



Cofinanțat de  
Uniunea Europeană



# Analiză cu privire la proiectul de lege privind transpunerea Directivei (UE) 2022/2041 a Parlamentului European și a Consiliului din 19 octombrie 2022 privind salariile minime adekvate în Uniunea Europeană

Prof. univ. dr. emerit Alexandru Athanasiu

Conf. univ. dr. Ana-Maria Vlăsceanu

*BNS – O confederatie sindicala pentru Mileniul III*

*August 2024*





# Examen critic

## I. Aspecte ținând de omisiunea reglementării naționale

În această secțiune vom aduce în atenția legiuitorului acele problematice care fac obiectul Directivei (UE) 2022/2041 a Parlamentului European și a Consiliului din 19 octombrie 2022 privind salariile minime adecvate în Uniunea Europeană<sup>1</sup> („**Directiva**”) și care nu și-au găsit cuvenita transpunere în proiectul de lege.

Precizăm că nu este vorba de chestiuni ce ar putea fi subsumate mecanismelor decurgând din aplicarea clauzelor non-regresive, în sensul că reglementarea națională oferă un nivel superior de acreditare și protecție unor chestiuni juridice antamate și de către Directivă. Pur și simplu, legiuitorul român a lăsat de o parte anumite soluții ale normativului unional fără nicio motivare directă sau indusă și, desigur, fără un suport întemeiat în fundamentele instituțiilor juridice aflate în prezență.

Din punctul nostru de vedere, o asemenea manieră de transpunere, prin luarea în considerare doar a unora din dispozițiile Directivei poate fi calificată drept o receptare incompletă și, deci, parțial neconformă, a dreptului Uniunii Europene („**UE**”), ceea ce necesită o grabnică „terapie” remedială pentru rezolvarea acestei situații neconvenabile și articularea de măsuri legislative în consecință, de natură a restabili complet „fizionomia” demersului reglementar și pentru a nu crea atât la nivelul ordinii juridice românești vs. cea a UE, precum și la cel al modalităților de implementare, contradicții insurmontabile ce pot conduce la inaplicabilitatea totală sau parțială a normativului unional sau la deturnarea scopului originar al acestuia.

În continuare, vom trece în revistă acele problematice a căror reglementare nu-și găsesc „adăpost” normativ în reglementarea de transpunere adoptată de legiuitorul român și a căror importanță în configurarea demersului normativ al UE este prezumat a fi pe cât de relevant, pe cât de necesar.

Totodată, în examinarea pe care o ilustrează demersul nostru critic vom focaliza enunțurile formulate, precum și concluziile decurgând din acestea la mai multe categorii de omisiuni: totale, parțiale sau generate de o eronată preluare, determinată la rândul lor de neînțelegerea substanțială a scopului reglementării.

În cheie metodologică, acest tip de demers își propune să evidențieze de o manieră ce o dorim cât mai clară și concretă cu putință, a fundamentelor juridice, precum și a setului de valori pe care legiuitorului român le-a înlăturat din reglementarea de transpunere a Directivei, modificând prin acest mod de abordare a normativului unional „fizionomia” esențială a conceptului de salariu minim și lipsindu-l în bună măsură de mecanismele juridice prin care s-a urmărit ameliorarea legislației în materie.

---

<sup>1</sup> Publicat în J. Of. L 275, 25.10.2022, pp. 33-47





## 1 Omisiuni totale și parțiale de preluare a dispozițiilor din reglementarea UE

### A. Omisiuni totale

Nu este transpus scopul reglementării (Directivei), respectiv ameliorarea condițiilor de lucru prin intermediul funcționii salariului minim.

Facem cuvenita observație în sensul că o eventuală menționare în expunerea de motive a acestor aspecte nu ține loc de plasarea lor în „corpusul” normativ al textului legislativ, întrucât doar astfel reglementată această chestiune poate constitui un referențial normativ la care interpretul legii poate face trimitere – fișa legislativă nu se poate substitui textului de lege

Nu există o definiție a salariului minim legal, distinct de salariul minim stabilit prin contractul colectiv de muncă, cu aplicare universală/națională/sector de activitate.

Pe de altă parte, nu se face nicio precizare în legătură cu modul de abordare a situațiilor în care fie salariul minim legal este diferit pe categorii de profesii, meserii, ocupații, activități (este cazul și al României), precum și când salariul minim legal coexistă cu salariul minim stabilit prin contractul colectiv de muncă („CCM”) (a se vedea art. 60 (3) – conform proiectului distorsionează conținutul Directivei).

Nu este descris scopul Directivei, și anume:

- Adecvarea salariului minim;
- Promovarea negocierii colective;
- Acces efectiv al lucrătorilor la garanțiile privind salariul minim.
- Nu sunt evidențiate (subliniate) limitele incidenței Directivei în privința salariului minim respectiv
- Directiva nu afectează autonomia partenerilor sociali în antamarea negocierii colective;
- Nu induce un nivel a salariului minim sub aspectul cuantumului concret și nici nu protejează pentru aceeași categorie de salariați un salariu minim legal și unul minim convențional (contract colectiv de muncă).

Nu este arătat scopul personal, legea română, în afară de proiect, se limitează la salariați, nu și la orice lucrător, conform trimiterii exprese și imperative a Directivei – în acest sens, trimiterea Directivei la jurisprudența CJUE e edificatoare și pe deplin lămuritoare<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Conceptul de lucrător a fost dezvoltat de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauza Lawrie- Blum (Deborah Lawrie-Blum împotriva Land Baden-Württemberg, Hotărârea Curții din data de 3 iulie 1986, Cauza c-66/85, EU:C:1986:284), ocazie cu care a statuat că „trăsătura distinctivă a relației de muncă este aceea că o persoană prestează o activitate cu valoare economică în favoarea unei alte persoane, în a cărei subordonare se află, în schimbul căreia primește o remunerație.”

În acest context, trebuie precizat că instanța Uniunii Europene a atribuit noțiunii de „lucrător” un „înțeles comunitar” cu ocazia interpretării dispozițiilor legale ce reglementează la nivelul Uniunii Europene libera circulație a persoanelor, „întrucât dacă acest termen ar fi avut originea în dreptul intern, atunci fiecare stat ar fi avut posibilitatea de a modifica înțelesul noțiunii de lucrător migrant, lipsind astfel anumite categorii de persoane de beneficiul protecției acordate de tratat. (M.K.H. Unger, căsătorită R. Hoekstra împotriva Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten à Utrecht, Cauza c-75/63, EU:C:1964:19). s





În conținutul legii trebuiau de asemenea menționate formele atipice de contracte de muncă/*on demand*, lucrători temporari, lucrători la domiciliu, muncă nedeclarată, persoane fals independente.

Suplimentar față de cele de mai sus, legea de transpunere mai are o serie de lipsuri importante, după cum urmează:

- Lipsește sublinierea faptului, din perspectiva *personal scope*, că reglementarea promovată de Directivă privește și pe funcționarii publici;
- Nu este definit conceptul de „lucrător”, Directiva prevede explicit ca statele membre să încorporeze în dreptul pozitiv această noțiune;
- Directiva exclude din câmpul său de aplicare situația societăților cu asociat unic, care este simultan și salariatul acelei societăți;
- Nu este abordată chestiunea cumulului din funcții din perspectiva salariului minim, precum și a celui universal, prin extindere.
- Definiția salariului minim:
  - Nu există o definiție completă și generală a salariului minim (se confundă cu salariul de bază și celelalte elemente ale salariului);
  - Nu se face precizarea că statele membre sunt îndrituite să stabilească elemente constitutive ale salariului minim;
  - Salariile minime legale se deosebesc de cele stabilite prin contracte colective de muncă universale, dar primesc același regim de protecție juridică;
  - Nu sunt definite conform instrumentelor internaționale în materie.
- Conceptul de acoperire prin CCM a lucrătorilor nu este prezentat în proiectul de lege și nici mecanismul de raportare;
- Nu este preluată dispoziția Directivei privind salariul minim ce se ia în considerare în cazul funcționarilor publici (de regulă, cel legal), cu excepția negocierii unui salariu minim special sau dacă a fost fixat prin lege;
- Noțiunea de negociere colectivă cu privire la stabilirea salariilor (inclusiv salariul minim, dacă e cazul) are loc doar cu sindicatele (nu cu alte forme de reprezentare a salariaților) și nu în cadrul organismelor tripartite;

### Problematika dezvoltării și întăririi negocierii colective

Aspecte de dezvoltat în acest cadru problematic ce nu își găsesc reglementare explicită și concretă în proiectul de lege:

- Dezvoltarea negocierii colective sectoriale;
- Acces egal și complet la informațiile necesare negocierii colective și salariilor, garantate în egală măsură partenerilor sociali;
- Garanții de protecție a lucrătorilor și a sindicatelor ce îi reprezintă împotriva actelor de discriminare bazate pe motivul participării la negocierea colectivă privind salariile;
- Nu sunt menționate în detaliu temele ce fac obiectul negocierii cu sindicatul;





- Lipsa oricărei mențiuni privind cerința acoperirii lucrătorilor în proporție de cel puțin 80% - lipsă de reglementare în materie, deși invocată drept condiție de îndeplinit pentru statele membre;
- Reglementarea participării sindicatelor la culegerea de date și la elaborare de studii - art. 9 nu este preluat în conținutul prevederilor sale referitoare la garantarea respectării salariului minim legal, cât și a salariilor minime convenționale (stabilite prin CCM-uri universale) de către întreprinderile care beneficiază de contracte de achiziții publice.

Aprecierea îndeplinirii acestei cerințe impune observarea conformității conduitei întreprinderilor sub acest aspect cu documente OIM, după cum urmează:

- Declarația tripartită privind principiile referitoare la politica salarială a întreprinderilor multinaționale;
- Declarația privind principiile fundamentale și dreptul la muncă.
- Totodată, statele membre sunt obligate să adopte reglementări explicite și imperative în legătură cu modul de atribuire a contractelor de achiziții publice în legătură cu respectarea dispozițiilor referitoare la prezumțiile vizând efectivitatea salariului minim după cum urmează:
- Acordarea de punctaje pentru contractele de achiziție publică în favoarea întreprinderilor care respectă dispozițiile Directivei;
- Adoptarea prin lege a condiției obligatorii vizând respectarea aplicării efective a CCM;
- Excluderea de la licitație pentru obținerea de contracte publice (achiziții și concesiuni) a întreprinderilor ce încalcă prevederile ce au ca obiect garantarea salariului minim – această măsură poate fi luată doar pe o perioadă determinată de timp.
- Alte categorii de măsuri: în raport cu gradul de acoperire de cel puțin 80% - pentru elaborare + reglementare de măsuri pentru care statele care nu realizează acest prag și, de asemenea, legiferarea interdicțiilor;
- Măsurile de retorsiune la adresa angajatorilor care nu îndeplinesc cerința garantării salariului minim, lăsate la decizia statelor membre;
- Pentru întreprinderile și statele membre în care procentul de 80% este realizat se reglementează un punctaj mai favorabil la licitație în cadrul achizițiilor publice și concesiunilor;

Chestiunea raportărilor prevăzute de Directiva 2022/2041 se reglementează prin hotărâre de guvern și privesc următoarele aspecte:

- Raportare obligatorie a tuturor salariilor minime legale, dacă există o atare situație;
- Rata de acoperire prin CCM încheiate de alte entități decât sindicatele – cu titlu de estimare;
- Modelul de fracție vizând acoperirea prin CCM a problematicii stabilirii salariului minim este următorul:
  - Numărător: CCM în efectivitate/CCM extinse;
  - 
  - Numitor: toți lucrătorii ale căror condiții de muncă ar putea fi reglementate prin CCM.
- Definiția salariului minim legal are în vedere expresia la brut a cuantumului, anterior efectuării plății contribuțiilor sociale (CAS și CASS);
- În cazul salariului minim convențional stabilit prin intermediul CCM, acesta nu include bonusuri (indemnizații, sporuri etc);
- Art. 12 nu este avut în vedere cât privește enunțarea regulilor jurisdicționale de urmat în scopul protejării (garantării) aplicării întocmai a dispozițiilor Directivei privind acordarea salariului minim, după cum urmează:
  - Întărirea protecției salariului minim prin:





- Acces efectiv și imparțial la o formă de jurisdicție;
- Restabilirea dreptului la salariul minim;
- Protecția efectivă împotriva oricărei acțiuni prejudiciabile în cazul în care lucrătorii își apără dreptul la garantare a salariului minim;
- Celeritatea procedurii;
- Decelarea prin descriere analitică a înțelesului sintagmei – fără prejudicierea formelor de soluționare specifice în materia contractelor colective de muncă (conciliere, mediere), calificate drept proceduri prealabile procedurii administrative și celei judiciare;
- Protecția juridică are în vedere atât drepturile stabilite prin lege cât și cele prin CCM;
- Protecția împotriva represaliilor (inclusiv concedierile ca atare considerate în cazul neprelungirii CIM pe durate determinate (de nuanțat o atare soluție);
- Protecția salariului minim – indiferent dacă este stabilit prin lege sau CCM – de diferențiat pe ipoteze privind lucrătorii vizați de salarii minime legale, respectiv prin CCM, nu doar lucrătorii cu salarii minime stabilite prin CCM.
- problema dublei protecții - salariu minim legal/ salariu minim convențional. De regulă se garantează unul din ele din punct de vedere al aplicării Directivei
- Art. 13 impune:
  - Stabilirea și reglementarea unor reguli aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor privind salariul minim;
  - Caracterul disuasiv și proporțional al sancțiunilor în cazul încălcării dispozițiilor privind salariul minim;
  - Stabilirea naturii juridice a sancțiunilor aparține statelor membre;
  - Descrierea și definirea caracterului disuasiv și proporțional

#### B. Omisiuni parțiale. Distorsiuni/ (denaturarea sensului Directivei 2022/2041)

Cu privire la omisiunile parțiale incluse în proiectul de lege, amintim următoarele:

- Nu este detaliată situația incidenței Directivei în cazul mai multor salarii minime legale (de altfel nu se utilizează această terminologie chiar dacă în mod implicit pare să o inducă);
- Nu se afirmă categoric dacă există mai multe salarii minime legale (studii, ocupații), dispozițiile Directivei se aplică la fiecare din acestea;
- Nu este aplicată ipoteza Directivei în cazul cumulului de funcții;
- Eroare de sistematizare;
- Deși se face referire și la salariul minim convențional, nu s-a procedat la definirea și acreditarea sa legislativă. În dreptul pozitiv din România, nu este la nivel principial stabilită posibilitatea fixării unui salariu minim convențional ca alternativă la cel legal (*statutory*). Pentru ca dispozițiile alin.3 introdus la art. 278 din Codul muncii să fie operațional este necesar un enunț de natură principială privind posibilitatea fixării unui salariu minim atât prin lege cât și prin CCM;
- art. 281 – lit. e- nu se înțelege de ce și cum s-a transpus parțial Directiva. vezi exemple (art 10 lipsește complet);
- art. 278 (3) – excluderea contractului de internship de la aplicarea Directivei este contrară scopului personal al acesteia (ucenici), ținând seama de criteriile CJUE privind definirea raportului juridic de muncă, la care ne-am referit în cele ce preced;
- Art. II – probleme de exprimare juridică privind caracterul proporțional, imparțial și nediscriminatoriu al controlului efectuat de ITM;





- Art. 6.1 – definirea proporționalității se confundă cu individualizarea sancțiunii – instituții și mecanisme juridice esențial diferite;
- Definirea imparțialității și nediscriminării sunt pe fond tautologice – exprimă același lucru conținut de ipoteza de lucru;
- Art. V – VIII nu transpune nicio dispoziție din cuprinsul Directivei, rezumându-se doar la completarea acestora în finalul textului de lege cu trimitere la dispozițiile directivei, fără însă a se proceda la transferarea dispozițiilor corespunzătoare în cadrul normativ respectiv.

## 2 Concluzii

Trecerea în revistă a modului în care s-a realizat transpunerea Directivei 2022/2041 UE în formula “trenuleț”, prin modificarea mai multor acte normative ne determină să notăm o serie de vulnerabilități de concepție, omisiuni substanțiale și, în general, o nesatisfăcătoare receptare a dreptului UE în materia garantării salariului minim. Vrem susținerea în cele ce urmează a punctului nostru de vedere pe câteva categorii de problematice pentru a facilita comprehensibilitatea enunțurilor după cum urmează :

- Omisiuni și deturnări în procedura de transpunere a Directivei( inventarul acestor situații este expus în cele ce precedă);
- Utilizarea deseori a unui limbaj inapropiat, confuz și, desigur, generator de echivoc, ceea ce poate îngreuna interpretarea legii și, mai ales, implementarea adecvată (apropiată) a acesteia (sunt menționate asemenea situații în textul ce precede);
- Apelul la modalitatea de reglementare în formula “trenuleț” nu corespunde nici literei Directivei și nici spiritului său, deoarece utilizarea formulei de către legiuitorul român contrazice dispozițiile Directivei care solicită Statelor Membre să indice în clar și în mod concret fiecare dispoziție din Directivă ce și-a găsit corespondent normativ în legea națională. Doar procedând ca atare există și funcționează adecvat garanția de conformitate a legislației naționale cu normativul unional și se poate, oricând, proceda la o comparație utilă a textelor de lege, în prezență dreptul UE vs. dreptul național;

Însumând concluziile de mai sus într-un singur enunț credem că suntem în poziția de a aprecia că în felul în care s-a transpus Directiva, sub aspectul modului de sistematizare a receptării dreptului UE (act normativ de tip “trenuleț”), al preluării *tale quale* și integral a conținutului Directivei și, în fine, al formularisticii uzitate, transpunerea Directivei a urmat un drum de reglementare pe fond și în formă eronat, situație în care propunem o alternativă de parcurs normativ pe care tindem să credem că este apropiat modului de receptare corectă a normativului European în materia specifică a salariului minim și al garantării sale.

## II. Necesitatea unui alt proiect de lege pentru transpunerea Directivei 2022/2041 UE

### 1 Argumente de fond. Rațiuni de conținut

Caracterul excepțional al problematicei juridice, sociale, economice antamate prin Directiva 2022/2041 impune o abordare în conținut și formă unitară, constând într-un singur corp normativ, cel puțin la nivelul reglementării principale. Complexitatea planurilor de analiză, precum și numeroasele chestiuni cu evident caracter de noutate absolută pentru ordinea juridică unională justifică din plin promovarea demersului reglementar pe teza unicității actului juridic de transpunere în detrimentul unei abordări prin care să se modifice pe rând reglementările naționale interesând materia salariului minim ori aflate într-o conexiune naturală (organică)





Ca atare, susținem că pentru a garanta unitatea ideatică și acțională a actului normativ de transpunere a Directivei 2022/2041, formula reglementară reprezentată de o lege unică care să preia cel puțin tezele principale (la nivel de lege) se impune.

În favoarea acestei soluții normative pledează și faptul că prin preluarea conținutului juridic al Directivei, precum și ca urmare a tratării subiectului pe structura reglementării unionale se evită cu o definită doză de certitudine, riscul adoptării de soluții, cel puțin contradictorii, sau de formulări blurate de incomprehensibilitate, ori greu de implementat. În acest context argumentativ se înscrie și un alt element motivator al poziției pe care o exprimăm și anume faptul că o atare reglementare are avantajul cert și facil demonstrabil al unei abordări complexe ce evită caracterul eterogen al unei legislații, prin ipoteză “găzduite” de acte normative diferite și numeroase, ceea ce pe lângă pericolul deja amintit al ivirii unui conflict aparent sau chiar real de legi mai aduce cu sine și dificultăți în identificarea referențialului normativ la care legiuitorul sau interpretul legii face trimitere.

## 2 Argumente de formă. Rațiuni de sistematizare legislative.

Apreciem că se impune adoptarea unei legi prin care să se asigure transpunerea întocmai a dispozițiilor Directivei 2022/2041 asigură cuprinderea în cadrul normativ a tuturor aspectelor esențiale și de nivelul normativ al legii, după cum urmează:

- Definirea conceptului de lucrător, noțiune pe care o operaționalizează directiva și care, pe fond eșafodează de o manieră categorică și consistentă câmpul de aplicare din punct de vedere al scopului său personal (de la salariați la toate persoanele care se află într-un raport juridic de muncă, astfel cum definește jurisprudența unională.
- Definirea și reglementarea unor mecanisme specifice care să conducă la stabilirea atât a salariului minim legal cât și a celui convențional, ceea ce evidențiază domeniul *ratione materiae* al reglementării unionale și, desigur pe cel al legii de transpunere.
- Identificarea, enumerarea, descrierea și analizarea pe conținut a unor principii și valori ce individualizează și conturează rolul juridic al legii în materia salariului minim.
- Adoptarea prin legea de transpunere a unui referențial unic și fundamental, caracterizat prin claritate, concretitudine, predictibilitate, de natură a asigura aplicarea unitară a legii.
- Adoptarea unei reglementări care în formula unei legi unice         dă măsura acesteia de lege generală;
- Garantarea prin legea unică de transpunere de respectarea structurii directivei atât în conținutul său noțional cât și în cuprinderea într-o sistematizare prestabilită a tuturor principiilor, valorilor și conceptelor utilizate de dreptul unional în materie;
- Promovarea unei structuri logice și, desigur, semantice prin care identitatea de conținut juridic nu se transformă cu ocazia trecerii frontierei unionale la cea națională;
- Asigurarea unei unități terminologice de natură a conferi textului de lege o necesară și corectă apropiere din perspectiva juridică a limbajului utilizat.

## 3 Principalele direcții ale legiferării în cadrul elaborării legii de transpunere a Directivei 2022/2041.

Asumând un demers metodologic și, totodată, ca opțiune de sistematizare legislativă teza elaborării unei legi unice de transpunere a Directivei 2022/2041, considerăm necesare în vederea unei mai depline și aprofundate înțelegeri a mecanismului juridic de receptare a dreptului unional în această materie, aducerea în atenție a unor







repere normative care vor „jalona” metodologic și vor uni în plan cognitiv demersul actului de receptare a ordinii juridice unionale cu privire la problematica salariului minim:

- Structura legii de transpunere va urma pe fond și în forma de exprimare structura Directivei 2022/2041;
- Dispozițiile legii de transpunere vor avea prioritate în aplicare asupra oricăror alte reglementări existente în fondul activ legislativ, în măsura în care privesc prin obiectul de reglementare aceleași chestiuni ori probleme conexe legate de conținutul Directivei;
- Legea de transpunere va dispune abrogarea dispozițiilor contrare ce-și găsesc ca sediu al materiei exclusiv și imperativ prevederile legii de transpunere;
- Legea de transpunere va constitui, totodată, o lege generală în privința reglementării salariului minim și, în anumite cazuri, chiar o lege specială când este vorba de luarea ca referențial a unor chestiuni pe care le antamează doar cu efecte secundare ale stabilirii salariului minim sau a unor mecanisme juridice ce sunt acreditate la nivel principal prin alte reglementări (de exemplu negocierea colectivă, organizarea și funcționarea sindicatelor).