

RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ A ALESULUI LOCAL ȘI A DEMNITARULUI PUBLIC ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Natalia SAITARLÎ,
lector superior, drd.,
Catedra de Științe politice și administrative

Abstract: Concerning juridical responsibility there are published a lot of articles, collections and monographs. In the working out of its subject-matters there are some achievements. However the itself notion of responsibility, and series of its central problems - is a subject of long years - lasting discussion, during which came out the necessity to elaborate some methodological questions. The juridical responsibility is being determined as a duty “to be responsible”, “to account”. One of the results in the search to determine the juridical responsibility has become the idea of “positive law responsibility”, under which we understand not the responsibility of the person who has committed an infringement of the law, but vice versa a lawful behavior of the person, who commits no law infringements.

The goal of the given article is to regard the juridical responsibility of one of the subjects of administrative law – local public authorities - in Republic of Moldova, because the efficient activity of the state (a good state government) depends on the determination of the concrete forms of the juridical responsibility for the local public authorities.

Keywords: local elected person, public official, discipline, illegal act,

Depășirea responsabilității implică o răspundere. 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 ilicite⁵¹.

Formele de răspundere juridică, la care poate fi tras alesul local și demnitarul public, conform doctrinei actuale, sunt următoarele: *răspunderea administrativ-disciplinară*, care constă în aplicarea sancțiunilor prevăzute de regulamentul de funcționare a consiliului local respectiv; *răspunderea administrativ-patrimonială*, consacrată în Legea contenciosului administrativ, *răspunderea contravențională*, prevăzută de Codul Contravențional și *răspunderea penală*, prevăzută de Codul penal⁵².

⁵¹ Furdui V. Ghidul juridic al alesului local. Chișinău: TISH, 2004. 240 p. p. 52.

⁵² Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău: S. n. (Î.S. F.E.-P. “Tipografia Centrală”), 2013. 600 p. p. 215, 245.

Pornind de la această clasificare, în continuare vom supune analizei reglementările, privind forme de răspundere juridică raportată la consilierii locali care au statut de ales public⁵³ și, primari, viceprimari, președinții și vicepreședinții raioanelor care au statut de demnitar public⁵⁴.

Astfel, Legea privind administrația publică locală, nr. 436/2006⁵⁵, art. 83 conține doar unele prevederi foarte generale privind răspunderea juridică a aleșilor locali. Spre exemplu: „*Fiecare consilier poartă răspundere juridică, conform legislației în vigoare, pentru propria activitate desfășurată în exercitarea mandatului*” (alin. (2), art. 23), sau, “*Primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor, consilierii, secretarii și personalul primăriilor și aparatelor președinților raioanelor poartă răspundere juridică în conformitate cu legislația în vigoare pentru faptele ilegale comise în exercițiul funcțiunii*”.

O formulare mai concretă a răspunderii juridice o regăsim în Legea nr. 199 din 16.07.2010⁵⁶, 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* (alin. (2), art. 23). 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.

În același timp, în doctrina juridică deja s-a consolidat opinia precum că, formele răspunderii juridice ale aleșilor locali și ale demnitarilor publici sunt: administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială, contravențională și penală⁵⁷.

Prin urmare, legiutorul trebuie să se inspire din elaborările științifice în activitatea sa de creație legislativă. Spre exemplu, ar fi oportun de a se concretiza fiecare formă de răspundere a consilierilor locali, primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților raioanelor în felul următor: *în cazul abaterilor disciplinare, consilierul local, primarul, viceprimarul, președintele și vicepreședintele raionului va fi tras la răspundere administrativ-disciplinară, în baza regulamentului intern al consiliului respectiv; în cazul vătămării drepturilor*

⁵³ Legea Republicii Moldova cu privire la statutul alesului local. Nr. 768-XIV din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.03.2000, nr. 34.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Iorgovan A. Drept administrativ. București: Editura Actami, 1994. 387 p. p. 261, p. 268; Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău: S. n. (Î.S. F.E.-P. “Tipografia Centrală”), 2013. 600 p. p. 215; Nicola I. Drept administrativ: curs universitar. Sibiu: Editura Universității “Lucian Blaga” din Sibiu, 2007. 579 p. p. 245.

persoanei printr-un act administrativ sau prin refuzul de a soluționa o cerere, consilierul local, primarul, președintele raionului va fi tras la răspundere administrativ-patrimonială, în baza Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000⁵⁸; în cazul săvârșirii contravenției consilierul local, primarul, viceprimarul, președintele și vicepreședintele raionului va fi tras la răspundere contravențională, potrivit prevederilor Codului contravențional nr. 218/2008⁵⁹; în cazul săvârșirii infracțiunii, consilierul local, primarul, viceprimarul, președintele și vicepreședintele raionului va fi tras la răspundere penală, conform Codului penal al Republicii Moldova nr. 985/2002⁶⁰.

Analizând prevederile normative existente nemijlocit în domeniul **răspunderii administrativ-disciplinare** a consilierilor locali, primarilor, viceprimarilor, președinților și a vicepreședinților raioanelor, care se conțin în legislație și în regulamentele de funcționare a consiliului local, putem menționa că, aceasta formă de răspundere aplicabilă aleșilor locali și demnitarilor publici este reglementată insuficient.

Spre exemplu, conform art. 24 din Legea nr. 436/2006, în caz de: *încălcare de către consilier, a Constituției, fapt confirmat prin hotărâre judecătorească definitivă; absență fără motive întemeiate de la trei ședințe consecutive ale consiliului; incompatibilitate a funcției; intrare în vigoare a sentinței de condamnare la privațiune de libertate sau a sentinței prin care se interzice de a ocupa funcția de consilier*, se prevede sancțiunea de încetare a mandatului alesului local înainte de termen.

În același timp, procedura de aplicare a acestor prevederi nu este prea clar reglementată. Prin urmare, deși, în practică, încălcările disciplinare sunt destul de frecvente, în special, absența consilierilor de la ședințe, totuși, sancționarea lor, inclusiv, prin ridicarea mandatelor se întâmplă destul de rar. Mai mult ca atât, nu sunt prevăzute sancțiuni disciplinare aplicabile consilierilor locali în cazul în care, aceștia părăsesc nemotivat ședința consiliului, fenomen care se întâlnește destul de des în activitatea consiliilor locale și, care împiedică luarea deciziilor în termen și în mod eficient. De fapt, legislația în vigoare, prevede numai drepturile președintelui în timpul ședinței consiliului local, și anume: *să cheme la ordine; să retragă cuvântul; să dispună eliminarea din sală a persoanelor, altele decât consilierii, care împiedică desfășurarea lucrărilor*. Față de consilierii care în exercițiul mandatului au comis abateri de la prevederile legislației sau ale

⁵⁸ Legea contenciosului administrativ al Republicii Moldova. Nr. 793-XIV din 10.02.2000. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.05.2000, nr. 57-58.

⁵⁹ Codul contravențional al Republicii Moldova Nr. 218-XVI din 24.10.08. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.01.2009, nr. 3-6.

⁶⁰ Codul penal al Republicii Moldova Nr. 985-XVI din 18.04.2002. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.09.2002, nr. 128-129.

regulamentului, pot fi aplicate numai două sancțiuni ca *avertismentul și eliminarea din sala de ședințe*, prin decizia majorității consilierilor aleși⁶¹.

În acest context, ținem să menționăm că legislația României stabilește, în primul rând, expres sancțiunile administrativ-disciplinare aplicate consilierilor, iar, în al doilea rând, mai aspre, acestea fiind: *avertismentul, chemarea la ordine*⁶², *retragerea cuvântului, retragerea indemnizației de ședință, pentru 1-2 ședințe*⁶³. Legile menționate prevăd și mecanismul de aplicare a sancțiunilor respective: *prima abatere atrage după sine o observație din partea președintelui de ședință. Nerespectarea avertismentului prin continuarea încălcării regulamentului sau abaterile grave conduc la chemarea la ordine a consilierului, fapt ce se înscrie în procesul verbal de ședință. Președintele poate retrage sancțiunea dacă la invitația sa, consilierul își retrage sau explică cuvintele ce au generat incidentul. Dacă sancțiunea se aplică, iar consilierul continuă să se abată de la prevederile regulamentului, președintele îi poate retrage cuvântul, apoi îl poate elimina din sală, fapt care echivalează cu prezență nemotivată. Pentru abateri grave sau săvârșite repetat, consilierul poate fi exclus temporar (cel mult două ședințe) de la lucrările consiliului sau ale comisiilor de specialitate, gravitatea actului urmând a fi stabilită în cadrul comisiei cu atribuții juridice, în maxim zece zile de la sesizare. Indemnizația nu este acordată pe această perioadă. Hotărârea excluderii trebuie să fie luată de cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție*⁶⁴.

Nici răspunderea administrativ-disciplinară a primarului (viceprimarului), a președintelui (vicepreședintelui) raionului nu este reglementată expres de lege. Se presupune că, aceasta urma să fie reglementată în regulamentele interne de funcționare a fiecărei autorități publice locale. Însă, nici în aceste acte normative nu au fost suficient de bine formulate. În aceste condiții, răspunderea administrativ-disciplinară a primarului (viceprimarului), a președintelui (vicepreședintelui) devine o simplă declarație. Deși, legea prevede că, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor, poartă răspundere juridică în conformitate cu legislația în vigoare⁶⁵, totuși, legiuitorul nu stabilește cu claritate care sunt abaterile și, respectiv, sancțiunile administrativ-disciplinare, precum și, care este procedura de aplicare a acestora.

Asigurarea disciplinei are o importanță deosebită pentru eficiența procesului

⁶¹ Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale. Nr. 457-XV din 14.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253, art. 35-36.

⁶² Legea României privind administrația publică locală. Nr. 215/2001. În Monitorul Oficial al României, 23.05.2001, nr. 204.

⁶³ Legea României privind Statutul aleșilor locali. Nr. 393/2004. În Monitorul Oficial al României, 07.10.2004, nr. 912.

⁶⁴ Idem

⁶⁵ 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, art. 83.

decizional. În opinia unor autori, legalitatea nu poate fi asigurată fără respectarea disciplinei, adică, disciplina socială este disciplina unică pentru toți membrii societății, o obligație valabilă pentru toți și fiecare. Ea prezintă partea componentă a regimului de legalitate. Fără respectarea strictă a disciplinei nu poate funcționa corect aparatul administrativ, și în consecință, nu poate fi asigurată îndeplinirea eficientă a programelor și sarcinilor care stau în fața APL⁶⁶.

În acest context, considerăm că, atât la nivel de regulament intern de funcționare a consiliului local, cât și la nivel de lege, este necesar să fie reglementate, expres, abaterile administrativ-disciplinare și sancțiunile aplicabile aleșilor locali și demnitarilor publici din administrația publică locală în cazul săvârșirii unor asemenea abateri.

Răspunderea administrativ-patrimonială, aplicabilă în cazul consilierilor locali, primarilor și președinților raioanelor este prevăzută de Legea nr. 793/2000⁶⁷, prin care, se traduce în viață dreptul fundamental prevăzut în art. 53 alin. (1) din Constituție⁶⁸, potrivit căruia: „*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 îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei*”.

În opinia unor autori, este necesar, de asemenea, de a apăra cetățenii de greșelile administrației, de injustiție, iar în unele cazuri, de deciziile samovolnice ale administrației⁶⁹. Dat fiind faptul că, autoritățile administrației publice sunt investite cu dreptul de a emite acte administrative, acestea cad sub incidența Legii contenciosului administrativ în cazul emiterii actelor administrative prin care sunt vătămate drepturile persoanei. Prin această lege se pune la dispoziția oricărei persoane un instrument eficace împotriva unui abuz al autorităților administrative, creându-se mijloace de restabilire a legalității încălcate, de repunere în drepturi a celor vătămați prin actele administrative ilegale, de sancționare a celor care folosesc abuziv competența pe care o au în legătură cu emiterea actelor administrative⁷⁰. Problema care rămâne nesoluționată până la acest moment, ține de funcționalitatea acestei instituții juridice. Lipsa unor instanțe specializate de contencios administrativ face imposibilă funcționarea justiției administrative în țara noastră⁷¹, care implică o pregătire specială a judecătorului care urmează să verifice legalitatea unei decizii luate de administrație, pentru a constata dacă s-a depășit sau

⁶⁶ Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право. Москва: Юристъ, 2001. 728 с. стр. 253

⁶⁷ Legea contenciosului administrativ al Republicii Moldova. Nr. 793-XIV din 10.02.2000. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.05.2000, nr. 57-58.

⁶⁸ Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1.

⁶⁹ Бурлаку Н., Кожокару В., Ионицэ В. Основы государственного администрирования. Chișinău, 2000. 207 с. стр. 55.

⁷⁰ Orlov M., Belecciu Ș. Drept administrativ. Chișinău: Elena-V. I., 2005. 270 p. p. 233.

⁷¹ Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: Elena-VI S.R.L., 2009. 158 p. p. 120.

nu puterea discreționară și, dacă prin aceasta a fost urmărit un interes general⁷². În prezent, examinarea litigiilor în materie de contencios administrativ este dată în competența judecătorilor, Curților de Apel și Curții Supreme de Justiție, fiind aplicată o procedură similară cauzelor civile, fără a se ține prea mult cont de prevederile speciale stabilite de Legea cadru în această materie, nr. 793/2000⁷³.

De către autoritățile publice, inclusiv cele locale, nu este utilizată posibilitatea de a soluționa litigiile de contencios administrativ pe cale amiabilă pe care, Legea nr.793/2000 o oferă prin procedura prealabilă. Dat fiind faptul că cererile prealabile rămân nesatisfăcute, foarte rar se soluționează litigiul de contencios administrativ pe cale amiabilă, și, tot mai des, apare necesitatea examinării acțiunii în instanța de judecată⁷⁴.

Sancțiunea în cazul răspunderii administrativ-patrimoniale este una de restabilire a persoanei în dreptul lezat prin anularea actului administrativ vătămător și repararea prejudiciului cauzat, sau, obligarea rezolvării cererii referitoare la un drept prevăzut de lege, care, se aplică autorității publice emitente. De asemenea, în cazul reparării prejudiciului, poate fi atras în proces și funcționarul care a semnat actul administrativ, sau a contribuit la emiterea lui (art. 20, Legea nr. 783/2000). 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 proprii⁷⁵.

În ce privește răspunderea administrativ-patrimonială a aleșilor locali, legiuitorul a stabilit în art. 23, alin. (1) din Legea nr. 436/2006 următoarele: „*Consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local și pentru deciziile acestuia pe care le-au votat*”. Răspunderea solidară se aplică în cazul necesității unor despăgubiri. 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 reglementat expres cine pornește procedura în regres împotriva consilierilor care au votat decizia, 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.

După cum se menționează în literatura de specialitate, în ce privește acțiunea în despăgubiri, care poate fi înaintată și împotriva funcționarilor care au adoptat

⁷² Bălan E., Văcărelu M., Iftene C. ș. a. Buna administrare: de la viziune la acțiune. București: Comunicare. ro, 2011, 390 p. p. 252.

⁷³ Orlov M. Justiția administrativă în contextual reformei judiciare din Republica Moldova. În: Culegere de lucrări științifice a Institutului de Științe administrative din România, 2004, nr. 6, p. 176-181. p. 181.

⁷⁴ Четвериков В. С., Четвериков В. В. Административное право. Москва: РИОР, 2005. 145 с. стр. 96.

⁷⁵ Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право. Москва: Юристъ, 2001. 728 с. стр. 346.

actul administrativ, legiuitorul utilizează sintagma „funcționarul poate fi obligat”, din care, se poate desprinde concluzia că, instanța de contencios administrativ nu este ținută să-l oblige la plată și pe funcționarul chemat în judecată, ci rămâne la libera ei apreciere să-l oblige sau nu, la plata daunelor convenite reclamantului, solidar cu autoritatea administrativă al cărei funcționar public este⁷⁶.

Din analiza rezultatelor controlului efectuat în ultimii ani de Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, cele mai dese încălcări ale autorităților 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.⁷⁷. 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 drept⁷⁸. 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 mențină⁷⁹.

În concluzie, ținem să menționăm că, legiuitorul trebuie să adopte modificări și 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 vatămă drepturile legitime ale persoanei, întru asigurarea legalității în administrația publică.

Prin urmare, propunem modificarea art. 83 din **Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006**, în felul următor „*consilierii, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor, poartă răspundere juridică, respectiv pot fi trași la răspunderea administrativă: administrativ-disciplinară și administrativ-patrimonială (contenciosul administrativ); contravențională, penală, în conformitate cu legislația în vigoare pentru faptele ilegale comise în exercițiul funcțiunii*”, și completarea legislației cu prevederi exprese referitoare atât la abaterile disciplinare, cât și la sancțiunile disciplinare aplicabile consilierului local, primarului, viceprimarului, președintelui și vicepreședintelui raionului, inclusiv și mecanismul de aplicare a acestora.

⁷⁶ Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Chișinău: S. n., 2013 (Tipigr Centrală). 552 p. p. 493.

⁷⁷ Evaluarea și diagnosticarea conflictelor dintre APC și APL de ambele nivele și dintre APL de nivelul doi și APL de nivelul unu: Studiu de cercetare. Chișinău: Bons Offices, 2008. 96 p. p. 33.

⁷⁸ Negruț V. Drept administrativ. București: Editura Didactică și pedagogică, 2008 2001. 400 p. p. 264.

⁷⁹ Tofan D. Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice. București: Editura All Beck, 1999. 396 p. p. 332.