Anuarul Universității "Petre Andrei" din Iaşi
Fascicula: **Drept, Ştiințe Economice, Ştiințe Politice**
ISSN: 2248-1079 | ISSN-L: 2601-7008
Covered in EconPapers, RePEc, CEEOL, ErihPlus, INDEX COPERNICUS, CrossRef, CrossCheck, Google Scholar, WorldCat, KVK, SOCIONET

2022, Issue 30, pages: 27-42 | doi: https://doi.org/10.18662/upalaw/86

Civil Liability of Local Elected Officers

[Răspunderea civilă a aleşilor locali]

Cosmin-Vasile Ambrosă [1]

[1] Assistant, Ph.D. candidate, "Petre Andrei" University of Iasi, Romania, E-mail: cosmin_ambrosa@yahoo.com.

Abstract: *The problem of liability, in any form, civil, criminal, administrative or disciplinary or even contravention, has concerned human society since ancient times, with the emergence of state organization. So, the notion of responsibility it's something that we can see or found on many areas of life, such as the employee's responsibility towards the employer – responsibility specific to relationships governed by labour law or civil law, even for the certain categories of persons invested with certain power.*

Keywords: *civil liability, labour law, civil law, employer, local elected officers.*

How to cite: Ambrosă, C.-V. (2022). Civil liability of local elected oficers. *Anuarul Universităţii "Petre Andrei" din Iaşi, Fascicula: Drept, Ştiințe Economice, Ştiințe Politice, 30*, 27-42. https://doi.org/10.18662/upalaw/86

Problema răspunderii, sub orice formă a sa, civilă, penală administrativă ori disciplinară sau chiar contravenţională, a preocupat societatea umană încă din cele mai vechi timpuri, odată cu apariţia organizării etatice. Aşadar, noţiunea de răspundere o putem regăsi în aproape toate domeniile vieţii, cum ar fi spre exemplu răspunderea angajatului faţă de angajator – răspundere specifică raporturilor guvernate de dreptul muncii, răspunderea civică sau contravenţională, răspunderea profesională a unor anumite categorii de persoane învestite cu anumite puteri etc.

În doctrină s-a statuat faptul că răspunderea reprezintă acel complex al drepturilor şi obligaţiilor corelative care, în condiţiile şi în conformitate cu normele legale incidente, ia naştere ca urmare a săvârşirii unei fapte comisive ori omisive nejustificată, ilicită şi care reprezintă fundamentul aplicării unei sancţiuni incidente. Altfel spus, săvârşirea unei fapte ilicite este unicul temei pentru realizarea constrângerii juridice deţinute de stat, în vederea asigurării unei protecţii a raporturilor juridice sociale (Costin, 1977, pp. 31-32).

Din acest punct de vedere, observăm în mod evident faptul că între modalitatea în care societatea şi membrii săi se comportă şi existenţa unor măsuri punitive este o relaţie de dependenţă *sine qua non*.

În ceea ce urmează, vom analiza subiectul răspunderii civile, şi anume alesul local din perspectiva legislaţiei administrative, pornind de la primele norme legale post decembriste şi până la legislaţia actuală prevăzută de Codul administrativ.

Autonomia locală, după cum s-a observat de-a lungul timpului, reprezintă fundamentul oricărui regim democratic întrucât porneşte de la idea că dreptul cetăţenilor de a-şi rezolva propriile treburi publice, de a participa efectiv la rezolvarea acestora constituie un absolut inalienabil.

Pentru a consfinţi aceste concepte, în data de 15 octombrie 1985, în provincia franceză Alsacia, respectiv în oraşul Strasbourg, a fost parafată Carta autonomiei locale, fiind semnată de către statele europene care făceau parte la acea dată din Consiliul Europei, moment în care noţiuni precum „autonomie locală" primesc recunoaştere de ordin constituţional, aşa cum reiese din articolul 1 al acesteia.

La nivelul ţării noastre, Carta a fost reglementată, sau mai bine spus ratificată, în mod parţial în anul 1997 prin adoptarea Legii Nr. 199 din 17 noiembrie 1997, care potrivit articolului 1 ratifică Carta cu excepţia articolului 7 paragrafului 2 referitor la compensările materiale pentru cheltuielile efectuate de aleşii locali în exercitarea mandatului lor (Parlamentul României, 1997).

Ulterior, în vederea transpunerii la nivelul României a conceptului de autonomie locală, în anul 2001 a fost adoptată Legea Nr. 215 (Parlamentul

României, 2001), act normativ republicat de altfel potrivit prevederilor articolului III din Legea Nr. 286/2006 prin care s-a reglementate autonomia locală, regimul acesteia precum şi funcţionarea administraţiei publice ori organizarea şi subordonarea acesteia (Parlamentul României, 2001).

După adoptarea Legii administraţiei publice locale, în vederea respectării principiilor statuate prin Carta europeană, autoritatea legislativă a dispus adoptarea Legii Nr. 195 din 22 mai 2006 privind descentralizarea prin care s-au reglementat principiile, regulile şi cadrul instituţional în vederea realizării procesului de descentralizare administrativă şi financiară a statului.

În anul 2019, potrivit prerogativelor conferite de Constituţia României (Adunarea Constitutivă, 2003) prin articolul 115 alineat (4), Guvernul a aprobat Ordonanţa de urgenţă privind Codul administrativ, înregistrată sub numărul 57 din 3 iulie 2019, act administrativ cu caracter normativ prin care pe de o parte s-au abrogat toate actele normative anterioare privind administraţia publică atât locală, cât şi centrală şi s-a reglementat cadrul general pentru funcţionarea şi organizarea sub o altă formă a acestora. În acest sens, noul act normativ a reglementat şi reglementează atât instituţiile cât şi autorităţile publice constituite la nivel local sau central, statutul personalului încadrat la nivelul acestora, forma de încadrare sau angajare ori recrutare, răspunderea ori aspecte ce ţin de exercitarea proprietăţii publice şi private a statului.

După cum lesne putem observa, atât administraţia publică şi cât autonomia locală sunt reglementate într-un mod sau manieră modelată pe tipar vestic sau vest european, cu unele particularităţi de rigoare.

În conformitate cu capitolul V din Constituţia României, intitulat administraţia publică, respectiv secţiunea 1 care cuprinde articolele 116-119 şi secţiunea a 2-a care cuprinde articolele 120-123, administraţia publică se împarte în două mari categorii, cea publică de specialitate, constituită la nivel central şi cea locală, specifică administraţiei publice locale.

Dacă prima dintre aceste categorii include Guvernul şi ministerele, precum şi Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, în a doua categorie sunt incluse autorităţile administrativ-teritoriale (comune, oraşe, municipii), autorităţi comunale şi orăşeneşti (consiliile locale), consiliile judeţene şi instituţia prefectului.

Aceleaşi prevederi sunt reiterate şi prin Ordonanţa de urgenţă privind Codul administrativ, potrivit căruia sunt reglementate prin partea a II-a, articolele 14-74, administraţia publică centrală şi prin partea a III-a, articolele 75-248, administraţia publică locală (Guvernul României, 2019).

De menţionat este faptul că instituţia prefectului ocupă o parte distinctă în actul de reglementare întrucât aceasta comportă o reprezentare

complexă, fiind în acelaşi timp o autoritate locală, cât şi centrală – deconcentrată.

Analizând normele constituante, respectiv prevederile articolului 121 din legislaţia fundamentală, observăm faptul că autonomia locală la nivelul autorităţilor administrativ-teritoriale se realizează prin consiliile locale şi primării, ambele instituţii fiind de natură electivă, aşa cum reiese din textul de lege ante enunţat. Altfel spus, legiuitorul, în alineatul (1) al articolului 121, dispune „consiliile locale alese" şi „primarii aleşi".

Având în vedere aceste prevederi legale, conchidem asupra faptului că aleşii locali, subiecţii demersului nostru analitic, sunt împărţiţi la rândul lor în mai multe categorii distincte şi anume, consilierii locali şi primarii, fiecare dintre aceştia având aspecte cât şi particularităţi diferite ori din punctul de vedere al procedurii elective ori din punctul de vedere al angajării răspunderii.

Dacă ar fi să facem distincţie între cele două categorii de instituţii şi autorităţi publice locale, prima – consiliul local – reprezintă un organ colegial, fiind compus din mai mulţi membri (între 9 şi 31 de aleşi locali în funcţie de populaţia unităţii administrativ-teritoriale) ce funcţionează în cadrul unor şedinţe, având deci un rol deliberativ şi a doua – primarul – organism individual, unipersonal, care reprezintă autoritatea executivă la nivel local deoarece pune în aplicare legile ţării, precum şi hotărârile consiliului local.

Instituţia primarului, împreună cu toate celelalte autorităţi ale administraţiei locale printre care amintim viceprimarul, ori chiar preşedintele şi vicepreşedintele consiliului judeţean, reprezintă autorităţi şi în acelaşi timp instituţii de bază în ceea ce priveşte administrarea la nivel local, cât şi administraţia publică locală şi care au influenţat în mod profund societatea românească. Având o asemenea importanţă, este evident faptul că din momentul în care aceştia îşi încep mandatele îşi asumă o responsabilitate atât în faţa cetăţenilor, cât şi a statului român, fiind în mod direct răspunzători pentru modalitatea în care îşi exercită funcţia.

Demersul nostru nu va analiza răspunderea consilierilor locali, judeţeni sau a preşedinţilor de consilii judeţene şi nici a viceprimarilor sau vicepreşedinţilor de consilii judeţene, ci se va concentra pe răspunderea civilă a primarului pentru actele sau faptele săvârşite în exercitarea mandatului său sau în legătură cu acesta.

Am ales să analizăm doar instituţia primarului pornind de la importanţa acesteia, mai ales că legitimitatea de care se bucură această funcţie este una dintre cele mai ridicate şi care, pe de altă parte, este capabilă

să menţină o relaţie sau legătură directă cu acei cetăţeni pe care îi păstoreşte şi reprezintă în acelaşi timp.

În temeiul articolului 154 din Codul administrativ, reglementat prin Ordonanţa de urgenţă 57, primarul reprezintă executivul local ce pune în aplicare legile statului ca şi atribut fundamental, cât şi celorlalte acte parlamentare, guvernamentale, normative de orice rang emise atât de autorităţile centrale, judeţene, cât şi locale, cu asigurarea respectării drepturilor şi libertăţilor tuturor cetăţenilor (Guvernul României, 2019, art. 154-155).

Desigur, toate aceste prerogative şi atribuţii cu care este învestit primarul, precum cele prevăzute la articolul 155 din Codul administrativ, sunt menite să-i ofere alesului local posibilitatea şi capacitatea de a satisface interesele cetăţenilor pe care îi păstoreşte, interese care de altfel reprezintă obiectivul principal al mandatului său[1].

Cu alte cuvinte, însumând prevederile legale în materie administrativă, primarul – ales local în baza unui scrutin uninominal – reprezintă autoritatea autonomă constituită în mod legal la nivelul administraţiei publice locale, cu atribuţii şi competenţe necesare soluţionării tuturor treburilor publice ale unităţii administrativ-teritoriale în cadrul căreia a fost ales şi îşi exercită mandatul.

În ceea ce priveşte reglementarea răspunderii primarului, cadrul legal a evoluat constant în ultimii ani, cunoscând atât evoluţii pozitive, cât şi regrese legislative în funcţie de voinţa politică de la acea dată.

Astfel, o primă formă a răspunderii primarilor sau a aleşilor locali a fost reglementată prin Legea Nr. 215/2001 a administraţiei care, prin Capitolul XIII intitulat dispoziţii tranzitorii şi finale, legifera succint răspunderea acestei categorii aparte de subiecţi.

În speţă, prin articolul 128 din Legea administraţiei publice locale, legiuitorul a înţeles să enumere pe de o parte subiecţii pasivi ai răspunderii, „consilierii locali sau judeţeni, primari, viceprimari" sau chiar şi „secretarii unităţilor administrativ-teritoriale şi personalul din aparatul de specialitate al primarului", cât şi formele de răspundere imputabile întrucât aceştia răspund „contravenţional, administrativ, civil sau penal", pe de altă parte.[2]

---

[1] Potrivit articolului 155 din Codul administrativ, primarul are cinci mari categorii de atribuţii, atribuţii de reprezentant al statului, atribuţii privind relaţia cu autoritatea deliberativă, atribuţii privind bugetul unităţii administrativ-teritoriale, atribuţii privind serviciile publice pe care le asigură cetăţenilor, precum şi alte categorii de atribuţii conferite prin lege.

[2] Pentru mai multe informaţii în acest sens, articolul 128 din Legea Nr. 215/2001.

Legea Nr. 215/2001 a fost completată prin intrarea în vigoare a Legii Nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, cu modificările şi completările ulterioare prin care s-au reglementat atât condiţiile de exercitare a mandatului de ales local, cât şi drepturile şi obligaţiile acestora în vederea exercitării mandatului cuvenit.

Potrivit articolului 55 al acestui act normativ, aleşii locali răspund pentru faptele săvârşite în exercitarea funcţiei atât administrativ, cât şi civil sau penal.

Prin Legea Nr.140/2017 pentru modificarea articolului 128 din Legea administraţiei publice locale Nr. 215/2001 şi pentru modificarea articolului 55 din Legea Nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, aşa cum reiese din titulatură, au fost modificate ambele acte normative privind administraţia publică locală în ceea ce priveşte răspunderea acestora.

Pe de o parte articolul 128 din Legea Nr. 215/2001 a fost completat, în sensul că legiuitorul a înţeles să facă distincţie între formele de răspundere aplicabile diferitelor categorii de instituţii şi autorităţi publice după cum urmează:

Potrivit alineatului (1) introdus prin articolul I al Legii Nr. 140/2017, aleşii locali, consilieri locali, primari, viceprimari, consilieri judeţeni, cât şi secretari ai unităţilor administrativ-teritoriale, precum şi funcţionari din aparatul de specialitate răspund, sub toate formele, pentru fapte săvârşite în exercitarea mandatului sau a funcţiei.

Pe lângă acest alineat, legiuitorul a înţeles să completeze articolul 128 din Legea Nr. 215/2001 cu încă şase alineate, prin care a realizat o diferenţiere între răspunderea primarului şi răspunderea consilierilor locali sau a secretarului unităţii administrativ-teritoriale.

Aşadar, pe de o parte, învestirea cu formulă de autoritate a executării actelor administrative se realizează în mod exclusiv de către primar, preşedintele consiliului judeţean şi preşedintele de şedinţă din cadrul autorităţii locale deliberative, ales în condiţiile legii. Pe de altă parte, necesitatea şi oportunitatea emiterii sau adoptării unor acte normative sau administrativ normative cu caracter general sau individual aparţine în mod exclusiv autorităţilor deliberative sau executive.

Acest paragraf referitor la „necesitatea şi oportunitatea" adoptării unui act, precum şi teza a doua a acestui alineat, respectiv faptul că aceste atribute nu „pot face obiectul controlului altor instituţii", au reprezentat transpunerea *de facto* a deciziei Curţii Constituţionale a României Nr. 68/2017.

Ca o scurtă reamintire, în anul 2017, în temeiul articolului 115 alineat (4) a fost adoptată de către Guvernul României în procedură de urgenţă Ordonanţa Nr. 13 prin care s-a propus modificarea Codului penal cât şi a

Codului de procedură penală, respectiv a Legii Nr. 286/2009 cât şi a Legii Nr.153/2010.

Potrivit acestui act normativ se realizau o serie de dezincriminări ale anumitor infracţiuni, cum ar fi spre exemplu fapta prevăzută de articolul 269 Cod penal referitoare la favorizarea infractorului. Dacă în forma iniţială, conform alineatului (3), se exonera doar fapta săvârşită de un membru de familie, potrivit variantei reglementate prin O.U.G. Nr.13/2017 neimputabilitatea faptei se aplica până la afin de gradul II.

O altă modificare viza articolul 297 Cod penal privitoare la infracţiunea denumită generic abuz în serviciu, unde legiuitorul executiv a intenţionat „modificarea" acestuia în sensul introducerii unui prag valoric pentru prejudiciul cauzat de funcţionarul public în exercitarea atribuţiilor de serviciu prin fapta sa. Astfel, dacă paguba materială cauzată prin fapta sa nu depăşeşte suma de 200.000 lei, funcţionarului public nu i se va mai putea reţine săvârşirea unei infracţiuni şi implicit imputa penal fapta.

Ordonanţa de Urgenţă Nr. 14 din 2017 a abrogat Ordonanţa de Urgenţă Nr. 13/2017 fiind denumită în acest sens ordonanţa privind abrogarea Ordonanţei de Urgenţă a Guvernului Nr. 13, care a fost elaborată pentru modificarea Legii Nr. 286/2009 privind Codul penal şi a Legii Nr. 153/2010 privind Codul de procedură penală.

Cu toate acestea, ca urmare a sesizării formulate de Parlamentul României prin preşedintele Senatului, Curtea Constituţională a României a constatat că între Parchet – Ministerul Public şi Guvern şi că pe viitor, Direcţia Naţională Anticorupţie nu va mai avea posibilitatea de a interfera cu alte puteri ale statului, fiind obligată să îşi conformeze conduita în acest sens.

Concret, în motivarea sa, Curtea a reţinut faptul că Ministerul Public prin Direcţia Naţională Anticorupţie şi-a încălcat competenţele conferite în baza prevederilor constituţionale „în mod grav", în sensul că verificarea aspectelor ce ţin de oportunitatea şi legalitatea actelor normative, indiferent de emitent, revine instituţiilor abilitate în acest sens, cum este cazul Parlamentului[3] sau a Curţii Constituţionale[4].

[3] Conform art. 115 alin. (5) din Constituţia României, Ordonanţele de Urgenţă produc efecte juridice numai după transmiterea spre aprobare de către Guvern, cu celeritate, printr-o procedură urgentată, la camera parlamentară ce ar fi competentă cu sesizarea în procedură legislativă şi după publicarea acesteia în Monitorul Oficial. Aşadar, Parlamentul are posibilitatea de a cenzura actele Guvernului prin procedura parlamentară.

[4] Pentru mai multe detalii în acest sens, Decizia Curţii Constituţionale a României Nr. 68/2017 privind un conflict de natură juridic-constituţională între Guvernul României şi Ministerul Public – Direcţia Naţională Anticorupţie.

Din punctul meu de vedere, Decizia C.C.R. a fost emisă şi motivată în sensul de a preveni pe viitor orice „ingerinţă" a Ministerului Public în analizarea actelor emise de autoritatea administrativă centrală. Astfel, observăm faptul că instanţa de contencios constituţional nu face distincţie între analizarea respectării procedurilor legale în vederea emiterii Ordonanţei de Urgenţă Nr.13/2017 şi verificarea legalităţii acestui act normativ, prerogativă ce intră sub tutela Parlamentului.

Pe de o parte, din punctul meu de vedere, Ministerul Public are aptitudinea de a verifica dacă un act normativ, indiferent de emitentul său, a fost emis cu respectarea procedurilor şi etapelor prevăzute de lege, fără a fi eludate sau încălcate. Verificarea acestor aspecte ţine în mod evident şi exclusiv de organele de urmărire penală care pot verifica, cerceta şi chiar pune sub acuzare persoane atunci când se constată săvârşirea unor infracţiuni la baza emiterii unor acte normative. Altfel spus, Direcţia Naţională Anticorupţie, ca reprezentantă a Ministerului Public, nu s-a substituit niciunei alte autorităţi a statului, nici a Parlamentului şi nici a Curţii Constituţionale, ci şi-a exercitat propria competenţă materială de a ancheta fapte ce pot constitui infracţiuni de corupţie.

Pe de altă parte, verificarea *a priori* de emitere a unui act normativ aparţine emitentului, respectiv Guvernul României în cazul de faţă, iar cea *a posteriori* Parlamentului şi Curţii Constituţionale, instituţii care pot verifica aspecte de „oportunitate" în emiterea unui act administrativ. Cu toate acestea, instituţiile îndreptăţite cu verificarea *a posteriori* nu pot exercita acţiuni de cercetare/urmărire penală.

Prin decizia Curţii Constituţionale s-a realizat, din punctul meu de vedere, printr-o interpretare „abuzivă" extinderea imunităţii parlamentare, noţiune şi aşa controversată, asupra Guvernului şi a membrilor acestuia în legătură cu emiterea actelor administrative.

Mai mult decât atât, Curtea prin Decizia sa a „uzurpat" atribuţiile conferite constituţional Ministerului Public şi instanţelor judecătoreşti, fără a avea competenţă materială în acest sens, prin infirmarea rezoluţiei dispuse de procurorul de caz asupra unei plângeri penale înregistrate la Direcţia Naţională Anticorupţie. De altfel, cu scopul evident de a inhiba un alt demers în acest sens, Curtea stabileşte şi conduita viitoare a Ministerului Public în sensul că acesta nu va mai putea investiga aspecte ce ţin de adoptarea actelor Guvernului.

Astfel, într-o manieră juridică mascată dar intenţionată, Curtea instituie o prezumţie absolută de legalitate a actelor Guvernului deoarece nu există nicio instituţie care să poată cerceta aspecte ce ţin de nelegalitatea adoptării

unor acte normative. Ca şi concluzie, revenim la locuţiunea poetului Iuvenal, *Quis custodiet ipsos custodes*?[5]

Dacă ar fi să conchidem aspectele enunţate mai sus referitoare hotărârea sau decizia Curţii Constituţionale, aşa cum am spus mai sus, odată cu intrarea în vigoare a Legii Nr.140/2017, oportunitatea şi necesitatea adoptării unui act normativ nu poate face obiectul cercetării sau verificării niciunei alte instituţii sau autorităţi publice, indiferent de calitatea sa. Aceste prevederi se aplică şi în cazul aleşilor locali.

Revenind la demersul nostru care vizează mai puţin aspectele infracţionale săvârşite de aleşii locali şi mai mult latura civilă, pecuniară, putem afirma cu certitudine următoarele: aleşii locali nu răspund sub nicio formă, penal, civil, administrativ sau disciplinar în ceea ce priveşte adoptarea actelor normative, dar răspund în ceea ce priveşte faptele săvârşite în exercitarea mandatului.

Răspunderea civilă a aleşilor locali, în speţă a primarilor, poate fi antrenată în conformitate sau condiţiile legislaţiei muncii prevăzută de Legea Nr. 53/2003 privind Codul Muncii, cât şi din perspectiva Codului Civil.

Aşadar, prin Decizia Nr.16/2016 a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie referitoare la recursul în interesul legii privind dispoziţiile articolului 1, a articolului 231 cât şi a articolului 278 din Codul muncii, respectiv cele privind Legea Nr. 393/2004, Legea Nr. 554/2004 şi articolului 109 din Legea Nr.188/1999 s-a statuat faptul că, admiţând recursul formulat în interesul legii, în ceea ce priveşte primarul sau viceprimarul, chiar după încetarea mandatelor, atunci când nu există norme speciale, acestora le sunt aplicabile prevederile Codului muncii (Înalta Curte de Justiţie şi Casaţie a României, 2016).

Aşadar, în temeiul prevederilor articolului 254 din Legea Nr. 53/2003 – Codul muncii, salariaţii răspund în mod patrimonial potrivit normelor civile, cât şi a principiilor răspunderii civil contractuale pentru acele pagube materiale pe care le produc angajatorului, din vina şi în legătură cu activitatea acestora (Parlamentul României, 2003, art. 254).

Conform prevederilor articolului 1.349 Cod civil, persoanele au obligaţia de a respecta regulile de conduită stabilite prin lege sau obiceiul locului şi să nu aducă atingere prin faptele lor, comisive sau omisive, drepturilor şi intereselor legitime ale altor persoane întrucât, în caz contrar, vor răspunde de toate prejudiciile cauzate (Parlamentul României, 2009, art. 1349).

[5] Cine-i păzeşte pe paznici?
https://en.wikipedia.org/wiki/Quis_custodiet_ipsos_custodes%3F.

Se conturează, aşadar, două tipuri de acţiuni care pot fi formulate împotriva alesului local – primarului, şi anume o acţiune formulată în baza răspunderii patrimoniale a angajatului, conform legislaţiei speciale a muncii, şi o acţiune în răspundere civilă delictuală formulată în baza legislaţiei civile de drept comun – Codul civil.

Pornind de la principiul juridic *specialia generalibus derogant*, potrivit căruia o normă specială va deroga de la cea generală, fiind de strictă interpretare, conchidem asupra faptului că ordinea promovării acţiunilor referitoare la răspunderea civilă a primarilor se va realiza pornind de la legea specială, Legea Nr. 53/2003 privind Codul muncii şi încheind cu legea de drept comun privind Codul civil.

Faptul că o normă generală nu are posibilitatea de a înlătura aplicabilitatea unei norme speciale a fost statuat şi prin analiza juridică a Înaltei Curţi Nr. 962/104 din 12 martie 2014 care a reţinut faptul că înlăturarea de la aplicarea legislaţiei generale, ori de câte ori există o dispoziţie cu caracter special într-o materie dată, nu trebuie să fie expresă, aceasta fiind de la sine înţeleasă întrucât reprezintă o consecinţă directă a principiului juridic *specialia generalibus derogant* (Înalta Curte de Justiţie şi Casaţie a României, 2014).

Vom analiza, în cele cu urmează, o acţiune civilă având ca obiect acţiunea în răspundere delictuală a unei persoane ce a deţinut calitatea de primar, pentru o faptă în legătură cu această funcţie.

Astfel, în perioada în care pârâtul a deţinut calitatea de primar şi implicit de principal ordonator de credite a contractat prestarea unor servicii, încheind în acest sens un contract, cu o firmă prestatoare specializată în acest sens. Firma contractată, după prestarea serviciilor contractate, a emis o factură fiscală ce a fost înaintată unităţii administrativ-teritoriale, fiind recepţionată de beneficiar fără obiecţiuni în acest sens.

Cu toate acestea, beneficiarul, unitatea administrativ-teritorială prin primar, refuză achitarea facturii fiscale în mod nejustificat, fapt ce a generat, în conformitate cu prevederile contractuale, anumite penalităţi de întârziere faţă de debitul datorat.

Împotriva persoanei ce a deţinut calitatea de primar şi care a refuzat la plată factura generatoare de debite suplimentare a fost promovată o acţiune civilă în conformitate cu prevederile articolului 1349 coroborat cu articolul 1357 Cod civil.

După cum ştim, în primul rând fiecare persoană are obligaţia de a respecta regulile de conduită pe care legea le cere, potrivit prevederilor articolului 1349 Cod civil, şi de a răspunde pentru prejudiciul cauzat printr-o faptă ilicită, în conformitate cu prevederile articolului 1357 Cod civil.

Coroborând normele legale prezentate mai sus, se reţin ca şi condiţii de admisibilitate a răspunderii civile patru condiţii, şi anume o faptă ilicită, vinovăţia făptuitorului, prejudiciul şi cauzalitatea între ilicit şi prejudiciu.

În cauza de faţă, fapta ilicită a persoanei ce a deţinut calitatea de primar constă în plata cu întârziere a debitului datorat în baza contractului de prestări servicii pe care şi l-a asumat.

Aşadar, în mod concret, fapta ilicită constă în nerespectarea prevederilor articolului 19 litera d) din Legea Nr. 500/2002 privind finanţele publice[6], a articolului 17 alineat (2) din Legea Nr. 82/1991 privind contabilitatea, coroborate cu articolul 10 alineat 1 şi articolul 1 din acelaşi act normativ[7], articolul 155 alineat (1) litera c) din Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului Nr. 57/2019 privind Codul administrativ[8], articolul 23 alineat (1) şi (2) din Legea Nr. 273/2006 privind finanţele publice locale[9], a Ordinului Nr.1792/2002 prin care s-au aprobat normele metodologice de angajare, ordonanţate, lichidare ori plată cât şi de organizare şi raportare a angajamentelor bugetare ale autorităţilor şi instituţiilor publice,[10] cât şi a

[6] Articolul 19 litera d) din Legea Nr.500/2002 privind finanţele publice stabileşte faptul că Ministerul Finanţelor este cel care emite normele metodologice precum şi îndrumări sau instrucţiuni cu privire la procedurile de încasare, angajare, lichidare sau ordonanţare a cheltuielilor şi implicit cele privind plata. Aceste norme metodologice sunt obligatorii ordonatorilor de credite.

[7] Legea contabilităţii Nr. 82/1991, prin primul articol al acesteia, stabileşte faptul că la nivelul instituţiilor publice, în mod obligatoriu trebuie să existe un compartiment contabil pe care principalul ordonator de credite este ţinut să îl conducă. Conform articolului 10 al Legii contabilităţii, răspunderea pentru modul în care este organizată şi condusă contabilitatea revine principalului ordonator de credite. De altfel, prin subdiviziunile clasificaţiilor bugetare se ţine contabilitatea cheltuielilor şi implicit a veniturilor publice.

[8] Potrivit prevederilor Codului administrativ, aşa cum a fost aprobat prin OUG Nr.57/2019, art.155 alin.(1) lit. c) primarul îndeplineşte atribuţii referitoare la bugetul unităţii administrativ teritoriale pe care o reprezintă.

[9] Articolul 23 alin.(1) din Legea Nr.273/2006 stabileşte faptul că ordonatorii de credite au obligaţia să se folosească de sumele bugetate ori creditele bugetare doar în limitele ori destinaţiile ce au fost prevăzute şi aprobate în acest sens iar potrivit alineatului următor, aceştia răspund de angajarea, lichidarea şi ordonanţarea cheltuielilor, respectiv de organizarea şi ţinerea la zi a contabilităţii instituţiei sau unităţii pe care o conduc.

[10] Ordinul 1792/2002 a fost elaborat cu scopul de a se crea o modalitate unitară prin care instituţiile publice îşi organizează execuţia bugetară şi îşi organizează sau conduc evidenţele bugetare ori contabilitatea. Potrivit acestui ordin, s-a realizat o separaţie între atribuţiile ordonatorului de credite şi persoana învestită cu funcţia de contabil.

prevederilor articolului 128 din Lega Nr. 215/2001 privind administraţia publică.

Cu alte cuvinte, pârâtul, exercitându-şi în mod defectuos prerogativele legale, a plătit cu întârziere debitul contractual datorat către prestator, fapt ce constituie o faptă ilicită deoarece nu s-au respectat normele legale enunţate mai sus.

Vinovăţia pârâtului reiese din modalitatea în care acesta a înţeles să îşi exercite prerogativele sau calitatea de primar şi implicit cea de ordonator principal de credite, începând cu momentul de la cere i-a fost comunicată factura şi până la plata efectivă a acesteia.

De altfel, în conformitate cu prevederile articolului 155 alineat (1) litera c) coroborat cu alineatul (4) din Codul administrativ, primarul exercită funcţia de principal ordonator de credite.

Conform prevederilor articolului 21 alineat (2) din Legea Nr. 273/2006 principalul ordonator de credite, care potrivit prevederilor articolului 21 alineat (2) este primarul unităţii administrativ teritoriale, răspunde şi aprobă efectuarea cheltuielilor din bugetul local.

Prejudiciul în acest caz constă în cuantumul penalităţilor de întârziere calculate de la data emiterii facturii fiscale neonorate.

În ceea ce priveşte cauzalitatea între faptă şi prejudiciu, acest aspect este oarecum evident, având în vedere pasivitatea celui îndrituit în a ordonanţa plata. Altfel spus, amânarea efectuării plăţii, după expirarea datei scadenţei facturii pentru debitul principal, a generat în sarcina unităţii administrativ-teritoriale debite suplimentare.

Pentru aceste considerente, din punctul meu de vedere, refuzul nejustificat de a achita la termen debitele principale, mai ales cele ce izvorăsc dintr-un contract civil, atunci când acestea generează accesorii, întrunesc elementele constitutive ale răspunderii civil delictuale cu privire la penalităţile de întârziere.

Mai departe, vom analiza o acţiune civilă având ca obiect răspunderea patrimonială a angajatului faţă de angajator, unde angajatul a avut calitatea de primar, pentru o faptă săvârşită în exercitarea atribuţiunilor de serviciu. După cu ştim, potrivit Deciziei Î.C.C.J. din 2016 privind interpretare Codului muncii, cât şi aplicabilitatea acestora în ceea ce priveşte raportul juridic dintre alesul local şi unitatea administrativ-teritorială, înţelegem că acestea pot face obiectul răspunderii primarului.

În această ordine de idei, vom analiza fapta pârâtului care deţinând calitatea de primar şi implicit de principal ordonator de credite a dispus ordonanţarea şi implicit efectuarea de plăţi nejustificate pentru lucrări

neexecutate sau neexecutate în totalitate ori neconforme din punct de vedere cantitativ sau calitativ.

După cum am arătat mai sus, în conformitate cu prevederile articolului 155 din Codul administrativ, primarul exercită calitatea de principal ordonator de credite, calitate în care, aşa cum am expus pe larg anterior, acesta răspunde de modul în care sunt utilizate creditele bugetare iar în conformitate cu articolul 254 din Codul muncii răspunde pentru pagubele produse angajatorului (Parlamentul României, 2003, art 254).

Fără a reitera aspectele normative prezentate la forma anterioară a răspunderii, reamintim faptul că primarii răspund în calitate de ordonatori de credite potrivit Legii Nr. 82/1991, Legii Nr. 273/2006, Legii Nr. 215/2001, a Codului administrativ cât şi a altor acte normative incidente în materie privitore la finanţele publice locale.

Din modalitatea în care este reglementată răspunderea patrimonială a angajatului reiese că această formă de imputabilitate este în primul rând izvorâtă dintr-un contract şi în al doilea rând urmează regulile specifice stabilite răspunderii contractuale.

Fiind o răspundere patrimonial-contractuală, conform căreia angajatul sau salariatul este obligat a răspunde pentru acele pagube pecuniare produse angajatorului în mod culpabil şi imputabile acestuia, reiese faptul că pentru a se antrena răspunderea sunt necesare întrunirea unor cerinţe de admisibilitate, şi anume existenţa unei fapte ilicite a salariatului, vinovăţia, prejudiciul şi cauzalitatea, toate acestea fiind săvârşite sau realizate în mod cumulativ şi prin prisma raportului contractual.

În cazul de faţă, fapta ilicită constă în nerespectarea prevederilor legale privitoare la normele legale privitoare la calitatea de ordonator de credite, respective cele privind atât angajarea cât şi ordonanţarea ori plata cheltuielilor bugetare întrucât, acţionând cu *mans rea*, a ordonanţat la plată facturi care nu au corespuns situaţiei reale sau standardelor de calitate prevăzute de normele legale aplicabile. Cu alte cuvinte, fapta ilicită a persoanei ce a deţinut calitatea de primar constă în neîndeplinirea sau îndeplinirea în mod culpabil a obligaţiilor de principal ordonator de credite.

În ceea ce priveşte vinovăţia, având în vedere că aceasta reprezintă o relaţie între intelectiv şi volitiv, apar unele impedimente de ordin probatoriu. Astfel, dacă spre exemplu fapta ilicită descrisă anterior este rezultatul unei acţiuni *uno ictu,* vinovăţia ca şi condiţie a răspunderii poate fi mai dificil de demonstrat, în schimb, atunci când ne aflăm în situaţia unor executări succesive între care există scurs un interval rezonabil de timp, nu mai putem invoca lipsa factorului intelectiv.

A treia condiţie constă în existenţa unui prejudiciu material pe care angajatorul să îl fi suferit. Raportat la cazul de faţă, prejudiciul constă în sumele de bani pe cere ordonatorul de credite le-a ordonanţat în mod nelegal, achitând facturi nereale şi lucrări neconforme.

Cauzalitatea între faptă şi prejudiciu trebuie să fie probată în raport cu prevederile şi obligaţiile contractuale. Cu toate acestea, aşa cum am observat mai sus, aleşii locali prestează raporturi de muncă *sui generis*, prin asimilare, astfel că răspunderea patrimonială a acestora trebuie să se raporteze în mod efectiv, în lipsa unui contract individual de muncă, la legislaţia primară care normează mandatele aleşilor locali.

Însumând aspectele iterate mai sus, consider faptul că ordonanţarea unor plăţi nejustificate, pentru lucrări contractate dar neexecutate sau care nu corespund normelor legale sau standardelor de calitate, întruneşte condiţiile răspunderii patrimoniale a angajatului faţă de angajator.

Concluzii

Analizând evoluţia legislativă privitoare la răspunderea aleşilor locali, observăm un interes destul de ridicat al legiuitorului în această materie, având în vedere pleiada de acte normative ce s-au succedat în acest sens, amplu prezentate în prima parte a prezentului articol.

Pe de altă parte, rolul şi importanţa aleşilor locali este un fapt incontestabil, un fundament al democraţiei care aduce într-o oarecare măsură cu politica *polis*-ului din Grecia antică unde democraţia se realiza într-o formă directă, nemediată.

Cu toate acestea, descentralizarea şi autonomia locală nu trebuie niciodată confundate cu neimputabilitatea faptelor sau a actelor săvârşite ori emise de autorităţile sau instituţiile locale. Astfel, deşi mandatul alesului local se bucură de o oarecare independenţă şi autonomie, principiul legalităţii îi este aplicabil şi acestuia, motiv pentru care, aşa cum am arătat mai sus, sunt prevăzute mai multe forme de răspundere a acestora.

De lege ferenda, cu privire la răspunderea civilă a aleşilor locali, ar trebui reglementată situaţia prescripţiei extinctive generale, prevăzută prin articolul 2.517 coroborată cu articolul 2.532 punctul 3 Cod civil, de 3 ani de la data la care a luat naştere dreptul material la acţiune.

Cu alte cuvinte, ar trebui stabilit ori prin efectul legii, ori printr-un recurs în interesul legii promovat în condiţiile articolelor 514-516 Cod procesual civil dacă exercitarea funcţiei de primar suspendă prescripţia în condiţiile articolului 2.532 punctul 3 Cod civil.

References

Adunarea Constitutivă. (2003). Constituţia României [Romanian Constitution]. *Monitorul Oficial al României*, 767. https://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339

Costin, M. (1974). *Răspunderea juridică în dreptul RSR* [Legal liability under RSR law]. Dacia.

Curtea Constituţională a României. (2017). *Decizia nr. 68/2017*. Curtea Constituţională a României. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/187509

Guvernul României. (2017). Ordonanţa de Urgenţă nr. 13/2017 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal şi a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală. *Monitorul Oficial al României*, 92. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/186333

Guvernul României. (2017). Ordonanţa de Urgenţă nr. 14/2017 privind abrogarea Ordonanţei de Urgenţă a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal şi a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală. *Monitorul Oficial al României*,101.

Guvernul României. (2019). O.U.G. Nr. 57/2019 privind Codul administrativ. *Monitorul Oficial al României*, 555. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/215925, https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/186389

Înalta Curte de Justiţie şi Casaţie a României. (2014). *Secţia a II-a civilă, Decizia nr. 962/2014*. Înalta Curte de Justiţie şi Casaţie a României. http://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=86878#highlight=##

Înalta Curte de Justiţie şi Casaţie a României. (2016). *Secţia I civilă, Decizia nr.16/2016*. Înalta Curte de Justiţie şi Casaţie a României. https://lege5.ro/gratuit/ge2dsnjsheya/decizia-nr-16-2016-privind-examinarea-sesizarii-formulate-de-colegiul-de-conducere-al-curtii-de-apel-constanta-cu-privire-la-interpretarea-si-aplicarea-unitara-a-dispozitiilor-art-1-art-278-alin-2-si-

Ministerul Finanţelor Publice. (2002). Ordinul 1792/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanţarea şi plata cheltuielilor instituţiilor publice, precum şi organizarea, evidenta şi raportarea angajamentelor bugetare şi legale. *Monitorul Oficial al României*, 37. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/41403

Parlamentul României. (1991). Legea nr. 82/1991 a contabilităţii. *Monitorul Oficial al României*, 265. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/1576

Parlamentul României. (1997). Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985. *Monitorul Oficial al României*, 331. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/12032

Parlamentul României. (2001). Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale. *Monitorul Oficial al României*, 123. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/79638

Parlamentul României. (2002). Legea nr. 500/2002 privind finanţele publice. *Monitorul Oficial al României*, 597. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/37954

Parlamentul României. (2003). Legea nr. 53/2003 privind Codul Muncii. *Monitorul Oficial al României* [, 72. http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Legislatie/2018/2018-04-13_legea-53din2003-republicata-Codul_Muncii.pdf

Parlamentul României. (2004). Legea nr. 393/2004 privind statutul aleşilor locali. *Monitorul Oficial al României*, 912. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/55664

Parlamentul României. (2004). Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ. *Monitorul Oficial al României*, 1154. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/57426

Parlamentul României. (2006). Legea nr. 195/2006 a descentralizării. *Monitorul Oficial al României*, 453. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/72024

Parlamentul României. (2006). Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale. *Monitorul Oficial al României*, 618. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/73527

Parlamentul României. (2006). Legea nr. 286/2006 pentru modificarea şi completarea Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001. *Monitorul Oficial al României*, 776. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/75073

Parlamentul României. (2006). Legea nr. 286/2009 privind Codul penal. *Monitorul Oficial al României*, 510. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/109854

Parlamentul României. (2009). Legea nr. 287/2009 privind Codul civil. *Monitorul Oficial al României*, 511. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/109883

Parlamentul României. (2010). Legea nr. 153/2010 privind Codul de procedură penală. *Monitorul Oficial al României*, 496. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/120675

Parlamentul României. (2017). Legea nr. 140/2017 pentru modificarea art.128 din Legea administraţiei publice locale nr.215/2001 şi pentru modificarea art. 55 din Legea nr. 393/2004 privind statutul aleşilor locali. *Monitorul Oficial al României*, 461. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/190247