

# MUNCA SUB ASPECTUL DREPTURILOR FUNȚIONARULUI PUBLIC

Eufemia VIERIU,  
doctor în drept, lector superior,  
Universitatea Petrol-Gaze Ploiești (România)

## SUMMARY

*Tackling the issue of civil servants' rights, it is necessary to underline the fact that there do not exist rights and obligations separated one from another. So, each right presupposes a corresponding obligation and each obligation, in its turn, presupposes a right. In their capacity as employees, the civil servants have the same rights as other categories of employees. The difference consists in the specifics of approaching and regulating these rights.*

Având în vedere majoritatea noțiunilor abordate în lucrările de specialitate, se poate spune că munca reprezintă activitatea umană specifică manuală și intelectuală prin care oamenii își folosesc aptitudinile fizice și intelectuale în scopul producerii celor necesare pentru satisfacerea necesităților și trebuințelor lor. Munca nu este supusă reglementărilor legale privind concurența.

Munca se prestează fie în afara unor raporturi juridice de muncă, fie, de cele mai multe ori, în cadrul unor raporturi juridice de muncă, situație pe care o vom analiza.

Pentru a defini corect munca, trebuie știut că forța de muncă este :

- inseparabilă de persoana care o prestează; cu toate că munca poate fi considerată "o marfă", ea are caracter special din acest punct de vedere;

- imposibil să fie păstrată; persoana care nu-și pune în lucru la un anumit moment

forța sa de muncă, nu o poate utiliza ulterior;

- imposibil să fie sporită cantitativ; fără a afecta însăși substanța biologică a persoanei (nu discutăm de aspectul calitativ al muncii și nici de cel cantitativ sub aspectul sporirii capitalului uman).

Munca, conform normelor juridice se prestează în baza unui contract individual de muncă<sup>1</sup>.

De la regula încheierii unui contract individual de muncă fac excepție situațiile în care:

- munca este prestată în temeiul unui contract civil de prestări servicii, încheiat potrivit prevederilor codului civil și nu al codului muncii;

- munca este prestată în baza unor legi speciale, plata făcându-se în temeiul acestora;

- pentru lucrările executate se primesc drepturi de autor.

În general, contractul individual de

muncă (CIM) este guvernat în aspectele generale ale încheierii, modificării sau încetării sale, de mai multe acte normative<sup>2</sup>:

- Codul muncii;
- Legea nr. 13 0/1999 privind unele măsuri de protecție a persoanelor încadrate în muncă;
- Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă;
- Contractul colectiv de muncă încheiat la nivel național;
- Contractul colectiv de muncă încheiat la nivel de ramură de activitate;
- Legi speciale și statute profesionale care reglementează raporturile juridice de muncă sau de serviciu ale unor categorii speciale de angajați.

1 1 6 Prin urmare, pentru a determina care este legislația aplicabilă unui anumit raport de muncă, acestea sunt actele normative cu care se începe căutarea.

§ O ^ (J) L: j O 3 P a 2 £ .12 .£ .g < Un rol foarte important în determinarea clauzelor minime care vor fi incluse într-un contract de muncă îl are Codul Muncii și Contractul Colectiv de Muncă încheiat la nivel național sau la nivel de ramură de activitate. Importanța contractului colectiv de muncă la nivel național constă în faptul că nu se pot aplica angajaților clauzele L: j codului muncii dacă acestea sunt mai restrictive față de cele ale contractului O colectiv de muncă la nivel național. Aceeași regulă este valabilă și pentru contractul P colectiv de muncă la nivel național în raport a cu contractul colectiv la nivel de ramură.

2 £ .12 .£ .g < Legea nr. 13 0/1999 privind unele măsuri de protecție a persoanelor încadrate în muncă, modificată și completată prin O.U.G. 136/1999, stabilește la art.1 că "încadrarea în muncă a unei persoane se realizează prin încheierea unui contract individual de muncă între persoana care

prestează munca și persoana fizică sau juridică în beneficiul căreia este prestată munca, denumită angajator".

Legile speciale sunt cele care reglementează condițiile de încheiere, modificare sau încetare a contractului individual de muncă pentru anumite categorii de angajați. Una dintre cele mai cunoscute categorii de angajați care respectă legile speciale este cea a funcționarilor publici. Funcționarii publici au statut special de la care derivă alte legi cu același caracter și care vin în completarea acestuia (Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările ulterioare, cu modificările și completările aduse prin Legea nr. 251/2006):

- Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici;
- Legea nr. 161/2003, Cărteai, Titlul IV privind conflictul de interese și regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice;
- Ordonanța Guvernului nr. 2/2006 privind reglementarea drepturilor de natură salarială și a altor drepturi ale funcționarilor publici pe anul 2006;
- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 1/2006 privind unele măsuri pentru întărirea capacității administrative a României pentru integrarea în Uniunea Europeană;
- Hotărârea Guvernului nr. 1209/2003 privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici;
- Hotărârea Guvernului 1210/2003 privind organizarea și funcționarea comisiilor de disciplină și a comisiilor paritare din cadrul autorităților și instituțiilor publice;
- Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

Abordând problema drepturilor

funcționarilor publici, trebuie subliniat faptul că nu există drepturi și obligații independente unele de altele. Astfel, fiecărui drept îi corespunde o obligație corelativă și fiecare obligație naște, la rândul său, un drept.

Funcționarii publici au, în considerarea calității lor de angajați, aceleași drepturi ca și ceilalți angajați, dar deosebirea constă în specificul abordării și reglementării acestor drepturi (dreptul la salariu, la concedii de odihnă, medicale sau de studii, asistență medicală, pensie). În cadrul raportului juridic de drept administrativ în care funcționarul public este parte, acesta are o serie de drepturi și obligații, îndatoriri și chiar interdicții.

Drepturile funcționarilor publici pot fi împărțite în două categorii:

- drepturi pe care le au funcționarul în legătură cu funcția pe care o exercită;
- drepturi pe care le au funcționarii în legătură cu profesia.

Odată cu numirea pe funcție și investirea cu competență, funcționarul are dreptul la exercitarea funcției sale - trebuie să fie respectat ca persoană, să i se respecte dispozițiile, să i se înlesnească realizarea funcției.

Organele administrației publice trebuie să sprijine, să asigure realizarea atribuțiilor de serviciu pe care le au funcționarii acestor entități publice, ori de câte ori funcționarul are probleme, este împiedicat să-și exercite drepturile specifice funcției, administrația este obligată să intervină și să asigure realizarea funcției publice folosind mijloace de convingere sau chiar de constrângere.

Exercitarea acestor drepturi față de cei administrați se face în limitele competenței legale ce revine autorității sau instituției publice din care face parte, neputând exercita alte drepturi specifice altor organe decât cele conferite de propria lege de

organizare, de normele speciale sau de dispozițiile ierarhice.

În ceea ce privește drepturile funcționarilor în legătură cu profesia, trebuie subliniat faptul că toate funcțiile publice au caracter profesional, pentru fiecare în parte este necesară îndeplinirea unor condiții de studii. Totodată, trebuie subliniat accentul pe care atât legislația europeană, cât și cea națională îl pune pe perfecționarea pregătirii profesionale a funcționarilor publici, aceștia fiind sprijiniți de către entitățile publice în realizarea acestui drept.

Prevederile legale, naționale și comunitare, referitoare la drepturile de care beneficiază funcționarii publici sunt concepute în scopul de a-i stimula și motiva prin crearea de condiții optime necesare exercitării funcțiilor de serviciu, prin garantarea drepturilor de asistență socială adecvată, precum și prin protecția juridică oferită acestei categorii de personal care își desfășoară activitatea pentru organizarea executării și executarea în concret a legilor.

Dacă instituția publică are dreptul să ceară de la funcționarul său un comportament profesional și extraprofesional adecvat, în mod similar, funcționarul public este îndreptățit să pretindă și să obțină de la instituția publică în care este încadrat recunoașterea și respectarea drepturilor sale garantate de lege.

Din perspectiva prevederilor legale, drepturile funcționarilor publici din România sunt stipulate în Capitolul V, Secțiunea I, din lg. 188/1999.

Funcționarii publici au în condițiile legii o serie de drepturi de natură politică, economică și socială. Aceste drepturi sunt determinate pe cale generală, impersonală

și unilaterală pentru toți funcționarii publici și au fost calificate ca fiind drepturi obiective, în conformitate cu statutul funcționarilor publici.

Astfel, drepturile funcționarilor publici prevăzute în Statutul funcționarilor publici sunt următoarele<sup>3</sup>:

a) dreptul la opinie este garantat de lege (art. 25, alin. 1) ca expresie a consacării constituționale a libertății de exprimare. Acest drept presupune o conduită adecvată a funcționarului public atât la serviciu, cât și în afara acestuia, bazată pe neutralitate, loialitate și creșterea prestigiului autorității sau instituției publice din care face parte. Totodată, în alin. 2 al art.25 din Statutul funcționarilor publici se prevede interdicția discriminării funcționarilor publici pe criterii politice, de apartenență sindicală, convingeri religioase, etnice, de sex, orientare sexuală, stare materială, origine socială sau de orice altă asemenea natură;

b) dreptul la informare cu privire la deciziile care se iau în aplicarea statutului funcționarilor publici și care îi vizează în mod direct (art. 26). Acest drept cu valoare de principiu reflectă democratizarea funcției publice și realizarea dialogului social;

c) dreptul de asociere sindicală este garantat funcționarilor publici, cu excepția celor care sunt numiți în categoria înalților funcționari publici, funcționarilor publici de conducere și altor categorii de funcționari publici cărora le este interzis acest drept prin statute speciale (art. 27, alin. 1). Acest drept social-politic este consecința dreptului constituțional al liberei asocieri în partide politice, sindicate și alte forme de asociere. Dreptul la asociere sindicală este interzis înalților funcționari publici, funcționarilor publici de conducere și unor funcționari cu statut special în considerarea importanței activității desfășurate, pentru promovarea

interesului public care trebuie să primeze în dauna celui privat. Alin. 2 prevede că, în baza acestui drept, funcționarii publici pot în mod liber să înființeze organizații sindicale, să adere la ele și să exercite orice mandat în cadrul acestora;

d) dreptul la grevă este recunoscut în condițiile legii speciale cu respectarea principiului continuității și celerității serviciului public (art. 28), ca o garanție pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale ale funcționarilor publici;

e) dreptul la salariu pentru activitatea desfășurată (art. 29). Salariul reprezintă contravaloarea activității desfășurate de funcționarul public și se compune din: salariul de bază, sporuri pentru vechimea în muncă, suplimentul corespunzător treptei de salarizare. Totodată, funcționarii publici beneficiază de prime și alte drepturi salariale, în condițiile legii (art. 29, alin 2). Funcționarii publici de conducere primesc pe lângă salariul de bază și o indemnizație de conducere. Salarizarea funcționarilor publici se face în conformitate cu prevederile legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare a funcționarilor publici;

f) dreptul la gratuitatea uniformei în cazul funcționarilor publici care au obligația purtării uniformei (art. 30). Activitatea acestor funcționari publici este reglementată prin statute speciale;

g) dreptul la un program de muncă de 8 ore și de 40 de ore pe săptămână (art. 32). Pentru orele lucrate la dispoziția conducătorului autorității sau instituției publice peste durata normală a timpului de lucru sau în zilele de sărbători legale ori zile declarate nelucrătoare, funcționarii publici de execuție au dreptul, conform art. 32, alin 2 din lg.188/1999, la recuperarea

sau plata majorată cu un spor de 100% din salariul de bază. Numărul orelor plătite cu acest spor nu poate depăși 360 de ore într-un an. Din rațiuni ce privesc specificul activității desfășurate și a faptului că activitatea lor nu este normată, funcționarilor publici de conducere nu li se aplică acest regim al orelor lucrate peste program;

h) dreptul de a fi ales sau numit într-o funcție de demnitate publică, cu excepția funcționarilor publici civili din ministerele privind apărarea națională, ordinea publică și siguranța națională (art. 33);

i) dreptul la concediu de odihnă, concedii medicale și la alte concedii (art. 34, alin. 1). În alin. 2 al aceluiași articol se stipulează că funcționarii publici au dreptul, pe lângă indemnizația de conducere, la o primă egală cu salariul de bază din luna anterioară plecării în concediu, care se impozitează separat. Motivația acestei indemnizații rezultă din faptul că acest concediu de odihnă are o importanță deosebită pentru influențarea pozitivă a stării de sănătate a funcționarului public și pentru creșterea randamentului acestuia. Așa cum s-a menționat, funcționarii publici mai au dreptul și la concedii medicale plătite conform legii, la concedii de studii plătite sau fără salariu, precum și la concedii plătite pentru maternitate și pentru creșterea și educarea copilului și alte concedii conform legii. În perioada concediului de boală, a concediului de maternitate și a celui pentru creșterea și educarea copilului, raportul de serviciu a celui în cauză nu poate fi modificat decât din inițiativa funcționarului public (art. 35);

j) dreptul la condiții normale de muncă și igienă de natură să le ocrotească sănătatea și integritatea fizică și psihică (art. 36). Acest drept se poate exercita

fie prin asigurarea condițiilor corespunzătoare de muncă și igienă la locul de muncă, fie în cazuri excepționale, prin schimbarea compartimentului în care își desfășoară activitatea, pentru motive de sănătate. Schimbarea compartimentului se poate face pe o funcție publică corespunzătoare, dacă funcționarul public este apt profesional să îndeplinească noile atribuții care îi revin;

k) dreptul la asistență medicală, proteze și medicamente, în condițiile legii (art. 37);

l) dreptul la pensie și la celelalte drepturi de asigurare, potrivit legii (art. 38). De asemenea, art. 39 stipulează faptul că, în caz de deces al funcționarului public, membrii familiei care au dreptul la pensie de urmaș, primesc pe o perioadă de trei luni echivalentul salariului de bază din ultima lună de activitate a funcționarului public decedat;

m) dreptul la protecția legii în exercitarea atribuțiilor (art. 40). Fiind purtător al autorității publice, funcționarul public și familia sa sunt protejați, atât prin mijloace administrative, cât și penale. Potrivit art. 41 din Statutul funcționarilor publici, autoritatea sau instituția publică în care își desfășoară activitatea este obligată să asigure protecția funcționarului public împotriva amenințărilor, violențelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victime în exercitarea funcției publice sau în legătură cu aceasta. Pentru garantarea acestui drept, entitatea publică este obligată să ceară sprijinul organelor abilitate, potrivit legii. Dacă în timpul exercitării atribuțiilor, funcționarul public a suferit un prejudiciu material din culpa autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, aceasta este obligată să-l despăgubească conform legii.

Având în vedere recenta integrare a

României în Uniunea Europeană, este oportună prezentarea drepturilor funcționarilor publici comunitari, așa cum sunt prevăzute acestea în Statutul funcționarilor publici europeni.

Din perspectiva Statutului care prevede regulamentele și reglementările aplicabile funcționarilor și altor agenți ai Comunităților Europene, este funcționar al Comunităților orice persoană care a fost numită în condițiile Statutului menționat, într-o funcție permanentă într-una din instituțiile Uniunii Europene, printr-un act scris al autorității investite cu putere de numire din această instituție<sup>4</sup>.

Reglementarea legală a aspectelor privind drepturile și obligațiile funcționarului se regăsește în titlul II, din același statut. Astfel, din perspectiva acestuia, drepturile funcționarului comunitar sunt următoarele:

a) dreptul de opinie și exprimare este recunoscut funcționarului public comunitar. Acest drept trebuie exercitat cu respectarea obligației de loialitate față de instituția comunitară căreia îi aparține, precum și de obligația de rezervă și discreție (art. 17);

b) dreptul de asociere al funcționarilor comunitari. Ei pot fi membri ai organizațiilor sindicale și profesionale ale funcționarilor comunitari (art. 24bis). În prezent, sunt recunoscute și funcționează 6 sindicate, interesant fiind de menționat faptul că doar 30% din personalul comunității este înscris în unul dintre acestea;

c) dreptul la grevă este recunoscut funcționarilor comunitari, cu toate că el nu este expres prevăzut de statut;

d) dreptul fundamental la concediu anual de odihnă. Acesta are o durată de minim 24 de zile lucrătoare, la care se adaugă un număr suplimentar de zile, în funcție de vechimea în muncă. Alături de

concediul de odihnă, funcționarilor comunitari le este recunoscut și dreptul la concediu pe perioada în care funcționarul îndeplinește o funcție electivă, precum și dreptul la concediu pentru creșterea unui copil mai mic de 5 ani sau handicapat;

e) dreptul de a candida la funcții electivă. În cazul în care funcționarul european va fi ales într-o astfel de funcție, autoritatea investită cu putere de numire va adopta una dintre următoarele soluții: fie va menține în activitate funcționarul, acesta realizând un cumul de funcții, fie funcționarul va fi considerat în concediu pe perioada mandatului electiv. Decizia de alegere între aceste soluții se va face în funcție de importanța fiecărei funcții și de obligațiile care îi revin titularului ei (art. 15, alin. 2);

f) dreptul la carieră le este recunoscut funcționarilor europeni. Pornind de la premisa că o carieră normală permite avansarea în interiorul aceleiași categorii, cu aspecte specifice pentru fiecare dintre ele, notarea funcționarilor publici europeni se face după anumite criterii specifice. Prevederile legale aplicabile acestor aspecte se regăsesc în titlul III al Statutului, cap. III, care reglementează problemele „notării, avansării în eșalon și promovării”;

g) dreptul la pensie al funcționarilor comunitari îmbracă cele două forme cunoscute și în legislația românească, respectiv pensionarea la cerere (la împlinirea vârstei de 60 de ani, pentru o vechime de 35 de ani) și pensionarea pentru limită de vârstă (se realizează din oficiu, la împlinirea vârstei de 65 de ani, atât la bărbați, cât și la femei);

h) dreptul la perfecționarea pregătirii profesionale. Pe parcursul derulării unei cariere europene, persoana care ocupă o asemenea funcție nu trebuie să stagneze din punctul de vedere al pregătirii

profesionale. Astfel, doctrina comunitară recunoaște obligația UE de a favoriza perfecționarea pregătirii profesionale a funcționarilor comunitari;

i) dreptul de a fi remunerat pentru activitatea prestată este reglementat în Titlul V al Statutului, intitulat „regimul pecuniar și avantajele sociale ale funcționarilor”. Importanța care se acordă acestei probleme este subliniată de faptul că acest aspect face obiect de reglementare a unui titlu separat. În afară de salariul de bază, funcționarii comunitari au dreptul la diferite sporuri și indemnizații. De asemenea, aceștia sunt îndreptățiți să primească anumite alocații familiale, precum și indemnizații de deplasare ori restituirea cheltuielilor ocazionate de debutul în funcție, mutare etc. În caz de deces al unui funcționar, moștenitorii acestuia primesc retribuiția globală a defunctului timp de 3 luni după decesul acestuia;

j) dreptul la protecție socială vizează nu doar funcționarul comunitar, ci și membru familiei acestuia (soț/soție, copii, persoane aflate în întreținerea sa). Acest drept este reglementat în cap. 2 al titlului V, intitulat „securitatea socială” și vizează aspecte precum: riscul împotriva bolilor, asigurări medicale, anumite prestații bănești acordate în caz de deces, de invaliditate totală sau parțială, pentru cheltuieli medicale și farmaceutice etc.;

k) dreptul la ajutor și asistență a funcționarului public din partea UE (art. 24) presupune orice urmărire împotriva autorilor unor fapte de amenințări, ultraje, injurii, defăimări sau atentate împotriva persoanei și bunurilor funcționarului sau membrilor familiei sale care sunt legate de calitatea de funcționar. De asemenea, este prevăzut principiul solidarității între instituție și funcționar pentru prejudiciile produse de acesta, în măsura în care acesta nu se găsește însă, cu intenție sau prin neglijență gravă, la originea acestor prejudicii și nu s-a putut obține repararea de către autorul lor;

l) dreptul de a-i fi comunicată în scris orice decizie cu caracter individual care îl privește pe funcționar (art. 25). Prin aceasta se realizează fundamentarea de fapt și de drept a deciziei, se asigură transparența acțiunii autorității și se facilitează controlul jurisdicțional exercitat de autoritățile competente.

O perioadă îndelungată, funcționarii au fost supuși unor regimuri restrictive, dat fiind specificul misiunii lor de a servi statul. Acum, acest specific este în atenție progresivă, remarcându-se o tendință evidentă de a șterge diferența dintre funcționari și restul angajaților, ba din contră, se dorește o reasezare a statutului acestora pe baza unor principii solide de apartenență și profesionalism.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 53/2003 - Codul Muncii, cu modificările ulterioare.
2. Contractul colectiv la nivel național pentru anii 2005-2006.
3. Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici (republicată).
4. Statutul funcționarilor publici comunitari.
5. Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici.

6. Legea nr. 161/2003, Cartea 1, Titlul IV privind conflictul de interese și regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice.

7. Hotărârea Guvernului nr. 1209/2003 privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici.

8. Ștefănescu, Ion Traian - *Modificările Codului muncii - comentate*, Editura Lumina Lex, București, 2006.

9. Țiclea, Alexandru, Popescu, Andrei, Tufan, Constantin, Țichindelean, Mărioara, Ținca, Ovidiu - *Dreptul muncii*, Editura Rosetti, București, 2004.

10. Voiculescu, Nicolae - *Drept comunitar al muncii*, Editura Rosetti, București, 2005.

## NOTE

<sup>1</sup> Țiclea, Alexandru, Popescu, Andrei, Tufan, Constantin, Țichindelean, Mărioara, Ținca, Ovidiu - *Dreptul muncii*, Editura Rosetti, București, 2004.

<sup>2</sup> Ștefănescu, Ion Traian - *Modificările Codului muncii - comentate*, Editura Lumina Lex, București, 2006.

<sup>3</sup> Lg. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici (republicată).

<sup>4</sup> Voiculescu, Nicolae - *Drept comunitar al muncii*, Editura Rosetti, București, 2005.

*Prezentat: 6 octombrie 2009.*

*Recenzent: Nicolae ROMANDAȘ, doctor în drept, profesor universitar.*