

# Capitolul I

## **Jurisdicții speciale administrative cărora prin lege specială le este conferit caracter administrativ-jurisdicțional**

### Secțiunea 1

#### **Considerații preliminare**

Se impune de la început precizarea că exemplele enumerate mai jos constituie situații în care prin lege organică specială sunt înființate autorități administrative care tot prin lege organică sunt investite cu atribuții administrativ-jurisdicționale în soluționarea litigiilor, urmând ca în urma soluționării litigiilor pe cale administrativ-jurisdicțională aceste autorități să emită acte administrative-jurisdicționale, care la rândul lor pot fi contestate la instanțele de contencios administrativ. Totodată, se impune precizarea că, prin aceste acte normative speciale reglementându-se jurisdicții speciale administrative, în temeiul art. 21 alin. (4) din Constituția României, acestea sunt facultative și gratuite. Ca atare, partea interesată are posibilitatea de a opta sau nu pentru soluționarea litigiilor pe cale administrativ-jurisdicțională, iar în ipoteza în care nu optează pentru o astfel de jurisdicție, aceasta se poate adresa direct instanței judecătorești competente. După cum vom putea constata din exemplele de mai jos, actele normative speciale, care reglementează jurisdicții administrative speciale, conferă autorităților administrative astfel înființate în exercitarea atribuțiilor administrativ-jurisdicționale rolul de instanță de judecată în soluționarea acestor litigii. Atribuirea acestui rol de instanță de judecată autorităților administrative astfel înființate nu poate conduce la concluzia că acestea sunt instanțe judecătorești în accepțiunea justiției etatice, ci acest rol semnifică doar faptul că soluționează aceste litigii pe cale administrativ-jurisdicțională după o procedură asemănătoare cu cea prin care instanțele judecătorești soluționează litigiile deduse judecătii lor.

### Secțiunea 2

#### **Jurisdicția administrativă disciplinară exercitată de către Secțiile Consiliului Superior al Magistraturii – jurisdicții administrative disciplinare pentru judecători și procurori, prevăzute de art. 134 alin. (2) din Constituție**

##### ***2.1. Răspunderea disciplinară – formă a răspunderii juridice a magistraților***

Privitor la formele de răspundere ale magistraților pentru erori judiciare comise în procese penale și civile, Decizia Curții Constituționale nr. 263/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 96 din legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor<sup>1</sup> analizează, în premieră, formele de răspundere a magistraților, după cum izvorul generator al prejudiciului se găsește în viața civilă sau

---

<sup>1</sup> Publicată în M. Of. nr. 415 din 11 iunie 2015. Legea nr. 303/2004 a fost modificată și completată prin Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 (publicată în M. Of. nr. 868 din 15 octombrie 2018). A se vedea și Legea nr. 86/2021 privind modificarea art. I pct. 142 din Legea nr. 242/2018, precum și pentru abrogarea art. V din O.U.G. nr. 92/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (publicată în M. Of. nr. 403 din 16 aprilie 2021). Astfel, art. V din O.U.G. nr. 92/2018 se abrogă de la data de 1 ianuarie 2022, iar dispozițiile art. 82 alin. (3) din Legea nr. 303/2004, în forma anterioară modificării prin Legea nr. 242/2018, rămân în vigoare și după data încetării efectelor art. V din O.U.G. nr. 92/2018, aprobată cu modificări prin Legea nr. 239/2019.

profesională a magistraților. Rezultă așadar că trebuie să distingem între faptele săvârșite de magistrați în afara atribuțiilor lor specifice de magistrați, și cele săvârșite în cadrul exercitării activității lor profesionale, care generează erori judiciare.

Ca normă generală de principiu, dispozițiile art. 4 din Legea nr. 303/2004 statuează că judecătorii și procurorii sunt obligați ca, prin întreaga lor activitate, să asigure supremația legii, să respecte drepturile și libertățile persoanelor, precum și egalitatea lor în fața legii și să asigure un tratament juridic nediscriminatoriu tuturor participanților la procedurile judiciare, indiferent de calitatea acestora, să respecte Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor și să participe la formarea profesională continuă. La rândul lor, dispozițiile art. 90 alin. (1) din Legea nr. 303/2004 statuează că judecătorii și procurorii sunt obligați să se abțină de la orice acte sau fapte de natură să compromită demnitatea lor în profesie și în societate.

În literatura de specialitate abaterea disciplinară de care se pot face vinovați magistrații este definită ca fiind fapta judecătorului sau procurorului care încalcă una sau mai multe îndatori de serviciu sau care afectează prestigiul justiției, prevăzute în legile și regulamentele care reglementează funcționarea sistemului judiciar, comisă cu formă de vinovăție prevăzută de lege<sup>1</sup>.

O altă abatere disciplinară reglementată de art. 99 lit. c) din Legea nr. 303/2004 este aceea constând în atitudinile nedemne în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu față de colegi, celălalt personal al instanței sau al parchetului în care funcționează, inspecții judiciari, avocați, experți, martori, justițiabili ori reprezentanții altor instituții.

Cu referire la această abatere disciplinară, în literatura de specialitate<sup>2</sup> se arată că această abatere disciplinară este strâns legată de o altă abatere, și anume de cea prevăzută de art. 99 lit. a) din Legea nr. 303/2004, astfel că pentru a face o corectă încadrare juridică, trebuie să avem în vedere deosebirile care există între cele două abateri disciplinare, printre aceste deosebiri, autorii reliefând următoarele: abaterea disciplinară reglementată la lit. a) se referă la toate manifestările care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției, având un caracter general, în timp ce abaterea disciplinară reglementată la lit. c) se raportează doar la atitudinile nedemne săvârșite de magistrat, astfel că aceasta are un caracter special, referindu-se la o chestiune strict determinată, și nu la toate atitudinile care ar putea fi catalogate ca abateri disciplinare; subiectul pasiv în cazul abaterii disciplinare privind manifestările care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției este statul, în calitate de reprezentant general al societății și care este interesat în ceea mai mare măsură de păstrarea nealterată a obligațiilor de serviciu sau a normelor de conduită, așa cum sunt ele stabilite prin legi și regulamente, însă, în cazul abaterii disciplinare privind atitudinile nedemne în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu, subiecții pasivi sunt colegii

---

<sup>1</sup> A se vedea I. Gârbuleț, C.A. Susanu, *Răspunderea disciplinară a magistraților. Nerespectarea îndatoririi de a se abține atunci când judecătorul sau procurorul știe că există una dintre cauzele prevăzute de lege pentru abținerea sa, precum și formularea de cereri repetate și nejustificate de abținere în aceeași cauză, care are ca efecte tergiversarea judecății. Analiza principiului imparțialității, efectuată în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Ipoteze avute în vedere de Curtea de la Strasbourg, în Dreptul nr. 6/2016, p. 97 și infra, nota 8.*

<sup>2</sup> A se vedea I. Gârbuleț, P.A. Coțovanu, *Răspunderea disciplinară a magistraților. Atitudinile nedemne în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu față de colegi, celălalt personal al instanței sau al parchetului în care funcționează, inspecții judiciari, avocați, experți, martori, justițiabili ori reprezentanții altor instituții, în RRDJ nr. 6/2014, pp. 129-142.*

magistratului, celălalt personal al instanței sau al parchetului în care acesta funcționează, inspectori judiciari, avocați, experți, martori, justițiabili ori reprezentanții ai altor instituții.

Ca atare, în raport de prevederile legale, Curtea Constituțională identifică trei forme de răspundere a magistraților generate de exercitarea funcției specifice, și anume, răspunderea penală, disciplinară și civilă, aceste forme de răspundere existând și în ipoteza în care magistratul nu se află în exercitarea activității sale profesionale.

Astfel, cu privire la acest criteriu de distincție, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 263/2015 *supra cit.*, arată, în mod judicios, că, în măsura în care un cetățean magistrat nesocotește/lezează cu prilejul exercitării drepturilor sale civile/personale, drepturile altor persoane, atunci, asemenea celorlalți cetățeni din România, poate fi chemat în judecată penală sau civilă, în funcție de incidența normelor specifice, dreptul comun fiind aplicabil în condiții egale.

Dacă, prin activitatea sa profesională, magistratul încalcă drepturi sau vatamă interese legitime ale altor persoane, art. 4 din Legea nr. 303/2004 prevede că judecătorii și procurorii sunt obligați ca prin întreaga lor activitate să asigure supremația legii, să respecte drepturile și libertățile persoanelor, motiv pentru care orice nesocotire a principiului legalității este de natură să atragă răspunderea lor penală, disciplinară sau civilă.

Dar, după cum precizează Curtea Constituțională prin decizia *supra cit.*, în acest caz în care magistratul vatamă drepturi sau interese legitime ale altor persoane prin activitatea sa profesională, angajarea răspunderii lor penale, civile sau disciplinare se poate exercita doar în condițiile instituite de Legea nr. 303/2004, ceea ce nu echivalează cu încălcarea principiului egalității cetățenilor în fața legii, întrucât diferența de reglementare are o justificare obiectivă și rațională ce ține de consolidarea independenței funcționale și personale a corpului membrilor magistraților.

Referirea la răspunderea disciplinară a magistraților, aceasta poate îmbrăca forma unei sesizări adresate de către persoana lezată Inspecției Judiciare din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile art. 45 alin. (2) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii. În cazul acestei sesizări pentru antrenarea răspunderii disciplinare a magistraților, se va analiza dacă magistratul a acționat cu rea-credință sau gravă neglijență, întrucât de lămurirea acestor chestiuni se poate determina conținutul abaterii disciplinare.

## **2.2. Reaua-credință și grava neglijență – condiții pentru antrenarea răspunderii disciplinare a magistraților**

Încă de la început se impune precizarea că reaua-credință și grava neglijență reprezintă atât condiții pentru antrenarea răspunderii disciplinare a magistraților, cât și condiții pentru antrenarea răspunderii patrimoniale a statului pentru prejudiciul cauzat prin eroarea judiciară, generată de exercitarea cu rea-credință sau gravă neglijență a atribuțiilor de către magistrați<sup>1</sup>.

În raport de hotărârea definitivă privind răspunderea disciplinară a magistraților, se poate formula de către persoana lezată o acțiune în răspundere patrimonială a statului

---

<sup>1</sup> Problematika răspunderii statului și a magistraților pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare face și obiectul studiului, O. Puie, *Răspunderea statului și a magistraților pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare*, în Dreptul nr. 10/2015, pp. 82-106; pentru aceeași problemă, a se vedea O. Puie, *Răspunderea autorităților publice și a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum și aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudicii cauzate prin erori judiciare*, în Dreptul nr. 2/2007, pp. 108-112.

pentru prejudiciul cauzat prin eroarea judiciară, generată de exercitarea cu rea-credință sau gravă neglijență a atribuțiilor de către magistrați.

O altă constatare care se impune a fi reliefată este aceea că în accepțiunea Legii nr. 303/2004 reaua-credință și grava neglijență care potrivit art. 99 din Legea nr. 303/2004 modificat prin Legea nr. 242/2018 reprezintă abateri disciplinare, dacă aceste fapte nu întrunesc elementele constitutive ale unei infracțiuni și care antrenează răspunderea disciplinară a magistraților fac parte din conceptul de eroare judiciară, trebuind să distingem între tipul de eroare judiciară din materie penală, și tipul de eroare judiciară din materie civilă.

De altfel, și Curtea Constituțională prin Decizia nr. 263/2015 *cit. supra* precizează în considerente că o eroare judiciară care nu se fundamentează pe tipul de eroare din procesele penale, ci pe tipul de eroare ce izvorăște din alte procese, este aceea prin care un judecător sau procuror își exercită atribuțiile specifice cu rea-credință sau gravă neglijență, situație care atrage răspunderea disciplinară a judecătorului sau procurorului, putând fi sesizată Inspekția Judiciară din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, competența de a se pronunța în domeniul răspunderii disciplinare a magistraților și de a identifica în concret existența unei erori judiciare în alte cauze decât cele penale revenind în exclusivitate Consiliului Superior al Magistraturii, care, potrivit art. 134 alin. (2) din Constituție, îndeplinește în materia răspunderii disciplinare a magistraților, rolul de instanță de judecată.

Pornind de la aceste considerente, se poate aprecia că răspunderea disciplinară a magistraților intervine pentru comiterea unor erori judiciară, iar pentru calificarea faptei ca fiind eroare judiciară, este necesar a se dovedi faptul că magistratul și-a exercitat funcția cu rea-credință și gravă neglijență.

Pornind de la aceste considerente, este necesar să stabilim înțelesul conceptului de eroare judiciară și când se poate aprecia că judecătorul a săvârșit o eroare judiciară, și elementele componente care conduc la calificarea unei fapte drept eroare judiciară.

Astfel, dispozițiile art. 96 alin. (3) din Legea nr. 303/2004 modificat prin Legea nr. 242/2018 statuează că există eroare judiciară atunci când:

a) s-a dispus în cadrul procesului efectuarea de acte procesuale cu încălcarea evidentă a dispozițiilor legale de drept material și procesual, prin care au fost încălcate grav drepturile, libertățile și interesele legitime ale persoanei, producându-se o vătămare care nu a putut fi remediată printr-o cale de atac ordinară sau extraordinară;

b) s-a pronunțat o hotărâre judecătorească definitivă în mod evident contrară legii sau situației de fapt care rezultă din probele administrate în cauză, prin care au fost afectate grav drepturile, libertățile și interesele legitime ale persoanei, vătămare care nu a putut fi remediată printr-o cale de atac ordinară sau extraordinară.

Reaua-credință, există potrivit art. 99<sup>1</sup> alin. (1) din Legea nr. 303/2004 atunci când judecătorul sau procurorul încalcă cu știință normele de drept material ori procesual, urmărind sau acceptând vătămarea unei persoane, iar potrivit alin. (2) al art. 99<sup>1</sup> din Legea nr. 303/2004, există gravă neglijență atunci când judecătorul sau procurorul nesocotește din culpă, în mod grav, neîndoielnic și nescuzabil, normele de drept material sau procesual.

Dispozițiile Legii nr. 24/2012 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și ale Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii au făcut obiectul unui control de constituționalitate, soluționat de către Curtea Constituțională prin Decizia nr. 2/2012<sup>1</sup>, prin care s-a invocat lipsa de

<sup>1</sup> Publicată în M. Of. nr. 131 din 23 februarie 2012.

claritate și previzibilitate a definirii celor două concepte. Astfel, se arată în motivarea obiecției de neconstituționalitate de către instanța supremă că legiuitorul procedează la definirea celor două noțiuni, precum reaua-credință și grava neglijență prin intermediul unor noțiuni de fel de generale sau imprecise (nescuzabil, neîndoielnic), ceea ce încalcă art. 20 din Constituție și Avizul nr. 3 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni privind principiile și regulile care guvernează condiția profesională a judecătorilor și care statuează asupra obligativității statului de a defini în termeni clari faptele care pot duce la aplicarea sancțiunilor disciplinare.

În plus, se arată în aceeași motivare, justificat, că reaua-credință și grava neglijență sunt forme ale vinovăției, ca element subiectiv al răspunderii disciplinare, dar în cazul legii în discuție, sunt definite prin elemente obiective-încălcarea sau nesocotirea unor norme. Sau, după cum se afirmă de către un reputat autor, conturul și conținutul gravei neglijențe ajung astfel să fie simple linii imaginare trasate pe cer<sup>1</sup>.

Pe de altă parte, un document deosebit de important este Carta europeană privind statutul judecătorilor, adoptată la 8-10 iulie 1998 la reuniunea multilaterală de la Strasbourg, care, la pct. 5.2, proclamă dreptul la repararea de către stat a pagubelor cauzate prin comportamentul unui judecător în exercitarea funcției sale jurisdicționale. Totodată, Recomandarea nr. 12/2012 a Comitetului de miniștri din cadrul Consiliului Europei, prin care se recomandă statelor membre instituirea răspunderii civile a judecătorilor numai pentru cazurile în care aceștia au acționat cu rea-credință sau vădită neglijență.

După cum se precizează în literatura de specialitate, sintagma eroare judiciară nu beneficiază în dreptul nostru de o definiție care să îi contureze conținutul, adeseori eroarea judiciară raportându-se doar la greșelile săvârșite în cauzele penale și care poartă asupra unor împrejurări de fapt, ceea ce nu este conformă cu opțiunea legiuitorului nostru, dispozițiile art. 52 alin. (3) din Constituția României referindu-se generic la repararea prejudiciilor produse ca urmare a unor erori judiciare, fără a se face nicio distincție<sup>2</sup>.

Se concluzionează sub acest aspect de către reputatul autor că în spiritul reglementărilor constituționale și al dispozițiilor corespunzătoare din Legea nr. 303/2004, erorile judiciare nu trebuie să fie raportate cu necesitate și în mod exclusiv la greșelile săvârșite de magistrat în privința modului de stabilire a faptelor pricinii, ci, erorile judiciare trebuie raportate și la modul de interpretare a legii de către judecător<sup>3</sup>. Determinarea unei erori judiciare prin raportare la modul de interpretare a legii de către judecător, reliefează încă o dată faptul că, în timp ce răspunderea statului față de victimele erorilor judiciare este o răspundere obiectivă, răspunderea magistratului este subiectivă și operează numai în cazul în care magistratul a determinat cu rea-credință sau gravă neglijență producerea unei erori judiciare.

Desigur că erorile judiciare care au determinat pronunțarea unei anumite soluții de către instanțele judecătorești pot fi îndreptate prin exercitarea căilor legale de atac reglementate de Codul de procedură civilă, context în care nu se poate vorbi despre existența unei erori judiciare atât timp cât hotărârea judecătorească pronunțată în primă instanță nu a fost reformată prin una dintre căile de atac reglementate de Codul de procedură civilă.

<sup>1</sup> I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 837.

<sup>2</sup> A se vedea I. Leș, *Examen comparativ asupra răspunderii patrimoniale a statului și a magistraților pentru erorile judiciare*, în *Dreptul* nr. 4/2016, pp. 83-84.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 84.

Dar, în context se pune problema dacă hotărârea primei instanțe nu a făcut obiectul unei căi legale de atac și, ca atare, hotărârea instanței de fond pronunțată ca efect al unei erori judiciare a rămas definitivă, dobândind astfel autoritatea de lucru judecat. Sau, altfel spus, se pune problema cine va verifica și va putea constata dacă hotărârea pronunțată de către instanța de fond este consecința unei erori judiciare. În cazul condamnării disciplinare, este posibil ca hotărârile Secțiilor CSM ca instanțe disciplinare să rămână definitive, prin neexercitarea căi de atac formulate împotriva acestor hotărâri. Pentru o astfel de ipoteză, este evident că Secțiile CSM, ca instanțe disciplinare, pronunțând condamnarea disciplinară a magistratului, acestea au pronunțat o astfel de condamnare pentru exercitarea funcției de către magistrat cu rea-credință sau gravă neglijență, deci în acest caz eroarea judiciară a fost determinată de exercitarea de către magistrat a funcției cu rea-credință sau gravă neglijență, ea fiind stabilită în cadrul procesului de aplicare a răspunderii disciplinare a magistratului.

Pentru o astfel de ipoteză în care suntem în prezența unei hotărâri definitive care, fie nu a fost contestată prin exercitarea căilor legale de atac, fie ca urmare a exercitării căii legale de atac, această hotărâre pronunțată de către instanța disciplinară/instanța de contencios administrativ este cea care va sta la posibilitatea de revizuire a hotărârii pronunțate de către judecătorul care prin comiterea unei erori judiciare și-a exercitat funcția cu rea-credință sau cu gravă neglijență.

### 2.3. Natura juridică a raportului de muncă al magistraților

Natura juridică a raportului de muncă al magistraților trebuie analizat din perspectiva Codului muncii, Codului administrativ aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019, Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, precum și din perspectiva noului Cod penal<sup>1</sup>.

Sub aspectul legii civile, potrivit art. 6 lit. c) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, corpul magistraților nu intră sub incidența acestei legi, întrucât statutul juridic al magistraților face obiectul de reglementare al Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, precum și al Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

În literatura de specialitate<sup>2</sup>, pornind de la prevederile art. 6 lit. c) din Legea nr. 188/1999 (în prezent abrogată de Codul administrativ) s-a exprimat opinia în sensul căreia magistrații nu pot fi considerați funcționari publici, dat fiind faptul că multe dintre elementele definitorii ale acestui statut nu se regăsesc în statutul magistraților, iar pe de altă parte, în timp ce salariatul se află sub autoritatea angajatorului, i se subordonează acestuia, instanța de judecată, prin șeful ei, în calitate de angajator, nu poate să ordone o anume soluție pe care să o promoveze judecătorul în judecarea unei spețe.

În acest context, în literatura de specialitate<sup>3</sup> pe bună dreptate s-a pus problema dacă magistrații sunt salariați, funcționari publici sau demnitari, fiind necesară elaborarea unei legi-cadru care să cuprindă demnitățile publice și prin care să se regăsească și magistrații<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> O. Puie, *Răspunderea statului...*, op. cit., pp. 87-89.

<sup>2</sup> A se vedea V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/199, cu modificările și completările ulterioare, republicată)*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, pp. 51-52.

<sup>3</sup> A se vedea Ș. Beligrădeanu, *Natura raportului juridic de muncă al magistraților*, în *Dreptul* nr. 7/2003, pp. 36-42.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 37.

Sub acest aspect, este relevantă decizia nr. 14/2008 pronunțată de către Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiile Unite, prin care se arată că magistrații constituie o categorie specială de personal, care face parte din autoritatea judecătorească și care are menirea de a exercita puterea judecătorească, aflându-se în raport juridic de muncă față de autoritatea din care face parte. Ei se bucură de un statut special, care rezultă din coroborarea art. 124 alin. (3), art. 125, art. 132 și art. 134 din Constituția României cu prevederile Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și ale Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii. În opinia instanței supreme, magistrații își desfășoară activitatea în temeiul unui raport de muncă *sui-generis*, care are la bază un acord de voință (un contract nenumit, de drept public) încheiat cu însuși statul, reprezentat de Președintele României și de Consiliul Superior al Magistraturii. Ulterior numirii, se arată că parte din raporturile de muncă ale magistraților sunt, în puterea legii, ca exponenți ai puterii judecătorești ai statului, Înalta Curte de Casație și Justiție, Parchetul General de pe lângă aceasta, curțile de apel, tribunalele, judecătoriile și parchetele de pe lângă acestea.

Dar, pe lângă natura juridică a raporturilor de muncă ale magistraților, apreciem că se impune și analiza raporturilor juridice de muncă ale personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și parchetelor de pe lângă acestea, care beneficiază de un statut special, în contextul în care personalul auxiliar de specialitate beneficiază de aceleași măsuri de protecție ca și judecătorii și procurorii.

În acest context, din economia dispozițiilor Legii nr. 567/2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea și a personalului care funcționează în cadrul Institutului Național de Expertize Criminalistice rezultă că personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea se împarte în personal care are calitatea de funcționar public și personal contractual.

Astfel, în ceea ce privește personalul auxiliar de specialitate care are calitatea de funcționar public, în această categorie intră, potrivit art. 3 din Legea nr. 567/2004, grefierii<sup>1</sup>, grefierii statisticieni, grefierii documentariști, grefierii arhivari, grefierii registratori și specialiștii IT.

În categoria personalului auxiliar care are calitatea de personal contractual și care își desfășoară activitatea conform legislației muncii, după cum precizează și instanța supremă prin decizia nr. 14/2008, *supra cit.*, intră personalul care efectuează activități de gospodărire, întreținere/reparații, de deservire, la care adăugăm noi persoanele care exercită funcții conexe personalului auxiliar de specialitate, respectiv funcțiile de agent procedural, aprod și șofer.

Referitor la personalul auxiliar de specialitate care are calitatea de funcționar public, potrivit considerentelor care au fundamentat decizia nr. 14/2008 a instanței supreme, raporturile de serviciu ale personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea se nasc în urma încheierii unui contract de drept public, în cazul căruia libertatea contractuală a părților este în mare parte suplinită de către legiuitor, și nu în baza unui contract individual de muncă, în accepțiunea Codului muncii. De asemenea, încadrarea personalului auxiliar de specialitate cu statut de

---

<sup>1</sup> A se vedea și Decizia Curții Constituționale nr. 289/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 77 alin. (1) din Legea nr. 567/2004 (publicată în M. Of. nr. 425 din 15 iunie 2015), care dispun că „funcția de grefier este incompatibilă cu orice alte funcții publice sau private, cu excepția funcțiilor didactice”.

funcționar public se face în baza deciziei de numire de către conducătorul instanței în a cărei circumscripție teritorială urmează să își desfășoare activitatea.

## **2.4. Jurisdicția administrativă disciplinară exercitată de către secțiile Consiliului Superior al Magistraturii**

### **2.4.1. Reglementarea jurisdicției administrative disciplinare în cazul abaterilor disciplinare săvârșite de către magistrați la nivel constituțional și legal. Subiectele de sesizare a secțiilor Consiliului superior al Magistraturii ca instanțe disciplinare. Procedura de soluționare a acțiunilor disciplinare și hotărârile adoptate de către Secțiile Consiliului Superior al Magistraturii în urma soluționării acțiunilor disciplinare**

În privința acestei jurisdicții administrative disciplinare, dispozițiile art. 44 alin. (1) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii<sup>1</sup>, statuează: „Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește, prin secțiile sale, rolul de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și a procurorilor, pentru faptele prevăzute în Legea nr. 303/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare”. Potrivit art. 44 alin. (2) din Legea nr. 317/2004, republicată, Secția pentru judecatori are rolul de instanță disciplinară și pentru magistrații-asistenți ai Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Încă de la început se impune precizarea că așa cum s-a statuat și în practica judiciară a ICCJ în materie<sup>2</sup>, hotărârile pronunțate de către Secțiile CSM, atunci când îndeplinesc rolul de instanțe de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a magistraților, ca instanțe extrajudiciare, într-o procedură administrativ-jurisdicțională, sunt acte administrativ-jurisdicționale, iar nu hotărâri judecătorești în sensul dispozițiilor Codului de procedură civilă. Prin aceeași decizie se precizează că în contextul în care hotărârile secției CSM reprezintă acte administrativ-jurisdicționale, calea de atac a revizuirii reglementată de art. 509-513 C. pr. civ. poate fi exercitată numai împotriva hotărârilor judecătorești, iar nu împotriva unui act administrativ-jurisdicțional.

Una dintre dispozițiile care au suscitat controverse și care au făcut obiectul unui control de constituționalitate pe calea excepției de neconstituționalitate, soluționată de către Curtea Constituțională prin Decizia nr. 721/2020<sup>3</sup>, a fost aceea instituită de art. 58 din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea

---

<sup>1</sup> Republicată în M. Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012. Legea nr. 317/2004 a fost modificată și completată prin O.U.G. nr. 92/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (publicată în M. Of. nr. 874 din 16 octombrie 2018). Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii a fost aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 362/2005 (publicată în M. Of. nr. 867 din 27 septembrie 2005), modificat prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 782/2015 (publicată în M. Of. nr. 562 din 28 iulie 2015) și prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 895/2015 (publicată în M. Of. nr. 729 din 29 septembrie 2015). A se vedea, cu privire la constituționalitatea art. 44 alin. (1) din Legea nr. 317/2004, Decizia Curții Constituționale nr. 1449/2010, publicată în M. Of. nr. 6 din 4 ianuarie 2011; a se vedea, de asemenea, Decizia Curții Constituționale nr. 196/2013, prin care a fost admisă excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 55 alin. (4) și (9) din Legea nr. 317/2004 (publicată în M. Of. nr. 231 din 22 aprilie 2013).

<sup>2</sup> A se vedea ICCJ, Completul de cinci judecatori, dec. nr. 71 din 18 martie 2019, în *Buletinul jurisprudenței în materia răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor – Culegere de decizii pe anul 2019*, p. 47, sursa [www.scj.ro](http://www.scj.ro), consultat 16 ianuarie 2021.

<sup>3</sup> Publicată în M. Of. nr. 1212 din 11 decembrie 2020.



Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor<sup>1</sup> prin care au fost stabilite noi abateri disciplinare judecătorilor, conținând norme cu caracter organic.

Prin Decizia nr. 721/2020, *supra cit.*, a fost admisă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 58 din Legea nr. 101/2016, constatând că acest text legal contravine art. 1 alin. (5), raportat la art. 133 alin. (1) și, în mod implicit, celor ale art. 1 alin. (3) din Constituție privind statul de drept.

În considerentele acestei decizii, Curtea Constituțională pornește de la dispozițiile art. 134 alin. (2) din Constituție potrivit cărora trebuie i se confere secțiilor CSM care funcționează ca instanțe disciplinare posibilitatea de a aplica judecătorilor și procurorilor sancțiunile disciplinare proporțional cu gravitatea abaterilor, iar nu să impună aplicarea, *de plano*, a unor sancțiuni care în concret se pot dovedi vădit disproporționate în raport cu gravitatea abaterilor. Or, prin reglementarea limitativă a sancțiunilor disciplinare ce pot fi aplicate judecătorilor în situația săvârșirii abaterilor disciplinare prevăzute de art. 68<sup>1</sup> din Legea nr. 101/2016 este încălcat dreptul de apreciere al CSM în calitatea sa constituantă de instanță de judecată în materia răspunderii disciplinare a judecătorilor, cu consecința afectării a însăși independenței justiției. În paragraful 87 al deciziei *supra cit.* se arată că răspunderea disciplinară este un aspect esențial al statutului oricărei categorii profesionale, astfel că redimensionarea cazurilor care constituie abatere disciplinară în privința judecătorilor este un aspect care vizează statutul acestora, iar legiuitorul, în virtutea criteriului material obiectiv, trebuia să includă soluția legislativă cuprinsă în art. 58 din Legea nr. 101/2016 în corpul Legii nr. 303/2004 și să se supună aceleiași proceduri de avizare a CSM.

De asemenea, după cum a remarcat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 381/2018 despre care vom face referire și mai jos, în materia răspunderii disciplinare a magistraților, legiuitorul român a adoptat o reglementară similară cu cea a altor țări din Europa – referitor la procedura disciplinară – prevăzând o fază administrativă, în cadrul căreia cercetarea disciplinară se efectuează de inspectorii din cadrul Serviciului de inspecție judiciară pentru judecători, respectiv din cadrul Serviciului de inspecție judiciară pentru procurori, și o fază jurisdicțională, care se desfășoară în fața secțiilor CSM, potrivit dispozițiilor Legii nr. 317/2004 și ale C. pr. civ., asigurându-se respectarea principiului contradictorialității. Împotriva hotărârii de sancționare a secțiilor CSM există o cale de atac, și anume recursul în fața ICCJ, potrivit art. 51 alin. (3) din Legea nr. 317/2004.

De altfel, și în alte state europene acțiunile disciplinare împotriva judecătorilor și procurorilor sunt de competența organismelor naționale echivalente. De exemplu, în Franța, CSM este instanță disciplinară a magistraților, iar deciziile pronunțate în acest sens pot fi atacate la Consiliul de Stat. În Spania, instanța disciplinară este diferită în funcție de gravitatea faptei săvârșite, pentru faptele foarte grave fiind competent Plenul Consiliului General al Puterii Judiciare, iar pentru faptele grave fiind competent comisia de disciplină a Consiliului General al Puterii Judiciare, iar pentru faptele mai puțin grave fiind competent președintele sau organul de conducere al instanței respective. În Italia, potrivit art. 105 din Constituție, măsurile disciplinare referitoare la magistrați sunt de competența CSM.

Pe de altă parte, după cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 687/2020<sup>2</sup>, dacă în cazul răspunderii disciplinare a notarilor publici, executorilor judecătorești, declanșarea cercetării disciplinare se poate face doar la cererea/sesizarea unor persoane provenite din interiorul sistemului profesional din care aceste persoane

<sup>1</sup> Publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>2</sup> Publicată în M. Of. nr. 1130 din 24 noiembrie 2020.

fac parte, în cazul răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor, declanșarea cercetării disciplinare se poate face și la sesizarea/solicitarea formulată de către orice persoane interesate.

Potrivit art. 44 alin. (3) din Legea nr. 317/2004, republicată, modificat prin Legea nr. 234/2018, acțiunea disciplinară în cazul abaterilor săvârșite de judecători, procurori și magistrații-asistenți se exercită de Inspekția Judiciară, prin inspectorul judiciar, iar potrivit alin. (3<sup>1</sup>) al art. 44 din Legea nr. 317/2004 nou introdus prin O.U.G. nr. 92/2018, Ministrul Justiției poate sesiza Inspekția judiciară pentru a stabili dacă există indiciile săvârșirii unei abateri disciplinare de către procurori, urmând ca cercetarea disciplinară să fie efectuată de către Inspekția judiciară.

În cazul abaterilor disciplinare săvârșite de către magistrații-asistenți, potrivit art. 44 alin. (5) din Legea nr. 317/2004, republicată, acțiunea disciplinară se exercită de către președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție sau de Inspekția Judiciară, prin inspectorul judiciar.

De asemenea, potrivit art. 18 alin. (5) și (6) din Legea nr. 303/2004 privind Statutul judecătorilor și procurorilor, sancțiunile disciplinare se aplică și auditorilor de justiție, aceștia având calitatea de cursanți ai Institutului Național al Magistraturii, situație în care sancțiunile disciplinare se aplică de către Consiliul Științific al INM după efectuarea cercetării disciplinare, urmând ca hotărârile Consiliului Științific al INM să poată fi contestate la instanța de contencios administrativ și fiscal competentă.

După cum se poate constata, aceste texte legale reiterează prevederile art. 134 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora „Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de instanță de judecată, prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și a procurorilor, potrivit procedurii stabilite prin legea sa organică”.

În aceste situații, potrivit art. 28 alin. (2) din Legea nr. 317/2004, modificat prin art. 73 din Legea nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a noului Cod de procedură penală, ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nu au drept de vot în situațiile în care secțiile îndeplinesc rolul de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare, la soluționarea sesizărilor referitoare la buna reputație a judecătorilor și procurorilor și a cererilor privind încuviințarea percheziției, reținerii, arestării preventive sau arestului la domiciliu cu privire la judecători, procurori ori magistrați-asistenți.

Rezultă, așadar, că prin Legea nr. 317/2004 se stabilește procedura de soluționare a acțiunii disciplinare, respectiv în Secțiunea a 4-a, „Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii în domeniul răspunderii disciplinare a magistraților”, din Capitolul IV, „Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii”, în conformitate cu dispozițiile constituționale menționate.

Procedura în fața secțiilor CSM, conform dispozițiilor Legii nr. 317/2004, cuprinde următoarele etape: a) etapa administrativă, desfășurată de inspekția judiciară, care cuprinde două faze: faza verificărilor prealabile (art. 45) și faza cercetării disciplinare, prin care se stabilesc faptele și urmările acestora, ascultarea celui în cauză și verificarea apărărilor judecătorului și procurorului cercetat fiind obligatorii (art. 46 din Legea nr. 317/2004, modificat prin Legea nr. 234/2018). De asemenea, potrivit alin. (6) al art. 46 modificat prin Legea nr. 234/2018, cercetarea disciplinară se efectuează în termen de 60 de zile de la data dispunerii acesteia, ea putând fi prelungită cu cel mult 30 de zile, dacă există motive temeinice; b) etapa administrativ-jurisdicțională, care constă în soluționarea de către CSM, prin secțiile sale, a acțiunii disciplinare exercitate de către Inspekția judiciară (art. 49); c) etapa judiciară care constă în soluționarea de către Completul de 5 judecători a ICCJ a căilor de atac exercitate împotriva hotărârilor pronunțate de CSM,

prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor (art. 51).

Una dintre problemele soluționate de către Completul de cinci judecători a ICCJ<sup>1</sup> a fost aceea dacă dispozițiile art. 46 alin. Legea nr. 317/2004 care statuează că cercetarea disciplinară se suspendă atunci când împotriva judecătorului sau procurorului s-a dispus punerea în mișcare a acțiunii penale pentru aceeași faptă, cu dispozițiile art. 413 alin. (1) pct. 2 C. pr. civ. Soluționând cauza, instanța pornind de la jurisprudența sa anterioară a stabilit că dispozițiile art. 413 alin. (1) pct. 2 C. pr. civ. sunt incompatibile cu procedura disciplinară în cadrul căreia sunt aplicabile dispozițiile cu caracter special ale art. 46 alin. (3) din Legea nr. 317/2004.

În motivarea acestei soluții se arată că deși art. 49 alin. (7) din Legea nr. 317/2004 prevede completarea procedurii disciplinare cu dispozițiile C. pr. civ., aplicabilitatea legii generale este supusă limitelor decurgând din specificitatea legii speciale, conform principiului *specialia generalibus derogant*. În acest context, situațiile care nu sunt reglementate prin dispozițiile legii speciale în această materie, se judecă prin dispozițiile C. pr. civ. Suspendarea acțiunii disciplinare exercitată împotriva unui magistrat este expres și limitativ prevăzută de legea specială într-un singur caz, și anume cel prevăzut de art. 46 alin. (3) din Legea nr. 317/2004, iar dispozițiile art. 412 C. pr. civ., reglementează suspendarea de drept în procesul civil. Astfel, pentru situațiile în care există o cauză penală în care sunt cercetate aceleași fapte care constituie obiectul acțiunii disciplinare, iar legiuitorul a prevăzut o dispoziție specială, se aplică dispoziția specială în acea materie.

De asemenea, prevederile art. 52 din Legea nr. 317/2004 modificat prin Legea nr. 234/2018 prevăd posibilitatea secției corespunzătoare a CSM, din oficiu sau la propunerea inspectorului judiciar de a suspenda din funcție magistratul pe durata procedurii disciplinare până la soluționarea definitivă a acțiunii disciplinare, urmând ca hotărârea prin care se dispune suspendarea din funcție să poată fi contestată în termen de cinci zile de la comunicare de către judecătorul sau procurorul suspendat din funcție la ICCJ, Completul de 5 judecători, hotărârea ICCJ fiind definitivă.

Potrivit art. 45 alin. (1) din Legea nr. 317/2004, republicată, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție sau, după caz, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sunt titulari ai acțiunii disciplinare, aceștia pot sesiza Inspekția Judiciară în legătură cu abaterile disciplinare săvârșite de judecători sau procurori. În cazul în care Inspekția Judiciară este titulara acțiunii disciplinare, aceasta se poate sesiza din oficiu sau poate fi sesizată în scris și motivat de către orice persoană interesată, inclusiv de către Consiliul Superior al Magistraturii.

Potrivit art. 47 alin. (1) lit. b) teza finală din Legea nr. 317/2004, în cazul în care sesizarea s-a făcut potrivit art. 45 alin. (2), inspectorul judiciar poate dispune, prin rezoluție scrisă și motivată, clasarea sesizării, iar rezoluția de clasare este definitivă. Sintagma „rezoluția de clasare este definitivă” din cuprinsul art. 47 alin. (1) lit. b) teza finală a făcut obiectul unui control de constituționalitate pe calea excepției de neconstituționalitate, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 397/2014<sup>2</sup>, admitând excepția de neconstituționalitate a acestui text legal și constatând că sintagma „rezoluția de clasare este definitivă” este neconstituțională în ipoteza prevăzută la art. 45 alin. (4) lit. b), respectiv în ipoteza în care, dacă în urma efectuării verificărilor prealabile efectuate de către Inspekția Judiciară se constată că nu există indiciile săvârșirii unei abateri disciplinare.

<sup>1</sup> A se vedea ICCJ – Completul de cinci judecători, dec. nr. 76/2020, sursa [www.scj.ro](http://www.scj.ro).

<sup>2</sup> Publicată în M. Of. nr. 529 din 16 iulie 2014.