



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 45 / 6.03.2023

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind modificarea Legii nr. 367/2022 a dialogului social

Analizând propunerea legislativă privind modificarea Legii nr. 367/2022 a dialogului social (b45/06.02.2023), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/657/13.02.2023 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D146/14.02.2023,

Biroul permanent al Senatului

137 / 20.03.2023

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are, în fapt, ca obiect completarea Legii nr. 367/2022 privind dialogul social cu dispoziții referitoare la stabilirea tribunalului ca instanță competentă material pentru soluționarea conflictelor de muncă.

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

3. Prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

Menționăm că o altă propunere legislativă care vizează jurisdicția conflictelor de muncă - *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 - Codul muncii* (b80/16.02.2023) - a fost înaintată de Secretarul general al Senatului spre avizare, fiind în lucru la Consiliul Legislativ.

Pentru evitarea reglementării unor soluții contradictorii privind aceleași ipoteze¹ (a se vedea Legea nr. 59/2020 și Legea nr. 61/2020, ambele publicate în Monitorul Oficial nr. 416 din 19 mai 2020), generatoare de dubii în interpretare și aplicare, este necesară dezbaterea concomitentă a celor două propuneri și adoptarea unei singure legi.

4. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, informații cu privire la **impactul asupra sistemului juridic**, cu sublinierea implicațiilor asupra legislației în vigoare sau la **consultările derulate în vederea elaborării propunerii**.

Astfel, ar fi trebuit prezentate cel puțin conexiunile reglementării preconizate cu prevederile Codului muncii, ale Codului de procedură civilă și ale Legii nr. 304/2022 privind organizarea judiciară.

Totodată, dat fiind că, în esență, jurisdicția conflictelor de muncă constituie un aspect care ține de organizarea activității judecătorești și se referă la regulile speciale de procedură aplicabile, este necesară **solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii**, deoarece, potrivit art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022, „*Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești*”.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012, „*dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]*”.

5. **Pe fond, cu privire la jurisdicția conflictelor de muncă**, prin raportare la legislația în vigoare și la soluțiile cuprinse în prezentul proiect, precizăm următoarele:

5.1. Soluțiile preconizate sunt incomplete, stabilind doar competența materială și teritorială.

¹ Alegerea celei în vigoare putând ridica probleme de interpretare și aplicare pentru unii practicieni ai dreptului

Precizăm că, referitor la conflictele de muncă (individuale sau colective), dată fiind amploarea problematicii, legiuitorul a ales ca în Codul muncii să reglementeze numai aspecte de principiu, prevăzând expres, la art. 232, că „**Procedura de soluționare a conflictelor de muncă se stabilește prin lege specială**”. Observăm că textul nu distinge între conflicte individuale și colective de muncă și nici între diferitele modalități de soluționare a conflictelor de muncă.

Această lege specială este, după data de 25 decembrie 2022, Legea nr. 367/2022 privind dialogul social și a fost anterior acestei date, Legea nr. 62/2011.

Menționăm că, în cele peste 50 de articole din Titlul VII, Legea nr. 367/2022 reglementează modalitățile de soluționare a conflictelor colective de muncă, dar nu se oprește asupra conflictelor individuale, cu toate că la art. 1 pct. 24 definește **conflictul de muncă**, avându-le în vedere și pe cele individuale: „*conflict de muncă - conflictul dintre angajați/lucrători și angajatori privind interesele cu caracter economic, profesional, social ori alte drepturi rezultate din desfășurarea raporturilor de muncă sau de serviciu. Conflictele de muncă pot fi colective sau individuale*”.

Chiar dacă în Codul muncii există unele dispoziții referitoare la conflictele de muncă și la jurisdicția muncii, este firesc, deoarece, în absența unei reglementări speciale mai ample (adoptată abia în anul 2011 - Legea nr. 62/2011, abrogată prin Legea nr. 367/2022), reglementarea generală a materiei raporturilor de muncă (în vigoare din anul 2003) trebuia să acopere cel puțin aspectele de principiu referitoare la soluționarea conflictelor de muncă, pentru a nu exista vid legislativ.

5.2. În ceea ce privește **procedura soluționării pe cale judecătorească a conflictelor de muncă**, observăm că în art. 169 alin. (1) din Legea nr. 367/2022 există o referire indirectă la aceasta - „*Tribunalul și curtea de apel soluționează cererea sau, după caz, apelul, potrivit procedurii prevăzute pentru soluționarea conflictelor colective de muncă*”, fără a se preciza în mod expres sau prin trimitere în ce constă și unde este prevăzută.

În absența unei mențiuni în acest sens, pentru stabilirea normelor ce reglementează procedura pentru soluționarea judecătorească a conflictelor colective de muncă, se vor identifica normele speciale aplicabile, care se vor completa cu normele generale de procedură (Codul de procedură civilă).

În prezent, singurele dispoziții speciale privind soluționarea pe cale judecătorească a conflictelor colective (individuale sau colective) de muncă sunt prevăzute în Codul muncii, dar, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 62/2011, lege specială, orice dispoziții referitoare la aceleași ipoteze juridice, cuprinse în Codul muncii, au fost abrogate implicit și înlăturate definitiv de la aplicare, prin aplicarea principiului *specialia generalibus derogant*, a principiului *lex posterior derogat priori* și a prevederilor art. 64 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Precizăm că dispozițiile din Legea dialogului social nr. 62/2011 au fost atât norme speciale, cât și ulterioare față de cele din Codul muncii.

Reproducem în cele ce urmează art. 64 alin. (3)-(5) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, alineatele fiind relevante cu privire la caracterul definitiv al abrogării, la obligația autorității emitente a normelor abrogate implicit și la efectele abrogărilor parțiale:

„(3) Abrogarea unei dispoziții sau a unui act normativ are caracter definitiv. Nu este admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ inițial. Fac excepție prevederile din ordonanțele Guvernului care au prevăzut norme de abrogare și au fost respinse prin lege de către Parlament.

(4) Dacă o normă de nivel inferior, cu același obiect, nu a fost abrogată expres de actul normativ de nivel superior, această obligație îi revine autorității care a emis prima actul.

(5) Abrogările parțiale sunt asimilate modificărilor de acte normative, actul normativ abrogat parțial rămânând în vigoare prin dispozițiile sale neabrogate”.

Așadar, abrogarea implicită (totală sau parțială) a normelor din Codul muncii referitoare la jurisdicția conflictelor de muncă are caracter definitiv, însă, în urma abrogării parțiale, asimilate modificării, dispozițiile neabrogate (însemnând și alineate sau teze) au rămas în vigoare.

Precizăm că, în măsura în care Legea nr. 62/2011 reglementa aspecte speciale de procedură, pe care le reglementa anterior și Codul muncii, ca urmare a abrogării Legii nr. 62/2011 prin Legea nr. 367/2022, normele speciale de procedură din Codul muncii, abrogate/modificate implicit, nu sunt reactivate ca efect al intrării în vigoare a noii legi privind dialogul social, ci se vor aplica cele generale prevăzute în Codul de procedură civilă.

Semnalăm că, deși există metode și principii generale de interpretare juridică, studiate la disciplina Teoria generală a dreptului, care trebuie aplicate prin raportare la acțiunea în timp a normelor juridice², în procesul de realizare a dreptului, nu pentru orice practician va fi facil de identificat ce texte din cele cuprinse în *Titlul XII Jurisdicția muncii* din Codul muncii mai sunt în vigoare, deoarece acestea, așa cum am precizat mai sus, au suferit abrogări implicite, unele totale, altele parțiale, dar care pot fi identificate, doar pe cale de interpretare.

Ca exemple de norme din Codul muncii abrogate definitiv de dispoziții din Legea nr. 62/2011 prezentăm:

Codul muncii	Legea nr.62/2011	Caracterul abrogării normei din Codul muncii
Art. 271 alin. (1): „Cererile referitoare la soluționarea conflictelor de muncă se judecă în regim de urgență”.	Art.212 alin.(1): „Cererile referitoare la soluționarea conflictelor individuale de muncă vor fi judecate cu celeritate”.	Abrogare totală definitivă
Art. 271 alin. (2): „Termenele de judecată nu pot fi mai mari de 15 zile”.	Art.212 alin.(2): „Termenele de judecată nu pot fi mai mari de 10 zile”	Abrogare totală definitivă
Art. 271 alin. (3): „Procedura de citare a părților se consideră legal îndeplinită dacă se realizează cu cel puțin 24 de ore înainte de termenul de judecată”.	Art. 213: Părțile sunt legal citate dacă citația le-a fost înmănată cel puțin cu 5 zile înaintea judecării.	Abrogare totală definitivă
Art.268 alin. (1) lit.d): „Cererile în vederea soluționării unui conflict de muncă pot fi formulate: (...) d) pe toată durata existenței	Art. 211 lit.b): „Cererile pot fi formulate de cei ale căror drepturi au fost încălcate după cum urmează: (...)	Abrogare parțială definitivă, asimilată modificării. A rămas în vigoare,

² Aspectele fac parte din programa de studiu a anului I a oricărei facultăți de drept, dar acestea, din cauza gradului ridicat de dificultate a disciplinei „Teoria general a dreptului” - corolar al tuturor disciplinelor juridice și un adevărat ghid-dicționar juridic român, a cărei predare necesită, pe lângă cunoștințe juridice, punctarea elementelor-cheie ce vor fi cu adevărat și mereu utilizate în profesiile juridice, dar și măiestrie (incluzând empatia pedagogică - și din cauza faptului că se studiază doar un semestru, de regulă, fără a se pune accent pe interpretarea și aplicarea normelor juridice, inclusiv prin raportare la Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, sunt prea puțin înțelese de studenții anului I și scăpate din vedere adesea de juriști, generând interpretări variate și aplicări eronate ale dispozițiilor legale.

<p>contractului, în cazul în care se solicită constatarea nulității unui <u>contract individual</u> sau <u>colectiv de muncă</u> ori a unor <u>clauze ale acestuia</u>;</p>	<p>b) constatarea nulității unui contract individual de muncă poate fi cerută de părți pe întreaga perioadă în care contractul respectiv se aplică;”</p>	<p>și după abrogarea Legii nr.62/2021, soluția normativă potrivit căreia: Cererile în vederea soluționării unui conflict de muncă pot fi formulate pe toată durata existenței contractului, în cazul în care se solicită constatarea nulității unui contract colectiv de muncă ori a unor clauze dintr-un contract individual sau colectiv de muncă.</p>
--	---	--

5.3. În orice domeniu de reglementare, deci și în materia jurisdicției conflictelor de muncă, este necesară respectarea normelor de tehnică legislativă. În cazul de față avem în vedere, în mod special, necesitatea respectării **principiului unicității reglementării**, consacrat la art. 14 alin. (1)³ și art. 16 alin. (3)⁴ din Legea nr. 24/2000 și a regulii caracterului complet al normelor⁵, prevăzută la art. 4 alin. (1) din aceeași lege.

Semnalăm că în Decizia Curții Constituționale nr. 228/2022, s-a statuat, reiterând jurisprudența constantă în materie, 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”*.

Prin urmare, pentru a se asigura aplicarea **principiului legalității prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție** - sub aspectul caracterului complet și previzibil al normelor -, **dispozițiile referitoare la**

³ „Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ”.

⁴ „Se supun procesului de concentrare în reglementări unice și reglementările din aceeași materie dispersate în legislația în vigoare”.

⁵ „Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative”.

soluționarea conflictelor de muncă (inclusiv pe cale judecătorească) ar trebui să se regăsească în legea specială, în prezent Legea nr. 367/2022, asigurându-se respectarea exigențelor de tehnică legislativă referitoare la concentrarea în reglementări unice a celor din aceeași materie și a evitării lacunelor legislative.

5.4. În aceste condiții, în considerarea art. 64 alin. (3)-(5) din Legea nr. 24/2000 și art. 65 alin. (3), soluția corectă de concentrare în reglementări unice complete presupune:

a) a se păstra în Codul muncii doar reglementările generale și de principiu ale materiei conflictelor de muncă;

b) a se prevedea în legea specială, Legea nr. 367/2022, în detaliu dispozițiile referitoare la soluționarea pe orice cale a conflictelor de muncă, individuale sau colective; în ceea ce **privește soluționarea pe cale judecătorească a conflictelor de muncă vor trebui prevăzute în mod expres, complet și lipsit de echivoc, aspectele derogatorii de la dreptul comun (Codul de procedură civilă): competența materială și teritorială, obiectul cererilor, termene de formulare a acestora, precum și alte reguli speciale de procedură aplicabile;**

c) a se abroga în mod expres din Codul muncii dispozițiile contradictorii sau diferite de cele prevăzute în legea specială referitoare la soluționarea conflictelor de muncă (Legea nr.367/2022) sau preconizate a se introduce în aceasta -, precum și cele care au fost abrogate implicit prin Legea nr. 62/2011 sau prin alte acte normative.

În acest context, reiterăm observația referitoare la necesitatea solicitării avizului Consiliului Superior al Magistraturii.

6. Sub aspectul formei proiectului, în vederea respectării exigențelor de tehnică legislativă și în considerarea observațiilor de mai sus, propunem următoarele:

6.1. În ceea ce privește **formula introductivă** – „*Parlamentul României adoptă prezenta lege.*” – pentru respectarea ordinii redării părților constitutive ale actului normativ, prevăzută la art. 40 din Legea nr. 24/2000, precum și dat fiind că formula introductivă este o propoziție, aceasta se va reda după titlul legii, fără ghilimele și se va încheia cu punct.

6.2. În ceea ce privește **titlul** propunerii legislative, este necesară redarea corectă a titlului legii asupra căreia se intervine - *Legea nr. 367/2022 privind dialogul social* - precum și a naturii juridice a intervenției legislative, în cazul de față fiind de **completare**.

Totodată, titlul va trebui să exprime și intenția de abrogare a dispozițiilor selectate din Codul muncii.

6.3. Partea dispozitivă a actului normativ se va organiza în 2 articole, art. I și art. II.

La art. I se va exprima intenția de completare a Legii privind dialogul social nr. 367/2022, cu indicarea Monitorului Oficial în care a fost publicată.

În acest caz, dispozițiile noi se vor introduce în Titlul VII *Reglementarea modalităților de soluționare a conflictelor de muncă*, în final, în cuprinsul unui nou capitol, Capitolul VI, referitor la soluționarea pe cale judecătorească a conflictelor de muncă.

La art. II se va exprima intenția de abrogare a dispozițiilor vizate din Codul muncii, cu indicarea expresă a acestora.

7. În ceea ce privește textul preconizat pentru **art. 174¹ alin. (1)**, pentru suplețea normei și pentru respectarea definiției expresiei *conflicte de muncă*, sintagma „atât cele individuale, cât și cele colective” se va elimina.

La **alin. (2)**, pentru o corectă exprimare, precum și pentru evidențierea faptului că instanța competentă este tribunalul, propunem următoarea redactare:

„Cererile referitoare la soluționarea conflictelor de muncă se adresează tribunalului în a cărui circumscripție reclamantul își are domiciliul, reședința sau locul de muncă ori, după caz, sediul”.

Precizăm că la art. 210 din Legea nr. 62/2011 era prevăzut și locul de muncă al reclamantului ca element în funcție de care se stabilește competența teritorială.

La textul preconizat pentru **actualul art. 174²**, care se va renumera și plasa în finalul normelor referitoare la regulile speciale de procedură cuprinse în noul capitol, pentru claritatea dispoziției, precum și având în vedere că am propus abrogarea expresă a normelor procedurale speciale din Codul muncii, propunem următoarea redactare:

„Dispozițiile prezentului capitol se completează cu prevederile Codului de procedură civilă”.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 196/03.03.2023

L. nr. 367/2022

M. Of. nr. 1238/22 dec. 2022

Lege privind dialogul social

1 promulgată prin D. nr. 1687/2022 M. Of. nr. 1238/22 dec. 2022

Decret pentru promulgarea Legii privind dialogul social