

UNIVERSUL JURIDIC



CODUL ADMINISTRATIV COMENTAT

EXPLICAȚII | JURISPRUDENȚĂ | DOCTRINĂ

VERGINIA VEDINAȘ (COORDONATOR)

ANEXE

ART. 365–638

VOLUMUL II

C O L E C Ţ I A C O D U R I C O M E N T A T E

CODUL ADMINISTRATIV COMENTAT

EXPLICAŢII | JURISPRUDENŢĂ | DOCTRINĂ

VERGINIA VEDINAŞ (COORDONATOR)

ANEXE

ART. 365-638

VOLUMUL II

U N I V E R S U L J U R I D I C

2 0 2 3

BUCUREŞTI

PARTEA A VI-A
STATUTUL FUNCȚIONARILOR PUBLICI, PREVEDERI
APLICABILE PERSONALULUI CONTRACTUAL
DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI EVIDENȚA
PERSONALULUI PLĂTIT DIN FONDURI PUBLICE

TITLUL I
DISPOZIȚII GENERALE

◆ **Art. 365. Obiectul reglementării**

(1) Prezenta parte reglementează normele generale privind:

a) regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și autoritățile și instituțiile publice prevăzute la art. 369;


b) regimul specific al personalului contractual din administrația publică;


c) asigurarea evidenței personalului plătit din fonduri publice.


(2) Dispozițiile cuprinse în prezenta parte se aplică:

a) autorităților și instituțiilor publice, precum și altor persoane juridice în cadrul cărora își desfășoară activitatea categoriile de personal prevăzute în legislația-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice;

b) funcționarilor publici, personalului angajat cu contract individual de muncă sau cu contract de management, precum și altor categorii de personal plătit din fonduri publice.

 **Legislație:** Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003); Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii (republicată în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011); Legea nr. 62/2011 a dialogului social (republicată în M. Of. nr. 625 din 31 august 2012).

 **Bibliografie:** V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999). Comentarii, legislație, doctrină și jurisprudență*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 24; C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice. (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici*, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 7; T.N. Godeanu, *Considerații generale privind modul de reglementare a situației juridice a personalului din sectorul bugetar în proiectul de Cod administrativ*, în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (ed.), „Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice”, Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, p. 272.

 **Jurisprudență:** CCR, dec. nr. 818/2017 (publicată în M. Of. nr. 311 din 10 aprilie 2018).

 **COMENTARIU**

Cuprins

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| §1. Considerații prealabile privind Partea a VI-a și conținutul art. 365..... | 10 |
| §2. Raporturile dintre funcționarii publici și personalul contractual, pe de o parte, și autoritățile/instituțiile publice, pe de altă parte..... | 11 |

- §3. Evidența personalului plătit din fonduri publice.....12
 §4. Subiectele de drept cărora li se aplică prevederile Părții a VI-a.....12

§1. Considerații prealabile privind Partea a VI-a și conținutul art. 365

Partea a VI-a a Codului administrativ este consacrată reglementării personalului din cadrul autorităților și instituțiilor publice, personal care include două categorii: pe de o parte, *funcționarii publici*, iar pe de altă parte, *personalul contractual*. Consacrarea unor reguli speciale pentru personalul contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice este un element de noutate pentru dreptul românesc, unde nu s-au regăsit reglementări care să particularizeze această categorie de personal. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, care a fost abrogată prin art. 597 C. adm., prevedea regula conform căreia dispozițiile Statutului nu se aplică unor categorii de personal, între care se regăsea și *personalul contractual din cadrul structurilor de protocol, întreținere, secretariat etc.* Rezultă, de o manieră implicită, că pentru determinarea regimului funcțiilor ocupate de persoanele respective, ca și a statutului titularilor lor, urmau să fie aplicabile prevederile legislației muncii, în frunte cu Codul muncii.

O observație, relativ critică, facem cu privire la aspectul **tehnicii de redactare**. Astfel, art. 365, atunci când determină, la alin. (1), **obiectul reglementării** menționează, la lit. a), *regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și autoritățile și instituțiile publice prevăzute la art. 369*, iar la lit. b), *regimul specific al personalului contractual din administrația publică*. În opinia noastră, **cele două texte, ale lit. a) și b), ar fi trebuit reglementate într-o viziune unitară, astfel încât să se refere la situația juridică a personalului, nu unul la raporturile dintre funcționarii publici și autorități, iar celălalt la regimul juridic al personalului contractual.**

Considerăm că, spre a realiza acest obiectiv, cele două texte ar fi putut avea următorul conținut: „(1) Prezenta parte reglementează normele generale privind: a) regulile aplicabile funcționarilor publici din cadrul autorităților și instituțiile publice prevăzute la art. 369 și regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și aceste autorități/instituții; b) regulile specifice aplicabile personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiile publice și regimul general al raporturilor juridice dintre personalul contractual și aceste autorități/instituții”, modificare pe care o propunem de lege ferenda.

Pe lângă faptul că se consacră o viziune unitară de reglementare, soluția pe care o propunem mai elimină două *insuficiențe* pe care le are textul.

Prima vizează referirea la *personalul contractual din administrația publică*, care ni se pare restrictivă, dat fiind faptul că **textul vizează nu doar administrația publică, ci întreg sectorul public.**

Cea de-a doua reprezintă un element de rigoare a limbajului juridic, ale cărui constante utilizează termenul *regim juridic* pentru *lucruri* și termenul *statut juridic* pentru *persoane*. Noțiunea de *statut juridic* nu se confundă cu *situația statutară sau reglementară a funcționarilor publici*. Pentru a nu ne pierde însă în aceste subtilități lingvistice, apreciem că formula pe care am propus-o este îndestulătoare.

Aspectul novator al Părții a VI-a a Codului constă astfel în reglementarea unor reguli juridice speciale care se aplică salariaților din sistemul public. Înțelegem că ei sunt și rămân salariați, însă locul unde își desfășoară activitatea obligă ca în comportamentul lor profesional să se regăsească anumite drepturi și obligații, care îi apropie de funcționarii publici, fără a-i transforma în funcționari publici. Această rațiune a stat la baza adopției unui Cod de conduită a personalului contractual, aprobat prin Legea nr. 477/2004,

care, într-o proporție consistentă, prelua dispozițiile Codului de conduită a funcționarilor publici, aprobat prin Legea nr. 7/2004, ambele reglementări abrogate de Codul administrativ. Însă, după cum a remarcat doctrina de specialitate, „(...) până în prezent, personalul (contractual) din sectorul bugetar nu a beneficiat de reglementare distinctă, fiind aplicabile dispozițiile legislației muncii” (T.N. Godeanu, *op. cit.*, p. 272).

§2. Raporturile dintre funcționarii publici și personalul contractual, pe de o parte, și autoritățile/instituțiile publice, pe de altă parte

În conținutul Părții a VI-a a Codului administrativ regăsim astfel încorporată întreaga legislație care se aplica, până la adoptarea lui, funcționarilor publici, mai exact Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici și Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, precum și Legea nr. 477/2004 referitoare la conduita personalului contractual din sectorul public. Regăsim încorporate în Codul administrativ și prevederi din două hotărâri ale Guvernului care reglementau anterior *normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină* – fosta H.G. nr. 1344/2007 (publicată în M. Of. nr. 768 din 13 noiembrie 2007) – și, respectiv, *evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici*, care erau cuprinse în H.G. nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici (publicată în M. Of. nr. 530 din 14 iulie 2008), în obiectul de reglementare al căreia intrau și materiile evaluării și promovării. În urma unor decizii ale Curții Constituționale, prezentate și comentate la capitolele din Cod care reglementează aceste materii, s-a impus reglementarea prin lege atât a evaluării și promovării, cât și a regimului răspunderii disciplinare, în Anexele nr. 6 și nr. 7 ale Codului administrativ.

În funcție de istoricul normelor cuprinse în această parte a Codului, putem identifica două categorii:

a) norme care au existat anterior ca reglementări de sine stătătoare, care au fost încorporate, sub formă de *titluri*, în conținutul Părții a VI-a, între care se regăsesc cele cuprinse în Legile nr. 188/1999, nr. 7/2004 și nr. 477/2004;

b) norme care nu se regăseau anterior în legislație, care, la rândul lor, sunt de două categorii:

- dispoziții cu caracter de ansamblu, care reglementează o instituție juridică și căreia îi conferă astfel o identitate proprie, respectiv *personalul contractual din sectorul public*;

- prevederi cu caracter de noutate, care, pe de o parte, preiau, iar pe de altă parte, completează și îmbogățesc conținutul reglementărilor care făceau obiectul unor acte normative distincte, cum ar fi legile nr. 188/1999, nr. 7/2004 și nr. 477/2004, care au fost „*topite*” și „*contopite*” în Cod, în sensul că ele nu au fost preluate *tale quale*, ci cu modificarea conținutului unor articole, abrogarea altora, schimbarea regimului categoriilor juridice pe care le reglementează. Exemplificăm cu regimul recrutării într-o funcție publică, modificat substanțial, după cum se va arăta în comentariul textelor care vizează acest element al statutului funcționarilor publici.

Astfel cum am arătat în secțiunea anterioară, *raporturile dintre funcționari și autoritățile și instituțiile publice* sunt doar o parte dintre reglementările acestei părți. Partea cea mai consistentă a ei constă în regulile care compun situația statutară/reglementară a funcționarilor publici, care include sau presupune și raporturile pe care aceștia le au cu autoritățile și instituțiile publice din structura cărora fac parte. Astfel cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, „*funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și*

responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome, iar activitățile desfășurate de funcționarii publici implică exercitarea prerogativelor de putere publică” (Decizia nr. 818/2017, par. 14).

§3. Evidența personalului plătit din fonduri publice

Cel de-al doilea obiect de reglementare a Părții a VI-a o reprezintă *evidența personalului plătit din fonduri publice*. Reguli privind această materie se regăseau și în vechea reglementare, respectiv în Legea nr. 188/1999, însă ele făceau referire doar la evidența funcționarilor publici. În contextul în care și personalul contractual din sectorul public a dobândit un statut juridic cu anumite particularități, care îl detașează de restul personalului contractual, care își desfășoară activitatea în sistemul privat, este firesc ca materia evidenței să fie reglementată pentru ambele categorii. Un argument în plus îl reprezintă adoptarea unui sistem unitar de salarizare a întregului personal plătit din fonduri publice, reprezentat de Legea nr. 153/2016, în care se includ atât funcționarii publici, cât și personalul contractual, ceea ce impune să existe o evidență a acestuia, pentru a se asigura și repartiza fondurile necesare salarizării lui.

Rolul *evidenței* l-am considerat necesar și atunci când am avut în vedere doar funcționarii publici, dar și în prezent, când prin Codul administrativ se prefigurează necesitatea realizării evidenței întregului personal din sectorul public. Dacă acesta este diferit, în funcție de situația juridică, statutară sau contractuală, ceea ce îl unește este faptul că, indiferent de categorie, fiecare membru al acestui personal este plătit din fonduri publice.

Diferența între funcționarii publici și salariați nu este suficient de împărtășită sau de bine înțeleasă în doctrină sau jurisprudență. Nu de puține ori, însăși Curtea Constituțională se referă la *funcționari* ca la *salariați*, recunoscând însă că este vorba despre niște *salariați speciali, atipici*, care se supun unor reguli speciale. Dincolo de aceste aspecte, trebuie să fim conștienți că în orice domeniu, inclusiv în cel al gestionării personalului din sectorul public, prima condiție este **să cunoști personalul, să ai informațiile necesare** sub aspect cantitativ, calitativ, al grupelor de vârstă, categorii, studii etc.

De aceea, realizarea *sistemului electronic național de evidență a ocupării în sectorul public*, care este administrat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, este un obiectiv de o semnificație deosebită.

§4. Subiectele de drept cărora li se aplică prevederile Părții a VI-a

În alin. (2) al art. 365 regăsim precizate subiectele de drept cărora li se aplică dispozițiile Părții a VI-a a Codului administrativ.

O *primă categorie* o reprezintă *persoanele juridice de drept public în cadrul cărora își desfășoară activitatea categoriile de personal reglementate în această parte a Codului*. Ele sunt menționate la **art. 369** C. adm. și vizează autoritățile și instituțiile publice din administrația publică centrală, inclusiv cele cu statut autonom, conform Constituției, administrația publică locală, structurile de specialitate ale Administrației Prezidențiale, Parlamentului României și autorității judecătorești, astfel cum sunt ele dezvoltate la comentariul acestui articol. În ceea ce privește categoria *autorităților administrației publice centrale autonome*, am semnalat, într-o lucrare anterioară a noastră, că