



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

Nr. 476/C/2035/III-5/2016

Punct de vedere expediat la Înalta Curte de Casație și Justiție la data de 09.08.2016

Doamnei

judecător Iulia Cristina TARCEA  
PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

Stimată doamnă președinte,

În referire la adresa dvs. nr. 470 din 11 mai 2016, am onoarea să vă transmit alăturat **punctul de vedere formulat de Ministerul Public** în problema de drept care formează obiectul **dosarului nr. 15/2016** al Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii privind „**Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1, art.278 alin.(2) și art.231 din Codul Muncii, art.2 alin.1 lit.f) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ raportat la prevederile Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali și art.109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici**”, sesizarea având termen pentru depunerea raportului la data de **1 septembrie 2016** și termen de soluționare la data de **26 septembrie 2016**.

Potrivit actului de sesizare reprezentat de recursul în interesul legii declarat de **Colegiul de Conducere al Curții de Apel Constanța**, în această problemă de drept s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu privire la următoarele aspecte:

- *natura raporturilor juridice stabilite între primar/viceprimar și unitatea administrativ teritorială, respectiv dacă acestea intră sub incidența normelor care*



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

*reglementează raporturile de muncă, a normelor de drept administrativ sau a normelor dreptului comun civil;*

*- natura și competența de soluționare a litigiilor născute în legătură cu aceste raporturi juridice, atât în timpul exercitării funcției cât și după încetarea funcției, respectiv dacă sunt conflicte de muncă supuse jurisdicției muncii, litigii de contencios administrativ, supuse procedurii contenciosului administrativ sau litigii civile de drept comun supuse procedurii civile comune, competența fiind determinată în mod corespunzător în favoarea instanțelor specializate în soluționarea conflictelor de muncă, a instanțelor de contencios administrativ sau instanțelor civile de drept comun.*

Autorul sesizării arată că aceste divergențe jurisprudențiale s-au ivit în cauze privind drepturile salariale sau răspunderea patrimonială a foștilor primari și viceprimari, litigiile fiind generate în legătură cu raporturile juridice pe care aceștia le-au avut cu unitatea administrativ teritorială în timpul mandatului, problema fiind comună având în vedere statutul comun al acestor două funcții.

În această privință, s-au conturat trei opinii cu următoarele motivări:

1. Într-o primă opinie, s-a considerat că **litigiile privind drepturile salariale sau răspunderea patrimonială a primarilor/viceprimarilor și foștilor primari sau viceprimari constituie conflicte de muncă, urmând a fi aplicate regulile de competență și cele de procedură speciale, precum și normele de drept material din Codul Muncii.**

În motivarea unora dintre aceste soluții, s-a arătat că primarii și viceprimarii au cu instituția publică în serviciul căreia se află un raport de muncă atipic, deci un raport de natură contractuală care a luat naștere odată cu validarea mandatului, dată de la care se formează acordul de voință al părților.

În alte motivări, s-a arătat că raporturile dintre primar și unitatea administrativ teritorială sunt, în esență, raporturi de muncă, implicând desfășurarea unei activități remunerate, chiar dacă nu în temeiul unui contract individual de muncă, ci ca urmare a alegerii în funcție.



În conformitate cu art. 278 alin. (2) din Codul muncii, prevederile prezentului cod se aplică, cu titlu de drept comun, și acelor raporturi juridice de muncă neîntemeiate pe un contract individual de muncă, în măsura în care reglementările speciale sunt incomplete și aplicarea lor nu este incompatibilă cu specificul raporturilor de muncă respective.

Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali și Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, ca legi speciale, nu cuprind dispoziții derogatorii, astfel încât Codul muncii reprezintă legea generală, aplicabilă și în cazul acestora.

În plus, s-a reținut că art. 1 alin. (2) din Codul muncii prevede că prezentul cod se aplică și raporturilor juridice de muncă reglementate de legi speciale numai în măsura în care acestea nu conțin norme derogatorii.

Un argument în plus pentru aplicarea art. 278 alin. (2) din Codul muncii în cazul primarului/viceprimarului (persoane alese în funcții de demnitate publică locală) îl constituie dispozițiile art. 6 lit. e) din Legea nr. 188/1999 care le exclude de la aplicarea Statutului funcționarului public.

În acest sens s-a motivat și în privința acțiunilor în justiție prin care acești aleși locali au solicitat obligarea unității administrativ teritoriale la plata unor sume de bani cu titlu de drepturi salariale.

Cu referire punctuală la atragerea răspunderii patrimoniale, unele instanțe au arătat că nu se poate reține că primarul nu răspunde decât în condițiile art. 1357 din Codul civil care reglementează răspunderea civilă delictuală pentru fapta proprie. Dimpotrivă, în conformitate cu art. 278 alin. (2) din Codul muncii, dispozițiile legale aplicabile sunt cele ale art. 254 alin. (1) din acest cod, care consacră răspunderea patrimonială, ca o formă a răspunderii civile contractuale, aplicarea acestei forme de răspundere nefiind incompatibilă cu specificul raporturilor dintre primar și unitatea administrativ teritorială.

Faptul că Legea nr. 393/2004 stabilește în art. 55, în mod generic, că primarul răspunde, în condițiile legii, civil, administrativ sau penal, nu înseamnă că nu sunt aplicabile prevederile speciale din Codul muncii care





MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

constituie, tot în sens larg, o lege civilă, distincția fiind făcută de textul indicat numai față de legea administrativă și cea penală.

De altfel, art. 278 din Codul muncii, în alin. (1) stabilește că dispozițiile sale se întregesc cu dispozițiile legislației civile în general.

Or, art. 1349 din Codul civil constituie un text cu caracter general, reglementarea răspunderii patrimoniale a salariatului cuprinsă în art. 254 din Codul muncii completându-se, în acord cu art. 278 alin. (1) din același cod, cu normele din Codul civil.

Ca urmare, s-a considerat că, atât acțiunile în stabilirea răspunderii patrimoniale a primarilor/viceprimarilor, cât și acțiunile prin care aceste persoane solicită obligarea unității administrativ teritoriale la plata unor drepturi bănești în considerarea activității desfășurate în exercitarea mandatului pentru care au fost aleși constituie conflicte individuale de muncă, iar competența materială de soluționare a acestora în primă instanță revine tribunalului, conform prevederilor art. 95 pct. 4 din Codul de procedură civilă cu referire la art. 269 alin. (1) din Codul muncii, art. 208 și art. 210 din Legea dialogului social nr. 62/2011.

**2. Într-o a doua orientare jurisprudențială s-a stabilit că aceste litigii sunt litigii de natură civilă, urmând a fi soluționate potrivit procedurii de drept comun și competenței materiale de soluționare a acțiunilor în pretenții (după valoare), fiind aplicabile dispozițiile de drept material din Codul civil.**

Competența instanțelor de contencios administrativ a fost exclusă cu motivarea că activitatea primarilor și a viceprimarilor nu este nominalizată prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, situație în care nu se poate reține că acestora li s-ar aplica dispozițiile din Statutul funcționarilor publici.

Aceste instanțe nu sunt competente, chiar dacă pretențiile deduse judecății au fost urmarea constatărilor și măsurile dispuse prin acte de control ale Curții de Conturi, întrucât, din interpretarea dispozițiilor art. 1 alin. (4) și art. 43 lit. c) din Legea nr. 94/1992, republicată, precum și a Regulamentului de



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

aplicare a acestei legi, doar litigiile izvorâte direct din activitatea Curții de Conturi și doar pentru contestarea actelor expres indicate de lege se poate reține competența instanțelor de contencios administrativ.

În plus, competența instanțelor de contencios administrativ nu poate fi atrasă nici de împrejurarea că reclamanta este o autoritate publică locală, întrucât, în discuție, nu se află un act emis în regim de putere publică, ci un delict civil prin care s-a adus un prejudiciu bugetului unității administrativ teritoriale.

Faptul că pârâții au avut calitatea de primar/viceprimar în perioada în care s-a produs prejudiciul nu poate conduce la concluzia că litigiul ar fi unul de contencios administrativ, întrucât nici Legea nr. 393/2004 și nici Legea nr. 215/2001 nu conțin dispoziții speciale care să deroge de la normele generale.

Legea aplicabilă litigiului este Codul civil, întrucât primarul, având calitatea de reprezentant al unității administrativ teritoriale și exercitând o funcție publică aleasă, nu acționează în baza unui raport de serviciu și nici în baza unui contract de muncă, ci în temeiul unui mandat civil, situație în care în discuție se află o răspundere civilă delictuală, de competența instanțelor civile.

Competența instanțelor specializate în soluționarea conflictelor de muncă a fost înlăturată cu argumentarea că raporturile de muncă care generează competența materială a instanțelor de dreptul muncii sunt, prin definiție, raporturi de subordonare între angajatori și angajați.

Or, potrivit art. 6 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, în relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Primarul îndeplinește o funcție de autoritate publică; pe durata exercitării mandatului, acesta primește o indemnizație lunară, ca unică formă de remunerare a activității corespunzătoare funcției deținute; această indemnizație reprezintă baza de calcul pentru stabilirea drepturilor și obligațiilor ce se determină în raport cu venitul salarial; primarul și viceprimarul nu beneficiază de sporul de vechime în muncă și de alte sporuri



prevăzute de lege; durata mandatului constituie vechime în muncă și în specialitatea studiilor absolvite, conform art. 57 din Legea nr. 215/2001; potrivit Statutului aleșilor locali, pe timpul exercitării mandatului de primar, contractul individual de muncă sau actul de numire în cadrul autorității sau instituției publice se suspendă.

Din aceste motive, primarul nu poate fi considerat ca aflându-se în raporturi de muncă tipice sau atipice cu unitatea administrativ teritorială, iar pe cale de consecință, răspunderea sa patrimonială nu poate fi atrasă în condițiile prevăzute de Codul muncii.

Considerându-se, așadar, că obiectul litigiului este unul de drept comun și că acesta vizează atragerea răspunderii civile delictuale a pârâtului, competența de soluționare în primă instanță a fost stabilită după valoarea pretențiilor, potrivit art. 94 pct. 1 lit. k) și art. 95 pct. 1 din Codul de procedură civilă.

**3. Într-o a treia opinie, s-a considerat că aceste litigii sunt litigii de contencios administrativ supuse regulilor procedurale speciale.**

În motivare, s-a arătat că potrivit art. 61 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, primarul îndeplinește o funcție de autoritate publică.

Pentru cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public, art. 109 din Legea nr. 188/1999 stabilește competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, cu excepția situațiilor în care este stabilită, prin lege, competența altor instanțe.

Întrucât prejudiciul solicitat a fi reparat pe calea acțiunii în justiție a avut drept cauză raportul de serviciu al pârâtului, ca deținător al unei funcții de autoritate publică, litigiul este de competența instanței de drept comun în materie de contencios administrativ.

În unele cauze, competența acestor instanțe a fost stabilită, fie în considerarea faptului că prejudiciul a cărui reparare a fost solicitată prin cererile de chemare în judecată fusese anterior constatat prin acte de control ale Curții de Conturi, fie pentru că, anterior, președintele consiliului județean





emisese potrivit art. 85 din Legea nr. 188/1999, republicată, o dispoziție de imputare, ori pentru că prejudiciul a rezultat din încheierea sau executarea unor contracte de finanțare nerambursabilă din fondurile publice sau a unor contracte de achiziție publică, în aceste două ultime situații, competența instanțelor de contencios administrativ fiind atrasă de aplicarea dispozițiilor art. 39 din Legea nr. 350/2005 ori a prevederilor art. 286 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 și art. 2 alin. (1) lit. c) și f) din Legea nr. 554/2004, după caz.

Competența instanțelor specializate în soluționarea conflictelor de muncă și regulile de drept substanțial aplicabile răspunderii patrimoniale din art. 254 alin. (1) din Codul muncii au fost înlăturate, arătându-se că nu sunt incidente prevederile art. 278 alin. (2) din Codul muncii întrucât, pe de o parte, prin acțiunea dedusă judecății se urmărește angajarea răspunderii civile delictuale a fostului primar, prin invocarea îndeplinirii defectuoase a unor atribuții legale care îi reveneau pe parcursul derulării unui contract de achiziție publică – act administrativ, prin esență, în sensul Legii nr. 554/2004, iar, pe de altă parte, față de prevederile art. 28 alin. (1) și art. 55 din Legea nr. 393/2004, respectiv, art. 25 și art.128 din Legea nr. 215/2001, atribuțiile părților nu derivă din încheierea și executarea unui contract de muncă.

**Apreciez că prima orientare de jurisprudență este în litera și spiritul legii, pentru următoarele motive:**

### **§1. Chestiuni prealabile**

#### **§1.1 Examenul jurisprudenței și aspectele asupra cărora se relevă un caracter neunitar**

Din analiza hotărârilor judecătorești anexate actului de sesizare și a conținutului acestuia, rezultă că problemele de drept a căror rezolvare se solicită s-au ridicat în legătură cu acțiuni în justiție având obiecte diferite: pe de o parte, acțiunile prin care primarii/viceprimarii au solicitat obligarea unității administrativ - teritoriale la plata unor sume de bani/recunoașterea unor



drepturi bănești în legătură cu activitatea desfășurată ori remunerația cuvenită și, pe de altă parte, cererile și acțiunile în justiție prin care unitățile administrativ - teritoriale, în timpul sau după încetarea mandatelor, au solicitat atragerea răspunderii civile a acestor persoane, pentru prejudicii aduse patrimoniului unității administrativ teritoriale ori restituirea unor sume încasate nelegal în perioada exercitării acestor mandate.

În privința litigiilor circumscrise celei dintâi categorii, jurisprudența anexată actului de sesizare nu are un caracter neunitar, instanțele soluționându-le ca litigii de muncă<sup>1</sup>.

În schimb, în Anexele II și III sunt indicate hotărâri judecătorești pronunțate în cea de-a doua categorie de litigii, în privința acestora, jurisprudența având un caracter neunitar.

În aceste condiții, instanța supremă ar urma să aprecieze în ce măsură sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 515 din Codul de procedură civilă, pentru stabilirea naturii juridice și competenței de soluționare a ambelor genuri de cauze indicate în actul de sesizare.

Chiar și în aceste condiții, apreciez că soluționarea problemelor de drept justifică o analiză globală a raporturilor juridice de drept substanțial pe care cele două categorii de aleși locali le au cu unitatea administrativ teritorială care, în litigiile indicate, a avut calitatea de pârâtă sau de reclamantă, corespunzător fiecăruia dintre obiectele indicate.

### **§1.2. Cauza divergenței de jurisprudență**

Problema naturii raporturilor juridice stabilite între primar/viceprimar, pe de o parte, și unitatea administrativ teritorială, pe de altă parte, respectiv dacă acestea sunt raporturi de muncă, civile sau de drept administrativ rezultă din împrejurarea că Legea nr. 215/2001, privind administrația publică locală

<sup>1</sup> În acest sens sunt: decizia nr. 3027 din 19 septembrie 2012 pronunțată de Curtea de Apel Ploiești – Secția I Civilă (*Anexa I.1*), sentința civilă nr. 25/CC din 18 februarie 2016 pronunțată de aceeași instanță în soluționarea unui conflict de competență (*Anexa I.2*), decizia civilă nr. 2962 din 23 aprilie 2012 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VII-a Civilă și pentru Cauze privind Conflicte de Muncă și Asigurări Sociale, deciziile civile nr. 1784 din 26 septembrie 2013, nr. 2001 din 22 octombrie 2013 și nr. 416/A din 12 iunie 2014 pronunțate de Curtea de Apel Galați – Secția Conflicte de Muncă și Asigurări Sociale, decizia nr. 1281/R din 21 august 2012 pronunțată de Curtea de Apel Tg. Mureș – Secția I Civilă (*Anexa I.3.1.*);





MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

republicată și Legea nr. 393/2004, privind Statutul aleșilor locali nu conțin prevederi exprese prin care să fie reglementate aspectele de drept procesual și substanțial din actul de sesizare.

Prin urmare, determinarea naturii juridice a raporturilor deduse judecății se va face prin observarea și aplicarea legislației ramurii/ramurilor de drept de care aparțin instituțiile juridice analizate.

În acest context, se observă că orientarea de jurisprudență care califică aceste raporturi juridice ca fiind raporturi de muncă tipice sau atipice, identifică în privința acestora un fundament contractual ori le determină această natură pe baza dispozițiilor din Codul muncii care stabilesc vocația acestui act normativ de a constitui legea generală în privința tuturor raporturilor de muncă.

În schimb, opinia care le neagă această natură și le plasează, fie în sfera raporturilor civile de drept comun, fie în aceea a raporturilor de drept administrativ, aduce contra-argumentul constând în lipsa unui element de specificitate a acestor raporturi ce constă în relația de subordonare a angajatului față de angajator.

De asemenea, orientarea care califică aceste raporturi juridice a fiind civile este atașată și unei interpretări literale a dispozițiilor art. 55 din Legea nr. 393/2004 și art. 128 din Legea nr. 215/2001 potrivit căroră, aleșii locali (categorie căreia îi aparțin primarii și viceprimarii) răspund, în condițiile legii, administrativ, contravențional, civil sau penal, după caz, pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin. În această interpretare a legii, se consideră că, față de lipsa fundamentului contractual, răspunderea civilă vizată de cele două texte este o răspundere civilă delictuală<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Această opinie a fost agreată în unanimitate și de participanții la întâlnirea reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii cu președinții secțiilor de contencios administrativ și fiscal de la Înalta Curte de Casație și Justiție și curțile de apel care a avut loc la Suceava, în perioada 23-24 octombrie 2014. Potrivit minutei întâlnirii, argumentul este dat de faptul că, în lipsa unor dispoziții legale exprese, nu pot fi aplicate prin analogie dispozițiile speciale în materia funcției publice (primarul nefiind funcționar public) ori a achizițiilor publice și nici cele de dreptul muncii. Cu acel prilej, s-a arătat că nu se poate reține că daunele s-au produs în cadrul unui raport juridic de drept administrativ, astfel încât antrenarea răspunderii nu se poate face pe temeiul Legii nr. 554/2004, întrucât, pe temeiul acestei legi, nu se poate formula o acțiune în despăgubiri, cu titlu principal, de sine stătător, în temeiul art. 19 alin. (1), fără ca, anterior, să fi existat o acțiune având ca obiect anularea actului administrativ considerat vătămător, iar instanța să fi dispus una din măsurile prevăzute de art. 18 alin. (1) și (2).



Dimpotrivă, opinia care le califică ca raporturi juridice de muncă, pornește de la premisa că, în sensul textelor de lege indicate, răspunderea civilă este pusă în opoziție doar cu răspunderea penală, contravențională și administrativă, menționate în cuprinsul aceluiași articol, astfel încât, semnificația normelor indicate nu este aceea de a exclude răspunderea patrimonială reglementată de Codul muncii care constituie tot o răspundere civilă reparatorie *lato sensu*<sup>3</sup>.

Opinia care consideră că raporturile juridice create între primar/viceprimar și unitatea administrativ teritorială sunt raporturi de drept administrativ are în vedere, pe de o parte, plasarea funcțională a acestora în cadrul autorităților administrației publice locale, faptul că primarul și viceprimarul exercită, potrivit legii, funcții publice de autoritate, precum și împrejurarea că, într-unele dintre cauzele analizate care au avut ca obiect atragerea răspunderii civile a acestor persoane, prejudiciile invocate rezultau din încheierea și/sau executarea unor contracte de achiziție publică sau a unor contracte de finanțare nerambursabilă, acte administrative în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, modificată și completată, ori că aceste prejudicii au fost constatate și recuperarea lor a fost dispusă anterior prin acte de control ale Curții de Conturi.

### **§1.3. Precedente jurisprudențiale de unificare și de jurisprudență constituțională sub aspectele care interesează problemele de drept sesizate.**

În precedent, instanța supremă și Curtea Constituțională, având a se pronunța asupra calificării raporturilor juridice avute de persoanele care își desfășoară activitatea pe alte temeuri decât cel reprezentat de încheierea contractului de muncă, respectiv al persoanelor care exercită funcții de demnitate publică (din această categorie făcând parte primarii și viceprimarii, în calitatea lor de aleși locali, judecătorii și procurorii, personalul auxiliar de

<sup>3</sup> *Mutatis mutandis*, analizând o construcție normativă similară, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii a constatat că semnificația antrenării răspunderii civile, fiind pusă în opoziție cu răspunderea penală și contravențională privește asigurarea unei acțiuni în fața instanței de judecată pentru acordarea de despăgubiri și restabilirea situației anterioare (decizia nr. 10 din 23 mai 2016, par. 25, publicată în Monitorul oficial, partea I, nr. 505 din 5 iulie 2016);



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

specialitate din cadrul instanțelor și parchetelor și funcționarii publici) au stabilit anumite repere principale.

§1.3.1. Prin decizia nr. 16 din 18 februarie 2008<sup>4</sup>, Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiile Unite a constatat că activitatea consilierului local nu se desfășoară în urma încheierii unui contract de muncă, a unui contract civil sau a unui contract de drept public. Între consiliul local și consilier nu există raporturi specifice celor dintre un angajator și salariat sau dintre o instituție și funcționarul public, activitatea consilierului local desfășurându-se în baza unui mandat rezultat din alegeri, iar calitatea de consilier local nu poate fi asimilată cu o activitate profesională.

§1.3.2. Prin decizia nr. 46 din 15 decembrie 2008<sup>5</sup>, Secțiile Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție au statuat că: *„Prestarea muncii se realizează în cadrul unor raporturi sociale care, odată reglementate prin norme de drept, devin, de regulă, raporturi juridice de muncă. În această categorie intră raporturile de muncă (de serviciu) ale funcționarilor publici civili sau militari, ale soldaților și gradaților voluntari, ale persoanelor care dețin demnități publice, ale magistraților și magistraților asistenți, ale personalului auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor și parchetelor de pe lângă acestea, ale membrilor cooperatori și raporturile juridice de muncă născute în baza încheierii contractului individual de muncă.”*

§1.3.3. În decizia nr. 14 din 18 februarie 2008<sup>6</sup>, Secțiile Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție au arătat cu valoare de principiu, că: *„ (...) Statutul juridic al unei categorii de personal este configurat de normele legale referitoare la încheierea, executarea și încetarea raportului juridic de muncă în care se află respectiva categorie”*. Analizându-se comparativ raporturile de serviciu ale funcționarului public și raporturile de muncă ale personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice, prin aceeași decizie s-a arătat, pe temeiul art. 2 alin. (2) din Legea nr. 188/1999 că: *„ (...) funcționarii publici nu își desfășoară activitatea în temeiul unui contract de muncă, ei aflându-se în raporturi de serviciu rezultate din actul de numire în funcție, astfel încât nu au calitatea de salariați. (...)*

<sup>4</sup> Publicată în Monitorul oficial, partea I, nr. 837 din 12 decembrie 2008;

<sup>5</sup> Publicată în Monitorul oficial, partea I, nr. 495 din 16 iulie 2009;

<sup>6</sup> Publicată în Monitorul oficial, partea I, nr. 853 din 18 decembrie 2008;





MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

*Ceea ce particularizează raportul de muncă al funcției publice de raportul de muncă al salariatului este faptul că funcționarul public este purtător al funcției publice, pe care o exercită în limitele funcției sale. Actul de numire în funcție al autorității publice împreună cu cererea sau/și acceptarea postului de către viitorul funcționar public formează acordul de voință, contractul administrativ. Între raportul de muncă al salariatului și raportul de serviciu al funcționarului public, diferența specifică rezidă atât în modul în care se naște raportul juridic în baza căruia se prestează munca, cât și în faptul că funcționarul public este un agent al puterii publice, în timp ce salariatul nu. Funcționarul public este o instituție a dreptului public, pe când salariatul este o instituție a dreptului nuncii. Funcționarilor publici li se aplică normele speciale cuprinse în Constituție, în Legea nr. 188/1999, în alte reglementări de drept administrativ și doar în completare normele de drept al muncii, numai în măsura în care nu contravin legislației specifice funcției publice”.*

**§1.3.4.** Referitor la condițiile de atragere a răspunderii materiale prevăzută de fostul Cod al muncii, atunci când paguba a fost descoperită după încetarea raporturilor de muncă, Plenul fostului Tribunalul Suprem a statuat prin decizia nr. 1 din 16 februarie 1976<sup>7</sup> că această situație generează un litigiu de muncă, iar acesta nu se poate transforma, datorită unei împrejurări întâmplătoare, într-un litigiu de drept comun, astfel încât, procedura aplicabilă pentru recuperarea pagubei este cea prevăzută pentru persoanele încadrate în muncă.

**§1.3.5.** În jurisprudența de speță a instanței supreme s-a stabilit că, după încetarea raporturilor născute din funcția publică deținută, răspunderea civilă a foștilor demnitari și funcționari publici nu se poate realiza decât pe calea dreptului comun, al antrenării răspunderii civile conform dispozițiilor cuprinse în Codul civil, în discuție aflându-se o răspundere civilă delictuală, astfel încât, competența revine instanțelor civile, iar nu celor specializate în soluționarea conflictelor de muncă<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Publicată în „*Culegere de Decizii ale Tribunalului Suprem pe anul 1976*”, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1977, p. 15-16;

<sup>8</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția civilă și de Proprietate Intelectuală, decizia nr. 5754 din 30 iunie 2005, publicată în Dreptul nr. 6/2006, p. 244; Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, decizia nr. 1026 din 24 februarie 2012, [www.scj.ro](http://www.scj.ro);



**§1.3.6.** Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a remarcat statutul juridic diferit al aleșilor locali, față de funcționarii publici din cadrul autorităților administrației publice locale și alte altor categorii de personal bugetar care desfășoară o activitate profesională, arătând, bunăoară, că potrivit art. 25 din Legea nr. 215/2001, republicată, primarul este un ales local care, în asigurarea liberului exercițiu al mandatului său, îndeplinește o funcție de autoritate publică ce intră în sfera demnităților publice<sup>9</sup> și că, de asemenea, viceprimarul îndeplinește o funcție de demnitate publică în cadrul autorității administrației publice locale<sup>10</sup>.

Considerente în sensul că activitatea desfășurată de aleșii locali nu este una de natură profesională au fost dezvoltate prin decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016<sup>11</sup>, instanța de contencios constituțional arătând că „(...) nu se poate reține că o persoană care deține calitatea de ales local își formează o carieră profesională în această funcție; (...) aleșii locali nu reprezintă o categorie socio - profesională care să urmărească dezvoltarea unei cariere, ca ales local, ci ei sunt aleși în cadrul unității administrativ teritoriale pentru a gestiona problemele comunității locale. Alegerea este o opțiune a electoratului și nu a persoanei care candidează, ceea ce înseamnă că alegerea nu ține de resortul subiectiv al acesteia din urmă. Or, o carieră profesională se formează și se dezvoltă distinct de alegerile pe care le face corpul electoral de la un moment dat”<sup>12</sup>.

## **§2. Determinarea naturii juridice a raporturilor primarilor și viceprimarilor cu unitatea administrativ teritorială în contextul actualului cadru normativ.**

**§2.1.** Potrivit art. 121 din Constituție: „ (1) Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii.

<sup>9</sup> Decizia nr. 141 din 13 martie 2014 publicată în Monitorul oficial, partea I, nr. 321 din 5 mai 2014;

<sup>10</sup> Decizia nr. 175 din 19 martie 2015, publicată în Monitorul oficial, partea I, nr. 370 din 27 mai 2015;

<sup>11</sup> Publicată în Monitorul oficial, partea I, nr. 22 din 20 ianuarie 2016;

<sup>12</sup> Par. 49 și 50 din Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, precit.;



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

(2) *Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe.*

(3) *Autoritățile prevăzute la alin. (1) se pot constitui și în subdiviziunile administrativ teritoriale ale municipiilor”.*

**§2.2.** În virtutea acestor norme constituționale, prin art. 3 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, republicată<sup>13</sup>, modificată și completată, s-a stabilit că: „*Autonomia locală, ca drept și capacitate efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă treburile publice se exercită de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat*”, iar prin alineatul (4) al aceluiași articol, **colectivitatea locală** a fost definită ca reprezentând totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ teritorială.

**§2.3.** Relația dintre autoritățile administrației publice locale nu este una de subordonare juridică, acest aspect fiind statuat cu rang de principiu în cuprinsul art. 6 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată<sup>14</sup>.

În schimb, în privința viceprimarului, există o dublă subordonare: față de primar, astfel cum exprimă explicit art. 57 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 și față de consiliul local, aspect ce poate fi dedus din modalitatea de numire și revocare a viceprimarului<sup>15</sup>.

**§2.4.** Pe de altă parte, potrivit art. 20 alin. (1), art. 25 și art. 61 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, respectiv art. 2 alin. (1), art. 3 alin. (2) și art. 4 din Legea nr. 393/2004, modificată și completată, primarul și viceprimarul sunt aleși locali și, în exercitarea mandatului lor, rezultat din alegeri directe sau indirecte, după caz, sunt în serviciul colectivității locale și îndeplinesc o funcție de autoritate publică, beneficiind de protecția prevăzută de lege.

<sup>13</sup> Republicată în Monitorul oficial, partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007;

<sup>14</sup> Dispozițiile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 au următorul conținut: „*În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte., precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.*”

<sup>15</sup> În acest sens, Mihai Cristian APOSTOLACHE, „*Primarul în România și Uniunea Europeană*”, Editura Universul Juridic, București, 2012, p. 159. Autorul citat arată că în privința viceprimarului se poate vorbi doar de o subordonare politică, nu juridică.





De asemenea, funcțiile de primar și viceprimar au fost calificate prin legile cadru de salarizare unitară a personalului plătit din fondurile publice, ca funcții de demnitate publică alese în cadrul organelor administrației publice locale, regăsindu-se, sub această titulatură<sup>16</sup>, atât în Anexa IX/3 din Legea nr. 330/2009, cât și în Capitolul IV din Anexa I – „**Familia ocupațională de funcții bugetare <<Administrația publică>>**” a Legii nr. 284/2010.

§2.5. În scopul prevenirii conflictelor de interese, pentru preîntâmpinarea apariției unor eventuale situații de incompatibilitate, dar și în vederea concentrării activității primarilor și viceprimarilor scopului pentru care aceștia au fost aleși, de a gestiona treburile publice ale comunității locale, prin art. 28 alin. (1) din Legea nr. 393/2004 s-a stabilit că, pe timpul exercitării mandatului de primar și viceprimar, se suspendă contractul de muncă sau actul de numire a acestora în cadrul unei instituții ori autorități publice, respectiv, la regiile autonome sau la societățile comerciale cu capital integral ori majoritar de stat sau ale unităților administrativ teritoriale. La încetarea acestor mandate, persoanele în cauză își reiau activitatea în executarea acelorași contracte de muncă sau acte de numire, potrivit art. 30 alin. (1) teza I din Legea nr. 393/2004.

Potrivit art. 57 alin. (6) din Legea nr. 215/2001, art. 32 și art. 39 din Legea nr. 393/2004, perioadele în care o persoană exercită mandatele de primar sau viceprimar constituie vechime în muncă și în specialitatea studiilor absolvite și se iau în considerare la stabilirea clasei și gradului de încadrare, la promovare și acordarea tuturor drepturilor bănești rezultate din aceasta, inclusiv la calcularea și recalcularea pensiilor.

Pe durata exercitării funcției publice electivă, primarii și viceprimarii beneficiază, în condițiile prevăzute de art. 38 din Legea nr. 393/2004 de concedii de odihnă, concedii medicale, concedii fără plată, precum și de concedii plătite în cazul unor evenimente familiale deosebite.

<sup>16</sup> În doctrină, demnitatea publică a fost definită ca un complex de atribuții și responsabilități stabilite prin Constituție, legi speciale și alte acte normative pe care și le asumă o persoană prin învestirea sa ca urmare a rezultatului procesului electoral direct, prin alegere sau indirect, prin numire, potrivit legii (Ioan ALEXANDRU, „*Tratat de administrație publică*”, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 510);



Potrivit art. 45, art. 48 și art. 51 din Legea nr. 393/2004, aleșii locali, în calitate de reprezentanți ai colectivității locale au îndatorirea de a participa, pe durata mandatului, la exercitarea funcțiilor autorităților administrației publice locale din care fac parte sau pe care le reprezintă, cu bună credință și fidelitate față de țară și colectivitatea care i-a ales, de a manifesta probitate și discreție profesională și de a se perfecționa profesional.

**§2.6.** Exerțarea mandatului de primar și viceprimar are și o dimensiune disciplinară, diferită față de cele ale salariaților și funcționarilor publici<sup>17</sup>, atipicitatea fiind atrasă de modalitatea de ocupare a funcției publice și natura sa juridică, în aceasta regăsindu-se elemente ale dreptului constituțional, administrativ și de drept al muncii.

Bunăoară, potrivit art. 69 alin. (2) lit. b), alin. (3) și (4) din Legea nr. 215/2001, mandatul primarului încetează de drept dacă acesta nu și-l exercită, în mod nejustificat, timp de 45 de zile consecutiv; prefectul, prin ordin, ia act de încetarea mandatului, iar acest ordin poate fi atacat la instanța de contencios administrativ în termen de 10 zile de la comunicare.

De asemenea, art. 70 din Legea nr. 215/2001 și art. 73 din Legea nr. 393/2004 arată că primarul poate fi demis prin referendum local, solicitat de cel puțin 25% dintre locuitorii cu drept de vot, ca urmare a nesocotirii de către acesta a intereselor generale ale colectivității locale sau a neexercitării atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercită ca reprezentant al statului.

În privința viceprimarului, prerogativa disciplinară aparține consiliului local care îl poate sancționa, potrivit art. 69 din Legea nr. 215/2001, pentru abateri grave și repetate săvârșite în exercitarea mandatului încredințat.

**§2.7.** O altă dimensiune a instituțiilor juridice analizate, cu relevanță în planul răspunderii civile, este cea rezultată din art. 21 alin. (1), art. 23 alin. (1), art. 61 alin. (4) și (5) și art. 77 din Legea nr. 215/2001, anume că primarul și

<sup>17</sup> În doctrină s-a arătat că sancțiunile care se aplică aleșilor locali se aseamănă cu sancțiunile disciplinare ce se aplică funcționarilor publici în cadrul răspunderii reglementată de Legea nr. 188/1999 (Rodica Narcisa PETRESCU, „*Observații asupra unor texte ale Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali*”, Dreptul nr. 11/2005, p. 40);



viceprimarul sunt organe executive ale unității administrativ teritoriale, ca persoană juridică de drept public, constituind, împreună cu secretarul unității administrativ teritoriale și aparatul de specialitate al primarului, o structură funcțională, fără personalitate juridică, cu activitate permanentă (primăria) care aduce la îndeplinire hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului și soluționează problemele curente ale colectivității locale.

Din această perspectivă, răspunderea organelor de conducere ale persoanei juridice de drept public, atât față de terți, cât și față de persoana juridică însăși, este supusă regulilor prevăzute de art. 219 – 220 din Codul civil, dispoziții aplicabile în temeiul art. 221 din același act normativ.<sup>18</sup>

§2.8. Din cele expuse anterior, rezultă că, în cadrul administrației publice locale, primarul și viceprimarul exercită, în temeiul alegerii directe sau indirecte, după caz, o funcție de autoritate publică (demnitate publică).

În plan organizatoric și funcțional, primarul și viceprimarul constituie organe executive ale autorității administrației publice locale<sup>19</sup> și, implicit, ale unității administrativ teritoriale, persoană juridică de drept public.

Puterea funcțiilor exercitate derivă din puterea alegătorilor, iar limitele și competențele acestei autorități sunt stabilite de legiuitor<sup>20</sup>.

De aceea, în literatura de drept administrativ s-a arătat că mandatul de ales local reprezintă o categorie a dreptului public, întrucât legea este cea care îi

<sup>18</sup> Monica-Ana-Georgiana DIMA, „*Comentariile Codului civil. Persoana juridică*”, Editura Hamangiu, București, 2013, nr. 115, p. 320.

Chiar și anterior intrării în vigoare a Codului civil, în doctrină s-a arătat că primarii, ca autorități ale administrației publice locale, sunt organele persoanei juridice, unitatea administrativ teritorială și, totodată, structuri de execuție prin care comuna, orașul sau municipiul participă *proprio nomine* la raporturile juridice de drept public sau privat, după caz, ca titular de drepturi și obligații. Prin urmare, aceste autorități nu se înfățișează ca entități distincte, separate de unitatea administrativ teritorială, ci ca părți constitutive (organe) ale acesteia (Marian NICOLAE, „*Considerații asupra calității de subiect de drept civil a unităților administrativ teritoriale*”, Dreptul nr. 5/2002, p. 26-49)

<sup>19</sup> Domnica FOCSĂNEANU, Cătălina ȘUȚA, Diana LUPESCU, „*Codificarea legislației în domeniul personalului din administrația publică*”, Curierul Judiciar nr. 12/2011, p. 646 - 647;

<sup>20</sup> I. NICOLA, „*Drept administrativ*”, Editura Universității „Lucian Blaga”, Sibiu, 2007, p. 187 citată în „*Constituția României. Comentariu pe articole*”, Editura C. H. Beck, Ediția 1, București, 2008, comentariu art. 120;





MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

precizează drepturile și îndatoririle, precum și limitele acestuia, nefiind de natură contractuală, ci statutară.<sup>21</sup>

Dimpotrivă, autorii de dreptul muncii au identificat fundamente contractuale și în privința acestor raporturi juridice, arătând că: „*Chiar dacă demnitatea publică este prin excelență o categorie a dreptului constituțional, nu este mai puțin adevărat că exercitarea (ocuparea, deținerea) unei demnități publice este, în ultimă analiză, consecința unui acord de voințe, așadar, a unui contract, fiind axiomatic că nicio persoană fizică nu poate, fără consimțământul său, să fie aleasă sau numită într-o atare demnitate.*”<sup>22</sup> Prin urmare, și în privința acestora se identifică un acord de voință<sup>23</sup>.

Pe de altă parte, exercitarea în concret a atribuțiilor pe care le implică funcția de autoritate publică electivă deținută presupune prestarea unei munci remunerate. În precedentă jurisprudență de unificare, instanța supremă a plasat raporturile sociale rezultate din această activitate, astfel cum au fost reglementate prin dispoziții legale enunțate, în categoria raporturilor juridice de muncă<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Mihai Cristian APOSTOLACHE, op. cit., p. 114. În același sens, s-a statuat și prin decizia nr. 16 din 18 februarie 2008 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiunile Unite care se referă la consilierii locali. Plasarea primarilor și a viceprimarilor în categoria mai largă, a aleșilor locali ar justifica aplicarea acestei decizii *mutatis mutandis*;

<sup>22</sup> Șerban BELIGRĂDEANU, „*Natura raportului juridic de muncă al magistraților*”, Dreptul nr. 7/2003, p. 38;

<sup>23</sup> Ion Traian ȘTEFĂNESCU, „*Tratat teoretic și practic de drept al muncii*”, Ediția a III-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2014, p. 28. În cadrul aceleiași lucrări, autorul citat arată că: „*Există cu certitudine o serie de raporturi juridice de muncă ale salariaților, funcționarilor publici, magistraților, demnitarilor care au trăsături comune :*

- *au ca temei al nașterii lor un izvor contractual (de drept privat sau de drept public);*
- *presupun întotdeauna, ca obiect al lor, prestarea unei munci, în continuu, în schimbul unei remunerații (salariu sau indemnizație, după caz);*
- *persoana care prestează munca este, întotdeauna, o persoană fizică;*
- *sunt reglementate printr-un sistem mixt, atât prin norme de drept privat, cât și prin norme de drept public (cu pondere diferită, public-privat de la o categorie de raporturi juridice la alta);*
- *implică, de regulă, desfășurarea unei munci sub coordonarea, autoritatea celeilalte părți (angajatorul, cooperativa, autoritatea/instituția publică, după caz); această autoritate se manifestă sub toate aspectele (în cazul salariaților, operatorilor, funcționarilor publici) ori numai din punct de vedere al organizării muncii (în cazul magistraților) și, într-o măsură redusă, în cazul demnitarilor;*
- *cei care prestează munca beneficiază de un regim legal de protecție multilaterală (inclusiv sub aspectul securității și sănătății în muncă)*” (Idem, p. 45).

În acest context s-a observat că, deși *de lege lata* nu se poate încă vorbi despre un drept al muncii *lato sensu*, în accepțiunea admisibilă teoretic, totuși legislația muncii glisează treptat spre o atare opțiune, conturându-se un viitor drept al muncii, ca drept cuprinzător, exemplul revelator în acest sens fiind Legea dialogului social nr. 62/2011 (Idem, p. 45-46);

<sup>24</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiunile Unite, decizia nr. 46 din 15 decembrie 2008, precit.;



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

În același sens s-a exprimat și doctrina de dreptul muncii care a dat expresie unei viziuni integratoare asupra obiectului acestei ramuri de drept, incluzând în sfera sa și raporturile juridice de muncă ale demnitarilor, deci ale persoanelor care, în activitatea desfășurată, exercită una dintre puterile statului în temeiul unor statute juridice speciale <sup>25</sup>, arătându-se, în esență, că noțiunea de raport juridic de muncă nu este echivalentă cu cea de contract individual de muncă, ci că prima reprezintă genul, iar cea de-a doua specia, prezentându-se astfel într-o pluralitate de forme, tipice și atipice<sup>26</sup>.

De asemenea, în aceeași doctrină, s-a arătat că, în relațiile de muncă ce se nasc în sectorul public, puterea publică reprezintă angajatorul; este vorba despre un angajator special deoarece, în principiu, puterea publică nu urmărește obținerea unui profit, ci satisfacerea nevoilor și intereselor cetățenilor; ea are ca scop administrarea serviciilor publice în interes general<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Această viziune este susținută unanim în doctrina de dreptul muncii, chiar dacă unii autori își plasează discursul în cadrul unei concepții moniste asupra dreptului muncii sau, dimpotrivă, susțin existența unei sub-ramuri a dreptului muncii, având ca obiect dreptul public al muncii (Raluca DUMITRIU, „*Perspective asupra obiectului dreptului muncii și delimitarea acestuia de alte ramuri de drept*”, Dreptul nr. 3/2014, p.111-113; Răzvan ANGHEL, „*Natura și competența de soluționare a litigiilor născute în legătură cu raporturile juridice stabilite între primar/viceprimar și unitatea administrativ teritorială*”, Curierul Judiciar nr. 2/2016, p. 75; Șerban BELIGRĂDEANU, „*Considerații asupra raporturilor juridice de muncă ale funcționarilor publici, precum și în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă și cu o viziune monistă asupra obiectului dreptului muncii*”, Dreptul nr. 8/2010, p. 87-112; Laura GEORGESCU, Ana CIORICIU – ȘTEFĂNESCU, Vlad BARBU (coord. Alexandru ȚICLEA), „*Dreptul public al muncii*”, Editura Wolters Kluwer, București, 2010, p. 31; Alexandru ȚICLEA, „*Opinii privind dreptul public al muncii – subramură a dreptului muncii*”, Revista Română de Dreptul Muncii nr.4/2009, p. 16, 23; Ion Traian ȘTEFĂNESCU, „*Tratat teoretic și practic de drept al muncii*”, precit., p. 28, 37; Șerban BELIGRĂDEANU, „*Considerații critice asupra diversității nejustificate a reglementărilor legale privind competența materială a instanțelor judecătorești în domeniul soluționării conflictelor de muncă*”, Dreptul nr. 10/2009, p.77-103; Ion Traian ȘTEFĂNESCU, Șerban BELIGRĂDEANU, „*Privire analitică asupra corelației dintre Noul Cod civil și Codul muncii*”, Dreptul nr. 12/2009, precit., p. 11-45; Șerban BELIGRĂDEANU, „*Considerații asupra raporturilor juridice de muncă ale funcționarilor, precum și în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă și cu o viziune monistă asupra obiectului dreptului muncii*”, Dreptul nr. 8/2010, p. 87-112; Șerban BELIGRĂDEANU, „*Considerații asupra raportului de muncă al funcționarilor publici, precum și în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă și cu o viziune monistă asupra obiectului dreptului muncii*”, Revista Română de Drept Privat nr. 3/2010, p. 33; Alexandru ȚICLEA, „*Răspunderea pentru daune în raporturile de muncă. Teorie și jurisprudență*”, Editura Universul Juridic, București, 2014, p. 20; Alexandru ȚICLEA, „*Tratat de dreptul muncii. Legislație, doctrină și jurisprudență*”, Ediția a IX-a, actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2015, n. 7 p. 16, n.11 p. 23);

<sup>26</sup> Șerban BELIGRĂDEANU, „*Considerații critice asupra unei viziuni administrativiste învechite în legătură cu natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici*”, Revista Română de Drept Privat nr. 6/2010, p. 66;

<sup>27</sup> Alexandru ȚICLEA, în „*Opinii privind dreptul public al muncii – subramură a dreptului muncii*”, precit., p. 16 și în „*Răspunderea pentru daune...*”, precit. și autorii loc. cit., nota 3 subsol, p. 22;





MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

Acestei calificări juridice a raporturilor juridice dintre primar/viceprimar și unitatea administrativ teritorială, i-a fost opusă, în practica analizată, lipsa elementului de specificitate, constând în relația de subordonare a angajatului față de angajator.

Apreciez că acest argument nu este unul peremptoriu, întrucât subordonarea capătă în cazul raporturilor juridice de muncă care formează obiect al prezentei analize caracteristici proprii, constituind, după cum s-a observat în doctrină, o formă de subordonare atipică, specifică dreptului public<sup>28</sup>,

Astfel, în privința ambelor categorii (primar și viceprimar) se identifică, cel puțin, dimensiunea economică a acestei relații, existând și o subordonare de natură politică și, în anumite privințe, și juridică, de vreme ce primarul poate fi demis prin referendum local, organizat la solicitarea corpului electoral al colectivității locale, iar viceprimarul este subordonat primarului și consiliului local, autoritate deliberativă care dispune, în privința sa, de prerogativa disciplinară<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Șerban BELIGRĂDEANU, „*Natura raportului juridic de muncă al magistraților*”, precit., p. 39. Autorul citat arată că: „De regulă, cei care exercită demnitățile publice printr-un act de numire, deși au calitatea de conducători ai autorităților și instituțiilor publice în fruntea cărora se află, sunt, totodată, și subordonații acestora. (...) În situația celor care dețin (exercită) demnități publice alese nu mai suntem în prezența unui raport de subordonare tipic (precum cel al salariaților, funcționarilor publici, militarilor profesioniști, etc.), ci a unei subordonări specifice, de drept public, derivată din actul de alegere și din îndatoririle constituționale și legale ce rezultă din aceasta.”

Sub acest aspect, în literatura de specialitate s-a evidențiat geometria variabilă a conceptului de subordonare și s-a distins între subordonarea juridică, ce implică ideea unei puteri de direcție și control exercitate de către angajator și așa-numita „dependență economică” rezultată din situația asocială și economică a celui care prestează munca, acesta din urmă procurându-și astfel principalul mijloc de existență, evidențiindu-se și o situație intermediară, aflată la frontiera dintre munca salariată și munca independentă, o așa-numită „zonă gri” între dreptul muncii și dreptul civil sau comercial, în care regăsim lucrătorul independent din punct de vedere juridic, dar dependent economic față de angajatorul său (Alexandru ȚICLEA, „*Dependența economică și dreptul muncii – probleme actuale și perspective*”, Revista Română de Dreptul Muncii nr. 7/2010, p. 67; Felicia ROȘIORU, „*The changing concept of subordination*”, [http://mta-pte.ajk.pte.hu/downloads/felicia\\_rosioru.pdf](http://mta-pte.ajk.pte.hu/downloads/felicia_rosioru.pdf) - consultat la 10 iulie 2016, p. 22-23; Raluca DUMITRIU, „*Perspective asupra obiectului dreptului muncii...*”, precit., p. 109-112)

<sup>29</sup> În doctrină s-a arătat că o dimensiune proprie a raportului juridic de muncă este aceea că existența subordonării antrenează manifestarea unei puteri disciplinare în favoarea celui pentru care se prestează munca (Ion Traian Ștefănescu, „*Considerații cu privire la autonomia dreptului muncii*”, Dreptul nr. 12/2012, p. 116).





De altfel, și autorii de drept administrativ au arătat că titularul funcției publice<sup>30</sup> apare ca subiect subordonat într-un raport juridic de autoritate, de drept constituțional sau, după caz, de drept administrativ, față de organul care l-a investit și că, în virtutea acestui raport, prerogativele funcției apar ca drepturi pentru autoritate și obligații pentru titular, acesta din urmă având și anumite drepturi în legătură cu exercitarea funcției pe care o deține<sup>31</sup>.

### **§3. Aplicarea Codului muncii în privința raporturilor juridice ale primarilor și viceprimarilor.**

Pe baza acestei calificări a raporturilor juridice ale primarilor și viceprimarilor cu unitatea administrativ teritorială, ca fiind raporturi juridice de muncă, devin aplicabile prevederile Codului Muncii.

Vocația acestui cod, de a constitui legea generală, aplicabilă tuturor raporturilor de muncă, indiferent dacă acestea rezultă sau nu din încheierea unui contract individual de muncă, în măsura în care, legile speciale aplicabile nu conțin dispoziții specifice derogatorii<sup>32</sup>, este exprimată în art. 1 și art. 278 alin. (2) din cuprinsul său<sup>33</sup>.

În temeiul acestor dispoziții legale, prevederile Codului muncii vor reglementa și raporturile juridice conexe raporturilor de muncă, în această

<sup>30</sup> Categorie juridică mai amplă, în care este inclusă, ca specie, demnitatea publică (Antonie IORGOVAN, „*Tratat de drept administrativ*”, Vol. I, Ediția a 4-a, Editura CH Beck, București, 2005, n. 984, p. 590, nota 2 subsol);

<sup>31</sup> Antonie IORGOVAN, op.cit., n. 978, p. 586;

<sup>32</sup> În acest sens, Alexandru ATHANASIU, comentariu art. 1 și Magda VOLONCIU, comentariu art. 295 din Codul muncii în „*Codul muncii. Comentarii pe articole*”, vol. I, Ediția I, Editura CH Beck, București, 2007; Laura GEORGESCU, Ana CIORICIU – ȘTEFĂNESCU, Barbu VLAD (coord. Alexandru ȚICLEA), „*Dreptul public al muncii*”, precit., p. 31; Șerban BELIGRĂDEANU, „*Considerații critice asupra diversității nejustificate a reglementărilor legale privind competența materială a instanțelor judecătorești în domeniul soluționării conflictelor de muncă*”, precit.; Ana ȘTEFĂNESCU, „*Discuții privind dreptul muncii și dreptul profesional*”, Revista Română de Dreptul Muncii nr. 3/2013, p. 52;

<sup>33</sup> Potrivit art. 1 din Codul muncii republicat în Monitorul oficial, partea I, nr. 345 din 18 mai 2011, cu modificările și completările ulterioare: „(1) *Prezentul cod reglementează domeniul raporturilor de muncă, modul în care se efectuează controlul aplicării reglementărilor din domeniul raporturilor de muncă, precum și jurisdicția muncii.*

(2) *Prezentul cod se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice derogatorii.*”

Art. 278 alin. (2) din același act normativ are următorul conținut: „*Prevederile prezentului cod se aplică cu titlu de drept comun și acelor raporturi juridice de muncă neîntemeiate pe un contract individual de muncă, în măsura în care reglementările speciale nu sunt complete și aplicarea lor nu este incompatibilă cu specificul raporturilor de muncă respective.*”



categorie încadrându-se raporturile juridice privind soluționarea conflictelor de muncă și jurisdicția muncii<sup>34</sup>.

Pe de altă parte, potrivit art. 278 alin. (1) din Codul muncii, *„Dispozițiile prezentului cod se întregesc cu celelalte dispoziții cuprinse în legislația muncii și, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de muncă prevăzute de prezentul cod, cu dispozițiile legislației civile.”*

Rezultă că, reglementările speciale care vizează raporturile juridice de muncă ale anumitor categorii de personal, printre care și persoanele care ocupă funcții de demnitate publică se întregesc cu norme din Codul muncii și, în mod logic și necesar, cu normele din legislația muncii; față de reglementările speciale privind raporturile de muncă ale acestor categorii de personal care țin de dreptul constituțional, dreptul administrativ sau de statutele proprii, se aplică, în completare, normele legislației muncii, ca norme de drept comun, iar dacă este în continuare necesar, se aplică, după ce se face uz de normele legislației muncii, normele legislației civile, ca drept comun pentru toate domeniile la care se referă litera sau spiritul dispozițiilor sale, potrivit art. 2 alin. (2) din Codul civil<sup>35</sup>.

De asemenea, aplicarea normelor civile, ca norme de drept comun se face, în raport cu dispozițiile Codului muncii, nu în mod direct, ci numai după ce, în prealabil, s-a încercat întregirea normelor din acest cod cu alte norme cuprinse în legislația muncii. Rezultă că normele civile se aplică doar ca ultimă soluție și numai dacă nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de muncă, rezerva compatibilității fiind precizată de art. 278 alin. (1) din Codul muncii<sup>36</sup>.

Se observă că, în privința primarilor și viceprimarilor, Legea nr. 215/2001 și Legea nr. 393/2004 nu conțin decât foarte puține referiri exprese la instanța

<sup>34</sup> Alexandru ATHANASIU, precit.; Laura GEORGESCU, Ana CIORICIU – ȘTEFĂNESCU, Barbu VLAD, (coord. Alexandru ȚICLEA), *„Dreptul public al muncii”*, precit., p. 26;

<sup>35</sup> Ion Traian ȘTEFĂNESCU, *„Considerații privind autonomia dreptului muncii”*, Revista Română de Dreptul Muncii nr. 3/2013, p. 39-40;

<sup>36</sup> Ion Traian ȘTEFĂNESCU, *„Considerații privind autonomia dreptului muncii”*, precit., p. 38; Ion Traian ȘTEFĂNESCU, Șerban BELIGRĂDEANU, *„Privire analitică asupra corelației dintre Noul Cod civil și Codul muncii”*, Dreptul nr. 12/2009, precit., p. 11-45; Alexandru ȚICLEA, *„Noli tangere...dreptul muncii”*; Revista Română de Dreptul Muncii nr. 6/2012, p. 14;





MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

competentă să soluționeze litigiile născute din derularea raporturilor juridice, stabilind expres competența instanței de contencios administrativ în toate acele situații în care obiect al acțiunii îl constituie un act administrativ unilateral cu caracter individual – ordinul prefectului sau hotărârea consiliului local<sup>37</sup>.

Prin urmare, atât litigiile inițiate prin cererile formulate de primar/viceprimar pentru obligarea autorității administrației publice locale – unitatea administrativ teritorială la plata unor drepturi bănești în legătură cu munca prestată în această calitate, cât și cele inițiate de unitatea administrativ teritorială pentru repararea unor prejudicii cauzate în legătură cu munca desfășurată de primari și viceprimari constituie conflicte individuale de muncă, în sensul definiției conținută de art. 1 lit. p) din Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată<sup>38</sup>, de vreme ce drepturile pretinse prin acțiunile în justiție rezultă din executarea unor raporturi juridice de muncă<sup>39</sup>, iar competența aparține tribunalului, potrivit art. 208 din aceeași lege.

Acest specific se păstrează și competența se menține, chiar dacă acțiunile în justiție au fost inițiate după încetarea mandatelor de primari și viceprimari

<sup>37</sup> În acest sens sunt dispozițiile art. 69 alin. (4) și (5) din Legea nr. 215/2001, potrivit căreia ordinul prefectului prin care se ia act de încetarea mandatului primarului în situațiile prevăzute de alin. (2) al aceluiași articol poate fi atacat la instanța de contencios administrativ; art. 70 din Legea nr. 393/2004 potrivit căreia, viceprimarul poate contesta la instanța de contencios administrativ competența sancțiunea eliberării din funcție și a diminuării indemnizației luată prin hotărâre a consiliului local.

<sup>38</sup> Potrivit art. 1 lit. p) din Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată în Monitorul oficial, partea I, nr. 625 din 31 august 2012, modificată și completată: „**conflict individual de muncă** – conflictul de muncă ce are ca obiect exercitarea unor drepturi sau îndeplinirea unor obligații care decurg din contractele individuale și colective de muncă ori din acordurile colective de muncă și raporturile de serviciu ale funcționarilor publici, precum și din legi sau din alte acte normative. De asemenea, sunt considerate conflicte individuale de muncă următoarele:

1.(i) conflictele în legătură cu plata unor despăgubiri pentru acoperirea prejudiciilor cauzate de părți prin neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor stabilite prin contractul individual de muncă ori raportul de serviciu;

2.(ii) conflictele în legătură cu constatarea nulității contractelor individuale de muncă ori a unor clauze ale acestora;

3.(iii) conflictele în legătură cu constatarea încetării raporturilor de serviciu ori a unor clauze ale acestora.”;

<sup>39</sup> În același sens, în doctrină s-a arătat că: „*demnitarilor locali (primari, viceprimari, etc) au un raport juridic de muncă, deci suntem în prezența unui litigiu - conflict de muncă (de drepturi), iar nu a unui litigiu de natură civilă, și astfel, în lipsa unor reglementări derogatorii, se aplică norma de principiu a art. 295 alin. (2) din Codul muncii (acest cod constituie dreptul comun al raporturilor juridice de muncă neîntemeiate pe un contract de muncă, în lipsa unor norme derogatorii. (...)) Oricât de importante ar fi deosebirile dintre diferitele categorii de raporturi juridice de muncă nu există diferențe esențiale între conflictele de muncă ale salariaților și acelea privitoare la alte tipuri de raporturi juridice de muncă*” (Șerban BELIGRĂDEANU, „*Considerații critice asupra diversității nejustificate a reglementărilor legale privind competența materială a instanțelor judecătorești în domeniul soluționării conflictelor de muncă*”, Revista Română de Drept Privat nr. 3/2009, p. 24, 36);





deținute de părți, întrucât, esențială pentru calificarea litigiului este derivarea acestuia din executarea unor raporturi de muncă, chiar dacă, la momentul sesizării instanței între părți nu mai existau astfel de raporturi<sup>40</sup>.

O atare atribuire de competență, în considerarea naturii raporturilor juridice ale celor două categorii de aleși locali ce formează obiectul prezentei analize nu impietează asupra aplicării, pe fond, a regulilor răspunderii civile delictuale, ca răspundere civilă, de drept comun<sup>41</sup>, fundamentul contractual, de esența răspunderii patrimoniale, fiind dificil de susținut față de modul de formare și exercitare a voinței colective a corpului electoral din comunitatea locală.

Aplicarea normelor dreptului civil, ca drept comun în materia răspunderii civile delictuale nu este exclusă, ci permisă de art. 278 alin. (1) din Codul muncii, de vreme ce nu se relevă nicio incompatibilitate între aplicarea acestora și specificul raporturilor juridice de muncă ale primarilor și viceprimarilor, întrucât prin art. 128 din Legea nr. 215/2001 și art. 55 din Legea nr. 393/2004 s-a prevăzut că primarii și viceprimarii răspund civil pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin, exprimându-se expres opțiunea legiuitorului ca răspunderea reparatorie dintre părțile acestui raport juridic de muncă să fie una civilă.

În plus, în această interpretare și aplicare a legii se asigură unitatea de jurisdicție în privința celor două tipuri de litigii indicate în sesizarea de recurs în interesul legii, în considerarea naturii raporturilor juridice din care acestea rezultă.

<sup>40</sup> *Mutatis mutandis*, Plenul fostului Tribunal Suprem, decizia nr. 1/1976, precit.;

<sup>41</sup> Astfel, în doctrină și jurisprudență s-a arătat că raportul dintre răspunderea civilă delictuală și cea contractuală este cel de la general la special, astfel încât, odată ce nu sunt îndeplinite condițiile răspunderii civile contractuale, într-o situație dată, în măsura în care s-a produs un fapt ilicit, culpabil, operează răspunderea delictuală pentru repararea prejudiciului. În schimb, răspunderea contractuală, inclusiv cea patrimonială are un caracter derogator, ea intervine în situația în care este încălcată o obligație concretă, stabilită printr-un contract preexistent. În plus, răspunderea patrimonială constituie o varietate a răspunderii civile contractuale cu particularitățile determinate de specificul raporturilor de muncă ale salariaților (Alexandru ȚICLEA, „*Tratat de dreptul muncii*”, precit., n. 4, p. 896 – 897 și jurisprudența loc. cit. ). În același sens, Ion Traian ȘTEFĂNESCU, „*Răspunderea patrimonială reglementată prin noul Cod al muncii*”, Dreptul nr. 9/2003, p. 5-40; Ion Traian ȘTEFĂNESCU, „*Considerații privind autonomia dreptului muncii*”, precit., p. 44-45;



#### §4. Argumente pentru excluderea competenței instanței de contencios administrativ.

Chiar dacă, potrivit legii, primarii și viceprimarii, în exercitarea mandatului dobândit prin alegeri, îndeplinesc o funcție de autoritate publică (demnitate publică în cadrul autorității publice locale), ca specie a funcției publice<sup>42</sup>, aplicarea în privința acestora, a prevederilor Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici este exclusă de art. 6 lit. e) din acest act normativ<sup>43</sup>.

Împrejurarea că prin funcția publică exercitată, primarul și viceprimarul constituie instituții juridice aparținente și dreptului administrativ nu constituie un argument pentru atribuirea competenței în favoarea instanței de contencios administrativ, întrucât, atunci când legiuitorul a înțeles să confere acestor instanțe competența de a soluționa anumite litigii în legătură cu mandatele acestor aleși locali, a prevăzut acest aspect în mod expres în cuprinsul Legii nr. 215/2001 și al Legii nr. 393/2004<sup>44</sup>.

De asemenea, din prevederile art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. f), art. 8 alin. (1), art. 18 alin. (1) și art. 19 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, rezultă că acordarea despăgubirilor pe calea unei acțiuni principale este atributul instanței de contencios administrativ atunci când, concomitent sau anterior introducerii acestei cereri, persoana vătămată printr-un act administrativ unilateral tipic sau asimilat s-a adresat instanței de

<sup>42</sup> Antonie IORGOVAN, op. cit., n. 984, p. 590, nota 2 subsol. În doctrină, demnitatea publică a fost definită ca reprezentând complexul de atribuții și responsabilități stabilite prin Constituție, legi și alte acte normative, pe care și le asumă o persoană fizică prin investirea sa ca urmare a rezultatului procesului electoral, direct, prin alegere sau indirect, prin numire, potrivit legii (Ioan Alexandru, „*Tratat de administrație publică*”; Editura Universul juridic, București, 2008, p. 510 apud Ana CIORICIU ȘTEFĂNESCU, „*Funcția publică și funcționarul public*”, Revista Română de Dreptul Muncii nr. 4/2009, p. 34). Într-o altă definiție doctrinară, s-a arătat că funcția de demnitate publică este o funcție publică ce se exercită fie ca urmare a dobândirii unui mandat în mod direct în urma alegerilor, prin exercitarea dreptului de vot al cetățenilor, fie indirect, prin numire, de către cei dintâi (Ana MOCANU – SUCIU, „*Răspunderea funcționarilor publici*”, Editura CH Beck, București, 2015, p. 26);

<sup>43</sup> Potrivit art. 6 lit. e) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în Monitorul oficial, partea I, nr. 365 din 29 mai 2007, cu modificările și completările ulterioare:  
„Prevederile prezentei legi nu se aplică:

....

e) persoanelor numite sau alese în funcții de demnitate publică”;

<sup>44</sup> Supra nota 37 subsol;



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

contencios administrativ cu o cerere pentru recunoașterea dreptului sau a intereselor legitime<sup>45</sup>.

Or, în cauzele analizate nu sunt întrunite premisele acestor dispoziții legale cu privire la obiectul acțiunii în contencios administrativ, întrucât despăgubirile sunt solicitate de către primar/viceprimar de la unitatea administrativ teritorială, persoană juridică de drept public, respectiv de către această autoritate de la primar/viceprimar, nu în considerarea raporturilor de drept administrativ, de autoritate, ce se creează între primar/viceprimar și terți (subiecte de drept în legătură cu care se realizează competențele funcției publice exercitate<sup>46</sup>), ci în temeiul raporturilor create între cei dintâi și persoana juridică de drept public în cadrul căreia și-au exercitat prerogativele mandatelor deținute.

Aspectul valorizat de unele instanțe învestite cu soluționarea acțiunilor formulate de unitățile administrativ – teritoriale pentru atragerea răspunderii civile a primarilor și viceprimarilor, constând în împrejurarea că pretențiile care au constituit obiect al cererilor de chemare în judecată au rezultat din executarea unor contracte administrative ori au fost stabilite anterior prin acte de control ale Curții de Conturi nu constituie un argument pentru atribuirea acestor cauze în competența instanțelor de contencios administrativ, întrucât aceste situații se înfățișează doar ca motive ale cererii de chemare în judecată, constituind, totodată, dovezi ce servesc la justificarea cauzei acestei cereri și nu reprezintă cauza însăși a cererii (*causa debendi*)<sup>47</sup>, astfel încât nu prezintă

<sup>45</sup> Curtea Supremă de Justiție, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, decizia nr. 2089/2006 în Buletinul Casației nr. 3/2006, p. 17-18 apud Oliviu PUIE, „*Aspecte controversate privind instituția contenciosului administrativ reglementată prin Legea nr. 55/2004*”, Dreptul nr. 8/2007, p. 141-160;

<sup>46</sup> În acest sens, în doctrină, s-a arătat că: „*Titularul funcției publice este:*

a) subiect subordonat într-un raport juridic de autoritate de drept constituțional sau, după caz, de drept administrativ, față de organul care l-a învestit (în virtutea acestui raport prerogativele funcției apar ca drepturi pentru organ și obligații pentru titular), desigur, titularul funcției are și anumite drepturi în legătură cu exercitarea funcției pe care o deține;

b) subiect supraordonat într-un raport de autoritate de drept administrativ față de terți (subiecte de drept în legătură cu care se realizează competența” (Antonie IORGOVAN, op. cit., n. 978, p. 586);

<sup>47</sup> În acest sens, Mihaela TĂBĂRCĂ, „*Drept procesual civil. Teoria generală*”, Vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2013, n. 15 p. 161; Ion DELEANU, „*Tratat de procedură civilă*”, Vol. I, Ediție revăzută, completată și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2013, n. 301,5<sup>0</sup>, p. 885





MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

relevanță sub aspectul determinării naturii juridice a raporturilor deduse judecății și, corelativ, asupra competenței de soluționare a acestor litigii.

În plus, litigiile analizate nu au ca obiect încheierea, executarea sau încetarea unor contracte administrative și nici contestații împotriva actelor de control ale organelor din cadrul Curții de Conturi, ci atragerea răspunderii civile a unor categorii de aleși locali în legătură cu executarea atribuțiilor specifice funcției exercitate, deci în legătură cu executarea raporturilor de muncă pe care aceste persoane fizice le au sau, după caz, le-au avut cu o persoană juridică de drept public, unitatea administrativ teritorială.

*Față de cele expuse, apreciez că în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1, art.278 alin.(2) și art.231 din Codul Muncii, art.2 alin.1 lit.f) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ raportat la prevederile Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali și art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, raporturile juridice dintre primar/viceprimar și unitatea administrativ teritorială sunt raporturi de muncă, iar competența de soluționare a litigiilor născute în legătură cu aceste raporturi juridice, având ca obiect drepturi salariale și atragerea răspunderii civile constituie conflicte de muncă, de competența în primă instanță a tribunalului, chiar dacă cererea de chemare în judecată este formulată după încetarea mandatelor aleșilor locali.*

**Pentru aceste motive, în temeiul dispozițiilor art.517 din Codul de procedură civilă, solicit admiterea recursului în interesul legii declarat de Colegiul de Conducere al Curții de Apel Constanța și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.**

**PROCUROR GENERAL,  
AUGUSTIN LAZĂR**