

# FORMELE DE RĂSPUNDERE JURIDICĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI: FUNDAMENTE TEORETICE

## FORMS OF LEGAL LIABILITY OF PUBLIC OFFICERS: THEORETICAL FOUNDATIONS

*Victor DONOS,  
doctorand,  
Școala doctorală Științe Juridice,  
Universitatea de Stat din Moldova*

*Gheorghe COSTACHI,  
doctor habilitat în drept, profesor universitar,  
cercetător științific principal,  
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*The article is devoted to studying the institution of civil servants' liability and its forms. Starting from the literature and legislation in the field, it is argued the forms of legal liability to which civil servants are attracted. Mainly, the emphasis is placed on the delimitation of the forms of legal liability and their significance for ensuring legality at the level of the public administration system.*

**Keywords:** *civil servant, legal liability, forms of legal liability, criminal liability, administrative liability, disciplinary liability, patrimonial liability, contraventional liability, civil liability.*

**Introducere.** Reglementarea funcției publice și a statutului funcționarului public în mod distinct de raporturile de muncă specifice dreptului privat a determinat stabilirea unui sistem sancționator specific, care să aibă în vedere caracteristicile distinctive ale modului în care este exercitată funcția publică.

Ca în orice activitate reglementată de norme juridice, dacă aceasta nu se derulează potrivit regulilor care o guvernează, intervine *răspunderea juridică*. Regula dată este proprie și materiei funcției publice, funcționarii publici fiind pasibili de diferite forme de răspundere juridică în funcție de normele încălcate în exercitarea funcției lor.

Probema *răspunderii funcționarilor publici* este una extrem de importantă în contextul consolidării statului de drept, mai ales din perspectiva asigurării legalității în cadrul administrației publice și, nu în ultimul rând, pentru **respectarea drepturilor și libertăților persoanei**.

**Scopul studiului.** Pornind de la aceste momente, în articolul de față ne propunem să analizăm problema răspunderii funcționarilor publici din perspectiva formelor acesteia, în vederea accentuării semnificației acesteia pentru respectarea drepturilor omului și a legalității în administrația publică.

**Rezultate obținute și discuții.** Potrivit doctrinei, „răspunderea juridică reprezintă un complex de drepturi și obligații conexe care – potrivit legii – se nasc ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite și care constituie cadrul de realizare a constrângerii de stat, prin aplicarea sancțiunilor juridice în scopul asigurării stabilității raporturilor sociale și al îndrumării membrilor societății în spiritul respectării ordinii de drept” [4, p. 31-32].

Reflectând asupra *răspunderii funcționarilor publici*, cercetătorului R.N. Petrescu precizează că „în definirea funcției publice se folosește noțiunea de *responsabilități*, însă din moment ce atribuția reprezintă atât un drept, cât și o obligație legală, realizarea dreptului și respectiv îndeplinirea obligației implică *răspunderea*” [12, p. 419]. Prin urmare, putem conchide că însăși exercitarea unei funcții publice implică prezența diferitor forme de răspundere a funcționarilor publici [22, p. 71].

Înainte de a ne referi nemijlocit la acest subiect, considerăm necesar a reitera inițial problema identificării formelor de răspundere juridică în general.

În literatura de specialitate s-au propus două criterii pentru clasificarea *formelor de răspundere juridică* [4, p. 51-52]. Un prim criteriu este cel al naturii și importanței sociale a interesului lezat prin fapta ilicită, în funcție de care se distinge:

- *răspunderea care se realizează în interesul întregii societăți* – răspunderea penală, răspunderea administrativ-contravențională;
- *răspunderea care se realizează în interesul bunei desfășurări a raporturilor sociale specifice activității unor colectivități mai restrânse de indivizi* – răspunderea materială și răspunderea disciplinară;
- *răspunderea ce se realizează în interesul salvărdării drepturilor legitime ale participanților la raporturile de drept civil – lato-sensu.*

Un al doilea criteriu constă în particularitățile definitorii ale conduitei ilicite din punctul de vedere al normei juridice încălcate și al interesului social lezat, în funcție de care se distinge:

- răspunderea penală;
- răspunderea administrativă;
- răspunderea disciplinară;
- răspunderea civilă (contractuală și delictuală);
- răspunderea materială.

Fiecare din aceste forme concrete de răspundere se consideră că constituie o instituție distinctă a unei ramuri de drept [4, p. 58].

O altă clasificare a răspunderii, atestată în doctrină, este realizată în funcție de scopul urmărit prin declanșarea răspunderii juridice, în baza căruia sunt identificate următoarele forme [18, p. 245]:

- *răspunderea cu caracter reparator* – care urmărește înlăturarea prejudiciului cauzat, evaluabil pecuniar și
- *răspunderea cu caracter sancționator, represiv* – care urmărește pe însuși autorul încălcării pentru a-l obliga la suportarea consecințelor determinate de pericolul social al faptei comise.

Dezvoltând aceste forme de răspundere, precizăm că delimitarea răspunderii cu caracter *punitiv* de cea cu caracter *recuperator* s-a făcut în funcție de scopul urmărit de legiuitor. Respectiv, în cadrul *răspunderii punitive* se cuprind acele forme ale răspunderii juridice care au un caracter strict personal și care prevăd sancțiuni ce urmăresc să producă persoanei sancționate o suferință, care însă, nu reprezintă scopul final al răspunderii, întrucât aceasta urmărește, de fapt, determinarea persoanei să își schimbe comportamentul pentru ca pe viitor să nu mai săvârșească fapte ilicite [9, p. 42].

Instituirea diferitor forme ale *răspunderii punitive*, în opinia cercetătorilor, a avut în vedere gradul de pericol social al faptelor ilicite pe care persoanele, inclusiv funcționarii publici, le pot săvârși. În urma analizei acestora au fost identificate două trăsături comune fundamentale pentru fiecare în parte [9, p. 42]:

- existența pericolului social și
- săvârșirea faptei cu vinovăție.

Chiar dacă referirea la pericolul social este estompată în definițiile legale ale abaterii disciplinare, contravenției și infracțiunii, aceasta este totuși avută în vedere întrucât însuși scopul instituirii formelor date de răspundere are în vedere eliminarea unui pericol, care amenință fie întreaga societate, fie o comunitate. În lipsa pericolului social specific, indiferent de gradul de imoralitate al faptei sau de prejudiciul cauzat, persoanei nu i se poate aplica o sancțiune punitivă [9, p. 42].

Pe de altă parte, vorbind despre *răspunderea reparatorie*, precizăm că în cadrul acesteia poate fi identificată și o *răspundere obiectivă*, în care obligația de reparare a prejudiciului există chiar în lipsa vinovăției, în unele situații (expres prevăzute de lege) chiar în lipsa caracterului ilicit la faptei. Din categoria acesteia face parte cu precădere *răspunderea civilă*.

Un alt criteriu de clasificare consacrat în doctrină vizează conținutul răspunderii, în funcție de care se distinge [18, p. 245; 9, p. 44]:

- *răspunderea patrimonială* – care poate avea fie un scop *reparator* (răspunderea civilă contractuală și delictuală, răspunderea autorităților publice pentru pagubele cauzate prin acte administrative ilegale sau prin refuzul de a răspunde unei cereri), fie unul *sacționator* (răspunderea penală și contravențională) atunci când se dispune ca sancțiune amenda penală sau contravențională;

- *răspunderea nepatrimonială* – care poate avea caracter *reparator* (obligarea la publicarea hotărârii judecătorești în cazul condamnării pentru săvârșirea infracțiunilor de insultă și calomnie) sau caracter *sacționator* (răspunderea penală cu aplicarea sancțiunii închisorii sau răspunderea disciplinară cu aplicarea avertismentului, mustrării etc.).

În continuare, referindu-ne nemijlocit la problema formelor de răspundere a funcționarilor publici, menționăm că art. 56 din *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nr. 158/2008 [8] prevede: „[p]entru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz.”

Deci, formele de răspundere la care pot fi atrași funcționarii publici sunt cele recunoscute în teoria generală a dreptului, identificate în funcție de norma juridică încălca-

tă și interesul social lezat, precum sunt:

- 1) răspunderea penală a funcționarilor publici;
- 2) răspunderea administrativă a funcționarilor publici;
- 3) răspunderea disciplinară a funcționarilor publici;
- 4) răspunderea civilă a funcționarilor publici.

Cele mai ample discuții a suscitată în doctrină *răspunderea administrativă*. În încercarea de a-i releva esența, cercetătorii susțin că „*răspunderea administrativă este o formă specială de răspundere juridică ce nu se încadrează în tiparele clasice ale răspunderii civile sau penale întrucât ea intervine numai în sfera relațiilor dintre administrație și cei administrați, ca urmare a încălcării normelor de drept administrativ, deci ca urmare a săvârșirii de abateri administrative*” [20, p. 8].

Pornind de la aceasta, în doctrină există controverse cu privire la formele *răspunderii administrative*. În acest sens, unii cercetători [1, p. 175; 21, p. 253-254] au precizat că există trei forme de *răspundere administrativă*:

- două forme de răspundere caracterizate printr-o sancțiune represivă, adică *răspunderea disciplinară și răspunderea contravențională și*
- o formă de răspundere caracterizată printr-o sancțiune reparatorie, adică *răspunderea administrativ-patrimonială*.

Alți autori au inclus expres *răspunderea contravențională* în sfera *răspunderii administrative* [19, p. 377], menționând că prin *abateri administrative* (pentru care intervine răspunderea administrativă) se înțeleg „orice încălcări ale normelor de drept administrativ, dintre care unele constituie *abateri disciplinare*, iar altele *contravenții*. În acest sens, s-a arătat că noțiunea de abatere administrativă are două accepțiuni [6, p. 329]:

- în sens larg, prin aceasta se înțelege orice încălcare a normelor de drept administrativ, iar
- în sens, restrâns, se înțelege numai acea faptă administrativă ilicită care constituie contravenție și care are drept consecință antrenarea răspunderii administrative contravenționale”.

Dincolo de aceste idei, în literatura de specialitate s-a mai opinat că răspunderea administrativă include numai *răspunderea administrativă disciplinară și răspunderea administrativă patrimonială*, dar nu și *răspunderea contravențională*, arătându-se că aceasta din urmă reprezintă o formă atipică (imperfectă) de *răspundere administrativă*, pentru că, pe de o parte, sancțiunile contravenționale nu se aplică numai de organele puterii executive, ci și de cele ale puterii judecătorești și, pe de altă parte, contravenția are o natură penală și nu administrativă. Din aceste motive, s-a propus ca *răspunderea contravențională* să fie parte integrantă a unei noi ramuri de drept – dreptul contravențional [5, p. 359-360].

În esență, acest lucru s-a și realizat în sistemul de drept al Republicii Moldova, în care există un *Cod contravențional* [3], în baza căruia s-a dezvoltat destul de amplu ramura dreptului contravențional. Prin urmare, suntem de părerea că *răspunderea administrativă* nu cuprinde în sine *răspunderea contravențională*, aceasta din urmă fiind o formă de răspundere distinctă (mai mult cu caracter penal, mai ales că în alte state contravențiile sunt calificate ca infracțiuni minore, iar răspunderea este stabilită de legea penală) [22, p. 73].

Pornind de la momentele analizate, conchidem că, în pofida reglementărilor legale, funcționarii publici din Republica Moldova sunt pasibili de următoarele forme de răspundere juridică [22, p. 73]:

- răspunderea penală;
- răspunderea contravențională;
- răspunderea administrativă (disciplinară) și
- răspunderea civilă.

În condițiile în care este cunoscut faptul că răspunderea penală a funcționarilor publici intervine pentru comiterea de infracțiuni prevăzute de legea penală (comise în exercitarea funcției sau în legătură cu aceasta), iar cea contravențională – pentru comiterea de contravenții reglementate de *Codul contravențional*, cu mult mai dificil este de constatat în ce cazuri intervine *răspunderea administrativă* și cea *civilă*, mai ales atunci când acestea sunt văzute integrat. Este vorba în special de *răspunderea administrativ-patrimonială* și *răspunderea civilă*. În doctrină, până la moment, continuă disputele pe marginea identificării sau delimitării acestor două forme de răspundere.

În vederea clarificării acestei dileme, precizăm că răspunderea administrativ-patrimonială a fost definită, în sens larg, ca „acea instituție a dreptului administrativ care reglementează cazurile în care s-a produs un prejudiciu material sau moral prin acte sau activități ale unei autorități publice, în calitatea acesteia de persoană juridică de drept public” [15, p. 260]. În acest context, au fost reținute următoarele forme de *răspundere patrimonială a statului și autorităților publice* [21, p. 291]:

- răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate prin *erori judiciare*;
- răspunderea autorităților publice pentru pagubele create prin acte administrative (expres sau implicite);
- răspunderea pentru pagubele create prin contracte administrative, în cazul administrării domeniului public, ori al prestării serviciilor publice;
- răspunderea autorităților publice pentru limitele serviciului public.

În sens restrâns, *răspunderea administrativă patrimonială* a fost definită ca fiind „acea formă a răspunderii juridice care constă în obligarea statului sau, după caz, a autorităților publice la repararea pagubelor cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice, de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau un interes legitim” [19, p. 400].

Și mai succint, *răspunderea administrativă patrimonială* a fost definită ca reprezentând „răspunderea organelor administrației publice pentru pagubele pricinuite prin actele lor ilegale” [5, p. 359].

Prin urmare, conchidem că răspunderea administrativ-patrimonială intervine în cazul în care au fost cauzate pagube prin actele ilegale ale autorităților publice sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau un interes legitim [22, p. 74].

Referitor la natura juridică a acestei răspunderi, în doctrină s-au conturat două teorii: *civilistă și administrativistă*. Conform teoriei *civiliste*, „răspunderea pentru prejudiciile cauzate de actele administrative de autoritate nelegale are natura juridică a unei răspunderi civile delictuale” [17, p. 159; 11, p. 19-21], reprezentând un caz sau o ipoteză de *răspundere civilă delictuală* [13, p. 316-317], ori o *răspundere civilă delictuală specială* [10, p.

523]. Această teorie s-a fundamentat pe ideea că *răspunderea civilă delictuală este dreptul comun în materia răspunderii juridice patrimoniale* întrucât atât structura *răspunderii patrimoniale* pentru actele administrative ilegale pentru paguba pricinuită, cât și obiectul acestei răspunderi sunt întru totul acelea ale *delictului civil*. Astfel că s-a considerat că *delictul civil*, în sensul restrâns al termenului, apare ori de câte ori s-a produs o pagubă în domeniul dreptului subiectiv al cuiva fără ca între autorul încălcării și victimă să fi existat un raport contractual [2, p. 415]. În același sens, s-a apreciat că nu are importanță natura normei de drept încălcate întrucât *delictul civil* cuprinde o sferă foarte largă de fapte ilicite și prejudiciabile, fiind greșit a se considera că ori de câte ori fapta ilicită constă în încălcarea unei norme aparținând altei ramuri de drept, decât dreptul civil, obligația de reparare aparține ramurii din care face parte norma încălcată [14, p. 32].

Deci, în opinia cercetătorilor, funcționarii publici răspund civil în următoarele situații [9, p. 267-268]:

- pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează. În cadrul activității pe care funcționarul o desfășoară săvârșește acțiuni care se pot constitui fie în acte administrative, fie în fapte juridice cu semnificație administrativă. Prin ambele categorii se pot produce prejudicii în mod direct patrimoniului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;
- pentru nerestituirea în termenul legal al sumelor ce i s-au acordat necuvenit. În această situație în mod impropriu se stabilește de către legiuitor că este vorba de răspundere juridică întrucât temeiul juridic al obligației de restituire este plata nedatorată, lipsită de cauză juridică pe care autoritatea sau instituția publică a efectuat-o;
- pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești irevocabile;
- răspunderea pentru emiterea actelor administrative ilegale.

*Teoria administrativistă* este total contrară celei civiliste. Aceasta a izvorât din jurisprudența Consiliului de Stat din Franța, care s-a opus, în mod constant, tezei că răspunderea administrației publice pentru faptele păgubitoare este de natură civilă.

Doctrina românească de drept administrativ și-a însușit această teorie, considerând că *răspunderea patrimonială* pentru actele administrative de autoritate nelegale este specifică dreptului administrativ [5, p. 453-454; 21, p. 288] și autonomă în raport cu *răspunderea civilă delictuală* [7, p. 175], denumind-o *răspundere administrativă patrimonială* sau *răspundere în contencios administrativ* [16, p. 200].

În susținerea acestei teorii, s-a opinat că răspunderea pentru actele administrative de autoritate nelegale este rezultatul activității unei persoane juridice de drept public, că intervine în sfera raporturilor de subordonare între stat și particulari, că are o reglementare constituțională specială și că este reglementată de norme ale dreptului administrativ, care se împletesc cu alte instituții ale dreptului administrativ, cum este cea a controlului legalității actelor administrative exercitat de organele executive și judecătorești. Așa fiind, s-a arătat că *răspunderea patrimonială* pentru actele administrative de autoritate nelegale (și faptele asimilate acestora) trebuie analizată prin prisma reglementărilor dreptului constituțional și administrativ, nefiind necesară apelarea la conceptele și normele dreptului civil întrucât acesta nu poate constitui dreptul comun pentru dreptul administrativ, care constituie o ramură autonomă de drept, care nu s-a desprins din dreptul civil și care

a avut întotdeauna un obiect specific de reglementare [7, p. 180; 5, p. 468].

Spre deosebire de doctrina românească, în arealul științific autohton subiectul dat este în cea mai mare parte neglijat. Până la moment, chiar și în condițiile intrării în vigoare a *Codului administrativ al RM* (în anul 2019), nu există o reglementare clară și o abordare teoretico-practică uniformă a răspunderii patrimoniale a funcționarilor publici, ceea ce afectează grav eficiența instituției date și mecanismul de asigurare a legalității în administrația publică. Dincolo de aceasta, situația dată se răsfrânge destul de negativ (direct și indirect) și asupra asigurării principiului respectării drepturilor omului în activitatea statului, fapt ce necesită eforturi și măsuri de remediere la toate nivelele: cercetare, reglementare și implementare.

### Bibliografie

1. Apostol Tofan D. *Drept administrativ*. Vol. II. București: All Beck, 2004.
2. Cantacuzino M.B. *Elementele dreptului civil*. București: All Educational, 1998.
3. *Codul contravențional al Republicii Moldova* nr. 218 din 24.10.2008. În: Monitorul oficial nr. 3-6 din 16.01.2009.
4. Costin M. *Răspunderea juridică în dreptul RSR*. Cluj-Napoca: Ed. Dacia, 1974.
5. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. București: All Beck, 2005.
6. Iovănaș I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*. București: Ed. Didactică și Pedagogică, 1977.
7. Iovănaș I. *Drept administrativ*. Arad: Ed. Servo-Sat, 1997.
8. *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului publice* nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul oficial nr. 230-232 din 23.12.2008.
9. Mocanu-Suciu A. *Răspunderea funcționarilor publici*. București: C.H. Beck, 2015.
10. Motica R.I., Lupan E. *Teoria generală a obligațiilor civile*. București: Lumina Lex, 2005.
11. Pătulea V. *Răspunderea autorităților publice pentru vătămările produse cetățenilor prin actele lor*. În: Dreptul, 1997, nr. 4.
12. Petrescu R.N. *Drept administrativ*. Cluj-Napoca: Cordial Lex, 2001.
13. Pop L. *Teoria generală a obligațiilor*. București: Lumina Lex, 1998.
14. Pop L. *Unele aspecte în legătură cu răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale*. În: Dreptul, 1994, nr. 9.
15. Preda M. *Drept administrative. Partea generală*. București: Lumina Lex, 2000.
16. Prisăcaru V.I. *Contenciosul administrativ român*. București: Editura All, 1994.
17. Puie O. *Recursul administrativ și jurisdicțional*. București: Universul juridic, 2007.
18. Santai I. *Drept administrativ și știința administrației*. Vol. II. Cluj-Napoca: Riso-print, 2006.
19. Trăilescu A. *Drept administrativ*. Ed. a 4-a. București: C.H. Beck, 2010.
20. Trăilescu A. *Răspunderea patrimonială pentru actele de autoritate nelegale*. București: C.H. Beck, 2013.
21. Vedinaș V. *Drept administrativ*. Ed. a IV-a. București: Universul juridic, 2009.
22. Donos V. *Privire generală asupra formelor de răspundere a funcționarilor publici*. În: Jurnal Juridic Național: teorie și practică, 2018, nr. 6, pp. 71-75.