

## DREPT PENAL ȘI PROCESUAL PENAL

### CONCEPTUL DE RĂSPUNDERE ADMINISTRATIVĂ ȘI FORMELE EI



**Olga PISARENCO**  
avocat, formator INJ,  
doctor în drept,  
conferențiar universitar, UTM

#### SUMAR

În legislația națională, răspunderea administrativă este confundată cu cea contravențională. Acest fapt impune analiza conceptului de răspundere administrativă, particularitățile acesteia și identificarea formelor de răspundere care revin administrației publice a statului, deoarece răspunderea administrativă reprezintă o categorie a răspunderii juridice, care stabilește abaterile și sancțiunile administrative în cazul nerespectării normelor legale de către autoritățile publice, autoritățile asimilate autorităților publice, precum și de către funcționarii acestor autorități. Totodată, există discuții și în privința denumirii răspunderii civile a administrației publice și a funcționarului public, motiv pentru care ne propunem să abordăm și acest aspect.

**Cuvinte-cheie:** *răspundere juridică, răspundere administrativă, răspundere disciplinară, răspundere contravențională, răspundere penală, răspundere civilă, răspundere patrimonială.*

Conform art. 56 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04.07.2008, *pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz [6, art.56].* Această prevedere legală necesită a fi analizată prin prisma formelor de răspundere ce revin funcționarului public. În primul rând, trezește interes expresia „răspundere administrativă”, în al doilea rând – cea de „răspundere civilă”, pe care le vom analiza în continuare, în mod succesiv.

**Răspunderea administrativă** reprezintă o formă a răspunderii juridice, care intervine atunci când autoritățile publice, autoritățile asimilate autorităților

#### THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE LIABILITY AND ITS FORMS

##### SUMMARY

In the national law, the administrative liability is confused with the contraventional liability. This imposes an analysis of the concept of administrative liability, its peculiarities and the identification of liability forms that are incumbent on the state public administration. The administrative liability is a category of the legal liability that establishes the deviations and administrative penalties for breaches of legal norms by the public authorities, authorities treated as public authorities and by officials of such authorities. However, there are discussions about the name of civil liability of the public administration and the civil servant, which is why we intend to address this issue.

**Keyw-ords:** *legal liability, administrative liability, disciplinary liability, contravention liability, criminal liability, civil liability, patrimonial liability*

publice sau funcționarii acestora au săvârșit o abatere administrativă prin încălcarea normelor dreptului administrativ sau ale altor norme de drept (ecologic, financiar, al muncii, civil, penal, contravențional etc.), care se manifestă prin comportament neadecvat între autoritățile publice la realizarea sarcinilor puterii de stat, precum și între aceste autorități, și particulari, pentru care sunt stabilite sancțiuni distincte și o procedură concretă de aplicare a lor.

**Scopul răspunderii administrative** este de a ocroti personalitatea, drepturile și interesele legitime ale persoanelor fizice și juridice, proprietatea, orânduirea de stat și ordinea publică, precum și de a depista, preveni și lichida abaterile disciplinare, contravențiile administrative, infracțiunile și consecințele lor, de a contribui la educarea autorităților publice și a funcționarilor publici în spiritul îndeplinirii (aplicării) întocmai a legilor.

Printre **particularitățile răspunderii administrative** se evidențiază următoarele:

- este o categorie distinctă a răspunderii juridice, având aceleași caracteristici ca și aceasta;
- subiectul răspunderii administrative poate fi autoritatea publică, autoritatea asimilată autorității publice și/sau funcționarii acestora;



- obiectul răspunderii administrative îl reprezintă încălcarea de către subiect atât a normelor juridice de drept administrativ cât și ale altor ramuri de drept (ecologic, financiar, al muncii, civil, penal, contravențional etc.);
- temeiul răspunderii administrative este abaterea administrativă (fapta ilicită, delictul administrativ, încălcarea regulilor de muncă), săvârșită prin acțiune sau inacțiune, care aduce atingere procesului de administrare publică;
- conținutul răspunderii administrative îl formează totalitatea normelor care stabilesc și reglementează categoriile abaterilor din domeniul administrației publice și sancțiunile administrative aplicabile;
- specificul abaterilor săvârșite de funcționarii publici constă din faptul că ele pot interveni în timpul exercitării funcției, în legătură cu exercitarea acesteia sau, pur și simplu, prin abaterea de la anumite norme care nu au o legătură directă, nemijlocită cu funcția, dar care pun sub semnul întrebării prestigiul funcționarului public;
- se manifestă prin comportament neadecvat atât între autoritățile publice, în realizarea sarcinilor puterii de stat, cât și între aceste autorități și particulari;
- se aplică față de subiecții răspunderii administrative ca o măsură de constrângere, fiind stabilite sancțiuni distincte și o procedură concretă de aplicare a lor;
- condițiile principale care atrag răspunderea administrativă sunt existența abaterii și culpa autorității publice sau a funcționarului acesteia, chiar atunci când cauza săvârșirii ei rămâne necunoscută sau când pagubele sunt create prin acte și fapte legale neculpabile;
- dreptul de aplicare a sancțiunii administrative îl au organele competente ale puterii de stat, care sunt obligate, în cazul aplicării sancțiunilor administrative, să respecte normele de drept și să activeze în limitele competenței lor.

Astfel, răspunderea administrativă dispune de propriile sale caracteristici, care o individualizează și îi oferă un loc distinct printre **formele răspunderii juridice**, și care, în funcție de natura raportului juridic încălcat, poate fi clasificată în:

- a) **răspundere juridică disciplinară** – intervine în caz de comitere a abaterilor de la disciplina muncii de către salariați, abaterile și sancțiunile respective fiind reglementate de Codul muncii și de alte acte normative ce reglementează relațiile de muncă;
- b) **răspundere juridică contravențională** – intervine în caz de comitere a contravențiilor de către persoanele fizice și juridice, contravențiile și

sancțiunile respective fiind reglementate de Codul contravențional;

- c) **răspundere juridică penală** – intervine în caz de comitere a infracțiunilor de către persoanele fizice și juridice, infracțiunile și pedepsele respective fiind reglementate de Codul penal;
- d) **răspundere juridică administrativă** – intervine în caz de încălcare a legislației de către autoritățile publice, autoritățile asimilate autorităților publice sau funcționarii acestora în timpul exercitării atribuțiilor sau în legătură cu exercitarea acestora, iar încălcările și sancțiunile respective sunt stabilite de legislația care reglementează categoria respectivă de încălcare (de drept contravențional, drept penal, drept civil, dreptul muncii etc.);
- e) **răspundere juridică civilă** – intervine în caz de producere a pagubelor/daunelor materiale și morale de către persoanele fizice și juridice, formele prejudiciilor și modalitățile de reparare a pagubelor produse fiind stabilite de Codul civil și alte acte normative ce reglementează relațiile civile;
- f) **răspundere juridică materială (patrimonială)** – intervine în caz de producere a pagubelor/daunelor materiale și morale de către salariați, formele prejudiciilor și modalitățile de reparare a pagubelor produse fiind stabilite de Codul muncii și alte acte normative ce reglementează relațiile de muncă.

Spre deosebire de răspunderea civilă și penală, cunoscute încă din antichitate, răspunderea administrativă este relativ tânără, are aproximativ două secole de când a fost instituită, anume ca rezultat al revoluțiilor burgheze franceze, ca răspundere a administrației pentru daunele aduse particularilor prin activitate ilicită. Abateri în procesul de administrare au existat întotdeauna, fiind sancționate de normele dreptului civil sau penal, după caz, dat fiind faptul că și dreptul administrativ, ca ramură distinctă, a luat naștere în perioada de democratizare a statelor [11, p.136].

Observăm că răspunderea administrativă este o formă specifică a răspunderii juridice care revine autorităților publice și funcționarilor publici pentru comiterea abaterilor disciplinare, a contravențiilor, a infracțiunilor sau pentru cauzarea de prejudicii. Astfel, **răspunderea administrativă este o instituție a dreptului administrativ care împrumută și operează cu conceptele celorlalte forme ale răspunderii juridice: disciplinare, contravenționale, penale, civile, patrimoniale**. Altfel spus, atunci când intervine răspunderea administrativă, adică răspunderea administrației de stat pentru activitate ilicită, este aplicabilă și una dintre celelalte forme ale răspunderii juridice.

Astfel, în funcție de nivelul de gravitate al con-



secințelor produse prin abaterile administrative comise de către autoritățile publice, autoritățile asimilate autorităților publice și funcționarii acestora, **formele răspunderii administrative** sunt:

- **Răspunderea administrativ-disciplinară**, care intervine în urma comiterii de către funcționarul public a unei abateri disciplinare – o formă de conduită ce se manifestă prin încălcarea cu vinovăție a obligațiilor de serviciu și a disciplinei muncii. Ea se referă numai la abaterile comise de funcționarii publici, ca persoane fizice, nu și de către autoritățile publice, ca persoane juridice.
- **Răspunderea administrativ-contravențională**, care intervine în cazul săvârșirii de către funcționarul public a unei contravenții – o faptă ilicită, comisă prin acțiune sau inacțiune, cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege, cu un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea, este prevăzută de Codul contravențional și este pasibilă de răspundere contravențională. În temeiul art.17 alin.(1) din Codul contravențional, autoritățile publice sunt exceptate de la răspunderea contravențională [3, art.17]. Codul contravențional, în Capitolul XVI, prevede 32 de contravenții care afectează activitatea autorităților publice, cum sunt: abuzul de putere sau de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, protecționismul, nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese, excesul de putere privind actele permise etc.
- **Răspunderea administrativ-penală** se aplică funcționarilor publici în cazul comiterii de către aceștia a unei infracțiuni în legătură cu exercitarea atribuțiilor ce le revin potrivit funcțiilor ocupate. În temeiul art.21 alin.(3) din Codul penal, autoritățile publice sunt exceptate de la răspunderea penală [5, art.21]. Codul penal stabilește și sancționează un șir de infracțiuni specifice care pot fi săvârșite de funcționarii publici în exercitarea funcției, printre care: coruperea pasivă și activă, traficul de influență, abuzul de putere sau de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, neglijența în serviciu, încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile de avere și interese personale, îmbogățirea ilicită, falsul în acte publice, obținerea frauduloasă a mijloacelor din fonduri externe, delapidarea mijloacelor din fonduri externe etc.
- **Răspunderea administrativ-patrimonială** intervine atunci când funcționarul public, în exercitarea atribuțiilor ce-i revin, produce pagube/daune persoanelor fizice sau juridice, inclusiv autorității publice în care activează, atât în cazul exercitării

legale a funcției publice, cât și al neîndeplinirii sau îndeplinirii defectuoase a obligațiilor. În primul caz, despăgubirile vor fi suportate de autoritatea publică, iar în celelalte cazuri, atunci când funcția nu a fost executată sau a fost executată defectuos, răspunderea patrimonială revine atât autorității publice, cât și funcționarului public respectiv. Solidaritatea răspunderii se bazează pe vina autorității publice de a nu fi ales cele mai bune persoane, capabile să exercite funcția publică respectivă, precum și în vina de a nu fi supravegheat îndeajuns activitatea acestora.

Menționăm că **răspunderea administrativă a autorităților publice survine doar sub forma răspunderii administrative patrimoniale, iar răspunderea administrativă a funcționarilor publici poate întruni toate cele patru forme, dacă abaterile sunt săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu**. Totodată, funcționarii publici pot fi trași la răspundere civilă în afara calității lor de serviciu, ca subiecți ai raporturilor de drept privat. Această din urmă situație nu exclude atragerea oricărei alte forme de răspundere juridică contravențională sau penală, dacă faptele ilicite au fost săvârșite în afara statutului de funcționar public.

Revenind la expresia „*răspundere administrativă*” utilizată în art.56 din Legea 158/2008, considerăm că în context legiuitorului a avut în vedere răspunderea contravențională a funcționarului public. Cercetările doctrinare din ultimii ani fac o delimitare clară între aceste categorii juridice. Confundarea răspunderii administrative cu răspunderea contravențională este determinată de faptul că legislația nu conține o noțiune a răspunderii administrative sau o enumerare a felurilor ei, precum și din cauza că răspunderea contravențională are un spațiu larg de aplicare, inclusiv asupra administrației publice. Faptul egalării răspunderii administrative cu cea contravențională face să rămână în afara acestei răspunderi un șir de abateri administrative cu caracter necontravențional, care vizează neîndeplinirea sau îndeplinirea defectuoasă a obligațiilor de serviciu din partea subiectelor subordonate în raporturile de drept administrativ. Majoritatea doctrinarilor în domeniu susțin că răspunderea contravențională nu este o formă tipică a răspunderii administrative, ci o formă atipică, imperfectă.

Considerăm că **utilizarea expresiei „răspundere administrativă” în art. 56 din Legea 158/2008 se datorează unei erori de formulare, fără a reprezenta neapărat intenția legiuitorului de a egala conceptul de răspundere administrativă cu cel de răspundere contravențională**. O asemenea concluzie poate fi întemeiată pe prevederea art. 23 alin. (2) din Legea



cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199 din 16.07.2010, potrivit căreia *încălcările comise în exercițiul mandatului atrag răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile legii* [7, art.23]. Totodată, considerăm că utilizarea expresiei „răspundere administrativă” în loc de „răspundere contravențională” se datorează faptului că funcționarul public a obținut statutul de subiect special al răspunderii contravenționale după intrarea în vigoare a Codului contravențional, la 31 mai 2009, în timp ce Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public a fost adoptată anterior, la 4 iulie 2008, în vigoare din 1 ianuarie 2009.

O altă formă a răspunderii administrației publice și a funcționarilor acesteia, care impune anumite clarificări, este cea de „*răspundere civilă*”.

După cum am menționat mai sus, răspunderea juridică civilă intervine în caz de producere a pagubelor/daunelor materiale și morale de către persoanele fizice și juridice, iar formele prejudiciilor și modalitățile de reparare a pagubelor produse sunt reglementate de Codul civil și de alte acte normative ce reglementează relațiile civile. De regulă, această răspundere intervine în domeniul relațiilor de drept privat, dar asta nu înseamnă că funcționarul public nu poartă răspundere pentru pagubele/daunele materiale și morale cauzate în timpul exercitării legale a funcției publice sau în caz de neîndeplinire sau îndeplinire defectuoasă a obligațiilor și atribuțiilor de serviciu.

În literatura de specialitate, expresia „răspundere civilă” a funcționarului public este considerată o instituție a dreptului administrativ atunci când paguba a fost cauzată printr-un act administrativ declarat ilegal de către instanța de contencios administrativ, fiind vorba de o răspundere administrativ-patrimonială, specifică dreptului administrativ. Totodată, expresia analizată poate fi identificată și ca o instituție a dreptului civil atunci când paguba a fost produsă printr-o faptă a funcționarului public plasată în afara atribuțiilor de serviciu, un delict civil ori printr-o infracțiune, reliefată fiind latura civilă în procesul penal [9, p.640].

Într-adevăr, termenul de „răspundere civilă” este unul foarte vast, iar unele raporturi juridice reglementate de dreptul civil sunt aplicabile și raporturilor de drept administrativ. Astfel, un funcționar public poate fi tras la răspundere civilă atât în calitatea sa de persoană fizică, ca participant la relațiile de drept privat, cât și în calitatea sa de salariat, angajat și slujitor al statului. Mai mult decât atât, în calitatea sa de salariat, răspunderea civilă a funcționarului public apare sub două aspecte, determinate de calitatea subiectului prejudiciat. Astfel, răspunderea funcționarului public poate apare atât față de persoanele fizice și juridice cu care

a interacționat în legătură cu realizarea atribuțiilor de serviciu, cât și față de autoritatea publică în care activează.

În primul caz, răspunderea funcționarului public apare în temeiul art.53 alin.(1) din Constituția RM, potrivit căruia „Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei” [1, art.53], fiind detaliată în art.1404 din Codul civil, care dispune în alin.(1) că „Prejudiciul cauzat printr-un act administrativ ilegal sau nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcție de răspundere din cadrul ei se repară integral de autoritatea publică. Persoana cu funcție de răspundere va răspunde solidar în cazul intenției sau culpei grave” [2, art.1404], precum și în alte acte normative cu caracter civil.

În cel de al doilea caz, principalul izvor va fi Codul muncii (art.333-347), care dispune în art.333 alin.(1) că „Salariatul este obligat să repare prejudiciul material cauzat angajatorului, dacă prezentul cod sau alte acte normative nu prevăd altfel” [4, art.333]. Menționăm că răspunderea funcționarului public față de autoritatea publică în care activează este reglementată atât de actele normative ce reglementează activitatea funcționarilor publici, cât și de prevederile legislației civile.

Pentru a facilita distincția între aceste două forme de răspundere ale funcționarului public, recomandăm utilizarea în context a conceptului de „răspundere materială” a salariatului pentru prejudiciul cauzat angajatorului, și invers. Astfel, răspunderea funcționarului public ce survine în temeiul Codului civil este o răspundere civilă, iar cea reglementată de Codul muncii este o răspundere materială. Ambele forme reprezintă, de fapt, o răspundere administrativ-patrimonială, denumire recomandată și în literatura de specialitate [10, p.269 și p.439]. Întru argumentarea acestei idei, A. Iorgovan se bazează pe teza naturii juridice administrative, fapt pentru care răspunderea patrimonială a organelor administrative de stat a fost calificată ca o formă a răspunderii în dreptul administrativ – răspunderea administrativ-patrimonială [8, p.210].

În ceea ce privește natura juridică a răspunderii patrimoniale a administrației publice (este o formă a răspunderii civile sau a celei administrative), cu o poziție clară și argumentată vine autorul A. Trăilescu, care menționează următoarele: chiar dacă răspunderea patrimonială a administrației publice este supusă și unor reguli de drept comun, anumite reguli juridice specifice o diferențiază de răspunderea civilă delictuală, și anume:

- ea este o răspundere izvorâtă din actele administrației publice emise în regim de putere publică (de drept public);
- la baza răspunderii patrimoniale a administrației publice stă prezumția de culpă a autorității publice emitente a actului ilegal sau a refuzului nejustificat de a rezolva o cerere privitoare la un drept sau interes legitim;
- acțiunea de despăgubire este de competența instanței de contencios, fiind, de regulă, accesorie acțiunii directe în anularea unui act administrativ sau împotriva refuzului nejustificat al unei autorități publice de a rezolva cererea reclamantului privitoare la un drept sau interes legitim al său;
- acțiunea în despăgubiri fiind, de regulă, accesorie celei principale în contencios administrativ, urmează scopul acestei acțiuni” [12, p.399-400].

Întru argumentarea poziției enunțate relevante sunt și prevederile art.53 alin.(2) din Constituția RM, care prevede că „Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate ...” [1, art.53].

Reieșind din formele răspunderii juridice menționate supra, **considerăm oportună redenumirea conceptului de răspundere „civilă” a funcționarului public în cea de răspundere „patrimonială”, pentru a cuprinde și conceptul de răspundere „materială” a funcționarului public, reglementată de legislația muncii.** Or, funcționarul public are, alături de calitatea de reprezentant al statului, și cea de salariat.

Încă un aspect, legat de prevederea art.56 din Legea 158/2008, pe care dorim să-l scoatem în evidență vizează ordinea în care sunt enumerate formele răspunderii administrative ale funcționarului public. Considerăm importantă reordonarea formelor răspunderii în funcție de nivelul de gravitate al consecințelor produse prin abaterile administrative comise de către funcționarii publici, în ordine crescândă, și anume: răspundere disciplinară, contravențională, penală și patrimonială. Menționăm că răspunderea patrimonială poate însoți oricare dintre celelalte forme ale răspunderii administrative, adică poate fi aplicată ca răspundere complementară, de aceea considerăm că locul ei este la finalul listei.

**ÎN CONCLUZIE, considerăm oportună modificarea și expunerea art.56 din Legea 158/2008 într-o nouă redacție, cu următorul cuprins: „Pentru încăl-**

**careia îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru contravențiile sau infracțiunile săvârșite, pentru pagubele materiale pricinuite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, contravențională, penală, patrimonială în condițiile legii.**

#### Referințe bibliografice:

##### Acte legislative

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1.
2. Codul civil al Republicii Moldova. Nr.1107 din 6 iunie 2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr.82-86/661. În vigoare din 12 iunie 2003.
3. Codul contravențional al Republicii Moldova. Nr.218-XVI din 24.10.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009, nr.3-6/15. În vigoare din 31 mai 2009.
4. Codul muncii al Republicii Moldova. Nr.154-XV din 28 martie 2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2003, nr.159-162/648. În vigoare începând cu 1 octombrie 2003.
5. Codul penal al Republicii Moldova. Nr.985-XV din 01.04.2002. Republicat în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009, nr.72-74/195. În vigoare începând cu 12 iunie 2003.
6. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr.158-XVI din 04.07.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, nr.230-232/840. În vigoare începând cu 1 ianuarie 2009.
7. Legea Republicii Moldova cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Nr.199 din 16.07.2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2010, nr.194-196/637. În vigoare începând cu 5 octombrie 2010.

##### Literatură de specialitate

8. Iorgovan A. *Drept administrativ și știința administrației: activitatea, răspunderea, controlul, perfecționarea (curs pentru anul II)*. București: Tipografia Universității București, 1989. 352 p.
9. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ. Vol. I. Ediția a IV-a*. București: ALL Beck, 2005. 680 p.
10. Guțuleac V. *Drept administrativ*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013. 600 p.
11. Orlov M., Belecciu Ș. *Drept administrativ: pentru uzul studenților*. Chișinău: Elena-V.I., 2005. 270 p.
12. Trăilescu A. *Drept administrativ. Ediția a IV-a*. București: C.H. Beck, 2010. 432 p.

