



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

430, 24.10.2025

Biroul permanent al Senatului

454, 3.11.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru
modificarea Legii nr. 53/2003 - Codul Muncii

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 53/2003 - Codul Muncii (b430/22.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5354/29.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D799/30.09.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea Legii nr. 53/2003 - Codul Muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se, în principal, ca în situațiile vizate de intervențiile preconizate - stabilirea modelului de organizare a muncii, programarea colectivă anuală a concediilor de odihnă și întocmirea regulamentului intern - rolul salariaților și/sau al sindicatelor sau reprezentărilor salariaților să fie crescut de la consultare la negociere.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Referitor la **Expunerea de motive**, în primul rând, semnalăm că aceasta este extrem de sumară și nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, **neconcordanțele reglementărilor în**

vigoare, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, **impactul socioeconomic**, **concluziile studiilor** care au stat la baza elaborării proiectului de act normativ și nici informații referitoare la **consultările derulate** în vederea elaborării proiectului.

În al doilea rând, precizăm că din cuprinsul documentului analizat nu reiese ca soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră *„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”*, respectiv *„pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare”*.

De asemenea, precizăm că instrumentul de prezentare și motivare nu este însoțit, așa cum prevede imperativ art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000, de o **evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului**, în cazul prezentei propuneri fiind necesară indicarea consecințelor cel puțin **asupra libertății economice și a dreptului de protecție socială a muncii**.

4. La art. I pct. 1, referitor la modificarea propusă pentru **art. 111 alin. (3)** din Codul muncii, cu privire la *modelul de organizare a muncii* - formă de organizare și repartizare a timpului de muncă - în primul rând, semnalăm că diferența față de textul *de lege lata*, care prevede că acesta este stabilit în mod unilateral de angajator, constă în introducerea obligativității negocierii modelului cu angajatul și/sau sindicatul sau reprezentanții angajaților.

În al doilea rând, precizăm că în materia contractelor individuale de muncă, guvernate de Codul muncii, este incidentă libertatea contractuală, prevăzută la art. 1169 din Codul civil și la art. 16 alin. (1) teza I din Codul muncii¹, statul intervenind numai în privința aspectelor

¹ „Contractul individual de muncă se încheie în baza consimțământului părților, în formă scrisă, în limba română, cel târziu în ziua anterioară începerii activității de către salariat”.

considerate esențiale pentru desfășurarea raportului de muncă, de principiu, atunci când una dintre părți (salariatul), aflată într-o poziție de inferioritate economică, ar putea fi determinată să accepte, în absența unor dispoziții legale imperative, clauze contractuale mai puțin favorabile.

Așadar și în cazul contractului individual de muncă, părțile sunt libere să încheie contracte de muncă și „să determine conținutul acestora, în limitele impuse de lege, de ordinea publică și de bunele moravuri”, iar una dintre condițiile esențiale pentru validitatea contractului, este **consimțământul liber** exprimat al părților.

În al treilea rând, semnalăm că, în aplicarea celor de mai sus, **drepturile și obligațiile privind relațiile de muncă** dintre angajator și salariat **se stabilesc potrivit legii, prin negociere**, în cadrul contractelor colective de muncă și al contractelor individuale de muncă (art. 37 din Codul muncii), iar un **drept esențial al angajatorului**, care nu poate fi negociat, este cel prevăzut la art. 40 alin. (1) din Codul muncii, **dreptul de a stabili organizarea și funcționarea unității**. Această facultate legală include negreșit atributul de a stabili modelul de organizare a muncii și implicit a programului de muncă, definit la art. 111 alin. (2) din același cod ca fiind „modelul de organizare a activității, care stabilește orele și zilele când începe și când se încheie prestarea muncii”.

Prin urmare, persoana care intenționează să devină salariat, cu prilejul negocierii contractului individual de muncă sau a unui act adițional la acesta, fie stabilește de comun acord cu angajatorul programul de muncă, fie îl acceptă așa cum se stabilește într-o clauza contractuală, urmând a se conforma obligațiilor asumate în mod liber. Afirmatia este valabilă în cazul contractelor colective de muncă.

De altfel, conform art. 39 alin. (2) din Codul muncii, salariatului îi revine obligația de a respecta prevederile cuprinse în regulamentul intern, în contractul colectiv de muncă aplicabil, precum și în contractul individual de muncă, iar orice neclaritate ar avea, persoana interesată trebuie să și-o lămurească înainte de a semna contractul individual de muncă, mai cu seamă atunci când aceasta privește organizarea muncii, deoarece **modelul de organizare a muncii stabilește repartizarea orelor de timp de lucru și de timp de odihnă**.

Atragem atenția asupra faptului că implicarea salariaților, sindicatelor sau a reprezentanților salariaților, nu sub forma consultării pe durata executării contractului individual și/sau colectiv de muncă, în acest element al dreptului angajatorului de a stabili organizarea și

funcționarea unității, ci sub forma obligativității negocierii, este de natură să afecteze capacitatea angajatorului de a-și organiza activitatea eficient și să creeze blocaje în funcționarea normală a unității, mai ales în domenii cu activitate continuă sau unde este necesară flexibilitatea operațională.

În plus, este de esența contractului individual de muncă **prestarea muncii de către salariat sub autoritatea unui angajator**, ceea ce presupune în mod inerent stabilirea modului de organizare a muncii.

Conform art. 17 alin. (3) lit. 1) din Codul muncii, anterior încheierii contractului individual de muncă, salariatul este informat cu privire la durata normală a muncii, exprimată în ore/zi și/sau ore/săptămână, condițiile de efectuare și de compensare sau de plată a orelor suplimentare, precum și, **dacă este cazul, la modalitățile de organizare a muncii în schimburi**, elemente care trebuie să se regăsească, potrivit alin. (4), și în conținutul contractului individual de muncă, iar orice modificare a acestor elemente, în timpul executării contractului individual de muncă, potrivit alin. (5), impune încheierea unui act adițional la contract, anterior producerii modificării, cu excepția situațiilor în care o asemenea modificare este prevăzută în mod expres de lege sau în contractul colectiv de muncă aplicabil.

Nu în ultimul rând, precizăm că salariatul are și dreptul la informare și consultare, prevăzut la art. 39 alin. (1) lit. h) din Codul muncii, iar angajatorul are obligația de a informa persoana selectată în vederea angajării ori, după caz, salariatul, cu privire la clauzele esențiale pe care intenționează să le înscrie în contract sau să le modifice, conform art. 17 alin. (1) din același cod, neîndeplinirea acestei obligații putând fi sancționată de instanța de judecată.

Prin urmare, deși textul *de lege lata* al alin. (3) al art. 111 din Codul muncii prezintă unele aspecte de neclaritate, imprecizie și lipsă de predictibilitate², date fiind cele de mai sus, stabilirea modelului de organizare a muncii în forma preconizată în proiect, prin consecințele pe care le poate atrage asupra organizării și funcționării efective a activității angajatorului, este susceptibilă să ducă atingere libertății economice, libertate fundamentală constituțională.

Cu alte cuvinte, organizarea muncii la nivel de unitate poate fi stabilită de comun acord/prin negociere cu salariatul sau sindicatele, numai dacă angajatorul apreciază că forma de organizare a timpului de

² Prin raportare și la celelalte prevederi ale aceluiași articol și nu asigură (și nici alte dispoziții ale codului) transpunerea art. 4 alin. (2) lit. m), art. 10 și 11 din Directiva (UE) 2019/1152 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă în Uniunea Europeană.

muncă și repartizarea acestuia, așa cum se propun, nu generează piedici în gestionarea eficientă a activității angajatorului.

În altă ordine de idei, textul propus prezintă și neconformări la cerințele de calitate a legii, generând confuzie asupra momentului și modalității de negociere, precum și cu privire la situațiile în care s-ar implica în procesul decizional salariatul singur, sindicatele sau reprezentanții salariaților.

Având în vedere cele de mai sus, apreciem că soluția *de lege lata* este superioară celei *de lege ferenda*, asigurând echilibrul între drepturile angajatorului și drepturile salariatului, fără a impune obligații suplimentare care ar putea afecta buna funcționare a unității.

5. La art. I pct. 2, la textul propus pentru art. 126 din Codul muncii, precizăm că soluția preconizată este identică din punct de vedere semantic celei în vigoare, deoarece ambele stabilesc dreptul salariatului de noapte de a beneficia de una dintre compensațiile enumerate alternativ la lit. a) și b), aceleași *de lege lata* și *de lege ferenda*.

Sub aspect redacțional și terminologic, textul propus nu răspunde exigențelor de tehnică legislativă, deoarece situațiile enumerate la lit. a) și b) nu constituie beneficii, ci drepturi cuvenite în compensarea faptului că lucrează noaptea, și tautologic, totodată, prin folosirea expresiei „pot opta” alături de conjuncțiile „fie”, care exprimă alternanța sau opoziția.

6. La art. I pct. 3, referitor la soluția normativă propusă pentru art. 148 alin. (1) din Codul muncii, precizăm că teza I se prezintă ca o ingerință în dreptul angajatorului de a organiza și gestiona activitatea unității, adică în libertatea economică a acestuia, iar teza II-a este redundantă, din următoarele motive:

a) *de lege lata*, în acord cu **art. 40 alin. (1) lit. a)** din același cod, efectuarea concediului de odihnă se realizează în baza unei programări colective sau individuale, **stabilite de angajator**, cu **consultarea** sindicatului sau, după caz, a reprezentanților salariaților, pentru programările colective, respectiv cu **consultarea salariatului**, pentru programările individuale, programarea realizându-se până la sfârșitul anului calendaristic pentru anul următor.

b) *de lege ferenda*, consultarea ar fi înlocuită cu **negocierea** în cazul programărilor colective, iar efectuarea concediilor de odihnă se va programa, prin negociere sau consultare, după caz, „astfel încât să nu fie pusă în pericol continuitatea producției”, programarea putând fi modificată la nevoie prin acordul părților.

Semnalăm că folosirea termenului „negociere” implică realizarea acordului părților, ceea ce, în cazul programării concediilor de odihnă, poate conduce la blocaje în stabilirea programărilor și poate limita în mod nejustificat prerogativa angajatorului de a organiza activitatea în funcție de necesitățile operaționale ale unității.

Atât timp cât *de lege lata* se prevede expres că **programarea concediului se face până la sfârșitul anului calendaristic pentru anul următor**, norma din teza a II-a, așa cum este în vigoare, asigură echilibrul între interesele salariaților și ale angajatorului, permițând o planificare clară, predictibilă și eficientă a timpului de odihnă și a resurselor umane necesare pentru buna funcționare a activității unității tot timpul anului.

În plus, prin adăugarea condiției **de a nu fi pusă în pericol continuitatea producției**, în stabilirea programărilor colective prin negociere și a programărilor individuale prin consultare, textul, pe de o parte, devine neclar, deoarece noțiunea de „continuitate a producției” nu beneficiază de o accepțiune legală, iar pe de altă parte, nu este aplicabilă tuturor domeniilor de activitate.

Prin urmare, forma *de lege lata* este mai echilibrată și compatibilă cu dreptul fundamental al salariaților la protecție socială și libertatea economică a angajatorilor.

c) În ceea ce privește posibilitatea modificării programării prin acordul părților, așa cum se preconizează la teza a II-a art. 148 alin. (1), semnalăm că formularea este redundantă, dată fiind libertatea contractuală a părților și faptul că efectuarea concediului de odihnă se face pe baza unei cereri adresate angajatorului cu cel puțin 60 de zile anterioare efectuării acestuia, conform alin. (4) al aceluiași articol, cerere care poate fi aprobată sau nu, în funcție de interesele angajatorului în organizarea activității și de programarea stabilită la sfârșitul anului calendaristic pentru anul următor.

Nimic nu împiedică însă ca angajatorul să aprobe efectuarea concediului de odihnă și în alte perioade decât cele stabilite în programarea anuală colectivă sau individuală, atât timp cât dreptul la concediu al celorlalți salariați nu este afectat de o astfel de schimbare în programare.

7. La **art. I pct. 4** se propune modificarea **art. 241** din Codul muncii care, în prezent, prevede că „regulamentul intern se întocmește de către angajator, cu consultarea sindicatului sau a reprezentanților salariaților, după caz”, în sensul includerii **obligației de negociere** a

conținutului regulamentului intern cu sindicatul au reprezentanții salariaților.

Modificarea propusă conduce la schimbarea naturii juridice a regulamentului intern, din act unilateral în act bilateral, ceea ce contravine însuși sensului termenului „intern” în contextul dat, însemnând că regulamentul este propriu, aparține angajatorului, care stabilește în cuprinsul acestuia, cu respectarea normelor legale în vigoare, dispoziții specifice pentru organizarea activității angajatorului.

Regulamentul intern nu se poate transforma într-un act juridic bilateral, similar contractului colectiv de muncă, deoarece s-ar restrânge libertatea economică garantată de Constituție, afectând dreptul angajatorului de a-și organiza liber activitatea și disciplina internă, fiind obligat să obțină acordul celeilalte părți contractuale pentru a-și organiza activitatea internă.

Pentru a proteja echilibrul între drepturile fundamentale ale angajatorului și salariaților, regulamentul intern trebuie să rămână un act unilateral, elaborat de angajator, cu respectarea dreptului la consultare al salariaților.

Precizăm că *de lege lata*, regulamentul intern se comunică salariaților și produce efecte de la comunicare, se afișează la sediul angajatorului, iar orice salariat interesat poate sesiza angajatorul cu privire la dispozițiile regulamentului intern, în măsura în care face dovada încălcării unui drept al său, controlul legalității dispozițiilor cuprinse în regulamentul intern fiind de competență instanțelor judecătorești (a se vedea art. 243 - 245 din Codul muncii).

8. Având în vedere că soluțiile preconizate fie intervin în dreptul angajatorului de a-și organiza activitatea, expresie a libertății sale economice, fie sunt redundante, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma prezentată.


PRESEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 798/23.10.2025