

Considerații asupra raportului juridic de muncă al funcționarilor publici și estomparea continuă a deosebirilor dintre raportul juridic de muncă al salariaților și cel al funcționarilor publici, precum și în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă și cu referire la o viziune monistă asupra obiectului dreptului muncii

dr. ȘERBAN BELIGRĂDEANU

Rezumat

Autorul, pornind de la o opinie proprie, exprimată într-un studiu anterior (publicat în anul 2000), în sensul că raportul de serviciu al funcționarului public constituie o formă tipică a unui raport juridic de muncă, raport care, deși diferit de contractul individual de muncă (arhetip al raportului juridic de muncă), nu este totuși esențial diferit de acesta din urmă și, ca atare, logic și juridic, raportul de serviciu al funcționarului public este o componentă de bază a dreptului (legislației) muncii, subliniază apoi că, în ultimii ani, se observă, legal, o estompere continuă a diferențelor dintre raportul juridic de muncă al salariaților și cel al funcționarilor publici.

În continuare, autorul prezintă tipologia raporturilor juridice de muncă actuale și anume: raportul juridic al salariaților (generat prin încheierea contractului individual de muncă, reglementat de Codul muncii); raportul juridic de muncă al funcționarilor publici civili (generat de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici sau de unele statute privitoare la categorii speciale de funcționari publici ca, de pildă, polițiști, diplomați și consuli, personal vamal ș.a.); raportul juridic de muncă al militarilor de carieră (subofițeri și ofițeri – Legea nr. 80/1995); raportul juridic al persoanelor care dețin funcții de demnitate publică; raportul juridic de muncă al magistraților (al căror statut face obiectul Legii nr. 303/2004); raportul juridic de muncă dintre societatea cooperatistă și membri cooperatori (Legea nr. 1/2005).

Față de această tipologie a raporturilor juridice de muncă, autorul consideră fundamental greșită limitarea obiectului dreptului muncii exclusiv cu privire la raportul juridic de muncă al salariaților (reglementat de Codul muncii), ci apreciază ferm că toate raporturile juridice de muncă, enumerate mai sus, sunt, în viziunea sa monistă a dreptului muncii, componente ale dreptului muncii român, a cărei summa divisio este constituită de dreptul comun al muncii (privitor la raportul juridic de muncă al salariaților, fundamentat pe contractul individual de muncă reglementat, în principal, pe dispozițiile Codului muncii) și, pe de altă parte, de dreptul special al muncii (care include raporturile juridice de muncă ale funcționarilor publici civili și militari, ale persoanelor ce dețin funcții de demnitate publică, ale magistraților și ale membrilor cooperatori), drept special al muncii axat pe reglementări diferite de Codul muncii, dar pentru care Codul muncii constituie totuși dreptul comun.

Cuvinte cheie: Dreptul muncii. Raport juridic de muncă. Tipologie. Obiectul dreptului muncii. Viziune monistă (include toate tipurile de raport juridic al muncii).

I. Raportul juridic de muncă al funcționarilor publici

1. Indiscutabil, în perioada interbelică, sub influența legislației și doctrinei franceze, funcționarii publici erau cârmuiți de un regim juridic special de drept public (de drept administrativ), în acest sens fiind reglementările înscrise în Legea privind Statutul funcționarilor publici (iunie 1923)¹, Codul funcționarilor publici (iunie 1940) și în Legea nr. 746/1946 privind Statutul funcționarilor publici (septembrie 1946)².

Sintetic exprimat, „La baza exercitării funcției publice stă actul de numire, care este un act de voință, un act administrativ de autoritate, prin intermediul căruia statul conferă persoanei numite o situație legală”³, iar raportul juridic astfel creat „este un raport de drept obiectiv, legal, și nu unul contractual”⁴.

Acest regim „administrativist” a fost înlăturat total odată cu adoptarea primului Cod român al muncii (iunie 1950) care, potrivit art. 2, se aplica „angajaților – muncitori și funcționari –”⁵.

Cel de al doilea Cod al muncii (Legea nr. 10/1972, intrat în vigoare la 1 martie 1973 și menținut până la 28 februarie 2003), păstra aceeași concepție, el fiind incident pentru toate categoriile de „persoane încadrate în muncă”⁶ (din industrie, construcții, transporturi, telecomunicații, comerț și prestări de servicii, învățământ, cultură, ocrotirea sănătății etc.), inclusiv „personalul din aparatul de stat”⁷ cu privire la care urma a se elabora „statutul personalului din aparatul de stat în conformitate cu dispozițiile prezentului Cod” (art. 61 alin. 2)⁸.

¹ Adoptarea acestui Statut a fost impusă de art. 8 alin. 4 al Constituției din 29 martie 1923 („Legile speciale vor determina Statutul funcționarilor publici”).

² Abrogată expres prin Decretul nr. 418/1949.

³ R. P. Postelnicu, *Statutul funcționarilor publici*, Editura Universitară „Carol Davila”, București, 2006, p. 28.

⁴ A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, București, 1929, p. 261.

⁵ Terminologia „muncitori și funcționari” nu viza două categorii juridice de personal salariat, ci, în optica și ideologia vremii, avea în vedere că primii făceau parte din „clasa muncitoare”, iar ceilalți erau o parte componentă a unei alte „pături” sociale (alta decât muncitorimea și țărănimea) care erau „două clase sociale”.

⁶ În terminologia celui de al doilea Cod al muncii (Legea nr. 10/1972), salariații nu mai erau astfel numiți (și nici „angajați”, precum și în primul Cod al muncii), ci „persoane încadrate în muncă”.

⁷ Categoriile de salariați enumerate erau menționate în art. 23 și urm. din Legea nr. 10/1972, iar personalul din „aparatul de stat” făcea obiectul art. 58–61 al acestei legi.

⁸ Acest statut nu a fost niciodată elaborat și adoptat. Din discuțiile avute cu regretatul Gh. Brehoi (ce a deținut mulți ani funcții de conducere în Ministerul Muncii și în Consiliul de Miniștri) a rezultat că această situație s-a datorat tocmai imposibilității de a se contura un regim juridic special pentru o atare categorie de personal salariat.

Așa fiind, susținerile izolate, în sensul că chiar și *illo tempore* (1950–1989) funcționari de stat ar fi constituit, în principal, o instituție a dreptului administrativ, instituție care ar avea un caracter mixt (de drept administrativ și de dreptul muncii)⁹ erau fundamental eronate fiind, mai degrabă, nostalgice reverii paseiste.

2. În mod firesc, problema naturii raportului juridic existent între funcționarii publici și autoritățile/instituțiile publice în serviciul cărora se află s-a pus, cu acuitate, după adoptarea Constituției României din 1991, întrucât Legea fundamentală – spre deosebire de legislația din perioada 1950–1989 care niciodată nu s-a referit la funcționarii publici – cuprinde mențiuni exprese cu privire la „funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare” (art. 16 alin. 3) și la „statutul funcționarilor publici” (art. 72 alin. 3 lit. i; după republicarea din 31 octombrie 2003, art. 73 alin. 3, lit. j).

Numai că Legea privind Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999), în vigoare și în prezent, a fost adoptată cu o inadmisibilă întârziere, la peste 8 ani de la intrarea în vigoare a Constituției României¹⁰, iar aceasta, prin procedura – de excepție – a angajării răspunderii Guvernului.

Drept urmare, astfel cum am subliniat în două studii¹¹, între data intrării în vigoare a Constituției României din 1991 (8 decembrie 1991) și cea a intrării în vigoare a Statutului funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999), așadar, la 30 de zile de la publicarea acestei legi (care a avut loc la 8 decembrie 1999), de vreme ce Codul muncii (Legea nr. 10/1972) a rămas în vigoare, în acest răstimp de 8 ani cei care ar fi trebuit să fie „funcționari publici” (deținând funcții ce implică exercițiul autorității de stat), în realitate și-au păstrat statutul de salariați, chiar dacă, uneori, prin acte normative speciale¹², se dispunea ca, pe planul jurisdicției, cu titlu de excepție, litigiile aferente unor atare funcții erau de competența instanțelor de contencios administrativ.

⁹ A se vedea A. Iorgovan, apud *Drept administrativ și știința administrației* de A. Iorgovan, V. Gilescu, București, 1986, p. 220.

¹⁰ Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici a fost adoptată și publicată la 8 decembrie 1999 („Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 600 din 8 decembrie 1999), intrând în vigoare în 30 de zile de la data publicării. Întrucât această lege a fost modificată prin 14 legi și ordonanțe de urgență (până în decembrie 2003) a fost republicată, prima dată la 22 martie 2004. Apoi, survenind (până în decembrie 2006) alte 13 modificări (de regulă, prin legi), Legea nr. 188/1999 a fost, din nou, republicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 365 din 29 mai 2007, dată de când a fost din nou modificată prin mai multe legi și ordonanțe de urgență (unele dintre acestea din urmă fiind declarate – total ori în parte – neconstituționale de către Curtea Constituțională).

¹¹ A se vedea: Șerban Beligrădeanu, *În legătură cu raportul juridic dintre funcționarii publici și autoritățile sau instituțiile publice, precum și cu privire la organele jurisdicționale competente să soluționeze litigiile referitoare la încheierea, modificarea și încetarea acestui raport juridic*, în „Dreptul” nr. 1/1995, p. 15–26; idem, *Natura juridică a actului unilateral al prefectului privind eliberarea din funcție a secretarului comunei sau orașului, precum și natura juridică a litigiului referitor la contestarea acestei măsuri*, în „Dreptul” nr. 4/1997, p. 42–50.

¹² De pildă, art. 128 din Legea nr. 69/1991 a administrației publice locale (republicată la 18 aprilie 1996), în redactarea dată prin Legea nr. 24/1996.

3. Această situație tranzitorie încetând odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 188/1999 (Statutul funcționarilor publici) s-a pus, după cum era și firesc, problema naturii raportului juridic dintre funcționarii publici și autoritățile/instituțiile publice.

În doctrina de drept administrativ, atât în perioada premergătoare intrării în vigoare a Legii nr. 188/1999¹³, cât și ulterior¹⁴, invocându-se argumente bazate pe legislația statutelor/Codului funcționarilor publici din perioada 1923–1946, ca și pe temeiul doctrinei juridice străine (de regulă, franceză) s-a susținut, constant, că între funcționarii publici și autoritățile/instituțiile publice există exclusiv raporturi administrative de subordonare care, prin ipoteză, exclud caracterul lor contractual, ele fiind exclusiv de natură unilaterală, statutul funcției publice fiind „un regim de drept public, mai exact de drept administrativ”¹⁵.

Este adevărat că, uneori, în doctrina de drept administrativ s-a conturat și o opinie intermediară, în sensul că „funcționarul public este... o instituție complexă, aflată la granița dintre dreptul administrativ și dreptul muncii”¹⁶, iar în cazul funcționarului public „consimțământul... nu se exprimă *uno actu*, ci în trepte”¹⁷. Deci funcționarul public, deși ca instituție aparține dreptului administrativ, „prezintă în statutul său juridic elemente care definesc statutul juridic al salariatului”¹⁸.

În doctrina recentă de drept al muncii, dimpotrivă, se susține că „raporturile de serviciu» ale funcționarilor publici nu sunt altceva decât raporturi tipice de muncă”¹⁹. Un alt autor – de referință – în 2007 a fost de părere că raporturile de serviciu ale funcționarilor publici, deși, indiscutabil, sunt raporturi juridice de muncă, nu mai puțin însă locul lor firesc se află în dreptul administrativ, în cadrul dreptului muncii ele fiind „numai ca repere comparative față de raporturile de muncă ale salariaților”²⁰. În schimb, același autor, în 2010, afirmă nu doar că raportul juridic dintre funcționarii publici și autoritățile publice este unul dintre formele tipice ale raportului juridic de muncă, ci, totodată, că legislația privind funcționarii publici se include în dreptul muncii, înțeles *lato sensu*²¹.

¹³ A se vedea: I. Alexandru (coordonator) ș.a., *Drept administrativ*, Editura Omnia, Brașov, 1999, p. 383; I. Popescu Slăniceanu, *Teoria generală a funcției publice*, Editura Evrica, Brăila, 1999, p. 211; A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, București, 1996, p. 616 și urm.; idem, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția a IV-a, Editura All Beck, București, 2005, p. 581–584.

¹⁴ A se vedea V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Editura Lumina Lex, București, 1992, p. 166–167; p. 183–184.

¹⁵ A. Iorgovan, op. cit. (1996), p. 616; în același sens, I. Popescu Slăniceanu, op. cit., p. 211; A. Iorgovan, op. cit. (2005), p. 584; R. N. Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 527; I. Alexandru (coordonator), M. Cărăușan, S. Bucur, *Drept administrativ*, ediția a III-a, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 257–258.

¹⁶ A se vedea V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici*, Editura Nemira, București, 1998, p. 41–42.

¹⁷ Ibidem, p. 43.

¹⁸ Ibidem, p. 41.

¹⁹ Al. Țiclea, *Tratat de dreptul muncii*, ediția a III-a, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 17.

²⁰ I. T. Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, Editura Wolters Kluwer, București, 2007, p. 25.

²¹ I. T. Ștefănescu, *Tratat – teoretic și practic – de dreptul muncii*, Editura Universul Juridic, București, 2010 (sub tipar).

4. În ce ne privește, la mai puțin de două luni de la intrarea în vigoare a Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, am afirmat, fără rezerve și neechivoc, că raportul de serviciu al funcționarului public, astfel cum acesta se conturează din cuprinsul legii menționate, „constituie o formă tipică a unui raport juridic de muncă, raport care deși distinct de contractul individual de muncă (arhetip al raportului juridic de muncă), nu este totuși esențial diferit de acesta din urmă și, astfel, raportul de serviciu al funcționarului public, logic, metodologic și juridic, este o componentă de bază a dreptului (legislației) muncii”²².

În esență, această opinie, radical opusă doctrinei de drept administrativ, este axată pe următoarele argumente²³:

a) Atât raportul juridic de muncă al salariatului, cât și cel al funcționarului public au o natură convențională, chiar dacă în ipoteza raportului de serviciu al funcționarului public nu se întocmește un înscris denumit contract. Într-adevăr, actul de numire al funcționarului public – act administrativ nu produce niciun efect juridic dacă funcționarul public nu acceptă numirea, deci dacă nu se realizează un acord de voințe între funcționarul public și autoritatea/instituția publică. Or, un atare acord de voințe, fie el realizat în trepte, nu constituie altceva decât un contract (nenumit);

b) Atât salariații, cât și funcționarii publici își pot exercita dreptul la grevă în condițiile legii (practic, al aceleiași legi; în prezent Legea nr. 168/1999);

c) Prestarea muncii (activității) și salariul constituie reciproc obiect și, respectiv, cauză atât în ce privește contractul individual de muncă, cât și cu referire la contractul (nenumit) al funcționarului public (parte în „raportul de serviciu” al acestuia);

d) Atât încadrarea în muncă, în temeiul contractului individual de muncă, cât și raportul de serviciu al funcționarului public presupun subordonarea persoanei fizice față de angajator, respectiv, față de autoritatea/instituția publică;

e) Stabilitatea funcționarilor publici, ca și loialitatea lor nu este specifică exclusiv funcționarilor publici, ci și salariaților, de vreme ce:

- atât în cazul funcționarilor publici, cât și în cel al salariaților, modificarea și încetarea raportului de serviciu/contractului individual de muncă, sunt permise exclusiv în condițiile strict limitativ statornicite prin lege;

- loialitatea și fidelitatea (art. 39 alin. 2 lit. d din Codul muncii) sunt noțiuni, în realitate, în situația dată, sinonime;

f) Atât salariații (persoanele încadrate în muncă), cât și funcționarii publici, au dreptul, în egală măsură, nu doar să adere la organizații sindicale, dar și să constituie atare organizații (art. 2 alin. 1, fraza 1 din Legea sindicatelor nr. 54/2003)²⁴;

g) Nu doar funcția publică reprezintă un ansamblu de atribuții și de răspunderi (art. 2 din Legea nr. 188/1999, republicată), ci orice funcție – publică sau nu – presupune un ansamblu de atribuții, sarcini de serviciu și răspunderi ce corespund competențelor

²² Ș. Beligrădeanu, *Considerente – teoretice și practice – în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*, în „Dreptul” nr. 2/2000, p. 7.

²³ Ibidem, p. 7 și urm.

²⁴ Alte categorii socio-profesionale (cei care exercită, potrivit legii, o meserie sau profesiune „în mod independent” membrii cooperatori, agricultorii etc. pot adere la o organizație sindicală, însă nu pot să constituie o atare organizație (art. 2 alin. 1, fraza a doua din Legea nr. 54/2003).

legale/statutare ale autorității/instituției publice care numește funcționarul public, respectiv, ale angajatorului care încadrează un salariat, atribuții și sarcini de serviciu ori răspunderi ce trebuie îndeplinite (realizate) ori sunt atrase, în egală măsură, de către (față de) funcționarul public, în temeiul raportului său de serviciu, respectiv, de către (față de) salariat, în baza contractului său individual de muncă.

Așadar, nici acest aspect nu relevă vreo deosebire principială și caracteristică între raportul de serviciu și contractul individual de muncă, deci între funcționarul public și salariat (*a fortiori*, între funcționarul public și salariatul plătit din fonduri publice – „bugetar” –).

5. Opinia noastră, în sensul că funcționarul public are un raport juridic de muncă cu autoritatea/instituția publică în serviciul căreia se află, raport de natură contractuală, a fost însușit, relativ recent, de către Înalta Curtea de Casație și Justiție, prin decizia nr. 14/2008, pronunțată în Secții Unite²⁵, care a statuat că:

„... Ceea ce particularizează raportul de muncă (s. n. – Ș. B.) al funcției publice de raportul de muncă al salariaților este faptul că funcționarul public este purtător al funcției publice...

Actul de numire în funcție... împreună cu cererea sau/și acceptarea postului de către viitorul funcționar public formează acordul de voință, contractul (s. n. – Ș. B.) administrativ.

Funcționarul public este o instituție a dreptului public, pe când salariatul este o instituție a dreptului muncii.”

Fiind de acord cu atare statuări, subliniem totodată două grave contradicții *in terminis*. Într-adevăr, este de neînțeles cum un raport contractual care, odată încheiat, dă naștere unui raport juridic de muncă, poate fi calificat totuși drept contract administrativ, iar nu de muncă (evident, diferit de contractul individual de muncă statornicit prin Codul muncii). Pe de altă parte, pentru identitate de rațiune, ne apare nefiresc ca funcționarul public să fie o „instituție a dreptului public”, de vreme ce raportul său de serviciu existent între el și autoritatea/instituția publică, constituie un raport juridic de muncă.

II. Estomparea continuă a deosebirilor dintre raportul juridic de muncă al salariaților și cel al funcționarilor publici

6. Subsecvent adoptării și intrării în vigoare a Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (decembrie 1999 – ianuarie 2000), printr-o serie de reglementări legale s-a realizat, continuu, o estompere a diferențelor existente – firesc – între cele două tipuri ale raportului juridic de muncă, și anume: cel al salariaților și cel al funcționarilor publici.

Astfel:

A) Inițial, Legea nr. 188/1999 nu reglementa, în niciun mod, „acordurile colective”. Aceasta s-a realizat însă în anul 2003 când, în urma modificărilor și completărilor de substanță aduse Legii nr. 188/1999 prin Legea nr. 161/2003, art. 59–60 din Statutul funcționarilor publici (devenite, prin renumerotare în textul republicat în 2007, art. 72–73), s-a statornicit posibilitatea încheierii anuale între autoritățile și instituțiile publice și sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici (ori cu reprezentanții acestora) a acordurilor

²⁵ Publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 853 din 18 decembrie 2008.

colective, precum și constituirea comisiilor paritare²⁶ în cadrul autorităților și instituțiilor publice.

B) Prin Legea nr. 251/2006, Statutul funcționarilor publici a fost din nou modificat și completat, între altele prin reformularea art. 75 (art. 87, după renumerotarea survenită ca urmare a republicării Legii în 2007), în sensul că, alături de modificarea raporturilor de serviciu (inițial reglementată), s-a constituit o modalitate specială de modificare, și anume „mobilitatea în cadrul corpului funcționarilor publici ce poate avea loc fie în interesul funcționarului public” („pentru dezvoltarea carierei” – art. 87 alin. 1 lit. c), dar și „pentru eficientizarea activității autorității sau instituției publice” (art. 87 alin. 1 lit. a) ori „în interes public” (art. 87 alin. 1 lit. b). Cu privire la înalții funcționari publici reglementarea sumară din lege cu privire la „mobilitatea” acestora a fost dezvoltată prin art. 27–47 din Hotărârea Guvernului nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici²⁷.

„Mobilitatea” funcționarilor publici pentru eficientizarea activității autorității/instituției publice ori în interes public, măsura unilaterală (care, în afara unor cazuri excepționale, nu poate fi refuzată de funcționarul public, fiind totodată desfășurată pe perioadă nedeterminată), ce este de natură să zdruncine puternic „stabilitatea” sacrosantă a funcționarilor publici în cadrul „carierei” acestora.

Astfel, „cariera” funcționarilor publici devine mult mai aleatorie, asemănătoare cu cea a salariaților, care, pentru a evita concedierea dispusă de art. 65 din Codul muncii, sunt adesea siliți să fie „de acord” cu modificarea contractului lor individual de muncă, în legătură cu locul muncii, felul muncii, condițiile de muncă, salarizarea etc.²⁸

C) În cazul salariaților salariile se stabilesc prin negociere individuală ori colectivă, cu excepția salariaților autorităților/instituțiilor publice, cu privire la care salarizarea se stabilește prin lege (art. 157 din Codul muncii).

Cât privește pe funcționarii publici, și pentru aceștia salarizarea este legal stabilită prin „legea privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici” (art. 31

²⁶ Cu privire la corelația și deosebirile dintre acordurile colective și contractele colective de muncă (reglementate prin Codul muncii și prin Legea nr. 130/1996, republicată) și la problematica comisiilor paritare a se vedea: I. T. Ștefănescu, A. G. Uluitu, *Acordul colectiv dintre autoritățile sau instituțiile publice și funcționarii publici*, în „Dreptul” nr. 1/2008, p. 30–42; Al. Țiclea, *Acordurile colective de muncă*, în „Revista română de dreptul muncii” nr. 5/2009, p. 9–23.

²⁷ Hotărârea nr. 341/2007 s-a publicat în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 247 din 12 aprilie 2007.

²⁸ Potrivit art. 41 din Codul muncii, modificarea definitivă a contractului individual de muncă, de principiu, poate avea loc numai cu acordul salariatului, dacă sunt afectate elementele arătate mai sus (felul muncii, locul muncii, salarizarea etc.). Numai că, pentru evitarea concedierii pentru motivul desființării locului de muncă (efectivă și care are la bază o cauză reală și serioasă), conform art. 65 din Codul muncii, salariații, în condițiile unei economii funcționale de piață, sunt nevoiți – nolens volens – să accepte a li se modifica al lor contract individual de muncă în defavoarea lor, sub aspectele arătate, „prin acordul părților” (art. 41 alin. 1 din Codul muncii).

alin. 3 din Legea nr. 188/1999, republicată)²⁹. Pentru salariații plătiți din fonduri publice (personal medical, didactic, magistrați etc.), ca și pentru alte categorii de personal bugetar (demnitari etc.) există o pluralitate de acte normative.

Această puzderie de acte normative a fost (în bună parte) abrogată prin Legea-cadru nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice³⁰ (în vigoare, de regulă, de la 1 ianuarie 2010), lege ce are drept obiect de reglementare „stabilirea unui sistem unitar de salarizare pentru personalul din sectorul bugetar plătit din bugetul consolidat al statului” (art. 1 alin. 1 din Lege).

Așadar, cu unele excepții ne semnificative, s-a realizat un sistem unitar de salarizare pentru toate categoriile de personal bugetar, iar nu doar pentru funcționarii publici aflați sub incidența Legii nr. 188/1999, înlăturându-se, astfel, o reglementare generală pentru aceștia din urmă și o pluralitate de reglementări pentru restul categoriilor de personal bugetar (salariați, funcționari publici cu statut special, alte categorii de personal bugetar – magistrați, demnitari etc.)³¹. *Hoc sensu*, deci și pe planul salarizării, prin adoptarea și intrarea în vigoare a Legii nr. 330/2009 s-a realizat, în materie, o estompere a deosebirilor dintre funcționarii publici și salariații bugetari.

D) De principiu, pentru salariați cumulul de funcții este permis (art. 35 din Codul muncii), în timp ce pentru funcționarii publici situația era inversă (art. 96 din cartea I a Legii nr. 161/2003). Această diferență de reglementare a fost simțitor atenuată (redușă) prin Legea nr. 330/2009 (art. 52) care, modificând art. 96 precitat, a statornicit că funcționarii publici pot exercita funcții sau activități nu doar în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar artistice (ceea ce era prevăzut și anterior), dar „și în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public potrivit fișei postului”.

²⁹ O asemenea lege nu s-a adoptat. Pentru anii 2007–2009 legea în materie a fost Ordonanța Guvernului nr. 6/2007 (pentru funcționarii publici civili care se aflau sub incidența Legii nr. 188/1999), respectiv, Legea nr. 138/1999 (pentru funcționarii publici militari). Separat, existau acte normative speciale pentru anumite categorii de funcționari publici cu statut special (polițiști, diplomați etc.).

³⁰ Publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 762 din 9 noiembrie 2009 și dezvoltată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010 („Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 62 din 27 ianuarie 2010). Cu privire la aceste acte normative a se vedea și Ș. Beligrădeanu, I. T. Ștefănescu, *Considerații referitoare la unele dispoziții în legătură cu salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cumulul pensiei cu salariu, cumulul de funcții și la negocierea colectivă înscrise în Legile nr. 330/2009 și nr. 329/2009, precum și în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010*, în „Revista română de drept privat” nr. 1/2010, p. 54–87 și în „Dreptul” nr. 4/2010, p. 11–44.

³¹ Este adevărat că acest sistem „unitar” nu este chiar uniform (identic), în anexele Legii nr. 330/2001 existând numeroase reglementări „specifice” pentru numeroase categorii de personal bugetar (plătit din fonduri publice). Nu mai puțin însă sistemul este unitar în ceea ce privește principiile fundamentale ale reglementărilor (corelarea salariilor de bază pentru toate categoriile de personal bugetar, prin instituirea unui raport de 1 la 12 între salariul de bază minim și cel maxim, limitarea drastică a sporurilor la salariul de bază și – de regulă – unificarea acestora etc.).

E) Regimul cumulului pensiilor cu veniturile salariale, în scopul reducerii cheltuielilor bugetare, identic reglementat atât pentru personalul încadrat (la unitățile bugetare și în companii naționale, societăți naționale, regii autonome etc.) în temeiul unui contract individual de muncă, cât și pentru funcționarii publici care își desfășoară activitatea în autoritățile/instituțiile publice (art. 17 și urm. din Legea nr. 329/2009³²).

Și prin această interdicție a cumulului pensiei cu salariul³³ se unifică, o dată mai mult, regimul juridic al celor două categorii de personal bugetar care prestează muncă (activitate) în cadrul a două tipuri/forme diferite de raporturi juridice de muncă (salariați, pe temeiul contractului individual de muncă, respectiv, funcționari publici având raport de serviciu).

III. Tipologia raporturilor juridice de muncă

7. Dezvoltările expuse în cele două capitole precedente nu trebuie să creeze impresia că ar ființa numai două raporturi juridice de muncă: al salariaților și al funcționarilor publici, primii desfășurându-și activitatea în temeiul contractului individual de muncă, iar cei de al doilea în baza raportului de serviciu, generat prin încheierea unui contract nenumit.

În realitate, precum vom arăta în cele ce urmează, exista o reală tipologie a raporturilor juridice de muncă, alcătuită din mai multe forme ale acestora.

8. În acest sens, subliniem:

A) În primul rând, se evidențiază cu pregnanță raportul juridic de muncă al salariaților generat prin încheierea contractului individual de muncă, statornicit de Codul muncii (Legea nr. 53/2003) și de actele normative dezvoltătoare.

Dacă, juridic, contractul individual de muncă fundamentează raportul juridic de muncă al tuturor salariaților, în cadrul acestei categorii un contur aparte îl au salariații aflați în serviciul autorităților și instituțiilor publice, așadar plătiți din fonduri publice, care se particularizează prin aceea că pe calea contractelor colective aceștia nu își pot negocia „drepturile ale căror acordare și quantum sunt stabilite prin dispoziții legale” (art. 12 alin. 1, fraza finală din Legea nr. 130/1996, republicată; în același sens, dar cu referire numai la salarii, art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010).

B) O a doua categorie de raporturi juridice de muncă este aceea a funcționarilor publici care, după caz, sunt fie civili, fie militari, de vreme ce art. 16 alin. 3 din Constituția României (republicată) se referă, în mod expres, la „funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare...”

De regulă, activitatea funcționarilor publici civili este guvernată de Legea nr. 188/1999 (republicată) privind Statutul funcționarilor publici, care reprezintă dreptul comun în materie. Nu mai puțin însă, potrivit art. 5 alin. 1 din această lege, pot beneficia de statute speciale funcționarii publici care își desfășoară activitatea în cadrul anumitor servicii publice, precum structurile de specialitate ale Parlamentului României, Administrației Prezidențiale,

³² Publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 761 din 9 noiembrie 2009.

³³ Interdicția operează numai dacă nivelul pensiei nete depășește nivelul salariului mediu brut pe economie indicat în legea bugetului asigurărilor sociale de stat (art. 17 alin. 1 din Legea nr. 329/2009). Pentru anul 2010 acest nivel (plafon) este de 1 836 lei (art. 16 alin. 2 din Legea nr. 12/2010 a bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2010).

Consiliului Legislativ, din serviciile diplomatice și consulare, din autoritatea vamală, din poliție și alte structuri ale Ministerului Afacerilor Interne ori din alte servicii publice stabilite prin lege.

În sfârșit, o ultimă categorie de funcționari publici sunt *militarii* (avându-se în vedere art. 16 alin. 3 din Constituția României), cu toate că Statutul cadrelor militare (Legea nr. 80/1995, succesiv de nenumărate ori modificată și completată) nu îi denumește ca atare³⁴.

În consecință, categoria funcționarilor publici se divide astfel:

a) Funcționari publici civili, cârmuiți, în principal, de Legea nr. 188/1999 (republicată);

b) Funcționari publici civili, cârmuiți de statute speciale, precum: polițiștii (Legea nr. 360/2002); funcționari publici din Administrația Națională a Penitenciarelor (Legea nr. 293/2004); funcționari publici parlamentari (Legea nr. 7/2006); funcționari publici din cadrul Autorității Naționale a Vămirilor (Legea nr. 10/2004); funcționari publici denumiți manageri publici (Legea nr. 92/2008); funcționari publici aflați sub incidența Statutului personalului silvic (Legea nr. 59/2000).

Deși nu sunt denumiți în mod expres drept funcționari publici, se încadrează în categoria funcționarilor publici cu statut special și: personalul de specialitate al instanțelor judecătorești și parchetelor de pe lângă acestea (Legea nr. 567/2004 privind statutul acestui personal)³⁵, precum și funcționari publici membri ai Corpului diplomatic și consular guvernăți de Statutul acestui personal (Legea nr. 269/2003)³⁶.

c) Funcționari publici militari–militari (Legea nr. 80/1995).

C) Funcțiile de demnitate publică – demnitarii. Multă vreme această categorie de personal, desfășurându-și activitatea în temeiul unui raport de muncă, a fost doar evocat în

³⁴ „Cadre” militare există în: sistemul Ministerului Apărării Naționale, în sistemul Ministerului Afacerilor Interne (jandarmii și pompierii), în sistemul serviciilor de informații (Serviciul Român de Informații; Serviciul de Informații Externe; Serviciul de Telecomunicații Speciale) ori în Serviciul de Protecție și Pază.

Menționăm că soldații și gradații voluntari, deși sunt, evident, militari, totuși trebuie considerați drept salariați, având un contract de muncă de tip particular (a se vedea Ș. Beligrădeanu, *Considerații critice asupra diversificării nejustificate a reglementărilor legale privind competența materială a instanțelor judecătorești în domeniul soluționării litigiilor de muncă*, în „Dreptul” nr. 10/2009, p. 92–94).

³⁵ Pentru justificarea opiniei potrivit căreia aceștia sunt funcționari publici, a se vedea Ș. Beligrădeanu, *op. cit.*, în „Dreptul” nr. 10/2009, p. 97–99. De altfel, și Înalta Curte de Casație și Justiție, prin decizia nr. 14/2008 pronunțată în Secția Unite („Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 853 din 18 decembrie 2008), a statuat că personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea se află în raporturi de serviciu cu aceste autorități publice. Or, noțiunea de raport de serviciu este proprie funcționarilor publici civili.

³⁶ În pofida unor reglementări formulate confuz sau greșit, înscrise în Statutul personalului diplomatic și consular al României (Legea nr. 269/2003), acest personal are calitatea de funcționari publici, în primul rând pentru că art. 5 alin. 1 lit. d din Legea nr. 188/1999 prevede expres că pot beneficia de statute speciale și *funcționarii publici* care își desfășoară activitatea în „serviciile diplomatice și consulare” (pentru dezvoltări, a se vedea Ș. Beligrădeanu, *Natura raportului juridic de muncă al membrilor Corpului diplomatic și consular al României în lumina Legii nr. 269/2003*, în „Dreptul” nr. 10/2003, p. 30–34).

Constituția României (art. 16 alin. 3) alături de funcționarii publici, fără să fi avut o reglementare proprie (statut etc.).

De curând, însă, prin anexele nr. IX; IX/1; IX/2; IX/3 și IX/4 din Legea nr. 330/2009 s-a conturat, foarte sumar, o atare reglementare.

În acest sens, art. 1 din anexa nr. IX la Legea nr. 330/2009 prevede³⁷ următoarele:

„Art. 1 – (1) funcția de demnitate publică este acea funcție publică care se ocupă prin mandat (s. n. – Ș.B.) obținut direct, prin alegeri organizate direct sau indirect, prin numire (s. n. – Ș.B.), potrivit legii.

(2) Funcțiile asimilate cu cele de demnitate publică sunt funcții de conducere din instituțiile publice aflate în subordinea Guvernului, nominalizate de către acesta”.

În continuare în anexele IX/1; IX/2 și IX/3 Legea nr. 330/2009 enumeră analitic și exhaustiv toate funcțiile de demnitate publică, alese sau numite, existente în România³⁸, cu indicarea indemnizației lunare, respectiv, a salariului de bază lunar pentru fiecare dintre aceste funcții³⁹.

Analizând raportul juridic de muncă al funcțiilor de demnitate publică – una din cele patru mari categorii de persoane care desfășoară o activitate de putere publică⁴⁰ – am dezvoltat pe larg argumentele pentru care trebuie admis că și persoanele ce dețin atare funcții își desfășoară activitatea în temeiul unui raport juridic de muncă⁴¹.

Nu mai reluăm, *hic et nunc*, această argumentare; adăugăm însă în plus că art. 1 din anexa nr. IX la Legea nr. 330/2009, incluzând în rândurile personalului (plătit din fonduri publice) atât demnitari ce ocupă funcții de demnitate alese ori numite (retribuiți cu indemnizație lunară), cât și pe cei ce dețin funcții asimilate acestora (retribuiți cu salariu de bază lunar) întărește opinia noastră, de vreme ce Legea nr. 330/2009 prin noțiunea de „personal” (plătit din fonduri publice) vizează toate categoriile de persoane care, având un raport juridic de muncă, indiferent de forma/tipul acestuia, sunt „plătite” din fonduri publice (după caz, prin salariu de bază lunar ori prin indemnizație lunară).

În sfârșit, subliniem că deși persoanele care dețin funcții de demnitate publică eventual ar putea fi considerați drept o varietate de funcționari publici (civili), totuși legal o asemenea asimilare nu este posibilă deoarece, pe de o parte, art. 16 alin. 3 din Constituția României îi

³⁷ Această anexă este intitulată: „Reglementări specifice personalului care ocupă funcții de demnitate publică și personalului care ocupă funcții asimilate cu funcții de demnitate publică” (s.n. – Ș.B.).

³⁸ Evidențiem că magistrații (judecători și procurori) nu fac parte din funcțiile de demnitate publică. Sunt însă incluși în acestea președintele și judecătorii Curții Constituționale (anexa nr. IX/2, poziția nr. 9–10), doar atare două funcții nu fac parte din autoritatea judecătorească, Curtea Constituțională figurând în Legea fundamentală în titlul V, iar nu în titlul III, cap. IV privitor la autoritatea judecătorească.

³⁹ Potrivit Legii nr. 330/2009 funcțiile de demnitate publică beneficiază de indemnizație lunară, în timp ce funcțiile asimilate cu funcțiile de demnitate publică beneficiază de salariu de bază lunar.

⁴⁰ Cu privire la faptul că există patru mari categorii de persoane care dețin funcții de putere publică a se vedea C.-L. Popescu, *Funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii în ipostaza de instanță de judecată și dreptul la un proces echitabil*, în „Dreptul” nr. 3/2005, p. 39.

⁴¹ A se vedea Ș. Beligrădeanu, *Natura raportului juridic de muncă al magistraților*, în „Dreptul” nr. 7/2003, p. 37–41.

enumeră distinct, iar, pe de altă parte, art. 6 lit. e din Legea nr. 188/1999 exclude de la incidența acestei legi „persoanele numite ori alese în funcții de demnitate publică”.

D) Magistrații (judecătorii și procurorii din sistemul autorității judecătorești) își desfășoară activitatea în temeiul unui raport juridic de muncă distinct de toate cele precedente⁴², a căror activitate este cărmuită de Legea nr. 303/2004 (republicată) privind statutul judecătorilor și procurorilor și căreia nu i se aplică, în vreun mod, Legea nr. 188/190 privind Statutul funcționarilor publici (conform art. 6 lit. c al acestei legi). De altfel, abstracție făcând de acest aspect, magistrații nu pot fi considerați drept funcționari publici și pentru faptul că deși judecătorii și procurorii dețin, indiscutabil, funcții de putere publică, ei realizează, prin activitatea lor, puterea (autoritatea) judecătorească, iar nu puterea/autoritatea executivă (specifică funcționarilor publici de drept comun ori cu statut special).

Caracterizarea raportului juridic al magistraților drept raport juridic de muncă, inițial creație a doctrinei (nefiind legal expres statornicită) a fost acceptat recent și de Înalta Curte de Casație și Justiție prin decizia nr. 14/2008 pronunțată în Secții Unite (citată supra, notele 25 și 35) care a statuat că „... magistrații își desfășoară activitatea în temeiul unui raport de muncă sui generis, care are la bază un acord de voințe (contract nenumit de drept public⁴³), încheiat cu însuși statul, reprezentat de Președintele României și de Consiliul Superior al Magistraturii”.

E) Membrii cooperatori. Conform Legii nr. 1/2005 pentru organizarea și funcționarea cooperatiei⁴⁴ (art. 33 alin. 1), raportul juridic dintre societatea cooperativă și membrul cooperator este complex, putând concomitent să existe, de la caz la caz, trei categorii de raporturi juridice, și anume: raporturi patrimoniale, raporturi comerciale și raporturi de muncă, acestea din urmă (cele de muncă) fiind „în cazul membrilor cooperatori, asociați la muncă și capital, în temeiul contractului individual de muncă sau al convenției individuale de muncă, după caz, încheiat/încheiată cu societatea cooperativă al cărei membru este”⁴⁵. Așadar,

⁴² A se vedea: I. T. Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii* (2007), cit. supra, p. 30–32; Al. Țiclea, *Tratat de dreptul muncii* (2009), cit. supra, p. 20–22; Ș. Beligrădeanu, *Considerații critice asupra diversității nejustificate...*, cit. supra, în „Dreptul” nr. 10/2009, p. 94; I. Popa, *Tratat privind profesia de magistrat în România*, Editura Universul Juridic, București, p. 393–405; I. Popa, *Drepturile bănești ale magistraților – salariu sau indemnizație*, în „Revista română de dreptul muncii” nr. 2/2005, p. 79; A. Cioriciu, *Considerații privind transferul magistraților*, în „Revista română de dreptul muncii” nr. 4/2006, p. 96..

Menționăm că în studiul nostru indicat în nota precedentă (*Natura raportului juridic al magistraților*, în „Dreptul” nr. 7/2003, p. 29 și urm.) am considerat că magistrații ar deține funcții de demnitate publică. O atare susținere în prezent nu mai are nici un suport legal având în vedere cele arătate supra, nota 38 (judecătorii și procurorii din sistemul autorității judecătorești nu sunt incluși în rândul funcțiilor de demnitate publică, alese ori numite, indicate în anexele nr. IX/1; IX/2; IX/3 și IX/4 la Legea nr. 330/2009).

⁴³ Cu privire la faptul că un atare contract nu este de drept public, ci de muncă (diferit, evident, de contractul individual de muncă reglementat de Codul muncii) a se vedea supra, pct. 4 (in fine) al studiului de față.

⁴⁴ Publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 172 din 28 februarie 2005.

⁴⁵ Legea nr.1/2005 nu precizează care este deosebirea între contract individual de muncă și convenție individuală de muncă, precizare ce se impunea, deoarece în dreptul civil noțiunile de contract și de convenție, de regulă, sunt

suntem în prezența unui alt raport juridic de muncă⁴⁶, diferit de cel care se naște din contractul individual de muncă, reglementat de Codul muncii, în pofida împrejurării potrivit căreia și membrul cooperatist (dacă are și un raport de muncă, alături de raporturi patrimoniale – depunerea de părți sociale și/sau aporturi în natură –, sau/și comerciale – livrări de produse ori prestări de servicii efectuate de membrul cooperatist pentru societatea cooperativă în calitate de operator economic independent) își desfășoară activitatea fie în temeiul unui contract individual de muncă, fie al unei convenții individuale de muncă.

Așadar, după cum s-a susținut, „cooperatorii se află în raporturi tipice de muncă suprapuse pe raporturile juridice cooperatiste”⁴⁷ (s. n. – Ș.B.).

Afirmația este corectă, dar cu mențiunea că această pluralitate de raporturi juridice explică tocmai existența unor raporturi juridice de muncă ce sunt diferite (deși suprapuse) față de cele „cooperatiste” (de drept cooperatist).

În plus, adăugăm că, potrivit art. 33 alin. 3 din Legea nr. 1/2005, „Pentru societățile cooperatiste, raporturile de muncă ale membrilor cooperatori se pot reglementa prin lege specială”⁴⁸ (s. n. – Ș.B.).

IV. O viziune monistă asupra obiectului dreptului muncii

9. Tipologia complexă a raporturilor juridice de muncă, prezentată mai sus (cap. III), generează o problemă de principiu cu valențe teoretice, și anume care este, în fond, în prezent, obiectul științei dreptului muncii, indiscutabil ramură a sistemului dreptului român⁴⁹.

După cum se știe, în mod tradițional, dreptul muncii, sintetic, a fost definit ca fiind, în esență, dreptul contractelor (individuale și colective) de muncă; această definiție este corectă, numai că ea are în vedere dreptul muncii în înțeles strict (*stricto sensu*)⁵⁰, tradițional.

Problema pe care o abordăm, *hic et nunc*, este aceea dacă în prezent putem să mai privim atât de restrâns dreptul muncii – axat exclusiv pe raportul juridic de muncă al salariaților reglementat de Codul muncii și axat pe contractul de muncă – iar aceasta în condițiile în care există o pluralitate a raporturilor juridice de muncă, altele decât cel întemeiat pe contractul individual de muncă.

În opinia noastră, în mod ferm, categoric și neechivoc, se impune răspunsul negativ. În alți termeni, trebuie adoptată, fără discuție și astăzi o viziune monistă a dreptului muncii;

concepute ca fiind sinonime (a se vedea, în acest sens, M. Costin, C. Costin, *Dicționar de drept civil de la A la Z*, ediția a II-a, Editura Hamangiu, București, 2008. p. 196).

⁴⁶ A se vedea, în acest sens, I. T. Ștefănescu, *Tratat de drept al muncii (2007)*, cit. supra, p. 32–33; Al. Țiclea, *Tratat de drept al muncii*, cit. supra, p. 27–28.

⁴⁷ Al. Țiclea, *Tratat de dreptul muncii (2009)*, cit. supra, p. 28.

⁴⁸ Din nefericire o atare lege nu a fost – până în prezent – adoptată; așa fiind, până la adoptarea acesteia rămâne deschisă precizarea deosebirii legale dintre contractul individual de muncă și convenția individuală de muncă în situația operatorilor vizați de art. 33 alin. 1 din Legea nr. 1/2005.

⁴⁹ Cu privire la lungul drum al devenirii dreptului muncii ca o ramură autonomă de drept a se vedea bibliografia indicată în nota 4 (subsol) a studiului *Privire analitică asupra corelației dintre noul Cod civil și Codul muncii* de I. T. Ștefănescu, Ș. Beligrădeanu, în „*Dreptul*” nr. 12/2009, p. 12.

⁵⁰ *Ibidem*.

așadar, dreptul muncii are drept obiect totalitatea raporturilor juridice de muncă (expuse supra, cap. III), iar nu exclusiv raportul juridic de muncă al salariaților, deși acesta din urmă este dominant numeric⁵¹.

Într-adevăr, dacă percepem ramura de drept ca fiind „ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale dintr-un anumit domeniu al vișei sociale pe baza unei metode specifice de reglementare și a unor principii comune”⁵², ni se pare vădit aberant ca doar o singură categorie (tip/formă) a raportului juridic de muncă (și anume raportul juridic al salariaților) să facă parte din obiectul dreptului muncii, toate celelalte raporturi juridice (ale funcționarilor publici – civili sau militari –, ale persoanelor ce dețin funcții de demnitate publică, ale magistraților, ale cooperativitorilor), deși raporturi juridice de muncă, să fie incluse, în prezent, în alte ramuri de drept (administrativ sau cooperatist, după caz).

O atare concluzie – juridică, logică, metodologică și de bun simț – se impune ferm chiar în prezent, în mod inexorabil, fără a fi necesare modificări legislative, iar nu ca o simplă reverie teoretică ori ca o viziune de prefigurare a viitorului sub acest aspect (deci de domeniul viitorologiei), reverie și viziune, care, pentru a deveni realitate, s-ar impune modificări legislative la nivelul principiilor, esențelor, teoriei etc.

10. În lumina celor expuse, în ce ne privește, concepem – precum am arătat – în mod monist, un drept al muncii înțeles unitar și *lato sensu*, având drept obiect nu doar contractul individual de muncă (raportul juridic de muncă al salariaților), ci ansamblul tuturor raporturilor juridice de muncă, drept al muncii unic și unitar, configurat/divizat după cum urmează:

A) Dreptul comun al muncii (dreptul „clasic” sau „tradițional” ori *stricto sensu*), privitor exclusiv la raportul juridic de muncă al salariaților (inclusiv cei plătiți din fonduri publice, fiind „bugetari”), axat pe contractul individual de muncă reglementat de Codul muncii.

Acest drept comun al muncii constituie pivotul (nucleul) în jurul căruia gravitează toate subdiviziunile dreptului special al muncii.

Dreptul comun al muncii, la rândul său, are o parte generală (Codul muncii și actele normative derivate din acesta) și o parte specială [care se referă la anumite categorii de salariați cu statut special, așadar, cu privire la care s-au adoptat statute speciale de personal, cum ar fi, de pildă: Statutul personalului didactic – Legea nr. 128/1997 –; Statutul personalului de cercetare-dezvoltare (Legea nr. 319/2003) ș.a.]⁵³.

⁵¹ Din totalul persoanelor care, în România, își desfășoară activitatea în cadrul raporturilor juridice de muncă, salariații reprezintă cel puțin 92–93% (în aceștia se includ și salariații plătiți din fonduri publice: personal didactic, medico-sanitar etc.), restul (cel mult 7–8%) fiind reprezentat de persoane care își desfășoară activitatea ca funcționari publici (civili și militari), demnitari, magistrați, cooperativitori (în condițiile art. 33 alin. 1 din Legea nr. 1/2005).

⁵² A se vedea N. Popa, *Conceptul dreptului*, în „*Teoria generală a dreptului*” de N. Popa, M.- C. Eremia, S. Cristea, ediția a II-a, Editura All Beck, București, 2005, p. 68.

⁵³ În cazul dat, suntem în prezența unei părți speciale a dreptului comun al muncii (iar nu a unei componente a părții speciale a dreptului muncii), întrucât determinant este faptul că predomină, în concepția noastră, natura raportului juridic de muncă. Or, și în cazul salariaților a căror activitate este guvernată de statute speciale, ca și în

b) Dreptul special al muncii (denumit, uneori, dreptul muncii lato sensu), astfel divizat:

a) Dreptul special al muncii privitor la funcționarii publici, care, la rândul său, se împarte precum urmează:

- Dreptul comun al funcționarilor publici (civili), fundamentat legal, în principiu, pe Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici;

- Dreptul funcționarilor publici (civili) cu statut special (enumerați supra, cap. III, pct. 7, lit. B, lit. b), și anume: polițiștii (Legea nr. 360/2002); funcționarii publici din administrația penitenciarelor (Legea nr. 243/2004); funcționarii publici parlamentari (Legea nr. 7/2006); funcționarii publici din cadrul Administrației Naționale a Vămirilor (Legea nr. 10/2004); funcționarii publici denumiți manageri publici (Legea nr. 92/2008); funcționarii publici aflați sub incidența Codului silvic (Legea nr. 59/2000)⁵⁴; personalul diplomatic și consular (Legea nr. 269/2003); personalul de specialitate al instanțelor judecătorești și parchetelor de pe lângă acestea (legea nr. 567/2004);

- Militari (Legea nr. 80/1995), deci cei care, în terminologia Constituției României (art. 16 alin. 3), dețin funcții publice militare;

b) Dreptul special al muncii privitor la persoanele care dețin funcții de demnitate publică alese sau numite ori asimilate acestora, enumerate în anexele IX/1; IX/2; IX/3; IX/4 la Legea nr. 330/2009;

c) Dreptul special al muncii privitor la magistrați (judecători și procurori) care își desfășoară activitatea în temeiul Constituției României (art. 126 și urm.) și al Legii nr. 303/2004, republicată (Statutul judecătorilor și procurorilor).

d) Dreptul special al muncii privitor la cooperatorii care se află în raporturi juridice de muncă cu societatea cooperativă, în condițiile precizate de art. 33 alin. 1 lit. b din Legea nr. 1/2005⁵⁵.

cazul salariaților obișnuiți, activitatea lor se desfășoară în temeiul contractului individual de muncă statornicit de Codul muncii.

⁵⁴ Codul silvic (Legea nr. 59/2000) este aplicabil atât silvicultorilor funcționari publici, cât și silvicultorilor salariați.

⁵⁵ Al. Țiclea în studiul intitulat *Opinii privind dreptul public al muncii – subramură a dreptului muncii*, în „*Revista română de dreptul muncii*” nr. 4/2009, p. 9–23 (studiu reprodus și în volumul *Dreptul public al muncii* – coordonator Al. Țiclea –, Editura Wolters Kluwer, București, 2010, p. 23–36) consideră că dreptul public al muncii ar fi „acea subramură a dreptului muncii, alcătuit din ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile de serviciu ale funcționarilor publici, precum și ale celorlalte categorii de personal investite cu exercitarea autorității de stat, în temeiul unor statute juridice speciale” (ibidem, p. 23, respectiv, p. 36). Așadar, sub această denumire, autorul vizează ceea ce noi denumim dreptul special al muncii (cu excepția evidentă a raporturilor juridice de muncă ale cooperatorilor). În principiu, suntem de acord cu o atare opinie (ce concordă cu a noastră). Remarcăm însă că: pe de o parte, nicio lege nu denumește raporturi de serviciu raporturile juridice de muncă ale militarilor, ale celor ce dețin funcții de demnitate publică ori ale magistraților. Pe de altă parte și mai ales, denumirea de „drept public al muncii” conține, în sine, o contradicție *in terminis*, de vreme ce dreptul muncii, în ansamblul său, nu este nici exclusiv privat și nici exclusiv public, dar totuși un drept predominant

11. Întru fundamentarea obiectului dreptului muncii, potrivit celor expuse în prezentul capitol (pct. 9 și 10), unele precizări și sublinieri complementare se mai impun.

Astfel:

a) Art. 2 lit. a din Codul muncii dispune că prevederile acestui Cod se aplică persoanelor încadrate prin contract individual de muncă, ce sunt cetățeni români și prestează muncă în România, iar art. 295 alin. 2 al Codului statornicește că normele sale se aplică „cu titlu de drept comun și acelor raporturi juridice neîntemeiate pe un contract individual de muncă, în măsura în care reglementările speciale (s. n. – Ș.B.) nu sunt complete și aplicarea lor nu este incompatibilă cu specificul raporturilor de muncă respective”.

Textul art. 295 alin. 2, reprodus mai sus, fundamentează perfect opinia noastră, în sensul că Legea nr. 53/2003 (Codul muncii) constituie dreptul comun al muncii în materia relațiilor juridice de muncă, iar, totodată, că există și alte raporturi juridice de muncă decât raportul juridic al salariatului (axat pe contractul individual de muncă, reglementat de Codul muncii). Pe de altă parte, același Cod, specificând expres că există și alte raporturi juridice de muncă (cuprinse în „reglementări speciale”), nu statornicește că acestea din urmă trebuie să fie incluse (să facă parte) din alte ramuri de drept (constituțional, administrativ, cooperatist). În sfârșit, art. 2 lit. a din Codul muncii precizează doar că „prezentul Cod” (deci cel al muncii) se aplică persoanelor fizice încadrate prin contract individual de muncă, fără ca să mai adauge că numai un atare raport juridic de muncă ar face parte din dreptul muncii.

Așadar, art. 2 lit. a, coroborat cu art. 295 alin. 2 din Codul muncii sunt texte ce confirmă și fundamentează opinia noastră, în sensul că dreptul muncii trebuie conceput monist, *summa divisio* a sa fiind dreptul comun al muncii și, respectiv, dreptul special al muncii.

De altfel, Codul muncii și, în general, legislația nu reglementează împărțirea dreptului în ramuri și subramuri, aceasta fiind în sarcina doctrinei juridice, a autorilor de tratate, cursuri și manuale de drept, iar nu a legiuitorului. În alți termeni, art. 295 alin. 2 din Codul muncii operează exclusiv cu noțiunile/instituțiile juridice de „drept comun” și, respectiv, de „reglementări speciale”, iar nu cele de „dreptul muncii”, respectiv, „ramuri” („subramuri”) ori „ramuri de drept distincte” („alte ramuri” decât dreptul muncii), toate acestea din urmă (legate de ramură, subramură sau alte ramuri de drept) neprezentând relevanță pe planul edictării dreptului pozitiv (în speță a unui Cod al muncii).

În sfârșit, după cum am mai subliniat, Legea nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, aplicabilă, deopotrivă, personalului contractual (salariat), funcționarilor publici (civili și militari), persoanelor ce dețin funcții de demnitate publică și magistraților constituie o dovadă în plus a justeței tezei privind concepția unitară (monistă) a obiectului dreptului muncii.

b) Pentru identitate de rațiune, situarea art. 33 alin. 1 în Legea nr. 1/2005 privind organizarea și funcționarea cooperăției nu poate constitui un temei al susținerii că raporturile juridice de muncă ale operatorilor s-ar include în dreptul cooperatist. Dimpotrivă, diferențierea făcută de textul legal amintit între raporturile juridice patrimoniale și cele comercial-cooperatiste, pe de o parte, și cele de muncă (ale operatorilor), pe de altă parte,

privat, fundamentat pe raporturi contractuale (I. T. Ștefănescu, Ș. Beligrădeanu, *Privire analitică asupra corelației dintre noul Cod civil și Codul muncii*, cit. supra, în „*Dreptul*” nr. 12/2009, p. 12).

fundamentează opinia noastră, în sensul că doar prima categorie de raporturi juridice poate constitui obiect al dreptului cooperatist, în timp de acela de muncă sunt o componentă a dreptului (special) al muncii.

c) Curtea Constituțională, în cuprinsul deciziei nr. 356/2005⁵⁶ (referitoare la o excepție de neconstituționalitate în legătură cu art. 38 din Codul muncii), într-un considerent a afirmat, în trecut, că dreptul muncii (cu privire la salariați; la contractul individual de muncă) reprezintă „o ramură distinctă de drept”. Aceasta nu înseamnă însă că instanța constituțională s-a pronunțat și cu privire la faptul că o atare ramură de drept nu ar putea avea și o parte specială (având ca obiect celelalte raporturi juridice de muncă, altele decât acelea bazate pe contractul individual de muncă), iar aceasta cu atât mai mult cu cât o atare discuție nu avea nicio legătură cu speța (care avea ca obiect o excepție de neconstituționalitate a unui text din Codul muncii).

d) Concepția monistă a obiectului dreptului muncii își găsește justificarea și în aceea că Organizația Internațională a Muncii (ale cărei convenții și recomandări fac parte din dreptul internațional al muncii), uneori adoptă atare norme și cu privire la funcționarii publici [cazul, de pildă, al Convenției nr. 151 (1978) asupra relațiilor de muncă din funcția publică, ce a fost completată prin Recomandarea nr. 159 (1978) având același obiect⁵⁷].

12. Dacă susținem, cu fermitate, concepția unei viziuni moniste a obiectului dreptului muncii și a diviziunii sale în dreptul comun al muncii și dreptul special al muncii, nu mai puțin respingem categoric existența unui așa-numit drept profesional⁵⁸ (care ar include în obiectul său nu doar totalitatea reglementărilor legale privitoare la raporturile juridice de muncă, ci și reglementările legale referitoare la persoanele fizice ce fac parte din profesiile liberale – liberii profesioniști –⁵⁹ ori la persoanele fizice autorizate care desfășoară activități economice independente (singuri ori împreună cu membrii familiei lor)⁶⁰, întrucât toți aceștia prestează munca independent, așadar, fără a se afla într-un raport contractual de muncă cu orice altă persoană juridică sau fizică.

Or, chiar dacă teza autonomiei unui atare așa-zis „drept profesional” este, uneori, vânturată prin unele țări (fie ele și avansate, membre ale Uniunii Europene), în opinia noastră, este vădit aberant a se amalgama, în aceeași ramură de drept, diferitele categorii de persoane care prestează muncă (activitate) în temeiul unor raporturi contractuale, ce presupun subordonare, salarizare etc., așadar, raporturi juridice de muncă, cu persoanele care își desfășoară activitatea independent (fără a exista atare raporturi juridice de muncă), ce au

⁵⁶ Publicată în „*Monitorul oficial al României*”, partea I, nr. 825 din 13 septembrie 2005.

⁵⁷ Cu privire la Convenția nr. 151 (1978) și la Recomandarea nr. 159 (1978) a Organizației Internaționale a Muncii, a se vedea N. Valticos, *Droit international du travail*, Dalloz, Paris, 1983, p. 264–266.

⁵⁸ Cu privire la un atare așa-zis „drept profesional” a se vedea I. T. Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii (2007)*, cit. supra, p. 21 și p. 37–39; Al. Țiclea, *Tratat de dreptul muncii (2009)*, cit. supra, p. 12.

⁵⁹ Cu privire la conceptul de profesii liberale (liber-profesioniști) și la enumerarea exhaustivă a tuturor categoriilor de profesii liberale din România a se vedea Gh. Moroianu, *Statutul profesiilor liberale*, Editura Universul Juridic, București, 2008; 560 pagini.

⁶⁰ Cu privire la acestea a se vedea Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, publicată în „*Monitorul oficial al României*”, partea I, nr. 328 din 25 aprilie 2008.

raporturi contractuale exclusiv fie cu furnizorii lor de materie primă, energie electrică etc., fie cu clienții lor, beneficiarii activității (muncii) prestate de aceste persoane independente, activități de natură industrială, comercială, transporturi, construcții, prestări de servicii – fizice ori intelectuale (cazul liber-profesioniștilor) – etc., activități desfășurate – de regulă – de unul singur, cu sau fără ajutorul membrilor de familie⁶¹ și care, în sfârșit și esențial, nu au și nici nu pot avea drepturi salariale.

13. Firește, raporturile juridice generate de încheierea convențiilor civile de prestări de servicii⁶² nu sunt expresia unui raport juridic de muncă, ci a unui contract civil, evident în măsura în care nu suntem în prezența unui contract individual de muncă deghizat, deci a unei fraude la lege⁶³.

Aceeași soluție se impune, pentru identitate de rațiune, și în cazul contractelor privind dreptul de autor și/sau drepturile conexe, încheiate în temeiul Legii nr. 8/1996.

14. Se înțelege de la sine că toate cele expuse în prezentul capitol al studiului nostru privesc numai obiectul dreptului intern (român) al muncii.

Așa fiind, nu se poate face abstracție și de împrejurarea că, deosebit de dreptul intern al muncii, există și „dreptul internațional al muncii, ca parte a dreptului internațional contemporan”, care „are ca obiect relațiile dintre state referitoare la armonizarea legislației muncii și securității sociale și aplicarea uniformă a unui ansamblu de norme cuprinse, în principal, în convențiile și recomandările Organizației Internaționale a Muncii...”⁶⁴ sau elaborate în cadrul ONU, a instituțiilor sale specializate ori a unor organizații regionale (în cazul Europei, evident Uniunea Europeană)⁶⁵.

În studiul de față nu am abordat problematica dreptului internațional al muncii, azi existența acestui drept – parte a dreptului internațional contemporan – nefiind contestată în doctrina română⁶⁶.

15. Opiniile noastre, aici expuse, au și o valență practică, și anume la disciplina „dreptul muncii”, predată la facultatea de drept – de stat ori private –, ar urma să se predea (studieze) nu doar dreptul muncii tradițional (dreptul muncii „*stricto sensu*” deci comun al muncii), fundamentat pe Codul muncii și pe contractul individual de muncă, ci, totodată, ar urma a se preda (studia) și dreptul special al muncii, așadar, problematica raporturilor juridice de muncă ale funcționarilor publici – civili și militari – ale celor ce dețin funcții de demnitate

⁶¹ Evident, în cazul liber-profesioniștilor, munca/activitatea prestată în asociere (cu alți liber-profesioniști) și/sau cu ajutorul salariaților constituie o situație frecventă.

⁶² Cu privire la acestea și la asemănările și deosebirile dintre atare convenții și contractele individuale de muncă, a se vedea M. Ioan, *Contractul individual de muncă și convenția civilă de prestări de servicii*, Editura Wolters Kluwer, București, 2009; 319 pagini.

⁶³ Pentru eludarea legislației privitoare la plata contribuțiilor sociale (contribuția de asigurări sociale, asigurări de sănătate, pentru constituirea bugetului asigurărilor de șomaj etc.).

⁶⁴ A. Popescu, *Dreptul internațional și european al muncii*, ediția a II-a, Editura C. H. Beck, București, 2008, p. 103.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Cu privire la problematica definirii dreptului internațional al muncii, obiectul, subiectele, funcțiile etc. ale acestui drept și cu referire la raportul dintre dreptul internațional al muncii și dreptul intern a se vedea ibidem, p. 93–121.

publică, ale magistraților și ale cooperabilor, precum și – succint – dreptul internațional al muncii.

Firește, *hoc sensu* înțeles, obiectul dreptului muncii apare necesar ca numărul orelor de curs și seminar afectate acestei discipline să fie sporit simțitor (în raport cu numărul de ore afectat în prezent).

16. Suntem pe deplin conștienți că susținând cu tărie, fără șovăire, cele expuse în capitolele III și IV ale studiului de față ne asumăm riscul de a trezi opoziția dură a unor valoroase cadre didactice din învățământul superior ce predau, la ora actuală, disciplina „dreptul muncii” la facultățile de drept din România și care vor fi siliți – dacă s-ar accepta viziunea noastră monistă – să-și refacă radical, într-o altă arhitectură, tratatele, cursurile și manualele lor privitoare la disciplina „dreptul muncii”.

De asemenea, ne așteptăm, concomitent, și la opoziția puternică a cadrelor universitare care predau dreptul administrativ, întrucât ar trebui să renunțe la capitolele privitoare la statutul funcționarilor publici din tratatele/cursurile/manualele lor de drept administrativ.

Numai că, de dragul adevărului științific, ne asumăm – cu seninătate – atare riscuri, eventual chiar majore.