

DOI: 10.47743/jss-2021-67-2-17

## Considerații cu privire la locul de muncă al funcționarilor publici

### Considerations regarding of a civil servant's workplace

Claudiu George Pupăzan<sup>1</sup>

**Rezumat:** În condițiile în care legislația privind funcția publică este destul de restrictivă atunci când vine vorba de locul de muncă al funcționarului public, se pune întrebarea în ce situații, reglementări similare din legislația muncii, și-ar găsi aplicarea în sfera funcției publice pentru a o face să răspundă condițiilor actuale de pe piața muncii din România.

**Cuvinte-cheie:** funcție publică; funcționar public; loc de muncă; legislația muncii

**Abstract:** Given that the civil service legislation is quite restrictive when it comes to the workplace of the civil servant, the question arises, what similar regulatory situations in the labor law could be applied in the field of civil service to meet the current conditions on the Romanian labor market.

**Keywords:** civil service; civil servant; labor law; workplace

1. Funcționarul public român reprezintă acea persoană numită prin concurs într-o funcție publică și căreia îi revin o sumă de responsabilități și atribuții stabilite de lege în scopul îndeplinirii prerogativelor de putere publică<sup>2</sup>.

Cu toate că nu are anvergura instituției similare din Franța sau Germania, unde funcționarul public, titular al unei funcții publice, se bucură de privilegiul de a face parte dintr-un corp considerat elitist în stat, funcționarul public român deține totuși trăsăturile necesare care-i scot în evidență importanța în angrenajul instituțional și social al statului. El reprezintă elementul central care asigură funcționarea mecanismului de luare a deciziei la nivelul tuturor autorităților sau instituțiilor publice, indiferent de rangul și de poziționarea lor în ierarhia statului român. Astfel că, la nivelul administrației centrale și locale, funcționarii publici sunt cei care, prin expertiza deținută și prin instrumentul operațiunilor tehnico-materiale, pregătesc decizia administrativă, asigurându-i legalitatea și, într-o anumită măsură și oportunitatea, decizie asumată ulterior de conducerea autorității sau instituției publice. Pe de altă parte, trebuie subliniat că sarcinile de serviciu ce revin

---

<sup>1</sup> Lector universitar dr., Universitatea “Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Facultatea de Drept, email: george.pupazan@uaic.ro

<sup>2</sup> A se vedea art.371 și urm. din O.U.G. nr.57 din 2019 privind Codul administrativ, în M.Of. nr.555 din 05 iulie 2019.

funcționarilor publici se realizează în regim de continuitate, transparență și eficiență facilitând statului român și colectivităților teritoriale posibilitatea asumării de servicii publice esențiale pentru cetățeni în domenii de interes național, dar și local precum: educație, sănătate, cultură sau dezvoltare economică.

Nu trebuie pierdut din vedere nici faptul că după salariați<sup>3</sup>, funcționarii publici reprezintă categoria de personal care, prin număr, nivel de pregătire profesională și importanța activității desfășurate, constituie o resursă umană cu un impact major în sfera economică și socială a statului român, contribuind în mod hotărâtor la bunăstarea acestuia.

2. În acest context<sup>4</sup> devine important de analizat și definit *locul* în care funcționarul public își desfășoară activitatea, pentru că de caracteristicile acestuia depinde modul de îndeplinire a îndatoririlor, calitatea serviciului public prestat, dar și protecția funcționarului public.

La acest moment, legislația funcției publice dă dovadă de o anumită rigiditate atunci când se referă la locul realizării sarcinilor de serviciu de către funcționarul public, stabilind că acesta trebuie să fie, de regulă, la *sediu* autorității sau instituției publice<sup>5</sup>, în cadrul *compartimentelor de specialitate* anume stabilite și care, din punct de vedere structural și funcțional, răspund exigențelor funcției îndeplinite. Acest mod de organizare poate, în practică, să pună numeroase probleme, cea mai importantă putând-o constitui apariția unor blocaje în desfășurarea activității datorate lipsei unui cadru legal dinamic care să permită creșterea gradului de mobilitate. Instituții juridice precum *munca la domiciliu*<sup>6</sup> sau *telemunca*<sup>7</sup>, caracteristice legislației muncii, ar putea rezolva problema găsindu-și relativ ușor aplicarea și utilitatea în sfera funcției publice, contribuind în acest fel la creșterea gradului de eficiență în prestarea serviciilor publice, dar răspunzând totodată și necesității protejării funcționarului public.

Cu toate acestea, impedimente de ordin legal, tehnic și social ar putea face însă imposibilă o asemenea abordare.

În primul rând, se observă lipsa unei reglementări exprese în Codul administrativ care să-i permită funcționarului public să-și desfășoare activitatea de la domiciliul său sau dintr-un alt loc de muncă ales de către acesta. În același timp,

---

<sup>3</sup> Salariatul este acea persoană fizică care, în temeiul unui contract individual de muncă, se obligă să presteze o activitate pentru și sub autoritatea unei alte persoane în schimbul unei sume de bani plătită cu titlu de salariu. A se vedea art. 10 din Legea nr.53 din 2003 privind Codul muncii, republicată în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011.

<sup>4</sup> Avem în vedere și măsurile de protecție luate de statul român în contextul pandemiei de SARS-CoV-2.

<sup>5</sup> Sunt incluse aici și punctele de lucru ale autorităților sau instituțiilor publice.

<sup>6</sup> A se vedea, art.108-110 din Codul muncii.

<sup>7</sup> A se vedea Legea nr.81 din 2018 privind reglementarea activității de telemuncă, în M.Of. nr.296 din 2 aprilie 2018 unde, în art.2, lit.a), *telemunca* este definită ca fiind *forma de organizare a muncii prin care salariatul, în mod voluntar și regulat, realizează atribuțiile specifice funcției sau ocupației pe care o deține, în alt loc decât locul de muncă organizat de către angajator, folosind tehnologia informației și comunicațiilor*.

nu există nici posibilitatea aplicării normelor instituției juridice a modificării raportului de serviciu pentru a fi îndeplinite atribuții ce implică prerogative de putere publică din alt loc de muncă, altul decât sediul instituției publice, deoarece niciun caz de modificare nu se raportează la domiciliul sau reședința funcționarului public și nici nu răspunde exigențelor organizării muncii la domiciliu sau telemuncii.

În al doilea rând, normele referitoare la locul desfășurării activității de către funcționarul public sunt stabilite de legiuitorul administrativ în mod imperativ, neexistând cadrul legal pentru ca un conducător de autoritate sau de instituție publică să dispună, chiar de ar face-o în interesul serviciului, ca realizarea sarcinilor funcționarului public subordonat să se facă la domiciliul sau reședința acestuia. Un act administrativ cu un astfel de conținut ar fi lovit de nulitate absolută, excesul de putere fiind evident.

În al treilea rând, observăm că atât Codul muncii, cât și Legea nr.81 din 2018, referindu-se la munca la domiciliu, respectiv, la telemuncă îl au în vedere numai pe salariat<sup>8</sup>, respectiv, pe telesalariat<sup>9</sup>, analizând în mod expres raporturile juridice de muncă ale acestora, nu și pe cele de serviciu, caracteristice funcționarilor publici.

În fine, nu trebuie pierdut din vedere nici faptul că munca la domiciliu, respectiv telemunca sunt forme de organizare a unei activități ce nu corespund exigențelor realizării prerogativelor de putere publică. De altfel, autoritatea reprezentată de funcționarul public, din rațiuni de siguranță și eficiență, se exercită, de regulă, de la sediul instituției publice și/sau în strânsă legătură cu acesta și nu de la domiciliul funcționarului public sau dintr-un alt loc de muncă ales de către acesta. Este un aspect important de care trebuie să se țină seama deoarece numai așa este menținută și încrederea publică în autoritate. Cetățeanul are încredere în autoritate doar dacă funcționarul public care o reprezintă o exercită de la sediul instituției.

Chiar dacă la prima vedere aceste argumente ne fac să credem că locul de muncă al funcționarului public nu poate fi decât la sediul instituției publice, neexistând posibilitatea ca sarcinile de serviciu să fie prestate în altă parte, o analiză atentă a prevederilor legale, precum și o interpretare a acestora de o manieră care să răspundă interesului public, pot duce către o altă concluzie.

O potrivire reușită între o dispoziție din Codul muncii care impune și alta din Codul administrativ care permite, ne oferă în mod surprinzător cadrul juridic necesar aplicării prevederilor legislației muncii funcției publice. Concret, art.278

---

<sup>8</sup> Art.108 alin.(1) din Codul muncii, referindu-se la munca la domiciliu, subliniază în mod clar cine poate presta o asemenea activitate: *sunt considerați salariați cu munca la domiciliu acei salariați care îndeplinesc, la domiciliul lor, atribuțiile specifice funcției pe care o dețin.*

<sup>9</sup> Art.2, lit. b). din Legea nr.81 din 2018 privind reglementarea activității de telemuncă, îl definește pe telesalariat ca fiind *orice salariat care desfășoară activitatea în condițiile prevăzute la art. 2 lit. a).* Iar art .2 lit. a). definește telemunca ca fiind: *forma de organizare a muncii prin care salariatul, în mod regulat și voluntar, își îndeplinește atribuțiile specifice funcției, ocupației sau meseriei pe care o deține, în alt loc decât locul de muncă organizat de angajator folosind tehnologia informației și comunicațiilor.*

alin.(2) din Codul muncii<sup>10</sup> stabilește că: *dispozițiile codului se aplică cu titlu de drept comun și acelor raporturi juridice de muncă neîntemeiate pe un contract individual de muncă, în măsura în care reglementările speciale nu sunt complete și aplicarea lor nu este incompatibilă cu specificul raporturilor de muncă respective*,<sup>11</sup> iar art.367 din Codul administrativ stipulează că: *dispozițiile prezentei părți (referitoare la Statutul funcționarului public, s.n.) se completează cu prevederile legislației muncii...* Prin urmare, în condițiile existenței compatibilității și în situația în care vedem că legislația funcției publice nu este completă, existând un vid de reglementare în privința stabilirii locului desfășurării activității de către funcționarul public, prevederile legislației muncii își vor găsi aplicarea în legislația administrativă, funcționarii publici bucurându-se de același statut precum angajații.<sup>12</sup> Mai mult, funcționarii publici sunt privați în doctrina de specialitate ca reprezentând o categorie de salariați, bucurându-se implicit de aceeași protecție pe care legislația în vigoare o acordă salariaților<sup>13</sup>. Astfel, dacă piața muncii ar fi perturbată de apariția unei situații excepționale, de forță majoră, din rațiuni de protecție a salariatului, dar în egală măsură și a funcționarului public, va exista posibilitatea modificării locului lor de muncă pentru ca activitatea să continue în condiții de siguranță<sup>14</sup>, chiar dacă locul de muncă de la sediul instituției oferă cadrul optim, tehnic vorbind, pentru îndeplinirea sarcinilor de serviciu. Trebuie urmărit nu numai satisfacerea interesului public, general, dar, și a interesului particular, al funcționarului public. Acest fapt presupune că anumite activități ce implică prerogative de putere să se desfășoare și în regim de telemuncă sau de muncă la domiciliu. Bineînțeles că pentru fiecare activitate în parte se va verifica dacă poate fi prestată sub aceste forme.

Pot exista însă și situații excepționale când activitatea funcționarului public nu se mai poate desfășura de la sediul autorității sau instituției publice deoarece aceasta nu mai poate asigura minimul necesar de protecție îndeplinirii sarcinilor de serviciu. În astfel de situații, urmărindu-se satisfacerea interesului public, devine necesar ca prestarea activității, cel puțin temporar, să aibă loc în regim de telemuncă sau de muncă la domiciliu, dacă este esențială și se dorește continuarea

<sup>10</sup> De altfel, prin Decizia nr.16/2016 a Înaltei curți de Casație și Justiție, publicată în M. Of. nr.110 din 9.02.2017, s-a stabilit că: *prevederile Codului muncii se aplică și raporturilor juridice dintre primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială, dacă legi speciale nu conțin dispoziții specifice, inclusiv după încetarea mandatului.*

<sup>11</sup> În același sens și art.1 alin.(2) din Codul muncii care prevede că: *prezentul cod se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice derogatorii.*

<sup>12</sup> A se vedea Septimiu Panainte, *Dreptul individual al muncii*, Ed. Hamangiu, București, 2017, p.5. și Alexandru Țiclea, *Codul muncii comentat*, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Ed. universul Juridic, București, 2013, p.17 și p.321.

<sup>13</sup> Alexandru Țiclea, *Tratat de dreptul muncii*, Ediția a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2007, pp.16-19.

<sup>14</sup> A se vedea art. 48 și art. 50 din Codul muncii referitor la modificarea contractului individual de muncă în situații speciale, respectiv suspendarea de drept a contractului individual de muncă.

acesteia. Ar fi singura garanție că activitatea poate fi reluată imediat și cu costuri minime. Soluția unei relocări a unui întreg corp de funcționari publici este de durată și ar presupune cheltuieli însemnate, întârzieri semnificative și întreruperi în continuitatea prestării serviciului public.

Dinamismul trebuie să caracterizeze funcția publică. Din rațiuni de protecție a funcționarului public dar și a serviciului, în cazuri excepționale datorate de exemplu: decretării stării de urgență<sup>15</sup> sau de alertă<sup>16</sup>, trebuie să existe un răspuns pe măsură, o adaptare a locului desfășurării sarcinilor ce implică competențe de putere publică la situația apărută.

Nu trebuie pierdut din vedere nici scopul urmărit de legislația funcției publice, anume acela de a asigura, prin intermediul activității desfășurate de funcționarul public într-un cadru organizat, prestarea, în baza și în vederea executării legii, de servicii publice către cetățeni. Urmărind acest deziderat, administrația are obligația de a identifica toate soluțiile necesare și utile astfel încât, finalitatea stabilită de către legiuitor să se realizeze. O asemenea ipoteză îi va conferi conducătorului autorității sau instituției publice un important drept de apreciere care-i va permite să dispună desfășurarea activității funcționarului public, cu sau fără acordul acestuia, și în regim de muncă la domiciliu sau de telemuncă.

O recunoaștere a faptului că activitatea de la nivelul autorității sau instituției publice se poate desfășura și în altă parte este oferită chiar de Codul administrativ în art.540 lit. d). unde se menționează că: *pentru posturile prevăzute a fi înființate în vederea ocupării cu personal contractual se menționează în mod distinct în actul de înființare și posibilitatea ocupării postului inclusiv prin executarea unui contract individual de muncă la domiciliu*. Chiar dacă textul citat se referă la personalul contractual din administrația publică, legiuitorul admite că personalul din administrația publică, ar putea desfășura, la nevoie, o activitate ce implică munca la domiciliu, inclusiv sub forma telemuncii.

Nu trebuie omise nici avantajele practice ale muncii la domiciliu. Pe lângă faptul că poate fi o măsură eficientă de protecție, posibilitatea funcționarului public de a-și desfășura activitatea într-un cadru familial, de a-și alege programul de lucru și de a-și organiza singur activitatea, în acord cu interesul urmărit de instituția publică, reprezintă atuuri care nu pot fi ignorate, chiar dacă ar putea fi afectate relațiile de colaborare dintre colegi și erodată cultura organizațională a autorităților publice. Pe de altă parte, ar avea de câștigat și autoritatea publică: economiile însemnate de resurse ar putea fi direcționate spre componenta investițională, atât de necesară în prezent.

În fine, nu trebuie uitat că digitalizarea în sectorul bugetar, aspect ce vizează și telemunca, reprezintă o componentă esențială în cadrul reformei

---

<sup>15</sup> A se vedea Decretul nr.195 din 16.03. 2020 al Președintelui României privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României în M. Of. nr.212 din 16.03.2020.

<sup>16</sup> A se vedea și Hotărârea nr. 24 din 14.05.2020 privind aprobarea instituirii stării de alertă la nivel național și a măsurilor de prevenire și control a infecțiilor, în contextul situației epidemiologice generate de virusul SARS-CoV-2, în M. Of. nr.395 din 15.05.2020.

instituțiilor și autorităților publice, dar care nu poate avea finalitatea dorită fără o regândire a modului de prestare a sarcinilor de serviciu.

3. În concluzie, o interpretare atentă și riguroasă a dispozițiilor legale în materia funcției publice care să urmărească în egală măsură atât protecția funcționarului public, cât și a interesului serviciului public, ar face posibilă aplicarea regimului muncii la domiciliu și implicit a telemuncii în cazul funcționarilor publici.

Însă cadrul legal trebuie perfecționat. Pentru a fi evitate situațiile controversate și pentru a nu lăsa loc de interpretări partizane care ar nesocoti atât bunul mers al serviciului public, cât și drepturile funcționarilor publici, s-ar impune adoptarea unor norme exprese în Codul administrativ care să permită, în anumite situații, unui funcționar public, de conducere sau de execuție, să-și desfășoare activitatea, în regim de muncă la domiciliu sau de telemuncă.

Atât timp cât legiuitorul dă dovadă de flexibilitate sporită acordând un important drept de apreciere părților raportului juridic de muncă: salariat, angajator, pentru ca acestea să stabilească, în funcție de propriul lor interes, locul și modalitatea desfășurării activității, nu vedem care ar fi impedimentul pentru care acesta nu ar proceda într-o manieră similară și în sfera raporturilor de serviciu. Ar putea fi definit conceptul de muncă la domiciliu pentru funcționarul public sau cel de telefuncționar ori de telefuncționar public și reglementate principalele trăsături ale organizării muncii în afara sediului autorității sau instituției publice, care să corespundă activităților ce implică exercitarea prerogativelor de putere publică.

#### **Referințe**

Panainte S., *Dreptul individual al muncii*, Editura Hamangiu, București, 2017

Țiclea A., *Codul muncii comentat*, ed. a III-a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2013

Țiclea A., *Tratat de dreptul muncii*, ed. a II-a, Editura Universul Juridic, București, 2007