

Neconstituționalitatea, o boală gravă care subrezește democrația contemporană

Prof. univ. dr. **VERGINIA VEDINAȘ**
Membru titular al A.O.Ș.R.
Președinte al I.S.A. „Paul Negulescu”

1. A legifera. A face legi cărora să se supună toți cei care cad sub incidența lor. O misiune încărcată de noblețe, cu care legiuitorul nostru constituant a investit, în 1991, doar Parlamentul, calificându-l „unica autoritate legiuitoare”. Și așa a rămas și după revizuirea din 2003, când nimeni n-a „îndrăznit” să se atingă de această dispoziție și nici de cea privind „organul reprezentativ suprem”, care este prima calitate a Parlamentului, în succesiunea art. 61.

Două trăsături surori, care se țin de mână, spre a configura, în arhitectura constituțională actuală a României, un Parlament apt să creeze premisele unei democrații autentice, după care am „tânjit” în cele peste patru decenii de dictatură totalitară.

2. Ce vise frumoase! Câtă încredere, nu doar speranță, au pus în ele „Părintele Constituției”, regretatul profesor Antonie Iorgovan, împreună cu „echipa” care a alcătuit „Adunarea Constituantă primară”, care au așezat laolaltă năzuințele lor, spre a da României, eliberată de teroarea unui regim totalitar, o Constituție robustă și potrivită pentru statul de drept care urma să-i ia locul celui totalitar care se încheiase. Sau sperau, ei și noi, la acea vreme.

Spunem aceasta deoarece, în ultimul timp, constatăm apariția unor abateri de la principiile Constituției care pot fi considerate veritabile „forme de totalitarism” specifice democrațiilor contemporane. Știu, poate părea o *contradictio in terminis*, dar nu vă grăbiți să calificați astfel, deoarece realitățile ne susțin. Ceea ce le deosebește de cele specifice regimurilor totalitare este faptul că fie sunt susținute din exterior, fie sunt impuse din exterior. Ele afectează drepturi fundamentale care sunt esențiale pentru existența oricărei democrații.

3. Să luăm, spre pildă, libertatea de exprimare, care a devenit una dintre cele mai agresate în prezent. Sunt de notorietate măsurile represive dispuse împotriva unor persoane care și-au asumat rolul de formatori de opinie sau sancțiunile dure aplicate unor posturi mass-media ori oameni de presă, care sunt motivate de faptul că, la baza lor, s-au aflat *critici aduse Guvernului ori altor autorități publice*, critici care nu intră în fișa postului presei¹.

¹ Avem în vedere solicitarea făcută de **mai mulți jurnaliști și APADOR-CH, privind demiterea din CNA a unuia din membrii acestei autorități publice autonome**. „Un membru CNA, (...)care susține că presa nu are în „fișa postului” să critice deciziile instituțiilor, face dovada, prin chiar aceste afirmații, că nu este în măsură să exercite funcția de membru CNA, fiind lipsit de cunoștințele minime necesare pentru exercitarea funcției.” Solicitarea a fost întemeiată pe art. 13 al. 1 lit. a) din Legea

În jurisprudența sa constantă, care are ca reper cauza *The Sunday Times c. The United Kingdom*, CEDO a afirmat că presa este „câinele de pază al democrației”. În ce măsură un asemenea rol poate fi menținut, de vreme ce autoritatea autonomă menită să apere libertatea de exprimare acționează, prin reprezentanții săi, în acest fel?

4. Și cu exercițiul drepturilor electorale s-au petrecut unele transformări, determinate de decizii ale unor autorități publice care, în opinia noastră, încă sunt neclare sub aspectul cauzelor care le-au determinat, al constituționalității caracterului lor, inclusiv al constituționalității comportamentului autorității care le-a dispus.

Nu intenționăm să dezvoltăm, în acest material, subiectul; el este mult prea grav și important pentru a fi tratat superficial, ca spațiu și conținut. Sperăm că un doctorand curajos și-l va asuma în viitor și va cerceta mutațiile intervenite în regimul drepturilor electorale.

Ne rezumăm doar să menționăm un aspect pe care l-am identificat în activitatea noastră de parlamentar, anume acela că Guvernul, ca autoritate publică implicată în derularea alegerilor, a afirmat, prin reprezentanții săi, în cadrul formelor de control parlamentar exercitate, că „se va demonstra în timp, de către organele competente, că au avut loc nelegalități care au justificat decizia de anulare a unui ciclu electoral”. O asemenea aserțiune ne determină să reiterăm și în prezentul context **anormalitatea abordării**, prin prisma faptului că măsurile nu se iau mai întâi și apoi se motivează. Motivarea precede dispunerea unei măsuri, indiferent că este pozitivă sau negativă, cu atât mai mult cu cât efectele ei sunt grave și iremediabile.

5. Am crezut întotdeauna că **neconstituționalitatea comportamentului unor autorități publice este mai gravă decât neconstituționalitatea unei legi și ne menținem cele afirmate**. Facem asta pentru că, atunci când este vorba despre o lege, prin declararea ei ca neconstituțională i se anihilează efectele. Mai întâi, se suspendă, pentru 45 de zile, iar apoi se desființează aceste efecte, ele fiind înlăturate din ordinea juridică.

În schimb, neconstituționalitatea conduitei unor autorități publice, a modului în care acestea înțeleg să-și realizeze competența, naște veritabili **monștri** exprimați în cutume, în precedente care legitimează alte conduite similare sau chiar mai grave.

Vă vom da un exemplu. Am constatat o practică la Parlament, concretizată în amendarea unui proiect de lege prin care se aprobă o ordonanță de urgență, de către Camerele Parlamentului, cu prevederi care nu se regăsesc în ordonanța de urgență pe care proiectul de lege urma să o aprobe.

Am semnalat acest lucru, l-am caracterizat ca un veritabil „barbarism” în materia legiferării; răspunsul a fost invariabil: „**s-a mai procedat astfel, e o practică la Parlament**” și e corectă, deoarece „**rolul parlamentarilor este să propună/voteze legi și amendamente**”.

Replica noastră, în sensul că **aceste legi și amendamente trebuie să respecte regulile procedurale pe care chiar Constituția le impune**, s-a dovedit ineficientă sau a fost contracarată cu replica „**noi nu suntem Curtea Constituțională**”. *Quod erat demonstrandum!*

6. Este timpul să ne întoarcem la respectul față de principiile autentice ale statului de drept, nu cele create de persoane văduvite de știință de carte și de respect față de reguli, în general, și față de reguli constituționale, în particular.

Astfel, creăm un „feudalism” modern al zilelor noastre, în care puterea, reprezentată de o grupare mai mult sau mai puțin inițiată juridic și deontologic, devine însăși legea, însăși puterea absolută, în care știința și conștiința sunt mai neputincioase ca niciodată.

Răspunderea penală a personalului din administrația publică în lumina codului administrativ

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ**¹

Facultatea de Drept, Universitatea din București

Membru titular al Academiei Oamenilor de Știință din România

Președintele Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”

Conf. univ. dr. **Gina Livioara GOGA**²

Facultatea de Drept, Universitatea Internațională Danubius

Abstract

This study aims to analyze the issue of criminal liability established by the Administrative Code for public administration personnel, clarifying that the discussion starts from the provisions of the Constitution.

The nature of the regulation in this matter is general, the Administrative Code does not bring special regulations in the matter of criminal liability, it refers to the applicable criminal legislation, which is, first of all, the Criminal Code.

Our analysis is focused mainly on the provisions of the Administrative Code, to which are added some inherent references, moreover, to the general criminal legislation.

Keywords: *criminal liability, Administrative Code, criminal code, personnel, civil servants, dignitaries, local elected officials*

I. Privire generală asupra reglementării în Codul administrativ a problemei răspunderii juridice

I.1. Răspunderea penală a administrației potrivit Constituției.

1. Constituția României, revizuită și republicată³, consacră norme atât în ceea ce privește răspunderea, în general, cât și referitoare la formele de răspundere aplicabile autorităților publice, inclusiv **răspunderea penală a personalului acesteia**. Ne vom opri la această a doua categorie de norme, care prezintă interes pentru studiul nostru.

În Constituție, regăsim reglementată expres răspunderea penală doar în ceea ce privește autoritățile centrale și avem în vedere art. 96 privind răspunderea penală a Președintelui și art. 109 alin. (2) și (3) referitor la răspunderea penală a membrilor Guvernului.

¹ E-mail: prof.verginia.vedinas@gmail.com.

² E-mail: ginagoga@univ-danubius.ro.

³ Constituția României a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991. A fost revizuită prin Legea nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003 și republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

Potrivit acestor texte, Președintele poate fi pus sub acuzare pentru înaltă trădare, iar miniștrii răspund penal pentru faptele penale săvârșite în exercițiul lor, în condițiile Constituției și ale legii privind responsabilitatea ministerială, în prezent Legea nr. 115/2019⁴.

De reținut că, în forma inițială a Constituției, nu a existat un articol separat pentru răspunderea penală a Președintelui, aceasta era înglobată în articolul privind regimul incompatibilităților și imunităților Președintelui, însă prin legea de revizuire i s-a consacrat un sediu special, reprezentat de actualul art. 96⁵.

După intrarea în vigoare a Constituției, multă vreme infracțiunea de înaltă trădare nu era prevăzută de lege, ceea ce pune la discuție legitimitatea existenței ei prin prisma principiului *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali*⁶. În prezent, ea este reglementată în art. 398 din noul Cod penal intrat în vigoare la 1 februarie 2014, care stabilește că reprezintă înaltă trădare toate infracțiunile prevăzute de art. 394, 395, 396 și 397 din cuprinsul lui⁷.

În ceea ce privește răspunderea penală a miniștrilor, ea poate privi fiecare membru în parte, deoarece răspunderea penală este exclusiv individuală⁸.

Norme privind răspunderea penală a altor autorități publice nu regăsim în Constituție, în afara normelor de principiu, care trimit la o lege organică privind organizarea și funcționarea administrației publice locale⁹, a prefectului¹⁰ sau a funcționarilor publici¹¹.

I.2. Răspunderea penală a administrației potrivit Codului administrativ

1. Unul dintre meritele care trebuie recunoscute Codului administrativ¹² este, în mod neîndoielnic, faptul că el reglementează, pentru prima dată, formele de răspundere specifice dreptului administrativ, dând la o parte „pânza de păianjen” existentă decenii de-a rândul în această materie, când răspunderea aparținând acestei ramuri era

⁴ Republicată în M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007.

⁵ Art. 84 alin. (3) avea următorul conținut: „(3) Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis de drept de la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare”.

⁶ Expresia este folosită în dreptul penal pentru a exprima principiul conform căruia, pentru ca un comportament să fie calificat drept crimă, ar trebui să fie stabilit ca atare într-o normă penală, înainte de realizarea și încadrarea acestui comportament ca faptă penală. https://ro.wikipedia.org/wiki/Nullum_crimen,_nulla_poena_sine_praevia_lege_poenali, accesat 13 iunie 2025.

⁷ M. Ursuța, I. Lazăr, *Drept administrative, Curs universitar*, Ed. Universul Juridic, București, 2025, p. 45.

⁸ D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României, Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 917.

⁹ Avem în vedere art. 73 alin. (3) lit. h), conform căruia, prin lege organică se stabilesc infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora, și a lit. o) care trimite la o lege organică privind organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală.

¹⁰ Ne referim la art. 123 alin. (3) conform căruia „Atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică”.

¹¹ Avem în vedere art. 73 alin. (3) lit. j) conform căruia *statutul funcționarilor publici se reglementează prin lege organică*.

¹² Aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019, publicat în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

„împrumutată” fie din dreptul civil, fie din cel al muncii. Doar răspunderea contravențională era „necontestată”, ea dezvoltându-se în a doua parte a veacului trecut, în urma dezincriminării contravenției, care a avut ca efect transferul acestei fapte ilicite din sfera penalului în cea a administrativului¹³.

În ceea ce privește răspunderea penală, aceasta este reglementată, cum vom avea ocazia să arătăm, cu ocazia reglementării diferitelor categorii de personal, care cad sub incidența legii penale, atunci când nu respectă legislația în vigoare.

În activitatea oricărei categorii de personal din administrația publică, analiza răspunderii juridice evidențiază aspecte privitoare la *desfășurarea activităților, în regim de putere publică, de organizare a executării și executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public*¹⁴. *Principiul satisfacerii interesului public* impune ca personalul din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice să urmărească doar satisfacerea interesului public, care are prioritate față de cel individual sau de grup¹⁵.

Răspunderea juridică este definită în cadrul Părții a VII-a din Codul administrativ, intitulată *răspunderea administrativă*. Astfel, potrivit art. 563, răspunderea juridică reprezintă *„forma răspunderii sociale stabilită de stat, în urma încălcării normelor de drept printr-un fapt ilicit și care determină suportarea consecințelor corespunzătoare de către cel vinovat, prin utilizarea forței de constrângere a statului în scopul restabilirii ordinii de drept astfel lezate”*.

Așa cum rezultă și din definiția dată de Codul administrativ, specificul raporturilor de drept administrativ conturează anumite forme de răspundere în sarcina personalului din administrația publică. Astfel, *„săvârșirea unor fapte ilicite, de către personalul prevăzut de art. 5 lit. gg), în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, atrage răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz”*¹⁶.

Potrivit *principiului legalității*¹⁷, obligația personalului din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice este aceea de a acționa potrivit prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte¹⁸.

Astfel că pornind de la o serie de principii definite de lege¹⁹, se desprind cu ușurință valorile sociale care pot fi lezate în cadrul sau în legătură cu activitatea desfășurată de personalul din cadrul administrației publice și care pot atrage răspunderea penală a acestora.

¹³ Proces realizat prin Decretul nr. 184/1954, publicat în B. Of. nr. 24/21 august 1954.

¹⁴ Termenul de *administrație publică* este definit de art. 5 alin. (1) lit. b) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹⁵ Art. 10 C. adm.

¹⁶ Art. 564 alin. (1) C. adm.

¹⁷ Principiul legalității este definit la art. 6 C. adm.

¹⁸ Din perspectiva răspunderii penale, legalitatea *„răspunde în principal unei cerințe de predictibilitate”*. „Dacă ne imaginăm legea penală ca pe o plasă a libertăților, ochiurile sale nu trebuie să fie extensibile până la distrugerea previziunilor justițiabililor”. A se vedea în acest sens J. Delfont, *Responsabilité pénale et fonction politique*, LGDJ, Paris, 2006, p. 256.

¹⁹ În ce privește categoria funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică, din reglementarea art. 368 C. adm., se desprind principiile aplicabile conduitei profesionale a acestora, și anume: *supremația Constituției și a legii; prioritatea interesului public; asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice; profesionalismul; imparțialitatea și independența; integritatea morală; libertatea gândirii și a exprimării; cinstea și corectitudinea; deschiderea și transparența; responsabilitatea și răspunderea*.

În conformitate cu principiul responsabilității și răspunderii, „*persoanele care ocupă diferite categorii de funcții, răspund în conformitate cu prevederile legale, atunci când atribuțiile de serviciu nu au fost îndeplinite corespunzător*”²⁰.

Deși nu putem atribui semnul de egalitate între cele două concepte²¹, ambele au la bază respectarea principiului legalității de către personalul din administrația publică. În limbajul francez, semantica conceptului de *responsabilite* se identifică cu cea a termenului de *răspundere*, în timp ce în dreptul administrativ românesc, aceștia exprimă accepțiuni diferite: responsabilitatea semnifică *starea de conformitate*, iar răspunderea – *starea de conflict*. De altfel, nici în dreptul penal nu se poate pune un semn de egalitate între instituția răspunderii penale și cea a responsabilității penale, aceasta din urmă fiind doar o „condiție premergătoare și necesară, dar nu și suficientă pentru nașterea răspunderii penale”²², o „premisă a vinovăției”²³.

Spre deosebire de vechea reglementare²⁴, în care erau definite doar pentru funcționarii din administrație patru forme de răspundere, în reglementarea actuală identificăm trei forme de răspundere: răspunderea administrativă²⁵, răspunderea civilă și răspunderea penală.

Potrivit dispozițiilor art. 564 alin. (2) C. adm., răspunderea civilă și penală se angajează conform legislației specifice.

2. Aspecte generale privind reglementarea răspunderii penale a personalului administrativ în Codul administrativ

În cadrul Codului administrativ, răspunderea penală a personalului din administrația publică nu este tratată în mod independent. În ceea ce privește regimul funcției publice, răspunderea penală reprezintă o formă de răspundere specifică, cea mai gravă dintre toate, și care face obiectul dreptului penal. Ca și în dreptul francez²⁶, funcționarii publici sunt supuși dreptului comun în materia răspunderii penale.

Din analiza dispozițiilor art. 366 C. adm., intitulat *dispoziții privind completarea cu normele speciale*, rezultă că Partea a VI-a este dedicată *cadrelor generale* în materia funcției publice și a funcționarilor publici și se aplică și funcționarilor publici cu statut special, dacă legea specială nu prevede altfel.

Articolul următor²⁷ este relevant din perspectiva răspunderii *funcționarilor publici, a personalului contractual din administrația publică și a personalului plătit din fonduri publice*, care stabilește că regimul general statuat de Partea a VI-a din Codul administrativ trebuie completat cu prevederile legislației muncii, precum și cu

²⁰ Art. 368 alin. (1) lit. j) C. adm.

²¹ V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, vol. II, Ed. Universul Juridic, 2018, p. 419.

²² N. Giurgiu, *Drept penal general*, Ed. Cantes, Iași, p. 437-449, în C.M. Mihalache, *Răspunderea penală a funcționarului public*, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 42.

²³ C.M. Mihalache, *op. cit.*, p. 42.

²⁴ Statutul funcționarilor publici (vechea Lege nr. 188/1999) reglementa patru forme de răspundere: răspunderea disciplinară, răspunderea contravențională, răspunderea civilă și răspunderea penală, după caz.

²⁵ *Răspunderea administrativă* reprezintă „*acea formă a răspunderii juridice care constă în ansamblul de drepturi și obligații de natură administrativă care, potrivit legii, se nasc ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite prin care se încalcă, de regulă, norme ale dreptului administrativ*” [art. 5 alin. (1) lit. ii C. adm.].

²⁶ F. Colin, *Droit de la fonction publique*, Ed. Gualino, Paris, 2010, p. 191.

²⁷ Art. 367 C. adm.

reglementările de drept comun civile, administrative sau **penale**, după caz. După cum ne-am exprimat în mod constant, „*nu este vorba despre o completare haotică și nelimitată, ci despre una circumstanțiată la respectarea specificității instituției al cărei regim juridic îl completează*”²⁸.

Prin reglementarea acestui text, legiuitorul a ținut să precizeze că regimul juridic în materia răspunderii penale a acestor categorii de personal este completat de reglementarea de drept comun în materie penală, adică de *legea penală*²⁹.

De exemplu, în ceea ce privește răspunderea penală a funcționarilor publici, cu excepția dispozițiilor art. 501 C. adm., legiuitorul realizează mai multe trimiteri în cazul nerespectării dispozițiilor sale, stabilind un cadru de referință asupra principalelor obligații ce decurg din exercițiul funcției publice sau în legătură cu aceasta.

Astfel, regimul sancționator al faptelor penale săvârșite de personalul din administrația publică este reglementat de Codul penal din 2009³⁰, precum și în cadrul diferitelor legi speciale.

Răspunderea penală impune o analiză a principiilor de drept penal³¹, respectiv o analiză a instituțiilor specifice acestei forme de răspundere.

Reținem, dintre acestea, *principiul legalității incriminării*, prin care legiuitorul a statuat că *faptele care constituie infracțiuni sunt prevăzute doar de legea penală*³². Prin *lege penală*³³ înțelegem „*orice dispoziție cu caracter penal cuprinsă în legi organice, ordonanțe de urgență sau alte acte normative care la data adoptării lor aveau putere de lege*”. Trebuie să menționăm, pentru clarificarea acestei sintagme, că **actuala Constituție, prin art. 73 alin. (3) lit. h), rezervă legilor organice reglementarea infracțiunilor, pedepselor și regimul executării lor.**

De asemenea, *principiul legalității sancțiunilor/pedepselor de drept penal* are în vedere stabilirea pedepselor aplicabile, precum și a măsurilor de siguranță ce se pot lua față de persoanele care au comis fapte prevăzute de legea penală, doar prin reglementarea acestora în cadrul legii penale³⁴. Scopul legii penale este tragerea la răspundere penală a persoanelor vinovate de *săvârșirea unei infracțiuni*³⁵, iar *infracțiunea* reprezintă

²⁸ V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999), Comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2016, pp. 30-34.

²⁹ Art. 173 C. pen. din 2009.

³⁰ Codul Penal din 2009 a fost adoptat prin Legea nr. 286/2009, publicată în M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009. El a fost pus în aplicare prin Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal. Legea nr. 187/2012, publicată în M. Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012.

³¹ Principiile răspunderii penale reținute în doctrina penală recentă sunt următoarele: *principiul legalității răspunderii penale; principiul potrivit căruia infracțiunea este unicul temei al răspunderii penale; principiul umanismului; principiul răspunderii penale personale; principiul unicității răspunderii penale; principiul inevitabilității răspunderii penale; principiul individualizării răspunderii penale; principiul prescriptibilității răspunderii penale*. A se vedea, în acest sens, O. Măstăcan, *Răspunderea penală a funcționarului public*, ed. a IV-a revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2011, pp. 45-47.

³² Art. 1 C. pen.

³³ Art. 173 C. pen.

³⁴ Art. 2 alin. (1) C. pen. din 2009. De asemenea, nu se poate aplica o pedeapsă sau o măsură de siguranță dacă aceasta nu era prevăzută de legea penală la data când fapta a fost săvârșită și nicio pedeapsă nu poate fi stabilită și aplicată în afara limitelor generale ale legii penale [art. 2 alin. (2) și (3) C. pen. din 2009].

³⁵ Prin *săvârșirea unei infracțiuni sau comiterea unei infracțiuni* se înțelege „*săvârșirea oricăreia dintre faptele pe care legea le pedepsește ca infracțiune consumată sau ca tentativă, precum și*

singurul temei al răspunderii penale, conform art. 15 alin. (1) C. pen. din 2009, prin conținutul căruia legiuitorul enumeră trăsăturile esențiale ale acesteia: fapta prevăzută de legea penală, săvârșită cu vinovăție, nejustificată și imputabilă persoanei care a săvârșit-o [alin. (2) al aceluiași articol].

3. Însă, pentru a purcede în demersul nostru de analiză a răspunderii penale a personalului din administrația publică, este necesar mai întâi să clarificăm ce se înțelege prin termenul de *personal al administrației publice*.

Potrivit O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, **personalul din administrația publică** este reprezentat de „demnitarii, funcționarii publici, personalul contractual și alte categorii de personal stabilite în condițiile legii de la nivelul autorităților și instituțiilor administrației publice centrale și locale” [art. 5 alin. (1) lit. gg)].

Constatăm că în mod riguros, Codul include în mod expres și reglementează și personalul contractual din administrația publică, desăvârșind apropierea situației juridice a acestuia de cea funcționarilor publici³⁶.

II. Răspunderea penală a funcționarilor publici

II.1. Noțiunea de funcționar public în legislația penală

1. Funcția și funcționarul public în dreptul administrativ și penal.

Fiind o formă a răspunderii juridice, răspunderea penală prezintă o serie de particularități, pornind chiar de la definirea noțiunii de *funcționar public*, în sensul că dreptul penal oferă o definiție mult mai generoasă față de dreptul administrativ, iar *noțiunea de funcționar public din dreptul administrativ nu este echivalentă cu noțiunea de funcționar public în sensul legii penale*.

În dreptul administrativ, toate categoriile de personal din administrația publică sunt definite într-un cadru unitar. În lumina reglementării actuale, prin accepțiunea dată de art. 5 alin. (1) lit. y) C. adm., *funcția publică* reprezintă „ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul exercitării prerogativelor de putere publică de către autoritățile și instituțiile publice”.

participarea la comiterea acestora în calitate de coautor, instigator sau complice” (art. 174 C. pen.). Expresia *săvârșirea unei infracțiuni* este folosită cu sensul de *infracțiune în abstract*, „nedeterminată, în accepțiunea de faptă descrisă de legea penală”. De asemenea, expresiile *săvârșirea unei infracțiuni* sau *comiterea unei infracțiuni*, nu au întotdeauna același înțeles, iar „pe de altă parte, de multe ori există tendința de a se da expresiei *săvârșirea unei infracțiuni*, înțelesul de *consumarea infracțiunii*”. A se vedea, în acest sens, V. Dobrinou, în colectiv, *Noul Cod Penal comentat*, ed. a III-a revăzută și adăugită din 23-mai-2016, Ed. Universul Juridic, *Comentariu la art. 174 C. pen.* (sintact.ro). Adăugăm faptul că „în unele dispoziții legale, este întrebuițată exprimarea *săvârșirea faptei* (sau formulări asemănătoare, referitoare nu la *infracțiune*, ci la *faptă*). Avertizăm asupra necesității unei atente analize a fiecărui asemenea context normativ în parte, pentru a determina cu exactitate ipotezele în care legiuitorul folosește referirea la *faptă* sub forma unui sinonim generic al *infracțiunii* de situațiile în care se dorește, astfel, tocmai evidențierea și determinarea unei diferențieri între conceptul de *infracțiune* și acela de *faptă (prevăzută de legea penală, incriminată)*”. A se vedea în acest sens, T. Toader și colectivul, *Noul Cod Penal*, Ed. Hamangiu, *Comentariu la art. 174 C. pen.* (sintact.ro).

³⁶ V. Vedinaș, C. Bitea, *Mutații aduse de Codul administrativ în reglementarea personalului din administrația publică*, în RDP nr. 3/2019, p. 26.

Constatăm că definiția funcției publice se raportează la ansamblul atribuțiilor care se îndeplinesc prin intermediul ei și, implicit, al responsabilităților pe care le atrage modul în care ele sunt realizate³⁷.

Cât privește noțiunea de *funcționar public*, aceasta nu mai este definită de art. 5 al Codului, el reprezentând **titularul unei funcții publice, generale sau speciale**.

Începând cu anul 2019, când s-a adoptat Codul administrativ, se poate constata că legiuitorul nu a păstrat aceeași viziune europeană, de reglementare pe cale statutară a instituției funcționarului public, inclusiv a răspunderii juridice a acestuia³⁸, întrucât prin abrogarea Statutului funcționarului public³⁹, regimul aplicabil funcției publice este preluat de Codul administrativ, fiind menținute celelalte reglementări speciale pentru anumite categorii de funcționari publici⁴⁰.

Un alt sens al sintagmei de funcționar public îl regăsim în alte ramuri de drept. Astfel, **în sensul legii penale**, este considerată *funcționar public persoana care, cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație*:

– *exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative, executive sau judecătorești [art. 175 alin. (1) lit. a) C. pen. din 2009];*

– *exercită o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de orice natură⁴¹ [art. 175 alin. (1) lit. b)];*

– *exercită, singură sau împreună cu alte persoane, în cadrul unei regii autonome, al altui operator economic sau al unei persoane juridice cu capital integral sau majoritar de stat, atribuții legate de realizarea obiectului de activitate al acesteia [art. 175 alin. (1) lit. c)].*

Prin reglementarea art. 175 C. pen., funcționar public este și „*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*”⁴².

Cu privire la semnificația noțiunii de *funcționar public*, din dreptul penal, Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa⁴³ că noțiunile de *funcționar public* și de *funcționar* „*au un înțeles mai larg*” decât cele din dreptul administrativ, datorită „*caracterului relațiilor sociale apărute prin incriminarea unor fapte socialmente periculoase, cât și faptului că exigențele de apărare a avutului și de promovare a intereselor colectivității impun o cât mai bună ocrotire prin mijloacele dreptului penal*”. Și în ceea ce privește definirea termenului de *public*, legiuitorul ne oferă o viziune specifică legii penale, care desemnează „*tot ce privește autoritățile publice, instituțiile publice sau alte persoane*

³⁷ D. Apostol Tofan, *Codul administrativ, Comentariu pe articole*, vol. I, (partea I-II/art. 1-74), Ed. C.H. Beck, București, 2023, p. 59.

³⁸ Statutul polițiștilor, legea notarilor publici etc.

³⁹ Prin adoptarea O.U.G. nr. 57/2019 a fost abrogat Statutul funcționarilor publici, adoptat prin Legea nr. 188/1999 (republicată în M. Of. nr. 365/29 mai 2007).

⁴⁰ Este cazul polițiștilor, militarilor etc.

⁴¹ În ceea ce privește înțelesul noțiunii de **funcție publică de orice natură**, în sensul legii penale [art. 175 alin. (1) lit. b) C. pen.], ne referim la exercitarea unei funcții publice în cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice centrale și locale și de personalului auxiliar al acestora, chiar dacă acest personal nu exercită prerogative de putere publică.

⁴² Art. 175 alin. (2) C. pen.

⁴³ CCR, dec. nr. 2/2014 cu privire la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 5 și art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative și a articolului unic din Legea pentru modificarea art. 253¹ C. pen., publicată în M. Of. nr. 71 din 29 ianuarie 2014.

juridice care administrează sau exploatează bunurile proprietate publică” (art. 176 din actualul C. pen.).

Această delimitare conceptuală se impune întrucât *„în dreptul penal, noțiunea de funcționar public are un caracter autonom, specific acestei materii, astfel că înțelesul său este diferit de cel din alte materii, consecința fiind aceea că, în stabilirea acestui înțeles, nu este permisă trimiterea la norme extrapenale”*⁴⁴.

Așadar, chiar dacă definiția dată de Codul administrativ funcției publice se află într-o relativă rezonanță, dar nu suprapunere, cu definiția dată de Codul Penal, regăsită la lit. a) a alin. (1) art. 175, *accepțiunea conferită funcției publice de prevederile părții generale a Codului penal, nu poate fi înlăturată prin dispoziții legale speciale nepenale, așa cum s-a reținut în jurisprudența ICCJ*⁴⁵ cu privire la calitatea de funcționar care guvernează exercitarea anumitor profesii.

În interpretarea dispozițiilor legale mai sus menționate, Curtea Constituțională⁴⁶ reține în jurisprudența sa drept criterii determinante pentru includerea sau nu a persoanelor de la incidența normei penale, elementele care se referă la: *„natura serviciului prestat, temeiul juridic în baza căruia care se prestează respectiva activitate sau raportul juridic dintre persoana în cauză și autoritățile publice, instituțiile publice, instituțiile sau alte persoane juridice de interes public”*.

2. Răspunderea în funcția publică. Dispozițiile art. 490 din cadrul Capitolului VIII al Titlului II din Partea a VI-a a Codului administrativ, intitulat *sancțiunile disciplinare și răspunderea funcționarilor publici*, reglementează tipurile de răspundere. Astfel, *„încălcarea de către funcționarii publici, cu vinovăție, a îndatoririlor de serviciu atrage răspunderea administrativă, civilă sau penală, în condițiile legii și ale prezentului cod” [alin. (1)].*

Din analiza prevederilor art. 501 C. adm., observăm că legiuitorul a intitulat acest articol *„măsuri suplimentare asociate angajării răspunderii penale”*, deși articolul ar fi trebuit să reglementeze *răspunderea penală*. Astfel, potrivit alin. (1) al acestui articol, *„răspunderea funcționarului public pentru infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă se angajează potrivit legii penale”*.

Reglementarea acestui alineat ar fi trebuit să fie distinctă, într-un articol de sine stătător, și doar după ce *formele răspunderii juridice în administrația publică* ar fi fost determinate anterior acestui articol. Observăm în acest sens că definirea *răspunderii*

⁴⁴ ICCJ, dec. nr. 8/2017 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept: *„dacă în sensul legii penale, profesorul din învățământul preuniversitar de stat este funcționar public în accepțiunea art. 175 alin. (1) lit. b) teza a II-a C. pen. sau în accepțiunea art. 175 alin. (2) C. pen.”*, publicată în M. Of. nr. 290 din 25 aprilie 2017.

⁴⁵ ICCJ, dec. nr. 26/2014 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile în vederea rezolvării de principiu a modalității de interpretare a dispozițiilor art. 175 C. pen., respectiv dacă medicul chirurg angajat cu contract de muncă pe perioadă nedeterminată într-o unitate spitalicească din sistemul public de sănătate, trimis în judecată sub acuzația săvârșirii infracțiunii de luare de mită prevăzute de dispozițiile art. 289 alin. (1) C. pen., se încadrează în categoria funcționarilor publici prevăzută la art. 175 alin. (1) lit. c) C. pen. sau în categoria funcționarilor publici prevăzută la art. 175 alin. (2) C. pen., publicată în M. Of. nr. 24 din 13 ianuarie 2015.

⁴⁶ CCR, dec. nr. 2/2014 cu privire la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 5 și art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative și a articolului unic din Legea pentru modificarea art. 253¹ C. pen., publicată în M. Of. nr. 71 din 29 ianuarie 2014.