



# Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației

Cabinet ministru  
Bd. Libertății nr. 16,  
Latura Nord, sector 5  
București, cod poștal 050706

Tel : +4 0372 111 506  
Fax: +4 0372 111 337  
[www.mlpda.ro](http://www.mlpda.ro)

Nr. 77878, 03.06.2020

**Către: DOMNUL NINI SĂPUNARU  
SECRETAR DE STAT, DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL**

Ref: Adresa dumneavoastră nr. 2992/04.05.2020

Stimate domnule secretar de stat,

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr.2292/2020, prin care ați solicitat analizarea propunerii legislative privind planul special de gestiune a resurselor umane (Bp.204/2020), vă comunicăm următoarele:

Potrivit Expunerii de motive, inițiativa legislativă propune *instituirea unui regim juridic care să permită, pe de o parte, egalitatea de tratament între angajații sectorului privat și totalitatea celor ce își desfășoară activitatea în sectorul public, pe de altă parte, să instituie proceduri și criterii obiective în luarea unor măsuri unilaterale atât pentru funcționarii publici cât și pentru personalul contractual.*

I. În ceea ce privește obiectul vizat de propunerea legislativă, semnalăm următoarele:

a. principala situație invocată în propunerea legislativă este cea a decretării stării de urgență pentru limitarea răspândirii virusului SARS-COV2 și a măsurilor complementare precum ordonanțele militare ce limitează sau reduc diverse activități economice. Având în vedere faptul că, în prezent, la nivelul autorităților publice competente, a avut loc încetarea stării de urgență și înlocuirea acesteia cu starea de alertă, ar fi utilă analizarea măsurilor propuse prin proiect și prin raportare la acest aspect.

b. Având în vedere caracterul excepțional al unei situații precum cea de decretare a stării de urgență, care potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, *"privesc situații de criză ce impun măsuri excepționale care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa apărării țării și securității naționale, a democrației constituționale ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea unor dezastre"*, precum și faptul că astfel de situații presupun cauze și efecte foarte diferite (dezastre naturale, pandemii, atacuri la adresa democrației constituționale etc.), apreciem că măsurile luate de autorități în astfel de situații trebuie să fie din categoria celor care constituie un răspuns direct la problema existentă, prin raportare la cadrul stabilit de Constituția României, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, decretele de instituire și prelungire a stării de urgență, alte acte normative conexe sau ordonanțe militare emise în acest context și nu măsuri generale,

reglementate prin acte normative care vizează funcționarea instituțiilor și autorităților statului în mod curent, aşa cum este Codul administrativ.

Propunerea legislativă are titlul *Lege privind planul special de gestiune a resurselor umane*, care însă din punct de vedere al tehnicii legislative nu este o reglementare de sine stătătoare având ca obiect de reglementare planul special de gestiune a resurselor umane, ci este o propunere legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare și pentru completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările ulterioare. În acest sens, considerăm că titlul propunerii legislative ar trebui să reflecte evenimentele legislative de modificare și completare a actelor normative menționate anterior.

În Expunerea de motive este prezentată necesitatea luării de măsuri similare privind „șomajul tehnic” sau reducerea de program (denumite plan special de gestiune a resurselor umane), în cazul funcționarilor publici, aşa cum au fost luate măsuri pentru persoanele angajate pe baza unui contract individual de muncă, în sectorul privat, în contextul decretării stării de urgență.

Funcția publică reprezintă „ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul exercitării prerogativelor de putere publică de către autoritățile și instituțiile publice”, conform art. 5 lit. y) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare. În acest context, puterea publică se exercită prin intermediul funcționarilor publici, iar conform principiului continuității prevăzut la art. 12 din același act normativ anterior menționat „activitatea administrației publice se exercită fără întreruperi, cu respectarea prevederilor legale”, în vederea satisfacerii nevoilor societății.

Propunerea legislativă prevede două situații de realizare a planului special de gestiune a resurselor umane: „a) în cazul întreruperii sau reducerii temporare a activității autorității sau instituției publice, parțial sau în întregul său...” și „b) ... ca urmare a decretării stării de asediul sau a stării de urgență potrivit art. 93 alin. (1) din Constituția României, republicată.”

Însă, potrivit art. 5 lit. k) și lit. w) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, autoritatea și instituția publică sunt definite astfel: „autoritatea publică - organ de stat sau al unității administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public” iar „instituția publică - structură funcțională care acționează în regim de putere publică și/sau prestează servicii publice și care este finanțată din venituri bugetare și/sau din venituri proprii, în condițiile legii finanțelor publice”.

Prin urmare, raportat la scopul reglementării, dacă pentru unele dintre instituțiile publice poate fi analizată posibilitatea întreruperii activității, pentru cele prin intermediul cărora se exercită prerogativele de putere publică ale statului, apreciem că întreruperea activității nu este posibilă.

Precizăm că, în forma prezentată, propunerea legislativă nu distinge între instituțiile publice și nu stabilește criterii clare de identificare a situațiilor în care întreruperea activității unei autorități sau instituții publice poate fi posibilă, lăsând la latitudinea fiecărui conducător să decidă dacă aplică sau nu norma, precum și modalitatea de aplicare a acesteia.

În acest context, precizăm și faptul că nu este clar cum poate fi posibilă continuarea desfășurării activității de către funcționarii publici menționați în propunerea legislativă la art. I pct 1 (art. 368<sup>1</sup> alin.(3) lit.f)-h)), în condițiile în care activitatea autorităților publice ar fi întreruptă.

De asemenea, în Expunerea de motive se precizează faptul că „inițiativa legislativă propune instituirea unui regim juridic care să permită, pe de o parte, egalitatea de tratament între

*angajații sectorului privat și totalitatea celor care își desfășoară activitatea în sectorul public.....”.*

Cu privire la această motivare, precizăm faptul că nu poate exista egalitate de regim juridic între două categorii diferite de personal, cărora li se aplică un regim juridic diferit tocmai în considerarea particularităților atribuțiilor exercitatate de fiecare categorie în parte.

Precizăm și faptul că reglementarea distinctă a regimului juridic își are izvorul în Constituția României, care statuează în mod distinct Statutul funcționarilor publici de Codul muncii.

II. Cu privire la conținutul propunerii legislative și modalitatea de reglementare, precizăm faptul că, potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *“proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.”*

În acest context, precizăm faptul că propunerea legislativă cuprinde norme care nu au un caracter previzibil, fiind susceptibile de aplicare neunitară, precum și o terminologie de natură a afecta condițiile de calitate ale normei privind claritatea, precizia și previzibilitatea.

a. Articolul 368<sup>1</sup> reglementează aspecte procedurale cu privire la planul special de gestiune a resurselor umane, identificând contextul elaborării acestuia, faptul că acesta este temei pentru măsuri individuale, categorii exceptate, dar nu și cu privire la conținutul și scopul acestuia sau modalitatea de aprobare.

Astfel, pe lângă aspectul menționat anterior referitor la imposibilitatea identificării situațiilor în care activitatea autorităților sau instituțiilor publice ar fi întreruptă sau redusă, în cuprinsul propunerii legislative sunt folosite sintagme precum: „*decizii externe instituției*”(art. I pct. 1, articolul 368<sup>1</sup> alin. (1) lit. a)), „*evaluarea în cifre absolute și procentual*”, „*grad de încărcare cu sarcini*” care trebuie luate în considerare la întocmirea și la revizuirea planului de gestiune a resurselor umane (art. I pct. 1 articolul 368<sup>1</sup> alin. (5)).

Precizăm și faptul că în propunerea legislativă sunt utilizate parțial prevederi preluate din Codul muncii. Astfel, propunerea cuprinde o parte din situațiile care în legislația muncii intră sub incidența noțiunii de șomaj tehnic și care atrag suspendarea contractului individual de muncă potrivit art. 52 alin. (1) lit. c) din Codul muncii „*în cazul întreruperii sau reducerii temporare a activității, fără încetarea raportului de muncă, pentru motive economice, tehnologice, structurale sau similare*”. Cu toate acestea măsurile propuse nu sunt definite ca fiind șomaj tehnic, ci Plan special de gestiune a resurselor umane care are drept consecință fie munca la domiciliu sau telemunca, fie reducerea programului de lucru de la 5 zile la 4 zile pe săptămână, fie suspendarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici, de această dată „*pe baza unor decizii externe instituției și care fac imposibilă desfășurarea activității conform atribuțiilor sale legale*”.

În acest context, în fapt, aceleași noțiuni, întreruperea sau reducerea temporară a activității, vor avea o reglementare diferită prin instituții juridice diferite (șomaj tehnic în Codul muncii, respectiv Plan special de gestiune a resurselor umane în Codul administrativ).

În ceea ce privește cerințele de claritate, precizie și previzibilitate ale legii, instanța de contencios constituțional a statuat, în mod repetat, în jurisprudență sa, obligația legiuitorului de a edicta norme clare, precise și previzibile. Spre exemplu, în Decizia nr. 51/2016, Curtea Constituțională a României, referindu-se la cauza supusă analizei și generalizând ulterior prin

utilizarea sintagmei „*aceste exigențe trebuie să fie inerente oricărui act normativ*”, reiterează faptul că legislația pentru a fi compatibilă cu principiul preeminenței dreptului, trebuie să îndeplinească cerințele de claritate (normele trebuie să aibă o redactare fluentă și inteligibilă, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie), precise și previzibile (lex certa, norma trebuie să fie redactată clar și precis, astfel încât să permită oricarei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduită și să fie capabilă să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat).

De asemenea, apreciem că articolele din propunerea legislativă cu privire la planul special de gestiune a resurselor umane sunt de natură a afecta principiul stabilității și securității raporturilor juridice prin raportare la situațiile prevăzute la art. I pct. 1, articolul 368<sup>1</sup> alin. (1) din propunerea legislativă în care acesta se aplică, precum și la faptul că acest plan este revizuit în conformitate cu prevederile art. I pct. 1, articolul 368<sup>1</sup> alin. (4) atunci „*când conducătorul autorității sau instituției publice consideră necesar*”.

Expunerea de motive precizează faptul că „*nu există cadrul legal pentru ca funcționarii publici să își desfășoare activitatea de la domiciliu*”. Însă art. 48 din Decretul Președintelui României nr. 240/2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României dispune că „*pe perioada desfășurării activității prin muncă la domiciliu sau telemuncă, salariații își îndeplinesc atribuțiile specifice funcției sau ocupației pe care o dețin, în conformitate cu legislația care reglementează munca la domiciliu și telemunca.*”, iar aceste prevederi au aplicabilitate directă pe perioada stării de urgență, și, pe cale de consecință funcționarii publici care își desfășoară activitatea în cadrul instituțiilor și autoritaților publice centrale și locale își pot exercita atribuțiile în regim de telemuncă sau muncă la domiciliu.

De asemenea, precizăm faptul că sintagma „*compartiment*” definită la pct. I art. 368<sup>1</sup> alin. (8) este deja definită la art. 5 lit. q) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare.

Ori, art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare precizează că „*în procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau aliniate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere*”. În acest context, apreciem necesară revizuirea art. I pct. 5 (articolul 514<sup>1</sup> alin. (1)) având în vedere că lit. a) și b) prezintă aceleași reglementări de la lit. a) și b) de la art. I pct. 1 articolul 368<sup>1</sup> alin. (1).

În urma analizei informațiilor din Expunerea de motive, prin raportare la normele imperitive stabilite la art. 7 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, apreciem că nu este asigurată o fundamentare adecvată a măsurilor instituite prin propunerea legislativă și a tuturor efectelor care vor fi generate de punerea ei în aplicare odată cu adoptarea și intrarea în vigoare.

b) În ceea ce privește egalitatea de tratament între funcționarii publici și salariații din mediul privat, invocată în Expunerea de motive a proiectului, facem următoarele precizări:

Potrivit art. 5 din Codul administrativ, administrația publică reprezintă *totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public; funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul exercitării prerogativelor de putere publică de către autoritațile și instituțiile publice; serviciul public reprezintă activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o instituție publică sau*

*autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu.*

De altfel, activitatea desfășurată de instituțiile și autoritățile publice (inclusiv instituții fundamentale stabilite la nivel constituțional: minister, autorități ale administrației publice locale, instituția prefectului, autorități autonome etc.) este una cu caracter permanent, care nu depinde de criterii/rezultate economice și nu poate fi echivalată cu activitatea desfășurată de o societate comercială sau de o organizație non-guvernamentală, entități care pot avea un obiect de activitate strict delimitat sau o durată de viață mult mai scurtă, raportată la oportunități sau nevoi exprese apărute într-un anumit moment în comunitate/societate și pentru care Legiuitorul stabilește de altfel norme mult mai flexibile de organizare și funcționare.

De asemenea, funcția publică este un element esențial în asigurarea bunei funcționării administrației publice - prevăzută a fi reglementată prin lege organică chiar de către Constituția României la art. 73 alin.(3) lit. j), iar modificarea prevederilor care țin de statutul funcționarilor publici, de exemplu introducerea de noi cazuri de suspendare, în mod disproportional și nepredictibil, nu ca răspuns la o situație expresă, bine determinată, presupune riscuri de neconstituționalitate.

Totodată, prin raportare la rolul diferit pe care îl au, atât în raport cu personalul contractual din sectorul public, cât și în raport cu salariații din sectorul privat, funcționarii publici au incompatibilități și obligații specifice care împiedică egalitatea de tratament, atât în materie de drepturi cât și în materie de obligații, prin urmare considerăm că acest argument nu poate constitui un temei real pentru actul normativ.

c) Situația definită la art. 368<sup>1</sup> alin. (1) lit. a), prin raportare la *întreruperea sau reducerea temporară a activității autorității sau instituției publice, parțial sau în întregul său, pe baza unor decizii externe instituției și care fac imposibilă desfășurarea unor activități conform atribuțiilor sale legale* este foarte neclară, norma nefiind suficient de predictibilă și putând da naștere unor abuzuri în aplicare.

d) Din formularea celor două ipoteze juridice de la lit. b) a alin. (1) al art. 368<sup>1</sup> nu este clar dacă cele două condiții (întreruperea sau reducerea temporară a activității autorității sau instituției publice; decretarea stării de urgență sau de asediu) sunt corelate în mod absolut sau dacă lit. b) vizează situațiile în care cele două condiții sunt îndeplinite în mod cumulativ. În situația în care abordarea propusă vizează corelarea în mod absolut a celor două condiții, considerăm necesară reanalizarea ipotezei juridice prin raportare la faptul că pot exista situații de stare de urgență care să nu necesite întreruperea sau reducerea activității instituțiilor publice la nivel național sau pe un anumit areal.

e) În ceea ce privește măsurile individuale prevăzute la art. 368<sup>1</sup> alin. (6), pe care conducătorul autorității sau instituției publice le poate impune, în baza planului special de gestiune a resurselor umane, sub rezerva emiterii unui punct de vedere competent de către autoritatea îndrituită, respectiv Ministerul Muncii și Protecției Sociale, apreciem că trimiterea de la art. 108 alin. (1) și (3) nu este corectă, articolele de la capitolul IX. Munca la domiciliu (art. 108-110) din Legea nr. 53/2003 - Codul Muncii, cu modificările și completările ulterioare, vizând activitatea desfășurată în mod permanent la domiciliu, în baza unui contract de muncă ce prevede acest lucru. În acest sens, apreciem că actul normativ ar putea avea în vedere, corelarea cu Legea nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă.

f) În privința alin. (4), propus a fi introdus la art. 456 din Codul administrativ, opinăm că acesta ar trebui să se limiteze doar la prevederile ultimei teze a lit. e) și nu lit. e) în ansamblul său.

g) În cazul art. 485 alin. (8) considerăm că, prin completarea în forma propusă ar urma să se înțeleagă că se introduce o singură excepție de la evaluarea performanțelor

profesionale individuale la modificarea, suspendarea, încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici, respectiv cea care face obiectul proiectului de act normativ. Semnalăm totuși că există și alte excepții, implicate sau explicate (de exemplu decesul funcționarului public, suspendarea pentru aplicarea carantinei, concediu medical etc.) care trebuie luate în calcul. Considerăm că pentru a evita afectarea altor situații, norma vizată ar putea fi reglementată ca o excepție de la regula stabilită la alin. (8), într-un aliniat distinct.

h) Observațiile de la punctele b), c) și d) se aplică, în mod similar și pentru art. 514<sup>1</sup>.

i) În ceea ce privește comunicarea actelor administrative prin mijloacele electronice de comunicare și dovedirea comunicării acestuia, semnalăm faptul că, spre deosebire de celelalte situații reglementate (înmânare directă, poștă, afișare), mijloacele electronice sunt mai susceptibile de a nu pune la dispoziția instituției angajatoare accesul la o reacție directă a funcționarului public vizat. De asemenea, nu trebuie uitat faptul că practicile și procedurile în materie ar trebui să fie unitare (e-mail vs. semnatură electronică etc.).

Având în vedere cele prezentate mai sus, precizăm că Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației nu susține adoptarea proiectului de act normativ în forma prezentată.

De asemenea, ținând cont de faptul că prevederile propunerii legislative implică acordarea de indemnizații pe perioadele de suspendare a raporturilor de serviciu (într-un quantum diferit de cel stabilit prin Codul muncii pentru personalul contractual), iar Expunerea de motive nu oferă informații despre un impact finanțiar estimat, apreciem necesar și punctul de vedere al Ministerului Muncii și Protecției Sociale, precum și al Ministerului Finanțelor Publice.

Menționăm că propunerea legislativă a fost transmisă spre consultare și structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale, urmând a vă transmite punctele de vedere rezultate.

Cu stimă,

**MINISTRUL LUCRĂRILOR PUBLICE, DEZVOLTĂRII ȘI ADMINISTRAȚIEI**

**ION ȘTEFAN**

