The Civil Servant's Disciplinary Offense

[Sanctiunea disciplinară a funcționarilor publici]

Cosmin AMBROSĂ¹

¹ Assistant, Ph.D. candidate, „Petre Andrei” University of Iasi,
Romania, E-mail:
cosmin_ambrosa@yahoo.com

Abstract: Disciplinary liability of the civil servants is ordered according to the provisions of their Statute. Therefore, the civil servants make themselves guilty by violating the duties corresponding to the public function that they hold. According to the rules of this public function and to the professional and civic conduct rules provided by the law, the above mentioned violation constitutes a disciplinary offense and attracts their administrative and disciplinary liability.

Keywords: *disciplinary liability; public function; civil servants.*

How to cite: Ambrosă, C. (2019). The Civil Servant's Disciplinary Offense. *Anuarul Universității “Petre Andrei” din Iași, Fascicula: Drept, Științe Economice, Științe Politice*, 24, 1-18.
<https://doi.org/10.18662/upalaw/26>

Funcția publică reprezintă elementul fundamental al statului; orice stat ce se vrea a fi unul de drept necesită, printre alte elemente cum ar fi spre exemplu un cadru legal stabil, de existența unei funcții publice stabile, profesioniste și neutre politic. Putem să spunem în acest sens că funcția publică constituie una dintre legăturile fundamentale care poate exista între cetățeni și instituții publice dintr-o anumită țară. În această ordine de idei, atunci când legătura dintre cetățeni și instituțiile publice este slabă, este afectat întregul sistem democratic al societății, sistemul democratic existând doar în măsura în care administrația publică se află efectiv în serviciul cetățeanului, funcționează în mod eficient și este subordonată autorității administrativ-centrale constituită sau aleasă într-un mod democratic.

În context, este de la sine înțeles că exercitarea funcției publice presupune responsabilitate și respectarea riguroasă a cadrului normativ, în caz contrar impunându-se sancționarea funcționarului (de la cea disciplinară, până la cea penală). În cele ce urmează, vom examina conceptul de „răspundere disciplinară” și vom prezenta în detaliu principiile răspunderii disciplinare a funcționarilor publici.

Răspunderea disciplinară. Elemente definiționale

Răspunderea juridică a funcționarilor, clasificând-o succint, se împarte în trei mari categorii și anume: răspunderea administrativă, răspunderea civilă și răspunderea penală, așa cum statuează art. 490 din O.U.G. nr. 57/2019 (*Codul Administrativ*) sau așa cum statua art. 75 din Legea nr. 188/1999, actualmente abrogată prin adoptarea Codului Administrativ.

Răspunderea administrativă a funcționarului public este, de fapt, răspunderea disciplinară, însă legiuitorul a dispus redenumirea ei. Cu toate acestea, în cuprinsul *Statutului funcționarilor publici* (Legea 188/1999), legiuitorul prevăzuse patru forme de răspundere și anume: răspunderea disciplinară, răspunderea contravențională, răspunderea civilă și răspunderea penală.

Răspunderea disciplinară a funcționarilor este prevăzută în art. 492 din O.U.G. nr. 57/2019 (*Codul Administrativ*), respectiv în art. 77 alin. (1) din Legea 188/1999, articole conform cărora „încălcarea cu vinovăție de către funcționari a îndatoririlor aferente sau corespunzătoare funcției publice deținute, a normelor de conduită prevăzute prin lege sau alt act normativ, constituie o abatere disciplinară ce atrage răspunderea disciplinară (administrativ-disciplinară potrivit *Codului administrativ*) a acestora.

Potrivit articolelor de lege invocate mai sus, constatăm că abaterile disciplinare comportă anumite caracteristici specifice și anume, faptul că ele pot interveni în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu sau a exercitării funcției, în legătură cu exercitarea funcției sau efectiv prin încălcarea anumitor norme legale ce nu vizează în mod direct funcția publică, dar care pot pune sub semnul întrebării atât calitatea actului administrativ al funcționarului, cât și prestigiul acestuia sau al instituției unde își desfășoară activitatea.

Regimul juridic al funcției publice tratează și aspectul punitiv, al răspunderii, întrucât are menirea de a sancționa faptele săvârșite de funcționari, reprezentând unul dintre scopurile instituției răspunderii administrativ-disciplinară. Cu alte cuvinte, atunci când analizăm scopul răspunderii disciplinare a funcționarului public, observăm că prin acesta se realizează trei funcții esențiale, respectiv prevenția, sancțiunea și educarea.

Spre deosebire de celelalte acte normative ce reglementau *Statutul funcționarilor publici*, ce au apărut încă din anul 1923 în România, se poate constata faptul că actuala reglementare, cea prevăzută atât prin *Statut*, cât și cea prevăzută de *Codul administrativ*, introduce elementul de vinovăție pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu și instituie și alte forme de răspundere, în afara celei specifice dreptului administrativ (Prisacaru, 2002: 125).

În acest sens, putem să observăm faptul că textul de lege referitor la funcționarii publici introduce mai multe forme ale răspunderii aplicabile acestora, care nu se exclud reciproc, putându-le fi aplicate în mod concomitent, în ipoteza în care fapta sau abaterea comisă întrunește, în același timp, condițiile mai multor forme de răspundere juridică.

Funcționarul poate fi, în această ipoteză, sancționat cu mai multe sancțiuni sau „pedepse”, specifice fiecărei forme de răspundere, situație oarecum atipică din punctul nostru de vedere, întrucât s-ar încălca principiul de drept *non bis in idem*. Cu toate acestea, conform art. 492 alin.(9) din O.U.G. nr. 57/2019 sau art. 77 alin.(6) din Statut, în situația în care fapta sau abaterea funcționarului public a fost sesizată atât ca abatere disciplinară, cât și ca infracțiune, procedura sancționării disciplinare a acestuia se suspendă până la soluționarea cercetării penale prin dispunerea unei soluții de clasare, renunțare la urmărirea penală sau data la care instanța de judecată va dispune achitarea ori implicit data încetării procesului penal.

Aplicarea sancțiunii disciplinare este în acest caz posibilă numai în cazul în care nu avem de-a face cu o faptă penală.

Răspunderea juridică, așa cum a fost definită în doctrină, „reprezintă complexul de drepturi și obligații conexe care - potrivit legii - se nasc ca urmare a săvârșirii unei fapte sau acțiuni cu caracter ilicit ce constituie cadrul sau întrunește condițiile de realizare a constrângerii statale, prin aplicarea sancțiunii sau sancțiunilor juridice cu scopul de a asigura stabilitatea raporturilor sociale și de a îndruma subiecții în spiritul respectării ordinii juridice a statului de drept” (Costin, 1974: 31-32).

Prin funcția unei instituții juridice se înțelege corespondența între acea instituție și nevoile societății asupra căreia instituția își exercită prerogativele de putere publică. În doctrină s-au concretizat două mari funcții ale răspunderii funcționarilor publici: o funcție reparatorie și una punitivă, sancționatorie (Mocanu-Suciu, 2015: 34).

Funcția reparatorie a răspunderii funcționarilor publici are ca fundament principiul de drept *lucrum cessans damnum emergens*, principiu ce statuează obligativitatea reparării integrale a prejudiciului. Cu toate acestea, funcția reparatorie are unele limitări, în sensul că ea nu poate să aducă profit victimei, fiind în acest caz o situație a îmbogățirii fără justă cauză.

Mai mult decât atât, cel care, în mod neimputabil, a dobândit o creștere a patrimoniului, sau s-a îmbogățit fără temei, justă cauză, în defavoarea altei persoane, este obligat la restituire în măsura diminuării patrimoniale suferite de cealaltă persoană, dar fără a fi ținut dincolo de limita propriei sale îmbogățiri. În caz contrar, împotriva celui care s-a îmbogățit fără justă cauză, cel care a suferit o diminuare patrimonială poate formula o acțiune *de in rem verso* prin care să-și repare prejudiciul suferit, așa cum reiese din art. 1.345 și art. 1.347 alin. (1) și (2) din *Codul civil*. *Per a contrario*, se subînțelege faptul că prin funcția reparatorie nu se poate cauza o pierdere victimei, întrucât, în ipoteza în care prejudiciul nu este acoperit integral, putem afirma faptul că scopul funcției reparatorii a răspunderii funcționarilor nu a fost atins.

În cazul funcției reparatorii a răspunderii nu se instituie decât o răspundere pentru culpă a funcționarului, prin recunoașterea căreia se permite victimei actului administrativ culpabil să îi fie reparat prejudiciul, fără ca nicio argumentație cu privire la protejarea banilor și a interesului public să îi fie opozabilă. Această regulă a fost instituită prin art. 1.349 alin.(1) din *Codul civil*, articol referitor la răspunderea delictuală, conform căruia „orice persoană are obligația de a respecta regulile de conduită pe care legea sau obiceiul locului le impun și de nu a aduce atingere drepturilor sau intereselor legitime ale altora”.

A doua funcție a răspunderii funcționarilor publici este cea sancționatorie sau punitivă. Această funcție punitivă rezultă din nevoia de represiune, invocându-se lezarea unor valori sociale care deseori sunt apărute și de normele penale (Mocanu-Suciu, 2015: 36). Funcția sancționatorie este diametral opusă celei reparatorii, întrucât sancțiunea survine nu ca urmare a producerii unui prejudiciu, ci ca rezultat al încălcării unor norme de drept, de regulă penal sau disciplinar.

Apariția distincției între funcția reparatorie și cea sancționatorie a dreptului este rezultatul contribuției teoriei școlii naturale a dreptului, în speță a lui Hugo Grotius, conform căruia „grija pentru a păstra societatea în limitele ideilor și sensurilor umane este sursa dreptului, care se reduce la următoarele: trebuie să ne abținem din punct de vedere religios de la bunurile altuia, a restitui ceea ce avem în mâna noastră și aparține altuia, ca și a profitului pe care l-am tras; suntem obligați a ne ține cuvântul; trebuie să reparăm prejudiciul pe care l-am produs. Orice încălcare a acestor reguli merită o sancțiune, chiar din partea oamenilor” (Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, Apud Mocanu-Suciu, 2015: 38).

Având în vedere importanța funcției publice și a funcționarilor publici, fiind persoane investite conform legii în vederea exercitării autorității de stat, este lesne de înțeles faptul că legiuitorul a instituit o serie de măsuri în vederea protejării interesului public. Altfel spus, pentru a se limita posibilitatea de exercitare în mod abuziv a funcției publice, a fost stabilit un sistem sancționator, sistem ce are în vedere modul în care este îndeplinită o funcție publică.

Cerința respectării unei anumite ordini, a unor reguli, pentru atingerea scopului comun (și anume interesul public) se impune oricărei activități umane ce se desfășoară într-un colectiv.

Statutul funcționarilor publici (sau Partea a VI-a din Codul administrativ) a preluat prevederile Legii nr.188/1999 care, prin art. 43 alin.(1), instituia regula generală obligativă conform căreia funcționarii au obligația de a-și îndeplini în conformitate cu legea, în mod profesional și imparțial îndatoririle de serviciu și cea prohibitivă prin care funcționarii au obligația să se abțină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii de imagine, atât persoanelor fizice sau juridice, cât și imaginii funcționarului public, în general.

După cum putem observa, în *Statutul funcționarilor publici* nu este prezentă *de lege lata* ca și în *Codul muncii*, unde prin art. 39 alin.(2) lit. b) se instituie obligația de a respecta disciplina muncii, în acest sens legiuitorul rezumându-se doar să traseze anumite obligații relative în ceea ce privește

conduita funcționarilor. Considerăm în acest sens, *de lege ferenda*, oportunitatea introducerii unei asemenea obligații, întrucât disciplina este esențială în realizarea scopului urmărit prin exercitarea atribuțiilor.

În doctrina de specialitate, răspunderea disciplinară este definită ca fiind „complexul de drepturi și obligații conexe, conținut al raporturilor juridice sancționatorii, stabilite de regulă între un organ al administrației publice sau, după caz, un funcționar public, și autorul unei abateri administrative, organ de stat, funcționar public, structură nestatală, persoană fizică, care nu este contravenționalizată” (Călinoiu, 2002: 46).

Răspunderea disciplinară are următoarele caracteristici:

- este fundamentată pe încălcarea de către funcționarul public a unui sau a mai multor raporturi juridice de drept administrativ, dar poate interveni și pentru săvârșirea unor fapte prevăzute de legislația penală;
- subiectul activ are calitatea de funcționar public;
- este condiționată de existența vinovăției funcționarului public, raportată la aptitudinea subiectului pasiv de a figura în raporturile juridice de drept administrativ, de a avea capacitate juridică administrativă;
- sancțiunile aplicate nu sunt privative de libertate (Călinoiu, 2002: 47-48).

Răspunderea disciplinară îndeplinește un rol subsidiar din punctul nostru de vedere, întrucât funcționarul public acționează cu bună-credință în exercitarea atribuțiilor sale, depunând în acest sens și un jurământ de credință. Cu alte cuvinte, în exercitarea atribuțiilor sale, nu posibilitatea eventuală de a fi sancționat disciplinar, ci conștiința sa, simțul răspunderii, demnitatea și jurământul de credință îl „constrâng” pe funcționar să acționeze în scopul asigurării unei ordini de drept, răspunderea disciplinară având astfel un rol subsidiar.

În ipoteza în care ne aflăm totuși în fața unei abateri disciplinare, prin aplicarea unei sancțiuni disciplinare se va realiza (sau se va urmări a se realiza) trei scopuri și anume: sancționarea, prevenția și educarea.

Funcționarului public ce se face vinovat i se va aplica o sancțiune cu caracter moral sau material, după caz, care va reflecta pe planul conștiinței și al atitudinii celui sancționat, o constrângere morală sau o privare materială ce va avea ca scop să îl rețină pe viitor de la comiterea de astfel de abateri, pe funcționarul sancționat. „Prin aceasta, răspunderea disciplinară se aseamănă cu răspunderea penală sau contravențională și se deosebește de răspunderea

patrimonială, care îndeplinește, în principal, o funcție reparatorie” (Mitrache & Mitrache, 2014: 438).

În mod similar, în cazul răspunderii penale și a celei contravenționale, unicul temei al răspunderii administrativ-disciplinare, privită aici ca o condiție fundamentală pentru declanșarea acesteia, o reprezintă abaterea disciplinară. Cu toate acestea, răspunderea disciplinară a funcționarilor publici, pentru a putea opera, trebuie să îndeplinească exigențele cerute de lege și anume condiții cu privire la: subiectul răspunderii juridice, fapta ilicită, rezultatul periculos produs prin fapta ilicită, liantul de cauzalitate sau raportul dintre faptă și rezultatul cu caracter periculos, vinovăția și inexistența unor cauze justificative.

Sanționarea disciplinară sau angajarea răspunderii nu poate fi realizată în cazul în care nu sunt întrunite, în mod cumulativ, toate elementele constitutive ale abaterii; cu ale cuvinte, absența oricăruia dintre elementele constitutive sus menționate are ca rezultat inexistența răspunderii.

Prima condiție în vederea aplicării sancțiunii disciplinare este referitoare la subiectul răspunderii disciplinare. Astfel, răspunderea disciplinară este aplicabilă persoanelor care, la data săvârșirii unor fapte ilicite, îndeplinesc sau au calitatea de funcționar public, așa cum este reglementată de art. 2 din Legea nr. 188/1999.

Funcționarul public reprezintă persoana care, potrivit dispozițiilor actelor normative specifice, aflate în vigoare, este numit de către autoritatea publică competentă (Guvern, Președinte etc.), potrivit normelor legale și investită cu atribuțiile funcției sale, prestând astfel în mod permanent o activitate ce are ca scop asigurarea funcționării în mod perpetuu a unui serviciu public (Armstrong, 2003).

Potrivit alin.(1) al art. 1 din Legea nr. 188/1999 privind *Statutul funcționarilor publici*, norma legală reglementează regimul raporturilor juridice ce se nasc între funcționarii publici și autoritățile și instituțiile publice, atât din administrația centrală, cât și din cea locală.

Conform aceluiași articol de lege, funcția publică este definită ca reprezentând ansamblul prerogativelor, atribuțiilor și responsabilităților stabilite prin lege, având ca scop realizarea prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală și locală.

În mod succint putem afirma faptul că, așa cum dispune alin.(2) al aceluiași articol, funcționarul public este persoana numită într-o funcție publică, în condițiile legii.

Pornind de la constanța că persoana fizică ce ocupă, în condițiile legii, o funcție publică este funcționar public, vom încerca să desprindem câteva elemente care să ne conducă la o definiție proprie. Astfel:

a) toate serviciile publice ale administrației publice - autorități și instituții publice din administrația centrală și locală, regiile autonome de interes public național, județean ori comunal - sunt dotate, încă de la înființare, cu funcții publice, adică cu acele grupări de atribuții, competențe și responsabilități, potrivit legii, pentru realizarea sarcinilor specifice ale fiecărui serviciu public de către persoanele fizice care ocupă, în condițiile legii, funcția publică respectivă;

b) pentru ca o persoană să poată ocupa o funcție publică este necesar ca aceasta să fie cetățean român și să aibă domiciliul în țară. În acest sens, art. 16 alin.(3) teza I din *Constituția* republicată dispune că funcțiile și demnitățile publice civile pot fi ocupate numai de persoane ce au cetățenia română și domiciliul în țară. Pe lângă aceste cerințe ale *Constituției*, prin diferite legi se cer și alte condiții, cum ar fi cele cu privire la vârstă, studii ș.a.m.d.

c) pentru a putea fi numit funcționar public este necesar ca persoana fizică respectivă să aibă vârsta de cel puțin 18 ani împliniți, dacă legea specială nu cere o altă vârstă.

d) atât *Statutul funcționarilor publici*, cât și alte acte normative impun ca persoana fizică ce urmează să devină funcționar public să posede anumite studii - superioare, superioare de scurtă durată, liceale sau postliceale -, iar unele acte normative cer o anumită pregătire de specialitate, cum ar fi: jurist, economist, medic, inginer ș.a.

Aplicarea unei sancțiuni disciplinare unui funcționar public poate produce efecte și după pierderea calității de funcționar, întrucât, în conformitate cu prevederile art. 497 alin.(1) lit. c) din O.U.G. nr. 57/2019, dacă i-a fost aplicată o sancțiune disciplinară prevăzută de art. 492 alin.(3) lit. f), persoana sancționată nu va mai putea deține o funcție publică pentru o durată de 3 ani.

A doua categorie de condiții vizează sau se referă la abaterea disciplinară. În doctrină s-a statuat conceptul conform căruia unicul temei al răspunderii disciplinare (așa cum în dreptul penal infracțiunea este unicul temei al răspunderii penale) îl reprezintă abaterea disciplinară, fiind o condiție fundamentală pentru declanșarea răspunderii. Cu alte cuvinte, răspunderea intervine numai în ipoteza existenței unei conduite ilicite.

Conduita ilicită este definită în literatura de specialitate ca fiind „împrejurarea ce determină nașterea raportului juridic de aplicare a sancțiunii, respectiv a raportului de constrângere. Ea constituie un fapt juridic ilicit, aceasta presupunând o conduită sau o atitudine manifestată

contrar regulilor de drept și care a încălcat norma prescrisă, perturbând desfășurarea normală a relațiilor sociale” (Boboș, 1983: 266).

Conduita ilicită a funcționarului public este reglementată prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019, Partea a VI-a, care stabilește, prin articolul 492 alin.(1), faptul că abaterea disciplinară reprezintă încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege. În vechea reglementare, articolul 77 alin.(1) definea abaterea disciplinară ca reprezentând încălcarea cu vinovăție de funcționarii publici a îndatoririlor funcției publice deținute sau codului deontologic, respectiv a normelor profesionale referitoare la conduită. După cum putem observa, legiuitorul a păstrat în linii mari aceeași definiție a abaterii disciplinare sau a conduitei ilicite.

În doctrină sunt identificate mai multe trăsături ale răspunderii administrativ-disciplinare, după cum urmează:

- în primul rând are un caracter public, este de drept public;
- poate interveni numai în cadrul unor raporturi juridice de drept public, abaterea disciplinară fiind prevăzută printr-o normă juridică de drept public;
- subiectul pasiv principal este pe de o parte instituția sau autoritatea în care funcționarul își desfășoară activitatea; în mod secundar subiectul pasiv poate fi și cetățeanul ca beneficiar al serviciului public, iar subiectul activ este în mod obligatoriu un funcționar public;
- constatarea și sancționarea funcționarului public este prevăzută de norme legale speciale;
- faptele ce constituie abatere disciplinară precum și sancțiunile aplicabile acestora sunt prevăzute prin norme legale sau prin statute speciale, elaborate în condițiile legii.

Rezumând, putem afirma faptul că abaterea disciplinară reprezintă un fapt sau act prin care funcționarul încalcă disciplina de serviciu, reprezentată prin obligațiile legale ce decurg din legi sau regulamente de ordine interioară și care vizează raporturile de desfășurare a serviciului.

Ultima condiție, pornind de la prevederile art. 492 din *Codul Administrativ*, art. 75 din vechea reglementare (Legea nr. 188/1999), este referitoare la vinovăția funcționarului public, întrucât răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor se dispune pentru o *încălcare cu*

vinovăție a îndatoririlor funcției publice deținute sau a normelor de conduită atât profesională, cât și civică.

Vinovăția a fost definită în doctrină ca reprezentând atitudinea psihică a subiectului față de fapta săvârșită și de rezultatul acesteia (Mocanu-Suciu, 2015: 93). Formele vinovăției sunt cele prevăzute de art. 16 din *Codul penal* și anume: intenție, culpă și intenție depășită.

Fapta este săvârșită *cu intenție* atunci când făptuitorul poate să prevadă rezultatul faptei sale, urmărindu-l prin săvârșirea respectivei fapte sau abateri sau poate prevedea respectivul rezultat al faptei sale și, deși nu îl urmărește, făptuitorul acceptă această posibilitate a producerii rezultatului periculos.

Fapta este săvârșită *din culpă* atunci când făptuitorul poate să prevadă rezultatul faptei sale, nu îl acceptă, considerând în mod nejustificat că nu se va produce sau nu prevede rezultatul faptei sale, cu toate că ar fi trebuit sau trebuia sau chiar putea să îl prevadă. Există *intenție depășită* când fapta constând într-o acțiune sau inacțiune intenționată produce un rezultat mai grav, care se datorează culpei făptuitorului.

Statutul funcționarilor publici nu face precizări privind formele de vinovăție cu care este săvârșită abaterea disciplinară, așa încât răspunderea intervine indiferent de forma de vinovăție cu care a fost săvârșită abaterea.

Principiile răspunderii disciplinare a funcționarilor publici

Odată îndeplinite condițiile existenței abaterii disciplinare și cele referitoare la atragerea răspunderii, în vederea aplicării într-un mod cât mai just și corect, legiuitorul a impus și respectarea unor principii fundamentale, după cum urmează:

Principiul prezumției de nevinovăție

Prezumția de nevinovăție este principiul conform căruia funcționarul public este tratat sau considerat ca fiind nevinovat pentru fapta sesizată comisiei de disciplină atât timp cât vinovăția sa nu a fost dovedită. Acest principiu își are rădăcinile în principiul de drept roman **probatio incumbit ei qui dicit non ei qui negat**, conform căruia sarcina probei revine aceluia care afirmă ceva, și nu aceluia care neagă. Mai mult decât atât, principiului anterior i se adaugă în completare principiul de drept roman *actori incumbit probatio*.

În condițiile principiului *actori incumbit probatio*, „reclamantul care, mărturisind că nu poate dovedi ceea ce pretinde, nu constrânge pe pârât să facă el dovada contrarie, întrucât faptul de a nega nu poate, potrivit naturii

lucrurilor, să fie dovedit”. În această ordine de idei, în vederea aplicării unei sancțiuni disciplinare, persoana care face o sesizare referitoare la o faptă ilicită ce constituie abatere disciplinară trebuie să facă dovada săvârșirii faptei, precum și a vinovăției.

Principiul garantării dreptului la apărare al funcționarului public

Conform acestui principiu, funcționarul public are garantat dreptul de a fi audiat și de a se apăra în sensul prezentării de dovezi în apărarea sa și implicit de a fi asistat sau reprezentat de un avocat pe toată durata procedurii de cercetare disciplinară.

Acest drept este unul de natură constituțională, fiind cuprins în Capitolul II intitulat „Drepturile și libertățile fundamentale”; astfel, dreptul la apărare este reglementat prin art. 24 alin.(1) și (2) din legea fundamentală.

La nivelul doctrinei de specialitate, dreptul la apărare este definit ca reprezentând suma drepturilor procesuale ce conferă persoanei posibilitatea de a fi sau a se apăra împotriva acuzațiilor aduse, să poată contesta aceste învinuiri și implicit să scoată la iveală, dacă este posibil, nevinovăția sa. Prin exercitarea acestui drept, cel referitor la apărare, se conferă părților posibilitatea de a-și dovedi netemeinicia acuzațiilor formulate sau, în caz contrar, de a-și vaorifica pretențiile (Muraru, 1998: 205).

Principiul contradictorialității

Al treilea principiu, cel al contradictorialității, este definit, conform art. 19 lit. c) din H.G. 1344/2007, ca reprezentând obligația comisiei de disciplină de a permite sau chiar de a asigura părților aflute în divergență, posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere cu privire la orice act sau fapt referitor la abaterea disciplinară pentru care a fost sesizată respectiva comisie de disciplină.

Principiul contradictorialității își are izvorul în expresia latină ***audiatur et altera pars*** sau ***audi alteram partem***, prin care se subliniază necesitatea de a fi ascultată și cealaltă parte sau celelalte părți înainte de a se trage o concluzie, traducându-se literalmente prin „a se asculta și cealaltă parte”. *Audiatur et altera pars* sau contradictorialitatea reprezintă un principiu fundamental al dreptului în majoritatea sistemelor de justiție, inclusiv în cel românesc. Principiul include dreptul unei persoane fizice sau a avocatului său de a confrunța martorii părții adverse, de a avea o oportunitate corectă

pentru contestarea dovezilor prezentate de cealaltă parte, de a putea propune proprii martori și prezenta fapte, ori de a fi consiliat și asistat, dacă este cazul potrivit legii, inclusiv prin acordarea unui ajutor public judiciar, pentru a fi în măsură să-și gestioneze corect procesul.

În dreptul civil, contradictorialitatea este un principiu fundamental, în sensul că, în temeiul său, părțile belicoase pot formula cereri, propune probe sau chiar să pună concluzii pe fond cu privire la chestiunile de fapt și de drept cu scopul corectei soluționări a procesului.

Deci, contradictorialitatea asigură părților aflate în litigiu să participe la prezentarea și dovedirea drepturilor sau apărărilor lor, în mod activ, pe toată perioada desfășurării procesului, acestea având dreptul de a combate afirmațiile sau suținerile făcute de cealaltă parte, în fața instanței de judecată, pentru stabilirea adevărului și pronunțarea unei sentințe legale și întemeiate (Art. 14 din Legea 134/2010).

Așa cum se subliniază în literatura juridică, contradictorialitatea reprezintă motorul instanței. Procesul evoluează prin intermediul contradictorialității, prin intermediul unor contradicții succesive, până la hotărârea care va înlătura contradicția. Contradictorialitatea opune, dar și unește părțile în proces, deoarece niciuna dintre părți nu poate face nimic în instanță decât sub privirile celeilalte (Leș, 2001: 74).

În baza aceluiași principiu de drept, judecătorul, ca și actor în cadrul procesului (iar nu ca mediator al sintezei), fiind cel care înlătură contradicția dintre părțile litigioase prin pronunțarea hotărârii, se supune și el principiului contradictorialității, în sensul că aspectele de fapt și de drept pe care le ridică din oficiu trebuie să le pună în discuția contradictorie a părților, în caz contrar acesta neputându-se baza pe ele la pronunțarea hotărârii.

În *Convenția europeană a drepturilor omului și a libertăților fundamentale* nu este exprimat în mod direct acest principiu, el figurând - alături de egalitatea armelor, motivarea hotărârilor și dreptul acuzatului de a păstra tăcerea și de a nu se autoincrimina - printre garanțiile implicite ale desfășurării echitabile a procesului. Într-o formulare de sinteză, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că dreptul la o procedură contradictorie implică, în esență, posibilitatea pentru părțile unui proces penal, civil sau disciplinar de a lua cunoștință de toate piesele și observațiile prezentate judecătorului, chiar și cele care ar proveni de la un magistrat independent, de natură să-i influențeze decizia, și de a le discuta.

Pornind de la faptul că, la fel ca în cazul procesului civil, procedura cercetării este contradictorie, în mod natural deoarece presupune în mod minimal două părți cu interese contrare (un reclamant sau persoană ce a formulat sesizarea disciplinară și funcționarul vizat de procedura cercetării

disciplinare sau pârât), sensul procedurii de cercetare disciplinară fiind cel de a încheia un conflict juridic.

Rezultă astfel că desfășurarea normală a cercetării disciplinare nu este concepută fără ca și comisia să asculte punctele de vedere ale fiecărei părți.

Importanța evidentă a acestui principiu juridic rezidă din faptul că respectarea sa asigură în mod subsecvent respectarea altor principii - cel al dreptului la apărare și stabilirea adevărului - nerespectarea sa fiind sancționată prin nulitatea deciziei sau hotărârii, așa cum de altfel Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția civilă, a arătat prin Decizia nr. 1852 din 14.05.2002. Curtea a statuat faptul că „este încălcat principiul contradictorialității, iar hotărârea astfel pronunțată este lovită de nulitate atunci când instanța, primind după încheierea dezbaterilor un set de acte, pe care nu le-a pus în discuția părților, pronunță hotărârea pe baza lor” (ICCJ, 2002).

Principiul proporționalității

Conform acestui principiu de drept, în vederea propunerii aplicării unei sancțiuni disciplinare, comisia trebuie să respecte un raport între gravitatea faptei ce constituie abatere disciplinară și circumstanțele în care a fost săvârșită aceasta.

Principiul proporționalității răspunde ideii de evitare a utilizării disproporționate a sancțiunilor care implică o privare sau o restricție a libertății; pentru aceasta, se limitează uzul său la ceea ce este esențial, și care nu reprezintă altceva decât stabilirea și impunerea uzului acestor sancțiuni exclusiv pentru a se proteja bunurile juridice de valoare.

Acest principiu își găsește izvorul în articolul 1 alin.(4) din *Constituție*, prin care se consacră principiul statului de drept și superioara valoare a libertății, precum și în articolele care proclamă demnitatea persoanei, libera dezvoltare a personalității acesteia etc. Aceste elemente alcătuiesc statutul fundamental al cetățeanului și, prin urmare, pot fi limitate numai în cazuri excepționale și temeinic motivate.

În dreptul administrativ, autoritatea trebuie să asigure un echilibru rezonabil între interesul public și drepturile subiective sau interesele legitime ce pot fi lezate prin actele administrative. Altfel spus, atunci când emiterea unui act administrativ se face pe baza dreptului de apreciere al autorităților, atât cele centrale, cât și cele locale, cu încălcarea limitelor de competență

stabilite de lege sau cu încălcarea drepturilor sau libertăților cetățenești, ne aflăm în situația unui *exces de putere*.

În accepțiunea doctrinei de drept românească, principiile proporționalității și al nediscriminării reprezintă, în mod obligatoriu, condiții specifice de legalitate, pe considerente de oportunitate, și pe care judecătorul în mod obligatoriu trebuie să le aibă în vedere ca metode de apreciere a exercitiului puterii discreționare a administrației.

Oportunitatea trebuie raportată și la dispozițiile articolului 53 din *Constituție*, conform căruia: „exercitiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege, doar dacă se impune, după caz, pentru apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. Conform alin.(2) al aceluiași articol, restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară, într-o societate democratică. Măsura trebuie să respecte proporționalitatea și să se raporteze la situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau libertății” (Andreescu, 2011: 399).

Individualizarea sancțiunii sau aplicarea principiului proporționalității, în viziunea art. 47 alin.(2) din H.G. 1344/2007, se face ținând seama de cauzele ce au determinat abaterea disciplinară, de împrejurările în care a fost săvârșită, de gradul de vinovăție al funcționarului, gravitatea și implicit de consecințele abaterii respective, de conduita acestuia și de existența unor antecedente care nu au fost radiate în condițiile legii.

Principiul legalității sancțiunii disciplinare aplicabile funcționarului public

Principiul legalității sancțiunii își are izvoarele în cunoscutele adagii latine **nullum crimen sine lege** și **nulla poena (sanctio) sine lege** (care se traduc prin „nicio crimă, nicio pedeapsă fără lege”), folosite în dreptul penal pentru a exprima principiul conform căruia: pentru ca un comportament să fie calificat drept infracțiune, ar trebui să fie stabilit ca atare într-o normă penală, înainte de realizarea și încadrarea acestui comportament ca faptă penală.

Prin urmare, nu numai existența infracțiunii depinde de existența anterioară a unei prevederi legale care să o declare ca atare (*nullum crimen sine lege praevia*), dar, de asemenea, pentru ca o pedeapsă să fie aplicată făptuitorului într-un anumit caz, este necesar ca legislația în vigoare să

stabilească pedeapsa pentru crima comisă: *nulla poena sine praevia lege*. Acesta este un principiu juridic de bază, care a fost încorporat în dreptul penal internațional, interzicându-se crearea unor legi *ex post facto*, care nu favorizează acuzatul.

Într-o societate democratică, fundamentată pe respectarea ordinii și a **statului de drept**, *ius puniendi* este limitat la a sancționa doar acele fapte ce sunt incriminate la data comiterii lor și de a aplica pedepsele existente în cadrul sistemului sancționator la data săvârșirii acestora. Principiul legalității este o regulă fundamentală a întregului sistem de drept, în special al dreptului penal, și apare sub forma legalității prevederii faptei ilicite (penală, disciplinară etc.), pe de o parte, și sub forma legalității sancțiunii aplicate, pe de altă parte.

Din perspectiva H.G. 1344/2007, principiul legalității sancțiunii disciplinare constă în obligația comisiei de disciplină de a propune doar sancțiunile disciplinare prevăzute de lege.

În doctrină, principiul legalității presupune îndeplinirea următoarelor cerințe:

- emiterea actelor normative ce reglementează răspunderea de către organele competente, cum ar fi spre exemplu Parlamentul în cazul Legii 188/1999, sau Guvernul în cazul H.G. 1344/2007 și al O.U.G. nr. 57/2019;
- răspunderea să opereze împotriva făptuitorului faptei ilicite, catalogată ca abatere disciplinară, iar natura răspunderii să corespundă naturii faptei ilicite, conform principiul proporționalității;
- răspunderea pentru fapta ilicită operează doar dacă a fost săvârșită cu vinovăție;
- sancțiunea să fie cea prevăzută de lege și în cuantumul prevăzut de lege (Mocanu-Suciu, 2015: 137).

Principiul unicității sancțiunii

Principiul unicității sancțiunii își are fundamentul în mai vechiul principiu de drept roman *non bis in idem*, expresie latină care s-ar traduce prin „nu de două ori în aceeași cauză”. Conform acestei expresii, o persoană nu poate fi urmărită ori judecată de două ori pentru aceeași faptă.

În accepțiunea Hotărârii Guvernului nr. 1344/2007 prin care se reglementează normele de organizare și funcționare a comisiilor de

disciplină, prin unicitatea sancțiunii se înțelege faptul că nu se poate aplica decât o singură sancțiune disciplinară unei fapte ce constituie abatere disciplinară.

Ne bis in idem sau *non bis in idem* apare în art. 6 din *Codul penal*, articol conform căruia nicio persoană nu poate fi urmărită sau judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni atunci când față de acea persoană s-a pronunțat anterior o hotărâre penală definitivă cu privire la aceeași faptă, chiar și sub altă încadrare juridică. Aplicarea principiului de drept, în acest caz, este condiționată de existența unei hotărâri judecătorești definitive anterioare și de identitatea de persoană și de fapte între cele două cauze.

Unicitatea sancțiunii, în cazul abaterilor disciplinare, este consfințită în H.G. nr. 1344/2007, la art. 47 alin.(3), conform căruia, dacă, în cuprinsul sesizării comisiei de disciplină se reclamă mai multe fapte ce pot constitui abateri disciplinare, săvârșite în mod evident de către același funcționar, comisia va propune, în urma parcurgerii etapei de cercetare administrativ-disciplinară, aplicarea unei singure sancțiuni, cu condiția de a luat în considerare toate abaterile disciplinare semnalate.

Principiul celerității procedurii sancționării disciplinare a funcționarului public

Convenția Europeană a Drepturilor Omului dispune prin art. 6 pct.1 că „orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale[...]”. În accepțiunea H.G. 1344/2007, pe baza principiului celerității, comisia de disciplină constituită la nivelul instituției unde își desfășoară activitatea funcționarul reclamat, are obligația de a parcurge procedura de cercetare administrativ-disciplinară fără întârziere, cu obligația de respectare a drepturilor persoanelor implicate precum și a procedurilor prevăzute de normele legale în acest sens.

În doctrină, atunci când vine vorba de executarea unei sancțiuni, s-a arătat că aceasta vizează operativitatea tragerii la răspundere și a punerii în executare a sancțiunii, ceea ce înseamnă o reacție represivă cât mai apropiată de momentul comiterii abaterii, fără amânări și fără tergiversări nejustificate în soluționarea cazului, pentru sporirea rezonanței sociale a actului de sancționare (Santai, 1999: 136). Ne raliem acestei opinii, întrucât, așa cum s-a statuat în teoria generală a sancțiunilor de drept penal, aplicarea pedepsei are un caracter educativ de care ar fi privată sancțiunea dacă s-ar prelungi nejustificat decizia de sancționare.

Celeritatea procedurii disciplinare este consfințită, pe de o parte, prin instituirea condiției sau a termenului de depunere a sesizării, de 1 an și 6 luni de la data săvârșirii faptei sesizate ca abatere disciplinară, conform art. 28 alin.(2) din H.G. 1344/2007. În atare condiții, depășirea termenului menționat are ca efect clasarea sesizării de către comisia de disciplină, în condițiile art. 29 alin.(2) lit.a) din același act normativ. Pe de altă parte, respectarea principiului celerității este întărită prin instituirea unui termen de prescripție a răspunderii disciplinare a funcționarului public, în sensul art. 492 alin.(8) conform căruia sancțiunile administrativ-disciplinare pot fi dispuse în cel mult 6 luni de la sesizarea comisiei, dar nu mai târziu de 2 ani de la data săvârșirii faptei ce constituie abatere disciplinară, cu excepția abaterii disciplinare prevăzute la alin. (2) lit. l) cu privire la incompatibilități, pentru care sancțiunea disciplinară se aplică în condițiile prevăzute la art. 520 lit. b).

Principiul obligativității opiniei

Conform principiului obligativității opiniei, toți membrii comisiilor de disciplină constituite în condițiile legii au obligația de a se pronunța cu privire la toate sesizările aflate pe rolul respectivelor comisii

Pe baza acestui principiu, putem distinge două aspecte ale aplicării unei sancțiuni disciplinare: pe de o parte, obligativitatea ca membrii comisiei să își exprime opinia; pe de altă parte, obligativitatea motivării opiniei separate.

În aceste condiții, în conformitate cu prevederile art. 49 alin.(1) lit.g), comisia întocmește un raport al procedurii cu privire la sesizarea respectivă în termen de 5 zile lucrătoare de la data la care a fost finalizată procedura de cercetare, potrivit art. 48 alin.(1) lit.a). Conform alin.(2) al aceluiași articol, sancțiunea disciplinară propusă se formulează pe baza majorității de voturi. Dacă un membru al comisiei are un alt punct de vedere, îl va redacta și semna ca opinie separată, cu obligația prezentării motivelor de fapt și de drept pe care și-a fundamentat-o.

Justificarea acestui principiu pornește de la ideea că cercetarea disciplinară se face de către un organ colectiv, format dintr-un număr cert de membri care, prin neexprimarea opiniei, ar restrânge practic numărul de persoane care exprimă opinia comisiei pe ansamblu (Mocanu-Suciu, 2015: 140).

Concluzii

Pornind de la principiul separației puterilor în stat, funcționarii publici au ca sarcină principală executarea legii. Pentru îndeplinirea acestei atribuții de ordin executiv, este limpede faptul că funcționarii din aparatul administrativ, local sau central, trebuie să dea dovadă că respectă ei înșiși normele legale aflate în vigoare, în caz contrar fiindu-le imputabilă această încălcare, ei răspunzând *ad integrum* pentru faptele lor.

Instituirea răspunderii, atât disciplinare, cât și civile sau chiar penale, față de funcționarii publici apare ca o necesitate tot mai mare, având în vedere importanța acestora și a activității pe care o desfășoară, răspunderea reprezentând o condiție sau o garanție fundamentală pentru buna funcționare a unui stat de drept.

Bibliografie

- Andreescu, M. (2011). Restrângerea exercițiului unor drepturi și principiul proporționalității, în: „Curierul Judiciar”, nr. 7- 8/2011.
- Armstrong, M. (2003). *Managementul Resurselor Umane. Manual de practică*, București, România: Editura Codecs.
- Boboș, Gh. (1983). *Teoria generală a dreptului*. București, România: Editura Didactică și Pedagogică.
- Călinoiu, C. (2001). *Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici*, în: „Revista română de dreptul muncii”, nr. 1/2002.
- Costin, M. (1974). *Răspunderea juridică în dreptul RSR*. Cluj-Napoca, România: Editura Dacia.
- Guvernul României (2019). Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind *Codul Administrativ*, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 555/2019.
- Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ). (2002). Decizia nr. 1852 din 14.05.2002 pronunțată de Curtea Supremă de Justiție, Secția civilă. *Curierul Judiciar*, nr. 5/2003.
- Leș, I. (2001). *Principii și instituții de drept procesual civil*, Vol. I. București: Editura Lumina Lex.
- Mitrache, C. & Mitrache, C. (2014). *Drept penal român*. București, România: Editura Universul Juridic.
- Mocanu-Suciu, A. (2015). *Răspunderea funcționarilor publici*. București, România: Editura C.H. Beck.
- Muraru, I. (1998). *Drept constituțional și instituții politice*. București, Romania Editura Actami.

- Parlamentul României. (1999). *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 600/1999.
- Parlamentul României. (2010). *Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 485/2010
- Parlamentul României. (2009). *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil*. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 511/24.07.2009.
- Preda, M. &. Stecoza, G. (2000). Unele considerații critice asupra Statutului funcționarilor publici. *Dreptul*, nr. 8/2000.
- Prisacaru, V. (2002). *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Ediția a III-a revăzută și adăugită. București, România: Editura Lumina Lex.
- Santai, I. (1999). *Introducere în studiul dreptului*. București, România: Editura Aisteda.