

## **I. EDITORIAL**

### **INDEPENDENȚA FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN INTERPREȚAREA ȘI APLICAREA LEGII**



*dr. Gheorghe Dobrican*

Prof. univ. Facultatea de Drept și Științe Administrative  
Universitatea Ecologică București

#### **Abstract**

*The independency or autonomy of public servants in construing and applying the law is warranted by the Constitution or by law.*

*By virtue of the independency or autonomy, public servants construe and apply the law according to the own beliefs, being entitled to reject any interference from authorities or persons.*

*Errors of public servants in the process of construing and applying the law can result in their non-criminal legal liability, if the conditions of such legal liability are fulfilled, as the case may be, civil tort or contract, disciplinary, material, taxation or contravention liability, in no case criminal liability for the offence of abuse of office provided by art. 297 par.1 from the Criminal law.*

**Keywords:** *public servant; independency or autonomy in construing and applying the law; errors in the process of construing and applying the law; legal liability of the public servant.*

Pentru ca funcționarii publici propriu-zisi și funcționarii publici asimilați să-și poată îndeplini obligațiile de serviciu, prin Constituție sau lege, li se garantează deplina independență sau autonomie în interpretarea și aplicarea legii.

Spre exemplu, judecătorii care fac parte din categoria funcționarilor publici propriu-zisi, „... sunt independenți și se supun numai legii” (art. 124 alin. 3 din Constituție).

La fel, notarii publici, asimilați funcționarilor publici, au prin art. 3 alin. 1, teza a II-a din Legea nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale, republicată<sup>1</sup> ... statutul unei funcții autonome”. Or, cuvântul autonom are, potrivit

---

<sup>1</sup> În M. Of. nr. 444 din 18 iunie 2014.

Dicționarului explicativ al limbii române (DEX), înțelesul „care este liber, care nu depinde de nimeni?”.

De asemenea, funcționarilor publici propriu-zis li se garantează independența în interpretarea și aplicarea legii prin art. 43 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată<sup>3</sup>, care prevede că „Funcționarii publici au obligația să își îndeplinească cu profesionalism, imparțialitate și în conformitate cu legea îndatoririle de serviciu și să se abțină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici”.

Independența sau autonomia în interpretarea și aplicarea legii este garantată funcționarilor publici prin Constituție sau lege pentru ca aceștia să-și poată îndeplini obligațiile de serviciu potrivit propriei convingeri și pentru ca să fie la adăpost de orice imixtiune în activitatea lor, din partea unor autorități ori a unor persoane, precum și pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu în conformitate cu legea<sup>4</sup>.

Într-un studiu valoros s-a arătat, cu deplin temei, că „Este o cerință normală ca cei care exercită o profesie cu potențial sau vocație de reglementare statutară sau, după caz, un mandat să fie beneficiarii unei garanții că nimic nu îi împiedică să-și realizeze rolul profesional ce și l-au asumat prin acceptarea unei funcții sau demnități particulare și că le vor fi apărate integritatea socio-profesională, demnitatea de funcționari sau demnitari, raporturile instituționale cu alte autorități, etc. Din această perspectivă, statutul va avea ca obiectiv să garanteze o libertate deplină și completă de acțiune a unor persoane (funcționari publici sau demnitari) în realizarea unei activități determinate, asumată de o instituție publică, ce, potrivit Constituției sau a unei legi speciale, urmează să desfășoare un serviciu public, să asigure independența instituției și a funcționarilor publici ori a demnitarilor față de alte autorități, precum și să instituie anumite restricții de natură profesională și personală în sarcina celor care îndeplinesc funcția publică sau demnitatea respectivă<sup>5</sup>”.

În practica judiciară în materie penală, prevederile constituționale și legale exemplificate mai sus, precum și opinia din doctrină, sunt uneori ignorate, considerându-se că funcționarii publici nu sunt independenți în interpretarea și aplicarea legii.

Așa spre exemplu, inculpatul V.A. funcționar public asimilat (notar public) a fost trimis în judecată pentru săvârșirea infracțiunii de abuz în serviciu prevăzută de

---

<sup>2</sup> ACADEMIA ROMÂNĂ, Institutul de lingvistică „Iorgu Iordan”, Ed. Universul Enciclopedic, București, 1996, p. 74.

<sup>3</sup> În M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

<sup>4</sup> Gh. Dobrican, *Răspund penal judecătorești, procurorii, notarii publici, executorii judecătorești și alte persoane care desfășoară o activitate de jurisdicție pentru soluțiile pronunțate în cadrul acestei activități?*, în Dreptul nr. 6/2005, p. 142 și urm.

<sup>5</sup> I. Chelaru, C. Ionescu, *Unele aspecte teoretice privind independența și inamovibilitatea judecătorilor Curții Constituționale*, în Dreptul nr. 8/2015, p. 59.

art. 297 alin. 1 C. pen. raportat la art. 13<sup>2</sup> din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu aplicarea art. 38 C. pen.<sup>6</sup>

S-a reținut, în esență, în sarcina funcționarului public asimilat V.A., notar public, că la cererea părților a autentificat sub nr. 2524/19.08.2008, nr. 3252/23.10.2008 și nr. 805/26.03.2009, trei contracte de schimb încheiate de reprezentanții Asociației Composesoratului Foștilor Coloniști I.T., prin care s-a înstrăinat din patrimoniul composesoratului, în total 181,7112 ha teren pășune, teren neagricol, care a ajuns în patrimoniul unor persoane fizice, precum și contractul de vânzare-cumpărare autentificat sub nr. 994/30.04.2009 prin care reprezentanții Asociației Composesoratului Foștilor Urbarialiști R au înstrăinat suprafața de 199,8103 ha pășune la aceleași persoane fizice.

În rechizitoriu s-a mai reținut că autentificarea contractelor de schimb și contractului de vânzare-cumpărare de către funcționarul public asimilat V.A. s-a făcut cu încălcarea dispozițiilor imperative ale art. 26 alin. 1 din Legea nr. 1/2000, modificată prin Legea nr. 247/2005, care prevede că: „Formelor asociative de proprietate asupra terenurilor cu vegetație forestieră, pășunilor și fânețelor, obști de moșneni în devălmășie, obști răzești nedivizate, composesorate, obști de cumpărare, păduri grănicerești, păduri urbariale, comune politice, cooperative, alte comunități și forme asociative cu diferite denumiri, li se va elibera un singur titlu de proprietate, la solicitarea reprezentatului legal al acestora, cu mențiunea la titular, după caz: „obște de moșneni”, „obște de răzeși”, „composesorat”, „păduri grănicerești”, „alte asociații și forme asociative cu denumirea localității respective”, iar art. 28 alin. 6 și 7 din Legea nr. 1/2000, modificată, prevăd: „(6) Membrii formelor asociative aflați în devălmășie sau indiviziune nu pot înstrăina propriile cote-părți unor persoane din afara acestora. (7) Terenurile acestor forme asociative nu pot fi înstrăinate în nici un mod, în întregime sau în parte”.

În ceea ce îi privește pe magistrații judecătorești, care prin decizia civilă nr. 110 din 30 mai 2012 a Curții de Apel Timișoara, Secția I civilă, s-au pronunțat în sensul că, atât contractele de schimb, cât și contractul de vânzare-cumpărare, au fost încheiate și autentificate cu respectarea legii, în rechizitoriu se arată că împotriva lor s-a dispus extinderea și începerea urmăririi pentru săvârșirea infracțiunii de abuz în serviciu prevăzută de art. 297 alin. 1 C. pen. raportat la art. 13<sup>2</sup> din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, dispunându-se disjungerea cauzei pentru această infracțiune, urmând ca cercetările să fie continuate într-un dosar penal nou.

Pentru motivele pe care le voi arăta în cele ce urmează, consider că soluțiile, de a dreptul sinistre, din rechizitoriu, sunt ilegale.

**Chiar dacă reținerea din rechizitoriu ar fi întemeiată, în sensul că prin art. 26 alin. 1 și 28 alin. 6 și 7 din Legea nr. 1/2000<sup>7</sup>, s-a instituit interdicția înstrăinării**

<sup>6</sup> Rechizitoriul din 6 aprilie 2016 emis în dosarul nr. 95/P/2014 de către DNA - Serviciul Teritorial Timișoara.

<sup>7</sup> Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii nr. 169/1997 a fost publicată în M. Of. nr. 8 din 12 ianuarie 2000.

**pășunilor, din moment ce faptele imputate funcționarilor publici judecători și funcționarului public asimilat (notarului public) nu sunt incriminate, nu poate fi angajată răspunderea penală a acestora pentru infracțiunea de abuz în serviciu prevăzută de art. 297 alin. 1 C. pen. raportat la art. 13<sup>2</sup> din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.** În acest sens, celebrul profesor Vintilă Dongoroz, cel mai mare specialist în dreptul penal, până în zilele noastre, recurgând la o cercetare interdisciplinară aprofundată a arătat că față de dificultățile ivite în diferențierea ilicitului penal de ilicitul extra-penal și multitudinea opiniilor exprimate în doctrină, pentru a se evita orice greșeală, cu consecințe grave asupra autorului faptei ilicite, se impune să se adopte „... criteriul formal (normativ) al naturii sancțiunii în sensul că, în dreptul pozitiv, se consideră ilicit penal orice fapt, pentru care normele juridice prevăd o pedeapsă și ilicitul extra-penal orice faptă, pentru care se prevede o sancțiune pur reparatorie”<sup>8</sup>. **Dacă se apreciază că, într-adevăr, prin art. 26 alin. 1 și art. 28 alin. 6 și 7 din Legea nr. 1/2000 se interzice înstrăinarea pășunilor, cele trei contracte de schimb și contractul de vânzare-cumpărare sunt lovite de nulitate absolută potrivit art. 966 și art. 968 din vechiul Cod civil în vigoare la data autentificării lor, ceea ce va atrage sancțiunea civilă a anulării acestora și nicidecum o pedeapsă.**

Prin soluțiile din rechizitoriu, funcționarilor publici li se ignoră și independența sau autonomia garantată acestora prin Constituție sau lege în interpretarea și aplicarea legii<sup>9</sup>.

În cauză, funcționarul public asimilat V.A., notar public, prevalându-se de art. 3 alin. 1, teza a II-a din Legea nr. 36/1995, republicată, prin care i se garantează autonomia în interpretarea și aplicarea legii, a autentificat cele trei contracte de schimb și contractul de vânzare-cumpărare, ce au avut ca obiect pășuni, considerând că prin art. 26 alin. 1 și art. 28 alin. 6 și 7 din Legea nr. 1/2000, modificată prin Legea nr. 247/2005<sup>10</sup>, nu este interzisă înstrăinarea acestora.

De asemenea, funcționarii publici propriu-ziși, respectiv judecătorii, în temeiul art. 124 alin. 3 din Constituție prin care li se garantează independența în interpretarea și aplicarea legii, au statuat că „Din art. 28 și din întregul capitol 3 al Legii nr. 1/2000, rezultă că sunt avute în vedere terenurile forestiere, deci și interdicția de înstrăinare vizează numai terenurile forestiere”.

În dezacord cu interpretarea și aplicarea art. 26 alin. 1 și art. 28 alin. 6 și 7 din Legea nr. 1/2000, făcută în mod corect și în opinia noastră, de judecătorii independenți și de funcționarul public asimilat, autonom, prin rechizitoriu se

---

<sup>8</sup> V. Dongoroz, *Dreptul penal*, București, 1939, p. 23.

<sup>9</sup> Din păcate asemenea soluții nu sunt singulare. Pentru alte exemplificări, a se vedea Gh. Dobrican, *Calificarea penală greșită a unor fapte imputate notarilor publici*, <http://www.universuljuridic.ro>.

<sup>10</sup> Legea nr. 247 din 19 iulie 2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente a fost publicată în M. Of. nr. 653 din data de 22 iulie 2005.

reține că acestor prevederi li s-a dat o interpretare și o aplicare restrictivă cu toate că sunt aplicabile și pentru terenurile pășuni și nu numai pentru terenurile forestiere.

**Este evident că prin soluțiile din rechizitoriu, funcționarilor publici propriu-zisi, respectiv judecătorilor și funcționarului public asimilat li s-a ignorat independența sau autonomia în interpretarea și aplicarea legii, în vederea îndeplinirii sarcinilor profesionale.** De fapt, prin soluțiile din rechizitoriu se ignoră însăși prevederile constituționale și legale prin care funcționarilor publici li se recunoaște independența și autonomia în interpretarea și aplicarea legii.

Dacă se acceptă soluțiile din rechizitoriu, funcționarilor publici de toate categoriile, li se întind o capcană, deoarece, deși prin Constituție sau lege li se garantează independența și autonomia în interpretarea și aplicarea legii, potrivit convingerii intime, răspund, culmea, penal cu privire la modul de interpretare și aplicare a legii și pentru soluțiile adoptate?!

**Prin soluțiile din rechizitoriu, singurii funcționari independenți, intangibili și infailibili în interpretarea și aplicarea legii sunt funcționarii procurori, interpretare de la care toți ceilalți funcționari publici nu se pot abate.** Ca urmare, pentru ca funcționarii publici, de toate categoriile, să nu fie subiecți ai infracțiunii de abuz în serviciu prevăzută de art. 297 alin. 1 C. pen. raportat la art. 13<sup>2</sup> din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, ar trebui să ceară aprobarea procurorilor și eventual și ale partenerilor cu privire la modul cum să interpreteze și să aplice legea, în vederea îndeplinirii obligațiilor de serviciu, ceea ce ar îngreuna în mod evident întreaga activitate economică și socială. De altfel, este de notorietate că mulți funcționari publici din serviciile publice, de teamă ca interpretarea și aplicarea legii să nu fie considerată infracțiune de corupție, se abțin de la îndeplinirea unor obligații de serviciu.

Mai nou, în reglementarea actuală, care este mai represivă decât reglementarea din perioada de început a statului socialist, s-a reușit performanța unică de a se incrimina, culmea, soluțiile date de funcționarii publici în procesul de interpretare și aplicare a legii.

Datorită unor reglementări legale echivoce, confuze, paralele și contradictorii este posibil ca funcționarii publici să soluționeze diferit anumite probleme de drept sau pur și simplu din eroare.<sup>11</sup> De aceea, am arătat că „... atât în legislația din țara noastră, cât și în legislația altor țări, nu a fost incriminată soluția greșită dată în interpretarea și aplicarea legii de către funcționarii publici propriu-zisi, funcționarii asimilați și funcționarii privați<sup>12</sup>”.

**Prin neincriminarea unor fapte imputate funcționarilor publici nu înseamnă că aceștia nu vor răspunde juridic, dacă sunt îndeplinite condițiile răspunderii**

---

<sup>11</sup> Gh. Dobrican, *Critica reglementărilor paralele și contradictorii ale unor instituții juridice*, <http://www.universuljuridic.ro>.

<sup>12</sup> Gh. Dobrican, *Infracțiunea de abuz în serviciu în lumina Deciziei Curții Constituționale nr. 405/2016*, în *Dreptul* nr. 2/2017, p. 23.

**juridice. În acest sens, prin Decizia nr. 405/2016<sup>13</sup> a Curții Constituționale se exemplifică răspunderea potrivit Codului muncii, a Legii nr. 554/2004 privind Contenciosul administrativ, răspunderea delictuală, conform art. 1349 alin. 1 și 2 din Codul civil (paragraful 77 din Decizie).**

Față de cele arătate mai sus, este limpede că fapta funcționarului public, neincrimată de lege, nu constituie un „ilicit penal” de natură să atragă o pedeapsă penală, ci o faptă ilicită extrapenală care va atrage o sancțiune reparatorie, după caz, civilă delictuală sau contractuală, disciplinară, materială, fiscală sau contravențională, dacă sunt întrunite condițiile unei asemenea forme de răspundere juridică.

---

<sup>13</sup> Publicată în M. Of. nr. 517 din 08 iulie 2016.