

REGLEMENTAREA RELAȚIILOR DE SERVICIU ALE FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Dumitru VIERIU,
doctor în drept (România)

SUMMARY

There is known that the system of some judicial institutions which are part of the Officials' status was established in a clearer manner, or with a novelty character, which, in practice, will have positive effects. There is no doubt that, the manner in which the law will be interpreted and applied, will be a determinant factor in the evaluation of the Official's destiny.

The judicial nature of the report of public function (of work) has been always constituted, and it still does, an object of dispute between the specialists of public law and those of private law.

Pornind de la definiția lui Antonie Iorgovan cu privire la organul administrației publice, se poate considera că și autoritatea administrației publice locale poate fi determinată ca fiind "structura organizațională de la nivel teritorial care, potrivit Constituției și legii, are personalitate de drept public și acționează din oficiu pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice, în limitele legii".¹

Pentru a-și îndeplini sarcinile și a-și realiza obiectivele, administrația publică dispune de personal. Personalul din administrația publică are un rol deosebit în buna funcționare a administrației publice și se supune unor reguli stabilite prin lege², care să asigure creșterea calității serviciilor publice, realizarea unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției și a funcției publice.

Profesionalizarea corpului funcționarilor publici constituie un obiectiv important. Modificările și completările aduse Legii nr. 188/1999 susțin realizarea obiectivului de profesionalizare, de stabilitate și imparțialitate.

Constituie un adevăr faptul că regimul unor instituții juridice din statutul

funcționarilor publici a fost reglementat într-o manieră mai clară sau cu caracter de noutate, care vor avea efecte pozitive în practică. Fără îndoială că modul în care legea va fi interpretată și aplicată constituie un factor determinant în evaluarea destinului funcționarului public.

Conform art. 10 din Codul Muncii, contractul individual de muncă este contractul în temeiul căruia o persoană fizică, denumită salariat, se obligă să presteze munca pentru și sub autoritatea unui angajator, persoană fizică sau juridică, în schimbul unei remunerații denumite salariu.³

Natura juridică a raportului de funcție publică (de serviciu) a constituit dintotdeauna și constituie și în prezent obiectul unei dispute între specialiștii de drept public, precum și între specialiștii de drept privat.

În esență, au fost formulate următoarele opinii:

- opinia potrivit căreia raportul de funcție publică aparține dreptului public, în speță dreptului administrativ, teză împărtășită, în mod firesc, în primul rând, de autorii din această ramură de drept⁴; argumentul considerat decisiv pentru a proclama

desprinderea conceptuală netă a funcției publice de raportul juridic de muncă se referă la soluția legală consacrată prin Legea nr. 188/1999 de a se soluționa toate litigiile în legătură cu funcția publică de către instanțele de contencios administrativ și nu de către instanțele civile⁵; prin prisma acestei soluții, se consideră că funcția publică a redevenit o instituție a cărei analiză se plasează în dreptul administrativ:

- opinia potrivit căreia raportul de funcție este un raport juridic de muncă a cărei analiză face parte din dreptul muncii⁶; se consideră că raportul de serviciu se naște în urma acordului de voințe între funcționar și autoritatea sau instituția publică și prezintă elementele specifice ale unui raport de muncă, obiectul și cauza fiind aceleași cu ale oricărui astfel de raport juridic;

- opinia conform căreia raportul de funcție publică este un raport juridic de muncă a cărei analiză face parte din dreptul administrativ⁷.

Într-o opinie similară⁸, se susține că natura juridică a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici este una mixtă, îmbinând trăsături specifice dreptului public (administrativ) cu trăsături proprii dreptului muncii (care sunt predominante).

În plus, identificarea metodologică a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici reprezintă o componentă de analiză necesară atât în cadrul științei dreptului administrativ, cât și în cadrul științei dreptului muncii, sub condiția esențială de a se reține și evidenția particularitățile lor, stabilite prin norme de drept public⁹.

Raportul de serviciu este definit în art. 1 alin. (1) al Legii nr. 188/1999¹⁰, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 251/2006¹¹ ca acel raport juridic dintre funcționarul public și stat sau administrația publică locală, prin autoritățile administrative autonome ori prin autoritățile și

instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale. Această definiție nu este de natură a soluționa problema identificării naturii juridice a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici.

Am considerat utilă precizarea potrivit căreia delimitarea între raportul de muncă și cele de serviciu, rezultată legal din reglementarea statutului funcționarilor publici și accentuată în doctrină, nu trebuie să conducă automat la concluzia că este vorba de două instituții complet independente, între care nu există nici un fel de puncte de intersecție.

Noțiunii de „raport juridic de muncă” se poate atribui două sensuri:

- *un sens restrâns*, cu referire exclusiv la raporturile dintre angajatori și salariați;

- *un sens larg*, ce cuprinde toate raporturile juridice dintre persoanele fizice care prestează o muncă în regim de subordonare și cele în folosul cărora munca se realizează.

Raportul de serviciu al funcționarilor publici este un raport juridic de muncă deoarece:

1. Raportul juridic de muncă este raportul salariaților, precum și raportul de serviciu au o natură convențională (contractuală) fiind consecința acordului de voință dintre părți, chiar dacă în cazul raportului de serviciu nu se întocmește un înscris denumit „contract”¹². Funcționarul public este numit într-o funcție publică, printr-un act individual de investire cu consimțământul său „acordul funcționarului public se dă în treptă, faza sa ultimă fiind jurământul”¹³. Existența acordului de voință nu înseamnă că funcționarul public negociază și încheie un contract individual de muncă ci, în opinia noastră, contractul care se încheie astfel apare ca un contract administrativ care, prin adeziune, clauzele sale neputând fi negociate, singura opțiune a celui în cauză

fiind de a accepta sau nu condițiile de muncă și salariu.

2. Raportul care se naște în urma realizării acordului de voințe – raportul de serviciu (în sens de raport între funcționar și autoritatea sau instituția publică):

- prezintă elementele specifice unui raport de muncă. Prestarea muncii (activității) și salariul constituie, reciproc, obiect și, respectiv, cauză atât în cazul contractului individual de muncă, cât și în ipoteza raportului de serviciu¹⁴.

3. Atât dobândirea calității de salariat, cât și dobândirea calității de funcționar public presupun subordonarea persoanei fizice în cauză față de angajator, respectiv față de autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia se desfășoară activitatea¹⁵.

4. Stabilitatea funcționarilor publici nu este specifică exclusiv acestei categorii de personal, ci și salariaților¹⁶.

5. Cauzele de încetare a raporturilor de serviciu nu diferă decât parțial, sub aspectul terminologiei utilizate de către legiuitor, de cauzele de încetare a raportului juridic de muncă al salariaților¹⁷.

În cazul funcționarilor publici, Legea nr. 188/1999, republicată, prevede competența funcțională a instanței de contencios administrativ. Esențial de reținut este faptul că această competență nu-i este atribuită în plenitudine de jurisdicție, printr-o normă generală, ci, limitativ, prin norme speciale, pentru litigii având ca obiect:

- contestarea sancțiunii disciplinare (art. 68);
- contestarea ordinului sau a dispoziției de imputare (art. 73 alin. 2);
- contestarea actului administrativ prin care s-a dispus încetarea raportului de serviciu (art. 89 alin. 1)¹⁸.

Chiar și ultima modificare a Statutului funcționarilor publici, prin Legea nr. 251/2006, care a introdus un nou articol,

respectiv art. 91, care prevede că litigiile "care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe".

Însuși legiuitorul califică expres raporturile de serviciu ale unor categorii de funcționari publici ca raporturi de muncă. Astfel, art. 11 din Legea nr. 286/2006 privind modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001¹⁹ dispune:

- alin. (1): „Secretarii comunelor care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, nu au studii superioare își pot păstra funcția publică cu obligația ca, în termen de 3 ani de la data intrării în vigoare a prezentei legi, să absolve o formă de învățământ superior de lungă durată în specialitatea științe juridice sau administrație publică, sub sancțiunea eliberării din funcție”;

- alin. (2): „Până la data de 31 decembrie 2006, sub sancțiunea încetării raportului de muncă, aceștia vor prezenta documente care dovedesc situația lor școlară, care să le permită îndeplinirea în termen a obligației prevăzute mai sus”.

Secretarii comunelor sunt, potrivit art. 120⁸ alin. 1 teza a II-a din Legea nr. 215/2001, astfel cum a fost modificată și completată prin Legea nr. 286/2006, funcționari publici de conducere.

Din coroborarea celor două texte legale – art. 120⁸ alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 215/2001 și art. II alin. 2 din Legea nr. 286/2006 – rezultă, că însuși legiuitorul, exprimându-și voința sa suverană, a înțeles să califice legal raporturile de serviciu ale funcționarilor publici ca fiind raporturi de muncă.

Prezența unei astfel de împrejurări – în care însăși legea stabilește expres, cu claritate, natura raporturilor de funcție publică (de serviciu) – reprezintă un argu-

ment decisiv în a determina alegerea soluției corecte în sensul că, într-adevăr, raporturile de serviciu ale funcționarilor publici reprezintă o specie a raporturilor de muncă.

Așadar, în prezent, problema care se pune nu este, în continuare, dacă raportul de serviciu este tot un raport juridic de muncă.

Cu toate acestea, raportul de serviciu prezintă particularități evidente față de raportul juridic de muncă al salariaților, de natură a conduce la separarea conceptuală și analiza convergentă, dar și divergentă a celor două categorii de raporturi juridice:

- elementul care particularizează în mod fundamental raportul de serviciu de raportul de muncă al salariatului, este calitatea de purtător al puterii publice a funcționarului public, pe care o exercită în limitele funcției sale, „salariatul”²⁰ - încadrat, prin ipoteză, la un angajator - autoritate sau instituție publică - nu dispune de astfel de atribuții de putere; el poate fi, potrivit atribuțiilor sale, doar un simplu prepus al angajatorului său”;

- funcționarii publici au un drept legal la carieră, pe când salariații îl pot avea dacă s-a stabilit prin contractul colectiv de muncă sau prin regulamentul intern;

- numai în cazul funcționarilor publici se regăsește instituția Corpului de rezervă, gestionat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici;

- negocierea colectivă și individuală pot să privească, în cazul funcționarilor publici, un spectru extrem de restrâns al raportului de muncă;

- numai la nașterea raportului de serviciu persoana fizică trebuie să îndeplinească obligatoriu o serie de cerințe - referitoare la cetățenie, cunoașterea limbii române - care în cazul salariaților reprezintă numai situații de excepție;

- pentru funcționarii publici operează o sferă mult mai extinsă a incompatibilităților și conflictului de interese față de cele aplicabile salariaților;

- răspunderea disciplinară a funcționarilor publici prezintă o serie de particularități ce nu se regăsesc în cazul salariaților.

Dar, toate aceste elemente nu alterează însăși natura raportului juridic, convertindu-l în altceva calitativ diferit față de un raport juridic de muncă.

În concluzie, raportul de serviciu face parte din sfera largă a raporturilor juridice de muncă, înțelese în sens extins.

O astfel de calificare a naturii juridice a raportului de serviciu ridică o altă problemă, și anume aceea dacă raportul de funcție publică (de serviciu), fiind un raport de muncă, se impune a fi analizat în dreptul administrativ sau, dimpotrivă, ar trebui analizat în dreptul muncii.

Dreptul muncii nu trebuie să se ocupe și de conceptul de funcție publică, de modul de constituire și atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici etc. - toate acestea fiind componente ale dreptului administrativ.

Cu deosebire, dreptul muncii nu are a analiza raporturile funcționarului public cu terții - persoane juridice sau persoane fizice, raporturi în mod cert de drept administrativ²¹.

Un al doilea aspect al aceleiași probleme - a integrării într-o ramură de drept sau alta a analizei raportului de muncă al funcționarului public - se referă la faptul că, așa cum o arată realitățile juridice, o abordare aprofundată și pertinentă a acestor instituții juridice implică:

- analiza ei în dreptul administrativ în permanentă comparație cu statutul salariatului;

- analiza în dreptul muncii a statutului salariatului în permanentă comparație cu statutul funcționarului public.

Esențial se pare că, dincolo de disputele din doctrină, să se accepte ideea că, uneori o analiză comparativă atât în dreptul muncii

cât și în dreptul administrativ, poate să scoată în evidență similitudinile și diferența specifică dintre raporturile de muncă (de serviciu) ale funcționarilor publici și raporturile de muncă ale salariaților.

Într-o societate aflată încă în tranziție, care își consolidează toate articulațiile – economice, sociale, politice, morale – între care poziția și rolul administrației publice sunt fundamentale, este evident că pentru încă o etapă toate problemele – juridice, manageriale, financiare – ale administrației publice să fie abordate și soluționate în mod unitar, în cadrul dreptului administrativ.

Reforma funcției publice în diverse state demonstrează că are loc o "recompunere a raporturilor de muncă, fie de drept privat,

fie de drept public, ceea ce determină noi similitudini dintre ele".²² Influența acestor evoluții din domeniul funcției publice, odată cu aderarea României la Uniunea Europeană, se vor resimți și în țara noastră, impunând trecerea, de la dezbaterile teoretice la schimbările practice, în plan legislativ și al administrației publice.

Față de cele prezentate, consider că natura juridică a raportului de serviciu este cea a unui raport juridic de muncă, născut în urma realizării acordului de voință între autoritatea sau instituția publică și funcționarul public, printr-un contract administrativ, iar analiza acestui raport juridic face parte din dreptul administrativ.

BIBLIOGRAFIE

Lucrări de specialitate

1. A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. III, Editura Nemira, 1996.
2. Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul Muncii*, Editura Lucman, 2004.
3. A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediția a III-a, vol. II, Editura Nemira, 2000.
4. Ș. Beligrădeanu, Considerații teoretice și practice în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind *Statutul funcționarului public*, în "Dreptul" nr. 2/2000.
5. Ș. Beligrădeanu, *Legislația muncii, comentată*, vol. XL (vol. 2/2001), Editura Lumina Lex, București, 2001.
6. I. T. Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, vol. I.
7. A. Țiclea, *Tratat de dreptul muncii*.

Legislație

1. Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 157 din 23 februarie 2004.
2. Legea nr. 251/2001 de modificare și completare a Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 574 din 4 iulie 2006.
3. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 600 din 8 decembrie 1999, republicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 251 din 22 martie 2004.
4. Legea nr. 251/2001 de modificare și completare a Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 574 din 4 iulie 2006.
5. Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 621 din 18 iulie 2006.

Prezentat: 26 octombrie 2007.

Recenzent: Nicolae ROMANDĂȘ, doctor în drept, conferențiar universitar.