



Cancelaria de Stat a Republicii Moldova

APLICAREA SANCTIUNII DISCIPLINARE FUNCTIONARULUI PUBLIC

Ghid metodic

Chișinău, 2014

CUPRINS.....	2
 Capitolul I. RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ.....	4
1. Noțiunea răspunderii disciplinare.....	4
2. Trăsăturile caracteristice ale răspunderii disciplinare.....	4
3. Condițiile răspunderii disciplinare.....	5
Capitolul II. ABATERILE DISCIPLINARE.....	7
1. Noțiunea abaterii disciplinare.....	7
2. Nerespectarea programului de muncă, inclusiv absența sau întârzierea nemotivată la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, admisă în mod repetat.....	9
3. Intervențiile în favoarea soluționării unor cereri în afara cadrului legal.....	9
4. Nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care funcționarul public ia cunoștință în exercițiul funcției.....	10
5. Refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și dispozițiile conducătorului.....	11
6. Neglijența și/sau tergiversarea, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor.....	12
7. Acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează.....	13
8. Încălcarea normelor de conduită a funcționarului public.....	14
9. Desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic specificate la art.15 alin.(4) din Legea nr.158/2008.....	15
10. Încălcarea prevederilor referitoare la obligații, conflict de interese și restricții stabilite prin lege.....	17
11. Încălcarea regulilor de organizare și desfășurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici.....	22
12. Alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și a funcționarilor publici.....	22
Capitolul III. SANCTIUNILE DISCIPLINARE.....	24
1. Noțiunea de sancțiune disciplinară.....	24
2. Sancțiunile disciplinare prevăzute de Legea nr.158/2008 și clasificarea acestora.....	25
3. Avertismentul.....	25
4. Mustrarea.....	26
5. Mustrarea aspră.....	26
6. Suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an.....	27
7. Suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani.....	27
8. Destituirea din funcția publică.....	29
Capitolul IV. PROCEDURA APLICĂRII SANCTIUNII DISCIPLINARE.....	31
1. Comisia de disciplină.....	31
2. Sesizarea comisiei de disciplină.....	36
3. Procedura în fața comisiei de disciplină.....	39
4. Aplicarea sancțiunii disciplinare.....	51

Capitolul V. CONTESTAREA ACTULUI DE APLICARE A SANCTIUNII DISCIPLINARE.....	57
Capitolul VI. STINGEREA SANCTIUNII DISCIPLINARE.....	60
Capitolul VII. SCURTĂ ANALIZĂ COMPARATIVĂ A APLICĂRII SANCTIUNILOR DISCIPLINARE FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI DIN UNELE STATE ALE ACESTEIA.....	62
1. Uniunea Europeană.....	62
2. Franța.....	63
3. România.....	64

Capitolul I. RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ

1. Noțiunea răspunderii disciplinare

Reglementarea funcției publice și a statutului funcționarului public în mod distinct de raporturile de muncă specifice dreptului privat a determinat și 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.

Deși în teoria generală a dreptului există mai multe forme de clasificare ale răspunderii juridice, fără a intra în abordări mult prea complexe și teoretizate, cel puțin din perspectiva scopului urmărit de prezentul Ghid, ne vom opri la clasificarea cea mai răspândită, de altfel, care se regăsește și în legislația Republicii Moldova. Astfel, în funcție de norma juridică încălcată și interesul social lezat, distingem:

- 1) răspundere penală;
- 2) răspundere contravențională (administrativă);
- 3) răspundere disciplinară;
- 4) răspundere civilă.

Răspunderea disciplinară reprezintă „un ansamblu de norme ce reglementează actele și faptele (acțiunile și inacțiunile) savârșite de funcționarul public în exercitarea atribuțiilor sale sau în legătură cu acestea (abateri disciplinare), sancțiunile care se aplică și normele procedurale aferente”¹.

Într-o altă accepțiune, răspunderea disciplinară este definită ca „efect de constatare a săvârșirii cu vinovăție de către funcționarul public a unei fapte prevăzute de lege ca fiind abatere disciplinară”².

2. Trăsăturile caracteristice ale răspunderii disciplinare

Ca orice formă a răspunderii juridice, și răspunderea disciplinară îndeplinește un rol subsidiar pentru că, în asigurarea ordinii de drept, ponderea principală o deține conștiința răspunderii, ca o caracteristică superioară a demnității și personalității umane.

¹ Ghidul metodic „*Aplicarea Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova*”, Chișinău, 2013, pag.53.

² „*Dicționarul funcției publice*” (http://www.cancelaria.gov.md/public/files/noutati/2013/6iunie/Dictionar_FP.pdf).

În cazurile în care abaterea a fost săvârșită, răspunderea disciplinară își exercită întreaga sa funcție: sancționatoare, preventivă și educativă. Persoanei vinovate i se va aplica o pedeapsă cu caracter precumpănitor, moral sau material, după caz, în funcție de gravitatea abaterii săvârșite, care se reflectă pe planul conștiinței și al atitudinii celui sancționat ca o constrângere morală sau ca o privațiune materială, de natură să-l rețină pe viitor de la comiterea altor abateri. Prin aceasta, răspunderea disciplinară se aseamănă cu răspunderea penală sau contravențională și se deosebește de răspunderea patrimonială (civilă), care îndeplinește, în principal, o funcție reparatorie.

Răspunderea disciplinară a funcționarului public este identificată prin următoarele trăsături specifice:

- 1) are un caracter strict personal, nefiind de conceput o răspundere pentru fapta altuia sau o transmitere a ei asupra moștenitorilor;
- 2) este o formă de răspundere independentă de toate celelalte forme ale răspunderii juridice;
- 3) este o răspundere de drept public; intervine numai în cazul săvârșirii unei abateri disciplinare calificată ca atare prin norme legale, deci în cadrul unor raporturi de drept public;
- 4) subiectul activ este un funcționar public, iar subiectul pasiv este autoritatea publică la care acesta este încadrat;
- 5) procedura de cercetare, aplicare și constatare a sancțiunilor disciplinare sînt supuse unor norme speciale;
- 6) abaterile și sancțiunile disciplinare sînt prevăzute prin norme cu putere de lege.

3. Condițiile răspunderii disciplinare

În mod similar celorlalte forme ale răspunderii – penală sau contravențională – pentru a atrage un funcționar public la răspundere disciplinară este necesară întrunirea unor condiții:

- 1) persoana trasă la răspundere trebuie să dețină calitatea de funcționar public;
- 2) respectivul funcționar să fi săvârșit o abatere disciplinară prescrisă de lege;
- 3) fapta ilicită să producă un rezultat periculos;
- 4) să existe o legătură de cauzalitate între fapta ilicită și rezultatul socialmente periculos.

Cu referire la prima condiție – aceea privind deținerea calității de funcționar public – este de menționat că, potrivit legislației naționale, încetarea raportului de serviciu are ca efect imposibilitatea angajării răspunderii disciplinare. Altfel spus, atunci când un funcționar public, de exemplu, demisionează din funcția publică după săvârșirea abaterii disciplinare, însă anterior aplicării sancțiunii, atragerea acestuia la răspundere disciplinară nu este posibilă.

Spre deosebire de legislația Republicii Moldova, în art.86 pct.1 din Statutul funcționarilor Comunității Europene este prevăzut că „orice abatere de la îndatoririle pe care funcționarul sau fostul funcționar este ținut să le respecte, în virtutea acestui Statut, comisă în mod voluntar sau prin neglijență, îl expune pe acesta la o sancțiune disciplinară”. Astfel, aplicarea sancțiunii funcționarilor comunitari nu este condiționată de neîncetarea raporturilor de serviciu, ea putînd fi aplicată chiar și după ce acest raport nu mai este în ființă/este întrerupt pentru faptele săvârșite în exercitarea funcției publice sau în legătură cu aceasta.

Existența întrunită a elementelor abaterii disciplinare – cauza – declanșează efectul, respectiv răspunderea disciplinară. Deci, fapta ilicită (abaterea disciplinară) trebuie să se afle într-o legătură cauzală cu rezultatul (dăunător). Dacă sînt probate elementele constitutive ale abaterii disciplinare, respectiv înfrîngerea obligațiilor de serviciu și vinovăția, rezultatul dăunător și legătura cauzală se prezumă.

Răspunderea disciplinară poate fi angajată numai dacă sînt întrinite toate elementele constitutive ale abaterii; absența oricăreia dintre ele face ca abaterea și, pe cale de consecință, răspunderea să nu poată exista. Sînt totuși cazuri în care, deși fapta pare să întrunească trăsăturile abaterii disciplinare, anumite împrejurări specifice existente în momentul săvîrșirii ei duc la concluzia că, în realitate, conduita autorului nu are caracter ilicit, antisocial, că acesta nu este vinovat și că se impune exonerarea de răspundere.

Aceste cauze de exonerare sau de neresponsabilitate – care sînt enumerate, în majoritatea lor, în dreptul penal, aplicîndu-se prin analogie și în răspunderea disciplinară – sînt următoarele: legitima apărare, starea de necesitate, constrîngerea fizică și constrîngerea morală, cazul fortuit și forța majoră, iresponsabilitatea, beția, minoritatea și eroarea de fapt³.

³ **Pop, Daniela**, Rezumatul tezei de doctorat „Răspunderea disciplinară a funcționarilor publici – Studiu comparativ”, pag.16, (http://www.academiadepolitie.eu/root/studii/iosud/rezumat_teze/mindreanu_pop_mihaela_raspunderea_disciplinara_a_functionarilor_publici.pdf).

Capitolul II. ABATERILE DISCIPLINARE

1. Noțiunea abaterii disciplinare

Una dintre condițiile de bază ale răspunderii juridice o reprezintă săvârșirea unei fapte ilicite (conduita ilicită). În ceea ce privește răspunderea disciplinară, conduita ilicită îmbracă forma abaterii disciplinare.

Pentru angajarea răspunderii disciplinare, care, pe cale de consecință, va fi în măsură să conducă la aplicarea sancțiunii disciplinare, este necesară săvârșirea de către funcționarul public a unei abateri disciplinare.

Spre deosebire de reglementările referitoare la răspunderea disciplinară a salariaților prevăzute în Codul muncii, unde doar se definește abaterea disciplinară, lăsând la latitudinea conducerii sau a celui care aplică sancțiunea să aprecieze dacă persoana încadrată în temeiul unui contract individual de muncă îndeplinește sau nu condițiile abaterii disciplinare, expres fiind prevăzute doar sancțiunile disciplinare, în privința funcționarilor publici abaterile disciplinare sînt prevăzute în mod expres. Scopul unei astfel de abordări este, mai întîi de toate, evitarea arbitrariului în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor disciplinare, dar și, prin jurisdicționalizarea răspunderii disciplinare, restrîngerea puterii discreționare a conducătorului autorității publice.

Cu referire la abaterile disciplinare ale funcționarilor publici, care, de altfel, sînt specificate în art.57 din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarilor publici (în continuare – Legea nr.158/2008), se impun 2 precizări importante:

- 1) prima vizează **caracterul enunțiativ**, nu limitativ, al sferei abaterilor disciplinare, în sensul că textul de lege nu epuizează sfera abaterilor disciplinare, ci trimite la alte sancțiuni prevăzute de lege. De asemenea, abaterile disciplinare se pot conține și în acte subsecvente legii, cum ar fi, bunăoară, regulamentul intern al entității, concluzie care rezultă din prevederile art.22 alin.(1) lit.g) ale Legii nr.158/2008. Condiția, în ambele cazuri, este că abaterile sînt prevăzute expres în lege sau în acte subsecvente legii, însă pe care legea-cadru le pomenește în mod expres;
- 2) cea de-a doua precizare vizează **legalitatea abaterii disciplinare**, în sensul că sancțiunea disciplinară poate surveni doar dacă funcționarul public a comis o faptă calificată expres de lege ca fiind abatere disciplinară.

Deci, potrivit art.57 din Legea nr.158/2008, următoarele fapte reprezintă abateri disciplinare⁴:

- 1) nerespectarea programului de muncă, inclusiv absența sau întârzierea nemotivată la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, admisă în mod repetat;
- 2) intervențiile în favoarea soluționării unor cereri în afara cadrului legal;
- 3) nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care funcționarul public ia cunoștință în exercițiul funcției;
- 4) refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și dispozițiile conducătorului;
- 5) neglijența și/sau tergiversarea, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor;
- 6) acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează;
- 7) încălcarea normelor de conduită a funcționarului public;
- 8) desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic specificate la art.15 alin.(4);
- 9) încălcarea prevederilor referitoare la obligații, conflict de interese și restricții stabilite prin lege;
- 10) încălcarea regulilor de organizare și desfășurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici;
- 11) alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și funcționarilor publici.

În secțiunile ce urmează vom analiza fiecare abatere disciplinară în parte.

⁴ Comparativ cu varianta actuală a art.57 din Legea nr.158/2008, cea originală prevedea, la lit.b), ca abatere disciplinară „absențele nemotivate de la serviciu mai mult de patru ore pe parcursul unei zile lucrătoare”. Prin Legea nr.268/2012 aceasta a fost exclusă din lista abaterilor disciplinare și, după reformulare în redacția „absențele nemotivate de la serviciu mai mult de patru ore pe parcursul unei zile lucrătoare”, a fost introdusă la art.64 ca un nou temei de destituire. „Drept urmare, odată cu constatarea absenței nemotivate de la serviciu mai mult de patru ore pe parcursul unei zile lucrătoare, funcționarul public devine pasibil destituirii din funcția deținută, fără a fi necesară parcurgerea procedurilor aferente atragerii acestuia la răspundere disciplinară.” se menționa în *Buletinul Informativ „Managementul funcționarilor publici”* din martie 2013.

2. Nerespectarea programului de muncă, inclusiv absența sau întârzierea nemotivată la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, admisă în mod repetat

Vom începe prin a spune că, la momentul adoptării Legii nr.158/2008, abaterea disciplinară specificată la art.57 lit.a) suna în felul următor: „a) *întârzierea sistematică la serviciu*”. Deci, în forma ei precedentă, doar întârzierea sistematică era calificată ca abatere, nu și, de exemplu, plecarea înaintea finalizării programului sau plecarea în cursul zilei de muncă.

Întrucât existau situații în care funcționarul nu respecta programul de muncă, însă fără a fi vorba de vreo întârziere la serviciu, devenea imposibilă atragerea lui la răspundere disciplinară. Prin Legea nr.268/2012 faptele care constituie obiectul respectivei abateri au fost extinse.

În varianta actuală, ***toate acțiunile care se circumscriu încălcării programului de muncă***, inclusiv absența sau întârzierea nemotivată la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, reprezintă abateri disciplinare.

De menționat că programul de muncă al unei instituții, în lumina dispozițiilor art.199 alin.(1) lit.g) din Codul muncii, este stabilit în regulamentul intern al respectivei entități.

De rînd cu aceasta, pentru a putea fi tratată ca abatere disciplinară, acțiunea sau inacțiunea care formează abaterea disciplinară de nerespectare a programului de muncă sau, altfel spus, latura obiectivă a respectivei abateri disciplinare, este săvîrșirea faptei culpabile ***în mod repetat***. Deci, nu este vorba despre o simplă nerespectare a programului, una, de exemplu, întâmplătoare, ci de admiterea a cel puțin 2 acțiuni sau înacțiuni de încălcare.

3. Intervențiile în favoarea soluționării unor cereri în afara cadrului legal

Această abatere este specificată la art.57 lit.c) din Legea nr.158/2008.

Descrierea conținutului acestei abateri impune, pentru început, necesitatea înțelegerii exacte a cuvîntului „intervenții”. Potrivit dicționarului explicativ al limbii române, „a interveni” înseamnă a se amesteca spre a mijloci o împăcare, o înțelegere, a face un demers în favoarea cuiva sau pentru ceva, a stăruî pe lîngă o persoană influentă spre a obține ceva în favoarea cuiva sau a sa, iar „intervenția” reprezintă acțiunea, efortul, demersul făcut spre a obține ceva, mai ales o favoare.

În reglementarea acestei abateri, intervențiile au un scop bine determinat, și anume, acela de a soluționa cereri „în afara cadrului legal”. *Per a contrario*, nu va putea fi considerată abatere disciplinară, de exemplu, solicitarea de a fi rezolvată în termenul legal o cerere adresată de funcționarul public ierarhic superior sau observațiile făcute de acesta cu privire la soluțiile propuse de către funcționarul ierarhic inferior. Fiindcă, în primul caz, scopul intervenției este de a respecta cadrul legal, iar în al doilea – observațiile survin în cadrul exercitării funcției de control intern al conducătorului, parte componentă a principiului subordonării ierarhice.

De asemenea, nu va putea fi calificată ca abatere disciplinară, de exemplu, „intervenția” funcționarului public de a răspunde, în termenul prevăzut de lege, unui petiționar, întrucât, în acest caz, nu este vorba de soluționarea cererii „în afara cadrului legal”, ci în conformitate cu cadrul legal.

Revenind la abaterea disciplinară, vom menționa că, pornind de la formularea ei, nu **are nici o importanță dacă a fost sau nu adoptată soluția propusă de funcționarul** ce intervine în rezolvarea cererii în afara cadrului legal. Abaterea disciplinară se „consumă” deja în momentul în care se realizează intervenția, fără a se ține cont de rezultat.

Întrucât legiuitorul utilizează pluralul – intervenții, rezultă că nu ne vom afla în prezența abaterii disciplinare la prima intervenție a funcționarului în a soluționa o cerere în afara cadrului legal, ci aceasta trebuie să se repete, fiind – ca și în cazul abaterii precedente, una care se produce „de obicei”.

În fond, aceste fapte sînt calificate ca abateri disciplinare pentru a asigura, pe de o parte, exercitarea de către funcționarii publici a sarcinilor și atribuțiilor de serviciu potrivit cadrului legal, fără a fi influențați în soluționarea cererilor de anumite relații personale ce se stabilesc între funcționarii publici din diferite autorități publice, iar, pe de altă parte – limitarea influenței, inevitabilă, de altfel, pe care o are șeful asupra subordonaților doar prin prisma exercitării controlului ierarhic sau în condițiile expres prevăzute de lege.

4. Nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care funcționarul public ia cunoștință în exercițiul funcției

Această abatere este specificată la art.57 lit.d) din Legea nr.158/2008.

Pentru a săvîrși abaterea disciplinară, este nevoie ca funcționarul public să „iasă” din limitele informației de interes public pe care acesta este obligat, potrivit legislației cu

privire la accesul la informație, să o aducă la cunoștința celor interesați, și să facă publice informații clasificate ca fiind secret de stat sau din sfera celor confidențiale.

În ceea ce privește fapta de divulgare a informațiilor care constituie secret de stat, legea penală, prin art.344 din Codul penal, o incriminează chiar la categoria de infracțiuni.

Dar nu numai divulgarea informațiilor care constituie secret de stat sau confidențială îl face pe funcționarul public pasibil de răspundere disciplinară, ci și încălcarea altor prevederi sau proceduri consfințite de cadrul legislativ-normativ din domeniul respectiv.

5. Refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și dispozițiile conducătorului

Această abatere disciplinară (specificată la art.57 lit.e) din Legea nr.158/2008) derivă din obligația funcționarului public prevăzută la art.22 alin.(1) lit.d) din Legea nr.158/2008, potrivit căreia acesta este obligat să îndeplinească cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate, toate atribuțiile de serviciu. De altfel, potrivit art.30 alin.(6), fișa postului, în care și sînt specificate sarcinile și atribuțiile de serviciu, este anexă la actul administrativ de numire. Devine, astfel, firesc ca neîndeplinirea atribuțiilor de serviciu să fie sancționată.

Este important de a se pune în discuție anumite aspecte legate de cauzele neîndeplinirii atribuțiilor de serviciu: dacă funcționarul nu poate, adică nu dispune de capacitățile profesionale necesare pentru a-și exercita funcția, raporturile sale de serviciu trebuie să înceteze, pe cînd dacă nu vrea, refuză, urmează să intervină sancționarea disciplinară a acestuia.

În fond, prin refuzul nejustificat de a îndeplini atribuțiile de serviciu, se aduce atingere chiar realizării competențelor autorității publice, iar, odată cu aceasta, exercitării puterii de stat.

Observăm că pentru a putea fi calificată ca abatere disciplinară, **refuzul funcționarului public trebuie să fie nejustificat**, adică neîntemeiat.

Referitor la obligativitatea executării dispozițiilor conducătorului, aceasta este o chestiune indispensabilă a principiului subordonării ierarhice care funcționează în serviciul public. Totodată, așa cum prevede art.23 din Legea nr.158/2008, dacă funcționarului public i se cere, din partea conducătorului, îndeplinirea unor dispoziții pe care le consideră ilegale, fie că acestea sînt scrise sau verbale, el are dreptul să refuze,

în scris și motivat, îndeplinirea lor. Pentru refuzul de a îndeplini dispozițiile ilegale, funcționarul public nu poate fi sancționat disciplinar, or, în acest caz, acesta nu săvârșește abaterea disciplinară menționată, întrucât este îndeplinită condiția care exclude sancționarea: refuzul este justificat.

În vederea evitării unor abuzuri din partea funcționarului public, care, acționând cu rea-credință, ar putea pretinde că orice dispoziție este ilegală, legea precizează și limitele ilegalității unei dispoziții. Astfel, dispoziția se consideră ilegală dacă aceasta: este în contradicție cu actele legislative și normative în vigoare; depășește competența autorității publice; necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească.

Dacă funcționarul public are dubii cu privire la legalitatea unei dispoziții, acesta este obligat să comunice în scris autorului dispoziției dubiile sale, precum și să aducă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații.

6. Neglijența și/sau tergiversarea, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor

Prevederile lit.f) art.57 din Legea nr.158/2008 conțin, de fapt, 2 abateri disciplinare distincte:

- 1) neglijența, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor;
- 2) tergiversarea, în mod repetat, a îndeplinirii acestora.

Existența sintagmei „și/sau” ne permite să constatăm că ele pot fi imputate atât în mod cumulativ, cât și separat, pentru fiecare în parte.

A. Neglijența, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor

Aspectul concret sau latura obiectivă a acestei abateri reprezintă executarea superficială a sarcinilor care i-au fost încredințate funcționarului public.

Spre deosebire de tergiversarea îndeplinirii sarcinilor, care, după cum vom vedea în cele ce urmează, se referă la unele aspecte care pot fi calificate „de procedură”, **neglijența vizează un element de conținut**, adică modul cum trebuie realizate sarcinile, și anume: atent, riguros, cu respectarea literei și a spiritului legii. De exemplu, funcționarul public a elaborat un proiect de act normativ fără o fundamentare științifică, juridică ori tehnică pertinentă. Sau funcționarul a întocmit un proces-verbal de sancționare contravențională deviind vizibil de la forma prevăzută pentru un astfel de document în Codul contravențional: lipsește semnătura agentului constatator,

lipsească datele de identificare ale martorului etc., ceea ce ar putea atrage, în eventualitatea contestării acestuia, anularea de către instanța de judecată.

Semnalăm că, pentru a putea fi calificată ca abatere disciplinară, **neglijența nu trebuie să se manifeste o singură dată, ci cel puțin de 2 ori**, pentru că doar așa se va putea spune că este repetată.

B. Tergiversarea, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor

Includerea unei asemenea fapte în rîndul abaterilor disciplinare este fundamentată prin aceea că activitatea unui funcționar public presupune, de cele mai multe ori, promptitudine, operativitate, termene concrete în care este necesar de a îndeplini anumite sarcini stabilite de conducătorii pe linie ierarhică sau de normele cadrului legislativ-normativ. Or, sarcinile pe care un funcționar public le are de îndeplinit vizează atît raporturile din interiorul autorității publice, cînd, de exemplu, încălcarea termenului-limită de către un funcționar public ar conduce, similar „efectului domino”, la încălcarea termenului stabilit de către organul ierarhic pentru însăși instituția, cît și în exterior, în relațiile cu beneficiarii serviciilor prestate de entitatea respectivă.

Textul legii nu vorbește despre o simplă tergiversare, ci de **o tergiversare repetată, adică una calificată**, nu incidentală, care, la un moment dat, ar putea fi „iertată”. Ca urmare, dacă funcționarul public întîrzie pentru prima dată în îndeplinirea vreunei sarcini, nu se poate considera că acesta a săvîrșit o abatere disciplinară și, pe cale de consecință, acesta nu poate fi sancționat.

7. Acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează

Prima observație necesară pentru înțelegerea justă a abaterii statuate la art.57 lit.g) din Legea nr.158/2008, în special a acțiunilor sau inacțiunilor care ar putea fi aici incluse, trebuie raportată la realitatea că funcționarul public reprezintă, *de plano*, „fața văzută și palpabilă a statului”, astfel că el are obligații legate atît de activitatea sa profesională, cît și obligații cu caracter extraprofesional, care privesc viața sa privată. Unui funcționar nu-i este îngăduit orice în afara serviciului. Or, calitatea de funcționar public îl însoțește pe acesta permanent, el neputînd să se detașeze de ea pe parcursul serii și să o revigoreze la începutul zilei de muncă.

Pornind de la acest deziderat, **toate acțiunile sau inacțiunile care, prin natura lor, sînt în măsură să afecteze prestigiul autorității publice în care funcționarul public activează, indiferent dacă acestea sînt admise în timpul sau în afara**

programului de muncă, pot fi considerate fapte care formează obiectul abaterii disciplinare specificate la art.57 lit.g).

Cu titlu de exemplu, vom enumera câteva: (i) bruscarea, utilizarea de injurii, ofensarea sau alte gesturi similare utilizate în raport cu cetățenii; (ii) exprimarea în public (*în presă, pe bloguri*) a unor aprecieri neconforme cu realitatea despre activitatea autorității în care activează; (iii) împărtășirea în public a nemulțumirilor și frustrărilor despre activitatea colegilor din instituție; (iv) oferirea informațiilor care nu fac parte din categoria celor de interes public; (v) criticarea proiectelor elaborate și promovate de entitatea în care activează; (vi) criticarea în mass-media a unui proiect de politică publică, de act cu caracter normativ sau individual, în deplinătatea sa ori a unor pasaje, elaborate de către entitatea în care activează; (vii) darea de aprecieri neautorizate în legătură cu litigiile aflate în curs de soluționare și în care autoritatea publică are calitatea de parte; (viii) dezvăluirea de informații la care are acces în exercitarea funcției publice, aceasta fiind de natură să aducă avantaje necuvenite ori, viceversa, să prejudicieze imaginea sau drepturile autorității, unor funcționari publici, ale persoanelor fizice sau juridice; (ix) acordarea asistenței unei persoane fizice/juridice în formularea unei cereri de chemare în judecată împotriva statului și a autorității publice în care își desfășoară activitatea etc.

8. Încălcarea normelor de conduită a funcționarului public

Fără a ne aprofunda prea mult în explicarea dispozițiilor Codului de conduită, acestui subiect fiindu-i dedicat un Ghid metodic special (Ghidul metodic „Aplicarea Codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova”, Chișinău, 2013), vom face unele precizări cvasinecesare pentru înțelegerea justă nu doar a esenței abaterii disciplinare specificate la lit.h) al art.57, ci și a consecințelor pe care le comportă nerespectarea oricărei dispoziții ale Codului de conduită a funcționarului public.

Așa cum este formulată, abaterea disciplinară specificată la lit.h) include doar faptele prin care se încalcă prevederile art.8-13 din Codul de conduită. Or, anume aceste articole, încorporate în cap.III, denumit „Normele de conduită a funcționarului public”, învederează, din punct de vedere formal, normele de conduită a funcționarului public.

Să însemne aceasta că pentru încălcarea altor prevederi ale Codului de conduită, a principiului loialității bunăoară, funcționarul public este absolvit de răspundere disciplinară? Evident că nu! Și această ipoteză se regăsește chiar în art.1 alin.(4) și art.13¹ din Codul de conduită care stabilesc expres că în lista abaterilor disciplinare se

include nerespectarea și a altor articole ale Codului de conduită. Doar că, în acest caz, nu vom vorbi de abaterea disciplinară prevăzută la lit.h), ci de cea de la lit.l).

În concluzie, așa cum prescrie și alin.(1) art.13¹ din Codul de conduită, încălcarea prevederilor Codului de conduită, exceptînd încălcarea art.11 alin.(1) și a art.12, pentru care survine răspunderea contravențională sau penală, constituie abatere disciplinară.

9. Desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic specificate la art.15 alin.(4) din Legea nr.158/2008

Pentru a desluși acțiunile care formează obiectul abaterii disciplinare specificate la lit.i) art.57, este necesar, pentru început, să analizăm prevederile art.15 alin.(4). Potrivit acestuia, „în timpul exercitării atribuțiilor, funcționarul public se va abține de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice și favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizații social-politice”.

Cu titlu de regulă generală, vom menționa că legea nu interzice funcționarului public de a avea calitatea de membru al formațiunilor politice. Acest lucru rezultă din art.16 al Legii nr.158/2008.

Mai mult decît atît, dreptul de a avea careva afinități și opinii politice, de a împărtăși o anumită doctrină, este un drept inalienabil și fundamental al omului, care nu poate fi interzis de nici o lege.

Însă trebuie să se facă distincție între a avea anumite convingeri politice – aspecte permise de legislație – , și a exprima aceste convingeri, de a le susține în fața altor persoane și instituții – conduită care este interzisă.

Pe de altă parte, așa cum este formulat textul, putem deduce că funcționarului public îi este interzisă exprimarea sau manifestarea convingerilor **lui** politice, nu **ale altora**. De exemplu, în situația în care un funcționar participă la o emisiune televizată cu mandat din partea conducătorului, este evident că el va exprima o anumită poziție față de subiectul discuției – punctul de vedere al autorității, care, într-o anumită măsură, poate fi calificat tot ca o atitudine politică. Însă în acest caz nu vorbim de exprimarea convingerilor sale politice, ci de expunerea punctului de vedere al autorității, chiar dacă admitem că el poate fi calificat ca fiind de natură politică. Ceea ce legea interzice este exprimarea, cu acest prilej, a propriilor convingeri politice, care pot fi, după caz, de stînga, de dreapta sau de centru.

Afară de acțiunile concrete care fac obiectul abaterii disciplinare specificate la lit.i), este nevoie de analizat și perioada în care, odată săvârșite, aceste fapte vor putea fi calificate ca abateri disciplinare.

Astfel, după cum se poate observa, lit.i) operează cu o altă formulă decît prevederea cuprinsă la art.15 alin.(4): **desfășurarea activităților politice „în timpul programului de muncă”** – în primul caz, și **abținerea de la activitățile politice „în timpul exercitării atribuțiilor”** – în cel de-al doilea.

În fond, ambele formule sînt identice, or, **exercitarea atribuțiilor, în mod firesc, are loc în timpul programului de muncă**. Altceva, însă, este chintesența reglementărilor. Și anume: potrivit normei legale, activitatea politică este interzisă doar în timpul programului de muncă sau și în afara acestuia? Răspunsul la această întrebare este pe cît de simplu, pe atît de complicat. Dacă e să mergem strict formal, utilizînd interpretarea textuală a prevederilor legale în cauză, ar rezulta, *per a contrario*, că în restul timpului, adică cînd funcționarul nu se află în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu sau în timpul programului de muncă, o asemenea obligație nu ar fi valabilă.

Însă o astfel de deducție trebuie privită cu reticență. Reticența derivă, în primul rînd, din necesitatea de a combina prevederile legale analizate cu alte reglementări adiacente, statuate în alte acte legislative. În mod concret, vorbim despre prevederile art.5 alin.(2) al Codului de conduită, care prevede mai multe activități, la fel de ordin politic, pe care funcționarul public nu le poate realiza **„în exercitarea funcției publice”**. Termenul respectiv este unul mult mai larg decît cele precedente, or, el încorporează toate perioadele ce sînt în legătură directă sau indirectă cu funcția publică, atît **în timpul programului de muncă, în timpul exercitării atribuțiilor, cît și în afara acestora**. Prin urmare, în situația admiterii **în afara timpului de muncă, însă în exercitarea funcției publice**, a acțiunilor specificate la art.5 alin.(2) al Codului de conduită, funcționarul public este pasibil de răspundere disciplinară. Doar că, în acest caz, funcționarul nu va comite abaterea disciplinară specificată la lit.i), ci pe cea de la lit.h) în combinare cu art.5 al Codului de conduită.

Cît despre comiterea acțiunilor prevăzute la art.5 alin.(2) al Codului de conduită **în timpul programului de muncă**, întrucît acestea se circumscriu formulei „exprimare sau manifestare publică a preferințelor politice și de favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizații social-politice”, ele vor putea fi calificate atît ca acțiuni care formează obiectul abaterii disciplinare prevăzute la lit.i), cît și la lit.h). Or, după cum

s-a menționat, raportul dintre sintagmele **în timpul programului de muncă** și **în exercitarea funcției publice** este unul de la parte la întreg („gen”-„specie”).

10. Încălcarea prevederilor referitoare la obligații, conflict de interese și restricții stabilite prin lege

Prezenta abatere, sub aspectul faptelor sale, este una foarte vastă, probabil cea mai vastă din șirul abaterilor disciplinare prescrise de lege. Și asta deoarece se face trimitere la alte articole ale prevederilor Legii nr.158/2008, sau chiar la alte acte legislative.

A. Încălcarea prevederilor referitoare la obligații

Sintagma „încălcarea prevederilor referitoare la obligații” ne impune să analizăm prevederile art.22-24 ale secțiunii a 2-a din capitolul IV al Legii nr.158/2008. Or, nerespectarea anume a obligațiilor specificate în aceste articole reprezintă abatere disciplinară.

Prima obligație a funcționarului public este, potrivit art.22 alin.(1) lit.a), **respectarea Constituției, a legislației în vigoare, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte**. În fond, conținutul acestei obligații este similar cu principiul legalității, statuat la art.3 din Codul de conduită a funcționarului public, nerespectarea căruia, la fel, reprezintă abatere disciplinară prin prisma art.1 alin.(4) și art.13¹ din Codul de conduită.

După cum rezultă din art.3 al Codului de conduită, obligația respectivă include:

- 1) nerespectarea prevederilor legislației în vigoare, în sensul în care funcționarul public nu poate lua măsuri care să fie contrare legii;
- 2) acționarea, prin actele și faptele lui, pentru punerea în aplicare a prevederilor legale, deoarece, dacă funcționarul nu ia măsurile generale de aplicare, legea rămîne „literă moartă”.

O altă obligație a funcționarului public, specificată la lit.b), este **respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor**. Deși specificată ca o obligație separată, drepturile și libertățile cetățenilor sînt prescrise tot în Constituție și legislație, astfel că, sub aspectul faptelor sale, ea este o componentă a obligației specificate la lit.a).

În continuare avem obligația prevăzută la lit.c) – **loialitatea față de autoritatea în care activează**. Ea are și o dezvoltare în art.7 din Codul de conduită.

Esența loialității presupune că funcționarul public trebuie să fie atașat de entitatea în care își desfășoară activitatea și unde este remunerat. Și acest atașament nu vizează persoanele ce reprezintă sau conduc acea autoritate, dar instituția în sine.

Îndeplinirea cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate a tuturor atribuțiilor de serviciu este o altă obligație a funcționarului public. Iarăși vom face referire la Codul de conduită, care la art.6 vorbește despre profesionalism. Or, atât responsabilitatea, cât și obiectivitatea, promptitudinea, spiritul de inițiativă și colegialitatea reprezintă elemente ale profesionalismului.

În continuare ne oprim la obligația prevăzută la lit.e), și anume **păstrarea secretului de stat, precum și a confidențialității în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care funcționarul ia cunoștință în exercițiul funcției publice, cu excepția informațiilor considerate de interes public.**

Felul cum este formulată, ne permite să concluzionăm că funcționarul public are obligația de a nu divulga nici o informație cunoscută de el în contextul exercitării funcției publice dacă aceasta nu ar avea statut de informație cu caracter public. La rîndul său, informația care este considerată de interes public este prevăzută în Legea nr.982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație, act legislativ adoptat în vederea dezvoltării art.34 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova.

Obligația prevăzută la lit.f) vizează **respectarea normelor de conduită profesională**, specificate, de altfel, în art.8-13 din Codul de conduită.

Respectarea regulamentului intern reprezintă o altă obligație a funcționarului public. Potrivit art.198-199 din Codul muncii, regulamentul intern este acel act juridic care conține prevederi referitoare la securitatea și sănătatea în muncă, respectarea principiului nediscriminării, eliminarea hărțuirii sexuale și a oricărei forme de lezare a demnității în muncă, drepturile, obligațiile și răspunderea angajatorului și ale salariaților; disciplina muncii, abaterile disciplinare și sancțiunile aplicabile potrivit legislației în vigoare, procedura disciplinară, regimul de muncă și de odihnă, precum și alte reglementări privind raporturile de muncă în entitate. Regulamentul intern este obligatoriu pentru toate persoanele juridice, de drept public sau privat. El se aduce la cunoștința tuturor angajaților, sub semnătură, și produce efecte pentru aceștia de la data încunoștințării. Familiarizarea angajaților cu conținutul regulamentului intern trebuie îndeplinită în termen de 5 zile lucrătoare de la data aprobării regulamentului.

Funcționarii publici de conducere, inclusiv cei de conducere de nivel superior, conform alin.(2) art.22, suplimentar au **obligația de a încuraja propunerile și inițiativele motivate ale personalului din subordine.** Scopul final este îmbunătățirea activității autorității publice.

Tot la categoria obligațiilor funcționarilor publici, conform art.23 din Legea nr.158/2008, se raportează și **executarea dispozițiilor conducătorului** (neexecutarea acestora constituie și abatere disciplinară distinctă în lumina dispozițiilor art.57 lit.e) din Legea nr.158/2008). Altfel spus, acel funcționar care nu va executa dispozițiile conducătorului său ierarhic, este pasibil de răspundere disciplinară.

Totodată, dacă funcționarului public i se cere, din partea conducătorului, îndeplinirea unor dispoziții pe care el le consideră ilegale, fie că acestea sînt scrise sau verbale, el are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea lor. În vederea evitării unor abuzuri din partea funcționarului public, care la rîndul său ar putea pretinde că orice dispoziție este ilegală, legea precizează și limitele ilegalității unei dispoziții. Astfel, dispoziția se consideră ilegală dacă aceasta: (i) este în contradicție cu actele legislative și normative în vigoare; (ii) depășește competența autorității publice; (iii) necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească.

Dacă funcționarul public are dubii cu privire la legalitatea unei dispoziții, acesta este obligat să comunice în scris autorului dispoziției dubiile sale, precum și să aducă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații. De menționat că necomunicarea autorului dispoziției a dubiilor sale, neaducerea situației respective la cunoștința conducătorului ierarhic superior al celui ce a formulat dispoziția sau executarea de către funcționarul public a dispoziției ilegale reprezintă, prin raportarea prevederilor art.57 lit.j) din Legea nr.158/2008 la art.23 alin.(3) din același act legislativ, la fel abatere disciplinară.

O altă obligație a funcționarului public, prevăzută la art.24 alin.(1) din Legea nr.158/2008, este cea privind **depunerea**, în condițiile Legii nr.1264-XV din 19 iulie 2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere, **a declarației cu privire la venituri și proprietate.**

B. Încălcarea prevederilor referitoare la conflictul de interese

A doua parte a abaterii disciplinare specificate la lit.j) vizează **„încălcarea prevederilor referitoare la conflictul de interese”**. În fond, faptele care formează obiectul respectivei abateri sînt identice cu cele privind nerespectarea obligației

specificate la art.24 alin.(2) al Legii nr.158/2008, din care motiv ultima nu a fost analizată mai sus. În general, mai multe fapte care formează obiectul unei abateri disciplinare „se suprapun” cu faptele unei alte abateri. Altfel spus, o singură faptă poate constitui obiectul mai multor abateri disciplinare prescrise de lege. Și această situație nu este un motiv de îngrijorare atîta timp cît prevederile suprapuse nu se contrazic, ci se completează.

Revenind la abaterea disciplinară vizînd încălcarea prevederilor referitoare la conflictul de interese, vom menționa că regimul juridic al conflictului de interese este reglementat de o lege organică specială – Legea nr.16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese. Totodată, necesitatea evitării conflictelor de interese în procesul de exercitare a funcției publice reprezintă, potrivit art.12 din Codul de conduită, și o normă de conduită profesională.

Fără a ne aprofunda în a explica ce este conflictul de interese, care sînt trăsăturile sale specifice, prin ce se deosebește acesta de incompatibilitatea funcției – aspecte necircumstanțiate obiectului prezentului material – ne vom limita la specificarea principalelor modalități de soluționare a conflictului de interese.

În art.11 alin.(5) din Legea nr.16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese sînt prevăzute opțiunile pentru soluționarea pozitivă a conflictului de interese. Dintre toate acestea, cea mai răspîdită, dar și scurtă, este modalitatea specificată la lit.b), și anume, *„recuzarea (interzicerea) implicării persoanei prevăzute la art. 3, afectate de un conflict de interese, în procesul de luare a deciziilor cu păstrarea funcției acesteia, în cazul în care conflictul prezintă o probabilitate redusă de a se repeta”*. Cu alte cuvinte, în situația în care există un conflict de interese, funcționarul este obligat să se abțină de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii, cu informarea imediată a șefului ierarhic sau a conducătorului autorității publice. În cazurile respective, conducătorul autorității publice urmează să ia decizia de recuzare, precum și să desemneze un alt funcționar public cu o pregătire și nivel de experiență asemănătoare.

În afară de evitarea conflictului de interese, funcționarul public este obligat ca anual, pîna la data de 31 martie, să depună declarația de interese personale. Dacă funcționarul este nou venit în autoritate, el este obligat să depună declarația respectivă în termen de 15 zile de la data numirii în funcție.

Cît privește controlul asupra respectării regimului juridic al conflictului de interese, spre deosebire de alte abateri disciplinare, unde acesta ține de conducerea autorității publice, în cazul conflictului de interese controlul se realizează de către o instituție

special creată în acest scop, și anume de către Comisia Națională de Integritate. Potrivit Regulamentului acesteia, aprobat prin Legea nr.180 din 19 decembrie 2011, Comisia Națională de Integritate este împuternicită să constate nerespectarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese. Ulterior, comisia sesizează conducerea autorității în vederea atragerii funcționarului public la răspundere disciplinară. Întrucât conflictul de interese este deja constatat, conducerea entității, prin intermediul comisiei de disciplină, nu mai este împuternicită să constate dacă a fost sau nu săvârșită vreo abatere disciplinară, ci doar să ia act de constatarea Comisiei Naționale de Integritate, și să determine, conform criteriilor de individualizare prescrise de lege, sancțiunea relevantă.

De menționat că, spre deosebire de alte abateri disciplinare, pentru care sancțiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data săvârșirii abaterii, potrivit art.59 alin.(2) din Legea nr.158/2008 sancțiunea disciplinară pentru încălcarea legislației cu privire la conflictul de interese poate fi aplicată în termen de cel mult 6 luni de la data rămînerii definitive a actului prin care se constată săvârșirea abaterii disciplinare.

C. Încălcarea prevederilor referitoare la restricții

Și ultima parte a abaterii disciplinare specificate la lit.j) se referă la „**încălcarea prevederilor referitoare la restricții**”, avîndu-se în vedere restricțiile în ierarhia funcției publice specificate la art.26 din Legea nr.158/2008.

Potrivit acestuia, funcționarul public nu poate exercita o funcție publică în subordinea nemijlocită a unei rude directe (părinte, frate, soră, fiu, fiică) sau a unei rude prin afinitate (soț/soție, părinte, frate și soră a soțului/soției) în cadrul aceleiași autorități publice, indiferent dacă ultimul are calitatea de funcționar public sau demnitar. Observăm că este vorba despre **subordonarea nemijlocită**, adică directă, fără mijlocirea vreunei alte persoane, ceea ce, *per a contrario*, înseamnă că subordonarea indirectă nu cade sub incidența prezentelor prevederi.

Termenul de remediere a situației respective, potrivit alin.(3) art.26, este de 2 luni, aceasta fiind o perioadă de „grație” în care persoana nu poate fi sancționată. Odată ce acest termen a expirat, iar subordonarea ierarhică directă nu a dispărut, poate surveni răspunderea disciplinară, exceptînd situația în care, potrivit art.63 alin.(1) lit.h) din Legea nr.158/2008, funcționarul public a fost eliberat din funcție.

Pot exista situații în care înlăturarea subordonării nemijlocite în termenul stabilit de lege nu depinde în exclusivitate de voința funcționarului public. De exemplu, el a depus

demersurile necesare în vederea trecerii într-o funcție care exclude subordonarea nemijlocită, însă acestea nu au fost acceptate de către conducătorul autorității. În acest caz, doar comisia de disciplină va putea să se pronunțe dacă funcționarul public a săvârșit sau nu vreo abatere disciplinară. Chiar și transferul operat în condițiile alin.(4), adică după expirarea celor 2 luni de „grație”, nu poate garanta că funcționarul public nu va fi tras la răspundere disciplinară de vreme ce comisia de disciplină va ajunge la concluzia că acesta nu a întreprins toate acțiunile necesare în vederea soluționării restricției în termenul stabilit de lege.

11. Încălcarea regulilor de organizare și desfășurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici

Această abatere disciplinară poate fi încadrată și în nerespectarea obligației prevăzute la art.22 alin.(1) lit.a) din Legea nr.158/2008, raportul dintre ele fiind unul de „gen” – „specie”. Or, atît regulile de organizare și desfășurare a concursului, cît și cele de evaluare a performanțelor profesionale sînt aprobate prin acte normative.

Însă dincolo de aceste aspecte, de formă și nu de fond, vom finaliza în a spune că nerespectarea de către factorii implicați a Regulamentului cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs (anexa nr.1 la Hotărîrea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009) și a Regulamentului cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public (anexa nr.8 la Hotărîrea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009) reprezintă abateri disciplinare pentru care, pe cale de consecință, pot fi aplicate sancțiuni disciplinare.

12. Alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și a funcționarilor publici

O ultimă abatere se conține la lit.l) art.57. Prin această reglementare, abaterilor disciplinare li se conferă un caracter enunțiativ, astfel că acestea nu se limitează doar la cele prevăzute expres de Legea nr.158/2008, ci se oferă posibilitatea stabilirii, prin acte legislative din domeniul funcției publice și a funcționarilor publici, și a altor abateri disciplinare. Drept exemplu servesc prevederile art.1 alin.(4) și art.13¹ din Codul de conduită a funcționarului public, prin care în categoria abaterilor disciplinare intră și alte încălcări ale Codului de conduită decît cele stabilite expres de art.57 lit.h) din Legea nr.158/2008. Un alt exemplu îl reprezintă art.14 alin.(1) din Legea nr.1264/2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere conform căruia *„Neîndeplinirea de către persoana responsabilă de colectarea*

declarațiilor a obligațiilor prevăzute de prezenta lege constituie abatere disciplinară și se sancționează conform legislației aplicabile persoanei respective."

Capitolul III. SANCTIUNILE DISCIPLINARE

1. Noțiunea de sancțiune disciplinară

Sanctiunile disciplinare nu au apărut ca o simplă speculație doctrinară, materializată prin legiferarea acesteia, ci au fost create ca urmare a unor cauze obiective⁵. Printre acestea se numără:

- 1) insuficiența sancțiunilor penale care sînt fie prea grele, fie prea ușoare și, în toate cazurile, neadaptate necesităților administrative;
- 2) încetineala represiunii judiciare, al cărui randament este aleatoriu.

Legea nr.158/2008 nu definește sancțiunea disciplinară, ci doar specifică, la art.58, care sînt acestea.

Totodată, în doctrină s-a cristalizat opinia precum că sancțiunea disciplinară este acea măsură „instituită pentru asigurarea respectării regulilor ce permit funcționarea serviciilor publice sau, vizînd activități supuse, prin lege, supravegherii administrative”⁶. Cu alte cuvinte, sancțiunile sînt forme ale răspunderii juridice represive, adică mijloace de constrîngere aplicabile autorilor abaterilor disciplinare. Ele au un caracter „intimidant” față de cei ce le comit, urmărind, într-un final, evitarea producerii pe viitor a unor fapte de acest gen.

Deci, scopul sancțiunilor disciplinare este apărarea ordinii de drept și educarea funcționarilor de a acționa în spiritul respectării și asigurării acesteia, evidențiindu-se astfel atît caracterul represiv și coercitiv al sancțiunii, cît și cel preventiv-educativ.

În ceea ce privește raportul dintre răspunderea disciplinară și sancțiune, acestea sînt 2 noțiuni diferite, prima constituind cadrul juridic pentru realizarea celei de-a doua. Altfel spus, răspunderea juridică reprezintă raportul de constrîngere, iar sancțiunea – obiectul acestui raport.

Revenind la dispozițiile art.58 al Legii nr.158/2008, vom menționa că sancțiunile disciplinare au un caracter legal, în sensul că nu se pot aplica alte sancțiuni decît cele prescrise de lege. Aceasta reprezintă, de fapt, o preluare, din sfera penalului în cea a disciplinarului, a principiului răspunderii juridice cuprins în adagiul latin *nullum crimen*

⁵ „*Le sanction administrative*”, Raport general prezentat de **M.J.Sarot** la Congresul Consiliilor de Stat din Bruxelles din 1972, citat de **Mocanu-Suciu, Ana**, în „*Deontologia funcției publice*”, Sibiu, Techno-Media, 2010, pag.133-133;

⁶ „*La sanction en matier administrative dans le droit francaise*”, raport prezentat de **M.Rougevin-Baville** la Congresul Consiliilor de Stat din 1972 din Bruxelles, citat de **Ana Mocanu-Suciu**, *op.cit.*, pag.134;

sine legem, nulla poena sine legem – nici o crimă și nici o pedeapsă nu pot fi stabilite în absența cadrului legal.

2. Sancțiunile disciplinare prevăzute de Legea nr.158/2008 și clasificarea acestora

Funcționarului public, potrivit art.58 din Legea nr.158/2008, îi pot fi aplicate 6 sancțiuni disciplinare⁷:

- 1) avertisment;
- 2) mustrare;
- 3) mustrare aspră;
- 4) suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an;
- 5) suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani;
- 6) destituirea din funcția publică.

Așa cum sînt acestea formulate, ele pot fi clasificate în mai multe categorii:

- 1) ***sancțiuni cu caracter moral*** – avertismentul, mustrarea, mustrarea aspră;
- 2) ***sancțiuni care afectează cariera*** – suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an;
- 3) ***sancțiuni cu caracter patrimonial*** – suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani;
- 4) ***sancțiuni care determină încetarea raporturilor de serviciu***, în această categorie înscriindu-se destituirea din funcția publică.

3. Avertismentul

Avertismentul este cea mai blîndă sancțiune care poate fi aplicată funcționarului public, constînd într-o atenționare scrisă asupra consecințelor negative sau păgubitoare pentru activitatea subdiviziunii sau autorității în care acesta activează, cu punerea în vedere a acestuia că pe viitor, dacă mai admite așa ceva, i se vor aplica sancțiuni mai severe.

Împrejurările care determină aplicarea sancțiunii de avertisment sînt determinate de:

⁷ În redacția inițială a Legii nr.158/2008 lista sancțiunilor disciplinare includea și „*transferul într-o funcție publică inferioară pe o perioadă de 6–12 luni, cu diminuarea corespunzătoare a drepturilor salariale*”; aceasta a fost exclusă prin Legea nr.98 din 28 mai 2010 cu privire la modificarea și completarea Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

- 1) **săvârșirea primară a unei abateri, de regulă, minore**, cu caracter intenționat sau din neglijență;
- 2) aprecierea celor competenți în a determina sancțiunea disciplinară relevantă precum că **avertismentul ar fi îndestulător în raport cu gravitatea abaterii**.

4. Mustrarea

Spre deosebire de avertisment, mustrarea reprezintă o atenționare mai insistentă a funcționarului asupra pericolului și consecințelor faptei sale, aducându-i-se totodată la cunoștință că, pentru o nouă abatere, i se va aplica o sancțiune mai aspră. În situația în care anterior savârșirii abaterii pentru care urmează a-i fi aplicată mustrarea funcționarul mai fusese sancționat, prin aplicarea mustrării se prezumă că, la o nouă abatere, acesta va fi pasibil chiar și destituirii din funcția publică.

Mustrarea **se aplică, de obicei, pentru abateri de gravitate medie**, adică mai grave decât cele pentru care i se poate acorda avertismentul sau pentru **săvârșirea repetată a unei abateri (fapte) care anterior a fost sancționată mai blând sau chiar a rămas nesancționată**.

În situația în care funcționarul public savârșește o abatere pentru care este sancționat cu avertisment, ulterior el comițând o altă faptă, de o gravitate asemănătoare cu prima, sancțiunea relevantă ar fi mustrarea, evident că sub rezerva respectării principiului individualizării sancțiunii.

5. Mustrarea aspră

Mustrarea aspră este o ultimă sancțiune din lista așa-numitor sancțiuni cu caracter moral, aceasta aplicându-se pentru **abateri, de obicei, mai grave decât cele pentru care se aplică avertismentul sau mustrarea, ori pentru abateri de aceeași gravitate** cu condiția că ele se repetă în interiorul termenului lor de acțiune.

Similar aserțiunii menționate în cazul mustrării, dacă funcționarul anterior fusese sancționat cel puțin o dată, aplicarea mustrării aspre presupune că, în eventualitatea comiterii pe viitor a altor abateri, funcționarul este pasibil și destituirii din funcția publică.

Cu titlu de regulă reținem că aplicarea mustrării aspre este precedată de aplicarea avertismentului și mustrării. Însă aceasta este doar regula, nefiind nimic contrar legii dacă, prin excepție, pentru o anumită abatere se va aplica de îndată mustrarea aspră sau dacă după aplicarea doar a avertismentului sau a mustrării, funcționarul va fi sancționat cu mustrare aspră. Totul depinde de individualizarea sancțiunii disciplinare –

principiu cheie în materia răspunderii disciplinare – despre care vom vorbi în capitolul următor.

6. Suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an

Existența acestei sancțiuni, în forma sa actuală, era pe deplin justificată atîta timp cît pentru celelalte sancțiuni nu exista ca efect imposibilitatea promovării în funcție pe perioada valabilității sancțiunii. Însă, odată cu completarea, prin Legea nr.268/2012, a art.45 al Legii nr.158/2008 cu alin.(4¹), potrivit căruia „nu poate fi promovat funcționarul public care are sancțiuni disciplinare nestinse”, logica păstrării în continuare a acestei sancțiuni a dispărut. Or, indiferent de sancțiunea aplicată, fie chiar și avertisment, conform completării prenotate, dar și ținînd cont de prevederile art.60 alin.(1), funcționarul public nu va putea fi oricum promovat timp de un an din data aplicării acesteia. În fond, aplicarea oricărei sancțiuni cu caracter moral comportă un efect colateral în partea ce ține de imposibilitatea promovării în funcție, acesta decurgînd, de drept, din aplicarea sancțiunii de avertisment, mustrare sau mustrare aspră.

Prin urmare, pentru ca sancțiunea de suspendare a dreptului de a fi promovat în funcție să fie una efectivă și negolită de conținut, este nevoie de extinderea termenului în care aceasta ar produce efecte juridice, termen care ar trebui să depășească un an. De altfel, o amendare a legii în acest sens nu ar fi în contradicție cu prevederile art.60 alin.(1) din Legea nr.158/2008, de unde rezultă că, prin lege, se poate stabili un alt termen de acțiune a sancțiunii disciplinare decît termenul general de un an. Mai mult decît atît, și la momentul actual există sancțiuni pentru care acest termen este mai mare decît cel general, cum ar fi, de exemplu, destituirea din funcție (unde termenul de acțiune este de 3 ani) sau suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare (unde termenul de acțiune variază între unu și doi ani).

7. Suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani

Sancțiunea respectivă face parte din categoria așa-numitor sancțiuni cu caracter patrimonial, în sensul că produce efecte asupra laturii pecuniare a raportului de serviciu. De fapt, urmările nefaste asupra cîștigurilor funcționarului sînt de viitor, nefiind vorba de careva diminuări de moment. Mai mult decît atît, chiar și consecințele negative de viitor nu sînt certe și sigure, ele putînd surveni doar dacă funcționarul va întruni condițiile avansării în trepte de salarizare prescrise de lege.

În literatura de specialitate⁸ s-a remarcat că o astfel de sancțiune este tipică pentru funcționarii publici întrucât aceștia au dreptul de a crește în trepte de salarizare.

Un alt autor⁹ afirmă că respectiva sancțiune „se aplică pentru **comiterea repetată a unor abateri sau pentru săvârșirea unei prime abateri**, dar care, prin gravitatea ei, atrage aplicarea acestei sancțiuni”. Determinarea faptului că este necesară anume această sancțiune se stabilește în procesul individualizării sancțiunii disciplinare.

Într-o altă ordine de idei, menționăm că termenul de valabilitate a sancțiunii respective va fi decis de cei competenți să o facă de fiecare dată când urmează a fi aplicată, nefiind ceva cert ca în cazul celorlalte sancțiuni. Această suspendare poate surveni pe un an, termen minim, pe 2 ani, perioadă maximă, dar și în interiorul acestora, de exemplu pe un an și 6 luni.

Termenul stabilit de legiuitor nu este deloc întâmplător, acesta fiind combinat cu prevederile legale în materia avansării în trepte de salarizare.

Astfel, potrivit art.6 alin.(9) din Legea nr.48/2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, „trecerea funcționarului public într-o treaptă de salarizare superioară se efectuează succesiv, cu condiția că a activat minimum un an în treapta de salarizare din care avansează și a obținut la evaluarea performanțelor profesionale individuale cel puțin calificativul „bine” pentru avansarea în treptele II–VI și, respectiv, minimum 2 ani pentru avansarea în treptele VII–IX”.

Dincolo de anumite confuzii pe care o creează formularea precitată, dar și contradicția, cel puțin aparentă, cu prevederile art.46 din legea-cadru în domeniul funcției publice, avansarea într-o treaptă de salarizare superioară poate avea loc după un an din data stabilirii treptei de salarizare anterioare sau, dacă este vorba de treptele „de vîrf”, după 2 ani. Așa fiind, aplicarea sancțiunii va fi o măsură capabilă să „stopeze” avansarea funcționarului public în următoarea treaptă chiar și dacă acesta va întruni condițiile legale pentru avansare. De exemplu, un funcționar public sancționat în septembrie 2013 cu suspendarea dreptului de a fi avansat în treaptă de salarizare pentru un an, nu va putea să beneficieze de următoarea treaptă de salarizare în martie 2014, după finalizarea evaluării performanțelor profesionale individuale, chiar și dacă

⁸ **Santai, Ioan**, „Drept administrativ și știința administrației”, vol.I-II, Cluj-Napoca, 2001, pag.138; autorul se referă la sancțiunea specifică funcționarilor publici din România „suspendarea dreptului la avansare în grad de salarizare” prevăzută în art.77 alin.(3) lit.c) din Statutul funcționarilor publici (Legea nr.188/1999), sancțiune care, în mare parte, este similară sancțiunii de „suspendare a dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare” care se aplică funcționarilor publici din țara noastră.

⁹ **Trăilescu, Anton**, „Drept administrativ”, ediția a II-a, Timișoara, 2000, pag.130; comentariul de mai sus este valabil și aici.

la această evaluare a obținut calificativul „foarte bine” și întrunește condițiile de vechime în treapta precedentă.

Rămânând în zona exemplului menționat, apare întrebarea când va putea să beneficieze funcționarul în cauză de următoarea treapă de salarizare: (i) începând cu octombrie 2014 – data expirării termenului sancțiunii sau (ii) începând cu martie 2015 – după finalizarea următoarei evaluări ale performanțelor profesionale? În ceea ce ne privește, considerăm că e vorba de primul caz. Această ipoteză survine, mai întâi de toate, din logica determinării perioadei de valabilitate a sancțiunii, care, în acest caz, expiră în septembrie 2014. A înțelege altfel ar însemna, de facto, o majorare artificială a termenului de valabilitate a sancțiunii aplicate fără ca legea să prevadă acest lucru. În plus, având în vedere că termenul sancțiunii poate fi oricare între un an și doi ani, inclusiv un an și 5 luni, am putea ajunge la situații absurde când 2 sancțiuni cu termen de valabilitate diferit ajung să se stingă concomitent.

8. Destituirea din funcția publică

Spre deosebire de alte sancțiuni în raport cu care legiuitorul nu indică situațiile în care se pot dispune, în cazul destituirii din funcția publică este prevăzut, la art.64 alin.(1) lit.a) și b) din Legea nr.158/2008, că aceasta poate fi aplicată „pentru săvârșirea unei abateri disciplinare, dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare nestinse în modul stabilit” sau „pentru săvârșirea unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave”.

Dacă e să ne referim la primul temei de destituire disciplinară – care se aplică pentru săvârșirea unei abateri disciplinare dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare – vom menționa că măsura sancționatorie poate fi dispusă doar dacă funcționarul fusese sancționat în trecut. Și **nu e vorba de o singură sancțiune, ci de cel puțin 2**, acest lucru rezultând din utilizarea pluralului „sancțiuni”.

O altă condiție ar fi că aplicarea destituirii potrivit art.64 alin.(1) lit.a) se poate face doar dacă de la aplicarea primei (cele mai vechi) sancțiuni nu a trecut mai mult de un an – termen de stingere a sancțiunii.

De aceste aspecte urmează a ține cont atât comisia de disciplină, cât și, în primul rînd, conducătorul autorității – cel care are competență legală de aplicare a sancțiunii disciplinare. Rolul conducătorului autorității este unul determinant întrucît el este cel care are ultimul cuvînt în ceea ce privește aplicarea unei sau altei sancțiuni. Și dacă comisia de disciplină are, în principal, rolul de a individualiza sancțiunea, rolul celui care aplică sancțiunea este de a ține cont de prevederile legale în materie de aplicare a

acestei sancțiuni. În caz contrar, riscul anulabilității actului administrativ sancționator ar crește.

Cel de-al doilea temei de destituire pe motive disciplinare vizează săvârșirea de către funcționarul public a unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave. Legea nr.158/2008 nu definește noțiunea de „consecințe grave”, aceasta fiind, din punctul nostru de vedere, o mare deficiență a actului legislativ¹⁰. În aceste condiții, ***aprecierea faptului dacă o abatere a avut sau nu consecințe grave rămîne la discreția celor care trebuie să aplice sancțiunea disciplinară*** – comisia de disciplină și conducătorul autorității. Din punct de vedere juridic, „gravitatea” se apreciază în raport cu valoarea pe care o vatămă, precum și cu urmările sale dăunătoare, produse sau potențiale, cu mijloacele folosite, cu persoana autorului faptei și, nu în ultimul rînd, cu poziția subiectivă a acestuia, cu scopul în care a săvîrșit fapta. Un risc major, în această situație, apare atunci cînd legalitatea actului administrativ de sancționare va fi examinată în cadrul controlului jurisdicțional de legalitate, iar instanța, avînd în vedere că delimitarea sferei legalității de cea a oportunității în ce privește aprecierea consecinței grave reprezintă o operațiune deosebit de dificilă, va considera, contrar opiniei autorității că, abaterea respectivă, de exemplu, nu a avut consecințe grave.

Data fiind această situație, este cazul să ne întrebăm dacă, la identificarea consecințelor grave, se poate aplica, prin analogie, legea penală¹¹. Însă și aici este o problemă, Codul penal neoperînd cu noțiunea de consecințe grave, ci doar cu „proporții deosebit de mari” și „proporții mari”. În plus, nu în toate cazurile consecințele grave se manifestă sub aspect pecuniar, acestea putînd fi, de exemplu, de imagine sau de încredere. De aceea, răspunsul la întrebarea prenotată rămîne în continuare deschis, soluția cea mai simplă fiind oricum amendarea legii în sensul definirii consecințelor grave.

¹⁰ Pentru o opinie contrară, doar că referitor la „fapte grave”, a se vedea *Avizul consultativ nr.1 din 5 aprilie 2007 al Curții Constituționale a României privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu*, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.258 din 18 aprilie 2007 (<http://www.ccr.ro/files/products/avizconsultativ.pdf>). Solicitată să se expună pe marginea sensului expresiei „fapte grave” din textul art.95 alin.(1) al Constituției României, Curtea Constituțională a statuat: „Este evident că o faptă, adică o acțiune sau inacțiune, prin care se încalcă prevederile Constituției, este gravă prin raportare chiar la obiectul încălcării. În reglementarea procedurii de suspendare din funcție a Președintelui României, Constituția nu se rezumă însă la acest înțeles căci, dacă ar fi așa, expresia „fapte grave” nu ar avea sens.”

¹¹ În România, deși Statutul funcționarilor publici (Legea nr.188/1999) nu stabilește noțiunea de „consecințe grave”, în doctrină s-a consacrat necesitatea aplicării prin analogie a definiției date consecințelor deosebit de grave de Codul penal român. A se vedea în acest sens **Mocanu-Suciu, Ana**, *op.cit.*, pag.142-143.

Capitolul IV. PROCEDURA APLICĂRII SANCTIUNII DISCIPLINARE

1. Comisia de disciplină

A. Rolul comisiei de disciplină

Articolul 59 alin.(3) din Legea nr.158/2008 prevede că sancțiunea disciplinară, cu excepția avertismentului, nu poate fi aplicată decât după cercetarea prealabilă a faptei imputate și după audierea echitabilă a funcționarului public de către comisia de disciplină. Astfel se consacră o regulă și o excepție.

Regula vorbește despre faptul că, pentru aplicarea sancțiunii disciplinare, este necesară implicarea unui organ colegial, denumit comisia de disciplină. Ea vizează toate sancțiunile disciplinare, în afară de avertisment.

Excepția o reprezintă aplicarea sancțiunii disciplinare fără a mai fi necesară intervenția comisiei de disciplină, însă este aplicabilă doar în ceea ce privește avertismentul.

Cu referire la regulă și excepție sînt necesare 2 precizări. Prima precizare vizează situația în care titularul dreptului de sancționare, adică conducătorul autorității publice, aplică avertismentul. Chiar dacă legea nu stabilește expres, acesta trebuie să facă o anumită cercetare pentru a vedea dacă fapta s-a comis, dacă a comis-o cel în raport cu care se solicită sancționarea, circumstanțele în care s-a realizat fapta, dacă sesizarea sau demersul de sancționare a conducătorului funcționarului public este întemeiat sau este un mijloc de hărțuire.

A doua precizare se referă la situația în care, urmare a sesizării comisiei de disciplină și realizarea de către aceasta a cercetării disciplinare, se înaintează demersul precum că, ținînd cont de toate circumstanțele cauzei, sancțiunea relevantă pentru funcționar este avertismentul. Cum să procedeze conducătorul în acest caz? Poate aplica avertismentul în situația în care legea spune că acesta se aplică, cu titlu de excepție, fără implicarea comisiei de disciplină? Considerăm că răspunsul nu poate fi decât afirmativ. Or, așa cum legea nu prevede procedura de aplicare a sancțiunii de avertisment fără implicarea comisiei de disciplină, fie că aceasta se aplică de către conducător din oficiu, la recomandarea sau sesizarea șefului direct al funcționarului, a colegului acestuia sau a mentorului, urmare a demersului din partea organelor de drept sau a vecinilor funcționarului, nici propunerea comisiei de disciplină nu are cum să fie un impediment în aplicarea avertismentului. Mai mult decât atît, o astfel de practică este chiar binevenită și recomandată avînd în vedere că, după cum s-a menționat mai sus, conducătorul ar trebui să facă o cercetare înainte de aplicarea avertismentului, or prin demersul comisiei de disciplină aceasta se prezumă.

Dar să revenim la comisia de disciplină. Așa cum prevede pct.2 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, anexa nr.7 la Hotărârea Guvernului nr.201/2009 (în continuare – Regulamentul cu privire la comisia de disciplină sau Regulament)¹², aceasta este o structură deliberativă, fără personalitate juridică, independentă în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, care are competența de a asigura cercetarea, atunci când este sesizată, a faptelor funcționarilor publici considerate ca abateri disciplinare și de a propune sancțiunea disciplinară aplicabilă sau clasarea cauzei, după caz. Deci, comisia nicidecum nu este un for de jurisdicție, de vreme ce nu „spune dreptul” (*juris dictio*), nu dă un verdict și nu îndeplinește o activitate de înfăptuire a justiției, prin acte proprii cu efecte jurisdicționale specifice.

Comisia de disciplină are un dublu rol:

- 1) apreciază dacă ***fapta imputată unui funcționar public constituie o abatere*** de natură să conducă la aplicarea unei sancțiuni disciplinare;
- 2) dacă răspunsul este afirmativ, ***stabilește care este sancțiunea aplicabilă***.

B. Constituire

Ca regulă, comisia de disciplină se constituie în autoritatea publică în care numărul de funcții publice este egal sau mai mare de 8¹³. Totodată, cu titlu de excepție, s-a oferit dreptul autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, adică primăriilor, să constituie comisii de disciplină chiar dacă numărul total de funcții publice în autoritate este mai mic de 8. Această soluție este judicioasă din mai multe puncte de vedere: în primul rând, se știe că, de regulă, numărul unităților într-o primărie, mai ales de nivel comunal sau sătesc, este mai mic de 8 unități; pe de altă parte, avînd în vedere că autoritățile locale funcționează avînd la bază principiul autonomiei locale, ar fi fost impropriu, dar și contrar legii, ca competența de a cerceta faptele sesizate ca abateri disciplinare ale funcționarilor din primărie să fie delegate, de exemplu, comisiei de disciplină de la nivelul aparatului președintelui raionului.

Dacă în ceea ce privește autoritățile administrației publice locale este totul clar, care este situația în celelalte autorități în care numărul de funcții publice este mai mic de 8 unități? În cazul lor, potrivit pct.25 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină,

¹² Referințele la Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.201/2009, iau în considerare toate amendamentele operate în acesta pînă la ora actuală.

¹³ Este vorba de 8 funcții publice, nu de 8 unități sau funcționari publici. Determinarea numărului de funcții publice se face pe baza statului de personal, și nu în funcție de numărul de funcționari care activează la moment (număr care poate fi, în egală măsură, mai mare sau mai mic decît numărul de funcții publice).

competența de cercetare a faptelor sesizate ca abateri disciplinare revine comisiei de disciplină constituită în cadrul organului ierarhic superior, iar în cazul serviciilor publice descentralizate în care nu se constituie comisia de disciplină, precum și în cazul faptelor sesizate ca abateri disciplinare ale conducătorilor subdiviziunilor subordonate consiliului raional sau municipal – comisiei de disciplină constituită în cadrul aparatului președintelui raionului sau a primăriei municipiului.

De regulă, competența de cercetare a faptelor sesizate ca abateri disciplinare o are **comisia de disciplină din autoritatea publică în care activează funcționarul public cercetat**. Totodată, există situații în care, deși în cadrul autorităților în care activează sînt constituite comisii de disciplină, **cercetarea faptelor anumitor funcționari ține de competența comisiei constituite la nivelul unei alte autorități**. Este cazul conducătorului sau a altui funcționar numit în funcție de către o altă autoritate publică, faptele cărora sînt examinate în cadrul comisiei de disciplină din autoritatea publică care i-a numit în funcție.

C. Componentă

Comisia de disciplină este compusă din 5 membri, inclusiv un președinte și un secretar, iar cea din cadrul primăriilor – din cel puțin 3 membri, inclusiv un președinte și un secretar. Pentru fiecare comisie de disciplină se desemnează cel puțin 3 membri supleanți, rolul cărora este determinant pentru a asigura funcționalitatea comisiei în situațiile în care mandatele unora dintre membri se suspendă.

Președintele comisiei este, de regulă, adjunctul conducătorului autorității publice, iar secretarul este funcționar din subdiviziunea resurse umane sau, după caz, persoana cu atribuții în domeniul gestionării resurselor umane ori funcționar din serviciul juridic din cadrul autorității publice respective.

Membrii și membrii supleanți ai comisiei de disciplină sînt, de regulă, funcționari publici ai autorității publice în care se constituie comisia de disciplină. În calitate de membri și membri supleanți ai comisiei de disciplină constituite la nivelul primăriilor pot fi desemnați și consilieri ai consiliului local respectiv.

D. Condițiile față de membrii comisiei

Printre condițiile impuse de Regulament pentru a deveni membru al comisiei de disciplină reținem următoarele:

- 1) nu este soț sau nu se află în raporturi de rudenie pînă la al treilea grad inclusiv sau de afinitate pînă la al doilea grad inclusiv cu cel puțin unul dintre membrii comisiei de disciplină;
- 2) nu are antecedente penale nestinse, în condițiile legii;
- 3) nu are sancțiuni disciplinare nestinse.

În calitate de președinte al comisiei poate fi desemnată persoana care, suplimentar la condițiile impuse membrului comisiei:

- 1) are, de regulă, studii superioare juridice sau în domeniul administrației publice;
- 2) are o reputație ireproșabilă.

Toate comisiile de disciplină se constituie prin actul administrativ al conducătorului autorității în care acestea se înființează. Prin respectivul act administrativ se desemnează și președintele comisiei, nefiind vorba de alegerea acestuia de către însăși membrii comisiei, cum se întîmplă în alte cazuri.

În componența comisiei de disciplină se include, în mod obligatoriu, un reprezentant al organului sindical din autoritatea publică respectivă. În cazul în care în autoritatea publică respectivă nu este constituit organul sindical, în componența comisiei de disciplină se include un reprezentant desemnat prin votul majorității funcționarilor publici.

Mandatul membrilor comisiei de disciplină este de 4 ani. Membrii comisiei își exercită mandatul de la data emiterii actului administrativ de constituire a comisiei de disciplină pînă la data expirării duratei acestuia, cu excepția situațiilor în care mandatul încetează înainte de expirarea termenului.

E. Suspendarea calității de membru

Mandatul de membru al comisiei de disciplină se suspendă în următoarele situații:

- 1) a fost detașat în cadrul altei autorități publice;
- 2) a săvîrșit o faptă care constituie obiectul sesizării comisiei de disciplină;
- 3) în privința acestuia s-a dispus începerea urmăririi penale;
- 4) este în concediu anual de odihnă;
- 5) este în concediu de studii;
- 6) raporturile de serviciu au fost suspendate în legătură cu concediul de maternitate, boala sau trauma, carantina, concediul neplătit, înregistrarea în calitate de

- concurrent electoral sau în calitate de persoană de încredere a unui concurrent electoral;
- 7) și-a expus opinia cu privire la fapta sesizată, anterior soluționării cauzei;
 - 8) este soț, rudă sau afin, pînă la gradul al patrulea inclusiv cu funcționarul public a cărui faptă se află în examinare la comisia de disciplină;
 - 9) are un interes personal, direct sau indirect în soluționarea cauzei ori există alte împrejurări care pun la îndoială obiectivitatea și nepărtinirea lui.

Suspendarea mandatului unui membru al comisiei de disciplină se constată de către comisia de disciplină și se consemnează în procesul-verbal. În acest caz, locul lui este preluat de drept de un membru supleant, în ordinea stabilită în actul administrativ de constituire a comisiei. În cazul suspendării mandatului președintelui comisiei sau a secretarului, comisia decide exercitarea atribuțiilor acestora de către unul din membrii comisiei.

De menționat că doar în cazurile specificate, de altfel, limitativ în pct.17 din Regulament, survine suspendarea mandatului de membru al comisiei de disciplină, fapt ce implică venirea supleantului. În celelalte cazuri de lipsă la serviciu a membrului comisiei (de exemplu, în caz de deplasare de serviciu), sesiunea comisiei se poate desfășura în absența acestuia, fiind obligatorie doar condiția referitoare la cvorum, prevăzută la pct.56 din Regulament.

Suspendarea mandatului unui membru al comisiei de disciplină durează pînă la încetarea cauzei care a determinat suspendarea. De exemplu, dacă mandatul a fost suspendat din motivul plecării funcționarului în concediul anual de odihnă, la revenire acesta își reia calitatea de membru al comisiei, participînd în continuare la sesiunile comisiei (chiar și dacă nu a participat de la început).

F. Încetarea calității de membru

Calitatea de membru al comisiei de disciplină încetează, înainte de termen, în următoarele situații:

- 1) renunțarea benevolă la calitatea de membru, prin depunerea unei cereri scrise;
- 2) raporturile de serviciu au fost suspendate în alte circumstanțe decît cele care au ca efect suspendarea mandatului de membru (de exemplu, acordarea concediului pentru îngrijirea copilului pînă la vîrsta de 3 ani);

- 3) nu îndeplinește condițiile pentru a deveni membru al comisiei de disciplină, prescrise la pct.15 al Regulamentului;
- 4) raporturile de serviciu au încetat;
- 5) i s-a aplicat o sancțiune disciplinară sau a fost tras la răspundere contravențională sau penală pentru o faptă care are legătură directă cu exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Încetarea înainte de termen a mandatului de membru se constată de către comisia de disciplină și se consemnează într-un proces-verbal, iar faptul încetării se aduce la cunoștință, printr-un demers întocmit de secretar și semnat de președinte, conducătorului autorității publice.

În cazul încetării mandatului unui membru al comisiei înainte de termen sau la expirarea acestuia, conducătorul autorității publice urmează să dispună încetarea mandatului membrului respectiv și desemnarea unui alt membru. Pînă la emiterea actului administrativ corespunzător, membrul comisiei se consideră suspendat, aceasta însemnînd că, în locul lui, participă un supleant.

2. Sesizarea comisiei de disciplină

A. Subiecții care sînt în drept să depună sesizarea

Existența unei sesizări scrise este elementul primar, dar, în egală măsură, și fundamental, pentru procesul disciplinar al funcționarului public. În lipsa sesizării, procedura disciplinară nu poate începe.

După cum prevede pct.31 din Regulament, sesizarea poate fi depusă de:

- 1) conducătorul autorității publice;
- 2) conducătorul subdiviziunii structurale în care își desfășoară activitatea funcționarul public a cărui faptă este sesizată;
- 3) orice persoană care consideră că prin fapta unui funcționar public a fost comisă o abatere disciplinară, inclusiv dacă acestei persoane i-au fost lezate drepturile și interesele legitime.

Deși enumerarea subiecților sesizării pare a fi limitativă, în sensul în care nu ar permite sesizarea de către persoane neenumerate aici, din conținutul formulării deducem că o formulare enunțiativă nici nu era necesară. Or, sub incidența subpct.3) poate cădea oricare persoană, fizică sau juridică, de drept public sau privat, unica condiție fiind percepția subiectivă a acesteia precum că, prin fapta unui funcționar public, a fost

comisă o abatere disciplinară. Această persoană poate fi și persoana căreia, prin fapta funcționarului, i-au fost lezate drepturile și interesele legitime.

B. Condițiile de formă ale sesizării

După cum este prevăzut în pct.34 din Regulament, sesizarea trebuie să cuprindă:

- 1) **numele, prenumele și datele de contact ale persoanei care a formulat sesizarea.**

Așa cum petițiile anonime sînt lăsate fără examinare, este firesc ca sesizarea să cuprindă numele și prenumele autorului. În privința datelor de contact, acestea sînt necesare avînd în vedere acel fapt că, potrivit Regulamentului, autorului sesizării urmează a-i fi comunicate mai multe materiale și documente din gestiunea comisiei de disciplină.

- 2) **numele, prenumele și, dacă este posibil, subdiviziunea în care își desfășoară activitatea funcționarul public a cărui faptă este sesizată.**

Deși sînt niște elemente extrem de utile pentru identificarea persoanei împotriva căreia este îndreptată sesizarea, acestea ar trebui să fie obligatorii doar în măsura în care ele pot fi cunoscute de autorul sesizării. De fapt, expresia „dacă este posibil” ar fi trebuit să se refere nu doar la subdiviziunea în care își desfășoară activitatea funcționarul public a cărui faptă este sesizată, ci și la numele și prenumele acestuia, aspecte care ar putea să nu fie cunoscute și nici să nu existe vreo posibilitate de a le afla. De asemenea, ar fi binevenită utilizarea unei formule flexibile de genul „orice date de identificare”, care ar putea fi, de exemplu, numărul legitimației, locul de muncă – cum ar fi, bunăoară, ghișeu la care a avut loc incidentul și ora acestuia.

În pofida celor menționate, inadvertențele sînt, într-un fel, soluționate de prevederile pct.36 subpct.3) lit.c) din Regulament. Potrivit acestora, clasarea clauzei se poate dispune în situațiile în care sesizarea nu conține numele, prenumele și subdiviziunea, numai dacă identificarea funcționarului public a cărui faptă este sesizată nu este posibilă. Altfel spus, **chiar și în cazul în care sesizarea nu va conține numele, prenumele și subdiviziunea în care activează funcționarul care se prezumă că a săvîrșit o abatere, însă această persoană poate fi identificată, sesizarea urmează a fi examinată**, neexistînd careva temeiuri de a o clasa.

Dacă, de exemplu, autorul sesizării nu cunoaște numele funcționarului public sau subdiviziunea în care activează, el poate opera cu oricare date care ar permite comisiei de disciplină să identifice această persoană. Și doar în cazul în care datele respective

nu ar fi îndeajuns pentru a identifica acest funcționar, comisia va putea să nu examineze sesizarea.

3) ***descrierea faptei care constituie obiectul sesizării.***

Aceasta trebuie să fie cât mai exactă și explicită, descriindu-se, preferabil, atât fapta săvârșită, cât și împrejurările în care s-a produs.

4) ***expunerea argumentelor care stau la baza sesizării.***

Această condiție presupune că autorul sesizării trebuie să prezinte atât argumente sub formă textuală, adică expuse direct în sesizare, cât și, dacă este cazul, să anexeze oricare alte dovezi care ar demonstra justetea declarațiilor sale, cum ar fi înscrisuri, declarații ale martorilor, materiale audio, video, poze etc. Despre acest fapt vorbește și conținutul pct.35 din Regulament.

5) ***Data.***

Data este un element esențial al sesizării, deoarece, în funcție de aceasta, încep să curgă un șir de termene care urmează a fi respectate de către comisia de disciplină. De cele mai multe ori, termenele respective sînt imperative.

Cu toate acestea, neindicarea datei este unicul element, dintre cele de formă, care nu are ca efect clasarea cauzei. O atare abordare se bazează, cel mai probabil, pe faptul că, pînă la urmă, nu contează cînd a fost semnată și expediată sesizarea, dar cînd a fost recepționată la cancelaria (secretariatul) autorității.

6) ***semnătura.***

Semnătura este un alt element esențial al sesizării, atestînd manifestarea voinței autorului sesizării.

C. Unde se depune sesizarea?

Conform pct.34 din Regulament, sesizarea se depune la secretariatul (cancelaria) autorității publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea funcționarul public a cărui faptă este sesizată. Aceasta se transmite președintelui comisiei de disciplină, în termen de cel mult 2 zile lucrătoare de la depunere.

Totodată, pct.34 din Regulament prevede ce se întîmplă în cazul în care sesizarea nu se depune la secretariatul (cancelaria) autorității publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea funcționarul public a cărui faptă este sesizată. Astfel, în cazul în care sesizarea a fost adresată conducătorului autorității publice, conducătorului subdiviziunii structurale în care își desfășoară activitatea funcționarul public a cărui faptă este

sesizată, altei autorități publice ori comisiei de disciplină care nu este competentă să examineze sesizarea, aceștia au obligația să o transmită în cel mult 3 zile lucrătoare comisiei de disciplină competente.

De fapt, autorul sesizării, mai ales dacă acesta este un terț, ar putea să nu cunoască cu exactitate cine este competent în a cerceta faptele unui funcționar public. Acesta ar putea să nu cunoască nici faptul că în fiecare autoritate sînt instituite comisii de disciplină; el, conform cutumei, obișnuiește să se plîngă șefului unui funcționar sau, dacă acesta este șef, șefului șefului respectiv. De aceea, Regulamentul a prevăzut, cu valoare de principiu, că indiferent unde este depusă sesizarea, la instituția care trebuie sau nu, la comisie, la președintele comisiei etc., aceasta trebuie să ajungă, într-un final, la comisia de disciplină competentă. Obligația transmiterii sesizării către comisia de disciplină competentă aparține instituțiilor de stat, care, spre deosebire de o persoană fizică care, poate, s-a intersectat o dată în viață cu un funcționar și, din această cauză, nu este la curent cu toate subtilitățile procedurii disciplinare, sînt obligate să cunoască și să respecte procedurile respective.

3. Procedura în fața comisiei de disciplină

A. Măsuri pregătitoare

Odată ce este transmisă comisiei de disciplină competente, sesizarea ajunge la președintele acesteia.

Prima acțiune pe care trebuie s-o realizeze președintele după ce primește sesizarea este **convocarea unei ședințe pregătitoare a comisiei de disciplină**. Din momentul recepționării sesizării pînă la desfășurarea acestei ședințe nu trebuie să treacă mai mult de 2 zile lucrătoare, potrivit pct.36 din Regulament.

Odată ce se convoacă, membrii comisiei trebuie să stabilească ce fac mai departe. În acest sens pct.36 din Regulament prescrie toate posibilele scenarii. Astfel, comisia trebuie să ia una din următoarele decizii:

- 1) **să remită sesizarea secretarului comisiei în vederea desfășurării anchetei de serviciu.**

Decizia respectivă, după cum rezultă din prevederile subpct.1) și 2) ale pct.36 din Regulament, se ia atunci cînd obiectul sesizării nu este unul complex, adică este unul simplu și cînd în sesizare este vizat doar un singur funcționar.

- 2) **să constituie un grup de lucru abilitat cu desfășurarea anchetei de serviciu.**

O astfel de decizie, potrivit pct.36 subpct.2) din Regulament, se ia în cazurile în care obiectul sesizării este unul complex și când sînt vizați 2 sau mai mulți funcționari publici.

Determinarea faptului dacă obiectul unei sesizări este sau nu „complex” rămîne la latitudinea membrilor comisiei. Or, aceasta, spre deosebire de cel de-al doilea caz când este obligatorie constituirea grupului de lucru – în sesizare sînt vizați 2 sau mai mulți funcționari –, este o chestiune subiectivă, bazată de percepția survenită din lecturarea sesizării.

În privința lecturării sesizării, deși nu este prevăzută expres, ea reprezintă o obligație a membrilor comisiei. Cum altfel ar putea să fie determinat, de pildă, caracterul „complex” al sesizării sau simplitatea acesteia? Însă aici este necesară o precizare: lecturarea sesizării nu presupune formularea unei opinii asupra vinovăției sau nevinovăției funcționarului. Este o examinare extrinsecă, și nu intrinsecă, a sesizării, mai mult din perspectiva formei decît al fondului. Este un fel de examinare a „admisibilității” în terminologia utilizată de CtEDO sau „analizare fără a prejudicia fondul cauzei” în terminologia Curții Constituționale sau a instanțelor judecătorești naționale.

3) **clasarea cauzei.**

Clasarea cauzei în caz de:

- neîndeplinire a următoarelor condiții de formă ale sesizării:
 - (i) neindicarea numelui, prenumelui și a datelor de contact ale autorului sesizării;
 - (ii) nedescrierea faptei care constituie obiectul sesizării;
 - (iii) neexpunerea argumentelor care stau la baza sesizării;
 - (iv) sesizarea nu este semnată;
 - (v) este imposibilă identificarea funcționarului public în situația în care în sesizare nu sînt indicate numele, prenumele și subdiviziunea în care acesta activează.

Această soluție survine în contextul în care pct.34 din Regulament impune condiții de formă pentru oricare sesizare înaintată. Soluția clasării nu are caracter irefragabil, deoarece în acord cu dispozițiile pct.31 subpct.3) din Regulament, persoana interesată poate face o nouă sesizare cu respectarea condițiilor prevăzute.

- se constată expirarea a 6 luni de la data săvîrșirii faptei.

Această soluție derivă, indirect, din art.59 alin.(2) din Legea nr.158/2008, potrivit căruia sancțiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data săvîrșirii abaterii. Logica clasării cauzei într-o atare situație este foarte simplă: de vreme ce

legea oricum nu permite sancționarea funcționarului, care este rostul de a merge mai departe; chiar și dacă, ipotetic, se constată că funcționarul public a săvârșit abaterea, acesta oricum nu poate fi sancționat.

Menționăm că la calcularea termenului de 6 luni de la comiterea faptei prezumate ca abatere disciplinară nu se ia în considerare perioada aflării funcționarului în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, suspendării raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma. De asemenea, în acest termen nu se include perioada cuprinsă între sesizarea de către conducătorul autorității a organelor competente în privința săvârșirii de către funcționar a vreunei contravenții sau infracțiuni și încetarea procesului contravențional, stabilirea sancțiunii contravenționale, dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterea de sub urmărire penală, încetarea urmăririi penale sau emiterea deciziei instanței de judecată privind achitarea sau încetarea procesului penal.

De la regula clasării cauzei ca urmare a constatării expirării termenului de 6 luni de la data săvârșirii abaterii există o excepție care, deși nu este specificată în Regulament, este prevăzută de lege. Excepția vizează încălcarea de către funcționarul public a legislației cu privire la declararea veniturilor și a proprietății și cu privire la conflictul de interese. În acest caz, sancțiunea poate fi aplicată nu în termen de 6 luni de la data săvârșirii abaterii, ci în termen de 6 luni de la data rămânerii definitive a actului prin care se constată săvârșirea abaterii disciplinare. În astfel de circumstanțe, clasarea cauzei în aceste cazuri poate avea loc doar după expirarea celor 6 luni de la data rămânerii definitive a actului prin care se constată săvârșirea abaterii disciplinare.

B. Desfășurarea anchetei de serviciu

Ancheta de serviciu, după cum s-a menționat deja, se desfășoară, la decizia comisiei, fie de către secretar, fie de un grup de lucru special constituit pentru aceasta. Regulamentul nu conține reglementări în ceea ce privește componența grupului de lucru, ceea ce înseamnă că în componența lui pot intra atît membrii comisiei de disciplină, cît și alte persoane considerate adecvate de către comisie, inclusiv funcționari publici.

Regula generală este că ancheta de serviciu se desfășoară ***într-un termen de cel mult 14 zile lucrătoare***. Totodată, ca excepție, în cazurile mai complexe și cu acordul președintelui, desfășurarea anchetei de serviciu ***poate fi prelungită cu încă cel mult 7 zile lucrătoare, adică în total 21 zile lucrătoare***.

Curgerea acestor termene se suspendă în cazul în care este imposibilă audierea funcționarului public din motivul aflării lui în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, precum și al suspendării în legătură cu boala sau trauma. De reținut că survenirea circumstanțelor menționate nu suspendă automat curgerea termenelor de desfășurare a anchetei de serviciu, suspendarea fiind valabilă doar în situația în care aceste circumstanțe sînt în măsură să facă imposibilă audierea funcționarului public. Dacă, de exemplu, funcționarul public, aflîndu-se în concediu de odihnă, se prezintă la serviciu pentru audieri, termenele de desfășurare a anchetei de serviciu curg fără nici un fel de întrerupere.

Ancheta de serviciu, potrivit pct.38 din Regulament, presupune:

- 1) examinarea sesizării;
- 2) audierea funcționarului public a cărui faptă constituie obiectul sesizării;
- 3) audierea persoanei care a formulat sesizarea;
- 4) culegerea informațiilor considerate necesare pentru rezolvarea cazului, prin mijloacele prevăzute de lege, inclusiv audierea oricăror alte persoane ale căror declarații pot înlesni soluționarea cazului;
- 5) administrarea probelor, precum și verificarea documentelor și a declarațiilor prezentate.

Ca și în cazul suspendării curgerii termenelor de desfășurare a anchetei de serviciu și desfășurarea anchetei se suspendă pe perioada cît este imposibil de a audia funcționarul public din motivul aflării lui în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, precum și în legătură cu boala sau trauma. De fapt, sînt chestiuni strîns legate una de alta: dacă se suspendă ancheta, și curgerea termenelor în care aceasta trebuie să se realizeze se suspendă; este inadmisibil ca, de exemplu, ancheta să se desfășoare mai departe, dar termenele să fie suspendate, adică „înghețate”. Este necesar să precizăm că nu automat odată cu plecarea în concediu de odihnă anual, în concediu de studii sau cu suspendarea raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma, desfășurarea anchetei de serviciu se suspendă, ci numai atunci cînd aceste circumstanțe fac imposibilă audierea funcționarului.

În cazul suspendării anchetei din motivele indicate mai sus, aceasta va fi reluată imediat cu revenirea la serviciu a funcționarului.

În cazul în care funcționarul public nu dorește să fie audiat în procesul desfășurării anchetei de serviciu, Regulamentul prevede constatarea refuzului într-un proces-

verbal, semnat de cel puțin 2 persoane din cadrul autorității publice (preferabil, care au asistat la exprimarea refuzului). În acest caz, refuzul funcționarului de a fi audiat nu împiedică continuarea desfășurării anchetei de serviciu. Este, până la urmă, o soluție, în egală măsură, logică și proporțională: funcționarului public i se asigură acest drept, în cadrul audierii el avînd posibilitatea, prin argumente, să-și dovedească nevinovăția; în doctrină s-a specificat că dreptul de a fi audiat reprezintă „[...] un beneficiu pus la dispoziția funcționarului public, din care cauză acesta poate renunța la el [...]”¹⁴. Pe de altă parte, dacă nu dorește să „coopereze”, nici nu poate fi blocată procedura disciplinară, or aceasta ar însemna o nesocotire a dispozițiilor legale care prevăd răspunderea disciplinară pentru comiterea abaterilor.

După îndeplinirea tuturor etapelor anchetei de serviciu, secretarul sau, după caz, grupul de lucru întocmesc un raport care conține:

- 1) numărul și data de înregistrare a sesizării;
- 2) perioada în care s-a desfășurat ancheta de serviciu;
- 3) numele, prenumele și funcția deținută de funcționarul public cercetat, precum și subdiviziunea structurală în care acesta își desfășoară activitatea;
- 4) numele, prenumele, funcția și datele de contact ale persoanei care a sesizat fapta, precum și ale persoanelor audiate;
- 5) prezentarea pe scurt a faptei sesizate și a circumstanțelor în care a fost săvîrșită;
- 6) probele administrate;
- 7) propunerea privind sancțiunea disciplinară aplicabilă sau, după caz, de clasare a cauzei;
- 8) motivarea propunerii.

Raportul privind ancheta de serviciu se prezintă comisiei de disciplină.

C. Citarea

După ce este recepționat raportul privind ancheta de serviciu, **președintele comisiei decide asupra locului, datei și orei desfășurării ședinței comisiei de disciplină.**

¹⁴ **Vedinaș, Virginia**, „Legea nr.188/1999 privind statutul funcționarilor publici, comentată, ediția a III-a”, București, 2004, pag.239;

La stabilirea datei, președintele trebuie să țină cont că funcționarului public cercetat, în primul rând, dar și altor participanți, trebuie **să li se asigure, din data citării, cel puțin 2 zile lucrătoare** pentru pregătire.

După stabilirea locului, datei și orei desfășurării ședinței comisiei, președintele dispune citarea membrilor comisiei, funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată, persoanei care a formulat sesizarea, precum și a altor persoane ale căror declarații pot înlesni soluționarea cazului. Citarea se face de către secretar așa încât, după cum am menționat, să se acorde celor citați cel puțin 2 zile lucrătoare înainte de ziua desfășurării ședinței comisiei.

Citarea se face, **ca primă opțiune, prin înștiințare scrisă**, care se înmânează personal funcționarului public, cu semnătură de primire. Acest mod de citare este cel mai sigur, eficient și puțin costisitor. El garantează, dar și demonstrează, odată cu semnătura funcționarului public, că acesta a știut despre data, locul și ora desfășurării ședinței comisiei. Orice invocare de nerespectare a dispozițiilor regulamentare în materie de citare pot fi, ulterior, ușor combătute.

Însă acest mod de citare nu trebuie utilizat în exces, abuziv. Deși nu este prevăzut în Regulament, citarea prin înștiințare scrisă se utilizează atunci când funcționarul cercetat activează permanent, la momentul examinării sesizării, în instituția unde deține funcția publică, este cooperant, nu este suspendat sau trimis în deplasare de serviciu.

Dacă funcționarul public refuză semnarea înștiințării scrise, acest lucru se poate consemna într-un proces-verbal, semnat de cel puțin 2 persoane din cadrul autorității publice prezente la înmînarea înștiințării. Pînă la urmă, este dreptul funcționarului de a nu veni la ședința comisiei de disciplină, important este ca instituția să întreprindă toate măsurile pentru a-i garanta posibilitatea apărării și expunerii opiniei. Dacă nu dorește, este dreptul lui. Însă acest fapt nu trebuie să reprezinte o măsura care blochează desfășurarea de mai departe a procesului disciplinar. Din această cauză, existența procesului-verbal prin care se constată nedorința funcționarului de a semna înștiințarea scrisă, iar, prin aceasta, și de a participa la lucrările comisiei, permite continuarea activității comisiei.

În cazul imposibilității înmînării personale a înștiințării scrise din oricare alte motive decît simpa nedorință a funcționarului public de a semna înștiințarea scrisă, fapt pentru care se întocmește procesul-verbal constatator, aceasta **se expediază prin poștă**, indicîndu-se locul, data și ora ședinței comisiei. Preferabil ca înștiințarea prin poștă să fie cu aviz de primire, pentru a se putea face, în caz de necesitate, dovada citării legale a funcționarului.

Citarea se poate face și prin **notă telefonică sau telegrafică ori prin mijloace electronice**. Însă aceste modalități urmează a fi aplicate alternativ celor 2 enunțate anterior întrucât, spre deosebire de ele, nu asigură obținerea vreunei dovezi privind recepționarea informației.

Deși nu este indicat expres care este sancțiunea în cazul încălcării prohibiției vizînd citarea, în special, a funcționarului public cercetat, acestea sînt din cele mai drastice. Dacă pentru ceilalți participanți, cum ar fi membrii comisiei, simpla prezență la ședință este în măsură să „acopere” scăpările de procedură legate de necitarea regulamentară, atunci în cazul funcționarului cercetat, mai ales dacă acesta are de gînd să conteste actul administrativ sancționator, necitarea este o încălcare foarte gravă, din care pot decurge consecințe nedorite. Printre acestea ar putea fi chiar și anularea actului de sancționare de către instanța de judecată din motivul nerespectării procedurii de aplicare a sancțiunii.

Concomitent cu citarea, funcționarului public cercetat și membrilor comisiei li se prezintă o copie a raportului privind ancheta de serviciu.

D. Ședința comisiei la care se examinează fondul cauzei

La data și ora stabilită, funcționarul public cercetat se prezintă personal în fața comisiei de disciplină sau prin intermediul unui reprezentant. Întrucît Regulamentul nu impune careva condiții pentru reprezentantul său, acesta poate fi, în egală măsură, atît un avocat, un funcționar public, cît și orice altă persoană care are mandatul funcționarului public cercetat.

Cu titlu de precizare, vom menționa că Regulamentul, în mai multe locuri și pe bună dreptate, operează cu sintagma „ședința/ședințele” comisiei. Acest fapt se datorează probabilității amînării, din varii motive (de exemplu, din cauza lipsei dovezii citării unui participant), a unei ședințe și necesitatea reluării acesteia ulterior. De aceea, ca regulă, examinarea fondului cauzei se examinează într-o singură ședință, însă nu sînt excluse nici cazurile cînd acestea pot fi mai multe.

Ședința comisiei cuprinde mai multe etape, și anume:

- 1) ***audierea secretarului sau a grupului de lucru*** referitor la propunerea privind sancțiunea disciplinară aplicabilă sau, după caz, de clasare a cauzei;

La această etapă cei care au realizat ancheta de serviciu urmează să relateze pe scurt membrilor comisiei despre rezultatele cercetării lor. În cazul în care ancheta este desfășurată de grupul de lucru, deși acest fapt nu este prevăzut expres, se audiază, la

decizia însăși a grupului de lucru, unul dintre membrii săi sau, în funcție de solicitările membrilor comisiei, toți membrii.

La finalul audierii, cei care au realizat ancheta de serviciu trebuie să-și expună opinia, de altfel, reflectată în raportul privind ancheta de serviciu, vizînd sancțiunea disciplinară pe care o propun sau, după caz, privind clasarea cauzei.

2) ***audierea funcționarul public cercetat*** sau a reprezentantului acestuia;

Această etapă a activității comisiei de disciplină este prevăzută și în art.59 alin.(3) din Legea nr.158/2008¹⁵. Prin modul în care este această obligație a comisiei consacrată în legislație, practic, se transpun în viață principiile constituționale privind dreptul la apărare și prezumția de nevinovăție, care trebuie interpretate într-o manieră generoasă, incluzînd toate situațiile în care un subiect de drept este acuzat că a comis o anumită faptă nelegală și căruia trebuie să i se recunoască dreptul de a dovedi contrariul, precum și acela de a fi tratat ca și cum nu ar fi comis-o pînă cînd nu se dovedește contrariul.

Punctul 58 din Regulament recunoaște, cum este și firesc, posibilitatea funcționarului public de a renunța la audiere, de a nu se folosi de beneficiul pe care legea îl recunoaște pentru a se apăra, pentru a-și face publică poziția. În acest caz, cu condiția că există dovada citării legale a funcționarului, procesul disciplinar continuă.

Dacă nu există o astfel de dovadă sau dacă funcționarul public cercetat lipsește din motivul aflării lui în concediu de odihnă anual, în concediu de studii sau al suspendării în legătură cu boala sau trauma, ședința comisiei se amîină. Reluarea ei se va face cu respectarea prevederilor pct.43 și 44 din Regulament, adică cu citarea tuturor participanților la ședință.

3) ***audiază persoana care a formulat sesizarea;***

Vom preciza că, potrivit pct.49 din Regulament, persoana care a formulat sesizarea se audiază separat de funcționarul public cercetat. Aceasta înseamnă că audierea urmează a se realiza astfel încît unul să nu audă ce spune celălalt. La modul practic, acest lucru se poate realiza prin părăsirea sălii sau biroului în care are loc ședința comisiei a primului cînd are loc audierea celui de-al doilea.

Totodată, Regulamentul, prin pct.50, prevede că comisia are dreptul să audieze și alte persoane ale căror declarații pot înlesni soluționarea cazului, precum și să examineze

¹⁵ Audierea funcționarului public, prin prisma prevederilor art.59 alin.(9) din Legea nr.158/2008 (care nu distinge că se aplică doar în cazul comisiei de disciplină), este obligatorie și pentru conducătorul autorității publice atunci cînd preconizează să aplice avertismentul.

alte informații considerate necesare pentru rezolvarea cazului, indiferent dacă acestea au fost elucidate în cadrul desfășurării anchetei de serviciu.

4) **administrarea probelor.**

Administrarea probelor presupune analiza probelor invocate în timpul audierii secretarului sau grupului de lucru, a funcționarului public cercetat sau a reprezentantului acestuia, a persoanei care a formulat sesizarea, a altor persoane ale căror declarații pot înlesni soluționarea cazului, precum și a celor specificate în explicația scrisă a funcționarului public cercetat.

Crucială este obligația comisiei de disciplină, prevăzută la pct.47 din Regulament, de a cere funcționarului public o explicație scrisă privind fapta comisă. O prevedere similară se regăsește în art.59 alin.(6) din Legea nr.158/2008.

Atît în lege, cît și în Regulament, se utilizează expresia „comisia este obligată să ceară”. Este foarte importantă această precizare întrucît ea oferă răspuns la întrebarea ce se întîmplă dacă funcționarul nu dorește să ofere această explicație. După cum s-a menționat, funcționarului i se oferă acest drept, beneficiu, de a explica poziția sa, însă dacă nu dorește să uzeze de el, atunci procedura continuă. Doar că, în acest caz, faptul refuzului funcționarului de a prezenta explicația se consemnează în procesul-verbal al ședinței comisiei.

O altă întrebare care poate apărea, tot cu referire la explicație, este cum se va proceda dacă funcționarul public în general nu s-a prezentat la ședință? Or, dacă este așa, nici consemnarea refuzului în procesul-verbal nu mai este posibilă. Răspunsul la această întrebare derivă din dispozițiile pct.58 al Regulamentului, potrivit căruia absența funcționarului nu împiedică desfășurarea ședinței comisiei de disciplină dacă comisia constată că acesta a știut despre locul, data și ora ședinței comisiei. Or, de vreme ce Regulamentul permite continuarea activității comisiei de disciplină dacă există dovada citării legale a funcționarului, nici solicitarea explicației în acest caz nu este obligatorie. A interpreta altfel ar echivala cu blocarea procedurii disciplinare, pe de o parte, dar și cu nesocotirea dispozițiilor legale care prevăd atragerea la răspundere disciplinară a funcționarului care a comis abatere disciplinară, pe de altă parte.

După finalizarea tuturor etapelor examinării cauzei, comisia de disciplină purcede la adoptarea propunerii cu privire la:

- 1) **sancțiunea disciplinară aplicabilă**, în cazul în care s-a dovedit săvîrșirea de către funcționarul public a abaterii disciplinare imputate sau a oricărei alte abateri disciplinare prevăzute de lege;

2) **clasarea cauzei**, atunci când:

- nu se confirmă săvârșirea abaterii imputate sau a oricărei alte abateri disciplinare prevăzute de lege;
- se constată expirarea a 6 luni de la data săvârșirii abaterilor disciplinare (sau a 6 luni de la constatarea încălcării legislației cu privire la declararea veniturilor și a proprietății și cu privire la conflictul de interese), exceptând perioadele care suspendă curgerea acestor termene.

Există posibilitatea ca comisia să nu adopte nici una din propunerile enunțate mai sus, suspendând examinarea cauzei. Acest lucru este posibil în situația în care aceasta „**are indicii că fapta săvârșită de funcționarul public poate fi considerată contravenție sau infracțiune**”. Această reglementare este, de fapt, o adaptare a principiului cunoscut în procedura civilă potrivit căruia „*penalul ține în loc civilul*”, în cazul de față „civilul” fiind reprezentat de dreptul disciplinar al funcționarului public.

De menționat că expresia „are indicii” presupune că comisia de disciplină, prin vot adoptat cu majoritatea celor prezenți, decide dacă fapta funcționarului conține sau nu componentele unei contravenții sau infracțiuni. În lipsa unei astfel de decizii, este obligatorie adoptarea uneia din cele 2 propuneri.

Dacă se votează suspendarea cauzei în legătură cu existența indicilor de contravenție sau infracțiune, comisia de disciplină sesizează conducătorul autorității publice. Acesta, la rândul său, este obligat să sesizeze imediat autoritățile competente să soluționeze cauzele contravenționale și/sau organele de urmărire penală. În cazul respectiv, suspendarea durează pînă la încetarea procesului contravențional, stabilirea sancțiunii contravenționale, dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterii de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale sau pînă la data la care instanța de judecată dispune achitarea sau încetarea procesului penal.

E. Individualizarea sancțiunii disciplinare

Atît Legea nr.158/2008, cît și Regulamentul, prevede că, la determinarea sancțiunii disciplinare relevante, urmează a fi respectat **principiul individualizării sancțiunii** – principiu fundamental aplicabil regimului răspunderii disciplinare a funcționarului public. Esența acestuia constă în aceea că aplicarea sancțiunii disciplinare trebuie să se bazeze pe o apreciere obiectivă, realistă, care să asigure atît rolul preventiv-educativ al sancțiunii, cît și pe cel reparator.

De menționat că, dată fiind formularea de la art.59 alin.(10) din Legea nr.158/2008, principiul individualizării sancțiunii este obligatoriu atât pentru comisia de disciplină, cât și pentru conducătorul autorității – cel care, în ultimă instanță, are posibilitatea „legalizării” opiniei exprimate de comisia de disciplină. De fapt, rolul conducătorului este unul de „supraveghetor” al modului în care comisia de disciplină a aplicat principiul individualizării sancțiunii, el avînd, pînă la urmă, și dreptul de a aplica o altă sancțiune decît cea propusă de către comisie.

Astfel, potrivit pct.55 din Regulament, la individualizarea sancțiunii disciplinare aplicabile funcționarului public, comisia de disciplină ține cont de:

- 1) cauzele care au determinat săvîrșirea abaterii disciplinare;
- 2) împrejurările în care aceasta a fost săvîrșită;
- 3) gradul de vinovăție;
- 4) gravitatea și consecințele abaterii disciplinare;
- 5) conduita funcționarului public;
- 6) existența unor antecedente disciplinare ale funcționarului public, care nu au fost stinse în condițiile legii.

Toate aceste criterii vor reprezenta, în funcție de modul în care se concretizează la punerea în practică, fie **circumstanțe agravante** în măsură să conducă la aplicarea unei sancțiuni mai severe, fie **atenuante** care, dimpotrivă, ar reduce sancțiunea la una mai ușoară.

F. Cvorumul. Adoptarea deciziilor

Potrivit pct.56 din Regulament, ședințele comisiei de disciplină sînt deliberative, dacă la ele sînt prezenți majoritatea membrilor. De exemplu, dacă comisia este constituită din 5 membri, pentru existența cvorumului este nevoie de prezența a cel puțin 3.

De menționat că raportarea, la determinarea cvorumului, întotdeauna trebuie să se facă la numărul de membri desemnați. Astfel, de exemplu, dacă la sedința comisiei sînt prezenți 3 membri, iar pe parcursul acesteia are loc suspendarea unuia dintre ei, ședința nu poate continua pînă cînd nu vine încă cel puțin un membru. Or, în acest caz, odată cu suspendarea unui membru, locul acestuia este preluat de drept de către un supleant, astfel că, în final, sînt tot 5 membri în comisie (nicidecum 4). Chiar și în situația în care, de exemplu, un membru al comisiei a demisionat din funcție, însă conducătorul încă nu a desemnat altul, numărul total de membri se consideră tot 5. Și

asta întrucât, conform Regulamentului, pînă la desemnarea noului membru cel plecat se consideră suspendat, ceea ce presupune venirea de drept a unui supleant.

Toate deciziile comisiei, de la cele operaționale la cele organizatorice, se adoptă cu *votul majorității membrilor **prezenți*** (adică, dacă sînt prezenți 3, pentru adoptarea unei decizii trebuie să voteze „pro” cel puțin 2; dacă sînt 4 sau 5 – trebuie să voteze „pro” cel puțin 3).

Excepția de la această regulă face *propunerea comisiei de disciplină de aplicare a sancțiunii disciplinare, care se adoptă prin votul majorității membrilor **din care este compusă comisia de disciplină*** (adică, în toate cazurile sînt necesare minimum 3 voturi „pro”; dacă, de exemplu, la ședință participă numai 3 din 5 membri, pentru a adopta propunerea de aplicare a unei sancțiuni trebuie să se voteze unanim „pro”).

O întrebare care poate apărea în acest context este ce se întîmplă în cazul în care nu se ajunge numărul necesar de voturi pentru adoptarea propunerii de aplicare a unei anumite sancțiuni (de exemplu, 2 pledează pentru muștrare aspră, iar 2 – pentru destituire)? În acest caz, urmează a fi continuate deliberările pentru a se ajunge la o decizie adoptată de cel puțin 3 membri. Dacă acest lucru nu se reușește, fiecare pledînd în continuare pentru sancțiunea propusă de el însuși, atunci este o situație de blocaj, care, din păcate, nu are acoperire regulamentară sub aspectul soluțiilor. Or, chiar și pentru adoptarea deciziei de clasare ar trebui un număr de voturi majoritar din cei prezenți. Pînă la urmă, astfel de scenarii trebuiesc evitate.

Referindu-ne în continuare la propunerea comisiei privind sancțiunea aplicabilă, aceasta se adoptă prin vot deschis. Nici un membru al comisiei nu este în drept să se abțină de la vot, iar toate dubiile în probarea învinuirii se interpretează de către membrii comisiei în favoarea funcționarului public cercetat (această prevedere ar putea să reprezinte o soluție în problema menționată mai sus astfel că cel care pleda pentru o sancțiune mai severă ar trebui să renunțe la ceea ce propunea inițial și să susțină o sancțiune mai blîndă; pînă la urmă, este mai bine o sancțiune mai blîndă decît lipsa acestei sancțiuni).

Fiecare membru are dreptul la opinie separată, diferită de cea exprimată de comisie. Acestea, formulate în scris și motivate, se vor anexa la procesul-verbal al ședinței respective a comisiei de disciplină.

Ședințele comisiei de disciplină sînt publice, cu excepția cazului cînd funcționarul public cercetat solicită în scris ca acestea să nu fie publice.

Lucrările fiecărei ședințe a comisiei de disciplină se consemnează în scris în procese-verbale. Procesele-verbale se semnează de membrii comisiei de disciplină.

G. Comunicarea rezultatelor cercetării

Procesul-verbal în care se conține propunerea comisiei de disciplină privind aplicarea sancțiunii disciplinare sau clasarea cauzei se aduce la cunoștință, sub semnătură, funcționarului public cercetat și persoanei care a formulat sesizarea.

În continuare, în termen de cel mult 2 zile lucrătoare de la semnarea ultimului proces-verbal al ședinței comisiei de disciplină privind o faptă cercetată, secretarul întocmește un demers în care se conține propunerea comisiei, precum și circumstanțele de fapt și de drept care au stat la baza acesteia. Demersul respectiv este semnat de președintele comisiei de disciplină și este adus la cunoștința persoanei competente să aplice sancțiunea. Anume **demersul este documentul care ajunge pe masa conducătorului autorității și servește drept bază pentru aplicarea sancțiunii disciplinare**, și nu procesul-verbal al ședinței¹⁶ (care poate ajunge la conducător numai dacă acesta a fost autorul sesizării).

4. Aplicarea sancțiunii disciplinare

A. Subiectul abilitat de a emite actul administrativ de sancționare

Sancțiunea disciplinară, potrivit art.59 alin.(1) din Legea nr.158/2008, se aplică prin actul administrativ emis de către persoana/organul care are competența legală de numire în funcție.

Aceasta este, de fapt, o aplicare a *principiului simetriei juridice* potrivit căruia, acela care are dreptul de a numi în funcția publică are și dreptul de a-l sancționa pe cel pe care l-a numit.

B. Termenul de emitere a actului administrativ

Actul administrativ de sancționare este emis **în termen de cel mult o lună de la data primirii propunerii comisiei de disciplină**, adică de la recepționarea demersului comisiei de disciplină.

Momentul de la care începe să curgă termenul de o lună a fost concretizat relativ recent, urmare a adoptării Legii nr.268/2012 și, ulterior, a Hotărârii Guvernului nr.108

¹⁶ Aceasta a fost o recomandare a experților SIGMA care au avizat proiectul Regulamentului cu privire la comisia de disciplină. Argumentul de bază în favoarea acestei opțiuni era că conducătorul nu trebuie să cunoască modul în care s-a votat sau alte aspecte organizatorice, ci doar rezultatul final de care "urmează să ia act".

din 12 februarie 2014, din cauza aplicării neuniforme a prevederilor legale, generată de incertitudinea vechilor reglementări. Și această incertitudine era foarte periculoasă întrucât termenul de o lună este, alături de cel de 6 luni de la data săvârșirii abaterii, unul de prescripție, astfel că încălcarea lui ar putea ridica probleme în ceea ce privește legalitatea actului administrativ sancționator.

Astfel, existau opinii că termenul de o lună, consacrat la art.59 alin.(3) din Legea nr.158/2008 în redacția de până la intrarea în vigoare a Legii nr.268/2012, care opera cu expresia „de la data constatării faptei”, începea să curgă de la data la care sesizarea fusese înregistrată în cancelaria (secretariatul) autorității, or anume prin acel document a fost scoasă la iveală, deci constatată, o anumită faptă. În susținerea acestui punct de vedere erau dispozițiile specificate în Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, de unde rezulta că cercetarea disciplinară trebuia să se efectueze în interiorul acelei luni în care trebuia să se emită și decizia de sancționare.

Printre argumentele care făceau oportună această abordare era faptul că ea conduce la responsabilizarea conducătorului în exercitarea prerogativelor disciplinare. Iar a aștepta finalizarea cercetării disciplinare pentru a începe să curgă termenul de o lună, cum se susținea prin cea de-a doua opinie, ar echivala cu prelungirea arbitrară a perioadei în care conducătorul trebuie să-și exercite prerogativele disciplinare, ceea ce pune sub semnul incertitudinii situația funcționarului, reducând, totodată, și din eficiența combaterii comportamentelor dăunătoare.

De cealaltă parte, se considera, în special de către instanțele judecătorești, că momentul de la care începe să curgă termenul de o lună este data la care conducătorul autorității a luat la cunoștință despre săvârșirea faptei prin demersul comisiei de disciplină. În acest sens, se aprecia că numai după finalizarea cercetării disciplinare se poate spune dacă fapta săvârșită de funcționar întrunește sau nu, cumulativ, elementele constitutive ale unei abateri disciplinare, sesizarea nefiind un document de constatare a faptei, ci numai de informare despre posibila săvârșire a acesteia.

Într-un final, s-a considerat că cea de-a doua opinie corespunde spiritului legii, astfel că ea a fost consacrată atât în Legea nr.158/2008, substituindu-se cuvintele „constatării faptei” cu „constatării abaterii”, cât și în Regulamentul cu privire la comisia de disciplină. Actualmente, potrivit cadrului legal în vigoare, **termenul de o lună în care trebuie să fie aplicată sancțiunea disciplinară începe să curgă de la data de la care a fost recepționată propunerea comisiei de disciplină**, adică de la data parvenirii demersului adresat conducătorului autorității publice semnat de președintele comisiei.

Curgerea termenului respectiv se suspendă pe perioada aflării funcționarului în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, suspendării raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma. Altfel spus, dacă funcționarul public pleacă, de exemplu, în concediu anual de odihnă în perioada în care conducătorul poate aplica sancțiunea disciplinară, atunci termenul pe care îl are conducătorul la îndemână pentru sancționarea funcționarului se majorează exact cu perioada absenței acestui funcționar. În acest caz sancțiunea poate fi aplicată chiar și dacă, strict numeric, de la data recepționării demersului comisiei de disciplină s-a scurs mai mult de o lună.

C. Dreptul conducătorului de a aplica o altă sancțiune decât cea propusă de comisie

Punctul 64 din Regulament, cu titlu de excepție, recunoaște dreptul conducătorului „de a aplica o altă sancțiune decât cea propusă de către comisie”¹⁷. La acest capitol, însă, sînt necesare cîteva precizări:

- 1) conducătorul autorității **poate aplica doar o altă sancțiune disciplinară decât cea propusă de comisie**; dacă, de exemplu, conducătorului i se propune mustrarea, acesta ar putea, cu condiția motivării deciziei, să aplice, de pildă, avertismentul sau mustrarea aspră;
- 2) conducătorul autorității **nu va putea să nu aplice nici o sancțiune** dacă comisia a propus o sancțiune, indiferent care;
- 3) conducătorul autorității **nu va putea aplica o altă sancțiune** decât avertismentul, **dacă comisia de disciplină nu a propus o careva sancțiune** (de exemplu, propunerea comisiei este de a clasa cauza).

D. Condițiile de formă ale actului administrativ

Potrivit pct.65 din Regulament, în actul administrativ de sancționare se indică în mod obligatoriu:

- 1) **temeiurile de fapt și de drept** ale aplicării sancțiunii (acestea urmează a fi preluate din demersul înaintat de președintele comisiei);
- 2) **termenul în care sancțiunea poate fi contestată**;

¹⁷ În literatura de specialitate s-a apreciat că „[...] propunerea comisiei de disciplină are natura unui aviz conform, conducătorul autorității neputînd emite actul administrativ de sancționare în lipsa acestuia, dar nefiind ținut să îl respecte întocmai, avînd posibilitatea de a aplica motivat o sancțiune disciplinară mai ușoară [...]” – **Tarangul, Erast Diti**, „*Tratat de drept administrativ roman*”, Cernăuți, 1944, pag.288, citat de **Mocanu-Suciu, Suciu**, în *op.cit.*, pag.173.

- 3) **organul în care sancțiunea poate fi contestată;**
- 4) **motivul pentru care a fost aplicată o altă sancțiune** decât cea propusă de comisia de disciplină (în situația în care conducătorul a decis aplicarea altei sancțiuni decât cea propusă de comisie).

Sintagma „în mod obligatoriu” conferă prevederii un caracter imperativ, astfel că nerespectarea ei ar putea conduce la anularea actului administrativ de sancționare. De aceea, este obligatoriu ca actul administrativ să conțină toate componentele menționate.

E. Obligatorietatea respectării termenului de 6 luni din data săvârșirii abaterii

Pe lângă obligativitatea respectării termenului de o lună, care, după cum am menționat, începe să curgă din data recepționării propunerii comisiei de disciplină, la aplicarea sancțiunii conducătorul urmează a ține cont de un alt termen, la fel de prescripție, cel de **6 luni de la data săvârșirii abaterii disciplinare**. Dacă conducătorul constată că acesta a expirat, sancțiunea nu mai poate fi aplicată, indiferent de propunerea comisiei de disciplină și de vinovăția funcționarului.

De la această regulă există o excepție, prevăzută la art.59 alin.(2) din Legea nr.158/2008 în redacția Legii nr.181/2011, care vizează încălcarea de către funcționarul public a legislației cu privire la declararea veniturilor și a proprietății și cu privire la conflictul de interese. În acest caz, sancțiunea poate fi aplicată nu în termen de 6 luni de la data săvârșirii abaterii, ci în termen de 6 luni de la data rămîinerii definitive a actului prin care se constată săvârșirea abaterii disciplinare.

La calcularea termenului de 6 luni nu se ia în considerare perioada aflării funcționarului în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, suspendării raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma. De asemenea, în acest termen nu se include perioada cuprinsă între sesizarea de către conducătorul autorității, la propunerea comisiei de disciplină, a organelor competente în privința săvârșirii de către funcționar a vreunei contravenții sau infracțiuni și încetarea procesului contravențional, stabilirea sancțiunii contravenționale, dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterea de sub urmărire penală, încetarea urmăririi penale sau emiterea deciziei instanței de judecată privind achitarea sau încetarea procesului penal.

F. Comunicarea actului de sancționare funcționarului public

Potrivit pct.66 din Regulament, actul administrativ de sancționare se comunică funcționarului public sancționat, în termen de 5 zile lucrătoare de la data emiterii, sub semnătură.

Dacă funcționarul public refuză de a semna actul administrativ cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare, acest fapt se consemnează într-un proces-verbal semnat de cel puțin 2 persoane din cadrul autorității publice.

Dacă funcționarul public nu este la serviciu, nefiind astfel posibil ca actul de sancționare să-i fie comunicat personal, urmează a fi identificate alte modalități de aducere la cunoștință (de exemplu, transmiterea prin poștă la domiciliu).

Pînă la urmă, necomunicarea în termen a actului administrativ de sancționare nu va putea constitui temei de anulare a actului sancționator în măsura în care autoritatea va face dovada că a întreprins, cu bună credință, toate acțiunile pentru a realiza această obligație. Însă de la data comunicării, începe să curgă termenul în care funcționarul public va putea să-l conteste în instanța de contencios administrativ.

G. Condiții suplimentare față de aplicarea sancțiunii de destituire din funcție

Suplimentar la condițiile descrise la prezentul capitol, în raport cu actul administrativ de aplicare a sancțiunii de destituire din funcție urmează a fi respectate și normele prescrise de art.64 din Legea nr.158/2008.

Potrivit acestuia, persoana/organul care are competența legală de numire în funcție va dispune destituirea din funcția publică printr-un act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, însă anterior datei destituirii din funcția publică.

După cum putem observa, condiția referitoare la comunicarea actului administrativ în termen de 5 zile de la emitere este aceeași ca și în cazul aplicării celorlalte sancțiuni.

Însa în cazul destituirii, se impune ca ***atît emiterea actului administrativ, cît și comunicarea acestuia, să preceadă momentul destituirii***. Altfel spus, este nevoie ca actul administrativ să fie atît emis, cît și comunicat funcționarului, înaintea intrării în vigoare. De exemplu, dacă la 1 martie se emite actul de destituire, momentul destituirii indicat în acest act nu poate fi mai devreme decît 2 martie cu condiția că

până atunci actul a fost deja comunicat (termenul de 5 zile este unul maxim, ceea ce înseamnă că comunicarea poate avea loc chiar și în ziua emiterii actului).

Chiar dacă legea nu prevede expres, comunicarea actului de destituire, la fel ca și comunicarea celorlalte sancțiuni, se face contra semnătură. Această concluzie rezultă din prevederile pct.66 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, care nu distinge modul de comunicare a actului administrativ în funcție de sancțiunea concretă.

Dacă funcționarul public refuză să semneze actul administrativ de destituire, acest fapt se poate consemna într-un proces-verbal semnat de cel puțin 2 persoane din cadrul autorității publice, ca în cazul altor sancțiuni. Această soluție, la fel, nu se conține în art.64 din Legea nr.158/2008 dedicat destituirii, însă ea este prevăzută în pct.66 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, fiind aplicabilă tuturor sancțiunilor disciplinare potrivit principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (unde legea nu distinge, nici interpretul nu trebuie să distingă).

Și un ultim aspect necesar a fi menționat se referă la prevederile alin.(2) art.64 din Legea nr.158/2008, care interzic destituirea funcționarului public în perioada aflării lui în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, pe perioada suspendării raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma, în perioada concediului de maternitate, concediului parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani, concediului suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului în vârstă de la 3 la 6 ani, precum și în perioada detașării, cu excepția cazului de lichidare a autorității publice. O astfel de prohibiție, de altfel, nu este prevăzută pentru celelalte sancțiuni. În toate aceste cazuri, destituirea urmează a fi transferată către data reluării activității funcționarului public.

Capitolul V. CONTESTAREA ACTULUI DE APLICARE A SANCTIUNII DISCIPLINARE

Potrivit art.60 alin.(3) din Legea nr.158/2008, actul administrativ de sancționare disciplinară poate fi atacat de către funcționarul public în instanța de contencios administrativ în modul stabilit de lege.

Calificăm această dispoziție ca avînd o semnificație deosebită prin care, în fond, se tranșează cu claritate deosebirea de regim dintre funcționarul public și un salariat. Faptul că legiuitorul vorbește că atacarea actelor administrative de sancționare a funcționarului se face în instanțele de contencios administrativ relevă apartenența acestei instituții la ramura de drept public, mai exact a dreptului administrativ.

Prin articolul prenotat din Legea nr.158/2008 se instituie ***principiul acțiunii directe a funcționarului în fața instanței de contencios administrativ***, fără calea acțiunii administrativ-judiciare de atac, manifestată prin procedura prealabilă în fața autorității emitente. Adresarea directă către instanța de contencios, fără a parcurge procedura prealabilă, a fost consacrată și de către Plenul Curții Supreme de Justiție prin pct.43 alineatul doi din Hotărîrea nr.10 din 30 octombrie 2009 „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ” (în continuare – Hotărîrea Plenului Curții Supreme de Justiție nr.10/2009).

Procedura de examinare a cererii în instanțele de contencios administrativ este reglementată de Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000 (în continuare – Legea nr.793/2000) și, în măsura în care nu contravine acesteia, de Codul de procedură civilă.

Termenul în care funcționarul public se poate adresa instanței de contencios administrativ, potrivit art.17 lit.c) din Legea nr.793/2000, este de 30 de zile de la data comunicării actului administrativ sancționator.

Judecînd acțiunea de contestare a actului administrativ de sancționare, instanța de contencios administrativ, în lumina dispozițiilor art.25 alin.(1) din Legea nr.793/2000, poate adopta una din următoarele hotărîri:

- 1) ***să respingă acțiunea*** ca fiind nefondată sau depusă cu încălcarea termenului de prescripție;
- 2) să admită acțiunea și ***să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ***.

Anularea actului administrativ, în tot sau în parte, conform art.26 alin.(1) din Legea nr.793/2000, poate avea loc în cazul în care:

- 1) ***acesta este ilegal în fond*** ca fiind emis contrar prevederilor legii (de exemplu, nu a fost respectată proporția între fapta savârșită și sancțiunea care a fost aplicată);
- 2) ***actul este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței*** (de exemplu, sancțiunea a fost aplicată nu de persoana care a numit funcționarul în funcție);
- 3) ***actul este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite*** (de exemplu, de la săvârșirea abaterii au trecut mai mult de 6 luni).

De menționat că art.24 alin.(3) din Legea nr.793/2000 a stabilit o excepție de la regulile generale de judecare a pricinilor de contencios administrativ, conform căreia, în acțiunile privind anularea actului administrativ, ***sarcina probațiunii este pusă pe seama pârîtului*** (adică a autorității publice). Conform pct.52 alineatul doi din Hotărîrea Plenului Curții Supreme de Justiție nr.10/2009, „[...] *neprezentarea de către pârît a probelor ce confirmă legalitatea actului emis constituie temei de anulare a acestuia, cu excepția cazurilor cînd înscrisurile sau alte probe ce au servit ca temei pentru emiterea actului administrativ se află la reclamant [...]*”.

Cu privire la obiectul contestației la instanța de contencios administrativ, este de precizat că ***se contestă actul administrativ de sancționare, nu și procesul-verbal al comisiei de disciplină, raportul privind ancheta de serviciu sau alte materiale din gestiunea acesteia***. Asta deoarece acestea reprezintă acte preparatorii (operațiuni tehnico-materiale) care servesc temei pentru aplicarea sancțiunii disciplinare. De altfel, o asemenea abordare a existat în jurisprudență încă în perioada interbelică, cînd s-a arătat că „Comisiunile disciplinare prevăzute de legile de organizare administrativă nefiind instanțe de jurisdicție, ci organe consultative ale autorității sau puterii executive, chemate să constate și să stabilească existența, natura și gravitatea abaterii de natură disciplinară imputate funcționarilor publici și să avizeze asupra sancțiunilor de aplicat, fără ca avizul lor să aibă caracterul hotărîrilor instanțelor penale, cît timp nu au fost însușite și traduse în fapt de puterea executivă, deciziunile unor atari comisii nu sînt atacabile cu recurs.”¹⁸.

¹⁸ *Decizia nr.1344 din 25 noiembrie 1936 a Înaltei Curți de Casație și Justiție*, publicată în Buletinul deciziunilor pe anul 1936, vol.LXXXII, Partea I, Imprimeria Monitorul Oficial, București, 1939, pag.553, citată de ***Mocanu-Suciu, Ana***, *op.cit.*, pag.182.

Potrivit art.26 alin.(2) din Legea nr.158/2008, instanța de contencios administrativ **nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității actului administrativ**. Acest fapt este cât se poate de firesc, or, dacă s-ar accepta teza contrară, instanța de judecată ar ajunge să substituie autoritatea publică, ceea ce nu poate fi acceptat. Aplicarea unei sancțiuni disciplinare funcționarului public este un atribut exclusiv al persoanei care are competența legală de numire în funcție pentru că anume ea este înzestrată cu prerogativa disciplinară, cuprinzând competența de a individualiza sancțiunea disciplinară aplicabilă în raport cu gravitatea abaterii disciplinare, cu luarea în considerare a împrejurărilor în care fapta a fost săvârșită, a gradului de vinovăție, a consecințelor abaterii disciplinare, a comportamentului general al funcționarului și a eventualelor sancțiuni suferite de către acesta.

Capitolul VI. STINGEREA SANCTIUNII DISCIPLINARE

Stingerea sancțiunii disciplinare¹⁹ presupune înlăturarea consecințelor acesteia, implicit a tuturor efectelor care survin drept consecință a aplicării. Ea intervine odată cu finalizarea termenului de acțiune (de valabilitate) a sancțiunii disciplinare aplicate.

Rațiunea intervenirii stingerii sancțiunii disciplinare este una de sorginte umanistă, „[...]vizând ocrotirea celor care, incidental, săvârșesc anumite abateri dar care nu persistă într-un comportament antisocial [...]”²⁰.

Deși asemănătoare cu institutul stingerii infracțiunii din dreptul penal, stingerea sancțiunii disciplinare survine în condiții diferite, avînd și o aplicabilitate limitată strict la regimul funcției publice.

Potrivit art.60 alin.(1) din Legea nr.158/2008, termenul de acțiune a sancțiunii disciplinare nu poate depăși un an de la data aplicării, cu excepțiile prevăzute de lege. Astfel, cu titlu de regulă, este consacrată stingerea sancțiunilor disciplinare după un an din data aplicării.

Condiția stingerii, așa cum este prevăzut în alin.(2) art.60 din Legea nr.158/2008, este neaplicarea unei alte sancțiuni disciplinare pe parcursul termenului de acțiune a precedentei. Dacă, de exemplu, la 1 martie 2012 un funcționar public a fost sancționat cu mustrare, la 1 martie 2013 această sancțiune se consideră stinsă cu condiția că în această perioadă funcționarului nu i-a fost aplicată o altă sancțiune. Dacă funcționarul respectiv, pe parcursul perioadei cuprinse între 1 martie 2012 și 1 martie 2013, a fost iarăși sancționat, data stingerii sancțiunii se va calcula prin raportare la data aplicării ultimei sancțiuni.

Stingerea după un an din data aplicării intervine în cazul tuturor sancțiunilor cu caracter moral, adică a avertismentului, a mustrării și a mustrării aspre, precum și în cazul sancțiunii de suspendare a dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an.

În cazul sancțiunii de suspendare a dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani, ***stingerea va interveni după expirarea perioadei cuprinse între un an și doi ani din data aplicării***, în funcție de decizia conducătorului formulată la momentul aplicării ei. Astfel, acest termen poate fi de un an, similar sancțiunilor enumerate mai sus, dacă suspendarea dreptului de a fi avansat

¹⁹ În doctrină se utilizează, cel mai des, termenul de „radiere”.

²⁰ **Vedinaș, Verginia**, „Statutul funcționarilor publici: comentarii, doctrină, legislație, jurisprudență”, București, 2009, pag.311.

În trepte de salarizare a fost stabilită pentru un an. În egală măsură, stingerea poate interveni după expirarea, de exemplu, a unui an și 3 luni, dacă așa s-a formulat sancțiunea în actul administrativ sancționator, dar și pentru 2 ani – termen de valabilitate maxim –, dacă aceasta a fost decizia la momentul aplicării. De fapt, aceasta este unica sancțiune unde valabilitatea nu este certă din start, ea fiind variabilă și depinzând de decizia conducătorului instituției de la data aplicării sancțiunii.

Așa cum este firesc, întrucât destituirea din funcția publică este cea mai severă sancțiune disciplinară, și stingerea acesteia este de cea mai lungă durată. Ținând cont de prevederile art.27 alin.(1) lit.g) din Legea nr.158/2008, care interzice accederea într-o funcție publică a persoanei destituite pentru motive disciplinare timp de 3 ani după aceasta, rezultă că ***stingerea sancțiunii de destituire se va produce după 3 ani din data aplicării ei.***

De altfel, anume prin faptul că destituirea ca sancțiune disciplinară are un termen de valabilitate, în interiorul căruia funcționarul nu va putea ocupa o funcție publică, o deosebește de destituirea dispusă, de exemplu, din motivul incompetenței sau a incompatibilității (care, la fel, constituie modalități de destituire potrivit art.64 alin.(1) din Legea nr.158/2008). Pentru alte modalități de destituire decât cele de sancțiune disciplinară nu există un termen de acțiune, astfel că funcționarii au dreptul, chiar și a doua zi, să candideze la o nouă funcție publică.

Stingerea sancțiunilor disciplinare intervine de drept, adică prin efectul legii, nefiind nevoie de emiterea vreunui act administrativ constatator.

O problemă care a persistat permanent din momentul punerii în aplicare a Legii nr.158/2008, dar care nu a avut o soluție uniformă, a fost dreptul conducătorului de a revoca sancțiunea aplicată pînă la expirarea valabilității acesteia. Într-un final, prin Hotărîrea Guvernului nr.108/2014, prin care s-a completat Regulamentul cu privire la comisia de disciplină cu un punct nou, pct.69, această problemă a fost soluționată pozitiv. Astfel, ***conducătorul autorității poate decide revocarea sancțiunii disciplinare în ordinea prevăzută la art.211 alin.(2) din Codul muncii.***

Capitolul VII. SCURTĂ ANALIZĂ COMPARATIVĂ A APLICĂRII SANCTIUNILOR DISCIPLINARE FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI DIN UNELE STATE ALE ACESTEIA

1. Uniunea Europeană

În cadrul organismelor Uniunii Europene își desfășoară activitatea agenți, supuși unor norme speciale, care reprezintă dreptul funcției publice europene. Statutul juridic al funcționarului Uniunii Europene a fost adoptat prin Regulamentul nr. 723/2004 al Consiliului din 22 martie 2004²¹.

Funcționarul public european, așa cum prevede art.96 din Statut, este orice persoană care a fost numită în condițiile legale, într-o funcție permanentă, în una din instituțiile Comunității printr-un act emis de autoritatea investită cu puterea de numire.

Așa cum prevede art.86 din Statut, abaterea poate fi săvârșită de funcționar, dar și de fostul funcționar. Prin urmare, se observă că răspunderea „[...] este o instituție care nu presupune necesitatea existenței unui raport de funcție publică. Ea poate viza nu doar funcționarii în exercițiu, ci și foștii funcționari, al căror raport de serviciu a încetat din diferite motive, dar nu a încetat și răspunderea acestora.”²².

Sanctiunea disciplinară nu poate fi aplicată decât după cercetarea prealabilă a faptei imputate și după audierea funcționarului public. Audierea trebuie consemnată în scris, sub sancțiunea nulității. Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audiere sau de a semna o declarație privitoare la abaterile imputate se consemnează într-un proces-verbal.

Nu este necesar să se efectueze cercetare în cazul muștrării și avertismentului, ele se pot aplica direct de către conducătorul compartimentului în care funcționează cel în

²¹ Prima etapă a reglementării în acest domeniu o regăsim prin Statutul funcționarilor și regimul aplicabil altor agenți ai Comunității Economice Europene și ai Comunității Economice ai Energiei Atomice, editat de Consiliu în baza articolelor 212 C.E.E. și 186 C.E.E.A.(JOCE din 14 iunie 1962) care conținea prevederi derogatorii față de Statutul personalului C.E.C.A. din 28 ianuarie 1956. A doua etapă a reglementării corespunde unificării normelor statutare existente, realizată prin Regulamentul C.E.E., C.E.C.A., C.E.E.A. nr. 259/68 din 29 februarie 1968, publicat în JOCE nr. 56/04 martie 1968 și modificat de mai multe ori. A treia etapă este reprezentată de Statutul funcționarilor Comunităților Europene, adoptat prin Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 723/2004 al Consiliului din 22 martie 2004 de modificare a Statutului funcționarilor Comunităților Europene ca și regimul aplicabil altor categorii de agenți ai Comunităților, publicat în Journal Officiel no L 124 din 27 aprilie 2004, pp. 0001-0118. Acest Statut a fost din nou modificat și completat și ultima dată publicat în Jurnalul Oficial nr. L 127 din 15 mai 2008 – pentru detalii a se vedea **Popescu Petrovski, Diana Marilena**, „Statutul funcționarilor publici din România și din Uniunea Europeană. Principii, drepturi și obligații”, București, Editura I.R.D.O, 2011, pag.11.

²² **Vedinaș, Virginia; Călinoiu, Constanța**, „Statutul funcționarului public european, Ediția a II-a”, Editura Universul Juridic, București, 2007, pag.11.

cauză, iar funcționarul sancționat în atare condiții se poate adresa cu contestație la conducătorul instituției publice, care va emite, în baza propunerii comisiei de disciplină, ordinul sau dispoziția definitivă.

Conform art. 5-96 din anexa IX la Statut, în cadrul fiecărei instituții se instituie o comisie de disciplină. Cel puțin un membru al comisiei este ales din afara instituției, el poate fi și președintele acesteia.

Comisia, conform art. 7-96 din Statut, este asistată de un secretar desemnat de autoritatea împuternicită să facă numiri. Președintele și membrii comisiei își exercită funcțiile în deplină independență. Deliberările și lucrările comisiei sînt secrete.

Sancțiunile disciplinare, prevăzute la art.9-96 din Anexa IX la Statut, sînt următoarele: avertismentul scris; blamul; suspendarea avansării în grad; retrogradare în grad; retrogradare temporară pe o perioadă cuprinsă între 15 zile și un an; retrogradare în cadrul aceleiași grupe de funcții; încadrarea într-o grupă de funcții inferioară, cu sau fără retrogradare; destituirea din funcție, însoțită, după caz, de reducerea temporară a pensiei sau reținerea, pentru o perioadă determinată, din prestația de invaliditate; revocarea din funcție.

Orice persoană căreia i se aplică o sancțiune disciplinară se poate adresa autorității împuternicite printr-o cerere de adoptare a unei decizii. În termen de patru luni de la data depunerii cererii, autoritatea comunică persoanei în cauză decizia motivată. În cazul în care, la expirarea termenului nu se dă nici un răspuns, lipsa acestuia se interpretează ca o decizie implicită de respingere a cererii, care poate face obiectul unei contestații.

Curtea de Justiție a Comunităților Europene este competentă să hotărască asupra oricărui litigiu între comunități și oricare dintre persoanele cărora li se aplică statutul și privind legalitatea unui act care lezează persoana. Acțiunea trebuie introdusă în termen de trei luni. În cazul admiterii acțiunii, Curtea Europeană de Justiție anulează sancțiunea disciplinară aplicată funcționarului.

2. Franța

Răspunderea disciplinară îi privește pe toți funcționarii publici. Răspunderea disciplinară sancționează abaterile de la legea serviciului public și regulamentul intern al instituției.

Sanctiunea disciplinară se aplică în urma unui proces. Ea survine pentru eventuale prejudicii cauzate de acțiuni ilegale. Sanctiunea disciplinară este o construcție juridică complexă. Ea vine să pedepsească un comportament greșit, o abatere disciplinară.

Sanctiunile disciplinare sînt diferite, aflate pe o scară ce începe cu sancțiuni mai ușoare, continuă cu sancțiuni ce presupun diminuarea drepturilor salariale ori suspendarea avansării și se termină cu cea mai severă sancțiune (încetarea raporturilor de serviciu). Cercetarea se poate face la inițiativa administrației sau a comisiei de disciplină. Funcționarul are dreptul să prezinte probe în scris sau oral, să cheme martori care urmează să fie audiați etc.

Nici o sancțiune disciplinară, în afară de avertisment sau mustrare, nu pot fi impuse fără o cercetare prealabilă de către o comisie de disciplină, din care fac parte și reprezentanții funcționarilor.

Sanctiunea disciplinară trebuie să fie motivată. Textul deciziilor de sancționare trebuie să conțină expunerea motivelor, adică motivele de fapt și de drept, pentru care sancțiunile sînt aplicate.

Împotriva sancțiunii se poate face recurs în instanța de judecată. Însă ca urmare a examinării acestuia, sancțiunea nu se poate agrava.

3. România

Pentru angajarea răspunderii disciplinare, care constă în aplicarea sancțiunii disciplinare, se cere ca funcționarul public să săvîrșească o abatere disciplinară.

Conform art. 65 alin. (2) din Statutul funcționarilor publici (Legea nr.188/1999, cu modificările și completările ulterioare), constituie abateri disciplinare: a) întîrzierea sistematică în efectuarea lucrărilor; b) neglijența repetată în rezolvarea lucrărilor; c) absențe nemotivate de la serviciu; d) nerespectarea în mod repetat a programului de lucru; e) intervențiile sau stăruințele pentru soluționarea unor cereri în afara cadrului legal; f) nerespectarea secretului profesional sau a confidențialității lucrărilor cu acest caracter; g) manifestări care aduc atingere prestigiului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea; h) desfășurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic; i) refuzul de a îndeplini atribuțiile de serviciu; j) încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilități, conflicte de interese și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici; k) stabilirea de către funcționarii publici de execuție de relații directe cu petenții (petiționarii – s.n.) în vederea soluționării cererilor acestora.

Articolul 65 alin.(3) din Statutul funcționarilor publici stabilește următoarele sancțiuni disciplinare: a) mustrarea scrisă; b) diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de pînă la 3 luni; c) suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcția publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani; d) retrogradarea în treptele de salarizare sau retrogradarea în funcția publică pe o perioadă de pînă la un an; e) destituirea din funcția publică.

Nici o sancțiune disciplinară nu va putea fi legal aplicată decît după cercetarea prealabilă a faptei săvîrșite și după audierea funcționarului public, prevede art.66 alin.(3) din Statut. Competente să cerceteze și să propună sancționarea disciplinară funcționarilor publici sînt comisiile de disciplină, constituite potrivit art.67 din Legea nr. 188/1999 și Hotărîrea Guvernului nr. 1344/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină.

Articolul 49 din Hotărîrea Guvernului nr. 1344/2007 dispune că în termen de 5 zile lucrătoare de la data finalizării procedurii cercetării administrative, comisia de disciplină întocmește un raport cu privire la sesizarea în cauză. Propunerea privind sancțiunea disciplinară aplicabilă sau de clasare a sesizării se formulează pe baza majorității de voturi. Raportul comisiei de disciplină se aduce la cunoștința persoanei care are competența legală de aplicare a sancțiunii, persoanei care a formulat sesizarea și funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată.

În termen de 10 zile calendaristice de la data primirii raportului, persoana care are competența legală de a aplica sancțiunea va emite actul administrativ de sancționare.

Conform art. 80 din Statut, funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ. El va solicita anularea sau modificarea²³ ordinului sau dispoziției de sancționare.

Potrivit art. 82 alin. (1) din Statutul funcționarilor publici, sancțiunile disciplinare se radiază de drept: a) în termen de 6 luni de la aplicare, în cazul mustrării scrise; b) în termen de 1 an de la expirarea termenului pentru care au fost aplicate, în cazul diminuării drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioada de pana la 3 luni, a suspendării dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcția

²³ Spre deosebire de țara noastră, ***în România instanțele judecătorești au dreptul nu doar să anuleze actele administrative ca fiind ilegale, ci și să dispună modificarea acestora în sensul substituirii sancțiunii.*** Fiind sesizată recent de Procurorul general al României, Înalta Curte de Casație și Justiție, prin decizia nr.11/2013, a dispus următoarele: „Instanța competentă sa soluționeze contestația salariatului împotriva sancțiunii disciplinare aplicate de către angajator, constatând că aceasta este greșit individualizată, o poate înlocui cu o altă sancțiune disciplinară” – <http://www.scj.ro/Decizii%20CompletoRIL%202013/Decizie%20nr%2011%20din%202013.html>.

publica pe o perioadă de la 1 la 3 ani și a retrogradării în treptele de salarizare sau retrogradarea în funcția publică pe o perioadă de pînă la un an; c) în termen de 7 ani de la aplicare sancțiunii constînd în destituirea din funcția publică. Radierea sancțiunilor disciplinare, în primele două cazuri, se constată, conform alin.(2) art. 82 din Statut, prin act administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice.

Ghidul metodic „Aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public” este destinat, întâi de toate, funcționarilor publici, membrilor comisiilor de disciplină și conducătorilor autorităților publice. De asemenea, acesta ar putea fi util și pentru teoreticienii care doresc să-și dezvolte cunoștințele în materie de răspundere a funcționarilor publici.

Ghidul se dorește a fi de folos și pentru cetățeni care, examinându-l, vor cunoaște cum ar trebui să procedeze în situații când consideră că nu sînt tratați corespunzător de către funcționarii publici.

Sergiu LITVINENCO,

consultant național în domeniul legislației cu privire la serviciul public

Lilia MELNIC,

consultant principal, Direcția reforma administrației publice centrale din cadrul Direcției generale coordonarea politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice centrale, Cancelaria de Stat

Tamara GHEORGHÎA,

șefa Direcției reforma administrației publice centrale din cadrul Direcției generale coordonarea politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice centrale, Cancelaria de Stat