



DECIZIE

de inadmisibilitate a sesizării nr.69g/2019 privind excepția de neconstituționalitate
a unor prevederi din articolul 38 alin.(1) lit.j) din Legea privind funcționarul
public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne

nr. 104 din 07.10.2019

Monitorul Oficial nr.320-325/198 din 01.11.2019

* * *

Curtea Constituțională, judecând în componența:
dlui Vladimir ȚURCAN, *președinte*,
dlui Eduard ABABEI,
dnei Domnica MANOLE,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Marcel Lupu, *grefier*,
Având în vedere sesizarea depusă pe 8 aprilie 2019
Înregistrată pe aceeași dată,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 7 octombrie 2019 în camera de consiliu,
Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a textului „sau pentru comiterea unei încălcări grave” din articolul 38 alin.(1) lit.j) din [Legea nr.288 din 16 decembrie 2016](#) privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, ridicată de către dl avocat Iurie Nichitoi, în dosarul nr.3a-1417/2018, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost depusă la Curtea Constituțională pe 8 aprilie 2019 de un complet de judecată din cadrul Curții de Apel Chișinău (domnii judecători Natalia Simciuc, Ion Țurcan și Iurie Cotruță), în baza articolului 135 alin.(1) literele a) și g) din [Constituție](#).

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Pe 18 aprilie 2018, dl Alexei Crivorot a formulat o acțiune în justiție împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, prin care a solicitat, între altele, anularea ordinului prin care a fost concediat. La baza emiterii acestui ordin au stat prevederile articolului 38 alin.(1) lit.j) din [Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne](#), care stabilesc ca motiv de concediere comiterea unei încălcări disciplinare grave.

4. Prin Hotărârea din 7 iunie 2018, Judecătoria Chișinău, sediul central, a respins acțiunea ca nefondată. Dl Alexei Crivorot a contestat cu apel această hotărâre.

5. În cadrul procedurii apelului, dl avocat Iurie Nichitoi, care apără interesele dlui Alexei Crivorot, a ridicat excepția de neconstituționalitate a textului „sau pentru comiterea unei încălcări grave” din articolul 38 alin.(1) lit.j) din [Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne](#).

6. Prin încheierea din 21 noiembrie 2018, Curtea de Apel Chișinău a admis ridicarea excepției de

neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

7. Prevederile relevante ale [Constituției](#) sunt următoarele:

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

8. Prevederile relevante ale [Legii nr.288 din 16 decembrie 2016](#) privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne sunt următoarele:

Articolul 38

Încetarea raportului de serviciu

„(1) Raportul de serviciu al funcționarului public cu statut special poate să înceteze în următoarele situații:

[...]”

j) pentru încălcări repetate ale disciplinei de serviciu pe parcursul unui an sau pentru comiterea unei încălcări grave;

[...]”

(2) Încetarea raportului de serviciu al funcționarului public cu statut special în cazurile prevăzute la alin.(1) lit.f)–l), t) și u) are loc prin concedierea funcționarului public cu statut special la inițiativa angajatorului sau a persoanei împuternicite de către acesta.

[...]”

Articolul 57

Abaterile disciplinare

„Se consideră abateri disciplinare acțiunile sau inacțiunile funcționarului public cu statut special, săvârșite cu vinovăție, care încalcă prevederile legilor, ale altor acte normative, restrângerile, regimul de interdicții și incompatibilități din prezenta lege, cerințele din fișa postului.”

Articolul 61

Contestarea sancțiunii disciplinare

„(1) Contestarea sancțiunii disciplinare se face conform legislației în vigoare.

[...]”

9. Prevederile relevante ale Codului muncii, adoptat prin [Legea nr.154 din 28 martie 2003](#), sunt următoarele:

Articolul 86

Concedierea

„(1) *Concedierea* – desfacerea din inițiativa angajatorului a contractului individual de muncă pe durată nedeterminată, precum și a celui pe durată determinată – se admite pentru următoarele motive:

[...]”

p) încălcarea gravă, chiar și o singură dată, a obligațiilor de muncă;

[...]”

Articolul 211¹

Încălcarea gravă a obligațiilor de muncă

„Se consideră încălcare gravă a obligațiilor de muncă următoarele acțiuni ale salariatului:

a) primirea și eliberarea bunurilor, precum și a mijloacelor bănești fără perfectarea documentelor corespunzătoare;

b) acordarea serviciilor prin uzul funcției în schimbul unei remunerații, unui serviciu sau altor beneficii;

c) folosirea în scopuri personale a banilor încasați;

d) folosirea în scopuri personale a bunurilor angajatorului și a bunurilor aflate în gestiunea

angajatorului (mijloace fixe aflate în proprietate, arendă, comodat) fără acordul în scris al acestuia;

e) nerespectarea clauzei de confidențialitate;

f) încălcarea cerințelor de securitate și sănătate în muncă, constatată, în formă scrisă, de conducătorul unității, de lucrătorul desemnat, de serviciul intern ori extern de protecție și prevenire sau de Inspectoratul de Stat al Muncii, dacă această încălcare a atras consecințe grave (accident de muncă, avarie) sau a creat un pericol real și iminent al survenirii unor asemenea consecințe;

g) refuzul de a trece examenul medical, în cazul în care acesta este obligatoriu, iar salariatul a fost informat de către angajator, în formă scrisă, despre obligația de a trece examenul medical;

h) cauzarea unui prejudiciu material mărimea căruia depășește cinci salarii medii lunare pe economie prognozate.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

10. Autorul excepției consideră că sintagma „sau pentru comiterea unei încălcări grave” de la articolul 38 alin.(1) lit.j) din [Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne](#) intră în contradicție cu prevederile articolelor 6 para.1 din [Convenția Europeană a Drepturilor Omului](#) și 23 din [Constituția Republicii Moldova](#), deoarece nu este suficient de accesibilă, previzibilă și clară.

11. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul pretinde că dispozițiile contestate stabilesc drept motiv pentru concedierea funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne comiterea unei încălcări disciplinare grave. Totuși, niciun act normativ nu stabilește vreun criteriu în baza căruia se evaluează gravitatea încălcării. Calificarea unei încălcări ca fiind gravă și, prin urmare, concedierea unui funcționar s-ar face la discreția persoanelor competente să aplice sancțiuni disciplinare.

B. Aprecierea Curții

12. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

13. În conformitate cu articolul 135 alin.(1) lit.a) din [Constituție](#), controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a [Legii privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne](#), ține de competența Curții Constituționale.

14. Curtea constată că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de către dl avocat Iurie Nichitoi în dosarul nr.3a-1417/2018, pendinte la Curtea de Apel Chișinău. Astfel, sesizarea este formulată de către subiectul căruia i s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin.(1) literele a) și g) din [Constituție](#).

15. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie textul „sau pentru comiterea unei încălcări grave” din articolul 38 alin.(1) lit.j) din [Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne](#).

16. Deși a menționat pretinsa încălcare a articolelor 6 paragraful 1 din [Convenția Europeană a Drepturilor Omului](#) și 23 din [Constituție](#), autorul excepției de neconstituționalitate susține, în principal, că prevederile contestate sunt contrare exigențelor calității legii și invocă existența unui pretins vid legislativ, în ceea ce privește definirea criteriilor de evaluare a gravității faptei disciplinare, care nu ar permite stabilirea cu exactitate a situațiilor în care poate fi concediat un funcționar public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

17. Curtea nu poate reține critica autorului în raport cu dreptul de acces liber la justiție, întrucât prevederea legală care face obiectul excepției nu împiedică funcționarul din cadrul Ministerului Afacerilor Interne să conteste în instanța de judecată actul în baza căruia a fost concediat, pentru a-și apăra drepturile. La sesizarea părții interesate, instanța de judecată se pronunță cu privire la legalitatea sancțiunii disciplinare, în speță sancțiunea prevăzută de articolul 38 alineatul (1) lit.j) din [Legea nr.288 din 2016](#), fapt care exclude abuzul autorității la aplicarea sancțiunii disciplinare.

18. Cu referire la claritatea și previzibilitatea textului contestat, Curtea Europeană a reținut că o normă este clară, accesibilă și previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa

fel încât să permită oricărei persoane să își corecteze conduita și să fie capabilă, cu consiliere adecvată, să prevadă într-o măsură rezonabilă consecințele care pot apărea dintr-o normă (cauza *Silver s.a. v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983*, §§87, 88).

19. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a menționat că sfera de aplicare a conceptului de previzibilitate depinde în mare măsură de conținutul instrumentului normativ în cauză, de domeniul pe care îl reglementează, precum și de numărul și de statutul destinatarilor săi. Persoanele care exercită o activitate profesională trebuie să dea dovadă de o prudență mai mare în cadrul activității lor și este de așteptat ca acestea să-și asume riscurile inerente activității lor (*Sekmadienis Ltd. v. Lituania*, 30 ianuarie 2018, §65; *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy v. Finlanda* [MC], 27 iunie 2017, §145).

20. Sub aspectul domeniului de reglementare și al statutului destinatarilor săi, Curtea observă că textul legal criticat instituie un motiv de concediere (*i.e.* încălcarea gravă a disciplinei) pentru funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Potrivit articolului 2 din [Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne](#), funcționarul public cu statut special este persoana angajată în cadrul aparatului central al Ministerului Afacerilor Interne, în autoritățile administrative sau instituțiile din subordinea acestuia, care deține grade speciale și care exercită sarcini ce țin de competența entității din care face parte, în conformitate cu legislația în vigoare.

21. În același timp, Curtea reține că, în conformitate cu articolul 4 din [Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne](#), funcționarul public cu statut special aflat în sau în legătură cu exercitarea funcției este reprezentant al statului și exercită puterea publică în condițiile legii. Natura profesională distinctă a funcției publice cu statut special este determinată de tipul, sarcinile și condițiile de exercitare a atribuțiilor de serviciu, fapt ce impune asumarea unei conduite speciale și restricții individuale, restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale și instituirea de incompatibilități. Iar potrivit articolului 15 alin.(9) al Legii menționate, la angajare, funcționarul public cu statut special ia cunoștință, contra semnătură, de normele deontologice aplicabile, de restricțiile și interdicțiile stabilite prin lege. Prin urmare, în virtutea statutului lor, persoanelor în cauză le este interzis să abuzeze de calitatea lor oficială și să compromită, prin activitatea lor privată ori publică, prestigiul funcției sau al instituției din care fac parte.

22. Așadar, având în vedere faptul că norma contestată privește răspunderea disciplinară a unei categorii speciale de subiecte, gradul de previzibilitate al legii trebuie apreciat în lumina unui standard mai înalt de experiență juridică.

23. Sub acest aspect, Curtea Europeană a menționat că standardul preciziei legilor este unul mai limitat în privința normelor care reglementează răspunderea disciplinară. De exemplu, în cazul disciplinei militare, Curtea Europeană a reținut că ar fi aproape imposibil să fie elaborate legi cu o descriere detaliată a tipurilor de comportament. Prin urmare, autoritățile sunt nevoite să recurgă la o formulare mai generală a acestor legi (a se vedea *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs v. Gubi v. Austria*, 19 decembrie 1994, §31).

24. Prin urmare, având în vedere statutul destinatarilor normelor contestate, Curtea menționează că este justificată utilizarea unor noțiuni mai generale în domeniul răspunderii disciplinare pentru funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

25. Referitor la generalitatea formulării normei contestate, care stabilește concedierea funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne pentru încălcarea disciplinei, Curtea subliniază că aceasta urmează a fi aplicată în coroborare cu alte prevederi legale care reglementează activitatea în sistemul dat, inclusiv drepturile și obligațiile funcționarilor publici în exercitarea atribuțiilor de serviciu. Regulile de conduită obligatorii pentru funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne menite de a asigura disciplina de serviciu sunt stabilite în Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin [Hotărârea Guvernului nr.409 din 7 iunie 2017](#), precum și în Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin [Hotărârea Guvernului nr.629 din 8 august 2017](#). Potrivit pct.91 alin.5) din Statutul disciplinar menționat, la aplicarea sancțiunii disciplinare se va ține cont de gravitatea abaterii disciplinare și consecințele acesteia, iar punctele 92 și 93 concretizează: „gravitatea abaterii disciplinare se determină în funcție de consecințele

acesteia. Sancțiunile disciplinare mai aspre se aplică pentru abaterile disciplinare grave sau repetate comise în exercițiul funcției sau în grup”.

26. Curtea menționează că prevederea contestată se aplică în cazul comiterii unei abateri disciplinare de către funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, care, prin definiție, posedă o pregătire și o cultură juridică specială. În virtutea acestei pregătiri, persoanele în discuție ar putea să estimeze care acțiuni ar putea fi calificate drept factori de risc care prejudiciază organele de drept, precum și valorile sociale și morale ale profesiei. Prin urmare, Curtea reține că faptele (acțiunile/inacțiunile) funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, care constituie motive de tragere la răspundere disciplinară, urmează a fi evaluate și examinate drept „încălări grave”, potrivit articolului 38 alin.(1) lit.j) din [Legea nr.288 din 16 decembrie 2016](#) privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, în fiecare caz particular, prin raportare la prevederile legale care instituie principii și reguli ce determină comportamentul funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, precum și criteriile legale de determinare a gravității abaterii disciplinare în funcție de consecințele abaterii disciplinare și de modul de comitere a acesteia (a se vedea, în acest sens, [DCC nr.99 din 17 octombrie 2017](#), §19, și [DCC nr.46 din 8 iulie 2016](#)).

27. De asemenea, Curtea constată că, potrivit punctului 101 din Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, funcționarul sancționat este în drept să conteste legalitatea ordinului de aplicare a sancțiunii disciplinare în instanța competentă de contencios administrativ, în condițiile legii. Astfel, Curtea menționează că, potrivit cadrului legal existent, actul de aplicare a unei sancțiuni disciplinare nu este exclus de la controlul judecătoresc. La sesizarea părții interesate, instanța de judecată trebuie să se pronunțe cu privire la legalitatea sancțiunii aplicate. Prin urmare, Curtea reține că legislația în vigoare prevede suficiente garanții împotriva acțiunilor arbitrare ale unei autorități publice, care are competența de a cerceta abaterile disciplinare, prin reglementarea posibilității contestării actului de aplicare a unei sancțiuni disciplinare în instanța de judecată (a se vedea în acest sens [DCC nr.77 din 9 iulie 2018](#)).

28. Curtea reține că, disciplina muncii a funcționarului public în discuție este reglementată de [Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne](#) și de prevederile altor acte normative, inclusiv de [Codul muncii](#).

29. Mai mult, Curtea reține că articolul 2 din [Codul muncii](#) stabilește aplicabilitatea sa raporturilor de muncă reglementate prin legi organice și prin alte acte normative. Altfel spus, [Codul muncii](#) reprezintă o lege cadru care poate fi aplicată și raporturilor de muncă în care o parte este un funcționar public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

30. În acest context, Curtea observă că la articolul 211¹ din [Codul muncii](#) legislatorul a enumerat acțiunile care pot constitui o „încălcare gravă a obligațiilor de muncă”.

31. Astfel, Curtea constată că noțiunea de „încălcare gravă a obligațiilor de muncă” din [Codul muncii](#) poate fi extrapolată și aplicată la interpretarea noțiunii de „încălcare gravă a disciplinei de serviciu”. Lista prevăzută în articolul 211¹ din [Codul muncii](#) poate constitui un reper obiectiv care să ajute interpretul să identifice sensul exact al textului contestat. Totuși, în viziunea Curții Constituționale, interpretarea valențelor noțiunii de „încălcare gravă a disciplinei de serviciu”, raportată la prevederile relevante ale [Codului muncii](#), ține de competența instanțelor de judecată. De altfel, Curtea precizează că principiul coerenței sistemului juridic impune ca interpretul legii să aibă în vedere toate normele juridice relevante ale sistemului de drept național.

32. Având în vedere cele menționate *supra*, Curtea conchide că excepția de neconstituționalitate este nefondată.

Din aceste motive, în baza articolului 26 din [Legea cu privire la Curtea Constituțională](#) și a articolelor 61 alin.(3) și 64 din [Codul jurisdicției constituționale](#), Curtea Constituțională

DECIDE:

1. Se declară inadmisibilă sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „sau pentru comiterea unei încălări grave” din articolul 38 alin.(1) lit.j) din [Legea nr.288 din 16 decembrie 2016](#) privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, ridicată de către dl

avocat Iurie Nichitoi, în dosarul nr.3a-1417/2018, pendinte la Curtea de Apel Chişinău.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

PREȘEDINTE

Vladimir ȚURCAN

Nr.104. Chişinău, 7 octombrie 2019.