

## THE SUSPENSION OF EMPLOYMENT RELATIONSHIPS OF PUBLIC SERVANTS IN THE ADMINISTRATIVE CODE

Adrian Boantă

Lecturer, PhD, UMFST Tîrgu Mureş

*Abstract:*The issue of suspending the employment relationships of public servants has been the center of relatively recent legislative preoccupations, as well as of the Decisions of the Constitutional Court of Romania. Aspects regarding the incidence of suspension cases, the situations that lead to the suspension as well as the forms of suspensions are regulated through the provisions of the Administrative Code.

*Keywords:* public servant, Administrative Code, suspension, Constitutional Court of Romania

### 1. Funcția publică. Suspendarea raporturilor de serviciu

Funcția publică a reprezentat o preocupare atât pentru legiuitor cât și pentru doctrină, cele mai importante reglementări și puncte de vedere doctrinare conturându-se în perioada interbelică, dar și după 1990. În doctrina interbelică funcția publică era definită ca fiind *mănunchiul de atribuțiuni pe care funcționarul urmează să le exercite în cadrul unui serviciu public*<sup>1</sup>, iar principalele reglementări referitoare la funcția publică și funcționarul public au fost adoptate în anul 1923, *Legea statutului funcționarilor publici*, alături de alte acte legislative conexe. Ulterior anului 1990, principalele reglementări în această materie sunt de ordin constituțional și sub forma legii organice. Constituția României din 1991, revizuită, face referire la un asemenea statut al funcționarilor publici, la articolele 16 și 73. Articolul 73 din Constituție reprezintă în fapt o garanție în această materie, al cărui conținut este astfel formulat: *reglementarea Statutului funcționarilor publici se face numai prin lege organică*.

Doctrina<sup>2</sup> postdecembristă a arătat că *noțiunea de funcție publică reprezintă o noțiune fundamentală a dreptului public în general*, a dreptului administrativ, în special, strâns legată de noțiunea de organ, autoritate, activitate administrativă, etc.<sup>3</sup>

Regimul juridic aplicabil funcției publice determinat constituțional și prin Legea nr.188/1999 este un regim de drept public, regim de altfel aplicabil și funcționarului public<sup>4</sup>. În prezent, în România, statutul funcționarilor publici este reglementat prin Legea nr.188/1999, care a suferit mai multe modificări, cele mai importante fiind generate prin adoptarea Legii nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției și prin Legea

<sup>1</sup> Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tiparul Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p.28;

<sup>2</sup> Încercarea de a formula o definiție a funcției publice și a regimului juridic al acesteia a condus la definiții prin raportare la diferite ramuri de drept, *patru perspective asupra aceleiași noțiuni - funcția publică*. A se vedea în acest sens, Cristian Clipa *Drept administrativ. Teoria funcției publice*. Ed. Hamangiu, 2013, p.1-24.

<sup>3</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, Vol. I, Introducere. Organizarea administrativă. Funcția publică*, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p.547

<sup>4</sup> A se vedea Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 300.

nr.251/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

Potrivit textului legal, funcția publică<sup>5</sup> 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.” (articolul 2 alineatul (1) din Statut). De asemenea, funcționarul public este definit ca fiind „persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică” (articolul 2 alineatul 2).

În ceea ce privește suspendarea raporturilor de serviciu<sup>6</sup> trebuie precizat faptul că această măsură reprezintă o formă de întrerupere temporară a raportului de serviciu, respectiv de încetare temporară a drepturilor și obligațiilor ce formează conținutul acestui raport juridic.

Suspendarea raporturilor de serviciu este reglementată la art. 94-96 din Legea nr. 188/1999, republicată cu modificările și completările ulterioare. Începând cu anul 1999, au fost aduse modificări de substanță în privința situațiilor care pot determina suspendarea de drept sau suspendarea la inițiativa funcționarului a raportului de serviciu. Principala preocupare a prezentului studiu se referă la suspendarea de drept a raportului de serviciu ca urmare a săvârșirii unor infracțiuni.

Indiferent de modalitatea care determină suspendarea, ea are ca principal efect faptul că funcționarul public nu își mai execută atribuțiile care alcătuiesc conținutul funcției publice și, ca o consecință, acesta nu va mai fi remunerat de autoritatea respectivă. El nu mai beneficiază însă și de alte drepturi, în situația prevăzută expres, cum ar fi vechimea în muncă precum și posibilitatea ca la terminarea perioadei de suspendare să fie reprimis pe același post, instituția respectivă având obligația să-i rezerve postul<sup>7</sup>.

## 2. Inițiative legislative pentru modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici cu incidență asupra suspendării de drept a raporturilor de serviciu

Proiectul de lege de modificare a Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici a avut o evoluție îndelungată în timp având ca punct de pornire anul 2015<sup>8</sup>. Intenția inițiatorilor exprimată în expunerea de motive aferentă propunerii legislative viza o serie de articole, scopul propunerii legislative fiind acela de a „întării respectarea principiului egalității de șanse, nediscriminării și egalității între funcționarii publici”. Printre modificările vizate de legiuitor sunt articolele ce se referă la cariera funcționarilor publici, suspendarea raportului de serviciu, pentru formare profesională, continuarea activității după pensionare precum și „eliminarea

<sup>5</sup> Conceptul de funcție publică poate fi întâlnit în Franța - *function publique*, în Regatul Unit - *civil service*, Italia - *impiegato civile dello stato*, Spania - *funcionario*, Belgia - *agent de l'Etat*, terminologie ce are relevanță și pe planul realităților juridice - Verginia Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr.188/1999, cu modificările și completările ulterioare, republicată)*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 27

<sup>6</sup> Pentru o prezentare exhaustivă a situațiilor de suspendare și încetare a raporturilor de serviciu, a se vedea Alexandru Țiclea, Laura Georgescu, Ana Cioriciu Ștefănescu, Barbu Vlad, *Dreptul public al muncii*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2009, pp.347-458.

<sup>7</sup> Andreea Drăghici, *Instituția suspendării raporturilor juridice de serviciu ale funcționarilor publici în lumina reglementărilor Legii nr. 188/1999 republicată*, în *Reforme administrative și judiciare din perspectiva integrării europene*, în Caietul științific nr. 6 al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”, Sibiu, Ed. Burg, 2004, p. 423.

<sup>8</sup> Caseta tehnică referitoare la modul de adoptare și parcursul legislativ al proiectului de lege [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?idp=15082](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=15082)

*discriminării între personalul contractual<sup>9</sup> și funcționarii publici sens în care se propune caracterul opțional al măsurii de suspendare a raporturilor de serviciu în conformitate cu art. 86 alin.2 suspendare pentru săvârșirea unor infracțiuni de natura celor prevăzute de art. 54 lit.h*". Atât textul consacrat la art. 86 cât și cel consacrat la art. 94 alin.1 lit. m) presupune a genera o discriminare între funcționarii publici care "trebuie suspendați" și salariații angajați în cadrul unei autorități publice care nu sunt suspendați în exercitarea drepturilor și obligațiilor contractuale, în situații identice.

Ambele texte, coroborate, prevăd suspendarea funcționarului public în cazul în care acesta a săvârșit o faptă penală. Articolul 86 alin. (2) dispune că, în cazul în care funcționarul public este trimis în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni de natura celor prevăzute de art. 54 lit. h), persoana care are competența legală de numire va dispune suspendarea funcționarului public din funcția publică pe care o deține. Este vorba aici de o suspendare dispusă de persoana abilitată, respectiv conducătorul autorității sau instituției publice<sup>10</sup>. În schimb, potrivit art. 94 alin. (1) lit. m), intervine suspendarea de drept în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni de natura celor prevăzute la art. 54 lit. h).

În mod cert, reglementările referitoare la suspendarea de drept a raporturilor de serviciu ca urmare a aplicării dispozițiilor art. 86 alin.2 coroborat cu art. 94 alin.1 lit m raportat la art. 54 lit h din Legea nr. 188/1999, au generat o serie de dispute doctrinare și jurisprudențiale referitoare la discriminările existente între un funcționar public căruia îi vor fi aplicabile dispozițiile Statutului referitoare la suspendarea de drept și un salariat în cadrul aceleiași autorități căruia nu-i va fi suspendat raportul de muncă și căruia îi sunt aplicabile dispozițiile Codului Muncii cu privire la același aspect și anume trimiterea în judecată pentru anumite infracțiuni.

Aceste inechități juridice au fost avute în vedere de legiuitor în momentul în care a fost adoptată o propunere legislativă de modificare a Legii nr. 188/1999. În expunerea de motive la această lege autorii au considerat: „*Pentru a înlătura discriminarea între personalul contractual și funcționarii publici propunem ca la art. 86 alin. 2 .... să fie opțională și nu obligatorie cu atât mai mult cu cât funcționarul public își reia activitatea după achitare sau încetarea procesului penal, este obligatorie achitarea drepturilor salariale aferente perioadei de suspendare*”.

Proiectul de lege a fost adoptat într-o primă formă în iulie 2016 dar Guvernul României a formulat o sesizare de neconstituționalitate având ca obiect în principal acordarea unui spor de 50% solicitare neuropsihică personalului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici sesizare care a fost soluționată prin Decizia nr. 667 din 9 noiembrie 2016<sup>11</sup> prin care este admisă sesizarea și se declară neconstituțional art. prin care se promovează acordarea unor astfel de drepturi. Se poate observa atât din sesizarea de neconstituționalitate cât și din Decizia Curții Constituționale că problema de neconstituționalitate nu a fost articolul sau prevederile ce se refereau la suspendarea raporturilor de serviciu ca urmare a săvârșirii unor infracțiuni de natura celor prevăzute din art. 54 lit. h. Ulterior, proiectul de lege a revenit la Senat pentru reexaminare ca urmare a Deciziei Curții Constituționale, iar mai apoi proiectul de lege a fost trimis spre

<sup>9</sup> În doctrină au existat și puncte de vedere care propuneau o egalitate de tratament între salariați și funcționarii publici, considerându-se oportun ca regulile de dreptul muncii să fie aplicabile și funcționarilor publici Șerban Beligrădeanu, *Considerații asupra raportului juridic de muncă al funcționarilor publici precum și în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă și cu o viziune monistă asupra obiectului dreptului muncii* în Revista Română de Drept Privat nr. 3/2010, pp. 20-44; idem *Considerații –critice – asupra unei viziuni administrativiste învechite în legătură cu natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici*, în Revista Română de Drept Privat nr. 6/2011, pp. 64-81.

<sup>10</sup> Verginia Vedinaș, Statutul funcționarilor publici, ediția a II-a revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, 2016.

<sup>11</sup><http://www.cdep.ro/proiecte/2015/500/50/6/decizia667.pdf>.

promulgare Președintelui României. În cererea de sesizare a Curții Constituționale formulată de Președintele României sunt avute în vedere, în principal, prevederile referitoare **la abrogarea** articolului 86 alin.2 și 94 alin. 1 lit. m din Legea nr. 188/1999 referitoare la suspendarea raportului de serviciu. Principalele motive pentru care a fost formulată o astfel de sesizare de neconstituționalitate au în vedere faptul că abrogarea suspendării raportului de serviciu al funcționarului public ca urmare a trimiterii în judecată **încalcă** dispozițiile art. 1 alin. (3) și (4), art. 16 alin. (1) și art. 54 alin. (2) din Constituția României. Prin decizia Curții Constituționale nr. 32/2018<sup>12</sup> s-a admis sesizarea formulată de președinte și Curtea Constituțională, examinând excepția, a constatat că s-a mai pronunțat asupra ei și prin Decizia nr. 481 din 6 mai 2008<sup>13</sup> și a reținut, ca și în decizia precedentă, că măsura suspendării se aplică tuturor funcționarilor publici aflați în situația respectivă, astfel că nu se poate pune problema încălcării principiului egalității prevăzut de art. 16 alin. (1) din Constituție. Proiectul de lege și-a urmat parcursul legislativ și s-a finalizat prin adoptarea Legii nr. 156/2018<sup>14</sup> pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 fără a rezolva problema suspendării raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici în cazurile supuse analizei.

### 3. Propuneri de reglementare în Codul administrativ<sup>15</sup>

Adoptarea unui Cod administrativ a urmărit<sup>16</sup> pe de o parte eliminarea paralelismelor în reglementare, eliminarea inflației de acte normative în domeniul administrativ, iar pe de altă parte realizarea unui cadru legal unitar de funcționare a administrației publice. În ceea ce privește suspendarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici, această măsură este reglementată de capitolul IX din lege, intitulat *Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu*.

Problematika suspendării de drept, analizată în prezentul studiu, nu a suferit modificări substanțiale fiind menținută situația de inegalitate de tratament între funcționarii publici și alte categorii de angajați în cadrul unei autorități. Propunerea din Cod este abordată de art. 520 – *Suspendarea de drept a raporturilor de serviciu (1) Raportul de serviciu se suspendă de drept atunci când funcționarul public se află în una dintre următoarele situații: l) în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni de natura celor prevăzute la art. 472 alin. (1) lit. h); m) în alte cazuri expres prevăzute de lege.*

## BIBLIOGRAPHY

### I. Doctrină

1. Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tiparul Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944;
2. Cristian Clipa *Drept administrativ. Teoria funcției publice*. Ed. Hamangiu, 2013;
3. Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, Vol. I, Introducere. Organizarea administrativă. Funcția publică*, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005;
4. Verginia Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr.188/1999, cu modificările și completările ulterioare, republicată)*, Ed. Universul Juridic, București, 2009;

<sup>12</sup> Decizia a fost publicată în M. Of al României nr. 157/20 februarie 2018.

<sup>13</sup> Publicată în M.Of. al României nr. 408 din 30 mai 2008.

<sup>14</sup> Publicată în M.Of. al României nr. 554 din 3 iulie 2018.

<sup>15</sup> Caseta tehnică a Legii de adoptare a Codului Administrativ cu precizarea că în prezent se gasește în faza controlului de constituționalitate [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?idp=17174](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=17174)

<sup>16</sup> Expunerea de motive <http://www.cdep.ro/proiecte/2018/300/60/9/em369.pdf>

5. Verginia Vedinaș, Statutul funcționarilor publici, ediția a II-a revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, 2016;
6. Alexandru Țiclea, Laura Georgescu, Ana Cioriciu Ștefănescu, Barbu Vlad, *Dreptul public al muncii*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2009;
7. Andreea Drăghici, *Instituția suspendării raporturilor juridice de serviciu ale funcționarilor publici în lumina reglementărilor Legii nr. 188/1999 republicată*, în Reforme administrative și judiciare din perspectiva integrării europene, în Caietul științific nr. 6 al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”, Sibiu, Ed. Burg, 2004;
8. Șerban Beligrădeanu, *Considerații asupra raportului juridic de muncă al funcționarilor publici precum și în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă și cu o viziune monistă asupra obiectului dreptului muncii* în Revista Română de Drept Privat nr. 3/2010, pp. 20-44;
9. Șerban Beligrădeanu *Considerații –critice – asupra unei viziuni administrativiste învechite în legătură cu natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici*, în Revista Română de Drept Privat nr. 6/2011, pp. 64-81.

## II. Legislație

1. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată cu modificările și completările ulterioare;
2. Legea nr. 156/2018 privind modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici;
3. Codul Muncii;
4. Codul Administrativ

## III. Decizii ale Curții Constituționale

1. Decizia nr. 481 din 6 mai 2008;
2. Decizia nr. 667 din 9 noiembrie 2016;
3. Decizia nr. 32/2018 din 20 februarie 2018.

## IV. Resurse electronice

1. [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?idp=15082;](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=15082;)
2. <http://www.cdep.ro/proiecte/2015/500/50/6/decizia667.pdf.;>
3. [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?idp=17174;](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=17174;)
4. <http://www.cdep.ro/proiecte/2018/300/60/9/em369.pdf>