

ICCJ – Funcționar public. Ordin de sancționare disciplinară. Dispunerea sanctiunii fără audierea persoanei cercetate disciplinar

Legislație relevantă:

Legea nr. 188/1999, art. 78 alin. (3)

Potrivit art. 78 alin. (3) din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici „sanctiunile disciplinare nu pot fi aplicate decât după cercetarea prealabilă a faptei săvârșite și după audierea funcționarului public. Audierea funcționarului public trebuie consemnată în scris, sub sancțiunea nulității. Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audieri sau de a semna o declarație privitoare la abaterile disciplinare care i se impută se consemnează într-un proces-verbal”.

Față de conținutul acestor prevederi, este nelegal ordinul de sancționare emis fără îndeplinirea procedurii de citare a persoanei cercetate disciplinar, existența procesului-verbal privind refuzul funcționarului public de a se prezenta la audieri nefiind de natură să acopere viciul cercetării prealabile atunci când de la dosarul procedurii lipsesc dovezile de comunicare ale citațiilor transmise celui cercetat.

Decizia nr. 4787 din 15 noiembrie 2012

Reclamantul RG a chemat în judecată Casa Națională de Pensii

și Asigurări Sociale (CNPAS), solicitând anularea în tot a Ordinului nr. 1492/14.01.2009 și acordarea de despăgubiri pentru daunele materiale și morale suferite prin emiterea respectivului ordin.

În motivarea cererii reclamantul a arătat că actul administrativ atacat are la bază propunerea Comisiei de disciplină constituită cu încălcarea prevederilor art. 79 alin.2 din Legea nr. 188/1999 și a art.4 alin.1 din Hotărârea Guvernului nr. 1344/2001.

A mai arătat că la data constituirii Comisiei de disciplină singura organizație constituită potrivit legii era Sindicatul Salariaților din CNPAS reclamantul fiind președintele acestuia.

Raportul Comisiei de disciplină și concluziile Comisiei, a arătat recurentul, încalcă dispozițiile art. 77 alin.3 lit.d din Legea nr. 188/1999, întrucât aceasta nu a făcut individualizarea pedepsei precum și prevederile art. 78 alin.3, prin aceea că sancțiunea a fost luată fără audierea reclamantului.

S-a mai arătat de către reclamant că au fost încălcate și dispozițiile art. 91 din Legea nr. 188/1999 întrucât în mod abuziv a fost retrogradat și mutat, deși mutarea nu poate fi făcută decât în condițiile legii, mutarea temporară putându-se efectua pe o perioadă de maxim 6 luni și nu pe o perioadă de 1 an așa cum în mod incorect și ilegal s-a stabilit prin ordinul atacat.

Pe de altă parte, a susținut reclamantul, bugetul CNPAS este separat de bugetul Direcției Generale de Accidente și Boli Profesionale, fapt ce face imposibilă nu numai plata salariului ci și mutarea sa la această Direcție Generală.

Prin întâmpinarea formulată, pârâta Casa Națională de Pensii și Asigurări Sociale a solicitat să se constate că Ordinul Președintelui Casa Națională de Pensii și Asigurări

Sociale nr. 1492/14 decembrie 2009 este legal, solicitând să se suspende cauza de față până la pronunțarea unei hotărâri irevocabile cu privire la cererea de anulare a Ordinului CNPAS nr. 799 din 15 iulie 2009 și să se respingă cererea de anulare a Ordinului Președintelui CNPAS nr. 1492/14.12.2009.

Curtea de Apel București – Secția a VIII-a Secția contencios administrativ și fiscal prin sentința civilă nr. 3935/14.10.2010 a respins excepția lipsei de obiect și a admis în parte acțiunea reclamantului, dispunând anularea Ordinului nr. 1492/14.12.2009 emis de pârâtă.

De asemenea, a obligat pârâta la plata către reclamant a diferenței dintre drepturile salariale ce i s-ar fi cuvenit pentru funcția de director al Direcției Contencios și Executare Silită și drepturile salariale primite efectiv pentru funcția în care a fost retrogradat prin ordinul anulat corespunzător perioadei între data emiterii Ordinului nr. 1492/14.12.2009 și data emiterii Ordinului nr. 702/16.08.2010.

A respins în rest acțiunea.

Soluționând cu prioritate excepția lipsei de obiect a acțiunii invocată de pârâtă, Curtea a constatat că această excepție de fond peremptorie și absolută este neîntemeiată, întrucât Ordinul nr. 1492/14.12.2009 emis de pârâtă este un act administrativ prin care s-a aplicat o sancțiune disciplinară și care a produs consecințe juridice până la emiterea Ordinului nr. 702/16.08.2010, emis tot de pârâtă, ordin care nu are aptitudinea să înlăture consecințele deja produse, iar pe calea acțiunii de față se urmărește anularea tuturor efectelor actului administrativ contestat.

Pe fondul cauzei, instanța a reținut că actul administrativ atacat are la bază cercetarea disciplinară și propunerea unei

Comisii de disciplină constituită cu încălcarea prevederilor art. 79 alin.2 din Legea nr. 188/1999 și art. 4 alin 1 din HG nr. 1344/2001, incluzând reprezentanții unui sindicat care nu avea personalitate juridică.

S-a mai reținut că actul administrativ atacat încalcă și prevederile art. 78 alin.3 din Legea nr. 188/1999, întrucât sancțiunea a fost luată fără audierea reclamantului.

De asemenea, s-a reținut că nici dispozițiile art. 77 alin.4 din actul normativ susmenționat nu a fost respectat, deoarece nu s-a făcut o aplicare corectă a criteriilor de individualizare a sancțiunilor aplicate, nefiind indicate în cuprinsul actului administrativ contestat elementele concrete avute în vedere.

Împotriva acestei sentinței **au declarat recurs atât reclamantul RG, cât și pârâta Casa Națională de Pensii Publice**, criticând-o pentru nelegalitate și netemeinicie.

Casa Națională de Pensii Publice (CNPP) a apreciat că se impune admiterea recursului său și modificarea sentinței atacate pentru motivul prevăzut de **art. 304 pct.9 Cod procedură civilă**, deoarece aceasta a fost dată cu interpretarea greșită a legii. Criticile sale au vizat, în sinteză, următoarele:

– greșit s-a reținut de către instanța fondului că actul administrativ atacat are la bază cercetarea administrativă și propunerea unei comisii de disciplină constituită cu încălcarea art. 79(2) din Legea nr. 188/1999 și art. 4(1) din HG nr. 1344/2001, în condițiile în care comisia de disciplină a fost constituită prin Ordinul CNPAS nr. 799/15 iulie 2009, emis în temeiul HG nr. 1344/2007, prin care s-a impus o nouă modificare a comisiei nominalizată de Ordinul nr. 490/5 mai 2009, deoarece unii membri titulari și unii membri supleanți au renunțat la această calitate, iar Ordinul nr. 799 nu a fost anulat irevocabil prin hotărâre

judecătorească. S-a subliniat că Ordinul nr. 799/2009 nu a modificat componența comisiei cu privire la membrul titular și membrul supleant desemnați din partea organizației sindicale, nemulțumirea reclamantului fiind legată de faptul că ordinul nu desemnează membrii din cadrul Sindicatului Salariaților din Casa Națională de Pensii și Asigurări Sociale al cărui președinte era. De altfel, numirea unui membru din partea Sindicatului Salariaților din CNPAS ar fi incompatibilă cu judecarea cauzei ce a făcut obiectul dosarului nr.239/1 aprilie 2009 întrucât reclamantul era președintele organizației sindicale.

– în ceea ce privește reținerile instanței de fond potrivit cărora actul atacat încalcă prevederile art. 78(3) din Legea nr. 188/1999, sancțiunea fiind dispusă fără audierea reclamantului, recurenta a arătat că neaudierea reclamantului în cursul cercetării administrative nu poate fi imputată comisiei de disciplină deoarece este consecința refuzului acestuia de a se prezenta la termenul pentru care a fost citat. Prin atitudinea sa reclamantul a dorit în mod evident să tergiverseze soluționarea sesizărilor formulate la adresa sa, astfel că s-a făcut aplicația art.39(6) din Hotărârea Guvernului nr. 1344/2007 conform căruia „refuzul persoanelor citate de a se prezenta la audieri se menționează în procesul verbal și nu împiedică desfășurarea cercetării administrative”;

– relativ la criteriile de individualizare a sancțiunii aplicate reclamantului, contrar celor susținute de instanță, recurenta a arătat că au fost respectate dispozițiile art. 77(4) din Legea nr. 188/1999 și ținându-se seama de gravitatea faptelor reținute în sarcina reclamantului (art. 77 alin.2 lit. d, g, i, j și k) conducătorul instituției a dispus prin Ordinul nr. 1492/14 decembrie 2009 retrogradarea din funcția publică în conformitate cu art. 77(3) lit.d) din Legea nr. 188/1999.

Cererea de recurs formulată de RG a fost întemeiată în

drept pe dispozițiile art. 304 pct.7, 8, 9 și 10 Cod procedură civilă, în motivarea ei punându-se accent pe necesitatea de a se sancționa abuzul comis de autoritatea pârâtă și prin obligarea acesteia la plata dobânzilor legale aferente de la data de 14 decembrie 2009 până la data de 16 august 2010 când, din nou, tot cu încălcarea legii a fost trecut pe o funcție de execuție, precum și la plata daunelor morale deoarece i s-au adus serioase prejudicii de imagine, imaginea sa publică având de suferit, la acestea adăugându-se și traumele psihice suferite prin sancționarea pe nedrept și privarea de drepturile salariale.

Prin întâmpinare, Casa Națională de Pensii Publice, a respins susținerile recurentului-reclamant arătând că în cauză nu s-au produs nici un fel de probatoriu care să dovedească producerea unei fapte ilicite cu vinovăție, un raport de cauzalitate între prejudiciul respectiv și fapta pârâtului sau producerea unor suferințe morale, cum de altfel a reținut și instanța de fond.

În ședința publică de la 15 noiembrie 2012, instanța de recurs a luat act de renunțarea la judecată de către recurentul-reclamant a excepțiilor invocate, respectiv cea privind neconstituționalitatea art. 133(2) din Legea nr. 263/2010 (privind sistemul de pensii publice) și cea privind lipsa capacității juridice și a capacității de reprezentant a numitei DD – Președintele Casei Naționale de Pensii Publice.

Recursurile sunt nefondate. Prin Ordinul nr. 1492/14 decembrie 2009 Președintele CNPAS a sancționat disciplinar pe RG ce ocupa funcția publică de conducere de director-consilier, clasa I, gradul superior treapta de salarizare I în cadrul CNPAS –Direcția Generală Juridică – Direcția de Contencios și Executare Silită, cu retrogradarea în funcția publică de execuție de consilier, clasa I, grad profesional superior, treaptă de salarizare I din cadrul Direcției Generale de Accidente de Muncă și Boli Profesionale – Direcția

de Acordare Prestații, pe o perioadă de 1 an, pentru săvârșirea abaterilor disciplinare prevăzute de art. 77(2) lit. d), g), i), j) și k) din Legea nr. 188/1999 (privind Statutul funcționarilor publici) R2 (art.1), începând cu data emiterii ordinului fiindu-i menținute celui sancționat drepturile salariale exclusiv indemnizația de conducere (art.2).

Reclamantul RG a cerut instanței de contencios administrativ a Curții de Apel București anularea actului administrativ individual menționat și obligarea pârâtei CNPAS la plata de despăgubiri pentru daunele materiale și morale suferite prin emiterea ordinului.

Așa cum se poate observa din considerentele sentinței recurate, judecătorul fondului a evaluat atât susținerile reclamantului cât și apărările pârâtei din perspectiva probatoriului administrat (înscrișuri) și a actului normativ aplicabil în materia funcționarilor publici, Legea nr. 188/1999 R2, conchizând, argumentat, că în temeiul art. 18 din Legea nr. 554/2004 se impune anularea Ordinului nr. 1492/14 decembrie 2003 și pe cale de consecință obligarea autorității emitente la plata diferenței dintre drepturile salariale cuvenite pentru funcția pe care o ocupa reclamantul la data emiterii ordinului și cele efectiv primite pentru funcția în care a fost retrogradat pentru perioada cuprinsă între data emiterii ordinului contestat și data repunerii în funcția din care a fost retrogradat respectiv data de 16 august 2010, când a fost emis Ordinul nr. 702.

Probele administrate au evidențiat mai multe vicii care au afectat cercetarea administrativă, ca fază premergătoare în mod obligatoriu emiterii ordinului de sancționare disciplinară, acestea privind componența Comisiei de disciplină și desfășurarea cercetării disciplinare.

În speță Comisia de disciplină s-a constituit în baza

Ordinului nr. 799/15.07.2009 emis de Președintele CNPAS (fila 135 dosar fond), moment la care singura organizație sindicală constituită potrivit legii și reprezentativă la nivel de unitate era Sindicatul Salariaților din CNPAS , constatându-se că Sindicatul Liber al CNPAS este reprezentativ la nivel de unitate prin sentința civilă nr. 7084/07.10.2009 a Judecătoriei Sectorului 2 București (definitivă și irevocabilă).

În acest context, corect s-a observat că în speță s-au încălcat prevederile art. 79(2) din Legea nr. 188/1999 R2 și cele ale art. 4(1) din HG nr. 1344/2007 (privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină), care în ce privește componența Comisiei de disciplină fac trimitere explicită și la „un reprezentant al organizației sindicale reprezentative sau, după caz, un reprezentant desemnat prin votul majorității funcționarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat”.

Argumentelor expuse de judecătorul fondului, instanța de control judiciar adaugă și pe cel al anulării irevocabile a Ordinului de modificare a componenței Comisiei de disciplină nr. 799/15 iulie 2009 emis de CNPAS, prin președinte, prin decizia nr.5174/3 noiembrie 2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție-Secția contencios administrativ și fiscal.

În considerentele acestei decizii se regăsește în mod clar și răspunsul la critica formulată de Casa Națională de Pensii Publice și care vizează aspectele de incompatibilitate în sensul în care reclamantul Radu Gheorghe Dănuț era și președintele Sindicatului Salariaților din Casa Națională de Pensii și Asigurări Sociale, cu sublinierea că sindicatul trebuia reprezentat pentru a se asigura un echilibru în componența comisiei de disciplină.

Și cea de-a doua critică adusă de Casa Națională de Pensii Publice sentinței este neîntemeiată în condițiile în care s-a constatat că în cadrul cercetării disciplinare, prealabile, au fost încălcate prevederile art. 78(3) din Legea nr. 188/1999 R2 potrivit cărora:

„Sancțiunile disciplinare nu pot fi aplicate decât după cercetarea prealabilă a faptei săvârșite și după audierea funcționarului public. Audierea funcționarului public trebuie consemnată în scris, sub sancțiunea nulității. Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audieri sau de a semna o declarație privitoare la abaterile disciplinare care i se impută se consemnează într-un proces-verbal.”

Sub acest aspect în mod judicios instanța de fond a înlăturat apărările autorității pârâte potrivit cărora comisia de disciplină l-a citat pentru fiecare termen pe reclamant, neexistând dovezi ale comunicării unor astfel de citații către cel cercetat disciplinar.

În fine, în mod corect instanța fondului a reținut că deși actul atacat este motivat în fapt și în drept, în aplicarea sancțiunii propuse de Comisia de disciplină (Raportul nr. 116/9 decembrie 2009) nu s-a procedat la o individualizare a sancțiunii așa cum cer dispozițiile art. 77(4) din Legea nr. 188/1999 R2, nefăcându-se trimitere la niciunul din criteriile menționate în acest text legal: cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care a fost săvârșită, consecințele abaterii, dar și comportarea generală a funcționarului public în timpul serviciului, existența în antecedentele funcționarului public a altor sancțiuni.

Nici criticile aduse de reclamant prin cererea de recurs nu vor fi primite, instanța de control judiciar reținând că dacă cuantificarea prejudiciului moral nu este supusă unor criterii legale de determinare, nu același lucru se poate afirma atunci când sunt invocate anumite consecințe

negative ale unei acțiuni sau inacțiuni, acestea neputând fi stabilite în absența oricăror dovezi sub acest aspect.

În speță, instanța fondului a apreciat corect că reclamantul nu a indicat în ce constă prejudiciul moral suferit și nici nu a probat acest lucru astfel că a respins cererea de acordare de daune morale.

De altfel, Înalta Curte consideră că prin însăși anularea actului vătămător s-a oferit recurentului-reclamant o reparație echitabilă și sub aspect moral.

În consecință, ambele recursuri au fost respinse.