

Capitolul I

FUNDAMENTĂRI CONCEPTUALE. EVOLUȚIE ISTORICĂ

Secțiunea I

Categoriile de personal

1. Autoritățile și instituțiile publice de la centru sau din teritoriu au un personal care îi include și pe funcționarii publici, fără a se rezuma la aceștia. Funcționarii publici au fost întotdeauna receptați ca o categorie aparte, prin rolul pe care l-au exercitat și prin statutul juridic care le este specific. „În spatele autorităților publice care înfăptuiesc administrația publică locală (dar și cea centrală – V.V.), al serviciilor publice prin care se realizează această administrație publică, stau acei oameni care alcătuiesc corpul funcționarilor publici. Datorită acestora, dincolo de litera rigidă a legii, dincolo de procedurile și practicile legale, există acest factor uman specific care poate influența negativ – uneori până la disoluție – procesul de executare a legii și prestare a serviciilor publice”⁷.

2. Într-o sinteză cuprinzătoare, personalul din sectorul bugetar este format din **demnitari publici, funcționari publici și personal contractual**.

Fiecare din această categorie, la rândul său, se subdivide în mai multe subcategorii.

Demnitarii îi regăsim la nivel central, dar și la nivel teritorial sau local.

Noțiunile de *demnitari* și *funcții de demnitate publică* le regăsim definite de art. 5 lit. v) și z) C. adm.⁸, potrivit cărora *demnitarii* înseamnă *persoanele care exercită funcții de demnitate publică în temeiul unui mandat, potrivit Constituției, prezentului cod și altor acte normative, iar funcția de demnitate publică este ansamblul de atribuții și responsabilități stabilite prin Constituție, legi și/sau alte acte normative, după caz, obținute prin investire, ca urmare a rezultatului procesului electoral, direct sau indirect, ori prin numire*.

Precizăm, dintru început, că *„demnitatea publică este, prin excelență, o categorie a dreptului constituțional, ramură principală a dreptului, care se individualizează în ansamblul sistemului dreptului nu numai prin obiectul său de reglementare, ci și prin specificul noțiunilor și categoriilor cu care operează. Fără a proceda la delimitări rigide, va trebui să reținem că funcțiile și demnitățile publice sunt într-o incontestabilă legătură, dar nu se confundă”*⁹.

⁷ C.C. Feurdean, *Statutul juridic al secretarului unității administrativ-teritoriale*, în E. Bălan, D. Troanță, M. Văcărelu, *Reglementările și practicile administrației publice. Între viziunea cercetării științifice și avatarurile realității*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2020, p. 245.

⁸ Codul administrativ a fost aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019, publicat în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

⁹ I. Muraru, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României, Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 140.

Personalul contractual, la rândul său, include atât persoanele încadrate în baza unui contract individual de muncă (salariații), cât și pe cei încadrați în baza unui contract de management. Situația lor juridică este reglementată în prezent de Codul administrativ, titlul III al părții a VI-a, referitor la *personalul contractual din autoritățile și instituțiile publice*, care se completează cu legislația muncii, în primul rând Codul muncii¹⁰, cu modificările și completările ulterioare.

Începând cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, putem spune că s-a intrat într-o „nouă eră” a reglementării personalului contractual din sectorul public, care pentru prima dată este reglementat într-o „lege administrativă”, până atunci situația sa juridică fiind reglementată exclusiv în legislația muncii. Excepție au făcut regulile de conduită, reglementate printr-un cod de conduită al personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice, în prezent abrogat¹¹.

Funcționarii publici, la rândul lor, sunt de două mari categorii din punct de vedere al regulilor juridice care le constituie statutul juridic. *Prima categorie*, care constituie și *regula*, o reprezintă *funcționarii publici supuși statutului general*, reglementat în prezent prin Codul administrativ, partea a VI-a, iar a doua categorie o formează *cei supuși unor statute juridice specifice*, adoptate prin diferite legi. Funcționarul public este titularul unei **funcții publice**, care este definită de art. 5 lit. y) C. adm. ca reprezentând *ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul exercitării prerogativelor de putere publică de către autoritățile și instituțiile publice*.

Privind către legislațiile statelor membre ale UE, constatăm că există dispoziții care au caracter special pentru angajații care au statut de funcționari publici. Ne referim la legislația aferentă din Belgia, Franța, Grecia, Irlanda, Olanda, Portugalia, Suedia și Spania. În schimb, în Austria, Luxemburg, Italia, Germania și Danemarca, funcțiile publice sunt asimilate numai posturilor de autoritate publică. Elementul comun al celor două experiențe legislative este că în ambele stiluri este reglementată și activitatea personalului contractual¹².

Profesorul Antonie Iorgovan a sprijinit ideea potrivit căreia noțiunea de „funcție publică” s-a impus ca o noțiune fundamentală a dreptului public, în

¹⁰ Adoptat prin Legea nr. 53/2003, cu modificările și completările ulterioare. Dintre modificări, amintim O.U.G. nr. 65/2005, publicată în M. Of. nr. 576 din 5 iulie 2005, precum și Legea nr. 40 din 31 martie 2011, publicată în M. Of. nr. 225 din 31 martie 2011; republicat în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011.

¹¹ Este vorba despre Legea nr. 477/2004, privind Codul de conduită al personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice, publicată în M. Of. nr. 1105/26 noiembrie 2004, abrogată prin art. 597 alin. (2) lit. l) C. adm.

¹² R. Viorescu, *Reglementarea juridică a funcției publice în statele europene*, Ed. Lumen, Iași, 2015, p. 91 și A.E. Ranta, *Aspecte de drept comparat referitoare la funcția publică și funcționarii publici*, Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 2 (26)/2010, pp. 125-134.

special a dreptului administrativ, ea fiind strâns dimensionată de noțiunea de activitate, autoritate, organ etc.¹³.

Constatăm că noțiunea de „funcție publică” se particularizează prin faptul că „are în conținutul său atribuții și responsabilități speciale, în sensul că prin exercitarea acestora se asigură exercitarea prerogativelor de putere publică de către autoritățile și instituțiile publice”¹⁴.

Secțiunea a II-a

Fundamentări conceptuale. Discuții privind natura juridică

1. În limbajul juridic contemporan regăsim mai multe concepte pentru a evoca acea categorie de personal din administrație cu statut de funcționar public¹⁵.

Diferența dintre conceptele cu care se exprimă o anumită instituție juridică nu este pur formală, nu prezintă doar un interes lingvistic, ea are relevanță și pe planul realităților juridice evocate, în fiecare țară, prin aceste concepte¹⁶. În doctrina franceză contemporană, pe lângă noțiunea clasică de **funcționari**, (*fonctionnaires*), o regăsim și pe aceea de **agenți publici** (*agents publics*). „Cu cele cinci milioane de agenți, cu lupta sa pentru a depăși nepotismul printr-o recrutare imparțială, cu lupta sa pentru recunoașterea unui statut legal, cu privilegiile și servituțile, cu garanția postului, cu sindicatele și grevele sale, mai puțin iubite, funcția publică franceză este unul dintre subiectele politice, sociale și juridice cele mai puțin consensuale”¹⁷.

Am reprodus acest citat, pentru că l-am considerat cel mai relevant în ceea ce privește problemele cu care se confruntă funcția publică și în alte state, nu doar la noi.

Sintetizând diferența de realități juridice existente de la stat la stat, ajungem la concluzia că pot fi identificate două mari categorii de state: unele în care **funcționarul public are un regim statutar**, diferit de al altor categorii de personal, din care derivă dreptul la carieră pentru acesta și a doua categorie, în care funcționarul public se supune unui regim contractual sau contractualist, care este legat de un anumit post și care nu diferă de al celorlalți salariați care lucrează în autoritățile statale sau teritoriale.

¹³ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 547.

¹⁴ A. Trăilescu, în V. Vedinaș (coord.), *Codul administrativ comentat., Explicații, Jurisprudență, Doctrină*, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 39.

¹⁵ Exemplu, *fonction publique* în Franța; *civil service* în Regatul Unit; *öffentlicher dienst* în Germania. Pentru detalii, v. J. Ziller, *Égalité et mérite, l'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 13.

¹⁶ V. Vedinaș, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 402.

¹⁷ B. Plessix, *Droit administratif general*, Ed. Lexis Nexis, 2020, p. 68.

În lume regăsim două mari categorii de sisteme de serviciu public¹⁸, respectiv **sistemul de tip „post”** și **sistemul de tip „carieră”**.

Sistemul de tip „post” este format dintr-un ansamblu de funcții sau meserii, în care agentul este recrutat pentru a ocupa un post determinat, căruia îi rămâne afectat pe tot cursul funcției; el nu face carieră. Regăsirea tipică a lui este în S.U.A., unde e legat originar de „spoils-system”¹⁹.

Sistemul de tip „carieră” se bazează pe faptul că „*agentul recrutat devine membru al unui corp sau cadru organizat și ierarhizat (...) Sistemul civil service britanic este tipic pentru această formulă, practicată și în Franța*”²⁰. Lui îi sunt specifice **stabilitatea și continuitatea în carieră** și generează **dreptul la carieră**, care, deși nu este prevăzut expres ca drept, în capitolul V al titlului II al părții a VI-a a Codului administrativ, rezultă în mod indirect din ansamblul reglementării, care face referire la **cariera funcționarilor publici**. Spre exemplu, art. 476 alin. (2) C. adm. prevede că „*promovarea este modalitatea de dezvoltare a carierei prin: a) ocuparea unei funcții publice de execuție de grad profesional imediat superior celui deținut; b) ocuparea unei funcții publice de execuție dintr-o clasă corespunzătoare studiilor absolvite; c) ocuparea unei funcții publice din categoria înalților funcționari publici vacante și a unei funcții publice de conducere vacante*”.

În analiza doctrinară a instituției funcționarului public, atât din dreptul românesc, cât și din dreptul comparat, regăsim dimensiunile esențiale ale carierei funcționarilor publici (stabilitatea, inamovibilitatea, avansarea)²¹. Mai mult chiar, capitolul V al titlului II din partea a VI-a consacrată funcționarilor publici poartă denumirea de *cariera funcționarilor publici*.

Un prim element care definește cariera funcționarului public este, așa cum am menționat anterior, **stabilitatea în funcție**, care, alături de **inamovibilitate**, au avut la geneză nevoia de a se găsi un mijloc care să înlăture amestecul mereu crescând al politicii în administrație²².

Bucurându-se de stabilitate pe post, actul de numire în funcție al funcționarului public beneficiază de o trăinicie deosebită, care îl face dificil de desființat, devenind obligatoriu atât pentru autoritățile și instituțiile din sfera executivă a sistemului instituțional al puterii publice, cât și pentru cele plasate

¹⁸ I. Alexandru, *Administrația publică. Teorii, realități, perspective*, Ed. Lumina Lex, București, 1999, pp. 467-468.

¹⁹ A. de Laubadère, J.-C. Venezia, Y. Gaudemet, *Traite de droit administratif*, I, 14-eme ed., LGDJ, 1996, p. 55.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ D. Vieru, *Aspecte generale privind drepturile și îndatoririle funcționarilor publici*, în „*Tendențe actuale în dreptul public. Abordarea juridică și filozofică*”, Ed. Universitară, București, 2014, p. 71.

²² J. Vermeulen, *Statutul funcționarilor publici*, Institutul de Arte Grafice Vreimea, București, 1933, p. 309.

în afara acestui perimetru și care aparțin fie puterii legislative, fie puterii judecătorești²³.

Termenul de **stabilitate**²⁴ „a fost introdus, pentru prima dată în legislația noastră de Regulamentele organice, însă a fost reținut ca atare de art. 7 din Legea privind Statutul funcționarilor publici²⁵ din 10 iunie 1923”. Potrivit art. 372 C. adm., principiul **stabilității** este unul dintre principiile care guvernează administrația publică, alături de cele ale **legalității, competenței, performanței, eficienței și eficacității, imparțialității și obiectivității, responsabilității, în conformitate cu prevederile legale, orientării către cetățeni, buneii-credințe și subordonării ierarhice**. După cum se poate observa din conținutul textului, stabilitatea este așezată printre ultimele principii, soluție pe care nu o împărțăm, dată fiind semnificația pe care o are, prezentată anterior.

„Sora” mai mare și mai puternică a ei este **inamovibilitatea**, care reprezintă tot o garanție pe care statul o acordă funcționarului său, în sensul că nu va fi suspendat sau revocat decât pentru cauze disciplinare, iar funcționarul inamovibil nu va putea fi mutat nici în interes de serviciu, nici măcar prin avansare. Ea reprezintă un fel de „stabilitate calificată”.

Apreciem că **ar fi util ca prevederile părții a VI-a a Codului administrativ să fie completate cu o normă care să recunoască expres dreptul la carieră**. El reprezintă un **drept-sinteză**, deoarece în conținutul lui se regăsesc componente ale tuturor drepturilor care dau identitate funcționarului public în raport cu celelalte categorii de personal²⁶.

În ceea ce privește România, aceasta a fost de la început atașată unui regim statutar, încă din perioada interbelică trimitând Constituția din 1923²⁷ la un *statut al funcționarilor publici*, care a și fost adoptat în același an cu Constituția²⁸.

În baza acestor reglementări, care au fost urmate de altele, asupra cărora ne vom opri succint, s-a dezvoltat o bogată doctrină și jurisprudență în materia funcției publice și a funcționarului public.

2. Natura juridică a funcției publice și a funcționarului public

Această problemă a alimentat disputele dintre specialiștii în dreptul administrativ și cei de drept al muncii, cei din urmă revendicându-și calificarea funcționarului public în sfera extinsă a salariatului.

²³ C. Clipa, *Caracterul obligatoriu al actului administrativ de numire într-o funcție publică și stabilitatea pe post a funcționarului public – corelații necesare*, în RDP nr. 4/2010, p. 20.

²⁴ I.V. Ivanoff, *Deontologia funcției publice*, Ed. Bibliotheka, Târgoviște, 2010, p. 41.

²⁵ Textul prevedea următoarele: „Ei nu vor putea fi transferați, pedepsiți și înlocuiți decât în anumite condițiuni prevăzute în legile de organizare ale (corect „a” – subl. ns.) raporturilor din cari fac parte”.

²⁶ Pentru dezvoltare V. Vedinaș, M. Orlov, V. Canțir, *La formation et la carriere des fonctionnaires publics de la Roumanie et la Republique de Moldavie*, în *Revue Europeenne de Droit Social*, Volum XVIII, issue 1/2013 pp. 140-153.

²⁷ Publicată în M. Of. nr. 282 din 29 martie 1923.

²⁸ Este vorba despre Legea privind Statutul funcționarilor publici, promulgată de Regele Ferdinand la 15 iunie 1923.

Abordările, de o parte sau alta, s-au concentrat în principal pe următoarele aspecte:

a) dacă funcționarul public și salariatul sunt instituții juridice diferite sau identice;

b) dacă funcționarul public și salariatul nu sunt instituții juridice identice, care este raportul dintre ele din punct de vedere al dimensiunilor situației juridice, care sunt asemănările și deosebirile dintre regulile care li se aplică²⁹.

Funcția publică a alimentat controverse doctrinare serioase cu privire la natura juridică a raportului de serviciu (de funcție publică) stabilit între funcționarul public și autoritatea sau instituția publică în care își desfășoară activitatea și, corespunzător, cu specială referire la statutul juridic al titularului unei funcții publice.

Aceasta, în ciuda faptului că, încă din secolul al XIX-lea, funcționarul public a fost considerat și calificat ca reprezentând o instituție a dreptului public. Prima analiză o regăsim la Constantin G. Dissescu, în cursul de drept public apărut la sfârșitul secolului XIX, unde sunt analizate multe dintre elementele statutului său, ideile exprimate rămânând definatorii și reprezentând note cu valoare de constantă în ceea ce reprezintă această instituție juridică. În perioada interbelică, funcționarul public a fost de asemenea cercetat de marii autori de drept public interbelici, dintre care amintim pe cei mai reprezentativi, respectiv Paul Negulescu, Anibal Teodorescu, Erast Diti Tarangul, Jean Vermeulen.

În perioada postbelică, instituțiile dreptului public s-au aflat într-un constant și vizibil proces de marginalizare și chiar de desființare, între acestea regăsindu-se și funcționarul public, care, în acord cu concepția vremii, în care totul era al statului, *administrația era de stat*, în mod firesc și *funcționarul public* a devenit *funcționar de stat*. De altfel, în această perioadă erau recunoscute patru categorii de organe, ale *puterii de stat*, *administrației de stat*, *juducătorești* și ale *procuraturii*.

Pe acest fond, pentru a integra funcționarul public în categoria mare a *oamenilor muncii*, s-au pus bazele teoretice ale **tezei unicității raportului juridic de muncă**, potrivit căreia **orice persoană care desfășura o activitate, o muncă în accepțiunea *lato sensu* a termenului, avea statut de salariat**, iar

²⁹ Pentru o analiză comparativă a statutului juridic al celor două instituții, a se vedea V. Vedinaș, *Statutul funcționarului public*, Ed. Nemira, București, 1998; R.P. Postelnicu, *Statutul juridic al funcționarului public*, Teză de doctorat, Academia de Studii Economice, București, 2006; R.P. Postelnicu, *Statutul funcționarilor publici*, Ed. Universității Carol Davila, București, 2007; 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; V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999). Comentarii. Legislație, doctrină și jurisprudență*, ed. a II-a, rev. și ad., Ed. Universul Juridic, București, 2016; I.V. Ivanoff, *Deontologia funcției publice*, Ed. Bibliotheka, București, 2010.

raportul juridic în baza căruia presta această activitate lua naștere dintr-un contract individual de muncă³⁰.

Regretatul profesor Ion Traian Ștefănescu sublinia întotdeauna că nici măcar în acel regim nu au fost „șterse” cu desăvârșire aspectele de identitate ale funcționarului public, dovadă că vechiul Cod al muncii menționa în art. 61 că o *lege specială va fi adoptată pentru a reglementa statutul funcționarilor publici*. Faptul că legea nu a fost adoptată prezintă mai puțină importanță decât acela că s-a recunoscut totuși, la nivel de Cod al muncii, nevoia de a exista o asemenea lege.

În acest context, autorii de drept public au continuat să trateze în lucrările domniilor lor și să predea studenților, printre marile instituții ale dreptului administrativ, și funcționarul public. Dacă avem curiozitatea să citim, în paralel, în lucrările de drept public ale regretatului profesor Antonie Iorgovan partea consacrată funcționarului public, constatăm multe similitudini în modul în care sunt definite funcția publică și funcționarul public, în cele anterioare și în cele ulterioare anului 1990. Aceasta înseamnă că de fapt, **există anumite constante, care trebuie și au fost menținute și atunci și acum.**

De aceea ni se par și mai greu de înțeles unele eforturi pe care le fac unii autori de dreptul muncii de a aduce funcționarul public în „matca” dreptului muncii, ștergând elementele care îi dau identitate în raport cu acesta.

Menționăm, astfel, teoria unui autor³¹ care încearcă să fundamenteze o **viziune monistă asupra dreptului muncii**, care ar avea o *parte generală*, reprezentată de Codul muncii și actele derivate din acesta, și o *parte specială*, care se referă la anumite categorii de salariați cu statut special, și care, la rândul său, ar fi compus din *dreptul special al muncii privitor la funcționarii publici și dreptul special al muncii privitor la persoanele care dețin funcții de demnitate publică alese sau numite ori asimilate acestora*. El a exprimat constant ideea conform căreia *raportul de serviciu al funcționarilor publici constituie o formă tipică a unui raport juridic de muncă, raport care, deși distinct de contractul individual de muncă (arhetip al raportului juridic de muncă) nu este totuși esențial diferit de acesta din urmă și astfel, raportul de serviciu al funcționarului public logic, metodologic și juridic, este o componentă de bază a dreptului (legislația) muncii³².*

³⁰ S. Ghimpu, I.T. Ștefănescu, Ș. Beligrădeanu, G. Mohanu, *Dreptul muncii*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978, pp. 9-15.

³¹ Ș. Beligrădeanu, *Considerații asupra raportului juridic de muncă al funcționarilor publici, precum și în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă și o nouă viziune monistă asupra dreptului muncii*, în *Dreptul* nr. 8/2010, pp. 87-112. Acest articol, cum rezultă din precizările redacției, constituie dizertația rostită cu prilejul acordării titlului de *Doctor honoris causa* autorului de către Universitatea de Vest din Timișoara și a mai fost publicat în *Analele Universității de Vest din Timișoara*, vol. 1/2010 și RRDP nr. 3/2010.

³² Ș. Beligrădeanu, *Considerente – teoretice și practice – în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*, în *Dreptul* nr. 2/2000, p. 7.

Noi credem că raportul dintre o parte generală și o parte specială a unei ramuri de drept nu se poate stabili folosind criteriile utilizate de autorul precitat, de altfel, un mare și regretat jurist și specialist în dreptul muncii, dar și creator de revistă juridică, și avem în vedere calitatea de redactor șef al prestigioasei reviste „Dreptul” a Uniunii Juriștilor, pe care a deținut-o ani întregi. *Partea generală*, într-o ramură de drept, în opinia noastră, analizează conceptele fundamentale, izvoarele, normele, raporturile, principiile, aspectele care sunt comune tuturor instituțiilor pe care le reglementează respectiva ramură, iar partea specială este consacrată instituțiilor acestei ramuri. Este greu de acceptat ca, urmând criteriile propuse în concepția autorului de mai sus, să se identifice o *parte generală a dreptului muncii*, compusă din Codul muncii și actele derivate din acesta, și o *parte specială*, privitoare la funcționarii publici și demnitari.

Față de aceste susțineri și de tentativa de atragere în matca dreptului muncii a funcționarului public, cu finalitatea eliminării statutului acestuia de instituție a dreptului public, într-un mod argumentat și echilibrat³³ au fost combătute, pe de o parte, susținerile autorului mai sus citat și s-a reținut că **dreptul muncii este dreptul salariaților, în vreme ce funcționarii publici sunt o instituție care ține de dreptul public, în general și de dreptul administrativ, în particular.**

În condițiile actuale nu se poate vorbi despre un drept al muncii atotcuprinzător, de un drept unic al muncii, care ar încorpora și dreptul funcției publice, în egală măsură în care nu se poate vorbi despre un *drept public al muncii* sau despre un *drept privat al muncii*, fapt care rezultă din specificitatea incontestabilă a raportului de serviciu al funcționarului public față de raportul de muncă al salariatului³⁴. Sau putem accepta existența unui „drept public al muncii” din perspectiva includerii în obiectul său a unor domenii precum asigurările sociale, nu prin raportare la funcționarul public.

În replică, promotorul tezei moniste asupra dreptului muncii a elaborat un nou punct de vedere³⁵, în care încearcă, fără a reuși, să adâncească teza apartenenței funcționarilor publici la disciplina dreptului muncii. „Dialogul” sau, mai degrabă, controversa opiniilor a continuat³⁶.

Apreciem că abordările de drept al muncii de natura celor prezentate nu numai că denaturează identitatea unei instituții, dar și adevărul însuși. „Aruncă în aer” secole de doctrină, în care marii autori de drept public s-au străduit să

³³ V. Vedinaș, *Despre natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici*, în RRDP nr. 5/2010, pp. 190-207.

³⁴ V. Vedinaș, *Despre natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici*, art. cit., p. 207.

³⁵ Ș. Beligrădeanu, *Considerații – critice – asupra unei viziuni administrative învechite în legătură cu natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici*, în RRDP nr. 6/2010, pp. 64-81.

³⁶ V. Vedinaș, *Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ*, în PR nr. 5/2011, pp. 82-95.

demonstreze că funcționarul public și, prin extensie, și demnitarul, *nu sunt un alt tip de salariat. Sunt altceva decât salariatul*³⁷.

Disputa a atras mai mulți autori de drept public³⁸.

De precizat este faptul că în întreaga Uniune Europeană se regăsesc în legile fundamentale prevederi referitoare la funcția publică, discutându-se despre „*bazele constituționale ale funcției publice*”. Dacă prin „*statut al funcționarilor publici*” înțelegem ansamblul de reguli referitoare la situația funcționarilor, care formează „*dreptul comun al funcției publice*”, atunci se poate susține că în fiecare dintre cele douăzeci și șapte de state membre există un statut, chiar dacă formal nu găsim peste tot un act normativ unic, denumit „*statut general al funcției publice*”³⁹.

Inclusiv la nivelul structurilor Uniunii Europene, funcționarii publici au o situație juridică distinctă de cea a personalului contractual, ea este consacrată în plan legislativ⁴⁰, instituțional, confirmată la nivelul jurisprudenței instanțelor judecătorești naționale și europene.

În doctrină s-a reținut că „dreptul funcției publice presupune un set de reguli aplicabile unor agenți, care corespunde definiției stricte a funcționarului, nucleu în jurul cărora gravitează dispoziții mai restrânse sau mai numeroase aplicabile altor categorii de angajați din sectorul public”⁴¹.

Încheiem prin a ne exprima cu privire la o caracteristică a abordării multora din specialiștii dintr-o anumită ramură a dreptului, care relevă o anumită intransigență în raport cu alte ramuri sau alte concepții, prin care se străduiesc să așeze disciplina pe care o slujesc în centrul sistemului de drept, să o transforme într-un fel de coloană vertebrală, în vreme ce celelalte discipline sunt niște brațe mai mult sau mai puțin șubrede, mai mult sau mai puțin importante, unele deloc importante, ceea ce înseamnă că *dacă ar dispărea, bine s-ar întâmpla*. Înțelepciunea și echilibrul pe care nutrim nădejdea că ni le legitimează anii de viață și de experiență pe tărâmul dreptului, ne îndrituiesc, sperăm, să îndemnăm la **moderație și la respect reciproc**. Respect al preocupărilor, al muncii și al identității și rolului fiecăreia dintre ramurile de drept pe care le slujim. Un „copac” puternic este format dintr-un trunchi cu

³⁷ *Ibidem*, p. 83.

³⁸ C. Clipa, *Considerații asupra disputelor doctrinare referitoare la natura raportului de serviciu. O confruntare a orgoliilor sau o polemică fără miză? Consecințele numirii funcționarilor publici prin act administrativ unilateral*, în RDP nr. 3/2011, pp. 78-112.

³⁹ V. Vedinaș, *Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ*, art. cit., p. 83.

⁴⁰ Este vorba despre Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 723/2004 al Consiliului din 22 martie 2004, de modificare a Statutului funcționarilor Comunităților Europene, ca și regimul aplicabil altor categorii de agenți ai Comunităților, publicat în JO nr. L 124 din 27 aprilie 2004, pp. 0001-0118; v. I. Alexe, *Înălții funcționari publici*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 201.

⁴¹ J. Ziller, *Administrations comparees. Les systemes politico-administratifs de 1' Europe des Douze*, Editions Montchrestien, Paris, 1993, p. 350.

ramuri puternice și ele, care să poată să se opună tuturor intemperiilor vremurilor. Nu ne cereți să exemplificăm nume sau lucrări, să facem analize concrete. Cei care citesc lucrarea noastră, suntem convinși că vor înțelege. Și, dacă se recunosc în zicerile noastre, nutrim nădejdea că vor face ceva să nu se mai regăsească în viitor, iar dacă nu, vor acționa astfel încât să nu se afle niciodată într-o atare situație.

Secțiunea a III-a

Fundamente constituționale ale conceptelor de funcție publică și funcționari publici

În succesiunea textelor constituționale, evocăm cu prioritate **art. 16 alin. (3)** care prevede că *funcțiile și demnitățile publice pot fi ocupate de persoane care au cetățenia română și domiciliul în țară*⁴². Textul, în forma rezultată în urma revizuirii din 2003 a Constituției⁴³, determină interpretarea că **nu pot ocupa o funcție sau o demnitate publică persoanele care nu au cetățenia română sau care, deși au cetățenia română, domiciliază în străinătate.**

După cum este cunoscut, inițial textul făcea referire la **cetățenia română exclusivă** și domiciliul în România. Explicația caracterului exclusiv al cetățeniei române subzista, după cum rezultă dintr-una din primele și cele mai valoroase comentarii ale Constituției, din faptul că „*ocuparea unei funcții și demnități publice de către persoane care ar avea dublă cetățenie apare ca o imposibilitate juridică, cumulul de fidelitate fiind prin natura sa, o simplă ipocrizie contrară imperativului moral ce constituie esența de totdeauna a regulilor dreptului constituțional*”⁴⁴.

Cu toate acestea, prin Legea de revizuire nr. 429/2003 s-a renunțat la condiția cetățeniei exclusive, pe considerentul, în principal, al faptului că norma este contradictorie cu perspectiva de integrare europeană a României, cu toate consecințele pe care le presupune aceasta, inclusiv libertatea cetățenilor Uniunii de a munci și de a se stabili în alt stat membru al Uniunii Europene.

⁴² În forma inițială a Constituției, acest articol impunea, pentru ocuparea unei funcții sau demnități în stat, condiția **cetățeniei române exclusive**, însă el a fost modificat prin Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003, astfel încât ceea ce se impune în prezent este doar cetățenia română și domiciliul în România.

⁴³ Constituția a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991. A fost revizuită prin Legea nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003, și republicată în M. Of. 767 din 31 octombrie 2003.

⁴⁴ I. Muraru, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României – Comentată și adnotată*, R.A. Monitorul Oficial, București, 1992, p. 40.

Totodată, s-a considerat că nu mai este necesară menținerea interdicției la funcții și demnități a cetățenilor români care au și altă cetățenie⁴⁵.

Art. 73 alin. (3) lit. j) enumeră, printre domeniile de reglementare rezervate legilor organice, și **statutul funcționarilor publici**. Același articol, la lit. p), prevede că o altă lege organică urmează să reglementeze *regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția muncii*. Acest fapt determină concluzia consacării **regimului juridic statutar pentru funcționarii publici, respectiv a regimului contractual pentru „restul salariaților”**⁴⁶.

Astfel, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 818/2017 că „*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*”⁴⁷.

Este foarte importantă precizarea conform căreia **reglementarea funcției publice intră în domeniul legilor organice**, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, dat fiind faptul că în jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a invocat de multe ori acest lucru ca un argument potrivit căruia dimensiuni ale statutului juridic ale funcționarului public nu pot fi reglementate prin acte subsecvente legii, cum ar fi hotărârile Guvernului sau chiar ordine ale miniștrilor și a declarat neconstituționale textele de lege care trimitau la astfel de acte.

Prin Decizia nr. 818/2017 Curtea a statuat că „*delegarea atribuției de a stabili aceste norme către Guvern, prin emiterea unor acte administrative cu caracter normativ, de rang infralegal, nu respectă exigențele principiului constituțional al securității juridice, în componenta sa referitoare la calitatea legii. În acest sens, Curtea reține că o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă, să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul*”⁴⁸. Această concepție s-a propagat în mai multe decizii ale Curții Constituționale, din care s-a degajat rațiunea că **de vreme ce Constituția a conferit legii organice domeniul de reglementare în materia funcțiilor publice și funcționarului public, este exclusă reglementarea prin alte categorii de acte normative (ordonanțe simple sau legi ordinare) sau, cu atât mai puțin prin acte infralegale, aspecte asupra cărora vom reveni, cu precădere în partea a II-a.**

⁴⁵ I. Muraru în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 140.

⁴⁶ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 567.

⁴⁷ Avem în vedere decizia Curții Constituționale nr. 818/2017, publicată în M. Of. nr. 311 din 10 aprilie 2018, par. 1.

⁴⁸ Avem în vedere decizia Curții Constituționale nr. 818/2017, publicată în M. Of. nr. 311 din 10 aprilie 2018, par. 15.