

## LIABILITY IN ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Sevastian BLENDEA

Associate professor of the University "Constantin Brancusi" from Tg-Jiu, ROMANIA

E-mail: [sebib2005@yahoo.com](mailto:sebib2005@yahoo.com)

**Abstract:** *The notion of legal liability may be used either in the sense of juridical norms governing the social relations infringements of legal rules or legal situation in which the one who violated legal norms. Legal liability is closely related to legal constraint and legal sanction, all aimed at ensuring the rule of law. Legal constraint is achieved mainly by applying legal sanctions and legal sanction is a result of legal liability. Legal liability is only possible legal breaches thus putting at risk the social values that defends these rules. Depending on the seriousness of the consequences of anti-social behavior, there are several forms of legal liability.*

**Keywords:** *public administration, public authority, legal responsibility, administrative-patrimony responsibility, administrative-disciplinary responsibility*

### 1. Responsabilitate și răspundere

În mod tradițional, literatura juridică de specialitate a analizat numai fenomenul răspunderii juridice. Există însă și autori care fac distincție între noțiunile de responsabilitate și răspundere, arătând că „responsabilitatea precede răspunderii și o poate elimina... Când sistemul de valori este negat, omul încetează să mai fie responsabil, el devine răspunzător pentru comportamentul său ilicit"[1]. Prin urmare, în activitatea administrației publice trebuie să primeze responsabilitatea, îndeplinirea cu o convingere reieșită din înțelegerea rațională a fenomenelor, a sarcinilor sale.

Răspunderea autorităților administrației publice decurge din normele de drept care stabilesc cadrul juridic al organizării și funcționării autorităților respective. Aceasta, indiferent de ramura de drept la care ne raportăm, are atât un scop preventiv-educativ, cât și sancționator, înțelegând prin acest ultim aspect și caracterul reparator în cazul în care s-au produs daune materiale și /ori morale. Prin oricare dintre formele răspunderii se restabilește ordinea încălcată ca urmare a săvârșirii faptei ilicite, iar aplicarea sancțiunii și stabilirea despăgubirii îl face pe autorul faptei să-și dea seama de consecințele faptei săvârșite, astfel încât acesta să nu mai încalce legea.

În dreptul administrativ subiectul activ al răspunderii este autoritatea publică față de care se răsfrâng consecințele faptei și în a cărei competență intră tragerea la răspundere a făptuitorului, autoritate care îi și aplică sancțiunea. În procesul tragerii la răspundere juridică, autorul faptei devine subiect pasiv al răspunderii. În raport cu fapta, autoritatea față de care se răsfrâng consecințele, reprezintă subiectul pasiv, iar autorul faptei, persoana fizică sa juridică, are calitatea de subiect activ.

## **2. Răspunderea politică a autorităților administrație publice**

Normele de drept care stabilesc cadrul juridic al organizării și funcționării autorităților administrației publice fac referire exprese la răspunderea pe care o au acestea în vederea îndeplinirii sarcinilor legale și care constituie rațiunea existenței lor [2]. Răspunderea politică a autorităților administrației publice este legată, pe de o parte, de obligativitatea acestora de a prezenta informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare (art. 111-Constituție), cât și de autoritățile administrative superioare iar, pe de altă parte, de obligația acestora de a se supune controlului parlamentar sau al autorităților administrative ierarhic sau funcțional superioare. Având în vedere textele constituționale și normele cadru privind răspunderea autorităților administrației publice cuprinse în legile de organizare și funcționare ale acestora, se poate aprecia că suntem în prezența unei răspunderi complexe a acestora pentru activitatea ce o desfășoară.

În cazul răspunderii politice, principala sancțiune posibilă pentru o activitate nesatisfăcătoare este dizolvarea autorității administrației publice în condițiile legii (în cazul organelor colegiale – consiliile locale) sau eliberarea (destituirea) din funcție a conducătorului ministerului sau organului central de specialitate al administrației publice. În acest sens, putem reaminti încetarea înainte de termen a mandatului de primar ca urmare a unui referendum local, pe motivul nesocotirii de către acesta a intereselor generale ale colectivității locale sau neexercitării atribuțiilor ce îi revin potrivit legii, inclusiv al celor pe care le exercită ca reprezentant al statului.

Privind răspunderea politică a Guvernului, art. 109, alin. (1) din Constituția României, precizează că: „*Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membrii pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia*”. O modalitate specială de angajare a răspunderii Guvernului, o constituie „moțiunea de cenzură”, prevăzută de art. 113 și 114 din Constituție. Adoptarea moțiunii de cenzură de către Parlament, conduce la retragerea încrederii acordată Guvernului, iar respingerea moțiunii de cenzură împiedică inițierea unei alte moțiuni de cenzură, în aceeași sesiune. În situația în care Guvernul își angajează răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, votarea moțiunii conduce la demiterea Guvernului iar respingerea acesteia face ca aplicarea programului sau a declarației de politică generală să devină obligatorie pentru Guvern iar proiectul de lege prezentat să devină adoptat.

### 3. Răspunderea juridică a autorităților administrației publice

Autoritățile administrației publice au nu numai o răspundere de natură politică, ci și o răspundere juridică, atunci când prin acte ilegale, inactivitate sau tăcere ori prin fapte și operațiuni materiale ale lor se produc pagube sau daune cetățenilor. În art. 109 alin. (2), Constituția României face precizări cu privire la răspunderea penală a membrilor Guvernului, stabilind că *„numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Președintele României poate dispune suspendarea acestora din funcție. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție”*. Cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile membrilor Guvernului sunt reglementate prin Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială. Criticile ce s-au adus acestei legi sunt cele referitoare la faptul că se insistă prea mult pe răspunderea penală a miniștrilor, fără a se institui clar o răspundere materială și civilă a acestora, în cazurile când prin exercitarea defectuoasă a atribuțiilor ce le revin se produc pagube avutului public, și nu neapărat particularilor care au la îndemână calea contenciosului administrativ.

Cu toate că în Constituția României nu există nicio prevedere expresă cu privire la natura juridică a formelor de răspundere a autorităților administrației publice locale, acestea sunt stabilite prin Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală în care se arată: *„Primarii, primarul general al Municipiului București, președinții consiliilor județene, consilierii și funcționarii din serviciile locale și județene răspund, după caz, material, civil, administrativ sau penal, pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor care le revin”*.

### 4. Teorii privind fundamentarea răspunderii autorităților administrației publice

Obligația pe care o au autoritățile administrației publice de a repara paguba pricinuită și, prin urmare, de a răspunde patrimonial își regăsește fundamentarea juridică în conținutul a trei principale construcții teoretice juridice, și anume [3]: teoria echității și egalității în fața sarcinilor publice, teoria riscului și teoria relei funcționări a autorităților administrative.

*Teoria echității și egalității* în fața sarcinilor publice are în vedere necesitatea de a nu se aduce daune unui cetățean nici atunci când măsurile adoptate de administrație (și care sunt cauza daunei cetățeanului) vizează soluționarea unor interese ale întregii colectivități. În caz contrar, înseamnă că autoritățile administrației publice ar putea – prin activitatea lor – să pună un cetățean în stare de inegalitate față de ceilalți membri ai colectivității și, astfel s-ar produce un dezechilibru în ordinea socială, ceea ce ar fi contrar principiului solidarității și egalității tuturor cetățenilor în fața legilor și a obligațiilor publice [4]. Teoria de față explică de ce societatea trebuie să preia asupra sa paguba înregistrată de unii membri ai săi din cauza unui act al autorității administrației publice, făcut în interesul general.

*Teoria riscului* are în vedere stabilirea unei legături cauzale între activitatea autorității administrative, actele și faptele acesteia și pagubă. În activitatea administrației publice trebuie admis riscul unor consecințe nedorite (pagube) chiar dacă actul sau fapta autorității

administrative nu constituie erori ale acesteia. Prin noțiunea riscului, se propune astfel înlocuirea responsabilității subiective bazate pe culpă printr-o responsabilitate obiectivă a autorității administrative pentru activitatea sa.

*Teoria relei funcționări* a autorității administrației publice pornește de la necesitatea funcționării legale a acesteia. Criteriul pe baza căruia se apreciază dacă funcționarea autorității administrative este legală sau nu, îl constituie normele juridice care stabilesc organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile autorităților administrației publice. Orice abatere de la prevederile sau scopul legii determină reaua funcționare a autorității administrației publice, care constă în săvârșirea de acte juridice nelegale, activitate necompetentă, erori, omisiuni etc., ceea ce presupune o culpă în urma căreia cetățeanul este păgubit, pagubă ce nu s-ar fi produs dacă funcționarea autorității ar fi fost normală. Prin urmare, funcționarea defectuoasă, în afara cadrului legal, este cauza apariției pagubei în dauna cetățeanului, știut fiind faptul că funcționarea normală, legală nu poate conduce la consecințe negative pentru cetățeni – spre folosul cărora au fost instituite aceste autorități.

### **5. Răspunderea administrativ-patrimonială**

Răspunderea autorităților administrației publice este cu precădere o răspundere primară, directă, nemijlocită, nefiind absolut necesară identificarea funcționarului care a săvârșit greșeala (abaterea) – deoarece condițiile principale care atrag răspunderea sunt existența abaterii și culpa autorității administrației publice – chiar atunci când cauza săvârșirii ei rămâne necunoscută. O excepție de la această regulă generală, este obligația autorităților administrației publice de a repara în unele cazuri – expres prevăzute de lege – chiar și pagubele create prin acte și fapte legale neculpabile. Un exemplu, poate fi situația când printr-un act normativ se stabilește obligația autorității administrației publice de a despăgubi pe cetățenii ale căror animale au fost sacrificate în vederea lichidării unui focar de boală infecto-contagioasă.

În dreptul românesc contemporan răspunderea autorităților administrației publice pentru pagubele cauzate prin fapte ilicite își găsește sediul în normele dreptului civil, pe când răspunderea pentru daunele create prin acte administrative ilegale face obiectul de reglementare al dreptului constituțional și administrativ. În acest din urmă caz, art. 52 din Constituție stabilește dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, în sensul că: „*Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei*”, iar în art. 1 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ se stipulează că: „*Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal al unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public. Se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept*”.

Din textele legale prezentate, reținem două aspecte, și anume:

- Actele administrative ilegale anulate dau dreptul la repararea pagubei, ceea ce înseamnă că în Constituție se acceptă principiul reparării pagubei ca fundament al răspunderii autorităților administrației publice;

- Instanțele judecătorești au competența de a judeca cererile celor vătămați în drepturile sau în interesele lor prin acte administrative și se pot pronunța – în condițiile legii – asupra legalității acestora, ceea ce înseamnă că prin Constituție se recunoaște necesitatea controlului judiciar asupra anumitor acte juridice ale autorităților administrației publice.

Din prevederile legii contenciosului administrativ rezultă condițiile în care administrația publică răspunde patrimonial pentru daunele cauzate prin actele sale ilegale, și anume: a) actul administrativ cauzator al daunei să fie ilegal; b) existența unei pagube determinate de actul administrativ ilegal; c) raportul de cauzalitate dintre actul administrativ și pagubă; d) reaua funcționare a autorității administrative și, prin urmare, culpa acesteia.

Cât privește răspunderea autorităților administrației publice pentru consecințele dăunătoare ale unei fapte ilicite, menționăm că, în dreptul nostru, această răspundere revine în final funcționarului vinovat de săvârșirea respectivelor fapte ilicite. În acest sens, autoritatea administrativă – obligată față de persoana vătămată – se îndreaptă cu acțiune în regres, în limita și în condițiile stabilite de lege, împotriva funcționarului care a săvârșit fapta ilicită.

În baza dispozițiilor Legii nr. 554/2004, angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale se poate face în trei moduri:

- a) prin acțiune îndreptată exclusiv împotriva autorității publice pârâte;
- b) prin acțiune îndreptată exclusiv împotriva funcționarului public;
- c) prin acțiune îndreptată concomitent împotriva autorității și funcționarului public.

Acest ultim tip de acțiune este cel mai folosit în practică, pentru că ocrotește cel mai bine interesele celui vătămat. Prin consacarea, pe planul răspunderii administrativ-patrimoniale, a principiului solidarității juridice dintre funcționari și autoritate în procesul executării hotărârii, cel vătămat se va îndrepta, în primul rând, împotriva autorității care de principiu este solvabilă și deci sunt create șansele realizării creanței reclamantului.

De principiu, sunt atacabile în contencios administrativ toate actele juridice. Condiția de bază este ca actul atacat să fie un act administrativ, ca manifestare unilaterală de voință, fie că acest act este în formă tipică sau asimilată. În conformitate cu prevederile legii contenciosului administrativ, pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ și contractele administrative prin care se vatămă drepturile sau interesele unor persoane. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1), lit. c) al Legii nr. 554/2004 sunt asimilate actelor administrative și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect:

- punerea în valoare a bunurilor proprietate publică;
- executarea lucrărilor de interes public;
- prestarea serviciilor publice;
- achizițiile publice.

De asemenea, la art. 8 alin. (2) din lege se prevede că „*instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea, modificarea, interpretarea, executarea și încetarea contractului administrativ*”.

Conform dispozițiilor Constituției și Legii nr. 554/2004 competența de soluționare a acțiunilor privind răspunderea administrativ patrimonială aparține instanțelor judecătorești, respectiv secțiilor de contencios administrativ ale Tribunalului județene și a municipiului București, secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și Înaltei Curți de Casație și Justiție. Instanțele de contencios administrativ urmează a se pronunța cu privire la prejudiciile rezultate atât din nelegalitatea cât și din neconstituționalitatea actelor administrative. Dacă instanța de contencios administrativ apreciază că sunt îndeplinite condițiile de neconstituționalitate, sesizează Curtea Constituțională și suspendă soluționarea cauzei pe fond. Cât privește prejudiciul la care va fi obligată autoritatea publică pârâtă, instanța va hotărî asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.

Totodată, prin art. 52 alin. (3) din Constituție s-a prevăzut și o formă de răspundere specială a statului, pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare penale. Prin urmare, pe baza prevederilor constituționale și legale actuale, identificăm o formă obiectivă a răspunderii administrativ-patrimoniale pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare penale și o formă subiectivă a răspunderii administrativ-patrimoniale pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale, bazate pe vinovăție, pe culpa autorităților administrative. Oricum, răspunderea administrativ-patrimonială pentru prejudiciile amintite este supusă unui regim juridic administrativ, diferit de regulile consacrate de dreptul civil, ca drept comun.

Pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative intervine răspunderea solidară a autorităților publice și a funcționarilor. Din dispozițiile Legii nr. 554/2004 raportate la dispozițiile Constituției, rezultă că acțiunea în daune este condiționată de acțiunea în anulare a actului administrativ tipic sau de obligare la emiterea unui act administrativ, în cazul actului administrativ asimilat. De aceea, în cazul în care reclamantul cunoaște paguba și întinderea acesteia, el trebuie să formuleze acțiunea pentru repararea prejudiciilor materiale și morale odată cu cererea de anulare totală sau parțială a unui act sau de obligare la emiterea acestuia. Dacă la momentul introducerii acțiunii în anulare sau de obligare la emiterea unui act administrativ, reclamantul nu cunoaște paguba și întinderea acesteia, el poate solicita repararea prejudiciilor materiale și morale prin acțiune separată. Când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

Răspunderea administrativ-patrimonială intervine numai în cazul în care pagubele au fost produse prin acte administrative ilegale, nu și în cazul în care pagubele s-au produs prin acte administrative legale sau prin acte exceptate de la controlul de legalitate pe calea Legii nr. 554/2004.

Prin art. 16 această lege stabilește că acțiunea în daune poate fi formulată și personal împotriva funcționarului care a elaborat actul, sau nu l-a elaborat deși trebuia să-l elaboreze.

Astfel, se instituie principiul solidarității în ceea ce privește suportarea despăgubirilor dispuse de instanță, în cazul în care funcționarul este parte în proces alături de autoritatea publică. Însă, potrivit art. 85 din Legea nr. 188/1999, republicată, autoritatea publică se poate întoarce cu acțiune în regres împotriva propriului funcționar, astfel încât funcționarul public să suporte integral despăgubirile dispuse de instanță.

Pentru admiterea unei acțiuni de acordare de despăgubiri materiale și morale sunt necesare următoarele condiții speciale:

- actul atacat, tipic sau asimilat, să fie ilegal;
- actul atacat să fi cauzat prejudicii materiale sau morale;
- să existe o legătură de cauzalitate între actul administrativ ilegal și prejudiciu.

În cazul actului administrativ tipic, prejudiciul este cauzat atât prin emiterea actului administrativ ilegal cât și prin punerea lui în executare, pe când, în cazul actului administrativ asimilat, prejudiciul se produce prin chiar neemiterea actului. În literatura juridică s-a apreciat că instanțele au obligația să verifice ilegalitatea actului respectiv sau dacă este vorba doar de un viciu de procedură neesențial și care nu a fost apt să producă pagube.

## **6. Răspunderea administrativ-disciplinară**

Răspunderea administrativ-disciplinară este o situație juridică, care constă în complexul de drepturi și obligații conexe, conținut al raporturilor juridice sancționatorii, stabilite de regulă, între un organ al administrației publice, sau, după caz, un funcționar public și autorul unei abateri administrative (organ de stat, funcționar public, structură nestatală, persoană fizică), ce nu este contravenționalizată.

Invocarea răspunderii administrativ-disciplinare presupune îndeplinirea următoarelor condiții:

- Săvârșirea unei fapte considerată de legea administrativă (dar uneori și de legea penală) ca fiind o abatere disciplinară, aceasta dând naștere unui raport sancționator fără caracter contravențional;

- Fapta să fie săvârșită cu vinovăție, de unde rezultă că răspunderea este întemeiată pe culpă;

- Prin faptă să se producă o anumită perturbare a vieții sociale;

- Autorul faptei să aibă capacitate de drept administrativ, acesta putând fi: o persoană fizică, un funcționar public, un organism nestatal, un organ al administrației publice;

- Subiectul activ al raportului juridic de tragere la răspundere va fi întotdeauna un organ al administrației publice.

Sancțiunile care pot fi aplicate în caz de abateri administrativ-disciplinare sunt: amenda, dobânzi și penalități de întârziere, dizolvarea unui organ ales, demiterea primarului etc. Procedura aplicării sancțiunilor administrativ-disciplinare cuprinde norme referitoare la:

- constatarea faptei, a legăturii de cauzalitate dintre faptă și rezultatul vătămător;
- termenele de prescripție sau de decădere;

- stabilirea organului administrației publice competent să constate săvârșirea abaterii și să realizeze conținutul actului de constatare;

- exercitarea căilor de atac;
- modalități de executare etc.

Până la apariția Statutului funcționarilor publici, această formă de răspundere a fost identificată cu răspunderea disciplinară specifică dreptului muncii, dat fiind faptul că statutul juridic al funcționarului public era identificat cu statutul juridic al salariatului.

Răspunderea administrativ-disciplinară prezintă următoarele trăsături:

1. Este o situație juridică care dă naștere unui raport juridic sancționator fără caracter contravențional;

2. Subiectul activ al răspunderii administrativ-disciplinare este o autoritate politică ce trebuie să sancționeze fapta ilicită săvârșită de o persoană fizică sau juridică;

3. Subiectul pasiv al răspunderii administrativ-disciplinare poate fi un organ de stat, o organizație nestatală, o persoană fizică cu sau fără calitatea de funcționar public;

4. Temeiul obiectiv al acestei forme de răspundere îl constituie abaterea administrativ-disciplinară prin care se încalcă o normă de drept administrativ. Cu titlul de excepție, poate fi încălcată și o normă de drept penal prin aceeași faptă, care nu prezintă însă, gradul de pericol social al unei infracțiuni;

5. Temeiul subiectiv al răspunderii administrativ-disciplinare îl constituie vinovăția cu care a fost săvârșită fapta, în lipsa acesteia neexistând răspundere;

6. Sancțiunile administrativ-disciplinare nu sunt privative de libertate, acestea fiind cuprinse în acte normative diferite, cu forță juridică diferită, și anume legi, ordonanțe simple și ordonanțe de urgență ale Guvernului, hotărâri de Guvern, ordine ale miniștrilor, hotărâri ale consiliilor locale și județene, regulamente de ordine interioară și alte acte adoptate în baza legii.

Înainte de încheiere, subliniem faptul că, răspunderea administrativă nu trebuie confundată cu răspunderea contravențională, și nici nu trebuie limitată la aceasta din urmă. Răspunderea contravențională este o formă a răspunderii administrative, respectiv, cea mai des întâlnită și cea mai importantă. Constrângerea administrativă se poate realiza prin mai multe modalități și anume: măsuri de siguranță, măsuri de executare silită, măsuri de sancționare în legătură cu săvârșirea de abateri administrative. Caracterizarea măsurilor de constrângere administrativă trebuie făcută în funcție de împrejurările concrete în care sunt aplicate, de normele juridice încălcate prin faptele antisociale care au determinat aplicarea acelor măsuri de constrângere administrativă, de scopul urmărit prin acele măsuri.

## Bibliografie

- [1] Vedinaș, Verginia, *Introducere în studiul dreptului administrativ*, Ed. Era, București, 1999.
- [2] Alexandru, Ioan, *Drept administrativ*, Ed. Economică, București, 2002



- [3] Iorgovan, Antonie, *Drept administrativ. Tratat elementar*, vol. III. Ed. Hercules, București, 1993.
- [4] Deleanu, Ion, *Drept constituțional și instituții publice, Tratat*, vol. II, Ed. Europa Nova, București, 1996.