

PRIVIRE ISTORICĂ ASUPRA RĂSPUNDERII ADMINISTRATIV – PATRIMONIALE

Tatiana STAHI, doctor
Universitatea Agrară de Stat din Moldova Republica
ORCID ID: 0000-0001-9120-4006
tstahi@mail.ru

Elena MORARU, doctor
Universitatea Agrară de Stat din Moldova
lenamorar@gmail.com

Rezumat: *Autoritățile publice pot cauza prejudicii particularilor atât pentru actele de autoritate pe care le emit în vederea punerii în executare a legilor, cât și prin contractele încheiate cu sectorul privat pentru gestionarea bunurilor și serviciilor publice. Prezentul articol va elucidă geneza și evoluția răspunderii administrativ-patrimoniale a statului atât în dreptul comparat cât și în dreptul autohton izvorâtă din actele administrative de autoritate și din refuzul autorităților publice de a rezolva cererile particularilor (de a emite acte administrative sau alte înscrisuri ori de a pune în executarea acte administrative emise ca urmare rezolvării cererilor ori soluționării favorabile a plângerilor prealabile).*

Cuvinte-cheie: *autoritate publică, răspundere administrativ-patrimonială, funcționar public, daună, act administrativ ilegal.*

Abstract: *Public authorities can cause harm to individuals both by the acts of authority they issue for the purpose of enforcing laws and by the contracts concluded with the private sector for the management of public goods and services. This article will elucidate the genesis and evolution of the administrative-patrimonial liability of the state in both comparative and domestic law arising from administrative acts of authority and the refusal of public authorities to resolve requests from individuals (to issue administrative acts or other documents or to enforces administrative acts issued as a result of the resolution of requests or the favorable settlement of prior complaints).*

Keywords: *public authority, administrative-patrimonial responsibility, civil servant, damage, illegal administrative act.*

Introducere

Răspunderea administrativă este o formă specială de răspundere juridică ce nu se încadrează în tiparele clasice ale răspunderii civile sau penale întrucât ea intervine numai în sfera relațiilor dintre administrație și cei administrați, ca urmare a încălcării normelor de drept administrativ, deci ca urmare a săvârșirii de abateri administrative (adică orice încălcare ale normelor de drept administrativ, dintre care unele constituie abateri disciplinare, iar altele sunt contravenții) [1, p. 377].

Astfel, răspunderea administrativă s-a impus ca o formă de răspundere distinctă de cea civilă sau penală, fiind studiată în cadrul disciplinei de drept administrativ.

În doctrina de specialitate există controverse cu privire la formele răspunderii administrative. Astfel, sunt opinii că aceasta include numai răspunderea administrativă disciplinară și răspunderea administrativ – patrimonială, dar nu și răspunderea contravențională, arătându-se că aceasta din urmă reprezintă o formă atipică (imperfectă) de răspundere administrativă pentru că, pe de o parte,

sanctiunile contravenționale nu se aplică numai de organele puterii executive, ci și de cele ale puterii judecătorești, și pe de altă parte, contravenția are o natură penală și nu administrativă [2, p. 359-360].

S-a opinat [3, p.448] că la formele de răspundere administrative existente mai trebuie adăugat și răspunderea administrativă contractuală a persoanelor publice. În replică [4, p.253-254], s-a exprimat punctul de vedere conform căruia răspunderea administrativă contractuală este, de fapt, o răspundere patrimonială.

Dintre aceste forme e răspundere juridică, răspunderea administrativă patrimonială a fost definită, ca acea instituție a dreptului administrativ care reglementează cazurile în care s-a produs un prejudiciu material sau moral prin acte sau activități ale unei autorități publice, în calitatea acesteia de persoană juridică de drept public [5, p. 260].

Evoluția răspunderii administrativ-patrimoniale

Această formă de răspundere juridică a apărut destul de târziu în dreptul comparat și a avut o evoluție timidă.

Astfel în Anglia, concepția dominantă la sfârșitul secolului XVIII, era principiul iresponsabilității statului (acest principiu semnifică că statul era o putere superioară, ce stă deasupra tuturor, o putere ce nu poate să greșească și deci să fie răspunzătoare), considerându-se că regele (identificat cu statul) nu poate greși, nefiind răspunzător față de particulari [6, p.13].

Până la 1760 toate veniturile publice erau considerate a fi venituri directe ale coroanei. Iar această circumstanță făcea imposibilă orice adresare prin intermediul petiției vis-a-vis de repararea daunei materiale cauzate de către persoane cu funcții de răspundere către rege, cauza sau stat, pe care acesta din urmă le reprezenta [7, p.129].

Cu toate acestea, nu putea fi contestată existența prejudiciilor cauzate de actele publice ale organelor statului, motiv pentru care s-a acreditat răspunderea exclusivă a funcționarilor publici (vinovați de elaborarea actelor), cu propriul lor patrimoniu, după regulile dreptului comun [8, p. 87].

Primele semnale ale apariției și reglementării răspunderii funcționarilor au fost date de răspunderea personală a funcționarilor de rang inferior ai puterii regale și ai celei executive. În multiple cazuri englezii au stabilit că voința regelui pentru a produce efecte juridice și pentru a avea obligativitate trebuie consfințită în acte juridice autentificate prin diverse ștampile. Fiecare dintre asemenea ștampile era încredințată miniștrilor sau înalților funcționari, care aveau dreptul exclusiv de a o aplica. Iar prin această acțiune deținătorul ștampilei săvârșea un act personal, preluând astfel răspunderea personală asupra lui [7, p. 129].

Și în Franța, până la sfârșitul secolului XIX a existat concepția conform căreia *”le Roi ne peut mal faire”*. Potrivit acestei teorii, statul (în accepțiunea sa de putere publică) și funcționarii săi nu erau răspunzători de consecințele legilor sau actelor administrative de autoritate [9, p. 1177], apreciindu-se că eventualele pagube ce se produceau în activitatea de realizare a interesului general reprezenta un risc pe care cetățenii erau datori să îl suporte [10, p. 514]. Acesta este și motivul pentru care constituțiile și legile din perioada revoluționară franceză, impregnate puternic de conceptul de suveranitate, nu cuprindeau nici un text care să consacre responsabilitatea statului. Cu toate acestea, în jurisprudență se admitea răspunderea funcționarilor publici, dar numai pentru faptele personale, și nu pentru cele de serviciu, cu autorizarea prealabilă a Consiliului de Stat.

Tot cu titlu de excepție, s-a recunoscut răspunderea statului pentru încălcarea abuzivă a proprietății private, din Declarația Universală a Drepturilor Omului și Cetățeanului din 26 august 1789. Treptat principiul iresponsabilității a cunoscut atenuări, în sensul ca s-a recunoscut răspunderea statului pentru pagubele produse cu ocazia lucrărilor publice și pentru cele rezultate din administrarea

domeniului său privat, fiind recunoscută și răspunderea funcționarilor statului pentru greșelile lor [6, p.14].

În anul 1873 Tribunalul de Conflicte din Franța a consacrat răspunderea statului pentru pagubele rezultate din funcționarea serviciilor publice, recunoscându-se implicit că toate activitățile statului, ca putere publică, sunt de natură să atragă, cu îndeplinirea anumitor condiții, răspunderea administrativă. În prezent, în Franța, răspunderea administrativă cunoaște o dezvoltare continuă, impunându-se principiul răspunderii statului și a autorităților sale pentru pagubele pe care le cauzează particularilor, chiar și în lipsa culpei lor (răspunderea obiectivă).

În Germania regula era iresponsabilitatea statului, acceptându-se totuși răspunderea acestuia în situații limitative. În ce-i privea pe funcționarii publici, răspunderea acestora era, de asemenea, limitată de a nu afecta capacitatea de acțiune a lor, de teama unei răspunderi prea riguroase [11, p.174]. La începutul secolului XX, apar teorii inovatoare care au început să critice lipsa de răspundere a statului față de cetățenii săi, care și-au găsit reflectarea în art. 131 din Constituția de la Weimar (1919) prin care s-a statuat, cu titlu de principiu, răspunderea statului, care avea drept regres împotriva funcționarului vinovat.

Și în dreptul Uniunii europene, tratatul privind funcționarea uniunii Europene, prevede că în materie de răspundere extra contractuală, uniunea este obligată să repare, în conformitate cu principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor, competența de judecată fiind a Curții de Justiție a uniunii Europene.

În Statele Unite ale Americii, răspunderea patrimonială a unui stat federal poate fi angajată numai dacă acesta, prin legislația sa, a renunțat la principiul imunității suverane. Dacă statul nu a renunțat la acest principiu, răspunderea lui poate fi totuși angajată potrivit procedurii *prior notice*, adică în situația în care autoritățile sale deși au fost sesizate cu privire la o deficiență posibil prejudiciabilă, nu au luat nici o măsură și prejudiciul s-a produs. Răspunderea poate fi însă angajată și în lipsa existenței unei sesizări prealabile dacă particularul prejudiciat dovedește că autoritățile publice au cunoscut deficiența existentă [12, p. 131-133].

Evoluția răspunderii administrativ-patrimoniale în spațiul Românesc.

Vorbind de doctrinele politice și de drept europene ce vizează răspunderea juridică a statului nu putem să trecem cu vederea acele idei ale cronicarilor și acte normative referitor la aceasta temă care au existat în statele românești.

Ion Neculce susținea comportamentul acelor demnitari de stat care, cu riscul propriei lor vieți, promovau, în măsura posibilităților, principiul legalității în activitatea organelor de stat, opunându-se jafurilor și abuzurilor săvârșite de domnitori și de complicitii lor [7, p.139].

Spre sfârșitul sec. XVIII-lea se intensifică influența principiilor doctrinelor juridice proclamate în documentele revoluțiilor burgheze din Olanda, Franța, Anglia referitor la responsabilitatea diriguitorilor în fața poporului pentru abuzurile și fărâdelegile comise. Într-un manifest versificat din 1795 este condamnată politica de jaf a guvernanților Moldovei. La 18 iulie 1796 în curtea Mitropoliei din Iași a fost găsit un memoriu, scris în limba română și greacă, în paginile căruia mitropolitul era anunțat că membrii unei organizații secrete “ prin jurămintele cele mai teribile“ se angajaseră să lupte pentru „drepturile poporului“ [7, p. 140].

În România, răspunderea statului (ca putere publică) pentru daunele cauzate particularilor s-a recunoscut prin Legea pentru înființarea unui consiliu de stat (1864), care prevedea posibilitatea particularilor de a se adresa tribunalelor ordinare pentru a obține despăgubiri pentru daunele cauzate prin actele administrative. Prin Constituția din 1866 a Regelui Carol I, inspirată din idealurile

Revoluției franceze de la 1789, s-a recunoscut și răspunderea statului pentru exproprierea pentru cauza de utilitate publică și în plus s-a recunoscut și răspunderea penală a miniștrilor. Mai târziu a fost adoptată și Legea responsabilității ministeriale din 2 mai 1879, prin care s-a reglementat și răspunderea civilă a miniștrilor.

Constituția României din 1938 a statuat în art. 71 că „ Orice parte vătămată în drepturile sale printr-un decret sau dispozițiune semnată de un Ministru, cu violarea unui text expres al Constituției ori legilor în vigoare, poate cere senatului despăgubiri bănești pentru paguba suferită, conform dreptului comun”.

La momentul actual în Republica Moldova normele juridice ce reglementează răspunderea statului sunt sistematizate și regăsite în diverse acte normative, cel fundamental fiind bineînțeles reprezentat de Constituție

Una din condițiile de bază ale răspunderii juridice este existența subiectului răspunderii. Legislația Republicii Moldova a găsit soluții diferite și în problema ce ține de identificarea subiectului răspunderii juridice a statului. Astfel, importanța determinării lor corecte crește în virtutea diversității organelor de stat și a funcționarilor publici care acționează din numele statului în cadrul diferitor categorii de raporturi juridice. În consecință, legislația Republicii Moldova indică următoarele subiecte ale răspunderii juridice a statului: statul R.Moldova, organele de stat și funcționarii publici.

Astfel, art. 53 Constituției Republicii Moldova stipulează: alin. (1) „persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri este îndreptată să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”; alin. (2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procese penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești“ [13].

Rezultatul unei acțiuni ilicite ale unui organ de stat sau funcționar public este prejudiciul, care alături de subiect este o altă condiție a răspunderii juridice a statului.

Una dintre principalele condiții de tragere a statului la răspundere este și stabilirea legăturii cauzale dintre acțiunile/inacțiunile organului de stat sau a funcționarilor publici. Constatarea acesteia este determinantă pentru evaluarea prejudiciului și înaintarea pretențiilor de reparare a acestuia.

Astfel, temeiul, invocat anterior, după părerea noastră, reprezintă cea mai generală premisă pentru fomarea și acțiunea instituției răspunderii administrative-patrimoniale. Acesta reprezintă de fapt mai degrabă una dintre condițiile ce generează necesitatea formării acestei instituții și chiar pe cea de existență a dreptului în general întru reglementarea relațiilor sociale.

Specificul răspunderii administrative-patrimoniale săi este condiționată de pericolul sporit al faptei ilicite, care este considerat astfel, întrucât autorul faptei acționează din numele statului și dispune de competențe de autoritate. Tocmai din aceste considerente faptele ilicite ale organelor de stat și ale funcționarilor publici în cea mai mare măsură disturbă ordinea de drept și regimul legalității pe teritoriul statului.

Autorul I. A. Ilyin indica faptul, și noi susținem această idee, că „statul este acea asociație împuternicită cu autoritate față de proprii cetățeni, cu dreptul de a adopta norme juridice obligatorii pentru aceștia, de a-i conduce și de a-i judeca în baza aceluiași norme de drept. Tocmai de aceea raporturile dintre cetățean și stat sunt raporturi publice după natura lor în care statul este pe poziție de autoritate iar cetățeanul este pe poziția subiectului care se va supune celui dintâi“ [14, p. 128].

Organele puterii publice și funcționarii lor acționează din numele statului în cadrul raporturilor juridice, de aceea cauzând daune persoanelor private, subiect cauzator al acestora va fi considerat statul în ansamblu. Consfințirea juridică a reparării daunei din contul caznălei de stat de către acesta are drept

scop în primul rând asigurarea drepturilor patrimoniale ale victimei, întrucât persoana concretă cu funcție de răspundere ar putea să nu fie aptă din punct de vedere financiar să repare aceste daune.

Autorul O.A. Kojevnikov menționează că la momentul comiterii faptei ilicite de către organul puterii sau funcționarul public concomitant se nasc două subiecte ale răspunderii juridice: statul în persoană și organul de stat sau funcționarul concret care au admis încălcarea drepturilor subiectelor private. Acest lucru este condiționat de faptul că statul își formează aparatul, își recrutează funcționarii, le controlează profesionalismul, acordă titluri de calificare etc [15, p. 68].

Opinăm că această poziție este una corectă dacă în calitate de subiect ce nemijlocit înfăptuiește repararea prejudiciului apare statul, iar paralel nu se exclude răspunderea ramurală a persoanei care concret a comis ilegalitatea.

Concluzii:

Astfel, potrivit tuturor prevederilor legale, dreptul persoanelor vătămate de a-i fi reparate pagubele cauzate de autoritățile statului constituie atât un drept fundamental al acesteia, cât și un principiu de drept. Natura răspunderii patrimoniale a statului și a organelor sale pentru actele administrative de autoritate nelegale, reglementată de actele normative la care am făcut anterior referire, a dat naștere la controverse doctrinare (care există și în prezent), la soluții jurisprudențiale neunitare și la dispute privitoare la reglementarea acestei instituții juridice. Discuțiile doctrinare s-au manifestat începând cu perioada interbelică și continuă până în prezent cu apariția a două teorii diametral opuse privind natura juridică a răspunderii patrimoniale a statului, care au fost susținute în special de autorii de drept civil și de drept administrativ.

Referințe bibliografice:

1. Trăilescu A. Drept Administrativ. București: C. H. Beck, 2010. 432 p.
2. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. Ed. a IV-a. București: All Beck, 2005. 1348 p.
3. Giurgiu L. ș.a. Drept administrativ. București: Sylvi, 2002. 568 p.
4. Vedinaș V. Drept Administrativ. București: Universul Juridic, 2009. 516 p.
5. Preda M. Drept administrativ. Partea generală. București: Lumina Lex. 2000. 478 p.
6. Trăilescu A. Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale. București: C.H. Beck, 2013. 296 p.
7. Baltag D., Moraru E. Statul – subiect al răspunderii juridice: Teoria răspunderii și responsabilității juridice Chișinău: ULIM, 2015. 243 p.
8. Podaru O. Drept administrativ. Repere pentru o teorie altfel. București: Editura Hamangiu, 2010. 432 p.
9. Chapus R. Droit administratif général. Montchrestien. 1999. 1443 p.
10. Dupuis G., Guédon M. J., Chrétien P. Droit administratif. Paris: Ed. Armand Colin. 1999. 658 p.
11. Fleiner F. Les principes généraux du droit administratif allemand. Paris: Delagrave 1993. 280 p.
12. Dragoș D. C. Procedura contenciosului administrativ. București: Ed. All. Beck. 2002. 355 p.
13. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr.1.
14. Ильин И. А. Теория права и государства. Под редакцией и с предисловием В. А. Томсинова. Москва: „Зерцало“, 2003. 552 с.
15. Кожевников О. А. Юридическая ответственность в системе права. Дис. канд. юрид. Наук. Тольятти, 2003.