TEMA 1

INTRODUCERE. NOȚIUNI. IZVOARE JURIDICE

1.1. Obiectul disciplinei

Disciplina *Răspunderea penală în administrația publică* se situează la intersecția a două ramuri de drept care, în mod obișnuit, sunt studiate separat: dreptul penal, ramură de drept public care stabilește faptele ce constituie infracțiuni și sancțiunile aplicabile, și dreptul administrativ, care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice, statutul personalului acesteia și regimul actelor administrative.[1]

Punctul de întâlnire este *funcționarul public* – sau, mai exact, persoana care exercită o funcție publică ori un serviciu de interes public. Această persoană se află într-o dublă poziție față de legea penală:

- este **destinatar calificat** al unui număr semnificativ de norme de incriminare, care îi sunt aplicabile exclusiv sau care îi agravează răspunderea tocmai în considerarea calității sale (infracțiunile de corupție, cele de serviciu, falsul intelectual, omisiunea sesizării);
- este **beneficiar al unei protecții penale sporite**, în considerarea autorității pe care o exercită (infracțiunile contra autorității, în special ultrajul).

Obiectul disciplinei nu este, așadar, dreptul penal în ansamblul său, ci acel segment al dreptului penal și al procedurii penale care se activează atunci când o faptă este săvârșită de un funcționar public, împotriva unui funcționar public sau în legătură cu exercitarea unei funcții publice.

1.2. Răspunderea juridică a funcționarului public – formele ei

Codul administrativ (O.U.G. nr. 57/2019) consacră un regim al răspunderii funcționarului public care cuprinde patru forme, susceptibile de a se cumula:[2]

---

[1] Pentru dezvoltări, a se vedea C. Mitrache, Cr. Mitrache, *Drept penal român. Partea generală*, ed. a V-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2023; L.V. Lefterache, *Drept penal. Partea generală. Curs pentru studenții anului II*, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2021.

[2] Pentru o analiză dedicată formelor răspunderii juridice a funcționarului public și corelației dintre ele, a se vedea B. Bodea, *Elemente de drept și procedură penală privitoare la antrenarea răspunderii penale a funcționarului public*, Ed. Hamangiu, București, 2020.

a) Răspunderea disciplinară. Intervine pentru încălcarea cu vinovăție a îndatoririlor de serviciu și a normelor de conduită. Sancțiunile sunt administrative (mustrare scrisă, diminuarea drepturilor salariale, retrogradare, destituire din funcția publică). Se stabilește de autoritatea sau instituția publică, de regulă la propunerea comisiei de disciplină.

b) Răspunderea contravențională. Intervine pentru fapte săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile de serviciu care sunt calificate drept contravenții. Sancțiunea este, tipic, amenda contravențională.

c) Răspunderea civilă (patrimonială). Are ca obiect repararea prejudiciului cauzat autorității ori instituției publice sau terților. Se angajează pentru pagube produse din vinovăția funcționarului, pentru sume nedatorate încasate și pentru daunele plătite de autoritate terților în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive.

d) Răspunderea penală. Intervine pentru infracțiuni săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției. Este forma cea mai gravă de răspundere și singura care poate atrage pedepse privative de libertate, precum și interzicerea dreptului de a mai ocupa o funcție publică.

Raportul dintre forme. Regula este a **cumulului**, nu a alternativității: aceeași faptă poate atrage simultan răspunderea disciplinară, civilă și penală, întrucât fiecare protejează valori diferite și urmărește finalități diferite. Principiul *ne bis in idem*, consacrat de art. 6 C. proc. pen. și de art. 4 din Protocolul nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului, se opune unei duble sancționări *de natură penală* pentru aceeași faptă; potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (criteriile *Engel*), o sancțiune formal administrativă poate fi calificată ca "penală" în sens convențional dacă are caracter represiv și o severitate suficientă. Aceasta este o problemă reală în materie contravențională, dar mai puțin în materie disciplinară, unde sancțiunea vizează raportul de serviciu, iar nu ordinea publică generală.[3]

Suspendarea procedurii disciplinare. Atunci când fapta funcționarului public a fost sesizată și ca abatere disciplinară, și ca infracțiune, procedura angajării răspunderii disciplinare se suspendă până la dispunerea clasării ori

---

[3] Asupra criteriilor *Engel* și a incidenței principiului *ne bis in idem* în raportul dintre sancțiunea administrativă și cea penală, a se vedea M. Udroiu, *Sinteze de procedură penală. Partea generală*, vol. I-II, ed. a 6-a, Ed. C.H. Beck, București, 2025; D.M. Morar (coord.), *Codul de procedură penală în jurisprudența Curții Constituționale. Comentarii pe articole*, Ed. Hamangiu, București, 2021, comentariul art. 6 C. proc. pen.

renunțării la urmărirea penală sau până la data la care instanța judecătorească dispune achitarea, renunțarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei ori încetarea procesului penal. Rațiunea este evitarea unor constatări contradictorii asupra acelorași fapte.[4]

1.3. Noțiunea de răspundere penală

Răspunderea penală este raportul juridic de conflict, născut prin săvârșirea infracțiunii, între stat și infractor, în temeiul căruia statul are dreptul de a trage la răspundere pe cel vinovat, iar acesta are obligația de a suporta consecințele faptei sale.[5]

Textul-cheie este **art. 15 alin. (2) C. pen.**: *"Infracțiunea este singurul temei al răspunderii penale."* Consecințele acestei formulări sunt fundamentale pentru administrație:

- nicio abatere disciplinară, oricât de gravă, nu poate genera prin ea însăși răspundere penală, dacă fapta nu întrunește trăsăturile infracțiunii;
- nicio încălcare a unui regulament intern, a unui ordin al superiorului sau a unei norme de conduită nu este, prin sine, infracțiune;
- reciproc, dispunerea unei sancțiuni disciplinare nu prejudecă existența infracțiunii, iar absența unei sancțiuni disciplinare nu o exclude.

Răspunderea penală are caracter **personal** – se angajează numai față de cel care a săvârșit infracțiunea, în calitate de autor, coautor, instigator sau complice (art. 174 C. pen.) – și este **individualizată**, în sensul că pedeapsa se stabilește în raport cu gravitatea concretă a faptei și cu periculozitatea infractorului (art. 74 C. pen.).

1.4. Principiile fundamentale incidente

Legalitatea incriminării și a pedepsei (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) – art. 1 și art. 2 C. pen. Legea penală prevede faptele care constituie

---

[4] Pentru raportul dintre răspunderea disciplinară și cea penală în cazul profesiilor supuse unui statut special, a se vedea I. Gârbuleț, *Tratat privind răspunderea disciplinară a magistraților*, Ed. Universul Juridic, București, 2020.

[5] Pentru definirea răspunderii penale ca raport juridic penal de conflict, a se vedea C.A. Domocoș, *Drept penal. Partea generală. Curs universitar*, Ed. Universul Juridic și Ed. Pro Universitaria, București, 2026; C. Mitrache, Cr. Mitrache, *Drept penal român. Partea generală*, ed. a V-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2023.

infracțiuni; nicio persoană nu poate fi sancționată penal pentru o faptă care nu era prevăzută de legea penală la data când a fost săvârșită. Corelativ, nu se poate aplica o pedeapsă care nu era prevăzută la data faptei, iar pedeapsa nu poate fi stabilită în afara limitelor generale.[6]

Pentru administrație, principiul legalității are o consecință practică decisivă: **textul de incriminare este de strictă interpretare**. El nu poate fi extins prin analogie asupra unor fapte pe care legiuitorul nu le-a avut în vedere. Curtea Constituțională a aplicat riguros acest principiu în materia abuzului în serviciu, prin Decizia nr. 405/2016, restrângând sfera "încălcării atribuțiilor de serviciu" la încălcarea unor dispoziții cuprinse în legi, ordonanțe sau ordonanțe de urgență – excluzând, așadar, hotărârile de Guvern, ordinele de ministru, regulamentele interne și fișa postului ca surse autonome ale ilicitului penal.

Aplicarea legii penale în timp – art. 3-7 C. pen. Legea penală se aplică infracțiunilor săvârșite în timpul cât ea se află în vigoare (art. 3). Excepțiile sunt: legea de dezincriminare (art. 4), care se aplică retroactiv și face să înceteze executarea pedepselor și toate consecințele penale ale condamnării; legea penală mai favorabilă intervenită până la judecarea definitivă (art. 5); și legea penală mai favorabilă intervenită după judecarea definitivă (art. 6). Curtea Constituțională a stabilit că art. 5 este constituțional numai în măsura în care nu permite combinarea prevederilor din legi succesive – regula aplicării *globale*, iar nu pe instituții autonome, a legii mai favorabile.

Această materie a cunoscut în ultimii ani o instabilitate semnificativă în privința **prescripției răspunderii penale**. Prin Decizia nr. 297/2018 și apoi prin Decizia nr. 358/2022, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea soluției legislative privind întreruperea cursului prescripției, iar Înalta Curte de Casație și Justiție, prin **Decizia nr. 67/2022** (recurs în interesul legii), a stabilit că normele referitoare la întreruperea cursului prescripției sunt norme de drept penal material, supuse principiului activității legii penale prevăzut de art. 3 C. pen., cu excepția dispozițiilor mai favorabile, potrivit principiului *mitior lex*. Consecința practică: pentru fapte săvârșite în intervalul cuprins între aceste decizii, cursul prescripției nu a fost susceptibil de întrerupere, ceea ce a

---

[6] Asupra conținutului principiului legalității incriminării și a exigențelor de *lex certa* și *lex praevia*, a se vedea M.A. Hotca, „Reflectarea principiilor dreptului penal în Codul penal în vigoare", în *Dreptul* nr. 12/2021; Fl. Streteanu, D. Nițu, *Drept penal. Partea generală. Curs universitar*, vol. I-II, Ed. Universul Juridic, București, 2014-2018.