



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ (b42/20.02.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1022/24.02.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D108/25.02.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se ca procedura de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici să cuprindă ca etapă și verificarea în scris a „cunoștințelor teoretice actualizate privind actele normative care reglementează activitățile a căror îndeplinire este cerută conform fișei postului”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că pentru un proiect având conținutul și Expunerea de motive în cea mai mare măsură identice, respectiv *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ (b694/27.11.2023)*, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6019/04.12.2023 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1227/05.12.2023, a fost emis avizul negativ nr. 1224/21.12.2023.

Pentru aceeași propunere legislativă, Consiliul Economic și Social a emis aviz **nefavorabil**, Agenția Națională a Funcționarilor Publici a transmis **aviz negativ**, iar Guvernul a formulat un **punct de vedere negativ**, nesustinând adoptarea inițiativei legislative.

Propunerea legislativă menționată mai sus a fost retrasă de inițiator.

Diferențele de redactare dintre cele două propuneri constau în adăugarea în tot cuprinsul noului proiect și al Expunerii de motive, a termenului „**actualizate**”, după sintagmele „aprecierea obiectivă a cunoștințelor teoretice”.

Prezenta propunere legislativă a fost, de asemenea, **avizată nefavorabil** de Consiliul Economic și Social.

5. Precizăm că din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese ca soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora soluțiile pe care le cuprinde proiectul de act normativ „*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*”, respectiv „*pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare*”.

Astfel, Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind

prezentate, printre altele, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare și evaluărilor statistice realizate și nici informații referitoare la consultările derulate în vederea elaborării propunerii.

Totodată, semnalăm că intervențiile preconizate vor avea impact asupra unei părți considerabile din corpul al funcționarilor publici, nefiind precizat în ce măsură au fost supuse consultării organizațiilor sindicale ale funcționarilor publici și care a fost punctul de vedere al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) care trebuia concretizat într-un aviz, dat fiind că, potrivit art. 401 din Codul administrativ, ANFP are printre atribuții: elaborarea și avizarea proiectelor de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici și centralizarea nevoilor de instruire a funcționarilor publici, pe baza planurilor de perfecționare profesională a funcționarilor publici transmise de autoritățile și instituțiile publice, urmată de punerea la dispoziția Institutului Național de Administrație și a altor furnizori de formare și perfecționare profesională.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012, „*dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]*”.

De asemenea, precizăm că instrumentul de prezentare și motivare nu este însoțit, așa cum prevede imperativ art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

De asemenea, referitor la unele dintre argumentele prezentate în Expunerea de motive, semnalăm următoarele:

5.1. La paragraful al treilea se arată că actuala procedură de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici „*nu reglementează un instrument eficace și adecvat pentru evaluarea cunoștințelor teoretice actualizate al funcționarilor publici*”, însă o astfel de evaluare nu poate fi considerată ca fiind aptă să reflecte performanțele profesionale ale funcționarului public, performanțe care se exprimă în rezultatul activității desfășurate, constând în aplicarea cazuală a tuturor cunoștințelor teoretice (nu doar legislative) necesare îndeplinirii atribuțiilor corespunzătoare postului ocupat.

5.2. În ceea ce privește afirmația din **paragraful al patrulea**, cu privire la solicitarea frecventă a sprijinului structurii de specialitate juridică din cadrul unei entități publice, *„conducând la o încărcare excesivă a activității acesteia și la disfuncționalități de ansamblu ale activității entităților publice”*, semnalăm că **atribuțiile de bază ale oricărui jurist încadrat la o astfel de structură constau în analiza și interpretarea normelor juridice și în oferirea de puncte de vedere (scrise sau verbale) cu privire la aplicarea normelor pentru personalul instituției care nu are pregătire juridică.**

Un jurist este o persoană care stăpânește atât dreptul material, cât și dreptul procesual, **care nu doar lecturează acte normative, ci le interpretează și le aplică**, pe baza unor metode de interpretare¹ și prin cunoașterea unor principii generale de drept, precum și a posibilelor dispoziții incidente într-o situație dată, dispoziții care pot aparține oricărui domeniu al dreptului.

Doar un absolvent de științe juridice, eventual al unor studii postuniversitare/master/doctorat, deține toate cunoștințele juridice și instrumentele necesare pentru a realiza consilierea pe probleme ce țin de interpretarea și aplicarea legislației și, în consecință, **este firesc ca unui jurist încadrat la o structură de specialitate juridică să-i fie solicitat sprijinul în astfel de probleme.**

5.3. La **paragraful al șaselea**, referitor la afirmația potrivit căreia *„O bună cunoaștere teoretică, legislativă este condiția esențială a performanței individuale și a realizării criteriilor și obiectivelor stabilite funcționarului public”*, semnalăm că, atât timp cât pentru ocuparea funcției publice nu au fost necesare cunoștințe de specialitate juridică, o bună cunoaștere teoretică legislativă nu poate fi considerată ca fiind un criteriu pentru evaluarea performanțelor profesionale individuale și a realizării obiectivelor individuale.

5.4. La **paragraful al optulea**, semnalăm că argumentul potrivit căruia, ca etapă a procedurii de evaluare a performanțelor profesionale, ar trebui reglementată și *„verificarea în scris, a cunoștințelor teoretice actualizate privind actele normative care reglementează activitățile a căror îndeplinire este cerută conform fișei postului funcționarului public”*, are caracter declarativ, fiind lipsit de informațiile necesare și utile pentru cuantificarea performanțelor profesionale pe baza verificării cunoștințelor teoretice legislative.

¹ Cele mai utilizate metode de interpretare a normelor juridice sunt: metoda gramaticală, metoda teleologică, metoda sistematică, metoda istorică, metoda logică.

6. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, cuprinde în **Partea a VI-a, Titlul II, Capitolul VI**, în secțiuni distincte, reglementări referitoare la recrutarea funcționarilor publici, promovarea funcționarilor publici și evaluarea performanțelor profesionale.

De asemenea, în Partea a VI-a, Titlul II, Capitolul V, Secțiunea a IV-a sunt reglementate aspectele referitoare la formarea profesională a funcționarilor publici. Astfel, potrivit art. 458 alin. (1), „Funcționarii publici au dreptul și obligația de a-și îmbunătăți în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională”.

Prin prezenta propunere se urmărește ca, în cadrul evaluării performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici, acestora să le fie verificate cunoștințele teoretice actualizate privind actele normative care reglementează activitățile a căror îndeplinire este cerută conform fișei postului. Cu privire la acest aspect, semnalăm următoarele:

6.1. Potrivit textului preconizat pentru art. 485 alin. (2) din Codul administrativ, reflectat și în Expunerea de motive, prin prezentul proiect se urmărește reglementarea aprecierii obiective a cunoștințelor teoretice actualizate privind actele normative care reglementează activitățile a căror îndeplinire este cerută conform fișei postului în procesul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, însă, **aprecierea cunoștințelor teoretice de legislație la zi nu echivalează cu aprecierea obiectivă a acestora, în absența unor criterii obiective de evaluare și a unei proceduri de contestare a rezultatelor evaluării.**

În mod corect se observă chiar la **paragraful al doilea** din Expunerea de motive că *„Așa cum este reglementată în prezent, această procedură presupune aprecierea obiectivă a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici, prin compararea gradului și a modului de îndeplinire a obiectivelor individuale și a criteriilor de performanță stabilite cu rezultatele obținute în mod efectiv de către funcționarul public”*, dar acest argument nu este în favoarea soluțiilor preconizate prin proiect, ci a menținerii reglementării actuale.

Precizăm că **în prezent aprecierea performanțelor profesionale individuale** ale funcționarilor publici vizați de art. 485 din Codul administrativ **se poate realiza obiectiv**, deoarece conform alin. (3) al articolului menționat, aceasta cuprinde următoarele elemente: evaluarea gradului și a modului de atingere a obiectivelor

individuale și evaluarea gradului de îndeplinire a criteriilor de performanță. Pentru aprecierea gradului de atingere a obiectivelor individuale ale funcționarilor publici, conform alin. (4) al art. 485, se stabilesc indicatori de performanță, iar stabilirea obiectivelor individuale și a indicatorilor de performanță trebuie să aibă în vedere corelarea cu atribuțiile și obiectivele instituției în care își desfășoară activitatea funcționarul public.

Totodată, precizăm că la art. 11 din anexa nr. 6 la Codul administrativ, evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici de execuție și conducere urmărește, printre altele, **corelarea obiectivă dintre activitatea și cunoștințele funcționarului public** necesare îndeplinirii obiectivelor individuale, stabilite în baza atribuțiilor din fișa postului și cerințele funcției publice, prin raportare la nivelul funcției publice deținute - adică stabilirea gradului de reflectare a cunoștințelor teoretice (de specialitate) ale funcționarului în rezultatele obținute de acesta - și **identificarea necesităților de instruire a funcționarilor publici**, pentru îmbunătățirea rezultatelor activității desfășurate în scopul îndeplinirii obiectivelor stabilite.

Așadar, evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se realizează, potrivit art. 485 alin. (2), prin compararea gradului și a modului de îndeplinire a obiectivelor individuale și a criteriilor de performanță stabilite cu **rezultatele obținute în mod efectiv de către funcționarul public.**

În cazul funcționarilor publici debutanți, gradul de cunoaștere a reglementărilor specifice domeniului de activitate constituie unul dintre criteriile de evaluare, soluție determinată de specificul și rolul perioadei de stagiu. Dacă, după încheierea perioadei de stagiu, calificativul obținut la evaluarea activității funcționarului public debutant este „corespunzător”, se prezumă că acesta a făcut dovada că deține cunoștințele teoretice și deprinderile practice necesare exercitării funcției publice, așa cum rezultă din dispozițiile art. 26 alin. (4) lit. b) din anexa nr. 6 la Codul administrativ.

Deci, evaluarea performanțelor profesionale individuale vizează modul în care funcționarii publici își îndeplinesc efectiv atribuțiile și responsabilitățile, analizându-se calitatea și eficiența activității lor, calitate și eficiență care depind inclusiv de nivelul cunoștințelor teoretice necesare îndeplinirii atribuțiilor deținute. **Rezultă că, ulterior promovării concursului/examenului, evaluarea cunoștințelor teoretice deținute de către funcționarii publici definitivi este**

intrinsecă evaluării performanțelor profesionale, așa cum este în prezent deja reglementată, capacitatea de autoperfecționare și de valorificare a cunoștințelor constituind un criteriu de evaluare conform nr. crt. 4 din pct. VIII al art. 29 din anexa nr. 6 la Codul administrativ.

6.2. Întrucât, potrivit art. 464 și 467 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, **calitatea de funcționar public se dobândește prin concurs, ce are la bază principiile competiției, transparenței, competenței și al egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale, iar la concurs se verifică cunostintele generale și competențele generale, precum și cunostintele de specialitate și competențele specifice necesare ocupării unei funcții publice**, înseamnă că persoanele care au promovat concursul au demonstrat un nivel cel puțin satisfăcător atât de cunoștințe generale în domeniul funcției publice, cât și de cunoștințe de specialitate necesare ocupării unei anumite funcții publice.

În măsura în care o anumită funcție publică, ce nu este de specialitate juridică, presupune și deținerea unor cunoștințe legislative, acest aspect se va reflecta în tematica și bibliografia aferente concursului, astfel încât printr-o procedură transparentă de concurs să poată fi evaluat gradul de deținere al acestora și eventual contestat rezultatul obținut la concurs.

Dacă însă un anumit nivel de cunoștințe teoretice de legislație incidentă în domeniul atribuțiilor prevăzute în fișa postului nu a fost necesar la ocuparea postului prin concurs sau examen, nefiind evaluat/verificat prin probele de concurs, nu se justifică realizarea unei astfel de verificări anuale, a cărei promovare cu un calificativ minim ar urma să constituie o condiție pentru continuarea executării raportului juridic de serviciu, pentru promovare sau pentru aplicarea de sancțiuni ori acordarea de stimulente.

Așadar, evaluarea cunoștințelor teoretice referitoare la legislația relevantă pentru domeniul de activitate în care funcționarul public urmează să-și exercite atribuțiile, potrivit fișei postului, se realizează la momentul recrutării sau promovării printr-un concurs sau examen. În măsura în care concursul sau examenul a fost organizat cu respectarea legii, iar subiectele de concurs/examen au fost relevante pentru îndeplinirea atribuțiilor prevăzute în fișa postului, această evaluare ar trebui să asigure ocuparea funcției publice de către candidatul care deține cunoștințele necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor specifice postului.

Pe de altă parte, după promovarea concursului/examenului, în vederea îndeplinirii optime a atribuțiilor de serviciu, potrivit art. 458 alin. (1) din Codul administrativ, **funcționarul public are dreptul și obligația de a-și îmbunătăți în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, adică de a-și menține și de a-și actualiza cunoștințele necesare îndeplinirii atribuțiilor**, dar, potrivit alin. (2) al aceluiași articol, și „**autoritățile și instituțiile publice au obligația de a asigura participarea pentru fiecare funcționar public la cel puțin un program de formare și perfecționare profesională o dată la doi ani**”.

Întrucât, în ultimii ani, multe dintre autoritățile și instituțiile publice **nu și-au îndeplinit obligația de a de a asigura participarea** pentru fiecare funcționar public la cel puțin un program de formare și perfecționare profesională, probabil mai ales din cauza constrângerilor bugetare, **nu poate fi impusă pentru funcționarul public obligația de actualizare pe cont propriu și în afara timpului de muncă a cunoștințelor** necesare aducerii la îndeplinire a atribuțiilor din fișa postului **și chiar sancționată** drastic, direct cu eliberarea din funcția publică, nedovedirea la un nivel satisfăcător a deținerii de cunoștințe actualizate privind acte normative, prin intermediul modalității suplimentare de evaluarea anuală a cunoștințelor teoretice, propusă prin prezentul proiect.

Obținerea unei note mai mici de 3 la verificarea cunoștințelor teoretice actualizate privind acte normative, conform proiectului va atrage acordarea calificativului „nesatisfăcător”, calificativ care echivalează cu constatarea incompetenței profesionale, urmată de încetarea raportului de serviciu prin eliberarea din funcție, conform art. 519 alin. (1) lit. e). O astfel de măsură nu respectă principiul proporționalității, element intrinsec al principiului securității juridice, deoarece competența profesională nu se poate proba exclusiv prin deținerea de cunoștințe legislative actualizate, după cum deținerea de astfel de cunoștințe nu conduce la calificarea automată a unui funcționar public ca fiind competent profesional, deoarece, în administrația publică legea trebuie interpretată și aplică corect, nu doar cunoscută.

6.3. Întrucât deținerea cunoștințelor teoretice de specialitate se constată prin promovarea unui concurs și prin actele de studii și atestatele necesare pentru înscrierea la concurs (bacalaureat, licență, master, doctorat sau diverse cursuri de specialitate), pentru asigurarea simetriei juridice, expresie a principiului constituțional al legalității,

cunoștințele de specialitate legislativă (juridică) nu pot fi probate sau atestate decât prin aceleași mijloace.

Precizăm că, în cadrul concursului, evaluarea cunoștințelor legislative, cu modificările și completările inerente, nu se poate realiza decât de persoane (cel puțin o persoană) cu pregătire juridică, în timp ce, conform proiectului, verificarea cunoștințelor teoretice privind actele normative care reglementează activitățile a căror îndeplinire este cerută conform fișei postului, vizată a fi introdusă prin prezenta propunere, ar urma să fie realizată de către superiorul ierarhic nemijlocit al funcționarului public, persoană care este posibil să nu aibă pregătire juridică, iar în absența unei astfel de pregătiri, **nu poate să realizeze o verificare/apreciere obiectivă a unor cunoștințe legislative**, așa cum se declară în Expunerea de motive și se prescrie conduita în norma preconizată pentru art. 485 alin. (2) – „Procesul de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici reprezintă aprecierea obiectivă a cunoștințelor teoretice actualizate privind actele normative ...”.

În acest context trebuie precizat că deținerea unor cunoștințe teoretice privind actele normative este diferită de cunoașterea conținutului unui act normativ sau de corecta interpretare și aplicare a acestuia.

6.4. În altă ordine de idei, **dacă persoana evaluată nu are pregătire juridică, este neclar modul în care ar putea fi evaluată teoretic cu privire la deținerea unor cunoștințe legislative altfel decât prin reproducerea unor norme incidente** domeniului de activitate, de rang constituțional, primar, secundar și terțiar, publicate în Monitorul Oficial, dar care sunt permanent supuse evenimentelor legislative. Acest aspect poate să conducă la recunoașterea capacității de memorare a unei persoane (care, evident și firesc, se diminuează odată cu înaintarea în vârstă), dar nu are nicio relevanță în contextul realizării la nivel cel puțin satisfăcător a obiectivelor individuale, deci al îndeplinirii atribuțiilor specifice funcției.

De asemenea, excluzând funcționarii publici pentru care în fișa postului este menționată condiția de studii juridice, ceea ce ar putea conduce la o prezumție rezonabilă de necesitate a actualizării periodice a informațiilor referitoare la normele incidente în domeniul de activitate desfășurată, pentru alți funcționari publici, mai ales pentru cei care ocupă funcții publice clasa a III-a, pentru a căror ocupare se cer doar studii liceale, respectiv studii medii liceale, finalizate cu diplomă de

bacalaureat (conform art. 386 din Codul administrativ), este evident că evaluarea periodică a „cunoștințelor teoretice actualizate privind actele normative care reglementează activitățile a căror îndeplinire este cerută conform fiei postului”, ca parte a evaluării performanțelor profesionale individuale, apare ca lipsită de justificare și finalitate obiectivă.

7. Din punctul de vedere al respectării prevederilor Constituției României, semnalăm că soluțiile legislative propuse prin prezentul proiect încalcă prevederile art. 73 alin. (1) lit. j) din Legea fundamentală, dar și mai multe principii și drepturi fundamentale constituționale, respectiv:

- principiul statului de drept, consacrat la art. 1 alin. (3);
- principiul supremației Constituției și a legilor, prevăzut la art. 1 alin. (5), în componenta referitoare la **principiul securității raporturilor juridice**, exprimat și în **principiul stabilității în exercitarea funcției publice**, prevăzut la art. 373 lit. i) din Codul administrativ, dar și în componenta referitoare la **calitatea și accesibilitatea legii**;

- principiul egalității în drepturi a cetățenilor, prevăzut la art. 16 alin. (1);

- dreptul fundamental la viață, prevăzut la art. 22 alin. (1), dreptul fundamental la viață intimă, familială și privată, prevăzut la art. 26, dreptul fundamental la ocrotirea sănătății, prevăzut la art. 34, dreptul fundamental la un nivel de trai decent, prevăzut la art. 47, dreptul fundamental al copiilor de a li se asigura creșterea, educația și instruirea, prevăzut la art. 48;

- accesul liber la justiție al persoanei vătămate de o autoritate publică, prevăzut la art. 21 coroborat cu art. 52.

Aspectele menționate vor fi detaliate în cele ce urmează:

7.1. Întrucât Codul administrativ cuprinde deja soluții care, dacă sunt respectate, ar trebui să asigure pe de o parte, accesarea în funcțiile publice a persoanelor care dețin cunoștințele teoretice necesare îndeplinirii corecte și eficiente a atribuțiilor, iar pe de altă parte, menținerea, actualizarea și îmbunătățirea acestor cunoștințe, soluția propusă la **pct. 1** din proiect, de modificare a **art. 485 alin. (2)** în sensul prevederii testării cunoștințelor teoretice actualizate de legislație ca modalitate de evaluare a performanțelor profesionale, nu respectă cerința prevăzută de **art. 6 alin. (1)** din **Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia, printre altele, „Proiectul de act normativ trebuie să instituie **reguli necesare (...)**”.

Întrucât nu răspunde unei nevoi reale de reglementare, **soluția legislativă preconizată apare ca fiind arbitrară.**

7.2. Referitor la încălcarea **principiului securității raporturilor juridice** raportat la **principiul stabilității în exercitarea funcției publice**, prevăzută la art. 373 lit. i) din Codul administrativ, învederăm că obținerea unei note mai mici de 3 la verificarea anuală a cunoștințelor teoretice legislative va putea conduce la aplicarea unor sancțiuni (a se vedea, de exemplu, art. 519 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ și art. 21 alin. (1) lit. d) din anexa nr. 6 la același cod - eliberarea din funcția publică).

Mai precizăm că, deși odată cu promovarea concursului și emiterea ordinului de numire, de regulă, **raportul de serviciu al funcționarului public este un raport pe perioadă nedeterminată**, prin includerea unui criteriu de evaluare anuală raportat la cunoștințele teoretice, ar rezulta că raportul de serviciu al funcționarului public este permanent un raport pe perioadă determinată sau sub condiție, care fie este reînnoit (dacă nota obținută la evaluarea cunoștințelor teoretice legislative este de minimum 3), fie încetează (dacă nota obținută este mai mică de 3), ceea ce este **incompatibil** cu regimul juridic al unei funcții publice.

Dat fiind că potrivit art. 5 lit. b) din Codul administrativ, **administrația publică** este „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**”, o soluție precum cea preconizată va conduce fără tăgadă la **alterarea calității** serviciilor publice prestate de funcționarii publici și a modului de aplicare a legilor, deoarece aceștia vor fi interesați mai mult de promovarea anuală a examinării teoretice actualizate legislative decât satisfacerea interesului public.

Referitor la principiul stabilității în exercitarea funcției publice, precizăm că, în considerentele Deciziei nr. 414/2010, Curtea Constituțională a constatat că, „astfel cum a stabilit prin Decizia nr. 1.039 din 9 iulie 2009 (...), «unul dintre principiile care stau la baza dreptului la muncă este **stabilitatea raporturilor juridice** care iau naștere odată cu încheierea contractului individual de muncă, acest principiu decurgând din obligația statului de a crea cadrul legislativ menit să asigure salariaților siguranța și garanția păstrării locului de muncă»”. Acest considerent de principiu **își găsește aplicabilitatea, mutatis mutandis, și în raport cu funcționarii publici.**

7.3. Prezentul proiect nu respectă aproape în integralitate mai multe exigențe de tehnică legislativă care privesc calitatea actului normativ și, în special, condițiile referitoare la previzibilitatea normelor, precum cele prevăzute la **art. 6 alin. (1) și art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd că proiectul de act normativ trebuie „*să instituie reguli necesare, suficiente și posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă*” și că „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”.

Cu privire la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională a statuat că, deși „prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de **criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ**”, iar „respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă **principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară**”², „una dintre cerințele **principiului respectării legilor**” vizând „**calitatea actelor normative**” și orice act normativ trebuind „să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se **previzibilitatea**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat”³.

Cu **titlu de exemplu**, sub aspectul lipsei de predictibilitate a normelor, corelată cu negarea accesului la justiție a funcționarului public prejudiciat într-un drept al său prin rezultatul obținut la verificarea cunoștințelor teoretice de legislație, ne vom opri asupra unora dintre soluțiile legislative propuse pentru evaluarea profesională a funcționarilor publici vizați de art. 485, dar argumentele formulate au valabilitate *mutatis mutandis* și în cazul textelor preconizate referitoare la evaluarea performanțelor profesionale ale înalților funcționari publici și ale funcționarilor publici debutanți.

Soluțiile propuse pentru art. 485 alin. (2) din Codul administrativ, art. 11 alin. (1) și art. 17 alin. (1) lit. a) din anexa nr. 6 la același cod, sunt **lipsite de predictibilitate**, întrucât nu este clar dacă se vor testa toate cunoștințele teoretice actualizate legislative, mai exact dacă testarea va viza actele normative care guvernează activitatea instituției unde își desfășoară activitatea, toate actele normative care reglementează activitățile a căror îndeplinire este cerută conform fișei

² În Decizia nr. 26/2012.

³ Decizia nr. 22/2016.

postului sau doar anumite acte normative considerate mai importante sau un anumit număr de acte normative.

La **pct. 12** se propune ca text pentru art. 17 alin. (1) lit. a) din anexa nr. 6, „verificarea, în scris, a **cunoștințelor teoretice actualizate privind actele normative** care reglementează activitățile a căror îndeplinire este cerută conform fișei postului funcționarului public”, **eliminând din evaluarea anuală a performanțelor profesionale individuale tocmai etapa constând în completarea raportului de evaluare** a performanțelor profesionale individuale de către evaluator, raport care constituie **documentul ce atestă realizarea evaluării și al cărui conținut poate fi modificat de evaluator/contrasemnatar și contestat de funcționarul public evaluat.**

Astfel, pe lângă faptul că verificarea cunoștințelor teoretice actualizate de legislație ar urma să se realizeze în afara unei bibliografii anunțate anticipat, cu acordarea unui termen rezonabil de parcurgere în vederea susținerii unei examinări de rezultatul căreia depinde chiar continuarea raportului de serviciu și că toate actele normative care reglementează activitățile a căror îndeplinire este cerută conform fișei postului nu pot fi cunoscute integral la zi și *mot à mot* de un angajat, fie el și jurist⁴, întrebările vor fi stabilite de evaluator (o persoană, nu o comisie), iar răspunsurile vor fi notate de aceeași persoană, fără a exista un barem și posibilitatea de contestare a baremului și a notării.

Precizăm că imposibilitatea contestării acestei verificări conduce la încălcarea prevederilor constituționale referitoare la **accesul liber la justiție și la dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică** într-un drept al său ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei, dar și a prevederilor **art. 6 pct. 1** din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO) referitoare la **dreptul la un proces echitabil**, al cărui aspect inerent este accesul la justiție.

Nu rezultă din textele propuse ca documentul care consemnează nota la verificarea în scris a cunoștințelor teoretice actualizate privind actele normative menționate în proiect să poată fi analizat și confirmat

⁴ Juristul nu memorează legi, ci cunoaște principiile de drept, instituții fundamentale din fiecare ramură a dreptului, principiile și metode de interpretare, stăpânește un vocabular juridic, însemnând că înțelege și folosește termeni și expresii care nu se regăsesc în limbajul comun sau au altă semnificație decât cea din limbajul comun și, prin valorificarea tuturor celor de mai sus și nu numai, interpretează norme de drept în vederea aplicării lor sau a asigurării corecteii aplicării de către instituții și autorități ale statului care au rol în realizarea dreptului.

de o altă persoană, iar însemnătatea acestei verificări teoretice a cunoștințelor de legislație este fie în mod confuz stabilită, fie exacerbată, dat fiind că, deși potrivit textului propus pentru art. 18 alin. (1) din anexă, răspunsurile ar trebui să fie evaluate cu note de la 1 la 5, iar potrivit textului propus pentru alin. (4), punctajul final al evaluării performanțelor profesionale individuale ale funcționarului public de conducere sau execuție „este media aritmetică a notelor obținute pentru obiectivele individuale și criteriile de performanță, precum și pentru verificarea cunoștințelor teoretice” (nu se înțelege nici dacă între cele trei elemente se face media aritmetică sau între primele două elemente se face media aritmetică, iar între aceasta și nota corespunzătoare verificării teoretice se face din nou media aritmetică), însă, potrivit textului preconizat pentru alin. (6), „obținerea unei note mai mici de 3 la verificarea cunoștințelor teoretice privind actele normative (...) atrage acordarea calificativului nesatisfăcător”.

În condițiile în care se obține o notă mai mică de 3 la verificarea cunoștințelor de legislație, **devine inutilă evaluarea efectivă a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici**, constând în evaluarea gradului și a modului de atingere a obiectivelor individuale și evaluarea gradului de îndeplinire a criteriilor de performanță, deoarece calificativul va fi tot nesatisfăcător, iar ca urmare a obținerii acestuia, **funcționarul public ar trebui eliberat din funcție pentru incompetență profesională**, conform art. 519 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ.

Chiar și în cazurile mai fericite în care funcționarul public a obținut un punctaj peste 3 din 5 la verificarea teoretică legislativă, punctajul său final va fi afectat, iar rezultatul evaluării se va concretiza în nepromovarea într-o funcție publică superioară, neacordarea de prime sau diminuarea drepturilor salariale cu 10% până la următoarea evaluare anuală a performanțelor profesionale individuale, pentru funcționarii publici care au obținut calificativul „satisfăcător”, toate aceste aspecte conducând la modificarea raportului de serviciu (în ceea ce privește drepturile salariale) sau la împiedicarea modificării acestuia și a obținerii unor drepturi salariale superioare.

7.4. Viciile generate de caracterul incomplet și lipsit de previzibilitate al soluțiilor legislative preconizate, toate subsumate modificării modalității de evaluare a performanțelor profesionale, nu pot fi acoperite prin acte secundare de aplicare, deoarece aspectele referitoare la evaluarea profesională a funcționarilor publici sunt

elemente intrinseci funcției publice și, conform **art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituția României, republicată**, privind reglementarea statutului funcționarilor publici, **trebuie reglementate prin lege organică**, nu prin acte normative secundare.

În acest sens, Curtea Constituțională⁵, a reținut următoarele: „statutul juridic al funcționarului public se întemeiază pe un regim juridic statutar, reglementat prin lege organică (...), iar «elementele esențiale referitoare la **nașterea, executarea și încetarea raporturilor de serviciu** ale unui funcționar public se referă în mod intrinsec la **statutul acestuia**. În același timp, (...) **evaluarea activității și conduitei unui funcționar public se referă la modul de executare a raportului de serviciu și, prin efectele produse, poate avea drept consecință chiar încetarea acestuia** (...) În aceste condiții, Curtea reține că **evaluarea activității și a conduitei unui funcționar public ține de statutul acestuia și, prin urmare, trebuie reglementată, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, prin lege organică**»⁶.

7.5. Referitor la încălcarea principiului egalității de tratament, prevăzut la art. 16 alin. (1) din Constituție, semnalăm că soluțiile legislative propuse instituie un tratament discriminatoriu pentru funcționarii publici vizați prin proiect, cărora le vor fi verificate în scris cunoștințele teoretice privind actele normative care reglementează activitățile a căror îndeplinire este cerută conform fișei postului, față de personalul contractual, dar și față de celelalte categorii profesionale din sistemul bugetar care nu vor fi supuse examinării cunoștințelor teoretice de legislație, adică față de personalul plătit din fonduri publice neavând calitatea de funcționar public, dar ocupând funcții prevăzute în anexele I-IX la Legea-cadru nr. 153/2017.

De exemplu, în cazul judecătorilor și al procurorilor, evaluarea profesională individuală presupune, potrivit art. 87 alin. (1) teza I și (2) din Legea nr. 304/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor, *„analiza și notarea criteriilor și indicatorilor de evaluare a performanțelor profesionale ale judecătorilor și procurorilor care privesc, în principal, calitatea activității, eficiența, integritatea și obligația de formare profesională continuă, iar în cazul judecătorilor și procurorilor numiți în funcții de conducere, și modul de îndeplinire*

⁵ prin Decizia nr. 818/2017

⁶ În aceeași decizie, s-a reținut că „Pentru aceste considerente, Curtea mai reține că sunt încălcate și dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat (prin delegarea unei atribuții ce aparține în exclusivitate legiuitorului către Guvern), precum și art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la previzibilitatea și accesibilitatea legii”.

a atribuțiilor manageriale” și „are ca obiectiv stabilirea nivelului de competență profesională al acestora”.

Precizăm că, potrivit principiului nediscriminării, în accepțiunea Curții Constituționale⁷ „(...) *egalitatea în fața legii și a autorităților publice, consacrată cu titlu de principiu de art. 16 alin. (1) din Constituție, își găsește aplicare doar atunci când părțile se găsesc în situații identice sau egale, care impun și justifică același tratament juridic și deci instituirea aceluiași regim juridic.*”.

7.6. Soluțiile legislative preconizate sunt susceptibile de a contraveni dispozițiilor art. 1 alin. (3), referitoare la statul de drept și ale art. 16 alin. (1) din Constituție, referitoare la egalitatea în fața legii, și prin faptul că evaluarea cunoștințelor teoretice și nu a performanțelor profesionale individuale, ar urma să fie realizată de către superiorul ierarhic al funcționarului, situație care creează premisele subiectivismului și lipsei de echitate în evaluare, cu consecințele afectării eficienței activității instituțiilor publice și a prestării unui serviciu public de o calitate precară, în detrimentul satisfacerii interesului public.

7.7. Testarea scrisă a cunoștințelor teoretice legislative trebuie precedată de o pregătire (reîmprospătare a cunoștințelor), care nu se poate realiza în timpul programului de lucru, iar testarea necorelată cu acordarea de timp liber plătit corespunzător conduce la încălcarea drepturilor fundamentale constituționale, după cum vom arăta în continuare.

Pentru dobândirea unor cunoștințe teoretice suficiente ar fi necesar ca funcționarii publici să realizeze activitatea de pregătire (reîmprospătare a cunoștințelor) în zilele libere sau în timpul unui concediu de odihnă sau fără plată.

Însă, dacă activitatea de pregătire s-ar realiza în timpul repausului zilnic sau săptămânal, în zilele libere plătite sau în timpul concediului de odihnă, ar fi afectată recuperarea capacității de muncă a funcționarului public și menținerea integrității fizice și psihice a acestuia, și, totodată, ar constitui o ingerință în dreptul fundamental constituțional la viață privată, în această perioadă funcționarul public fiind chiar lipsit de mijloacele necesare asigurării traiului personal și al familiei, fiindu-i încălcat și dreptul fundamental la viață, prevăzut la art. 22 alin. (1) din Constituție.

⁷ A se vedea Decizia nr. 875/09.12.2020, paragraful 45.

Precizăm că principalele rațiuni ale reglementării unei durate maxime a timpului de lucru zilnic, săptămânal și anual și, în mod corelativ, a unei durate minime a repausului zilnic, săptămânal și a concediului de odihnă anual, precum și a ritmului de muncă sunt de a asigura **respectarea dreptului la odihnă al angajaților, ca expresie a dreptului fundamental la ocrotirea sănătății, dar și de a respecta dreptul fundamental la viață intimă și de familie**, atât zi de zi, cât și pe termen lung.

În altă ordine de idei, independent de încălcarea drepturilor fundamentale constituționale menționate la acest subpunct, semnalăm că există posibilitatea ca mai mulți funcționari publici din cadrul aceleiași instituții să opteze pentru realizarea pregătirii în vederea testării cunoștințelor teoretice legislative în timpul concediului de odihnă, ceea ce înseamnă că mai mulți funcționari publici se vor afla în concediu de odihnă în același timp, iar activitatea instituției respective ar fi grav afectată, putându-se ajunge chiar la blocarea acesteia. În acest context, nu ar mai putea fi respectată nici obligația de a asigura un serviciu public de calitate, prevăzut la art. 433 din Codul administrativ.

*

* *

Prin urmare, având în vedere observațiile de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma prezentată.

PRESEDINTE
*
Florin IORDACHE

București
Nr. 152/19.03.2025