

Unele precizări privind căile de atac în dreptul disciplinar special

Lect. univ. dr. **Cătălin VASILE**¹
Prep. univ. **Ana Maria MĂCĂRESCU**²

Rezumat

Studiul nostru își propune a analiza procedura de contestare a sancțiunilor disciplinare aplicate anumitor categorii de personal, pornind de la reglementarea generală potrivit căreia orice decizie de sancționare disciplinară poate fi atacată la instanțele judecătorești indiferent de gravitatea sancțiunii aplicate. Avem aici în vedere reglementările speciale aplicabile cadrelor didactice, polițiștilor, funcționarilor publici, militarilor, precum și magistraților.

Cuvinte-cheie: sancțiune disciplinară, contestație, cadre didactice, polițiști, funcționari publici, magistrați

Potrivit art. 268 alin. 3 și 5 din Codul muncii, decizia de sancționare se comunică salariatului în cel mult 5 zile calendaristice de la data emiterii, produce efecte de la data comunicării și poate fi contestată de salariat la instanțele judecătorești competente în termen de 30 zile calendaristice de la data comunicării³. *Per a contrario*, orice decizie de sancționare disciplinară poate fi atacată la instanțele judecătorești indiferent de gravitatea sancțiunii aplicate. Este important de stabilit că exercitarea căii de atac de către cel sancționat nu suspendă executarea sancțiunii disciplinare⁴.

Pentru anumite categorii de personal sancțiunile disciplinare pot fi contestate pe cale ierarhică. Un exemplu elocvent în acest sens este prevăzut de art. 280 alin. 8 din noua Lege a educației naționale nr. 1/2011 care prevede că, în *învățământul* preuniversitar, decizia de sancționare poate fi contestată în termen de 15 zile de la comunicare la *colegiul de disciplină* de pe lângă inspectoratul școlar, de către persoanele sancționate încadrate în unitățile de învățământ, respectiv la *Colegiul central de disciplină* al Ministerului Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului de către personalul de conducere, de îndrumare și de control din inspectoratele școlare și din Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, care a fost sancționat. În continuare, legiuitorul stipulează că dreptul persoanei sancționate de a se adresa instanțelor judecătorești este garantat. Totuși, aceasta nu presupune că plângerea adresată colegiului (central) de disciplină este

¹ Cătălin Vasile, Academia de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”, catalin.vasile@academiadepolitie.ro

² Ana Maria Măcărescu, Academia de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”, ana.macarescu@academiadepolitie.ro

³ Prevederile sunt în deplină concordanță cu art. 283 alin. 1 lit. b, potrivit căruia *cererile în vederea soluționării unui conflict de muncă pot fi formulate (...) în termen de 30 de zile calendaristice de la data în care s-a comunicat decizia de sancționare disciplinară.*

⁴ Traian Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, Editura Universul Juridic, București, 2010, p. 732.

de natură a înlătura sau a condiționa dreptul persoanei sancționate de a se adresa instanțelor judecătorești, întrucât acest drept este garantat de alin.10 al aceluiași text legal. În ceea ce privește personalul didactic și de cercetare din învățământul superior, deși legea nu face niciun fel de precizare în acest sens, suntem de părere că persoanele sancționate pot contesta decizia de sancționare la *senatul universității* pentru sancțiunile constând în avertisment scris sau diminuarea salariului de bază, cumulat, când este cazul, cu indemnizația de conducere, de îndrumare și de control și la *Colegiul central de disciplină* al Ministerului Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului pentru celelalte sancțiuni (suspendarea, pe o perioadă determinată de timp, a dreptului de înscriere la un concurs pentru ocuparea unei funcții didactice superioare ori a unei funcții de conducere, de îndrumare și de control, ca membru în comisii de doctorat, de masterat sau de licență; destituirea din funcția de conducere din învățământ; desfacerea disciplinară a contractului de muncă). Aplicând prin analogie prevederile art. 280 alin. 8, termenul în care poate fi formulată contestația este tot de 15 zile de la data comunicării deciziei de sancționare.

Împotriva sancțiunilor disciplinare, *polițistul* nemulțumit de sancțiunea disciplinară aplicată se poate adresa, prin cerere scrisă, șefului ierarhic superior celui care a aplicat sancțiunea în termen de 5 zile de la luarea la cunoștință sau de la data comunicării⁵. Potrivit art. 61 alin. 2 din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului *împotriva sancțiunilor aplicate și a deciziilor nefavorabile, polițistul nemulțumit se poate adresa Corpului Național al Polițiștilor*, printre atribuțiile căruia numărându-se și reprezentarea intereselor polițiștilor împotriva cărora au fost dispuse sancțiuni⁶. Asupra contestației, șeful ierarhic superior se pronunță, în termen de 15 zile, prin decizie motivată prin care poate dispune, în temeiul art. 66 alin. 3 din Ordinul M.A.I. nr. 400/2004 privind regimul disciplinar al personalului din Ministerul Administrației și Internelor:

- respingerea contestației ca tardiv introdusă sau neîntemeiată și menținerea sancțiunii aplicate;
- admiterea contestației și aplicarea unei sancțiuni mai ușoare decât cea dispusă de șeful unității;
- reanalizarea cazului de către un nou Consiliu de disciplină, urmând ca încheierea acestuia să fie înaintată în termen de 3 zile lucrătoare;
- admiterea contestației și anularea dispoziției de sancționare.

În acest context legislativ, invocăm art. 7 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ⁷ potrivit căruia *înainte de a se adresa instanței de*

⁵ Art. 61 alin. 1 din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului coroborat cu art. 65 alin. 1 din Ordinul M.A.I. nr. 400/2004 privind regimul disciplinar al personalului din Ministerul Administrației și Internelor.

⁶ Art. 50 lit. d din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului.

⁷ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu ultimele modificări și completări aduse de Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 714 din 26 octombrie 2010).

*contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, (...) revocarea, în tot sau în parte, a acestuia*⁸. Textul legal este de ordine publică și deci, imperativ, aspect ce rezultă din formularea „*trebuie să solicite*”, cât și din interesul ocrotit⁹. Însă aici, interesul vizează, așa cum s-a statuat în practica judiciară, limitarea numărului litigiilor cu care sunt sesizate instanțele de contencios administrativ prin satisfacerea cererilor petiționarilor în această fază premergătoare, în limitele permise de legea aplicabilă, de către însăși autoritatea emitentă a actului contestat¹⁰. Cu alte cuvinte, ca regulă, legiuitorul nu a lăsat la latitudinea părții interesate sau a ambelor părți să stabilească dacă efectuează sau nu procedura prealabilă, ci a condiționat sesizarea instanței de îndeplinirea ei. Fiind o condiție a declanșării procedurii judiciare, procedura prealabilă reprezintă de fapt o îngădire a dreptului la acțiune în sens material, iar nu a dreptului la acțiune în sens procesual care este garantat prin art. 21 din Constituție¹¹. Având în vedere aceste argumente, nu putem fi de acord cu soluția respingerii ca prematură¹² a excepției plângerii prealabile deoarece este vorba despre absența unei condiții de exercițiu a acțiunii. Soluția prematurității este corectă atunci când nu s-a născut dreptul la acțiune. Și, dacă în materia contenciosului administrativ dreptul la acțiune se naște fie de la data comunicării soluției de către autoritatea emitentă sau autoritatea ierarhic superioară sesizată, fie la expirarea termenului legal în care trebuia rezolvată reclamația, exercitarea acțiunii înainte de aceste date justifică această soluție. Însă, pentru neparcurgerea procedurii prealabile, marea majoritate a autorilor și a practicii judiciare optează

⁸ Această prevedere legală reprezintă norma specială în raport cu dispozițiile procesuale care au un caracter general. Totuși, corelația normei procesual civile nu trebuie analizată doar în prisma raportului normă generală – normă specială, ci prin raportare la celelalte norme procesual-civile care reglementează elementele de conținut ale procedurii prealabile, respectiv ale cererii de sesizare a instanței de contencios administrativ. Oliviu Puie, *Recursul administrativ și jurisdicțional*, Editura Universul Juridic, București, 2007, p. 16-17.

⁹ Viorel Mihai Ciobanu, *Nota II* la decizia nr. 416/19.04.1995 a Curții Supreme de Justiție în Revista Dreptul nr. 10/1997, p. 106-108. Cu toate acestea, se apreciază că ar fi fost mai util să se păstreze soluția oferită de Legea nr. 1/1967, sub imperiul căreia, în cazurile în care autoritatea administrativă refuză să satisfacă cererea referitoare la un drept recunoscut de lege sau nici măcar nu răspunde, să nu mai fii obligat să te adresezi autorității respective, expunându-i aceleași atitudini. În asemenea situații, procedura prealabilă administrativă nu face decât să prelungească abuzul autorității administrative. A se vedea, Viorel Mihai Ciobanu, *Tratat teoretic și practic de procedură civilă*, vol. II, Editura Național, București, 1997, p. 11, nota 14.

¹⁰ Înalta Curte de Casație și Justiție, completul de 9 judecători, decizia nr. 258/2004, www.scj.ro.

¹¹ Textul constituțional reglementează *Accesul liber la justiție*, iar potrivit alin. 1 *orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime*.

¹² A se vedea în practica judiciară, pentru respingerea ca prematură în cazul neîndeplinirii procedurii prealabile, Curtea de Apel Timișoara, decizia civilă nr. 30/1996 în Revista Dreptul nr. 11/1996, p. 121 și Curtea de Apel Brașov, sentința civilă nr. 65/1999 în Culegere de practică judiciară 1999, p. 237-238, iar în doctrină, V. Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român*, Editura All Beck, ediția a II-a, 1998, p. 198.

pentru respingerea ei ca inadmisibilă¹³. Atât actualul Cod de procedură civilă (art. 109 alin. 3), cât și noul Cod de procedură civilă – Legea nr. 134/2010 (art. 188 alin. 2) statuează că neîndeplinirea procedurii prealabile poate fi invocată pe cale de excepție numai de către pârât, prin întâmpinare, sub sancțiunea decăderii. Dat fiind caracterul normelor juridice analizate, excepția lipsei procedurii prealabile este o excepție absolută, cu un regim juridic ce derogă de la cel comun¹⁴, în sensul că poate fi invocată *numai de către pârât, prin întâmpinare*. Nerespectarea prevederii legale duce la decăderea pârâtului din dreptul de a mai ridica excepția.

Conchidem că și parcurgerea procedurii contestației adresate șefului ierarhic superior celui care a dispus sancțiunea disciplinară este obligatorie pentru polițistul nemulțumit de sancțiunea aplicată. Utilizarea de către legiuitor a formulărilor de genul „sancțiunea disciplinară poate fi contestată” sau „polițistul poate contesta sancțiunea disciplinară” nu este de natură a imprima un caracter facultativ procedurii prealabile, ci consacră neîndoiește principiul disponibilității în materia contestării actului administrativ de sancționare disciplinară.

În doctrină¹⁵, s-a considerat că, în mod generic, procedura prealabilă este o șansă atât pentru autoritățile publice, astfel încât acestea să își poată revoca actul și să nu fie obligate să participe la un proces, cât și pentru cel vătămat care va putea să-și ocrotească dreptul sau interesul legitim pe cale administrativă, evitând sesizarea instanței judecătorești.

Polițistul nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, în temeiul art. 61 alin. 3 din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului și art. 67 din Ordinul M.A.I. nr. 400/2004 privind regimul disciplinar al personalului din Ministerul Administrației și Internelor. Întrucât legea specială nu prevede dispoziții speciale cu privire la termenul de sesizare sau instanța competentă, material sau teritorial, apreciem că devin incidente dispozițiile dreptului comun în materie. Astfel, în ceea ce privește competența materială a instanțelor de contencios administrativ, în temeiul art. 10 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ¹⁶, litigiile privind actele administrative de sancționare disciplinară emise de autoritățile locale sau județene (spre exemplu,

¹³ Viorel Mihai Ciobanu, *Tratat...*, op. cit., vol. II, p. 16; Gabriel Boroi, *Codul de procedură completat și adnotat*, vol. I, Editura All Beck, București, 2001, p. 309; Curtea Supremă de Justiție, decizia nr. 134/1991 în *Probleme de drept din deciziile Curții Supreme de Justiție (1990-1992)*, Editura Orizonturi, 1993, pp. 645-646; Curtea Supremă de Justiție, secția contencios administrativ, decizia nr. 416/1995 în Revista „Dreptul” nr. 5/1996, p. 114.

¹⁴ Excepțiile absolute pot fi invocate de oricare dintre părți, de procuror sau de instanță din oficiu în orice moment al procesului, chiar direct în căile de atac – a se vedea Mihaela Tăbărcă, *Drept procesual civil*, vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2005, p. 491; Verginel Lozneanu, *Excepțiile de fond în procesul civil*, Editura Lumina Lex, București, 2003, p. 15.

¹⁵ Virginia Vedinaș, *Unele considerații teoretice și implicații practice privind noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004* în Revista „Dreptul” nr. 5/2005, p. 22.

¹⁶ Prevederea legală este în deplină concordanță cu prevederile art. 2 pct. 1 lit. d și cele ale art. 3 pct. 1 din Codul de procedură civilă referitoare la competența materială, în primă instanță, a tribunalelor și curților de apel în ceea ce privește procesele și cererile în materie de contencios administrativ. A se vedea în același sens și art. 93 pct. 1 lit. c și art. 94 pct. 1 din noul Cod de procedură civilă – Legea nr. 134/2010.

șeful inspectoratului județean) se soluționează de tribunalele prin secțiile de contencios administrativ și fiscal¹⁷ administrativ fiscale, iar cele emise de autoritățile centrale (spre exemplu, șeful inspectoratului general, ministrul administrației și internelor) se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel. Competența teritorială a instanței de contencios în materie este reglementată de art. 10 alin. 3 în următorii termeni: reclamantul se poate adresa instanței de la domiciliul său sau celei de la domiciliul pârâtului, iar dacă acesta a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale. Termenul de introducere a acțiunii în contencios administrativ este, de asemenea statuat prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, art. 11 alin. 1, de unde rezultă că cererile prin care se solicită anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare se pot introduce în 6 luni de la *data comunicării deciziei motivate* prin care șeful ierarhic superior celui care a aplicat sancțiunea se pronunță asupra contestației polițistului sancționat sau de la *data expirării termenului legal de soluționare a contestației* de 15 zile de la înregistrarea acesteia. Termenul de 6 luni este un termen de prescripție, așa cum prevede alin.5 teza 1, ceea ce înseamnă că, în privința lui, se vor aplica regulile dreptului comun ce guvernează suspendarea, întreruperea prescripției extinctive, respectiv repunerea în termenul de prescripție. Cu titlu de excepție și pentru motive temeinice, cererea poate fi introdusă și peste termenul amintit, dar nu mai târziu de un an calculat de la aceeași dată, termenul fiind unul de decădere de data aceasta, potrivit art. 11 alin. 5 teza a doua.

Art. 80 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici și art. 51 din Hotărârea Guvernului nr. 1344/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină prevăd că, în exercitarea căilor de atac pe care le are la dispoziție, *funcționarul public* poate contesta sancțiunea disciplinară aplicată prin ordinul sau dispoziția de sancționare la instanța de contencios administrativ¹⁸, în condițiile legii. Observăm că legiuitorul se limitează la a face trimitere la *condițiile legii*, fără a institui reguli speciale privind procedura internă de contestare a sancțiunilor disciplinare sau privind acțiunea judiciară. Concluzionăm că, și de această dată, parcurgerea procedurii prealabile este obligatorie, funcționarul public nemulțumit de sancțiunea disciplinară aplicată fiind ținut a solicita autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen *de 30 de zile* de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. În temeiul art. 8 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, funcționarul public nemulțumit de răspunsul primit la

¹⁷ Menționăm că textul legal face referire la *tribunalele administrativ fiscale*, însă, având în vedere că nu a fost înființat niciun astfel de tribunal specializat, pentru o mai bună aplicabilitate practică a cercetării, facem referire la *secțiile sau, după caz, completele specializate pentru cauze de contencios administrativ și fiscal din cadrul tribunalelor*.

¹⁸ În ceea ce privește funcționarii publici parlamentari, art. 88 din Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarilor publici parlamentari prevede că, în mod asemănător funcționarilor publici, în cazul în care sunt nemulțumiți de sancțiunea aplicată, aceștia se pot adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea ordinului ori dispoziției de sancționare, în condițiile legii.

plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut de lege, poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului administrativ de sancționare disciplinară, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. În continuare, își găsesc aplicabilitatea prevederile analizate anterior ale art. 10 și art. 11 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, referitoare la instanța competentă să soluționeze acțiunea funcționarului public și termenul de introducere a acesteia.

Potrivit art. 70 din Ordinul Ministrului Apărării Naționale nr. 26/2009 pentru aprobarea Regulamentului disciplinei militare¹⁹, *militarii* nemulțumiți de sancțiunile disciplinare ce le-au fost aplicate ca urmare a săvârșirii unor abateri de la disciplina militară se pot adresa comandantului nemijlocit al celui care a emis decizia de sancționare, printr-un raport scris în care să argumenteze demersul lor, în termen de 30 de zile lucrătoare de la data comunicării actului de sancționare. Acesta este obligat să numească o comisie de cercetare, care va propune o nouă decizie fie în sensul menținerii, respectiv al aplicării unei alte sancțiuni disciplinare, fie în cel al anulării sancțiunii disciplinare. Această decizie poate fi atacată, la rândul ei, la instanța de contencios administrativ competentă, cu respectarea prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În cazul acestor categorii profesionale, recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal din cadrul tribunalelor având ca obiect contestațiile împotriva actelor administrative de sancționare disciplinară se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

Conform art. 49 alin. 2 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, hotărârile secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii prin care se soluționează acțiunile disciplinare declanșate împotriva *magistraților*, pot fi atacate cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare. Competența de soluționare a recursului aparține Completului de 9 judecători al Înaltei Curți de Casație și Justiție. Același text legal instituie două incompatibilități în ceea ce privește componența completului, și anume: membrii cu drept de vot ai Consiliului Superior al Magistraturii și judecătorul sancționat disciplinar. Ridicăm următoarea problemă: potrivit art. 19 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară²⁰, așa cum a fost modificată de Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor, *Înalta Curte de Casație și Justiție este*

¹⁹ Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 187 din 25 martie 2009.

²⁰ Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 13 septembrie 2005 cu modificările și completările ulterioare aduse inclusiv prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 56/2009 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 381 din 4 iunie 2009), Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 714 din 26 octombrie 2010).

organizată pe 4 secții – Secția civilă și de proprietate intelectuală, Secția penală, Secția comercială, Secția de contencios administrativ și fiscal, 4 complete de 5 judecători și Secțiile Unite, cu competență proprie. Practic, în temeiul art. 24 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, completele de 5 judecători au preluat competențele Completului de 9 judecători, înlocuindu-l. În concluzie, completul de 5 judecători, ca instanță disciplinară, va fi competentă din punct de vedere material să soluționeze recursul împotriva hotărârilor prin care s-a dispus aplicarea unei sancțiuni disciplinare. În acest sens, recomandăm corelarea cadrului normativ intern, în general, precum și corelarea prevederilor Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii cu cele ale Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, în special.

Bibliografie

1. Ion Traian Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, Editura Universul Juridic, București, 2010.
2. Oliviu Puie, *Recursul administrativ și jurisdicțional*, Editura Universul Juridic, București, 2007.
3. Viorel Mihai Ciobanu, *Tratat teoretic și practic de procedură civilă*, vol. II, Editura Național, București, 1997.
4. Gabriel Boroî, *Codul de procedură completat și adnotat*, vol. I, Editura All Beck, București, 2001.
5. Mihaela Tăbărcă, *Drept procesual civil*, vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2005.
6. Verginel Lozneau, *Excepțiile de fond în procesul civil*, Editura Lumina Lex, București, 2003.
7. Virginia Vedinaș, *Unele considerații teoretice și implicații practice privind noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004* în revista „Dreptul” nr. 5/2005.
8. Valentin Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român*, Editura All Beck, ediția a II-a, București, 1998.