,
Secretarul general al Senatului României



428 / 2024

Stimate domnule secretar general,

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. XXXV 3202 din 26.06.2024, prin care ați transmis Consiliului Superior al Magistraturii *Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii, a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ și a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (b320/21.06.2024)*, în vederea avizării, vă comunicăm faptul că această solicitare a fost analizată în ședința din data de 22 august 2024 a Comisiei nr. 1 – reunită „Legislație și cooperare interinstituțională”.

Referitor la avizul solicitat, Comisia a reținut că propunerea legislativă nu privește activitatea autorității judecătorești, în sensul atribuit acestei sintagme în jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009 și Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014), astfel că nu se încadrează în categoria actelor normative care sunt supuse avizării Consiliului Superior al Magistraturii în temeiul art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

Propunerea legislativă a fost analizată de Comisia de specialitate a Consiliului Superior al Magistraturii din perspectiva exprimării unui punct de vedere, reținându-se că aceasta, astfel cum este în prezent formulată, prezintă mai multe deficiențe din perspectiva cerinței de calitate și previzibilitate a legii, reglementarea propusă având un caracter neclar și lipsit de predictibilitate pentru destinatarii legii civile, putând duce la dificultăți reale în ceea ce privește interpretarea și aplicarea legii de către instanțele judecătorești sesizate cu soluționarea litigiilor viitoare.

În acest sens, în jurisprudența Curții Constituționale (e.g., Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014), s-a reținut că o trăsătură esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii, iar una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. În acest sens, Curtea a constatat că, de principiu, orice act normativ



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011

trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat.

Pornind de la aceste cerințe de calitate a legii, Comisia a apreciat că textul normativ propus nu răspunde acestor exigențe, în măsura în care intenția legiuitorului este de a se introduce o excepție de la aplicarea dispozițiilor art. 57 alin. (5) din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, respectiv revenirea la aplicarea principiului *restitutio in integrum* din materia efectelor nulității actelor juridice. Or, după cum se cunoaște, excepțiile sunt de strictă interpretare și aplicare (*exceptio est strictissimae interpretationis*), ceea ce ar impune o rigurozitate ridicată la redactarea normei juridice care o instituie.

Spre deosebire de ceea ce se susține prin expunerea de motive, în care se arată că „în situația în care unui angajat i se desființează sau anulează, prin hotărâre judecătorească definitivă, diploma sau certificatul de studii, la momentul actual nu există o reglementare la nivelul Codului Muncii și al Codului Administrativ care să prevadă dreptul angajatorului privat de a recupera sumele obținute de salariat în mod necuvenit și nici o obligație a instituțiilor publice de a dispune recuperarea sumelor”, din analiza jurisprudenței instanțelor naționale reiese că angajatorii au la îndemână o serie de acțiuni pentru recuperarea sumelor pretins încasate necuvenit.

În acest sens, se remarcă faptul că, în prezent, în cazul în care, pe parcursul derulării contractului individual de muncă sau, după caz, al exercitării funcției publice, intervine o împrejurare de natura celei avute în vedere în situația premisă din norma propusă, respectiv desființarea, anularea sau punerea în discuție a regularității emiterii actului de studii care a fost avut în vedere la momentul angajării sau pe parcursul derulării raporturilor juridice dintre părți, legislația în vigoare prevede mai multe tipuri de acțiuni care pot fi inițiate de angajatori, de drept privat sau de drept public, în vederea recuperării sumelor pretins încasate fără drept de către angajați, cu respectarea condițiilor de exercitare a acțiunii specifice fiecărui tip de cale aleasă.

Din cercetarea jurisprudenței instanțelor naționale, a reieșit faptul că, în raport de poziția subiectivă a salariatului, pot fi exercitate, după caz, acțiuni în răspundere patrimonială, în răspundere delictuală (în fața instanțelor civile sau penale, prin exercitarea acțiunii civile în procesul penal), sau acțiuni întemeiate pe principiul îmbogățirii fără justă cauză, în conformitate cu dispozițiile art. 256 din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, în cazul în care nu se poate reține o culpă în sarcina angajatului.



Deși scopul declarat al legislației propuse este acela al introducerii unei căi legale de recuperare a sumelor încasate necuvenit în cazul desființării/anulării actului de studii, se constată că textul propunerii legislative nu conferă suficientă claritate, din perspectiva determinării fără echivoc a situațiilor în care este deschis dreptul la acțiune (după cum salariatul a acționat cu bună sau cu rea-credință, în funcție de motivul anulării/desființării actului de studii etc.), a categoriilor de măsuri care pot fi luate în vederea recuperării sumelor în cauză, fiind conturată doar o normă de trimitere. Astfel, recuperarea sumelor obținute necuvenit în situațiile vizate de propunerea legislativă ar urma să se facă „în condițiile legii”, ceea ce presupune că angajatorii vor fi nevoiți să apeleze tot la căile de drept comun, singura diferență fiind termenul mai scurt în care ar putea/sunt ținuti să acționeze („în termen de 12 luni de la data comunicării hotărârii judecătorești”).

Or, din analiza jurisprudenței incidente la nivel național, a reieșit că, în prezent, nu există practică unitară în această materie, iar o eventuală reglementare nouă ar trebui să asigure o remediere a acestei situații, prin introducerea de reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, ținând cont și de insuficiențele legislației în vigoare, în conformitate cu dispozițiile art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000.

Din această perspectivă, trebuie avută în vedere jurisprudența națională relevantă în materie.

➤ Astfel, într-un dosar având ca obiect „plata nedatorată”, acțiunea fiind întemeiată pe dispozițiile art. 256 alin. (1)¹ din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, angajatorul, instituție publică, a solicitat obligarea pârâtului, funcționar public, la restituirea sumelor încasate cu titlu de salariu și normă de hrană, pe o perioadă de 2 ani în urmă, având în vedere că, prin hotărâre judecătorească definitivă s-a dispus anularea concursului de recrutare în funcția publică respectivă, pentru neîmplinirea condițiilor legale de participare la concurs.

Prin decizia civilă nr. 1389/22.06.2022, Curtea de Apel Alba Iulia, Secția I civilă a respins apelul formulat de reclamanta – instituție publică, menținând soluția instanței de fond prin care a fost respinsă cererea de chemare în judecată.

În motivare s-a reținut că, în ceea ce privește interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 256 alin. (1) din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, Curtea Constituțională, prin Deciziile nr. 274/2011, 122/2012 a statuat că acesta nu definește noțiunea de „sumă nedatorată” și nici nu detaliază condițiile în care se naște obligația respectivă, însă el vine să acopere, prin excluderea tuturor celorlalte situații prevăzute de lege care antrenează răspunderea patrimonială a salariatului, cazurile când, *fără a fi reținută vinovăția acestuia*, este obligat la restituirea unor sume încasate

¹ „(1) Salariatul care a încasat de la angajator o sumă nedatorată este obligat să o restituie.”



de la angajator, întrucât acestea nu i se cuveneau, neexistând o justă cauză. Prin urmare, se poate vorbi de o sumă nedatorată încasată de salariat în lipsa oricărui temei legal sau convențional al încasării acestei sume.

Instanța de apel a mai reținut că art. 57 alin. (1) din Codul muncii prevede că nerespectarea oricăreia dintre condițiile legale necesare pentru încheierea valabilă a contractului individual de muncă atrage nulitatea acestuia, însă conform alin. (2) al aceluiași articol, constatarea nulității contractului individual de muncă produce efecte pentru viitor.

Totodată, potrivit art. 57 alin. (5), persoana care a prestat munca în temeiul unui contract individual de muncă nu are dreptul la remunerarea acesteia, corespunzător modului de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu.

În concluzie, în speță, s-a apreciat că pârâtul avea dreptul să fie plătit pentru munca prestată în perioada 15.05.2017-15.03.2019, în baza raporturilor de serviciu intervenite între reclamantă și pârât, salariile primite neputând fi considerate a fi plăți nedatorate, atât timp cât nu s-a susținut și nu s-a făcut dovada că salariatul nu și-ar fi îndeplinit atribuțiile de serviciu.

De asemenea, instanța de apel a apreciat că în mod corect a reținut instanța de fond că nu se poate reține existența vreunei fapte ilicite a salariatului, fiind obligația angajatorului să-i solicite înainte de angajare să prezinte toate documentele și să aibă toate calificările cerute de lege pentru a putea ocupa o anumită funcție.

În raport de temeiul de drept invocat de reclamantă și de criticile din apel ce vizează îndeplinirea condițiilor prevăzute de art. 256 din Codul muncii coroborat cu art. 1341 din Codul civil, Curtea a arătat că nu se impunea analizarea în speță și a condițiilor răspunderii patrimoniale întemeiate pe prevederile art. 254 din Codul muncii, cu atât mai mult cu cât nu s-a invocat o pagubă materială produsă de pârât din vina și în legătură cu nerespectarea unor atribuții de serviciu.

➤ Într-o altă cauză, reclamanta, unitate administrativ-teritorială, a solicitat instanței să dispună obligarea pârâtei, funcționar public, la plata unei sume încasate necuvenit, pentru o perioadă de aproape 13 ani, reprezentând diferență salarială pentru nivelul de studii (superioare, respectiv medii), având în vedere că, printr-o adresă emisă de Ministerul Educației și Cercetării – Biroul Acte de Studii, s-a comunicat faptul că emitentul actului de studii superioare prezentat de pârâtă „nu a făcut niciodată parte din sistemul național de învățământ și prin urmare, nu are dreptul de a înmatricula studenți, de a organiza programe de studii și de a elibera acte de studii”, iar „diploma de licență a doamnei D.A.B. nu este echivalentă cu diplomele de licență întocmite și eliberate în conformitate cu prevederile legale în vigoare”.

Curtea de Apel Alba Iulia, Secția I civilă, prin decizia nr. 1937/23.05.2024, a respins apelul formulat de reclamantă, menținând soluția de respingere ca nefondată a acțiunii, pronunțată de



Tribunalul Sibiu. În motivarea deciziei s-a reținut că „în speță, nu se poate omite faptul că suma a cărei restituire se solicită reprezintă diferența (în plus) la salariu primită de pârâtă ca urmare a ocupării unei funcții de consilier cu studii superioare. Ca urmare a absolvirii Universității I. D. T. E. cu diplomă de licență, pârâta a trecut de pe funcția de contabil, referent IA la funcția de consilier, clasa I, grad profesional superior treapta de salarizare I, prestând activitate aferentă acestei funcții, conform fișei postului, activitate pentru care a fost salarizată în mod corespunzător”.

Prin urmare, instanța de apel a arătat că, în mod contrar celor susținute de către apelant, „nu se poate reține că există o plată nedatorată, deoarece salariul încasat de către pârâtă a reflectat noile atribuții stabilite în fișa postului ca urmare a absolvirii studiilor superioare cu diplomă de licență, astfel că salariul încasat reprezintă tocmai contraprestația activităților noi prestate de către pârâtă. Din această perspectivă nu prezintă relevanță că Ministerul Educației nu recunoaște această diplomă de licență, deoarece *nu s-a făcut dovada în cauză că pârâta cunoștea acest aspect sau că a fost obținută ilegal, reclamantul rămânând în pasivitate ani la rând*, fără a cere pârâtei prezentarea în original a diplomei de licență, cu atât mai mult cu cât contractul individual de muncă al acesteia nu a fost anulat parțial”.

Curtea de apel nu a primit nici susținerea că instanța era obligată să invoce din oficiu nulitatea contractului de muncă al pârâtei, deoarece instanța are facultatea, nu și obligația, de a invoca o nulitate relativă, iar pe de altă parte s-ar fi ajuns la o modificare a cauzei litigiului, în condițiile în care reclamantul este cel care trasează limitele judecății, fără ca judecătorul să poată depăși limitele investiției (art. 22 alin. 6 din Codul de procedură civilă). Totodată, s-a mai subliniat că nulitatea unui contract de muncă sau a unor clauze ale acestuia nu poate fi invocată decât pe durata existenței contractului (art. 268 alin. 1 lit. d) Codul muncii), or acesta a încetat prin acordul părților din data de 15.09.2022, iar primul termen de judecată în cauză a fost stabilit la data de 17.10.2022, deci ulterior încetării raporturilor de muncă dintre părți.

➤ În sens contrar, într-un litigiu de drept administrativ, prin decizia nr. 191/28.02.2022 pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia, a fost respins recursul declarat de reclamant, funcționar public, fiind menținută soluția primei instanțe de respingere a acțiunii formulate în contradictoriu cu Inspectoratul Județean de Poliție A. și cu Ministerul Educației, prin care s-a solicitat anularea actelor administrative de acordare a sporului de 25% din salariul de funcție de care reclamantul a beneficiat în perioada 2005-2016, pe motiv că emitentul diplomei de licență nu reprezenta o instituție de învățământ superior acreditată.

În motivarea deciziei, Curtea de apel a arătat că verificarea competenței emitentului actului de studiu prezentat de către un angajat este o operațiune pe care o poate efectua orice entitate angajatoare, iar în speță, urmare a acestei verificări, s-a constatat de către intimatul pârât

că diploma prezentată de reclamantă a fost emisă de către o entitate necompetentă. Acesta a fost motivul care a determinat constatarea nelegalității acordării sporului de 25% de studii superioare reclamantului în perioada 01.06.2005-09.12.2016, actul administrativ atacat fiind la adăpost de criticile formulate de către reclamantul recurent.

Revenind la propunerea legislativă în cauză, Comisia de specialitate a constatat că, din modul de redactare a textului de lege propus, în vederea completării art. 57 din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, prin introducerea unui nou alineat – alin. (8), derogatoriu de la alin. (5), s-ar deduce că intenția legiuitorului este de a prevedea în lege, în mod expres, dreptul, respectiv obligația angajatorului de a lua măsuri, *în condițiile legii*, pentru recuperarea sumelor obținute de salariat *în mod necuvenit*. În absența unei prevederi legale exprese și neechivoce, ar rezulta că, în situația vizată, *condiția premisă* pentru generarea acestor efecte juridice ar fi aceea de a se promova o acțiune în anularea/constatarea nulității absolute a unui contract individual de muncă, pe care să se grefeze un capăt de cerere având ca obiect restituirea sumelor încasate *necuvenit*, ca un efect al nulității contractului.

Or, având în vedere că propunerea legislativă nu distinge după cum raporturile de dreptul muncii mai sunt sau nu în vigoare la momentul nașterii dreptului, respectiv a obligației de a acționa a angajatorului, se impune a fi semnalată posibilitatea creării unor dificultăți în punerea în aplicare a textului de lege în forma propusă, având în vedere că, potrivit dispozițiilor art. 268 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, în cazul în care se solicită constatarea nulității unui contract individual sau colectiv de muncă ori a unor clauze ale acestuia, dreptul la acțiune nu se poate exercita decât pe durata existenței contractului, respectiv pe perioada în care efectele acestuia se produc și după expirarea termenului convenit de părți pentru punerea în executare a contractului, în interpretarea conferită acestei prevederi legale prin Decizia nr. 17/13.06.2016, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

În consecință, se ridică întrebarea dacă, în ipoteza în care nu mai poate fi invocată nulitatea unei clauze din contractul individual de muncă sau a contractului în ansamblul său, prin încetarea acestuia sau a efectelor produse de clauzele sale, se stinge și dreptul, respectiv obligația angajatorului de a acționa, astfel cum sunt acestea prevăzute în proiectul de lege analizat și, în caz afirmativ, dacă se produc efecte și în ceea ce privește posibilitatea de a valorifica alte căi legale în vederea recuperării eventualului prejudiciu produs în patrimoniul angajatorului, cum ar fi, spre exemplu, acțiunea întemeiată pe dispozițiile art. 256 alin. (1) din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii („plata nedatorată”).



În ceea ce privește *plata muncii prestate*, în cazul în care intervine nulitatea contractului individual de muncă pentru neîntreținerea condițiilor legale necesare la angajarea pe un anumit post (spre exemplu, lipsa studiilor de specialitate), în doctrina de specialitate² au fost formulate următoarele aprecieri, în funcție de consecințele care s-au produs prin prestarea muncii, având în vedere dispozițiile legale în vigoare la acel moment:

1. În cazul în care activitatea, în pofida neîndeplinirii condițiilor legale de studii, a fost *corespunzătoare*, angajatul ar putea fi obligat să restituie sumele aferente penalizării prevăzute de lege. Având în vedere că legislația muncii nu prevede în prezent o astfel de penalizare, aprecierea cuantumului datorat se stabilește între părțile contractului, iar în caz de dezacord, prin hotărârea instanței sesizate, care se pronunță cu privire la nulitatea contractului și la efectele acesteia. Instanța poate avea în vedere criterii precum: atribuțiile din fișa postului, modul în care au fost îndeplinite atribuțiile de serviciu, în baza probelor administrate, în condițiile în care art. 57 alin. (5) din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii prevede în prezent că „persoana care a prestat munca în temeiul unui contract individual de muncă nu are dreptul la remunerarea acesteia, *corespunzător modului de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu*”, dând expresie principiului specific dreptului muncii potrivit căruia „munca prestată trebuie remunerată”.

2. În cazul în care activitatea prestată *nu a fost corespunzătoare* cerințelor postului ocupat, se pot distinge două situații:

a) dacă *persoana nu a fost culpabilă*, se va restitui diferența dintre salariul efectiv primit și cel la care ar fi avut dreptul dacă ar fi deținut un post/o funcție corespunzătoare nivelului de studii și pregătirii profesionale reale;

b) dacă *persoana a fost culpabilă*, inducând în eroare pe angajator cu privire la studiile deținute/pregătirea profesională dobândită, se va restitui diferența dintre salariul efectiv primit și salariul minim brut pe țară garantat în plată. În doctrină, se consideră că, inclusiv în ipoteza în care ar fi întrunite condițiile răspunderii penale, prin săvârșirea unor infracțiuni de fals, principiul *fraus omnia corrumpit* ar fi înfrânt de principiul amintit mai sus, potrivit căruia munca prestată trebuie remunerată³.

² A se vedea, spre exemplu, I. T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, Universul Juridic, București, 2017, p. 336.

³ *Per a contrario*, a se vedea decizia penală nr. 365 din 10.04.2024, pronunțată de Curtea de Apel Ploiești, Secția penală și pentru cauze cu minori și de familie, în dosarul nr. 711/315/2021*, în care instanța penală a condamnat-o pe inculpata P.S. pentru săvârșirea infracțiunii de înșelăciune în formă continuată și a admis acțiunea civilă, dispunând obligarea inculpatei la plata de despăgubiri către partea civilă, reprezentând salarii încasate pe perioada desfășurării activității în cadrul angajatorului și contribuții ale angajatorului la bugetul de stat pentru aceste venituri. S-a arătat că, deși inculpata a prestat muncă în folosul persoanei vătămate, este culpa exclusivă a acesteia, care nu poate fi invocată în favoarea ei. În motivarea soluției pe latură civilă, s-a reținut că, din moment ce inculpata a indus în eroare persoana vătămată la încheierea și derularea contactului de muncă cu privire la o condiție esențială în derularea acestuia, fără de care persoana vătămată nu ar fi încheiat contractul,



De asemenea, în ceea ce privește vechimea în muncă, pornind de la prevederile art. 16 alin. (5) din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, potrivit căroră „munca prestată în temeiul unui contract individual de muncă constituie vechime în muncă”, s-a apreciat că, în absența unei prevederi exprese contrare în lege, contractul individual de muncă lovit de nulitate nu împiedică recunoașterea vechimii în muncă.

În continuare, Comisia a considerat că neclaritatea textului de lege propus derivă și din *caracterul eliptic al normei cu privire la înțelesul sintagmei „în mod necuvenit”*. Din formularea propunerii legislative reiese că, în toate situațiile în care o diplomă sau un certificat de studii sunt desființate ori anulate, sumele încasate de beneficiarii acestor înregistrări de la angajatori, fie că sunt salarii, sporuri sau alte beneficii pecuniare, indiferent de buna sau de rea credință a celui care le-a încasat, capătă automat caracter „necuvenit”, prin efectul legii, fără să rezulte cu certitudine dacă angajatorul (de drept privat sau de drept public) are posibilitatea de a aprecia, în concret, dacă sumele în cauză intră în categoria respectivă, și nici dacă instanța de judecată sesizată are, la rândul ei, această posibilitate de a analiza caracterul cuvenit sau necuvenit al sumelor, în fiecare caz în parte.

Pe de altă parte, din expunerea de motive ar reieși că sunt avute în vedere acele situații în care salariații nu au oferit angajatorilor „informații corecte”, exemplele din practica judiciară oferite făcând trimitere în special la situația particulară a actelor de studii false, desființate în cadrul procesului penal. Or, potrivit celor reținute în expunerea de motive, analizând cazurile practice care fundamentează propunerea legislativă, s-ar contura mai degrabă intenția legiuitorului de a sancționa „frauda la lege” (*fraus omnia corrumpit*), în care există cel puțin o culpă a titularului diplomei/certificatului de studii desființat/anulat.

În orice situație, textul de lege propus nu face distincție între situațiile care pot interveni în practică, în raport de poziția subiectivă a titularului actului de studii în discuție, astfel încât se ridică întrebarea dacă se intenționează instituirea unei răspunderi obiective a salariatului, dincolo de orice culpă, în ipoteza în care intervine o hotărâre judecătorească definitivă prin care se dispune desființarea sau anularea actului de studii pe care l-a utilizat la încadrarea în muncă sau pentru obținerea unor sporuri salariale sau a altor beneficii patrimoniale, indiferent de perioada de timp scursă între momentul producerii efectelor juridice ale actului de studii respectiv și momentul rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de desființare/anulare și indiferent de motivele care au condus la pronunțarea soluției respective (din culpa autorității emitente, din culpa deținătorului actului de studii etc.), situațiile practice putând fi multiple.

inculpada nu este îndreptățită nici la sumele solicitate (venituri salariale calculate în raport de studiile avute și de activitatea efectiv prestată în perioada respectivă).



De altfel, trebuie amintit că, atât la încheierea, cât și pe parcursul derulării unui contract individual de muncă, relațiile de muncă se bazează pe principiul consensualității și al bunei-credințe (art. 8 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii), ceea ce ar presupune că, inclusiv în ipoteza în care s-ar constata, prin hotărâre judecătorească definitivă, că actul de studii avut în vedere la încadrarea în muncă nu a fost valabil, înlăturarea efectelor bunei-credințe trebuie să se realizeze în baza unei norme juridice clare, coerente și justificate de importanța relațiilor sociale vizate de protecția juridică asigurată de norma respectivă, cu păstrarea unui just echilibru între interesul public protejat și interesul privat în cauză.

De asemenea, trebuie avut în vedere că, în conformitate cu dispozițiile art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare, Curtea sau CEDO).

Or, în ceea ce privește jurisprudența CEDO în materie, din perspectiva aplicabilității art. 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (în continuare, Convenția), în situații similare celor avute în vedere de propunerea legislativă analizată, Comisia a apreciat că sunt incidente constatările Curții în cauze precum *Bigaeva c. Greciei*, hotărârea din 28 mai 2009, *Mateescu c. României*, hotărârea din 14 ianuarie 2014 sau *Convertito și alții c. României*, hotărârea din 3 martie 2020.

Conform art. 8 din Convenție: „1. Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private (...). 2. Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acesta este prevăzut de lege și constituie, într-o societate democratică, o măsură necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protecția sănătății, a moralei, a drepturilor și a libertăților altora”.

În cauza *Bigaeva c. Greciei*, Curtea Europeană a constatat, în esență, că refuzul Ordinului Avocaților din Atena de a da curs cererii de înscriere în barou a reclamantei pe motiv că nu avea cetățenie greacă, deși îi permisesese să urmeze un stagiu de 18 luni fără a invoca aceasta problemă, reprezintă o încălcare a art. 8 din Convenție sub aspectul vieții private.

În cauza *Mateescu c. României* (par. 21), Curtea a subliniat că decizia autorităților naționale de a condiționa dreptul reclamantului de a exercita profesia de avocat de renunțarea acestuia la

cariera de medic a avut loc într-un moment din viața sa profesională când acesta se aștepta să aibă posibilitatea de a utiliza în mod corespunzător competențele juridice obținute prin eforturi academice considerabile și după ce a fost admis în barou. Având în vedere elementele menționate, Curtea a considerat (par. 22) că măsura contestată a prejudiciat șansele reclamantului de a exercita profesia de avocat și, astfel, a avut repercusiuni deosebite asupra exercitării de către acesta a dreptului la respectarea vieții sale, ceea ce implică aplicabilitatea art. 8 din Convenție.

De asemenea, în cauza *Convertito și alții c. României*, hotărârea din 3 martie 2020, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut incidența art. 8 din Convenție, constatând că *anularea diplomelor de medici ale reclamantilor a avut consecințe nu doar în ceea ce privește modul în care aceștia își clădiseră identitatea socială prin dezvoltarea de relații cu alte persoane, dar și asupra vieții profesionale, în măsura în care nivelul lor de calificare a fost pus la îndoială, iar intenția de a începe cariera pe care o preconizau a fost blocată* (par. 29).

Prin urmare, Curtea a constatat incidența art. 8 din Convenție, prin raportare la circumstanțele specifice ale cauzelor sus-menționate, chiar în situații în care reclamantii nu începuseră încă activitatea profesională.

Această jurisprudență constantă a CEDO în materia art. 8 din Convenție a fost reținută și aplicată cu prioritate de instanțele naționale în hotărârile pronunțate în cauze în care au fost puse în discuție situații similare celor avute în vedere de reglementarea propusă spre adoptare.

Astfel, într-o cauză aflată pe rolul Curții de Apel București, Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal (decizia civilă nr. 596/14.03.2024, pronunțată în dosarul nr. 26446/3/2021), instanța de recurs a admis recursul declarat de reclamantă împotriva fostului angajator, instituție publică, a anulat decizia de încetare a raporturilor de serviciu prin eliberarea din funcția publică deținută și a dispus reintegrarea reclamantei în funcția publică sau într-o funcție publică echivalentă, cu obligarea părții la plata către reclamantă a unei despăgubiri egale cu diferența dintre veniturile obținute după data eliberării din funcție și cuantumul salariilor indexate, majorate și recalculat și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat reclamanta.

În aplicarea principiilor jurisprudenței Curții Europene în cauză, instanța de recurs a constatat că reclamanta, după parcurgerea studiilor universitare, a fost angajată succesiv, începând din anul 2016, ca funcționar public în cadrul mai multor instituții publice. În anul 2021, prin decizia atacată, s-a dispus încetarea raportului de serviciu al acesteia, prin eliberare din funcția publică, *urmăre a constatării neîndeplinirii condițiilor de studii și, drept consecință, a condiției vechimii în specialitatea studiilor*. Prin raportare la această situație de fapt, care atestă, ulterior parcurgerii studiilor, un parcurs profesional al recurente-reclamante ca funcționar public, desfășurat pe o perioadă de mai mulți ani, *pe baza căruia și-a dezvoltat identitatea socială,*



Curtea de Apel București a constatat că măsura contestată a antrenat consecințe asupra dreptului reclamantei la respectarea vieții private, ceea ce a determinat aplicabilitatea în cauză a articolului 8 din Convenție.

În aplicarea acestui text al Convenției, instanța de recurs a constatat că a avut loc o ingerință în dreptul recurentei-reclamante la viață privată, garantat de art. 8 din Convenție, prin decizia instituției publice de încetare a raportului său de serviciu, ca urmare a nerecunoașterii studiilor efectuate și a vechimii în specialitatea studiilor, după o perioadă importantă în care reclamanta a avut calitatea de funcționar public, timp în care i-a fost recunoscută îndeplinirea condiției privitoare la studii.

Referitor la baza legală a ingerinței în exercitarea dreptului protejat, instanța națională a reținut că, potrivit art. 386 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, funcțiile publice se împart în 3 clase, definite în raport cu nivelul studiilor necesare ocupării funcției publice, după cum urmează: a) clasa I cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii universitare de licență absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă; (...).

În conformitate cu prevederile art. 465 alin. (1) din același act normativ, poate ocupa o funcție publică persoana care îndeplinește următoarele condiții: (...); f) îndeplinește condițiile de studii (...) prevăzute de lege pentru ocuparea funcției publice; (...).

Art. 519 din Codul administrativ stabilește că, persoana care are competența legală de numire în funcția publică va dispune eliberarea din funcția publică prin act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, în următoarele cazuri: (...) f) funcționarul public nu mai îndeplinește una dintre condițiile prevăzute la art. 465 alin. (1) lit. f) sau g) (...); (...).

Printr-o adresă emisă de Ministerul Educației, care a stat la baza deciziei atașate, au fost invocate prevederile art. 30 alin. (1) din Legea nr. 88/1993 și art. 29 alin. (1) din O.U.G. nr. 75/2005. Instanța de recurs a reținut că a fost invocat un temei legal pentru ingerință și că normele aplicate erau accesibile recurentei-reclamante, fiind publicate în Monitorul Oficial.

În ceea ce privește *condiția previzibilității*, analizată ca posibilitate a persoanei interesate de a prevedea consecințele produse, respectiv, în cauză, încetarea raportului de serviciu, instanța de recurs a reținut, printre altele, că Ministerul Educației a comunicat că universitatea emitentă a diplomei de licență nu a parcurs etapele prevăzute de legislația în vigoare, astfel că nu a făcut niciodată parte din sistemul național de învățământ și, prin urmare, nu are dreptul de a înmatricula studenți, de a organiza programe de studii și, deci, de a elibera acte de studii.

S-a constatat că diploma de licență prezentată de către recurenta-reclamantă a fost acceptată de către mai multe autorități și instituții publice sau private pentru constituirea dosarelor sale profesionale sau de studii, fără a se pune în discuție valabilitatea acesteia.

Din probele administrate în cauză nu a rezultat că universitatea care a eliberat diploma de licență și-ar fi întrerupt sau încetat funcționarea în toată perioada de referință.

În acest context, nu s-a putut reține că, în mod cert, recurenta-reclamantă ar fi putut să prevadă, prin raportare la prevederile 386 lit. a), art. 392 alin. (1), art. 465 alin. (1) lit. f), art. 468 alin. (1) lit. c), art. 519 alin. (1) lit. f) și alin. (3) din O.U.G. nr. 57/2019 coroborate cu art. 30 alin. (1) din Legea nr. 88/1993 și art. 29 alin. (1) din O.U.G. nr. 75/2005, posibilitatea încetării raportului său de serviciu, ca urmare a unei eventuale constatări a neîndeplinirii condițiilor de studii și de vechime în specialitatea studiilor.

În examinarea *necesității ingerinței* în cauza menționată, pornind de la jurisprudența CEDO, instanța de recurs a reținut că angajarea reclamantei ca funcționar public, clasa I, presupunea, atât în anul 2016, cât și ulterior, constatarea îndeplinirii condițiilor de studii universitare de licență absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, în urma verificării documentelor depuse în acest scop de către solicitant. Așadar, începând din anul 2016, actele de studii depuse de către recurenta-reclamantă au fost acceptate de către autorități, considerându-se că aceasta poseda calificările necesare pentru exercitarea funcției publice, fiind numită succesiv în mai multe astfel de funcții. Redistribuirea sa pe diverse funcții publice în perioada 2016-2021 nu a avut loc ca urmare a constatării neîndeplinirii condiției de angajare a absolvirii de studii universitare de licență cu diplomă de licență sau echivalentă ori a sarcinilor de serviciu, ci ca urmare a reorganizării instituțiilor sau desființării postului. Neîndeplinirea condiției privind studiile universitare de licență a fost invocată pentru prima dată în anul 2021, după ce recurenta-reclamantă și-a dedicat mai mult de 4 ani din viața profesională activității de funcționar public.

S-a mai arătat că, din probele administrate în cauză, a rezultat că *recurteii-reclamante nu i s-a reproșat nimic în activitatea sa și nu s-a constatat că nu și-a exercitat funcția la nivelul cerut*. S-a apreciat, astfel, că acest context a îndreptățit-o pe recurenta-reclamantă să-și organizeze în consecință viața profesională și viața privată, considerând o certitudine cariera sa de funcționar public, iar emiterea deciziei de încetare a raportului de serviciu a bulversat situația profesională a acesteia, dând naștere unei situații de incertitudine juridică pentru reclamantă.

Prin raportare la constatările respective, Curtea de Apel București a reținut că *măsura litigioasă nu răspundea unei nevoi sociale imperioase și nu era proporțională cu scopurile legitime vizate*. Prin urmare, nu era necesară într-o societate democratică, fiind emisă cu încălcarea art. 8 din Convenție, acestea fiind motivele pentru care a admis recursul declarat de reclamantă și a dispus reintegrarea acesteia în funcția deținută anterior.

Cu privire la *respectarea principiului securității raporturilor juridice și la buna-credință a titularului unor drepturi bănești primite de la o autoritate publică*, Comisia de specialitate a făcut



trimitere la o hotărâre relativ recentă pronunțată de CEDO, și anume hotărârea din data de 4 iulie 2023, în cauza *Dumitrescu împotriva României* (cererea nr. 36815/20).

În această cauză, Curtea a constatat încălcarea articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție (care garantează protecția proprietății), din cauza sarcinii excesive impuse reclamantei printr-o decizie a casei județene de pensii, confirmată ulterior prin control jurisdicțional de curtea de apel, prin care i s-a retras dreptul la pensie și i s-a solicitat să restituie sumele pe care le primise cu titlu de drepturi de pensie între 2012 și 2018. Decizia atacată a fost adoptată în urma unui control mai amplu efectuat de autoritățile competente, ca urmare a unei hotărâri din 2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, care clarificase sensul anumitor noțiuni din legislația românească aplicabilă în domeniu.

În esență, Curtea europeană a reținut următoarele:

Deși autoritățile publice nu ar trebui să fie împiedicate să își corecteze greșelile, chiar și cele care rezultă din propria neglijență, riscul oricărei erori comise de autoritatea de stat trebuie să fie suportat de către stat și nu ar trebui remediat pe cheltuiala persoanelor care au beneficiat de respectiva eroare administrativă.

În cauza menționată, reclamanta nu a întreprins nicio acțiune cu intenția de a induce în eroare autoritatea locală de pensii, nici nu a acționat cu rea-credință când a depus cererea de pensionare, iar autoritatea locală de pensii a stabilit elementele relevante atunci când a aprobat cererea de pensie a reclamantei. Revocarea deciziei de acordare a pensiei nu s-a bazat pe probe noi, ci doar pe o reevaluare a aceleiași probe care a stat la baza deciziei administrative finale, reevaluare efectuată *ex proprio motu*, cu efect retroactiv, de către autoritatea responsabilă în materie de stabilire a drepturilor de pensie, în urma interpretării oferite de Înalta Curte de Casație și Justiție în anul 2015 a legii aplicabile în speță.

S-a arătat că interpretarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție în cadrul unui recurs în interesul legii este obligatorie pentru autoritățile competente numai din momentul în care a fost făcută publică. Prin urmare, CEDO a apreciat că reevaluarea probelor în speță a pus în pericol securitatea juridică în domeniul securității sociale. În opinia instanței europene, incertitudinea este un factor care trebuie luat în considerare în evaluarea comportamentului statului, *autoritățile publice fiind obligate să acționeze în timp util și în mod adecvat și coerent*.

S-a mai arătat că, având în vedere situația specifică a reclamantei, pensia a constituit sursa sa esențială de venit pentru o perioadă de peste șase ani, iar procedurile care vizau solicitarea rambursării prestațiilor de pensie achitate reclamantei începând cu anul 2012 au agravat și mai mult situația sa financiară, deja dificilă.

În concluzie, Curtea de la Strasbourg a constatat că *măsurile impuse la adresa reclamantei au fost disproporționate și excesive*, pronunțând o hotărâre în favoarea sa, statul fiind obligat la

plata către reclamantă a sumelor pe care aceasta le-a restituit deja autorităților naționale, prin punerea în executare a hotărârii judecătorești definitive, precum și la plata echivalentului în lei al sumei de 5000 EUR, cu titlu de daune morale.

Ceea ce se dorește a se semna, prin referirea la decizia de speță a Curții de Apel București, dar și la hotărârea CEDO din cauza *Dumitrescu împotriva României*, este împrejurarea că, *în absența unei reglementări coerente, care să fie în consonanță cu principiile care reies din aplicarea jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului, dar și cu principiile care decurg din dreptul național*, cum ar fi cel al respectării bunei-credințe sau al remunerării pentru munca prestată, dar și cu principiul securității raporturilor juridice și al neretroactivității legii, *o eventuală intrare în vigoare a legii, în forma propusă, ar putea conduce la dificultăți majore, atât în ceea ce privește conformarea destinatarilor legii la cerințele normei juridice, cât și sub aspectul interpretării și aplicării legii de către instanțele judecătorești*, în condițiile în care imprecizia și lacunele legii ar lăsa în sarcina judecătorului național sesizat găsirea unui remediu, pentru a nu se aduce atingere unor drepturi fundamentale.

Prin urmare, Comisia de specialitate a apreciat că, sub acest aspect, în absența definirii cu claritate și circumstanțierii sintagmelor utilizate, textul de lege propus nu îndeplinește cerința de predictibilitate a legii, indiferent că se face referire la completarea propusă cu privire la dispozițiile art. 57 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii sau la introducerea art. 576¹ în cuprinsul OUG nr. 57/2019 – Codul administrativ, principiile care trebuie protejate fiind, în mare măsură, aceleași.

Referitor la propunerea de modificare a Legii nr. 134/2010 – Codul de procedură civilă, prin instituirea obligației instanței de a comunica hotărârea definitivă de desființare sau anulare a unei diplome sau a unui certificat de studii, către angajatorii la care persoanele titulare ale actelor de studii respective își desfășoară sau și-au desfășurat activitatea, între momentul emiterii actului de studii și data pronunțării hotărârii definitive, Comisia a apreciat că această prevedere legală va crea dificultăți de punere în aplicare, prin prisma imposibilității de a cunoaște toți angajatorii vizați sau de a-l obliga pe angajatul-pârât să prezinte informații corecte și complete cu privire la toți acești angajatori.

De asemenea, în măsura în care diploma sau certificatul de studii au fost desființate de o instanță penală, s-a constatat că o dispoziție similară nu a fost propusă pentru a fi introdusă în Legea nr. 135/2010 – Codul de procedură penală, pentru identitate de rațiune, cu respectarea cerințelor de calitate a legii.



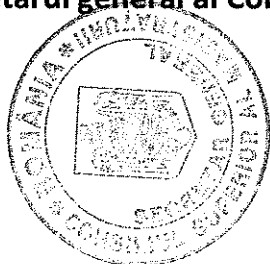
CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

În concluzie, față de toate aceste considerente, Comisia de specialitate a apreciat că propunerea legislativă nu poate fi adoptată în forma propusă.

Cu deosebită considerație,

Judecător Andreea Simona UZLĂU
Secretarul general al Consiliului Superior al Magistraturii



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011