

**AGENȚIA NAȚIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI**

Bd. Mircea Vodă, nr. 44
tronsonul III, sector 3
București, cod poștal 030669

tel: 0374 112 741
0374 112 714
Fax: 021 312 44 04
www.anfp.gov.ro

Biroul permanent al Senatului

570, 4.11.2024

Nr. 39063 / 21.10.2024

Domnului Mario Ovidiu Oprea
Secretar general, Senatul României

Stimate domnule secretar general,

Urmare a adresei nr. XXXV 4066/01.10.2024, înregistrată la Agenția Națională a Funcționarilor Publici cu nr. 39063/07.10.2024, prin care solicitați comunicarea eventualelor observații referitoare la propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ (b484/24.09.2024) și la propunerea legislativă privind interzicerea cumulului de funcții finanțate din bugetul de stat (b501/27.09.2024) vă comunicăm mai jos punctul de vedere al Agenției, pentru fiecare propunere legislativă.

În temeiul dispozițiilor art. 401 alin. (1) lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, Agenția Națională a Funcționarilor Publici emite puncte de vedere cu privire la proiectele de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici.

1. *Propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ (b484/24.09.2024):*

Prin propunerea legislativă se urmărește completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare prin introducerea art. 411¹ cu următorul cuprins:

Art. 411¹ Sistemul electronic național de evidență a orelor de munca prestate zilnic de fiecare salariat din sectorul public.

(1) *Evidența orelor de munca prestate zilnic de fiecare salariat plătit din fonduri publice se realizează pe baza Sistemului electronic național de evidență a orelor de muncă prestate zilnic de fiecare salariat din sectorul public pentru categoriile de personal prevăzute în legislația cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.*

(2) *Prezentul articol se aplica personalului plătit din fonduri publice prevăzut la art. 382 lit. a) -g) și i)) precum și funcționarilor publici, cu excepția personalului prevăzut la art. 382 lit. a) din cadrul instituțiilor publice de apărare, ordine publică și securitate națională.*

(3) Agenția Națională a Funcționarilor Publici administrează, dezvoltă și operează Sistemul electronic național de evidență a orelor de muncă prestate zilnic de fiecare salariat din sectorul public.

(4) Normele privind întocmirea, actualizarea și administrarea Sistemului electronic național de evidență a orelor de muncă prestate zilnic de fiecare salariat din sectorul public, precum și detalierea operațiunilor necesare punerii în aplicare se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerului de resort."

Referitor la Expunerea de motive, semnalăm ca aceasta nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la impactul financiar asupra bugetului general consolidat și nici cu privire la consultările derulate, concluziile studiilor și lucrărilor de cercetare, ceea ce conduce la concluzia nerespectării exigenței de tehnică legislativă referitoare la obligația fundamentării actelor normative.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012, „Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]”.

Totodată, semnalăm că potrivit art. 6 alin. (l) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”, iar potrivit art. 24 alin. (1), soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problemă a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative.

De asemenea, potrivit art. 6 alin (4) din Legea 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern. Guvernul definește tipurile și structura documentelor de politică publică.

Având în vedere că pentru punerea în aplicare a propunerii legislative se preconizează modificări legislative și investiții la nivelul fiecărei instituții și crearea unui sistem centralizat la nivel național, cu implicări financiare și în recrutarea de personal necesar implementării întregului sistem, apreciem că propunerea legislativă are implicații asupra bugetului general consolidat și asupra legislației în vigoare, motive pentru care sunt încălcate normele de tehnică legislativă menționate în prevederile legale mai sus indicate.

Totodată considerăm că situația descrisă în expunerea de motive este prevăzută în legislația actuală și reglementată suficient, acoperind inclusiv cauza ce a determinat prezenta propunere legislativă.

Semnalăm că în legislația actuală există prevederi care reglementează modalitatea de evidențiere a orelor de muncă prestate zilnic de fiecare salariat stabilind această obligație în sarcina angajatorului, legislație aplicabilă deopotrivă și *”fiecăru salariat din sectorul public pentru categoriile de personal prevăzute în legislația cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice”*, prin prisma prevederilor cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, respectiv:

”Art. 1 alin. (2)

(2) *Prezentul cod se completează cu Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, precum și cu alte reglementări de drept comun aplicabile în materie.*

Art. 377 :

Raportul de serviciu se exercită cu durată normală a timpului de muncă, stabilită de Legea nr. 53/2000 republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu excepțiile prevăzute de prezentul cod.

Art. 542:

Contractul individual de muncă se încheie între persoana care îndeplinește condițiile pentru a fi angajată pe o funcție contractuală și autoritatea sau instituția publică, prin reprezentantul său legal, în condițiile prevăzute de Legea nr. 53/2000 republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu respectarea următoarelor cerințe specifice”

Astfel, Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, cu modificările și completările ulterioare, prevede în art. 119 că *angajatorul are obligația să țină evidența orelor de muncă prestate de fiecare salariat.*

Întrucât Codul muncii distinge între muncă de noapte, muncă suplimentară și muncă prestată în sărbătorile legale, *orele de muncă trebuie evidențiate distinct.*

De altfel, nerespectarea prevederilor art. 119 este sancționată ca fiind contravenție de art. 260 din Codul muncii, cu modificările și completările ulterioare.

Evidența orelor de muncă de către angajator își găsește rațiunea în aceea că, în baza evidenței orelor de muncă prestate, angajatorul calculează angajatului salariul, ținând cont de toate documentele sale interne.

Pentru se putea verifica în ce măsură evidența angajatorului reflectă realitatea, ea trebuie însoțită de documente justificative care se păstrează la nivelul fiecărui angajator.

Aceste prevederi din Codul muncii se aplică *mutatis mutandis* și *salariaților din sectorul public.*

În sprijinul celor arătate este și Curtea de Justiție a Uniunii Europene care a arătat că „în ceea ce privește noțiunea „timp de lucru”, în sensul art. 2 pct. 1 din Directiva 2003/88, trebuie amintit că, în mod repetat, Curtea s-a pronunțat în sensul că această directivă definește respectiva noțiune ca fiind orice perioadă în care lucrătorul se află la locul de muncă, la dispoziția angajatorului și își exercită activitatea sau funcțiile, în conformitate cu legislațiile și/sau practicile naționale, și că această noțiune trebuie înțeleasă prin opoziție cu noțiunea de perioadă de repaus, acestea excluzându-se reciproc (Hotărârea Jaeger, C-151/02, EU:C:2003:437, punctul 48, Hotărârea Dellas și alții, C-14/04, EU:C:2005:728, punctul 42, precum și Ordonanța Vorel, C-437/05, EU:C:2007:23, punctul 24, și Ordonanța Grigore, C-258/10, EU:C:2011:122, punctul 42).”

Totodată, Agenția Națională a Funcționarilor Publici are conferite în legislația actuală doar atribuțiile și competențele prevăzute de art. 401 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, evidența orelor de muncă prestate zilnic de salariații din sectorul public nefiind una dintre ele, această evidență fiind atributul exclusiv al instituției în cadrul căreia acest personal își desfășoară activitatea.

În acest context, obligația stabilită de prevederile art. 119 Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, cu modificările și completările ulterioare, este una în conformitate cu dreptul comunitar și legislația comunitară, angajatorul și/sau instituția publică, fiind cel/cea care este obligată să țină evidența timpului de lucru a salariaților săi, crearea unui sistem electronic național de evidență a orelor de muncă prestate zilnic de fiecare salariat din sectorul public pentru categoriile de personal prevăzute în legislația cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice și care să fie administrat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici neavând nici o finalitate, punerea în practică a propunerii

legislative putând genera o serie de dificultăți ce nu au fost anticipate și analizate în expunerea de motive.

În concluzie, considerăm că propunerea legislativă încalcă normele de tehnică legislativă, problematica fiind reglementată în sistemul de drept actual, acoperind inclusiv situația premisă ce stă la baza acestei propuneri, iar soluția legislativă preconizată nu este de natură a conduce la atingerea obiectivelor menționate în nota de fundamentare și urmărite prin propunerea de modificare și îmbunătățirea legislației actuale.

2. Propunerea legislativă privind interzicerea cumulului de funcții finanțate din bugetul de stat (b501/27.09.2024).

Prin propunerea legislativă se urmărește adoptarea unei legi prin care să se reglementeze, ca regulă generală, interzicerea cumulului de funcții finanțate din bugetul de stat și instituirea unor excepții de la această regulă.

Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că potrivit art. 6 alin. (l) teza I din Legea nr. 24/2000, privind normele de tehnică legislativă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”*, iar potrivit art. 24 alin. (1), soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative.

Totodată, expunerea de motive nu respectă prevederile art. 13 litera a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, în sensul în care propunerea legislativă trebuie corelată cu prevederile actelor normative cu care se află în conexiune.*

De asemenea, nu respectă prevederile art. 16 din aceeași lege conform căruia *în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere, iar în cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.*

Totodată, semnalăm că potrivit art. 6 alin. (l) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”*, iar potrivit art. 24 alin. (1), soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative.

Având în vedere că pentru punerea în aplicare a propunerii legislative se preconizează modificări ale actualei legislații, apreciem că propunerea legislativă încalcă normele de tehnică legislativă menționate în prevederile legale mai sus indicate și *nu folosește un limbaj și stil specific normativ, clar, concis și precis, care să excludă echivocul.* Propunerea legislativă conține un limbaj opus celui prevăzut de art. 36 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, putând fi exemplificate următoarele expresii și exprimări: *„Se instituie imposibilitatea ca o persoană”, „în condițiile în care acestea sunt retribuite prin indemnizații sau salarii de la bugetul de stat”, „Nu fac obiectul prezentei legi, fiind exceptate”, „funcții bugetate de la bugetul de stat”, (n.r. sunt exceptate) ”....interzicerea cumulului pensiei cu salariul”.*

Totodată, propunerea legislativă vine în contradicție cu legislația actuală care reglementează diferite categorii de funcționari publici și care, potrivit propunerii, aceștia ar fi exceptați de la cumulul funcțiilor: ***"n.r.sunt exceptate persoanele alese în funcții de autoritate sau demnitate publică, precum și celor pentru care durata durată mandatului este stabilită expres prin Constituție"***.

Fiind instituită ca excepție, noma previzionată prin proiectul de lege este neclară, ba chiar contrară dreptului intern și comunitar, deoarece s-ar institui, prin lege, dreptul ca ***persoanele alese în funcții de autoritate sau demnitate publică, precum și celor pentru care durata durată mandatului este stabilită expres prin Constituție"*** să cumuleze două sau mai multe contracte individuale de muncă, rapoarte de serviciu sau să fie beneficiarul a două sau mai multe acte de numire în cadrul autorităților...." deși acestea sunt interzise expres prin acte normative în vigoare, în funcție de categoria din care face parte persoana aleasă sau numită în funcția publică.

Cu titlu de exemplu:

- incompatibilitățile pentru funcția de președinte al consiliului județean sunt specificate în Legea nr. 161/2003, articolul 87, conform căruia nu poate exercita următoarele funcții sau calități în timpul exercitării mandatului: funcția de prefect sau subprefect; calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia; funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație ori cenzor sau orice funcție de conducere ori de execuție la societățile reglementate de Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, la regiile autonome de interes național, la companiile și societățile naționale, precum și la instituțiile publice, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deține participație; funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la o societate comercială; calitatea de comerciant persoană fizică; calitatea de membru al unui grup de interes economic; calitatea de deputat sau senator; funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcție asimilată acestora; orice alte funcții publice sau activități remunerate, în țară sau în străinătate, cu excepția funcției de cadru didactic sau a funcțiilor în cadrul unor asociații, fundații sau alte organizații neguvernamentale.

-incompatibilitățile pentru funcția de consilier local sunt specificate în Legea nr. 161/2003. Conform articolului 88, un consilier local nu poate exercita în același timp: funcția de primar; funcția de prefect sau subprefect; calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local ori al prefecturii din județul respectiv; - funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes județean ori înființate sau aflate sub autoritatea consiliului județean sau la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă, cu excepția reprezentanților în

adunarea generală a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială respectivă deține participație; funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la o societate comercială de interes local ori la o societate comercială de interes național care își are sediul sau care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; funcția de reprezentant al statului la o societate comercială care își are sediul ori care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; calitatea de deputat sau senator; funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora.

-calitatea de funcționar public este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții publice sau calități decât cea în care a fost numit, precum și cu funcțiile de demnitate publică (art. 94 alin. (1) din Legea nr. 161/2003). Incompatibilitatea la funcționarii publici se manifestă prin faptul că nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura alte activități, remunerate sau neremunerate (art. 94, alin. (2)): a) în cadrul autorităților sau instituțiilor publice b) în cadrul cabinetului demnitarului, cu excepția cazului în care funcționarul public este suspendat din funcția publică, în condițiile legii, pe durata numirii sale ; c) în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ din sectorul public; d) în calitate de membru al unui grup de interes economic. Starea de incompatibilitate nu se aplică pentru cazurile prevăzute de literele a) și c) dacă: este desemnat printr-un act administrativ, emis în condițiile legii, să reprezinte interesele statului în legătură cu activitățile desfășurate de operatorii economici cu capital ori patrimoniu integral sau majoritar de stat, în condițiile rezultate din actele normative în vigoare; este desemnat printr-un act administrativ, emis în condițiile legii, să participe în calitate de reprezentant al autorității ori instituției publice în cadrul unor organisme sau organe colective de conducere constituite în temeiul actelor normative în vigoare; exercită un mandat de reprezentare, pe baza desemnării de către o autoritate sau instituție publică, în condițiile expres prevăzute de actele normative în vigoare.

-funcționarii publici care, în exercitarea funcției publice, au desfășurat activități de monitorizare și control cu privire la societăți comerciale sau alte unități cu scop lucrativ de natura celor prevăzute la alin. (2) lit. c) nu pot să-și desfășoare activitatea și nu pot acorda consultanță de specialitate la aceste societăți timp de 3 ani după ieșirea din corpul funcționarilor publici. Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice, al creației literar-artistice (art. 96 al Legii nr. 161/2003). De asemenea, pot exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate, potrivit fișei postului.

În concluzie, considerăm că propunerea legislativă este reglementată în sistemul de drept actual, acoperind inclusiv situația premisă ce stă la baza acestei propuneri, iar soluția legislativă preconizată nu este de natură a conduce la atingerea obiectivelor menționate în expunerea de motive privind îmbunătățirea legislației actuale.

Cu deosebită considerație

Președinte,
Vasile-Felix COZMA
Inregistrat cu: 39063 / 21.10.2024,
Semnat de: Vasile-Felix Cozma

Data: 21.10.2024 15:44:20
Dispozitiv: DELL3080-30197

6 / 7