

Olivian MASTACAN

**RĂSPUNDEREA PENALĂ
A FUNCȚIONARULUI
PUBLIC**

**Ediția a IV-a,
revăzută și adăugită**

**Universul Juridic
București
-2011-**

Editat de S.C. Universul Juridic S.R.L.

Copyright © 2011, S.C. Universul Juridic S.R.L.

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără
acordul scris al S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA
ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
MASTACAN, OLIVIAN

Răspunderea penală a funcționarului public / Olivian

Mastacan. - Ed. a 4-a. rev. și adăug.. - București : Universul Juridic,
2011

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-479-9

35.086(498)

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.665**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL telefon: **021.314.93.15; 0726.990.184**
DISTRIBUȚIE: tel./fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

**COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

CUVÂNT ÎNAINTE

Lucrarea de față este destinată pregătirii studenților care urmează cursurile facultăților din domeniul științelor administrative și este concepută, în conținut și structură, într-o manieră care să satisfacă necesitățile unei pregătiri adecvate în materie juridico-penală a viitorilor funcționari publici naționali sau europeni.

În această viziune, în primul capitol, autorul tratează aspecte de ordin general care privesc funcția publică și funcționarul public, așa cum acestea sunt reglementate de legislația în vigoare (Constituția României, Statutul funcționarului public și Codul penal). În context, se fac referiri și cu privire la funcțiile de demnitate publică ori funcțiile exercitate în serviciul unor persoane juridice de drept privat. Aceste referiri se impuneau, având în vedere că, sub anumite aspecte, persoanele din urmă sunt asimilate, din perspectiva răspunderii penale, funcționarilor publici.

În capitolul II din lucrare sunt incluse referiri sintetice privitoare la infracțiune, care constituie unicul temei al răspunderii penale și în cazul funcționarilor publici, și sunt enunțate principiile care guvernează răspunderea penală. În același capitol sunt prezentate procedurile potrivit cărora este angajată răspunderea penală a funcționarilor publici și a persoanelor care îndeplinesc funcții de demnitate publică.

Având în vedere intrarea efectivă a țării noastre în Uniunea Europeană, începând cu 1 ianuarie 2007, o atenție aparte este acordată în lucrare condițiilor în care este angajată răspunderea penală a funcționarilor comunitari.

Ultimul capitol al lucrării este destinat prezentării infracțiunilor prevăzute de Codul penal în legătură cu exercitarea unei funcții publice. Aceste infracțiuni sunt clasificate, în mod

natural și logic, în două subgrupe. În prima subgrupă sunt incluse infracțiunile săvârșite de funcționarii publici în exercitarea funcției, în vreme ce în a doua subgrupă sunt incluse infracțiunile săvârșite de alte persoane care împiedică exercitarea în bune condițiuni a unei funcții publice.

Prin conținutul său, lucrarea de față are un bun nivel științific și va constitui, sunt convins, un instrument util la îndemâna atât a celor care se pregătesc să exercite în viitor o funcție publică, cât și a celor care exercită efectiv o asemenea funcție.

Dr. Ioan Molnar

Capitolul I

FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARUL PUBLIC

Secțiunea 1

Considerații introductive

În accepțiunea profesorului E.D. Tarangul, *funcția publică este mănunchiul de atribuțiuni pe care funcționarul urmează să le exercite în cadrul unui serviciu public*¹.

În aceeași accepțiune, serviciul public este definit ca o *activitate desfășurată de organele publice în vederea unui interes general*, iar funcțiile statului *sunt categorii de acte împărțite după natura lor juridică, acte pe care le fac organele publice atunci când girează serviciile publice*².

Funcția publică și funcționarul public sunt instituții juridice ale dreptului public, în general, și ale dreptului administrativ, în particular, care s-au conturat ca atare într-o continuă dispută între doctrină, jurisprudență și reglementare.

Această dispută este întâlnită atât în teoria și practica unor țări cu administrație publică eficientă din Europa (Italia, Anglia, Germania, Franța), în ciuda diferențelor de sistem juridic care le caracterizează, dar și în doctrina, jurisprudența și legislația română, chiar dacă acestea s-au conturat și dezvoltat ca un sistem coerent ceva mai târziu, după constituirea statului național unitar român³.

¹ E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tiparul Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 28.

² *Idem*.

³ M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 64.

Regulamentele Organice din Moldova și din Muntenia (1831-1832) au fost primele legiuri din țara noastră care tratau într-o formă mai dezvoltată și coerentă problema funcționarilor publici.

Legea statutului funcționarilor publici, adoptată în anul 1923, reprezintă prima reglementare unitară în materie și reflectă principiile stabilite prin Constituția din 1923.

Pe baza acestei legi a fost adoptat în același an, la 3 noiembrie, Regulamentul legii statutului funcționarilor publici, care a detaliat multe dintre prevederile legii.

La aceste reglementări s-au mai adăugat și altele care au apărut în anii următori și priveau anumite categorii de funcționari publici.

Astfel, în anul 1925 a apărut Legea pentru unificarea administrativă, care conținea reglementări referitoare la funcționarii din administrația locală, iar în anul 1929 apărea Legea pentru organizarea ministerelor, care conținea dispoziții cu privire la funcționarii din administrația centrală și la demnitari¹.

Statutul funcționarilor publici adoptat în anul 1923 s-a aplicat până în anul 1940, când a fost adoptat Codul funcționarilor publici, care, după mai multe modificări, a fost abrogat imediat după anul 1944. În anul 1946 a fost adoptată Legea pentru statutul funcționarilor publici nr. 746 din 22 septembrie, care, la rândul ei, a fost abrogată 3 ani mai târziu.

Perioada care a urmat după 1949 și mai ales după adoptarea în 1950 a Codului muncii se caracterizează printr-un regim juridic bazat pe raporturi de natură contractuală, aplicabil și funcționarilor publici.

Constituția României, adoptată în anul 1991 și revizuită în anul 2003, cuprinde unele dispoziții care constituie un cadru principal de reglementare a acestor instituții juridice:

– art. 16 alin. (3): *„Funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoane care au cetățenia română și domiciliul în țară, statul român*

¹ M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 65.

garantând egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea funcțiilor și demnităților publice”;

– art. 73 alin. (3) lit. j): *„Reglementarea Statutului funcționarilor publici se face numai prin lege organică”*.

Constituția României cuprinde și alte dispoziții care se referă la anumite categorii de funcționari publici.

Secțiunea a 2-a

Funcția publică și funcționarul public în accepțiunea Statutului funcționarilor publici

Statutul funcționarilor publici în prezent în vigoare a fost adoptat prin Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999¹. Această lege a suferit ulterior numeroase modificări și completări, cele mai de substanță fiind cele prevăzute în Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției², lege care a și dispus republicarea Legii nr. 188/1999, dându-se textelor o nouă numerotare.

În anul 2006, prin Legea nr. 251/2006³, în temeiul art. III din acest act normativ, s-a dispus o nouă republicare a Legii nr. 188/1999, care a avut loc în anul 2007 (M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007).

Potrivit art. 2 alin. (1) din Statut, funcția publică este definită ca fiind *„ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome”*.

¹ M. Of. nr. 600 din 8 decembrie 1999.

² M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.

³ M. Of. nr. 574 din 4 iulie 2006.

Textul, așa cum este formulat, creează unele ambiguități și ridică unele semne de întrebare.

Mai întâi, nu rezultă ce trebuie să se înțeleagă prin responsabilități. Ele sunt altceva decât atribuțiile, din moment ce sunt prevăzute cumulativ cu acestea.

Se observă, de asemenea, că se are în vedere ca funcțiile publice să fie stabilite numai „în temeiul legii”, ca și cum ele nu ar trebui stabilite, în primul rând, prin lege și numai în subsidiar „în temeiul legii”.

Funcționarul public este definit în art. 2 alin. (2) din Statut ca fiind *„persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică”*.

De asemenea, *persoana care a fost eliberată din funcția publică și se află în corpul de rezervă al funcționarilor publici își păstrează calitatea de funcționar public* – art. 2 alin. (2) teza a II-a din Statut.

Din ansamblul acestor reglementări rezultă că, în concepția Statutului, persoanele care ocupă funcții alese nu au calitatea de funcționar public și, prin urmare, acestora nu li se aplică prevederile Statutului.

De asemenea, prevederile Statutului nu se aplică tuturor persoanelor numite într-o funcție publică, întrucât în art. 6 sunt prezentate o serie de categorii de persoane care, deși fac parte din autorități și instituții publice ale administrației și sunt numite în funcție, ele nu sunt considerate ca ocupând funcții publice și, deci, ca având calitatea de funcționar public.

Astfel, de exemplu, corpul magistraților, cadrele didactice, personalul salariat încadrat pe baza încrederii personale la cabinetul demnitarului, personalul salariat din aparatul propriu al autorităților și instituțiilor publice care desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărie, întreținere-reparații și de deservire, pază, precum și alte categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică nu sunt supuse prevederilor Statutului funcționarilor publici.

Legea nr. 188/1999 realizează, în cadrul art. 10 și o clasificare a funcționarilor publici după nivelul atribuțiilor titularilor funcției publice. Astfel, sunt stabilite:

- funcții publice corespunzătoare categoriei *înalților funcționari publici*;
- funcții publice corespunzătoare categoriei *funcționarilor publici de conducere*;
- funcții publice corespunzătoare categoriei *funcționarilor publici de execuție*.

Potrivit art. 12, categoria înalților funcționari publici cuprinde persoanele care sunt numite în una dintre următoarele funcții publice:

- secretar general al Guvernului și secretar general adjunct al Guvernului;
- secretar general din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;
- prefect;
- secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;
- subprefect;
- inspector guvernamental.

Categoria funcționarilor publici de conducere cuprinde persoanele numite în una dintre următoarele funcții publice:

- director general și director general adjunct din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;
- director și director adjunct din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;
- secretar al unității administrativ-teritoriale;
- directorul executiv și directorul executiv adjunct în cadrul instituției prefectului, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor pu-

blice subordonate acestora, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora

– șef serviciu, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia;

– șef birou, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

În fine, art. 14 din Legea nr. 188/1999 stabilește persoanele care fac parte din categoria funcționarilor publici de execuție. Astfel:

– sunt funcționari publici de execuție din clasa I persoanele numite în următoarele funcții publice generale: consilier, consilier juridic, auditor, expert, inspector, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;

– sunt funcționari publici de execuție din clasa a II-a persoanele numite în funcția publică generală de referent de specialitate, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia;

– sunt funcționari publici de execuție din clasa a III-a persoanele numite în funcția publică generală de referent, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

Secțiunea a 3-a

Funcționarul public în accepțiunea Codului penal

Spre deosebire de reglementarea din Statutul funcționarilor publici, în Codul penal al României noțiunea de funcționar public are o accepțiune mult mai largă.

Astfel, potrivit art. 147 alin. (1) C. pen., „*prin «funcționar public» se înțelege orice persoană care exercită permanent sau temporar, cu orice titlu, indiferent cum a fost investită, o însărcinare de orice natură, retribuită sau nu, în serviciul unei unități dintre cele la care se referă art. 145.*

Prin «funcționar» se înțelege persoana menționată în alin. (1), precum și orice salariat care exercită o însărcinare în

serviciul unei alte persoane juridice decât cele prevăzute în acel alineat”.

Articolul 145 C. pen. definește noțiunea de public astfel: *„prin termenul «public» se înțelege tot ce privește autoritățile publice, instituțiile publice, instituțiile sau alte persoane juridice de interes public, administrarea, folosirea sau exploatarea bunurilor proprietate publică, serviciile de interes public, precum și bunurile de orice fel care, potrivit legii, sunt de interes public”.*

În noul Cod penal¹, termenul de funcționar public a căpătat o nouă accepțiune, legiuitorul dorind să renunțe la o interpretare extensivă a noțiunii.

Astfel, potrivit art. 175 alin. (1), *„«funcționar public», în sensul legii penale, este persoana care, cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație:*

a) exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative, executive sau judecătorești;

b) exercită o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de orice natură;

c) exercită, singură sau împreună cu alte persoane, în cadrul unei regiîi autonome, al altui operator economic sau unei persoane juridice cu capital integral sau majoritar de stat ori al unei persoane juridice declarată ca fiind de utilitate publică, atribuții legate de realizarea obiectului de activitate al acesteia”.

De asemenea, potrivit alin. (2), *este considerată funcționar public, în sensul legii penale, persoana care exercită un serviciu de interes public pentru care a fost investită de autoritățile publice sau care este supusă controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public”.*

În ceea ce privește termenul *public*, acesta este definit în art. 176 astfel: *„prin termenul „public» se înțelege tot ce*

¹ Noul Cod penal a fost adoptat prin Legea nr. 286/2009 (M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009).

privește autoritățile publice, instituțiile publice sau alte persoane juridice care administrează sau exploatează bunurile proprietate publică”.

Prin urmare, în sensul dreptului penal, pentru existența calității de funcționar public, spre deosebire de Statut, nu au relevanță titlul însărcinării și nici modalitatea investiției (alegere, numire, repartizare). Este suficient ca subiectul activ al infracțiunii să exercite o însărcinare în serviciul unei autorități publice, instituții publice sau altei persoane juridice de interes public.

Secțiunea a 4-a

Scurte considerații privind funcția publică europeană și funcționarul public european

Regimul funcționarului european a împrumutat unele din dimensiunile regimurilor naționale ale funcției publice, peste care s-au suprapus elemente deduse din faptul că el își desfășoară activitatea într-un spațiu pe care doctrina comunitară îl denumește *teritoriu comunitar*.

Cele mai importante instituții europene sunt: Consiliul Europei, Parlamentul European, Comisia¹, Curtea de Justiție și Tribunalul de Primă Instanță, Curtea de Conturi.

Acestor instituții principale li se adaugă alte organe, și anume: instituțiile Uniunii Monetare, Comitetele Consultative Economice și Sociale, Mediatorul, Banca Europeană de Investiții și Agenția de aprovizionare – EURATOM. Fiecare dintre aceste organisme are o politică proprie de personal, politică ce este însă grefată pe un statut comun tuturor funcționarilor publici europeni.

¹ Denumită astfel după Tratatul de fuziune din 8 aprilie 1965, care a înlocuit și unit fosta înaltă autoritate menționată de Tratatul C.E.C.A. și cele două comisii din tratatele C.E.E. și C.E.E.A. (J. Boulois, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 6^e édition, Montchrestien, Paris, 1997, p. 105).

Acest Statut comun aplicabil tuturor funcționarilor publici europeni reprezintă reunirea într-un document intern al Comunităților a Regulamentului C.E.E., C.E.C.A., C.E.E.A., nr. 259/68 din 29 februarie 1968, publicat în J.O. L 56 din 4 martie 1968, împreună cu alte texte.

Intervenția acestei reglementări cu valoare de Statut a avut ca principal efect „*plasarea funcției publice comunitare în categoria funcțiilor publice așa-zis închise*”¹.

Sistemul este asemănător funcției publice franceze sau germane, în care veritabilii funcționari sunt titulari ai posturilor lor și au vocație la carieră².

§1. Noțiunea de funcționar al Comunității

Definirea noțiunii de funcționar al Comunității o regăsim în art. 1 din Statut, potrivit căreia *este funcționar al Comunității, în sensul prezentului Statut, orice persoană care a fost numită, în condițiile prevăzute de acest Statut, într-o funcție permanentă dintr-una din instituțiile Comunității, printr-un act scris al autorității investite cu puterea de numire de această instituție*. Prin această definiție se realizează distincția dintre funcționarii comunitari, pe de o parte, și alte categorii de agenți, pe de altă parte, eventual angajați în regim contractual.

Această categorie de personal, angajați pe bază contractuală, în mod temporar, în general 5 ani reînnoibili, este reglementată de Regulamentul nr. 2615/1976³.

Din definiția prezentată se desprinde concluzia că dobândirea statutului de funcționar comunitar este condiționată de existența unui act de numire emis de autoritatea competentă⁴. Se constată astfel că funcționarii sunt recrutați printr-un act

¹ J. Boulois, *op. cit.*, p. 191.

² G. Isaac, *Droit communautaire général*, 5^e édition, Armand Colin, Paris, 1997, p. 92.

³ J.O. L 290 din 29 octombrie 1976.

⁴ Această autoritate este evocată prin formula prescurtată A.I.P.N., care semnifică „Autoritatea investită cu putere de numire”.

unilateral al autorității competente și se supun dreptului comunitar în exclusivitate¹.

Competența de numire a unui funcționar internațional nu poate rezulta decât dintr-un document internațional, care, prevăzând existența funcționarului, stabilește și autoritatea care va trebui să-l numească sau, respectiv, să-l aleagă².

Actul de numire va trebui să menționeze, potrivit art. 3 din Statut, și data de la care numirea produce efecte. Această dată nu poate fi în niciun caz anterioară celei a intrării în funcție a persoanei numite³.

Reglementarea situației juridice a funcționarilor printr-un statut determină concluzia că ei sunt supuși unei situații legale și reglementare, ceea ce înseamnă că sunt supuși în mod integral dreptului comunitar cuprins în Statut.

Articolul 1 din Statut asimilează și Comitetul Economic și Social, Comitetul Regiunilor și Mediatorul Uniunii, aplicându-le prevederile Statutului, cu excepția situațiilor în care există dispoziții contrare.

Pe lângă categoria *funcționarilor comunitari*, noțiunea de personal în dreptul comunitar cuprinde și categoria *agenților*, care pot fi angajați prin diferite tipuri de contracte și cărora le este aplicabil fie dreptul comunitar, fie dreptul național.

Categoria de personal a agenților include astfel ceea ce, generic, se desemnează cu sintagma de „contractuali” și care, la rândul lor, sunt de două categorii:

- contractuali de drept comunitar;
- contractuali de drept privat local.

¹ B. Predescu, *Drept instituțional comunitar*, Ed. Cardinal, Craiova, 1995, p. 119.

² C. Călinoiu, V. Vedinaș, *Teoria funcției publice comunitare*, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 18.

³ În dreptul comunitar, regulile de fond sunt în mod obișnuit interpretate ca nevizând situații anterioare intrării lor în vigoare, decât dacă indicații suficiente de clare determină concluzia că ar fi bine aceasta pentru efectul scontat (J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 2^e édition, L.G.D.J., Paris, 1996, p. 106).

Alți autori evocă această categorie prin sintagma „agenți temporari”, admitând că „funcționarilor permanenți li se adaugă agenți temporari, care sunt adesea funcționari naționali, recrutați prin contract de muncă pe durată determinată”¹.

Contractualii de drept comunitar, la rândul lor, sunt de mai multe categorii:

– *temporarii* – cei care ocupă un post care se află cuprins în schema de personal, însă autoritatea bugetară a conferit un asemenea caracter postului respectiv. Tot temporari sunt și cei care ocupă în mod vremelnic un post care are caracter permanent, de regulă, în această situație aflându-se personalul de cercetare;

– *auxiliarii* – acele persoane angajate să îndeplinească sarcini precare prin natura lor sau prin absența titularului². Astfel de posturi, de regulă, nu sunt cuprinse în schemele de personal ale instituțiilor, cu excepția cazurilor de interimat;

– *consilierii speciali* – acele personalități care sunt angajate în instituțiile comunitare datorită cunoștințelor, renumelui, calificării profesionale excepționale recunoscute.

Acestor categorii de persoane, deși sunt angajate pe bază de contract, le sunt aplicabile nu doar prevederile contractelor, ci și, într-o măsură destul de reprezentativă, unele dispoziții din Statutul funcționarilor.

Contractualii de drept privat local. Instituțiile pot să procedeze și la angajarea de agenți locali, pentru a duce la îndeplinire diferite sarcini materiale sau de serviciu din cele mai diverse.

Actul juridic prin intermediul căruia sunt recrutați agenții locali este reprezentat de contractul de închiriere de servicii (sau contractul de prestări servicii), care este încheiat în conformitate cu prevederile legale din țara în care agentul local își duce la îndeplinire atribuțiile³.

¹ J. Rideau, *op. cit.*, p. 389 – citat în C. Călinoiu, V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 20.

² G. Isaac, *op. cit.*, p. 92.

³ C. Călinoiu, V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 22.

Capitolul al II-lea

RĂSPUNDEREA PENALĂ A FUNCȚIONARULUI PUBLIC

Secțiunea 1

Responsabilitatea și răspunderea funcționarilor publici

Responsabilitatea socială a funcționarilor publici a fost definită prin raportarea conștientă la nevoile sociale, la sarcinile pe care le au și pe care le consideră îndatoriri de prim ordin. Pentru funcționarii publici, responsabili social, realizarea sarcinilor de serviciu, rezolvarea cu promptitudine și seriozitate a problemelor cetățenilor, reprezintă felul de a fi și scopul existenței lor sociale¹.

În concepția autorilor care fac distincție între responsabilitatea socială și răspunderea juridică, se arată că responsabilitatea precede răspunderea și chiar o poate elimina. Când sistemul de valori este negat, omul încetează să mai fie responsabil, dar devine răspunzător pentru comportamentul său².

Prin urmare, în comportamentul funcționarilor publici trebuie să primeze responsabilitatea, „îndeplinirea funcției cu o convingere ce derivă din înțelegerea fenomenelor și a sar-

¹ Ion Popescu Slăniceanu, *Teoria Funcției Publice*, Editura Evrika, Brăila, 1999, p. 388.

² Verginia Vedinaș, *Statutul Funcționarului Public. Trăsături caracteristice. Similitudini și diferențieri față de statutul angajatului* (teza de doctorat), Universitatea București, Facultatea de Drept, București, 1998, p. 152

cinilor sale, convins fiind că slujirea cu credință a interesului public este baza comportamentului său profesional și moral”¹.

Administrația publică pune la baza activității ei principiul legalității, aplicarea legii în litera și spiritul ei, iar abaterea de la lege prin săvârșirea unor fapte ce aduc atingere valorilor ocrotite atrage răspunderea juridică în diversele sale forme.

Potrivit opiniei majoritare conturate în doctrină, în sarcina unui funcționar public se pot angaja cinci tipuri de răspundere: răspunderea disciplinară, fundamentată pe încălcarea normelor de disciplină specifice raportului de serviciu, răspunderea contravențională, în cazul săvârșirii de către funcționarul public a unor fapte antisociale calificate de lege drept contravenții, răspunderea patrimonială, fundamentată pe dispozițiile art. 52 din Constituție și Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, răspunderea civilă, care derivă din faptele personale ale funcționarilor publici, ce produc prejudicii terților, fără să aibă legătură cu exercițiul funcției publice, răspunderea penală, ce intervine atunci când funcționarul public a săvârșit fapte prevăzute ca infracțiune de Codul penal sau de legi speciale.

Dintre toate formele de răspundere care poate fi angajată în cazul funcționarului public, ne vom opri asupra răspunderii penale.

Secțiunea a 2-a

Infracțiunea – unic temei al răspunderii penale

§1. Noțiunea și trăsăturile esențiale ale infracțiunii

1.1. Noțiunea de infracțiune

Denumirea de infracțiune provine din substantivul latinesc „infractio”, care înseamnă spargere, frângere.

¹ Ion Popescu Slăniceanu, *op. cit.*, p. 389.

Legiuitorul a definit conceptul de infracțiune utilizând trăsăturile esențiale ale acesteia¹.

Astfel, potrivit art. 17 C. pen., „*infracțiunea este fapta care prezintă pericol social, săvârșită cu vinovăție și prevăzută de legea penală*”.

Prin definirea infracțiunii se stabilește regula de drept potrivit căreia orice faptă care va fi incriminată trebuie să întrunească trăsăturile caracteristice care o deosebesc de alte fapte (contravenții) care pot fi combătute prin mijloace nepenale².

1.2. Trăsăturile esențiale ale infracțiunii

Trăsăturile esențiale ale infracțiunii sunt stabilite, așa cum am arătat mai sus, de art. 17 C. pen., și anume:

- fapta să fie prevăzută în legea penală;
- fapta să prezinte pericol social;
- fapta să fie săvârșită cu vinovăție.

1.2.1. Fapta să fie prevăzută în legea penală

În considerarea unei fapte ca infracțiune se cercetează mai întâi dacă fapta este prevăzută de legea penală, iar dacă răspunsul este negativ, cercetarea celorlalte trăsături (pericolul social și vinovăția) nu se mai justifică. Dacă fapta este prevăzută de legea penală, se vor cerceta și celelalte trăsături esențiale, pentru a observa dacă suntem sau nu în prezența unei infracțiuni.

Orice infracțiune trebuie să fie prevăzută ca atare de legea penală, dar nu orice faptă prevăzută de legea penală este și infracțiune, deoarece prevederea în lege este doar o trăsătură a acesteia, pe lângă celelalte, de a prezenta pericol social și de a fi comisă cu vinovăție³.

¹ În noul Cod penal, infracțiunea este definită ca fiind „*fapta prevăzută de legea penală, săvârșită cu vinovăție, nejustificată și imputabilă persoanei care a săvârșit-o*” [art. 15 alin. (1)].

² C. Mitrache, Cr. Mitrache, *Drept penal român. Partea generală*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, București, 2003, p. 103.

³ I. Oancea, *Tratat de drept penal. Partea generală*, Ed. All, Buucurești, 1994, p. 152-153.

Prevederea în legea penală a faptelor periculoase pentru societate se realizează atât prin intermediul Părții generale a Codului penal, unde se definește și se reglementează noțiunea generală de infracțiune, dar mai ales prin intermediul Părții speciale a Codului penal și al legilor speciale, unde se prevăd și se descriu faptele considerate infracțiune și sancțiunile corespunzătoare¹.

1.2.2. *Fapta să prezinte pericol social*

Potrivit dispozițiilor art. 18 C. pen., *„fapta care prezintă pericol social, în înțelesul legii penale, este orice acțiune sau inacțiune prin care se aduce atingere uneia dintre valorile arătate în art. 1 și pentru sancționarea căreia este necesară aplicarea unei pedepse”*.

Articolul 1 C. pen. reglementează scopul legii penale și prevede că *„legea penală apără, împotriva infracțiunilor, România, suveranitatea, independența, unitatea și indivizibilitatea statului, persoana, drepturile și libertățile acesteia, proprietatea, precum și întreaga ordine de drept”*.

Prin fapta care prezintă pericol social se înțelege acea manifestare exterioară, de natură a vătăma sau a pune în pericol valorile sociale de a căror integritate și siguranță este condiționată desfășurarea normală a relațiilor sociale².

Gradul de pericol social penal este determinat de o serie de factori: valoarea socială a căreia i se aduce atingere, împrejurările în care se săvârșesc faptele, persoana infractorului, forma de vinovăție, mobilul sau scopul cu care s-a acționat etc.

În doctrina penală³, pericolul social ca trăsătură a infracțiunii este cunoscut sub două forme:

¹ Al. Boroi, Gh. Nistoreanu, *Drept penal. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2004, p. 83.

² M. Zolyneak, *Drept penal. Partea generală*, vol. I, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, 1993, p. 147.

³ A se vedea C. Bulai, *Manual de drept penal. Partea generală*, Ed. All, București, 1997, p. 153; I. Oancea, A. Dincu, *Gradul de pericol social al infracțiunii și criteriile de apreciere a lui*, în L.P. nr. 10/1961, p. 7 și urm.

- pericol social generic;
- pericol social concret.

Pericolul social generic sau abstract este acel tip de pericol evaluat în mod abstract de legiuitor în momentul înscrierii faptei periculoase în legea penală ca infracțiune.

Aprecierea se realizează pe baza unor date obiective și subiective, precum: importanța valorii ocrotite, gravitatea vătămării ce i se poate aduce valorii sociale, persoana făptuitorului etc.

Rezultatul evaluării se exprimă în pedeapsa înscrisă de legiuitor în legea penală pentru acea infracțiune.

Pericolul social concret este acel tip de pericol pe care-l prezintă o faptă săvârșită în realitatea obiectivă și este apreciat de instanța de judecată cu prilejul judecării faptei.

La stabilirea în concret a gradului de pericol social se ține seama de modul și mijloacele de săvârșire a faptei, de scopul urmărit, de împrejurările în care fapta a fost comisă, de urmarea produsă sau care s-ar fi putut produce, precum și de persoana și de conduita făptuitorului¹.

Pericolul social concret se reflectă în sancțiunea penală aplicată infractorului.

1.2.3. *Fapta să fie săvârșită cu vinovăție*

Așa cum rezultă din dispozițiile art. 17 C. pen., săvârșirea faptei cu vinovăție reprezintă o altă trăsătură esențială a infracțiunii².

Vinovăția reflectă aspectul subiectiv al infracțiunii și cuprinde atitudinea psihică a făptuitorului față de fapta săvârșită și față de consecințele acesteia.

În doctrina penală, vinovăția a fost definită ca fiind *atitudinea psihică a persoanei care, săvârșind cu voință neconstrânsă o faptă ce prezintă pericol social, a avut, în momentul executării, reprezentarea faptei și a urmărilor socialmente pe-*

¹ Articolul 19 alin. (2) C. pen.

² A se vedea, pe larg, G. Antoniu, *Vinovăția în perspectiva reformei penale și a aderării la Uniunea Europeană*, în R.D.P. nr. 2/2003, p. 9-28.