



The Peculiarities of Telework for Civil Servants

Stefania-Cristina MIRICA¹

Abstract: The need for a detailed and coherent regulation in the field of teleworking was evident in the context of the recent years which imposed many changes in the way we conduct our daily activities. In the field of labor relations, there was a legislative framework that allowed the activity to be carried out through remote working methods and this was improved in the last period to comply with the demands of this domain. In the matter of public servants, the legislative consecration of the way of carrying out the activity by teleworking or working from home was later established, by the provisions of Law no. 283/2022. Taking into consideration the new legal framework, this article contains an analysis of the specific aspects that apply in the case of civil servants regarding this matter. Also, the article contains a review of the conditions established by the Administrative Code and it emphasizes the differences and similarities of the teleworking in case of civil servants according to the provisions of labor law.

Keywords: civil servants; teleworking; flexibility; work relations; derogatory rules

1. Introducere

Deși modalitățile flexibile de lucru au constituit o preocupare mai veche în sistemele de drept ale statelor lumii, în România, fenomenul de telemuncă a dobândit o amploare deosebită în contextul generat de pandemie. În condițiile progresului înregistrat în domeniul tehnologiei informațiilor și comunicațiilor, această modalitate de desfășurare a activității la distanță a răspuns la mai multe probleme ridicate de realitățile din societatea contemporană (Marica, 2019, pg. 249-250).

¹ Senior Lecturer, PhD, "Dunarea de Jos" University of Galati, Romania, Address: 47 Domneasca Str., Galati 800201, Romania, Corresponding author: stefania_mirica@yahoo.com.



Copyright: © 2024 by the authors.
Open access publication under the terms and
conditions of the Creative Commons
Attribution (CC BY) license
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

Telemunca este concepută ca o formă flexibilă de desfășurare a activității care creează premisele unor relații de muncă concordante cu circumstanțele sociale și economice contemporane (Ciochină-Barbu & Popescu, 2019).

În România, telemunca și munca la domiciliu aveau consacrare legislativă dinainte de pandemie, dar aceste modalități de desfășurare a activității nu erau utilizate la scară largă. Totuși, exista un cadru normativ care stabilea condițiile desfășurării activității prin muncă la domiciliu și prin telemuncă, ceea ce a permis adaptarea mai facilă a acestor raporturi la necesitățile generate de impunerea regulilor de distanțare socială. În contextul pandemiei, s-a înregistrat o creștere masivă a numărului de persoane care își desfășurau activitatea într-una din aceste modalități. Aplicarea practică a dispozițiilor legale în materie a relevat unele carențe în sistemul legislativ, ceea ce a determinat modificarea și completarea prevederilor normative.

În schimb, în materia funcției publice, reglementarea a întârziat să apară, fiind adoptată abia la finalul anului 2022, prin Legea nr.283/2022¹ care a modificat și completat dispozițiile din Codul muncii² și pe cele din Codul administrativ³. Anterior, pentru respectarea regulilor privind distanțarea socială, pentru autoritățile și instituțiile publice au fost luate alte măsuri, precum decalarea programului de lucru.

Raportat la statutul funcționarilor publici, Legea nr.283/2022 a prezentat multiple elemente de noutate legislativă, scopul adoptării acestei reglementări fiind acela de a transpune în legislația română două directive ale Uniunii Europene referitoare la transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă în Uniunea Europeană⁴ și la necesitatea asigurării unui echilibru dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor⁵.

Principalele aspecte inovative aduse de această reglementare sunt cele privind statuarea posibilității de a exercita raportul de funcție publică în regim de telemuncă și de muncă la domiciliu precum și instituirea obligației de informare a funcționarilor publici cu privire la elementele raportului de serviciu.

Raportat la cele două modalități de desfășurare a activității, în literatura de specialitate, s-a arătat că singura prevedere cu adevărat nouă adusă de această

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1013 din 19 octombrie 2022.

² Legea nr.53/2003 republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.345 din 18 mai 2011.

³ O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019.

⁴ Directiva (UE) 2019/1.152 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 186 din 11 iulie 2019.

⁵ Directiva (UE) 2019/1.158 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 188 din 12 iulie 2019.

reglementare este reflectată în consacrarea expresă a acestora, deoarece, în fapt, anterior apariției acestei legi, normele din legislația muncii puteau fi aplicate în conformitate cu dispozițiile art.367 din Codul administrativ care statuează că dispozițiile referitoare la funcția publică se completează cu cele din legislația muncii și cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz (Feurdan, 2023, p. 47).

2. Considerații privind modalitățile de exercitare ale raportului de funcție publică

Prin Legea nr.283/2022, dispozițiile art.374 din Codul administrativ au fost completate cu prevederea expresă a faptului că raportul de serviciu poate fi exercitat și în regim de telemuncă, în condițiile stipulate de cod. De asemenea, se arată că raportul de serviciu poate fi exercitat și regim de muncă la domiciliu, ipoteză în care sunt aplicabile dispozițiile din Codul muncii, respectiv art.108-110.

Totodată, remarcăm faptul că legiuitorul a prevăzut o largă posibilitate de apreciere pentru conducătorii autorităților și instituțiilor publice de a stabili, prin act administrativ, și alte moduri de organizare flexibilă a timpului de lucru. (Feurdan, 2023)

Doctrina definește munca la domiciliu prin raportare la elementele sale caracteristice stabilite de legislația în vigoare, arătându-se că ceea ce particularizează munca la domiciliu este locul desfășurării activității, care nu este la sediul angajatorului ci la domiciliul salariatului (Țiclea, 2020, p. 553).

În literatura de specialitate, s-a indicat faptul că normele privind munca la domiciliu stabilite de legiuitorul român corespund, în mare parte, cu dispozițiile adoptate în alte state europene. (Țop, 2022, p. 274).

Doctrina de dreptul muncii, a calificat telemunca este considerată o varietate a muncii la domiciliu (Țiclea, 2020, p. 553). Aceasta a dobândit o configurație proprie deoarece implică stabilirea unor elemente specifice, determinate de modul în care se desfășoară activitatea, prin utilizarea metodelor de comunicație la distanță.

În sistemul normativ român, telemunca este reglementată prin Legea nr.81/2018, fiind definită de art.2 ca cea : „*forma de organizare a muncii prin care salariatul, în mod regulat și voluntar, își îndeplinește atribuțiile specifice funcției, ocupației sau meseriei pe care o deține în alt loc decât locul de muncă organizat de angajator, folosind tehnologia informației și comunicațiilor*”.

Prin completările realizate în domeniul funcției publice, remarcăm faptul că, în cazul telemuncii, legiuitorul nu a făcut trimitere la reglementarea cadru în materie, reprezentată de dispozițiile Legii nr.81/2018, așa cum a procedat în cazul muncii la

domiciliu, ci a indicat că, în cazul funcționarilor publici, această modalitate de desfășurare a activității este supusă normelor speciale din Codul administrativ, așa cum au fost completate prin Legea nr.283/2022. De aceea, ne vom axa, în analiza noastră, pe raportul de serviciu în regim de telemuncă, fiind evident faptul că legiuitorul a dorit să instituie reguli diferite, derogatorii pentru funcționarii publici.

În literatura de specialitate, a fost criticată noua reglementare din perspectiva faptului că instituie un cadru normativ insuficient pentru desfășurarea raportului de serviciu în regim de telemuncă, lăsând multe dintre elementele necesare pentru punerea în aplicare a acestuia la aprecierea autorităților și instituțiilor publice (Feurdan, 2023, p. 50).

3. Elementele specifice ale telemuncii în cazul raportului de funcție publică

Stabilirea unor norme proprii pentru activitatea desfășurată în regim de telemuncă de funcționarii publici a indicat intenția legiuitorului de a institui un set de reguli diferit față de reglementarea ce se aplică în cazul salariaților. Din analiza comparativă dispozițiilor legale, pot fi identificate o serie de particularități care conturează regimul juridic al acestei instituții în domeniul funcției publice.

Un element comun celor două reglementări este acela că desfășurarea activității în regim de telemuncă, în ambele ipoteze, are la bază un acord între părțile implicate în raportul de serviciu și, respectiv în raportul de muncă. Ceea ce este specific este determinat de procedura acordului care este diferită în cazul funcționarilor publici față de salariați.

În relațiile de muncă, desfășurarea activității în regim de telemuncă se realizează prin acordul părților concretizat fie prin încheierea contractului individual de muncă, fie prin act adițional încheiat ulterior, sens în care dispune art.3 alin.1 din Legea nr.81/2018. Mai mult, prin art.3 alin.2 se subliniază faptul că refuzul salariatului de a presta activitatea în condiții de telemuncă nu poate constitui temei pentru modificarea unilaterală a contractului și nici motiv pentru sancționarea acestuia.

Pentru funcționarii publici, actul care stă la baza numirii și exercitării raportului de serviciu este un act administrativ emis de o autoritate publică (Vedinaș, 2020, p. 313).

Prin Codul administrativ a fost reglementat conținutul actului de numire în funcția publică, prin art.529 din Codul administrativ fiind stabilite mențiunile pe care acesta trebuie să le cuprindă. În condițiile noii reglementări, având în vedere completarea dispozițiilor art.374 din Codul administrativ, conținutul actului de numire în funcția publică trebuie să cuprindă și mențiuni cu privire la modul în care se desfășoară activitatea aferentă funcției publice, în sensul în care trebuie precizat dacă funcționarului își va îndeplini atribuțiile la sediul autorității, în regim de telemuncă sau muncă la domiciliu (Mirică, 2023, p. 552).

Datorită caracterului unilateral al actului de numire în funcția publică, acordul se va realiza în baza a două elemente: solicitarea formulată de funcționarului public prin care își manifestă voința de a desfășura activitatea în regim de telemuncă și aprobarea cererii de către conducătorul autorității sau instituției publice. Având în vedere aceste aspecte, conform dispozițiilor art.374 alin.5 din Codul administrativ, **acordul se consideră întrunit prin aprobarea cererii formulate de funcționarul public.**

Un alt aspect specific pentru regimul de telemuncă în cazul funcționarilor publici se referă la instituirea unor anumite categorii de funcționari care pot opta pentru desfășurarea activității în această modalitate. În acest sens, art.374 alin.8 din Codul administrativ stabilește situațiile în care solicitarea funcționarului public poate fi aprobată de autoritate sau instituția publică. Astfel, se indică următoarele categorii de funcționari:

- a) au copii cu vârsta de până la 11 ani;
- b) acordă îngrijire unei rude cu care locuiește în aceeași gospodărie;
- c) cei a căror stare de sănătate nu le permite deplasarea la sediul sau instituției publice din cauza unei boli grave sau în situație de graviditate;
- d) desfășoară activități în referire la care conducătorul autorității sau instituției publice a stabilit că pot fi realizate în regim de telemuncă.

Se poate observa că, în ultima categorie, sunt incluse acele persoane care pot, conform atribuțiilor care le revin, să desfășoare activitate prin tehnologia comunicațiilor și informațiilor, iar această determinare a funcțiilor se realizează prin act administrativ al conducătorilor autorităților și instituțiilor publice.

Având în vedere noutatea reglementării și condițiile economico-financiare actuale, la data de 15 mai 2023, a fost adoptată O.U.G. nr.34/2023¹ prin care s-a stabilit că, pentru anul 2023, de la momentul intrării în vigoare a ordonanței, se instituie o derogare de la prevederile art. 374 alin.5 din Codul administrativ, în sensul în care persoanele care desfășoară activității în regim de telemuncă se stabilesc de către conducătorii autorităților și instituțiilor publice, **indiferent de modul de finanțare și subordonare.**

În reglementarea comună, nu sunt impuse condiții speciale care trebuie să fie îndeplinite de salariat pentru a se încheia un contract cu clauză de telemuncă, acesta având la bază acordul expres al părților în acest sens, esențial fiind ca activitatea desfășurată să poată fi prestată prin utilizarea tehnologiei informației și comunicațiilor.

Trebuie să menționăm că, recent, pentru a se asigura condițiile necesare pentru menținerea unui echilibru între viața profesională și cea de familie, Codul muncii a fost completat cu un nou articol prin Legea nr.241/2023², art.118¹ prin care se conferă salariaților care au în întreținere copii în vârstă de până la 11 ani, dreptul de a

¹ Publicată în M.Of. al României, Partea I, nr.415 din 15 mai 2023.

² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.673 din 21 iulie 2023.

desfășura activitatea în regim de telemuncă sau muncă la domiciliu pentru 4 zile pe lună.

Din analiza celor două reglementări, rezultă existența unor aspecte particulare și în ceea ce privește **durata** în care se poate exercita raportul de serviciu în regim de telemuncă, întrucât pentru funcționarii publici, este prevăzută o durată maximă de 5 zile pe lună. Și cu privire la durata pentru care poate fi aprobată desfășurarea activităților în regim de telemuncă a fost stabilită prin o derogare prin O.U.G. nr.34/2023 pentru anul 2023, de la data intrării în vigoare a actului normativ. În acest sens, pentru perioada indicată, durata activității desfășurate acest regim se stabilește de către conducătorii autorităților și instituțiilor publice, indiferent de modul de finanțare și subordonare.

Inițial, în domeniul relațiilor de muncă, era prevăzută o durată de minim o zi pe lună pentru desfășurarea activității în această modalitate, dar, în prezent, în urma modificărilor dispuse, legislația nu stabilește nicio limită, durata efectivă fiind stabilită de părți, în baza acordului lor. Cadrul normativ se limitează în a preciza faptul că pentru a putea fi considerată telemuncă, desfășurarea activităților în această modalitate trebuie să aibă un caracter regulat.

Din analiza textului legal aplicabil în materie, rezultă că, în cazul funcționarilor publici, în conformitate cu art.374 alin.11 din Codul administrativ, funcționarii publici care desfășoară activitatea în regim de telemuncă beneficiază de toate drepturile conferite de lege, mai puțin de sporul de condiții grele, vătămătoare și periculoase. Legislația specifică în materia salariaților dispune că, telesariatul beneficiază de aceleași drepturi care sunt recunoscute salariaților care își desfășoară activitatea la sediul angajatorului, stabilite de lege, regulamentul intern și contractul colectiv de muncă aplicabil.

Reglementarea din Codul administrativ conține, succint, enumerarea obligațiilor care le revin funcționarilor publici, precum condițiile pe care trebuie să le respecte autoritățile și instituțiile publice în care desfășoară activități în regim de telemuncă.

Conform art.374 alin 9 Codul administrativ funcționarii publici trebuie să dețină toate mijloacele necesare pentru realizarea sarcinilor aferente postului, au obligația de a răspunde la orice solicitare referitoare la activitatea profesională primită de la superiorii ierarhici, în timpul programului de lucru, transmisă prin mijloace de comunicare la distanță și de a respecta normele de organizare și funcționare adoptate la nivelul instituției în cadrul căreia își desfășoară activitate. De asemenea, în condițiile desfășurării activității prin utilizarea procedurilor de comunicare la distanță, se pune accentul pe obligația de a respecta normele referitoare la protecția datelor cu caracter personal. Totodată, funcționarii sunt ținuti să respecte procedurile specifice și alte norme aplicabile în această materie.

În cazul autorităților și instituțiilor publice, obligațiile sunt enumerate de prin alin.10 al art.374 din Codul administrativ Acestea se referă, în principal, la modalitatea de control a activității prestate, la modul în care sunt evidențiate orele de activitate și la necesitatea asigurării unei instruiți privind sănătatea și securitatea în muncă. Pentru desfășurarea activității în condiții optime, autoritățile trebuie să se

asigure că funcționarii au echipamentele și mijloacele necesare regimului de telemuncă sau să le pună la dispoziția acestora.

Conform prevederilor legale, adoptarea măsurilor subsecvente în vederea punerii în aplicare a dispozițiilor privind desfășurarea activității în regim de telemuncă este dată în competența fiecărei autorități sau instituții publice prin adoptarea unor proceduri care trebuie să conțină, în mod obligatoriu, măsuri cu privire la elementele prevăzute la art.374¹ din Codul administrativ. Sintetic, acestea se referă la: formatul cererii pentru exercitarea raportului de funcție publică în regim de telemuncă sau de muncă la domiciliu, mijloacele necesare îndeplinirii atribuțiilor potrivit fișei de post și modalitățile de control, monitorizare și raportare.

Legea nr.81/2018 prevede obligațiile părților implicate în raportul de muncă cu clauză de telemuncă în conținutul art.7 și 8. Din perspectiva acestora, remarcăm faptul că reglementarea din lege este mai detaliată decât cea din Codul administrativ care stabilește aceste îndatoriri într-o modalitate mai generică.

În fine, dispozițiile legale privind telemunca în cazul salariaților conțin și enumerarea faptelor care constituie contravenții și sancțiunile aplicabile pentru nesocotirea obligațiilor impuse de lege.

4. Concluzii

Noile dispoziții legale au rolul de contura, în faza incipientă, regimul juridic al telemuncii în privința raportului de funcție publică. Deși la acest moment considerăm că nu sunt suficiente elemente pentru a acoperi toate necesitățile determinate de punerea în aplicare efectivă, considerăm că stabilirea concretă și expresă în legislație constituie un aspect pozitiv, care ia în considerare dezideratele propuse atât la nivelul Uniunii Europene cât și la nivel național privind îmbunătățirea activității în cadrul autorităților și instituțiilor publice.

O astfel de reglementare se impunea față de contextul actual al desfășurării activităților aferente funcției publice, având în vedere faptul că, se pune din ce în ce mai mult accentul pe flexibilitate, debirocratizare și, mai ales, pe digitalizare în administrație publică.

Concluzionând, apreciem că acest cadru normativ aplicabil în domeniul telemuncii în raportul de funcție publică poate fi îmbunătățit astfel încât să corespundă gradului de dezvoltare actual al societății. De asemenea, se impune stabilirea unor reguli cât mai clare și precise în baza cărora autoritățile și instituțiile publice să decidă cu privire la solicitările privind desfășurarea activității în regim de telemuncă.

5. Referințe

Ciochină-Barbu, I., & Popescu, A. M. (2019). *Dreptul muncii/Labour law* (3 ed.). Bucharest: C.H. Beck.

Feurdan, C.-C. (2023). Art. 369-382. In V. Vedinas, *Codul administrativ comentat: explicații, jurisprudență, doctrină/ The administrative code commented: explanations, jurisprudence, doctrine* (Vol. II, p. 47). Bucharest: Universul Juridic.

Marica, M.-E. (2019). *Contracte de muncă atipice/Atypical employment contracts*. Bucharest: Universul Juridic.

Mirică, Ș.-C. (2023). Art.528-537. In V. Vedinaș, *Codul administrativ comentat: explicații, jurisprudență, doctrină/ The administrative code commented: explanations, jurisprudence, doctrine* (Vol. II, p. 47). Bucharest: Universul Juridic.

Țiclea, A. (2020). *Codul muncii. Legislație conexă. Comentarii. Jurisprudență/ Labor Code. Related Legislation. Comments. Jurisprudence*. Bucharest: Universul Juridic.

Țop, D. (2022). *Tratat de dreptul muncii. Doctrină și jurisprudență/ Labor law treaty. Doctrine and jurisprudence*. (Ediția a IV-a, revăzută și adăugită/4th Edition, Revised and Added). Bucharest: Universul Juridic.

Vedinaș, V. (2020). *Drept administrativ/ Administrative law* (12th Ed. revised and updated). Bucharest: Universul Juridic.