

**RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ: NOȚIUNE, PARTICULARITĂȚI,
SPECIFICUL ȘI FORMELE DE MANIFESTARE PRIN PRISMA CODULUI
ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA**

**ADMINISTRATIVE LIABILITY: CONCEPT, PARTICULARITIES,
SPECIFIC FEATURES, AND FORMS OF MANIFESTATION IN THE CONTEXT
OF THE ADMINISTRATIVE CODE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

Adelina ȚÎU,
specialitatea Administrație Publică, gr. AP 2202,
Coordonator științific: **Natalia SAITARLÎ**, dr., conf. univ.,
Centrul Universitar „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul
al Universității Tehnice a Moldovei

Rezumat: *Răspunderea administrativă este un mecanism juridic prin care statul sancționează încălcările în raport cu administrația publică. Aceasta asigură atât legalitatea*

activității administrative, cât și protecția drepturilor cetățenilor. Codul administrativ a introdus principii moderne precum legalitatea, proporționalitatea și transparența. Reformele din perioada 2019–2025 au consolidat rolul acestuia și au uniformizat practicile autorităților.

Răspunderea administrativă are un caracter autonom, vizând restabilirea legalității, chiar fără existența unei contravenții. Principiile generale (legalitate, imparțialitate, bună-credință etc.) ghidează evaluarea acțiunilor autorităților. Răspunderea disciplinară a funcționarilor publici asigură respectarea normelor și menținerea standardelor profesionale. Aceasta are funcții preventive, corective și educative, fiind aplicată prin sancțiuni proporționale. Răspunderea patrimonială obligă autoritățile să repare prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale. Contenciosul administrativ permite cetățenilor să-și apere drepturile și să obțină repararea prejudiciilor aduse lor de autoritățile publice.

Scopul studiului este de a analiza reglementări privind formele răspunderii administrative, evidențiind semne specifice ale fiecărei forme.

Cuvinte-cheie: *răspundere administrativ-disciplinară, răspundere administrativ-patrimonială, funcționar public, actul administrativ, contencios administrativ*

Abstract: *Administrative liability is a legal mechanism through which the state sanctions violations in relation to public administration. It ensures both the legality of administrative activity and the protection of citizens' rights. The Administrative Code has introduced modern principles such as legality, proportionality, and transparency. Reforms carried out during the period 2019–2025 have strengthened its role and standardized the practices of authorities.*

Administrative liability has an autonomous character, aiming at restoring legality even in the absence of a contravention. General principles (legality, impartiality, good faith, etc.) guide the assessment of the actions of authorities. Disciplinary liability of public officials ensures compliance with rules and the maintenance of professional standards. It has preventive, corrective, and educational functions, being applied through proportional sanctions. Patrimonial liability obliges authorities to compensate for damages caused by unlawful administrative acts. Administrative litigation allows citizens to defend their rights and obtain compensation for damages.

The purpose of the study is to analyze regulations regarding the forms of administrative liability, highlighting specific signs of each form.

Keywords: *administrative-disciplinary liability, administrative-property liability, civil servant, administrative act, administrative litigation*

Răspunderea administrativă reprezintă unul dintre pilonii esențiali ai dreptului administrativ, constituind mecanismul juridic prin care statul sancționează conduitele ilicite ale persoanelor fizice și juridice în raporturile cu administrația publică. Importanța acesteia rezidă în rolul său dublu: pe de o parte, asigurarea disciplinei și legalității în activitatea administrației, iar pe de altă parte, protejarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor. Codul administrativ¹ a introdus principii moderne precum legalitatea, proporționalitatea, participarea, motivarea și transparența, fundamentând astfel premisele pentru o răspundere administrativă clară și eficientă. În același timp, a uniformizat practicile

¹ Codul administrativ al Republicii Moldova, Nr. 116 din 19 iulie 2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 309–320 din 17.08.2018.

autorităților publice, eliminând diferențele majore între modul de lucru al instituțiilor centrale și locale.

Transformările din perioada 2019–2025 au consolidat și mai mult rolul Codului administrativ în arhitectura statului. Administratorii publici au fost obligați să aplice reguli procedurale uniforme, iar cetățenii au dobândit instrumente juridice mai eficiente pentru protecția drepturilor lor. Această schimbare a dus la reducerea abuzului de putere, la creșterea transparenței decizionale și la responsabilizarea mai accentuată a administrației publice.

Astfel, răspunderea administrativă intervine în cazul încălcării normelor administrative propriu-zise, care reglementează activitatea autorităților publice, modul de exercitare a atribuțiilor administrative și limitele competenței funcționarilor. Aceasta formă de răspundere apare în situațiile în care autoritatea sau agentul public se abate de la cadrul legal ce reglementează activitatea administrativă, fără ca fapta să constituie neapărat o contravenție sau o abatere disciplinară.

Prin urmare, răspunderea administrativă are un caracter autonom, orientat spre restabilirea legalității administrative.

În sfera dreptului administrativ din Republica Moldova, principiile generale consacrate de Codul administrativ reprezintă fundația pe care se sprijină nu doar acțiunea autorităților, ci și mecanismul răspunderii administrative. Ele conturează limite, stabilesc standarde de evaluare a conduitei autorităților și oferă criterii de apreciere pentru organele de control, și instanțele de contencios administrativ. Astfel, legalitatea, imparțialitatea, bună-credința, proporționalitatea și securitatea raporturilor juridice funcționează ca repere esențiale în stabilirea răspunderii, în special atunci când se analizează corectitudinea procesului decizional și efectele actului administrativ asupra particularilor.

Răspunderea administrativă este o formă a răspunderii juridice, alături de răspunderea civilă și de cea penală. Această răspundere intervine în cazul săvârșirii unei abateri de natură administrativă și se aplică sub trei forme: răspunderea disciplinară pentru o abatere disciplinară și răspunderea patrimonială pentru daune materiale și morale.

Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici ocupă un loc central în arhitectura modernă a administrației publice, deoarece eficiența și credibilitatea exercitării puterii administrative depind de conduita, profesionalismul și respectarea procedurilor de către persoanele împuternicite cu anumite atribuții. Codul administrativ, în corelație cu Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public¹, configurează un regim juridic coerent al răspunderii funcționarului, plasând accent pe legalitate, loialitate față de interesul public și obligația de a respecta standarde procedurale riguroase.

Răspunderea administrativ-disciplinară se află într-o strânsă relație cu statutul funcționarului public. Răspunderea administrativ-disciplinară funcționează ca un mecanism de protecție a acestui statut, menținând standarde ridicate de performanță administrativă. Statutul funcționarului public este strâns legat de obligațiile sale, care includ loialitatea față de interesul public, responsabilitatea în exercitarea atribuțiilor și comportamentul profesional adecvat.

În raport cu statutul funcționarului, răspunderea administrativ-disciplinară are câteva funcții esențiale:

¹ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Nr. 158 din 04 iulie 2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230–232 din 05.12.2008.

- funcția preventivă, descurajând comportamentele care ar putea afecta integritatea activității administrative;

- funcția corectivă, prin sancționarea abaterilor și restabilirea ordinii instituționale;
- funcția educativă, prin impunerea respectării stricte a normelor procedurale și etice.

Răspunderea administrativ-disciplinară rezultă din raporturile de muncă dintre funcționarii publici și autoritățile în care ei activează. Fiind investiți în funcție printr-un act administrativ, funcționarii publici intră în raporturi juridice de natură administrativă, în astfel de cazuri aceștia devin subordonați autorității publice care i-a numit, iar în absența unui astfel de act raportul juridic respectiv nu va fi de natură administrativă, dar vom fi în prezența unui raport de drept al muncii, fundamentat pe existența contractului individual de muncă. Pentru anumite categorii de funcționari publici nr. 158/2008 prevede că raporturile de muncă ce se stabilesc între funcționarii publici și serviciile în care ei activează se perfectează prin încheierea unor acorduri individuale de muncă. În aceste cazuri, raporturile juridice de serviciu au o dublă semnificație, care cuprinde natura juridică a dreptului administrativ și natura juridică a dreptului muncii. Totodată, credem că în astfel de cazuri poziția dominantă în determinarea regimului juridic al răspunderii disciplinare pentru abateri disciplinare îi revine dreptului administrativ.

Răspunderea disciplinară apare ca o formă a răspunderii administrative aplicată ca sancțiune pentru o abatere disciplinară. Deoarece abaterea disciplinară poate fi comisă doar de persoane fizice angajate în câmpul muncii, este necesar de a face distincție între abaterea disciplinară cuprinsă în dreptul muncii și abaterea disciplinară cuprinsă în dreptul administrativ. Distincția dintre abaterea disciplinară se face pentru funcționarii publici, aceasta devenind specifică drept rezultat al regimului de drept administrativ de care sunt călăuziți în activitatea lor funcționarii publici. Abaterea disciplinară are caracter administrativ ca urmare a actului individual administrativ de numire a funcționarului public, iar în celelalte cazuri o astfel de abatere are un sens larg și răspunderea disciplinară în acest caz devine un raport juridic al dreptului muncii.

Vom observa existența următoarelor trei *elemente* care caracterizează răspunderea disciplinară a funcționarilor administrației publice:

- în primul rând, este nevoie ca funcționarul să fi săvârșit o greșeală de serviciu sau în afara serviciului care să prejudicieze realizării funcției încredințate funcționarului respectiv. Este deci necesară o faptă concretă. Pentru ineficiența profesională generală funcționarul nu poate fi sancționat disciplinar. În acest caz se dovedește a fi incompatibil cu exercitarea funcției pe care o deține;

- în al doilea rând, acțiunea disciplinară presupune cu necesitate o anumită sancțiune disciplinară care să fie prevăzută în normele juridice care reglementează statutul funcționarului în cauză;

- în al treilea rând, pentru a exista sancțiuni disciplinare trebuie să existe intenția de a pedepsi pe funcționarul vinovat de săvârșirea unei abateri disciplinare. Prin acest element se face legătura între comiterea abaterii disciplinare și aplicarea sancțiunii prevăzute în normele juridice.

În felul acesta vom deosebi situațiile în care intervin anumite măsuri care dezavantajează pe funcționari în evoluția carierei sale, dar care nu au caracterul unor sancțiuni disciplinare. Astfel, în cazul unei reorganizări a serviciului trecerea funcționarului dintr-o funcție superioară într-una inferioară nu poate fi considerată ca sancțiune disciplinară, deși formal s-ar putea interpreta în acest fel schimbarea situației juridice a funcționarului. Acest lucru este posibil atunci când retrogradarea constituie o sancțiune disciplinară.

Reglementarea juridică a răspunderii disciplinare a funcționarilor organelor administrației publice constituie o garanție pentru apărarea acestora în cazul unui eventual abuz din partea funcționarilor publici ai autorităților ierarhic superioare.

Pentru abaterea disciplinară se aplică o sancțiune disciplinară, care este determinată de lege, de regulamentele serviciilor publice sau de statutele disciplinare ale acestora. Sancțiunile disciplinare pentru fiecare caz concret se aplică ținându-se cont de: gravitatea faptei, împrejurările în care a fost săvârșită abaterea disciplinară, gradul de vinovăție și urmările abaterii disciplinare.

Sancțiunile disciplinare în aceste cazuri pot fi:

- avertismentul;
- mustrarea;
- mustrarea aspră;
- destituire din funcție.

Avertismentul este o prevenire aplicată în scris funcționarului public, prin care este atenționat, în mod expres, asupra faptului că, în cazul săvârșirii de noi abateri, i se vor aplica sancțiuni mai severe, inclusiv destituirea din funcție. Astfel de sancțiuni se aplică funcționarilor publici aflați în stare de incompatibilitate. În cazul când această stare nu este înlăturată în termen de o lună după avertizare funcționarul public este destituit din funcție.

Mustrarea constă în notificarea scrisă, prin care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară este atenționat asupra faptului că nu și-a îndeplinit în mod corespunzător una sau mai multe atribuții de serviciu sau a încălcat o anumită regulă de comportare în unitate, atrăgându-i-se atenția să se corijeze în viitor. De regulă, astfel de sancțiuni se aplică față de funcționarii publici care au comis abateri disciplinare neînsemnate și pentru prima dată.

Mustrarea aspră este o notificare scrisă, prin care funcționarul public ce a comis abaterea disciplinară este atenționat asupra faptei ce constituie o abatere disciplinară serioasă și i se cere corectarea urgentă a comportamentului său. În caz contrar sau în caz de repetare a încălcărilor, va fi aplicată destituirea din funcție. Astfel de sancțiuni se aplică funcționarilor publici care au comis în repetate rânduri abateri disciplinare sau aceste abateri au fost comise pentru prima dată, dar sunt destul de grave sau cauzează în prejudiciu imaginii autorității respective.

Destituirea din funcție este încetarea forțată a raporturilor de serviciu ale funcționarului public, aplicată din inițiativa administrației. O astfel de măsură este una de excepție și se aplică atunci când nici o altă măsură nu mai poate influența funcționarul public.

Prin urmare, în cazul răspunderii administrativ-disciplinare, trebuie să fie constatat faptul săvârșirii abaterii disciplinare, conform procedurii prevăzute de actul normativ. Sancțiunile disciplinare, care urmează să fie aplicate, sunt gradate în funcție de gravitatea abaterii și de istoricul profesional al funcționarului public.

Răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice În procesul exercitării funcțiilor în cadrul organelor administrației publice se pot produce daune materiale și morale persoanelor fizice sau juridice în raport cu care intervine activitatea acestor organe. Aceste prejudicii se pot produce atât în cazul exercitării în condiții legale a funcției publice, cât și atunci când funcția publică a fost îndeplinită defectuos sau nu a fost îndeplinită.

În primul caz producerea unor pagube terțelor prin exercitarea funcțiilor publice dă dreptul acestora la despăgubiri în condițiile stabilite de lege, despăgubirea fiind suportată de administrația publică. Funcționarilor administrației care exercită respectiv de funcții nu li se pot imputa prejudiciile produse deoarece ei au îndeplinit funcții în modul prescris de lege.

În cel de al doilea caz însă, când funcția este realizată în mod defectuos sau nu este deloc realizată și prin aceasta se aduc pagube materiale, sau morale terțelor, responsabilitatea civilă trebuie să revină funcționarilor administrației publice, dar și organelor din care ei fac parte și pentru care lucrează.

Organele administrației publice răspund solidar cu funcționarii lor pentru realizarea defectuoasă sau nerealizarea funcției publice atunci când prin aceasta se cauzează prejudiciu terțelor.

Temeiul răspunderii organelor administrației publice pentru pagubele cauzate de funcționarea lor stă în culpa acestor organe de a nu fi ales pe cele mai bune persoane să exercite funcția publică și în culpa de a nu fi supravegheat îndeajuns activitatea acestora, astfel încât realizarea funcției publice să se fi desfășurat normal, fără să se producă pagube terțelor.

Terții păgubiți au posibilitatea de a cere despăgubiri fie de la funcționarii vinovați de producerea pagubei, fie de la organele administrației publice pentru care lucrează respectivii funcționari.

Desigur este convenabilă acțiunea de despăgubire împotriva organelor administrației publice care dispun de mijloacele necesare pentru despăgubirea terțelor, urmând ca aceste organe să se despăgubească de la funcționarii vinovați pe calea regresului.

Răspunderea funcționarilor administrației publice pentru pagubele cauzate terțelor prin executarea defectuoasă a funcției este integrală, urmând să suporte întreaga valoare a pagubelor plătite terților păgubiți de organele pentru care ei lucrează.

Răspunderea organelor administrației publice pentru pagubele cauzate de funcționarii acestor organe este limitată la acele cazuri în care pagubele produse sunt legate de greșelile serviciului respectiv, deci să aibă legătură cu exercitarea funcțiilor respective.

Ca atare pagubele cauzate de funcționarii administrației publice datorită unor greșeli detașabile de serviciu, vor putea fi imputate numai funcționarilor nu și administrației publice. Astfel, pagubele pe care funcționarii administrației publice le cauzează terțelor în afara funcției pe care o dețin sunt imputabile în exclusivitate funcționarilor publici.

În acest sens, Constituția Republicii Moldova în vigoare (art. 53) declară dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a-și obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. Acest drept a fost doar o declarație atât timp cât nu exista instituția contenciosului administrativ ca una dintre formele răspunderii administrative. În prezent este adoptat Codul administrativ, care completează această lacună în legislația țării noastre.

Răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice reprezintă una dintre cele mai complexe instituții ale dreptului public, întrucât implică analiza raportului dintre exercitarea puterii administrative și protecția drepturilor persoanelor vătămate prin acte sau fapte ale administrației. Această formă de răspundere se distinge prin natura subiectului tras la răspundere – autoritatea publică însăși – și prin faptul că izvorul obligației de reparare se află într-o activitate administrativă realizată în regim de putere publică. Răspunderea administrativ-patrimonială nu se confundă cu răspunderea administrativ-disciplinară sau contravențională prevăzută de Codul contravențional¹, ci se circumscrie domeniului reparării patrimoniale a prejudiciilor cauzate prin exercitarea prerogativelor de putere.

Astfel, pentru angajarea răspunderii administrative-patrimoniale trebuie întrunite cumulativ trei condiții: existența unui prejudiciu, existența unui act sau fapt administrativ

¹ Codul contravențional al Republicii Moldova, Nr. 218 din 24 octombrie 2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3–6 din 16.01.2009.

ilegal și legătura de cauzalitate dintre acestea. Vinovăția autorității nu este o condiție necesară, întrucât răspunderea funcționează pe un model obiectiv, apropiat de regimul riscului administrativ.

Contenciosul administrativ, reglementat de Codul administrativ al RM reprezintă mecanismul central prin care răspunderea autorităților publice devine efectivă, oferind persoanei vătămate posibilitatea reală de a obține anularea actelor nelegale, recunoașterea dreptului încălcat, repararea prejudiciului sau executarea obligațiilor pe care autoritatea le-a ignorat ori refuzat. În arhitectura juridică a Republicii Moldova, după intrarea în vigoare a Codului administrativ, contenciosul administrativ s-a conturat ca un sistem coerent, inspirat atât din tradiția continentală, cât și din experiențele moderne ale dreptului public european, iar această structurare se observă în reglementări precum cele referitoare la acțiuni, competențe și modalitățile de executare silită.

Un element definitoriu al acestui sistem îl constituie acțiunea în anulare, instrument fundamental pentru protejarea legalității administrative. Persoana vătămată poate solicita instanței declararea nelegalității actului și eliminarea lui din circuitul juridic, în condițiile în care actul produce efecte contrare legii sau depășește limitele competenței organului emitent. În doctrină se menționează că anularea actului ilegal reprezintă forma de control jurisdicțional cel mai direct legată de principiul legalității, întrucât readuce situația la starea juridică anterioară, eliminând efectele vătămătoare.

Acțiunea are un impact major, pentru că exercită și o funcție preventivă: autoritățile devin mai prudente în elaborarea actelor, fiind conștiente că orice abatere poate fi examinată de judecător. Alături de anulare, acțiunea prin care se solicită obligarea autorității publice să emită un act administrativ capătă o importanță specială în contextul practicilor administrative din RM, unde tăcerea administrației a generat adesea blocaje sau incertitudine juridică. Codul administrativ stabilește termene clare pentru soluționarea cererilor, iar depășirea acestor termene deschide calea contenciosului.

În concluzie, Codul administrativ al Republicii Moldova reprezintă un mecanism esențial de responsabilizare juridică a autorităților publice, deoarece fixează reguli clare privind modul în care acestea primesc, examinează și soluționează cererile persoanelor fizice și juridice, procedura administrativă. Caracterul obligatoriu pentru toate autoritățile și instituțiile publice rezultă explicit din art. 4 al Codului administrativ, care stabilește aplicabilitatea generală a normelor procedurale la întreaga activitate de emitere a actelor administrative și de adoptare a măsurilor cu caracter individual sau normativ.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova.
2. Codul administrativ al Republicii Moldova, Nr. 116 din 19 iulie 2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 309–320 din 17.08.2018.
3. Codul contravențional al Republicii Moldova, Nr. 218 din 24 octombrie 2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3–6 din 16.01.2009.
4. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Nr. 158 din 04 iulie 2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230–232 din 05.12.2008.