

**RĂSPUNDEREA PERSONALĂ A MEMBRILOR ORGANELOR  
COLEGIALE CONFORM NOILOR REGLEMENTĂRI ALE CODULUI  
CONTRAVENȚIONAL ȘI ALE CODULUI ADMINISTRATIV AL  
REPUBLICII MOLDOVA**

**THE PERSONAL LIABILITY OF THE MEMBERS OF THE  
COLLEGIAL BODIES IN ACCORDANCE WITH THE NEW  
REGULATIONS OF THE CONTRAVENCY AND ADMINISTRATIVE  
CODE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

**Natalia SAITARLÎ**

Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul

e-mail: saitarli.natalia@usch.md

**Rezumat.** *Statutul juridic al aleșilor locali din administrația locală, care este bine definit, oferă acestor autorități publice o guvernare eficientă. Scopul prezentului articol este de a studia literatura de specialitate și actele normative privind unul dintre elementele statutului juridic al consilierilor locali din consiliul local, și anume răspunderea juridică a acestor persoane.*

*Scopul studiului este analiza noilor modificări în Codul contravențional și adoptarea noului act legislativ – Cod administrativ, conform cărora fiecare membru al organului colegial va răspunde personal pentru emiterea actului administrativ ilicit.*

**Cuvinte-cheie:** *autoritatea publică locală, consiliul local, consilier local, răspunderea juridică*

**CZU:** 342.92(478)

**Abstract.** *The legal status of the local elected person from local government, which is well defined, provides these public authorities efficient governance. Purpose of the present article is to study the literature and the normative acts concerning the one of the elements of the legal status of the local councilor from the local council, namely the legal liability of these persons.*

*The purpose of the study is to analyze the new changes in the Code of Conduct and new legislative act - Administrative Code, according to which each member of the collegiate body will respond personally for the issuance of the illegal administrative act.*

**Keywords:** *local public authorities, local council, local councilor, legal liability*

**UDC:** 342.92(478)

Depășirea responsabilității atrage răspunderea. În literatura de specialitate se menționează că, aleșilor locali, ca reprezentanți ai puterii, ar trebui să le fie stabilite și aplicate măsuri clare de răspundere pentru neexecutarea sau executarea defectuoasă a competențelor. Desigur, aceștia pot fi trași la răspundere juridică numai conform actelor juridice concrete și în temeiul unei hotărâri definitive a instanței de judecată prin care să fie demonstrată vinovăția alesului local în săvârșirea unor fapte ilicite (Furdui, 2004).

În doctrina juridică deja s-a consolidat opinia potrivit căreia formele răspunderii juridice a aleșilor locali sunt: administrativă (administrativ-disciplinară și administrativ-patrimonială), civilă, contravențională și penală (Alexandru, 2001; Alexandru, 2008; Nicola, 2007).

Analizând legislația de bază din domeniul administrației publice locale, Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 art. 23 alin. (1) și alin. (2), putem observa că reglementările, ce vizează răspunderea juridică a aleșilor locali, sunt foarte generale. Spre exemplu, fiecare consilier: *„poartă răspundere juridică în conformitate cu legislația în vigoare pentru faptele ilegale comise în exercițiul funcțiunii”* (art. 4). Sau, *„Consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local și pentru deciziile acestuia pe care le-au votat. Fiecare consilier poartă răspundere juridică, conform legislației în vigoare, pentru propria activitate desfășurată în exercitarea mandatului”*.

O formulare mai concretă a răspunderii juridice a primarului, a viceprimarului, a președintelui și a vicepreședintelui raionului, o regăsim în Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010 art. 23 alin. (2), care prevede următoarele: *demnitarul public în caz de încălcări comise în exercițiul mandatului este tras la răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile legii*. După cum observăm, deși, legiutorul concretizează formele răspunderii juridice, totuși, nu consacră și răspunderea administrativă sub forma contenciosului administrativ, care, în opinia noastră, este una din cele mai importante forme de răspundere a autorităților publice de orice nivel, menite să asigure legalitatea actului de guvernare.

Prin urmare, legiutorul trebuie să se inspire din elaborările științifice în activitatea sa de creație legislativă. Spre exemplu, ar fi oportună concretizarea fiecărei forme de răspundere a consilierilor locali, primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților raioanelor în felul următor: *în cazul abaterilor disciplinare, va fi tras la răspundere administrativ-disciplinară, în baza regulamentului intern al consiliului respectiv; în cazul vătămării drepturilor persoanei printr-un act administrativ sau prin refuzul de a soluționa o cerere, va fi tras la răspundere administrativ-patrimonială, în baza Codului administrativ nr.116/2018; în cazul săvârșirii contravenției va fi tras la răspundere contravențională, potrivit prevederilor Codului contravențional nr. 218/2008; în cazul săvârșirii infracțiunii, va fi tras la răspundere penală, conform Codului penal al Republicii Moldova nr. 985/2002*.

Ce se referă la răspunderea solidară a consilierilor locali, ea se aplică în cazul necesității unor despăgubiri. Dorim să menționăm că această prevedere a existat în toate legile-cadru consacrate APL adoptate din 1991 până acum, dar, practic, nu s-a aplicat niciodată. Cauza fiind, atât ineficiența instituției contenciosului administrativ, cât și lipsa unor reglementări procedurale proprii

acestei instituții. Spre exemplu, nu este prevăzut expres cine inițiază procedura în regres împotriva consilierilor care au votat decizia ilicită, după ce persoana vătămată este despăgubită din bugetul autorității publice, în urma unei decizii judecătorești definitive. Aceste lacune legislative împiedică asigurarea legalității în administrație și a bunei guvernări, deoarece funcția de sancționare constă în anularea sau modificarea actelor adoptate prin încălcarea legii precum și răspunderea celor ce se fac vinovați de adoptarea sau emiterea actelor administrative ilegale.

Aceste sancțiuni au drept scop ordonarea și disciplinarea personalului din administrația publică. În opinia unor autori, necesitatea aplicării sancțiunii față de persoana juridică vinovată constă nu numai în sancționarea lui pentru vină, dar se efectuează și cu scopul asigurării exercitării impecabile a obligațiilor proprii (Cozlov & Popov, 2001).

Din analiza rezultatelor controlului efectuat în ultimii ani de Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, cele mai frecvente încălcări ale autorităților administrației publice locale vizează următoarele domenii: funciar; transmiterea în proprietate; modul de administrare; eliberarea de autorizații; administrarea finanțelor publice locale și a bugetelor locale; depășirea atribuțiilor stabilite de lege etc. În opinia noastră, acestea aduc un prejudiciu enorm comunității locale, iar, în consecință, nimeni nu este tras la răspundere. După cum afirmă unii autori, atâta timp, cât statul stabilește o răspundere amplă numai pentru nerespectarea normelor de drept din partea cetățenilor, iar, referitor la răspunderea celor ce făuresc și celor ce execută, legea este destul de sofisticată, nu putem afirma că suntem în prezența statului de drept (Negruț, 2008). De asemenea, atât timp cât legea nu alătură drepturilor și obligațiilor rezultate din raportul de funcție, sancțiunea în caz de nerespectare a lor, abuzul de putere în activitatea acestor autorități va continua să se mențină (Tofan, 1999).

Scopul studiului ne-a servit apariția noilor modificări în Codul contravențional și adoptarea noului act legislativ – Cod administrativ, conform cărora fiecare membru al organului colegial va răspunde personal pentru emiterea actului administrativ ilicit. Cu toate acestea, în opinia noastră, o serie de întrebări care se referă la procedura aplicării acestor reglementări importante trebuie să fie clarificate.

Astfel, conform art. 16 din Codului contravențional al Republicii Moldova, consilierul local este persoana cu funcție de răspundere: *„Persoana cu funcție de răspundere (persoană căreia, într-o întreprindere, instituție, organizație de stat, autoritate publică centrală sau locală, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin lege, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție, organizatorice ori economice) este pasibilă de răspundere contravențională pentru săvârșirea*

*unei fapte prevăzute de prezentul cod în cazul: folosirii intenționate a atribuțiilor sale contrar obligațiilor de serviciu; depășirii vădite a drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege; neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu”.*

În anul 2018 acest articol a fost completat cu noi alineate care, în prezent, prevăd răspunderea juridică personală a membrilor organelor colegiale de decizie în cazul adoptării actelor prin care vor fi comise contravenții.

Astfel, potrivit noilor modificări prevăzute în Legea privind modificarea unor acte legislative nr. 159 din 12.10.2018 art. II, în cazul în care fapta contravențională este comisă prin adoptarea sau neadoptarea unui act de către un organ colegial, răspunde fiecare dintre membrii organului colegial.

Membrul organului colegial nu va fi tras la răspundere pentru adoptarea unui act dacă există probe care demonstrează că:

- a) nu a fost prezent la ședință și nu și-a exercitat votul în contumacie;
- b) nu a participat la vot;
- c) a votat împotriva.

În cazul dat, conform art. 23 alin. (3) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006, absența consilierului local la ședință sau opiniile consilierilor care votează împotriva adoptării unui anumit act trebuie să fie consemnate separat în procesul-verbal.

De asemenea, conform art. II din Legea nr. 159 din 12.10.2018, membrul organului colegial nu va fi tras la răspundere pentru neadoptarea unui act dacă există probe care demonstrează că:

- 1) nu a știut și nici nu trebuia să știe că este necesară adoptarea actului;
- 2) în cazul în care are dreptul legal, contractual sau statutar, a făcut demersurile necesare pentru a convoca ședința sau de a include pe agenda organului colegial chestiunea adoptării actului respectiv, precum și a exercitat corect obligațiile sale privind organizarea, desfășurarea ședinței organului colegial sau, după caz, semnarea, avizarea, contrasemnarea, raportarea cererilor, demersurilor, dosarelor și documentației necesare pentru pregătirea ordinei de zi și examinarea proiectelor deciziilor;

- 3) a lipsit de la ședință pe a cărei ordine de zi era sau la care s-a examinat problema respectivă din următoarele motive:

- a) nu a știut și nici nu putea să cunoască despre convocarea ședinței;
- b) a participat într-o cauză în instanța de judecată, instituția arbitrală sau într-o ședință de mediere;

- c) s-a aflat într-o deplasare în interes de serviciu într-o altă localitate decât cea în care s-a convocat ședința;

- d) s-a aflat în concediu;

- e) ședința a avut loc anterior expirării termenului de 9 zile de la decesul soțului/soției, concubinului/concubinei sau al unei rude apropiate;

f) accidental, calamitatea naturală sau altă cauză a făcut imposibilă participarea la ședință;

4) a votat anterior pentru adoptarea actului.

Cu alte cuvinte, conform prevederilor date, consilierul local, pentru adoptarea sau neadoptarea colegială a unui act prin care va fi comisă contravenție, va fi tras personal la răspunderea contravențională, adică va fi amendat.

Rămâne numai să fie clarificată procedura administrativă de aplicare a prevederilor date. Pentru aceasta, în continuare, vom analiza conținutul Codului administrativ care va intra în vigoare în aprilie 2019. La data intrării în vigoare a prezentului cod se abrogă Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 și Legea nr. 190/1994 cu privire la petiționare.

Astfel, acest act normativ nou, Codul administrativ nr. 116 din 19.07.18 art. 3, la fel ca și legile precedente, are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept. Numai dacă prin Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 era reglementat controlul judecătoresc asupra actelor autorităților publice, putem observa că conform prevederilor noi este reglementat controlul judecătoresc asupra activității administrative.

Activitatea administrativă, conform legislației, reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea (art. 5). Iar, emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți ale procedurii administrative (art. 6 alin. (2)).

Și dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod (art. 20).

Este dată și definiția dreptului vătămat: *“este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă”*. În opinia noastră, în cazul dat, prevederile Legii nr. 793/2000 erau mai corecte din punct de vedere logic, deoarece prevedeau noțiunea de *persoană vătămată într-un drept al său*, dar nu pur și simplu drept vătămat: *“persoană vătămată într-un drept al său – orice persoană fizică sau juridică care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în*

*termenul legal a unei cereri”.*

În continuare, legiuitorul menționează, totuși, “*orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul articolului sus-menționat sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente*” (art. 39 alin. (2)).

Mai întâi trebuie să fie respectată procedura prealabilă prin depunerea cererii prealabile de către persoana vătămată la organul care a adoptat actul administrativ ilegal. Cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual. Autoritatea publică emitentă soluționează cererea prealabilă în termen de 15 zile calendaristice.

Dacă prin cererea prealabilă persoana vătămată într-un drept al său solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată (art. 167 alin. (4)).

În urma soluționării cererii prealabile dacă autoritatea publică emitentă consideră cererea prealabilă ca fiind admisibilă și întemeiată, atunci anulează în tot sau în parte actul administrativ individual contestat sau emite actul administrativ individual solicitat. Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală, la fel, este un act administrativ individual.

Dacă autoritatea publică emitentă respinge în tot sau în parte cererea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, atunci ea transmite dosarul administrativ cu toate actele autorității publice ierarhic superioare.

În finalul procedurii administrative autoritatea publică emitentă adoptă decizia cu privire la cererea prealabilă, o motivează în scris și o notifică participanților. Prevederile cu privire la actul administrativ individual se aplică corespunzător.

Persoana vătămată într-un drept al său, în cazul respingerii cererii ei de către organul emitent, poate să înainteze acțiunea în contencios administrativ.

Hotărârile judecătorești se execută după ce devin irevocabile.

În cazul admiterii acțiunii în contencios administrativ, organul emitent, prin hotărârea judecătorească, poate fi obligat să anuleze actul administrativ ilegal, și la fel, să adopte actul administrativ individual (decizia) privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate persoanei vătămate într-un drept al său.

Numai, în situația dată iarăși rămâne neclar ce va fi cu consilierul local care a votat pentru actul administrativ ilicit. Adică va plăti el personal sau nu, deoarece procedura în regres împotriva consilierilor care au votat pentru decizia ilicită, și după ce persoana vătămată este despăgubită din bugetul autorității publice, în urma unei decizii judecătorești definitive, nu este reglementată.

Codul administrativ nici nu prevede răspunderea administrativ-patrimonială a autorității publice sau a reprezentanților ei.

Sunt numai prevederi: “*Autoritățile publice și persoanele fizice care le reprezintă răspund, după caz, penal, contravențional, civil sau disciplinar pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii*”.

După cum observăm, iar, legiuitorul concretizează formele răspunderii juridice, dar, nu consacră răspunderea administrativă sub forma contenciosului administrativ.

Sancțiunea în cazul răspunderii administrativ-patrimoniale, în opinia noastră, nu constă numai în restabilire a persoanei în dreptul lezat prin anularea actului administrativ vătămător și repararea prejudiciului cauzat, ci și în obligarea anume a emitentului de act ilicit să-i restituie persoanei vătămate prejudiciul cauzat.

După cum afirmă unii autori, atâta timp cât statul stabilește o răspundere amplă numai pentru nerespectarea normelor de drept din partea cetățenilor, iar referitor la răspunderea celor ce făuresc și a celor ce execută legea este destul de sofisticată, nu putem afirma că suntem în prezența statului de drept (Baltag, 1996). De asemenea, atât timp cât legea nu alătură drepturilor și obligațiilor rezultate din raportul de funcție sancțiunea în caz de nerespectare a lor, abuzul de putere în activitatea acestor autorități va continua să se mențină.

În concluzie, considerăm că, legiuitorul trebuie să adopte completări la legislația în vigoare care să asigure funcționalitatea instituției contenciosului administrativ și aplicabilitatea răspunderii administrativ-patrimoniale asupra tuturor funcționarilor statului (aleși sau numiți în funcție), care se fac vinovați de emiterea actelor administrative prin care se lezează drepturile legitime ale persoanei. Aceasta este posibil, în opinia noastră, prin reglementarea directă în Codul administrativ a obligației pentru autoritatea publică și reprezentanții ei de reparare a pagubei ce i-a fost cauzată persoanei vătămate prin emiterea actului administrativ ilicit. Acești reprezentanți pot fi menționați și obligați direct în actul administrativ individual privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală.

### **Referințe bibliografice:**

1. Alexandru, I. (2001). *Criza administrației*. București: ALL BECK.
2. Alexandru, I. (2008). *Drept administrativ European*. București: Universul Juridic.
3. Baltag D. (1996). *Teoria generală a dreptului și statului*. Cimișlia: TIPCIM.
4. Bălan, E. (2005). *Procedura administrativă*. București: Editura Universitară.
5. Bălan, E., Văcărelu, M. & Iftene, C. (2009). *Consolidarea capacității administrative în contextul bunei administrări*. București: Comunicare. ro.

6. Codul contravențional al Republicii Moldova Nr. 218-XVI din 24.10.08. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.01.2009, nr. 3-6.
7. Codul administrativ al Republicii Moldova Nr. 116 din 19.07.18. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.08.2018, nr. 309-320.
8. Cozlov, I. & Popov L. (2001). *Административное право*. Москва: Юристъ.
9. Furdui, V. (2004). *Ghidul juridic al alesului local*. Chișinău: TISH.
10. Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală. Nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35.
11. Legea Republicii Moldova cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Nr. 199-XVIII din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 5.10.2010, nr. 194-196.
12. Legea Republicii Moldova privind modificarea unor acte legislative. Nr. 159 din 12.10.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.11.2018, nr. 416-422.
13. Negruț, V. (2008). *Drept administrativ*. București: Editura Didactică și pedagogică.
14. Nicola, I. (2007). *Drept administrativ: curs universitar*. Sibiu: Editura Universității “Lucian Blaga” din Sibiu.
15. Tofan, D. (1999). *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*. București: Editura All Beck.