

## PARTICULARITĂȚI ALE RĂSPUNDERII JURIDICE CIVILE A ALESULUI LOCAL

### PARTICULARS OF THE CIVIL LEGAL LIABILITY OF THE LOCAL ELECTED

CZU: 352.07:347.51:343.211(478)

<https://doi.org/10.59295/spd2024s.45>**Mariana BORDIAN,**

ORCID: 0000000286456222

e-mail: marianabordian@mail.ru

Universitatea de Stat din Moldova

**Summary.** *In this study, we aim to elucidate the particularities of the civil liability of the local elected, on the basis that if the state delegated to it certain major, essential and fundamental competences, it is necessary to determine the specific characteristics of the civil liability of the local elected. In relation to citizens' consultation and the resolution of local issues of particular interest, the conditions for civil legal liability in case of non-compliance or violation of legal provisions were also to be clearly established. We have used quantitative and qualitative methods to analyze the conditions of civil liability in general and the civil liability of the local elected, in particular by studying the legal framework and judicial practice. The method of bibliographic research based on which we studied the doctrine of the institution of civil liability and the conditions of its occurrence for the local elected. In the result of the study, we concluded that the legal provisions regarding the liability of the local elected are not sufficiently clear, concrete and predictable, but one of the basic principles of a legal norm is predictability.*

**Keywords:** *Local elected, competencies, local Council, mayor, civil liability.*

### INTRODUCERE

Asigurarea bunăstării populației și garantarea respectării drepturilor omului se efectuează în condițiile unui stat bazat pe principii democratice. Dezideratul menționat rezultă din dispoziția art.47 alin. (1) din Constituția R.M. [1], care prevede că *Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.* Bunăstarea populației și traiul decent la nivel local sunt puse în sarcina administrației publice aceasta rezultând din prevederile art.109 din Constituția R.M. [1], care stipulează că *Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.* Delegarea competențelor privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă. Conform alin. (1) art.112 din Constituția

R.M. [1] *Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși*. De asemenea, prezintă interes și problematica răspunderii juridice a aleșilor local în corespundere cu cadrul legal în realizarea sarcinilor sale.

## MATERIALE ȘI METODE

La elaborarea prezentei lucrări a fost studiat și utilizat cadrul normativ național, dar și cel românesc, precum și lucrări ale doctrinei și practica judiciară în care sunt reflectate particularitățile răspunderii civile a alesului local. Metodele și materialele aplicate în cadrul cercetării științifice se impun prin importanța și utilitatea lor teoretică recunoscută de timp, dintre acestea fiind utilizate cu preponderență metodele: analizei, sintezei, deducției, sistemică, comparativă, precum și empirică.

## REZULTATE ȘI DISCUȚII

Legea fundamentală a atribuit consiliilor locale și primarilor statutul de autorități administrative autonome, delegându-le funcții de *rezolvare a treburilor publice din sate și orașe*. Delegarea unor asemenea competențe consiliilor locale și primarilor scoate în evidență necesitatea monitorizării și controlului activității acestora din partea statului. În condițiile actuale, Republica Moldova obținând calitatea de candidat la aderarea la comunitatea europeană, și-a propus să-și armonizeze legislația națională cu legislația Uniunii Europene [2], bazându-se nu numai pe obligațiile internaționale prevăzute de Acordul de Asociere cu UE și Agenda de Asociere convenită între Republica Moldova și Uniunea Europeană, ci și pe baza altor acorduri și acte cum ar fi Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997 [3], care în art. 4 prevede că *se instituie principiul subsidiarității, stipulându-se că colectivitățile locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități*. Normele menționate atribuie administrației publice locale împuterniciri importante pe care aceasta trebuie să le realizeze în vederea asigurării bunăstării populației. Așadar, realizarea împuternicirilor este atribuită alesului local, în special, în temeiul prevederilor Legii nr.436 din 2006 [4] privind administrația publică locală și ale Legii nr.768 din 2000 privind statutul alesului local [5]. În conformitate cu dispozițiile art. 1 din Legea nr. 436 din 2006 *primarul este autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, iar consiliul local constituie autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale*.

Referitor la aleșii locali, conform art. 2 din Legea nr.768 din 2000 cu privire la statutul alesului local, statutul de ales local îl au consilierii consiliilor, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor.

Prin urmare, cadrul legal prevede că aleșii locali realizează împuternicirile atribuite de lege, în același timp poartă răspundere în conformitate cu prevederile legale. După cum am invocat *supra*, statutul juridic al alesului local este reglementat de Legea nr.768 din 2000 privind statutul alesului local [5], Legea nr.199 din 2010 privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică [6], Legea nr.436 din 2006 cu privire la administrația publică locală [4], Codul administrativ nr.116 din 19.07.2018 [7].

Astfel, art. 23 din Legea nr.199 din 2010 privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică [6] stipulează că *demnitarul își exercită mandatul cu bună-credință. În cazul încălcării acestei prevederi, demnitarul poartă răspundere personal, iar încălcările comise în exercițiul mandatului atrag răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile legii.* În același timp, norma menționată prevede că alesul local poate fi atras la răspundere civilă în condițiile prevăzute de Codul civil al R.M. [8].

În context menționăm că răspunderea civilă a alesului local se distinge de alte forme de răspundere juridică cum ar fi penală, contravențională și administrativă. Normele de bază care reglementează răspunderea alesului local, în general, sunt specificate în art.23 și art. 83 din Legea nr.436 din 2006 [4] care în esență indică precum că aceștia poartă răspundere conform legislației în vigoare. Deci, legile speciale care reglementează răspunderea acestei categorii de subiecți nu specifică concret condițiile și temeiurile de atragere la răspundere, dar lasă pe seama altor acte normative, reglementarea procedurii și a temeiurilor de atragere la răspundere.

Codul civil al R.M. în art. 2006 stipulează temeiurile răspunderii pentru prejudiciul cauzat de o autoritate publică sau de o persoană cu funcție de răspundere și anume: *(1) Prejudiciul cauzat printr-un act administrativ ilegal sau nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcție de răspundere din cadrul ei se repară integral de autoritatea publică. Persoana cu funcție de răspundere va răspunde solidar în cazul intenției sau culpei grave.* Răspunderea civilă în funcție de izvorul obligației este de două feluri: răspundere civilă contractuală și răspundere civilă delictuală. Răspunderea civilă contractuală este acea răspundere care rezultă din clauzele contractuale, fiind mai restrânsă și mai concretă, angajând răspunderea solidară doar dacă este specificată în contract. În literatura de specialitate mai mulți autori afirmă că formele răspunderii juridice a aleșilor locali sunt: administrativă (administrativ-disciplinară și administrativ-patrimonială), civilă, contravențională și penală [9, p. 261-268; 10, p. 215; 11, p. 243-244, 12, p.41-42]. Cu referire la dizjungerea și specificarea răspunderii administrative ca fiind „disciplinară” și „patrimonială” menționăm că suntem de părerea că „disciplinar” se referă la categoria de sancțiune, fiind o consecință a răspunderii. Respectiv nu poate fi răspunderea *disciplinară*, ci doar sancțiunea poate fi disciplinară. La fel și în cazul răspunderii administrative-patrimoniale, considerăm că răspunderea alesului local poate fi administrativă, dar cu referire la patrimonială, aceasta ține de instituția dreptului civil ca și consecință a răspunderii penale, contravenționale, administrative, civilă (delictuală).

Răspunderea juridică în toate timpurile a prezentat interes, atât sub aspectul reglementărilor legale, cât și al identificării și individualizării subiectului răspunderii, care, în consecință va suporta sancțiunea. Prevederile legale cu referire la răspunderea aleșilor locali inserate în Codul administrativ al României [13] și în Codul administrativ al Republicii Moldova [7], deși, acestea având conotații oarecum distincte cu referire la obiectul de reglementare, desprindem un aspect comun cu privire la formele răspunderii juridice ale aleșilor locali și la categoria subiecților care ar întruni calitatea de subiect cu statut de ales local. Codul administrativ al Republicii Moldova prevede că 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. Conform Codului administrativ al României [13] *răspunderea administrativă poate fi disciplinară, contravențională sau patrimonială*. În special, răspunderea administrativă este o formă sau un tip al răspunderii juridice care înglobează și răspunderea patrimonială, or, răspunderea patrimonială ține de instituția răspunderii civile.

Răspunderea patrimonială survine în rezultatul comiterii de către alesul local a unui fapt ilicit sub formă de contravenție, de infracțiune, delict civil și doar dacă se constată existența prejudiciului rezultat din faptul ilicit. Acest raționament rezultă din prevederile art. 206 din Codul civil al R.M. menționate *supra*, care stipulează expres că repararea prejudiciului se repară integral de autoritatea publică. De aici rezultă, că alesul local nu poate fi atras personal la răspundere civilă pentru repararea prejudiciului *cauzat printr-un act administrativ ilegal sau nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcție de răspundere*. Mai mult ca atât, legiuitorul menționează că *persoana cu funcție de răspundere va răspunde solidar în cazul intenției sau culpei grave*. Respectiv, alesul local, în speță, ar putea fi atras la răspundere civilă, în mod solidar, alături de autoritatea publică, pentru repararea prejudiciului cauzat doar în cazul în care se constată existența laturii subiective a componenței acțiunii ilicite manifestate prin „intenție sau culpă gravă”. De asemenea, din cele menționate, deducem că alesul local ar putea fi atras la răspundere civilă de către autoritatea publică doar în ordine de regres conform normelor prevăzute de Codul civil al R.M.

Din cele expuse rezultă că alesul local ar putea fi atras la răspundere civilă pentru repararea prejudiciului, doar, dacă va fi constatată acțiunea ilicită: contravenție, infracțiune, delict civil. Cu referire la constatarea prejudiciului rezultat din comiterea contravenției sau a infracțiunii considerăm că normele legale sunt clare, urmând a fi respectate prevederile Codului contravențional, Codului penal și ale Codului de procedură penală. Disensiuni însă, apar, în cazul prejudiciului cauzat în rezultatul pretinsului delict civil. De aici rezultă întrebarea: care este procedura și normele care reglementează constatarea producerii delictului civil de către alesul local și care sunt temeiurile și condițiile răspunderii civile delictuale a alesului local?

După cum am menționat *supra*, răspunderea delictuală se fundamentează pe ideea că cel care a cauzat unei persoane un prejudiciu va trebui să-l repare în cazul în care

fapta este săvârșită cu vinovăție, așa cum prevede art. 1998 din Codul civil al R.M., iar în cazul alesului local în art. 2006 din același cod specifică în calitate de latură subiectivă nu „vinovăția” în general, dar anume „din intenție sau culpă gravă”. Respectiv, se consideră, că răspunderea civilă delictuală a alesului local ar putea surveni doar în cazul constatării faptului, că alesul local a acționat „din intenție sau culpă gravă”. Tot în acest context, am putea să ne referim și la principiul fundamental stipulat în alin. (2) art. 16 din Constituția R.M. prevede că *toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice...* . În temeiul acestui principiu constituțional am putea conchide, că și aleșii locali poartă răspundere juridică conform legislației în vigoare. Potrivit unui alt principiu prevăzut în art. 53 din Constituția R.M., *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*. Coexistența principiilor menționate urmează a fi reflectate în legile ordinare și organice, atât de clar, fără echivoc, concret, previzibil, încât să existe o reciprocitate de realizare a drepturilor de către subiecți.

Pentru existența răspunderii civile delictuale a alesului local, trebuie să fie întrunite cumulativ, următoarele elemente: existența faptei ilicite; existența prejudiciului; raportul de cauzalitate între fapta ilicită și prejudiciu; vinovăția produsă cu intenție sau din culpă gravă. Vinovăția reprezintă atitudinea psihică a autorului faptei ilicite în raport cu fapta respectivă și urmările pe care aceasta le produce. Vinovăția este alcătuită în structura sa din doi factori: *factorul intelectual*, care implică un anumit nivel de cunoaștere a semnificației sociale a faptei săvârșite și a urmărilor pe care aceasta le produce și *factorul volitiv*, care constă în actul de deliberare și de decizie a autorului faptei ilicite.

Răspunderea civilă delictuală va apărea doar atunci când a fost comis un fapt ilicit, cauzator de daună și care, ulterior, va trebui reparată. Oricât de mare nu ar fi prejudiciul din punct de vedere civil, el nu va putea fi reparat, dacă nu este constatată existența faptului ilicit, adică producerea delictului civil. În doctrina juridică se menționează că „pentru a putea fi cineva condamnat la despăgubire pentru un fapt al său, ce a putut să producă altuia un prejudiciu, trebuie ca acest fapt să-i fie lui imputabil ca o greșeală. De unde rezultă că dacă cineva uzează de un drept recunoscut lui de lege, nu e responsabil de rezultatele prejudiciabile altora, când el nu depășește în uzul său peste marginile arătate lui de lege” [ 14, p.492].

Argumentele expuse *supra* ne fundamentează ipoteza că răspunderea civilă delictuală a aleșilor locali survine doar dacă se întrunesc condițiile prevăzute în art.2006 din Codul civil al R.M. Deși, raționamentul ne conduce la ideea că autoritatea publică este chemată să repare prejudiciul cauzat, în practica judiciară se întâlnesc situații în care fără a fi stabilită comiterea delictului civil, instanța de judecată obligă aleșii locali, atât pe cei cu funcții deliberative, cât și pe cei cu atribuții executive, la repararea prejudiciului patrimonial și nepatrimonial.

Din analiza aplicării normelor indicate, referitor la răspunderea juridică a aleșilor locali constatăm faptul, că, desi, de către instanța de judecată, sunt anulate mai multe acte

administrative, inclusiv în procedura contenciosului administrativ, acțiuni de atragere la răspundere a aleșilor locali pentru repararea prejudiciului patrimonial și moral sunt în număr redus. În speță, supun analizei unul din rarele cauze de atragere la răspundere a aleșilor locali prin care s-a dispus încasarea prejudiciului moral din contul consilierilor locali și a-l primarului.

Astef, cetățenii X și Y s-au adresat cu cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ către Consiliul local și Primar cu privire la anularea actului administrativ și încasarea în mod solidar a prejudiciului moral în urma anulării Deciziei Consiliului local, invocând stipulările Legii cu privire la contenciosul administrativ din 2000 (abrogată) și art. 23 al Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.

Instanța de judecată, examinând cauza a ajuns la concluzie că decizia Consiliului local urmează a fi anulată, deoarece a fost adoptată contrar prevederilor legii. Instanța a făcut referință la art. 20 alin. (1), (2) al Legii contenciosului administrativ, (abrogată) care prevedea că *(1) Cererea de chemare în judecată poate fi formulată și împotriva funcționarului public al autorității publice pârâte care a elaborat actul administrativ contestat sau care a refuzat să soluționeze cererea în cazul în care se solicită despăgubiri. (2) În cazul în care acțiunea se admite, funcționarul public poate fi obligat să plătească despăgubirile solidar cu autoritatea publică respective și la prevederile art. 1404 alin. (1) și alin. (2) din Codul Civil (în vigoare până la modificările din 01.03.2019). Încasând din contul aleșilor locali despăgubiri pentru prejudiciul moral, instanța a argumentat faptul precum că „reclamanților le-a fost deranjată liniștea și starea psihologică, au avut frustrări, fiind neglijați de administrația publică locală. La acordarea compensației pentru recuperarea prejudiciului moral, instanța de judecată reține că, sumele acordate în contul despăgubirii morale au un rol compensator, având menire de a compensa suferințe psihice retrăite și nu pot face venit nejustificat. Instanța de judecată, ține cont de comportamentul și vinovăția pârâților în cauzarea reclamanților suferințelor psihice și pagubei morale: inclusiv și aportul fiecărui pârât la restabilirea drepturilor și intereselor legale încălcate a reclamanților. Instanța de judecată reține că, pârâții, fiind consilieri locali, la adoptarea deciziei Consiliului local au conștientizat ilegalitatea deciziei adoptate (votate), au contribuit esențial la anularea însuși de Consiliul local a propriei decizii”. Cu referire la cerința privind încasarea despăgubirii morale din contul primarului „instanța de judecată reține ca neîntemeiate pretențiile reclamanților, deoarece primarul nu este consilier local și nu adoptă deciziile consiliului local, și prin urmare, nu este responsabil de deciziile adoptate de către consiliul local, și nu poate purta răspundere solidară cu consiliul în temeiul prevederilor art.20 al Legii contenciosului administrativ” [15].*

Prin Decizia Curții de Apel Chișinău a fost anulată hotărârea instanței de fond în partea respingerii cerinței de încasare a despăgubirii morale din contul primarului și a pronunțat o nouă hotărâre în această parte prin care a dispus că „instanța de contencios administrativ are inter alia drept scop atât apărarea drepturilor persoanei în spiritul

*legii cât și ordonarea activității autorităților publice și asigurarea ordinii de drept din contul celui ce se face vinovat de încălcarea acesteia” [16], și a considerat legal de a încasa despăgubiri morale și din contul primarului fără a indica temeiurile răspunderii civile delictuale și norma legală concretă pe care a încălcat-o primarul în speța dată. Din speța expusă observăm faptul că instanțele de judecată, în unele cauze, nu fac o distincție clară în aplicarea normelor care reglementează condițiile și temeiurile atragerii la răspundere civilă delictuală a organului administrației publice locale, a funcționarilor publici și a aleșilor locali.*

## **CONCLUZII**

Drept concluzie la cele analizate și relevate în prezentul articol, susținem că, răspunderea civilă delictuală a alesului local poate surveni doar în baza constatării producerii delictului civil cu intenție sau din culpă gravă. Echitatea reparării prejudiciului în cazul răspunderii pentru prejudiciul cauzat de o autoritate publică sau de o persoană cu funcție de răspundere se realizează prin imputarea răspunderii autorității publice, dar nu alesului local. Acest raționament vine în susținerea aplicării uniforme a legislației civile și previne obstrucționarea și intervenția deliberată în activitatea aleșilor locali. Considerăm că infracțiunile penale privind abuzul de putere și abuzul de serviciu sunt suficiente pârghii pentru atragerea la răspundere a aleșilor locali în cazul constatării prejudiciului rezultat din fapte ilicite, dar însăși anularea actului administrativ cu caracter individual de către instanța de judecată nu constituie constatare a delictului civil, care ar atrage răspunderea civilă a alesului local. În cazul în care legiuitorul ar fi intenționat să oblige la repararea prejudiciului patrimonial și nepatrimonial subiectul care a emis actul administrativ, anulat ulterior de instanța de judecată, urma să indice aceste consecințe direct în Codul civil sau în Codul administrativ pentru respectarea principiului previzibilității legii. În esență, subiectul emitent trebuie să cunoască consecințele pe care le va suporta în rezultatul anulării unui act administrativ.

## **REFERINȚE**

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr.1.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1171 din 28.11.2018 pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.499-503 din 21.12.2018.
3. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului din 16.07.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.331 din 26.11.1997.
4. Legea Republicii Moldova nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.32-35 din 09.03.2007.

5. Legea Republicii Moldova nr.768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.34 din 24.03.2000.
6. Legea Republicii Moldova nr.199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.194-196 din 05.10.2010.
7. Codul administrativ nr.116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.309-320 din 17.08.2018.
8. Codul Civil al Republicii al Moldova, adoptat prin Legea nr.1107-XV din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.06.2002, nr.82-86.
9. Iorgovan A. Drept administrativ. București: Actami, 1994. 387 p.
10. Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău: S.N. (Î.S. F.E.P. „Tipografia Centrală”), 2013. 600p.
11. Nicola I. Drept administrativ: curs universitar, Sibiu: Editura Universității „Lucian Blaga” din Sibiu, 2007. 579 p.
12. Saitarî Natalia. Proceduri de răspundere administrativă a alesului local. În: Materialele Conferinței „Teoria și practica administrării publice”, Chișinău, Moldova, 17 mai 2018. p.41-43.
13. Codul administrativ al României. Adoptat prin Ordonanța de urgență nr.572019. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 05.07.2019.
14. Hamangiu C-tin, Codul civil adnotat. Volumul II. Editura BECK, 1999.784 p.
15. Portalul instanțelor. [https://cac.instante.justice.md/ro/pigd\\_027](https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_027), dosar nr. 02-3a-15288 (accesat la 20.03.2024).
16. Portalul instanțelor. În: [https://jc.instante.justice.md/ro/pigd\\_integratiof/abadosar\\_nr.3-8/2017](https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integratiof/abadosar_nr.3-8/2017) (accesat la 20.03.2024).