

Reguli de procedură aplicabile în litigii privind funcționarii publici

Andreea TABACU

Andreea TABACU

Conf. univ. dr., Departamentul de Drept și Administrație
Publică, Facultatea de Științe Economice și Drept,
Universitatea din Pitești, Pitești, România
E-mail: andreea.elena.tabacu@gmail.com

Rules of Procedure Applicable in Disputes Concerning Civil Servants

Abstract

Litigations regarding the civil service report are given by law in the competence of the contentious administrative courts, in the mandatory jurisprudence of the Supreme Court being retained in specific hypotheses, respectively, in the situation of requesting some monetary rights not established by an administrative act, that they have labor disputes. It follows that, although the administrative court settles them, the rules applicable in the proceedings are those specific to labor disputes.

The study aims to reveal the nature of the civil service relationship and related disputes, justifying the jurisdiction of the administrative court and determining the rules of procedure applicable to civil service disputes, depending on the distinctions resulting from the mandatory jurisprudence of the High Court of Cassation and Justice.

Keywords: civil servant, report on administrative law, litigation, court, administrative litigation.



*Revista Transilvană
de Științe Administrative*
2(49) / 2021, pp. 158–174

1. Prezentarea problemei

Pe rolul instanțelor judecătorești de contencios administrativ au fost înregistrate o serie de cereri, prin care funcționari publici au solicitat obligarea angajatorilor sau a autorităților cu care desfășoară raporturi de serviciu la plata unor sume de bani reprezentând diverse sporuri sau prestații salariale stabilite sau nestabilite prin acte administrative emise de către angajatori.

Plecând de la dispozițiile Codului muncii și ale Legii nr. 62/2011, prin coroborare cu normele Legii nr. 188/1999 sau, în funcție de perioada avută în vedere, cu normele Codului administrativ (O.U.G. nr. 57/2019), reclamanții au susținut că litigiile respective au natura unor litigii de muncă, fiind supuse integral regulilor specifice jurisdicției muncii, cu excepția instanței competente. Astfel, s-a arătat că fiind reglementată numai competența instanței de contencios administrativ, aceasta trebuie să aplice prevederile legislației muncii, iar nu pe cele ale contenciosului administrativ. Cu alte cuvinte, s-a susținut că legiuitorul s-a referit numai la recunoașterea unei competențe speciale în privința litigiilor „de muncă”, care implică funcționari publici, fără a reglementa posibilitatea acestei instanțe de a aplica propria procedură specifică, respectiv pe cea determinată de Legea nr. 554/2004, completată cu normele Codului de procedură civilă, judecătorul de contencios administrativ fiind chemat să aplice dispozițiile din Codul muncii (Legea nr. 53/2003) în soluționarea acestor tipuri de litigii și toate normele aferente.

De cealaltă parte, se poate susține că prin prevederea unei anumite competențe speciale în materia litigiilor privind funcționarii publici și raporturile lor de serviciu, ținând seama de natura acestor raporturi, legiuitorul a intenționat să determine și aplicarea procedurii specifice acestei instanțe, în caz contrar nefiind justificată rațiunea pentru care a fost reglementată expres o altă competență.

Instanța supremă, fără a tranșa exact această problemă, nefiind investită în acest sens, a reținut într-o serie de decizii argumente care pot determina o concluzie necesară, în contextul în care reglementarea procedurală specială nu este completă, instanțele de contencios administrativ fiind preocupate de lămurirea acestui aspect care le afectează activitatea.

2. Normele procedurale aplicabile și miza problemei

Prin Legea nr. 188/1999 legiuitorul a optat pentru reglementarea situației juridice a funcționarilor publici, în mod distinct prin adoptarea unor dispoziții speciale derogatorii de la dreptul comun al muncii, însă, din perspectivă jurisdicțională a oscilat, recunoscând expres, prin text de lege, numai o competență aparte față de litigiile de dreptul muncii.

Discuția interesează însă forma actuală a reglementării (O.U.G. nr. 57/2019), care determină controverse, atrăgând susțineri fie în sensul aplicării în aceste categorii de

litigii a legislației muncii din perspectivă procedurală (jurisdicția) de către instanța de contencios administrativ, fie în sensul aplicării normelor specifice contenciosului administrativ completate cu cele ale Codului de procedură civilă.

Se relevă dintru început faptul că odată cu opțiunea legiuitorului din anul 1999, de a reglementa distinct situația funcționarului public, inclusiv a litigiilor care îl privesc, referitor la raportul de funcție publică, a rezultat și o reglementare diferită din perspectivă procedurală *lato sensu*, în condițiile în care aceste raporturi sunt deduse spre soluționare instanței de contencios administrativ, care, în mod natural aplică propriile norme de organizare judiciară și urmează procedura specifică aplicabilă acesteia, și care, în ipoteza necesității complinirii cu alte norme întrucât Legea nr. 554/2004 este o normă specială cu caracter succint, va trebui să decidă dacă se raportează la prevederile Codului de procedură civilă sau la dispozițiile referitoare la jurisdicția muncii din Codul muncii (art. 275), completată și ea cu normele Codului de procedură civilă.

Lămurirea este necesară atât din perspectiva regulilor procedurale aplicabile anterior sesizării instanței (procedura prealabilă) cât și în ceea ce privește faza judecătii, întrucât cele câteva norme esențiale din Codul muncii (art. 270–225) sunt diferite de cele aplicate în activitatea instanțelor de contencios administrativ. Cu alte cuvinte, deși puține la număr, regulile de judecată în privința litigiilor de muncă, derogatorii de la Codul de procedură civilă, aduc, pe lângă celeritatea specifică, două modificări importante în materia probelor: sarcina probei în conflictele de muncă revine angajatorului (art. 272) și administrarea probelor se face cu respectarea regimului de urgență, instanța fiind în drept să decadă din beneficiul probei admise partea care întârzie în mod nejustificat administrarea acesteia (art. 273).

3. Natura raportului de funcție publică

Acest aspect a fost dezbătut îndelung și consistent în doctrina de specialitate, începând din perioada postbelică, în care s-a încercat recunoașterea ideii unicității raportului juridic de muncă (Vedinaș, 2020, p. 306) până recent, când autori de marcă au disputat serios asupra posibilității recunoașterii naturii de drept public, administrativ, a raportului de funcție publică (Beligrădeanu, 2010, pp. 64–81; Vedinaș, 2011, pp. 82–95), fiind posibil ca dezbaterile să se reia și în viitor.

Dacă tradițional, în doctrina administrativă s-a reținut că funcționarul public este o instituție de drept public, având un statut legal (Iorgovan, 1994, p. 306), au existat opinii care, pornind de la unicitatea reglementării au susținut că raportul de funcție publică este unul de muncă (Ghimpu *et al.*, 1980, p. 52), funcționarul desfășurând la rândul său o activitate specifică iar aceasta reprezintă munca sa.

Fără a nega faptul că și funcționarul public desfășoară o muncă, fiind legat într-un raport juridic cu autoritatea din care face parte, nu poate fi înlăturat argumentul adus în literatura de drept administrativ (Vedinaș, 2020, p. 305), care are în vedere teme-

ul constituțional al fiecăruia. Astfel, la nivelul legii fundamentale cele două tipuri de raporturi sunt reglementate separat, art. 73 alin. 3 din Constituție prevăzând distinct statutul funcționarului public (lit. j) de regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială (lit. p).

Ulterior, adoptarea unui act normativ special, Legea nr. 188/1999 în privința funcționarilor publici și mai departe a O.U.G. nr. 57/2019 — Codul administrativ, relevă cert intenția legiuitorului de a nu conferi același regim juridic celor două tipuri de raporturi.

De vreme ce Codul administrativ, iar nu Codul muncii reglementează statutul funcționarilor publici, rezultă că nu se mai poate susține natura comună, specifică raporturilor de muncă pentru raportul de serviciu și nu se mai poate ieși din tiparele tradiției de drept administrativ, care a inclus funcționarul public între instituțiile dreptului administrativ.

În art. 5 lit. y) din O.U.G. nr. 57/2019 este definită funcția publică în strânsă legătură cu exercitarea prerogativelor de putere publică, care se realizează prin funcționarul public, în desfășurarea raportului său de serviciu (Vedinaș, 2020, p. 309). Funcționarul public este persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică (art. 371), activitățile cu caracter general care implică exercitarea prerogativelor de putere publică fiind prezentate în art. 370 din cod.

Ca atare, pentru a vorbi de raport de funcție publică este necesar ca prin aceasta să se exercite prerogativele de putere publică în vederea îndeplinirii scopului administrației, organizarea executării sau executarea în concret a legii. Faptul că autoritatea publică are în structura sa atât funcționari publici cât și salariați, nu afectează autonomia raportului de funcție publică, între funcționar și autoritate, dimpotrivă relevă că numai funcționarul este investit cu putere publică spre deosebire de salariat.

Raportul de funcție publică presupune, pe de o parte, relația juridică între funcționar și autoritatea care l-a numit tocmai pentru a exercita prin acesta puterea publică, iar pe de altă parte relația între autoritatea publică și subiectele de drept în raport de care se exercită atribuțiile de autoritate. Din acest complex interesează relația între funcționar și autoritate, cel de-al doilea tip de raporturi neavând în centru funcționarul public ci autoritatea pe care acesta o reprezintă sau care l-a numit.

Fără a discuta aici raporturile specifice care implică demnitarii, aleșii locali, magistrații etc. (art. 382 din Codul administrativ), ci având în vedere strict persoanele care se încadrează în noțiunea de funcționar public, reținem că în general raportul funcționarului public cu autoritatea din care face parte, așa cum rezultă din Codul administrativ, este un raport de drept public, de drept administrativ.

Art. 365 alin.1 lit. a) raportat la art. 374 alin. 1 din O.U.G. nr. 57/2019 arată că Partea a VI-a reglementează normele generale privind regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și autoritățile și instituțiile publice prevăzute la art. 369, iar „raporturile de serviciu se nasc și se exercită pe baza actului administrativ de numire, emis în condițiile legii”.

Așadar, specificul raportului de serviciu este acela că se naște și se exercită pe baza actului administrativ de numire (Puie, 2016, pp. 243–244), ca act de autoritate și este un raport prin care se exercită puterea publică, funcționarul neavând posibilitatea să își negocieze poziția și atribuțiile la numire ori pe parcursul derulării raportului de serviciu. De asemenea, scopul pentru care funcționarul este numit este dat de posibilitatea exercitării efective a autorității publice, ceea ce denotă un interes general ca atribuțiile specifice să fie exercitate eficient, corect, coerent, cu respectarea legii și a principiilor de drept.

Art. 366 din Codul administrativ arată că aceasta (Partea a VI-a) constituie cadrul general în materia funcției publice și a funcționarilor publici și se aplică și funcționarilor publici cu statut special, acolo unde legea specială nu prevede altfel, declarând astfel normele codului ca drept comun substanțial pentru alte categorii de „angajați”, care exercită autoritatea publică și beneficiază de statute speciale. În conținutul reglementării Părții a VI-a din cod, legiuitorul se referă la: clasificarea funcțiilor publice, categoria înalților funcționari, managementul funcției publice și al funcționarilor publici, drepturi și îndatoriri, carieră, sancțiuni disciplinare și răspunderea disciplinară, cazierul administrativ, radierea sancțiunilor, răspunderea contravențională, răspunderea civilă, dispoziția de imputare, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu, actele administrative privind raporturile de serviciu, personalul contractual. Faptul că noțiunile de angajator și angajat din Legea nr. 62/2011 se referă și la raportul de serviciu¹, nu poate fi reținut ca suficient pentru calificarea acestuia ca raport de muncă în sensul Codului muncii, de vreme ce are un specific dat de exercitarea autorității publice, legea antemenționată tratând cu noțiuni generice care să poată fi utilizate în cadrul procesului de normare a aspectelor esențiale care privesc dialogul social.

Legiuitorul nu pierde din vedere nici faptul că, deși se regăsesc într-un cod, normele reglementând statutul funcționarului public, pot să nu acopere toate situațiile care se regăsesc în realitatea juridică, astfel că trimite în completare la normele aplicabile situației celei mai asemănătoare din punctul de vedere al trăsăturilor generale ale raporturilor cărora li se aplică, regăsite în dreptul muncii, în dreptul civil, în cel administrativ sau în dreptul penal (art. 367 din O.U.G. nr. 57/2019).

Prin urmare, avem un raport de drept administrativ, între autoritate și funcționar, care are un regim juridic aparte reglementat de O.U.G. nr. 57/2019 și care, dat fiind faptul că prin acesta se exercită o muncă, asemănându-se cu raportul de muncă, se va complini, în tăcerea codului, cu normele de dreptul muncii sau, dacă în raportul respectiv se pun în discuții instituții de drept civil, se vor aplica regulile din Codul civil,

1 Art. 1 lit. e) din Legea nr. 62/2011 arată că angajator este persoana fizică sau juridică ce poate, potrivit legii, să angajeze forță de muncă pe bază de contract individual de muncă ori raport de serviciu. Art. 1 lit. g) din același act normativ definește angajatul ca fiind persoana fizică, parte a unui contract individual de muncă ori raport de serviciu, care prestează muncă pentru și sub autoritatea unui angajator și beneficiază de drepturile prevăzute de lege, precum și de prevederile contractelor sau acordurilor colective de muncă aplicabile.

ori când este vorba despre un raport penal, derivat din funcția publică, se aplică normele dreptului penal. Ce înseamnă însă complinirea O.U.G. nr. 57/2019, la capitolul statutului funcționarilor publici cu dreptul administrativ, de vreme ce acest raport a fost deja calificat ca unul de acest gen, rezultând că i se aplică toate prevederile acestuia? Posibil să fie o inadvertență în actul de legiferare sau legiuitorul să fi simțit nevoia să lămurească faptul că atare raport se supune în completare dreptului comun administrativ, atunci când în discuție este exercitarea autorității publice.

În jurisprudența obligatorie a instanței supreme s-a reținut că funcționarul public este o instituție a dreptului public, pe când salariatul este o instituție a dreptului muncii (Decizia nr. 14/2008), însă referindu-se la noțiunea generică de raport de muncă sunt incluși și funcționarii. Astfel, I.C.C.J. reunește în categoria generică a „raporturilor juridice de muncă” pe cele care se fundamentează pe un contract individual de muncă, materializat în urma încheierii, semnării de către părți și pe cele care se desfășoară chiar în lipsa contractului, așa numitele raporturi de muncă *sui generis* (Decizia nr. 46/2008), în această din urmă categorie fiind incluși magistrații care „constituie o categorie specială de personal care își desfășoară activitatea în temeiul unui raport de muncă *sui generis*”, asimilată fiind și situația celor care dețin demnități publice (paragraf 31 din Decizia nr. 16/2016). În ce privește funcționarii publici cu statut special, instanța supremă reține că aceștia se află în raporturi de muncă (paragraf 35 din Decizia nr. 13/2016), dar că sunt supuși normelor speciale.

Însă, preocuparea ICCJ în deciziile menționate nu a vizat definirea acestor raporturi prin prisma trăsăturilor specifice, ci lămurirea întrebărilor care i-au fost ridicate, respectiv regimul juridic aplicabil unor raporturi *sui generis* (între primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială, între magistrați și MJ, între demnitari și instituția în care au fost aleși), care nu pot fi încadrate facil într-o anumită categorie, dar care, dat fiind obiectul lor, pot fi considerate generic relații de muncă.

De aceea situația funcționarului nu poate fi asimilată automat celei a salariatului, iar raportul de serviciu nu se suprapune pe raportul de muncă, chiar dacă utilizarea acestei noțiuni exprimă corect numai faptul că în baza respectivului raport funcționarul public își desfășoară munca sa specifică, esențial fiind că acesta se bucură de o reglementare aparte, de drept public.

4. Natura litigiilor privind funcționarii publici

Dacă natura administrativă a raportului de funcție publică nu poate fi contestată, discuții apar în legătură cu regulile jurisdicționale aplicabile acestor raporturi, care deși sunt administrative, nu pot fi tratate în integralitate fără unele nuanțe. Ce fel de litigii sunt în discuție: de drept administrativ sau de dreptul muncii?

În art. 1 lit. n) din Legea nr. 62/2011, conflictul de muncă este definit drept conflictul dintre angajați și angajatori privind interesele cu caracter economic, profesional sau

social ori drepturile rezultate din desfășurarea raporturilor de muncă sau de serviciu. Însă, deși din acest act normativ rezultă că noțiunea de „conflict de muncă” are în vedere raporturile litigioase de muncă și pe cele de serviciu, pe de o parte, trebuie reținut argumentul dat de domeniul acestei legi și de necesitatea utilizării unei terminologii comune care să poată fi utilizată în legea dialogului social, fără a se mai opera distincții iar, pe de altă parte, textul nu trebuie citit independent de alte texte, din Codul muncii și din Codul administrativ, adoptat ulterior, din care rezultă o altă concluzie.

Considerăm că interpretarea dispozițiilor normative generale din Legea nr. 62/2011, care reglementează natura litigiilor implicând salariați sau funcționari publici în raport cu angajatorul acestora, nu relevă faptul că legiuitorul ar viza o calificare comună a acestor litigii, tratate generic ca „litigii de muncă”, respectiv recunoașterea unui regim juridic unitar din perspectivă jurisdicțională, în condițiile în care actul normativ în discuție reglementează dialogul social, iar atunci când se referă la conflictul individual de muncă, a cărui soluționare intră în competența instanței de judecată, are în vedere exclusiv contractul de muncă nu și raportul de serviciu (art. 211 din Legea nr. 62/2011).

Potrivit art. 266 din Codul muncii, jurisdicția muncii are ca obiect soluționarea conflictelor de muncă despre care arată că sunt în legătură cu încheierea, executarea, modificarea, suspendarea și încetarea contractelor individuale sau, după caz, colective de muncă, precum și a cererilor privind raporturile juridice dintre partenerii sociali, stabilite potrivit acestui cod. Prin urmare, Codul muncii vizează contractele de muncă, iar nu raporturile de funcție publică, legiuitorul adoptând două coduri diferite, specifice fiecărui tip de raport juridic: de muncă, respectiv de funcție publică și prevăzând norme diferite de competență a organului de jurisdicție pentru fiecare.

Din Codul administrativ, care cuprinde dispoziții speciale, se ajunge la concluzia că litigiile privind funcționarii publici sunt litigii de drept administrativ iar nu de dreptul muncii, chiar dacă se aseamănă cu acestea.

La obiectul reglementării în Partea a VI-a a Codului administrativ — Statutul funcționarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice, se arată expres că se are în vedere regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și autoritățile și instituțiile publice distinct de regimul specific al personalului contractual din administrația publică.

Ce înseamnă litigiu administrativ ne spune art. 2 alin. 2 lit. f) din Legea nr. 554/2004, respectiv acela în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul acestei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

În cazul raportului de serviciu al funcționarului public, angajatorul este o autoritate publică, exercitând prerogative de putere publică întrucât numește în funcție, modifică, suspendă sau dispune încetarea raportului de serviciu, emițând acte administrative în acest sens.

Faptul că poziția autorității în raport cu funcționarul apare ca similară celei deținute de angajatorul din contractul individual de muncă, nu determină concluzia că raportul de serviciu este unul de muncă deoarece și autoritatea are o putere asupra funcționarului, care îl așază pe acesta într-un raport de subordonare. Nu atât situarea acestuia în cadrul raportului este importantă cât scopul pentru care se leagă raportul de serviciu, anume exercitarea efectivă a prerogativelor autorității, interesată să asigure continuitatea funcționării în interes public general a autorității respective. Autoritatea impune funcționarului conduita de urmat, acesta nu poate acționa în afara regulilor din propriul statut, astfel că orice conflicte în derularea acestui raport, care ajung în fața judecătorului, vor fi soluționate în condițiile specifice contenciosului administrativ, dacă în discuție este un act administrativ.

În soluțiile obligatorii pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție, sub imperiul reglementării anterioare Codului administrativ (Legea nr. 188/1999) s-a realizat o distincție între acțiunile depuse de funcționarii publici îndreptate împotriva unor acte administrative emise în derularea raporturilor de serviciu și acțiunile directe, prin care funcționarii publici solicită obligarea angajatorului la plata unor drepturi salariale neacordate prin actele administrative de stabilire a salariilor de bază.

În primul caz se admite că, dat fiind specificul raportului de serviciu și atacarea în justiție a unui act administrativ care dispune asupra raportului de serviciu, litigiul respectiv este unul de contencios administrativ (paragraf 100 din Decizia nr. 10/2018, paragraf 102 din Decizia nr. 23/2018, paragraf 39 din Decizia nr. 9/2017), însă în cel de-al doilea caz, se arată că litigiul este unul de dreptul muncii (paragraf 68 din Decizia nr. 22/2020).

Rezultă astfel că, în lumina deciziilor instanței supreme, natura litigiilor în care sunt implicați funcționarii publici, respectiv a cauzelor în care persoane deținând această calitate își revendică în instanță diverse drepturi, este determinată de efectivă atacare a unui act administrativ sau de depunerea unei acțiuni directe în care nu se atacă un asemenea act.

Drepturile salariale sau bănești cuvenite ca o consecință a exercitării funcției publice se află în strânsă legătură cu specificul raportului juridic de funcție publică, astfel că atunci când se atacă un act administrativ de încadrare sau prin care se acordă anumite drepturi funcționarului, în virtutea calității sale și a numirii în funcție, în discuție este un raport de drept administrativ, chiar dacă el vizează activitatea sau munca desfășurată de către funcționar. Dacă se discută însă numai acordarea unor drepturi bănești, fără a fi atacat un act administrativ care să le recunoască și care nu ar fi fost executat sau care le refuză, fie pentru că nu a fost emis fie pentru că pur și simplu nu se atacă, raportul respectiv se îndepărtează de condițiile specifice administrative, asemănându-se mai mult cu un raport de muncă.

5. Norme privind jurisdicția, aplicabile după completarea O.U.G. nr. 57/2019

Dispoziția care se referă la jurisdicție, respectiv la intervenirea instanțelor judecătorești în raportul de serviciu al funcționarului public, este art. 536 din Codul administrativ, care indică succint competența instanței de contencios administrativ.

Distincția care trebuie realizată în toate cazurile între normele de competență, de organizare judiciară și de procedură propriu-zisă poate determina concluzia că legea se referă efectiv numai la competență, normele de procedură și organizare judiciară rămânând la dispoziția dreptului comun cu care se completează. Prin urmare, care este dreptul comun, cel al contenciosului administrativ sau dreptul muncii?

Trimiterile realizate de art. 367 din cod la legislația muncii nu se pot referi la normele de procedură, chiar dacă nu se face distincție atunci când legiuitorul utilizează sintagma „legislația muncii”, întrucât normele prin care se trimite la această reglementare vizează chiar substanța raportului juridic de funcție publică, iar nu procedura aplicabilă în eventualitatea unui litigiu. De asemenea, se vorbește despre reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, iar nu de dispozițiile procedurale civile, administrative sau de altă natură.

Art. 1 din Codul muncii arată că acesta reglementează domeniul raporturilor de muncă, modul în care se efectuează controlul aplicării reglementărilor din domeniul raporturilor de muncă, precum și jurisdicția muncii, aplicându-se și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice derogatorii. Atunci când reglementează subiectele de drept care sunt vizate și cărora li se aplică acest cod, art. 2 arată că sunt avuți în vedere salariații cetățeni sau apatrizi încadrați cu contract individual de muncă, angajatorii persoane fizice și juridice, organizațiile sindicale și patronale. De asemenea, art. 267 din Codul muncii arată cine poate fi parte în conflictele de muncă, în sensul codului, anume: salariații, precum și orice altă persoană titulară a unui drept sau a unei obligații în temeiul Codului muncii, al altor legi sau al contractelor colective de muncă; angajatorii — persoane fizice și/sau persoane juridice; agenții de muncă temporară, utilizatorii, precum și orice altă persoană care beneficiază de o muncă desfășurată în condițiile Codului muncii; sindicatele și patronatele; alte persoane juridice sau fizice care au această vocație în temeiul legilor speciale sau al Codului de procedură civilă.

Prin urmare, Codul muncii reglementează jurisdicția în domeniul raporturilor de muncă, reglementate în acest cod sau în legi speciale, pentru care nu există reglementare (paragraf 69 din Decizia nr. 22/2020).

Se poate spune că pentru raporturile de serviciu legiuitorul s-a referit exclusiv la competență, nu și la regulile procedurale aplicabile raporturilor de muncă în general, astfel că în completare se vor aplica art. 270–275 din Codul muncii.

Interpretarea nu trebuie să se limiteze la o analiză logică a textului, ci și să țină seama de scopul reglementării, de spiritul acesteia. Dacă s-ar admite că legea are în vedere nu-

mai competența, celelalte aspecte fiind complinite din dreptul comun, ar însemna că nu numai regulile de procedură, dar și cele de organizare judiciară din materia dreptului muncii se aplică funcționarilor publici, ceea ce ar determina instanța de contencios administrativ să se constituie în complet special cu asistenți judiciari, conform art. 55 alin. 1 din Legea nr. 304/2004, potrivit cu care pentru soluționarea în primă instanță a cauzelor privind conflictele de muncă și asigurări sociale completul se constituie dintr-un judecător și 2 asistenți judiciari. Or, instanța este una de contencios administrativ, astfel că trebuie admis că și regulile de organizare judiciară specifice acesteia vor fi aplicate, neputându-se crea o lex tertiă din această interpretare.

O normă de natură fiscală referitoare la taxa de timbru, art. 29 alin. (4) din O.U.G. nr. 80/2013, arată că acțiunile și cererile privind raporturile de serviciu ale funcționarilor publici și ale funcționarilor publici cu statut special sunt asimilate, sub aspectul taxei judiciare de timbru, conflictelor de muncă. Prin urmare, asimilarea vizează numai taxa de timbru nu și alte reguli procedurale sau de altă natură, întrucât textul limitează expres domeniul la care se referă. Într-adevăr, se poate susține că față de obiectul reglementării, anume taxele de timbru, nu se putea vorbi în acest text de o altă asimilare, taxa fiind singura discutată, însă, tocmai pentru că domeniul reglementării O.U.G. nr. 80/2013 este dat de taxele de timbru, înseamnă că nu mai era nevoie de precizarea din text, pentru că oricum asimilarea nu se putea referi la altceva decât la taxe. Rezultă astfel că, mai degrabă, legiuitorul a dorit să precizeze că în cazul funcționarilor publici nu se aplică taxele prevăzute de lege pentru materia contenciosului administrativ, litigiile privind raporturile de serviciu fiind scutite de taxă, restul regulilor aplicându-se din materia contenciosului administrativ.

Pe de altă parte, dacă era cert că pentru raporturile de serviciu s-ar fi aplicat regulile de la jurisdicția muncii din Codul muncii nu ar mai fi fost nevoie de adoptarea art. 29 alin. 4 din legea taxelor de timbru, întrucât art. 270 din Codul muncii prevedea mult anterior adoptării O.U.G. nr. 80/2013 că pricinile din materia conflictelor de muncă sunt scutite de taxa judiciară de timbru (și de timbrul judiciar).

Un alt argument în sensul complinirii cu regulile procedurale specifice contenciosului administrativ poate fi determinat din deciziile obligatorii pronunțate de instanța supremă, care, pe fondul Legii nr. 188/1999, reține că regulile specifice contenciosului administrativ se aplică funcționarilor numai în cazurile în care legea specială trimite expres la aceasta (ex., Decizia nr. 22/2020), cum era ipoteza art. 106 din Legea nr. 188/1999 referitoare la încetarea raportului de serviciu². S-a reținut că acest text trimite

2 „În cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le consideră netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, precum și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a

la condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ, astfel că în asemenea cazuri se pune problema parcurgerii procedurii prealabile, în timp ce în ipoteza litigiilor pentru care legea nu face referire la condițiile și termenele prevăzute în Legea nr. 554/2004 ar urma să se aplice regulile din dreptul muncii.

Se observă că în paragrafele nr. 56-57 instanța supremă constată diferența de reglementare în materia încetării raporturilor de serviciu, pe de o parte, respectiv a suspendării și modificării acestor raporturi, pe de altă parte, și constatând că, deși în acest din urmă caz nu există o normă care să trimită la termenele și condițiile Legii contenciosului administrativ, concluzionează că actele administrative privitoare la suspendarea și modificarea raportului de serviciu sunt supuse controlului instanței de contencios administrativ, potrivit regulilor de drept comun în materie, statuate de Legea nr. 554/2004. Ulterior, în paragrafele 66-67, se reține că art. 109 din Legea nr. 188/1999 se referă numai la competență, întrucât acolo unde legiuitorul a dorit să se refere la condițiile și termenele din Legea nr. 554/2004 a prevăzut expres acest aspect așa cum face în art. 106 din acest act normativ. Rezultă astfel că interpretarea aceluiași art. 109, prin coroborare cu art. 106 din Legea nr. 188/1999, permite mai întâi concluzia că pentru alte acte decât cele care vizează încetarea raporturilor de serviciu (art. 106) se aplică tot regulile din Legea nr. 554/2004, chiar dacă nu se trimite expres la aceasta, iar mai apoi concluzia că Legea contenciosului administrativ se aplică numai acolo unde se face trimitere expresă la condițiile și termenele acesteia.

Instanța supremă face o distincție în categoria litigiilor declanșate de funcționarii publici, între cele care vizează atacarea unui act administrativ și cele care nu privesc asemenea acte, cum este cazul solicitării de acordare a drepturilor salariale neacordate prin actele administrative de stabilire a salariilor de bază, precum și plata retroactivă a unor diferențe salariale nerecunoscute de angajator (paragraf 68 din Decizia nr. 22/2020). De altfel, în aceeași decizie se arată că sunt și situații în reglementarea Legii nr. 188/1999, în care, deși aceasta nu trimite concret la termenele și condițiile Legii nr. 554/2004, totuși regulile contenciosului administrativ sunt aplicabile, întrucât se atacă un act administrativ, cum este cazul suspendării sau modificării raportului de funcție publică (paragraful 57).

În Decizia nr. 9/2017, pronunțată în recurs în interesul legii, referitor la procedura prealabilă specială, instituită de art. 30 din Legea-cadru nr. 284/2010, art. 7 din Legea nr. 285/2010, instanța supremă reține că aceasta poate fi calificată ca fiind o procedură administrativă internă, obligatorie numai în situația în care angajatorul a emis un act de stabilire a salariului de bază, fixarea unui termen de contestare a acestuia fiind menită să confere siguranță actului intrat în circuitul civil. Astfel, s-a reținut că, dacă angajatorul a emis și a comunicat decizia de stabilire a salariilor, salariatul trebuie să urmeze proce-

unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalulate, și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public”.

dura specială obligatorie. Se face distincție între emiterea unui act de dreptul muncii și emiterea unui act administrativ, arătându-se că angajatul trebuie să urmeze procedura prealabilă atunci când sesizează instanța de contencios administrativ cu acțiuni ce au ca obiect anularea/revocarea/modificarea actelor administrative — comunicate — prin care angajatorii, cărora li se aplică dispozițiile art. 34 din Legea nr. 330/2009, art. 30 din Legea nr. 284/2010, art. 7 din Legea nr. 285/2010 și art. 11 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 83/2014, au făcut încadrarea/reîncadrarea personalului plătit din fonduri publice și au stabilit drepturile salariale ce se acordă potrivit acestei încadrări/reîncadrări, respectiv au stabilit salariile de bază (paragrafele 44–46 din Decizia nr. 9/2017). Prin urmare, dacă pretențiile angajaților nu rezultă dintr-o încadrare/reîncadrare pretins nelegală, ci vizează obligarea angajatorului la plata unor drepturi salariale neacordate, precum și atunci când angajatorul nu a emis un act administrativ/act adițional la contractul individual de muncă ori actul respectiv nu a fost comunicat angajaților, admisibilitatea cererii de chemare în judecată cu care salariatul a investit instanța specializată în litigii de muncă nu este condiționată de parcurgerea procedurii prealabile.

În prezent, Codul administrativ preia în art. 527 dispozițiile art. 106 din Legea nr. 188/1999, rezultând că, în lumina considerentelor deciziei instanței supreme, în materia încetării raporturilor de serviciu se urmează regulile prevăzute în Legea nr. 554/2004. De asemenea, dacă art. 536 prevede competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public, afară de cazurile pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe, rezultă, în temeiul acelorași considerente, că ori de câte ori se atacă un act administrativ se aplică regulile contenciosului administrativ, care se completează cu dispozițiile Codului de procedură civilă, iar nu cu cele din Codul muncii.

Nu se vorbește în cod despre situația în care funcționarul public solicită acordarea drepturilor salariale nerecunoscute prin actele administrative de stabilire a salariilor de bază, precum și plata retroactivă a acestora, putându-se susține, la prima vedere că, pe fondul unor dispoziții similare ale Codului administrativ față de Legea nr. 188/1999, aceeași interpretare trebuie dată, în sensul că pentru asemenea litigii nu este necesară parcurgerea procedurii prealabile. Practic, de această dată funcționarul litigant va beneficia de aplicarea regulilor din Codul muncii, în raport cu autoritatea, întrucât nu se atacă un act administrativ.

În ce privește contestațiile în legătură cu stabilirea unor drepturi care se acordă, în condițiile legii, personalului contractual care desfășoară activitate în cadrul unei autorități publice, după ce prevede procedura dată în competența ordonatorilor de credite, art. 556 alin. final din Codul administrativ arată că persoana nemulțumită se poate adresa instanței de contencios administrativ sau, după caz, instanței judecătorești competente potrivit legii. Rezultă de aici că și personalul contractual se poate adresa instanței de contencios administrativ atunci când se atacă un act administrativ prin care se stabilesc anumite drepturi, pentru ipoteza în care nu există un asemenea act personalul contractual urmând a sesiza instanța de litigii de muncă.

Asemenea normă nu a existat în reglementarea precedentă, iar instanțele au procedat uniform în sensul că, atunci când în discuție erau litigii care implicau personalul contractual din cadrul unor autorități publice, competența aparținea instanțelor de muncă, procedura aplicabilă fiind cea prevăzută în Codul muncii, completat cu normele Codului de procedură civilă, instanța de contencios administrativ având în competență numai litigiile referitoare la funcționari publici (Marin, 2020, p. 296).

Dacă în prezent personalul contractual poate ataca la instanțele de contencios administrativ actul prin care se stabilesc anumite drepturi, înseamnă că nu calitatea angajatului, ci obiectul acțiunii judiciare (actul administrativ sau actul specific raportului de muncă) determină o anumită competență și procedură aplicabile.

În egală măsură, dacă funcționarul public nu atacă un act administrativ ar însemna că simpla sa calitate nu este suficientă pentru a atrage competența instanței de contencios administrativ și nici aplicarea regulilor procedurale specifice, însă art. 536 din Codul administrativ prevede competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în toate cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public, pentru sesizarea instanței de litigii de muncă fiind necesară, potrivit textului, o prevedere expresă în lege.

Așadar, în toate cazurile, funcționarul public trebuie să se adreseze instanței de contencios administrativ, în discuție rămânând procedura pe care trebuie să o aplice în acest caz. Când se atacă un act administrativ, nu există discuții, procedura fiind integral cea din Legea nr. 554/2004, completată cu normele Codului de procedură civilă, dacă nu există normă specială care să prevadă altfel. În ce privește litigiile prin care nu se atacă un act administrativ, referitor la sesizarea instanței s-a reținut în deciziile obligatorii sus-menționate, fie că nu este necesară parcurgerea procedurii prealabile, fie că normele din Codul muncii reprezintă dreptul comun, cu care se completează reglementarea funcției publice (raportul dintre funcționar și autoritate), rezultând orientarea instanței supreme spre aplicarea dreptului muncii.

În Decizia nr. 16/2016 referitor la natura raporturilor juridice stabilite între primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială, natura și competența de soluționare a litigiilor născute în legătură cu aceste raporturi juridice, atât în timpul exercitării funcției, cât și după încetarea mandatului de ales local, instanța supremă a statuat că prevederile Codului muncii se aplică raporturilor juridice dintre primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială, dacă legi speciale nu conțin dispoziții specifice, inclusiv după încetarea mandatelor. S-a avut în vedere faptul că primarii/viceprimarii nu sunt funcționari publici în sensul Legii nr. 188/1999, iar raporturile juridice dintre primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială nu intră nici sub incidența Legii nr. 554/2004. Se reține că raporturile juridice în discuție sunt raporturi juridice de muncă *sui generis*, care nu se circumscriu unei calificări din materia Codului civil și nu pot fi calificate sub incidența normelor de drept administrativ. Chiar dacă există și prevedere care trimite la sesizarea instanței de contencios administrativ (art. 70 din Legea

nr. 393/2004³) Înalta Curte de Casație și Justiție reține că aplicarea acesteia nu este incompatibilă cu specificul raporturilor de muncă, legiuitorul intervenind numai prin excepție în acest raport în scopul de a se referi la instanța de contencios administrativ.

În decizia nr. 22/2020, în care se realizează o sinteză a jurisprudenței anterioare, fiind menționate Deciziile nr. 7/2018 și nr. 10/2018, se reiterează diferența între ipoteza atacării unui act administrativ și aceea a solicitării unor drepturi bănești nestabilite prin act administrativ. Consideră instanța supremă că „pretenția concretă dedusă judecății, obiect al cererii de chemare în judecată, constă în obligarea angajatorului, autoritate publică, la plata unor drepturi bănești aferente desfășurării activității în cadrul unor raporturi juridice de serviciu de către anumite categorii de persoane și că, în toate cazurile analizate, refuzul angajatorului, autoritate publică, nu se înfățișează ca obiect al acțiunii judiciare, în sensul art. 8 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 554/2004, ci are valoarea de cauză a acțiunii (*causa petendi*), competența generală a jurisdicției administrative fiind atrasă în temeiul art. 109 din Legea nr. 188/1999, iar nu în considerarea prevederilor art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. f) și i) și alin. (2) și art. 8 din Legea nr. 554/2004, chiar dacă una dintre părțile aflate în litigiu era o autoritate publică” (paragrafele 63–65 din Decizia nr. 10/2018 și paragraful nr. 61 din Decizia nr. 22/2020).

Într-adevăr, în fața instanței de contencios administrativ trebuie invocat un act efectiv sau un refuz de soluționare a unei cereri, însă tocmai acest refuz este incident în cazul solicitării unor drepturi nerecunoscute prin act administrativ, pe care însă, instanța supremă îl transferă la *causa petendi*, susținând că obiectul acțiunii este pretenția bănească, iar nu refuzul autorității de a o recunoaște și acorda.

Din perspectiva dreptului procesual civil, obiectul acțiunii judiciare este protecția dreptului subiectiv afirmat, respectiv dreptul la sume de bani nestabilite prin act administrativ, iar *causa petendi* este atitudinea autorității în sensul de nerecunoaștere a acestui drept. Însă, în materia contenciosului administrativ atitudinea autorității îmbracă numai două forme: manifestarea de voință prin act administrativ sau manifestarea de voință indirectă, prin intermediul refuzului, fie acesta unul explicit, în sensul art. 2 alin. 1 lit. i) din Legea nr. 554/2004, fie implicit, în sensul art. 2 alin. 2 teza a II-a, raportat la art. 2 alin. 1 lit. h) din același act normativ, ambele susceptibile de a fi atacate în fața instanței. În aceste situații *causa petendi* este atitudinea autorității care, fie a emis, fie refuză să emită un act sau să recunoască un drept, iar obiectul acțiunii este actul sau refuzul. Atâta vreme cât în discuție este un raport de funcție publică, dat în competența instanței de contencios administrativ aceasta e chemată să verifice obiectul acțiunii judiciare prin prisma propriilor reguli de drept, iar nu să se considere instanță de litigii de muncă, investită cu o pretenție bănească. Dacă se formulează numai atare pretenție,

3 „Împotriva sancțiunii prevăzute la art. 69 alin. (1) lit. c) și d) — diminuarea indemnizației cu 5–10% pe timp de 1–3 luni și eliberarea din funcție (încetarea raportului de muncă) — viceprimarul se poate adresa instanței de contencios administrativ competente”.

fără sesizarea autorității în prealabil, practic nu există refuz, astfel că nu se justifică nici competența instanței de contencios administrativ.

Dacă funcționarul consideră că i se cuvin anumite drepturi pe care nu le-a primit, care nu i-au fost recunoscute prin actul de încadrare sau numire în funcție, el trebuie să solicite autorității publice pentru care exercită atribuțiile de autoritate să i le recunoască, iar în cazul unui refuz se poate adresa instanței împotriva acestuia.

Nu este util ca autoritatea să fie supusă direct unei proceduri judiciare fără a i se da posibilitatea să verifice într-o procedură prealabilă susținerile funcționarului nemulțumit și eventual să evite litigiul. Rolul instanței de contencios administrativ nu este acela de a soluționa pentru prima dată un litigiu pe care autoritatea nu l-a anticipat și nu a avut posibilitatea să ia măsuri, să analizeze sau să revină chiar asupra atitudinii sale inițiale. Instanța de contencios este chemată să cenzureze o atitudine voită, urmărită de către autoritate prin exprimarea unui punct de vedere fie prin emiterea unui act administrativ, fie prin emiterea unui refuz de a recunoaște un drept solicitantului.

Nu este nici rațional ca un funcționar public să urmeze două proceduri distincte atunci când sesizează instanța (aceeași instanță de contencios administrativ), odată parcurgând procedura prealabilă, iar altă dată adresându-se direct instanței, fără a sesiza autoritatea și a determina un refuz pe care să îl atace.

Nu este nici logic să se considere că, trimițând la competența instanței de contencios administrativ, s-a avut în vedere numai o anumită secție, cu o anumită specializare, iar nu și aplicarea tuturor regulilor procedurale și de organizare judiciară specifice acesteia. Dimpotrivă, rațiunea pentru care legiuitorul conferă aceste litigii instanței de contencios administrativ decurge din specificul raporturilor de funcție publică, implicând o autoritate publică, care deși se aseamănă cu raportul de muncă, are specificitatea sa, o reglementare specială, un regim juridic aparte, care justifică și norme distincte de procedură, de competență și de organizare judiciară.

Prin urmare, celeritatea deosebită prevăzută pentru litigiile de muncă (art. 271 alin. 2 din Codul muncii), regulile de probă din această materie (art. 272-273 din Codul muncii), regula specifică din materia citării (art. 271 alin. 3 din Codul muncii), caracterul definitiv și executoriu de drept al sentințelor (art. 274 din Codul muncii) nu ar trebui să se aplice funcționarilor publici, aceștia fiind supuși Legii nr. 554/2004 și Codului de procedură civilă, prin trimiterea realizată de art. 28 din aceasta. Într-adevăr, față de deciziile obligatorii ale Înaltei Curți de Casație și Justiție prezentate, un corectiv trebuie admis în ipoteza în care se formulează cerere de chemare în judecată fără a se ataca un act administrativ ci se solicită numai drepturi bănești.

6. Concluzia

Raportul între autoritate și funcționar este un raport de drept administrativ, care are un regim juridic aparte reglementat de O.U.G. nr. 57/2019 și care, dat fiind faptul că prin acesta se exercită o muncă, asemănându-se cu raportul de muncă, se va compli-

ni, în tăcerea codului, cu normele de drept substanțial al muncii. Însă, din perspectivă jurisdicțională, raportului litigios de funcție publică i se aplică regulile procedurale și de competență aplicabile în soluționarea litigiilor de contencios administrativ.

Bibliografie:

1. Beligrădeanu, Ș., „Considerații critice asupra unei viziuni administrative învechite în legătură cu natura juridică a raportului de serviciu a funcționarului public”, 2010, *Revista Română de Drept Privat*, nr. 6, pp. 64–81.
2. Ghimpu, S., Ștefănescu, I.T., Beligrădeanu, Ș. și Mocanu, G., *Dreptul muncii*, București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1980.
3. Iorgovan, A., *Drept administrativ. Tratat elementar*, București: Editura Actami, 1994.
4. Marin, E., *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Comentariu pe articole*, București: Editura Hamangiu, 2020.
5. Puie, O., *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, București: Editura Universul Juridic, 2016.
6. Vedinaș, V., „Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ”, 2011, *Pandectele Române*, nr. 5, pp. 82–95.
7. Vedinaș, V., *Drept administrativ*, București: Editura Universul Juridic, 2020.

Legislație și jurisprudență:

1. Constituția României, modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003.
2. Decizia nr. 22/2020 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1208 din 10 decembrie 2020.
3. Decizia nr. 23/2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 109 din 12 februarie 2019.
4. Decizia nr. 10/2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 536 din 28 iunie 2018.
5. Decizia nr. 9/2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 988 din 13 decembrie 2017.
6. Decizia nr. 16/2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 110 din 9 februarie 2017.
7. Decizia nr. 13/2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 763 din 29 septembrie 2016.
8. Decizia nr. 46/2008 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 495 din 16 iulie 2009.
9. Decizia nr. 14/2008 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secțiunile unite, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 853 din 18 decembrie 2008.

10. Legea nr. 62/2011 a dialogului social, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 625 din 31 august 2011.
11. Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 878 din 28 decembrie 2010.
12. Legea nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 877 din 28 decembrie 2010.
13. Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
14. Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 912 din 7 octombrie 2004.
15. Legea nr. 53/2003 referitoare la Codul muncii, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 72 din 5 februarie 2003.
16. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 365 din 29 mai 2007.
17. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 555 din 5 iulie 2019.
18. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 392 din 29 iunie 2013.