

Considerații privind răspunderea disciplinară a aleșilor locali

Considerations on Disciplinary Responsibility of Local Elected Representatives

Claudiu George Pupăzan¹

Rezumat: Răspunderea juridică a aleșilor locali este o instituție importantă a dreptului administrativ român. Aceasta este reglementată în România prin dispozițiile Legii nr. 393 din 2004 privind Statutul aleșilor locali. Pot fi identificate o serie de probleme ce afectează reglementarea răspunderii disciplinare a aleșilor locali, aspecte care vizează abaterile disciplinare, procedura tragerii la răspundere și sancțiunile disciplinare. Drept urmare, este necesară o regândire a instituției răspunderii disciplinare pentru a o adapta specificului funcției de ales local.

Cuvinte cheie: aleși locali, primar, răspundere disciplinară.

Abstract: The legal responsibility of local elected representatives is an important institution of Romanian administrative law. This is regulated in Romania by the provisions of the Law no. 393 of 2004 on the Status of local elected representatives. However, a number of issues are identified that affect the regulation of the disciplinary responsibility of local elected representatives, issues that relate to disciplinary misconduct, the indictment procedure and disciplinary sanctions. As a result, it is necessary to rethink the institution of disciplinary responsibility in order to adapt it to the specific of the local elected office.

Keywords: local elected, mayor, disciplinary responsibility.

1. Instituția răspunderii aleșilor locali este reglementată în Capitolul VII, articolele 55-73, din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali². În

¹ Asist. univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, email: george.pupazan@uaic.ro

² Publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004.

doctrină³, aceasta este analizată drept o instituție importantă, chiar fundamentală a dreptului administrativ, acest lucru datorându-se pe de o parte gradului înalt de legitimitate de care se bucură ocupantul unei asemenea demnități, iar pe de altă parte impactului major pe care instituția o are asupra mecanismului decizional de la nivelul conducerii unităților administrativ-teritoriale. Prin urmare, aleșii locali, indiferent de statutul lor: primari, viceprimari, președinți și vicepreședinți de consilii județene, consilieri locali și consilieri județeni, vor răspunde în nume propriu, pentru întreaga activitate desfășurată în exercitarea mandatului cu care au fost investiți, iar în cazul consilierilor locali și județeni, deoarece aceștia participă la luarea deciziilor numai în cadrul organelor colegiale de conducere din care fac parte, se va putea angaja și răspunderea solidară pentru activitatea consiliului și pentru hotărârile pe care le votează. Este și motivul pentru care se impune obligativitatea consemnării rezultatului votului în procesul-verbal al ședinței consiliului, iar, la cererea expresă a consilierului, se va menționa și votul acestuia⁴.

Legea nr. 393/2004 stabilește prin art. 55 că aleșii locali răspund, în condițiile legii, administrativ, civil sau penal, după caz, pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin, fără a se face însă distincția după statutul lor, și anume în ce fel se angajează răspunderea dacă aleșii sunt organe executive sau sunt consilieri ce compun organe deliberative. Totodată, se poate observa că în privința răspunderii civile și penale, Statutul aleșilor locali face doar trimitere la legea civilă, respectiv la cea penală, oprindu-se, pentru dezvoltări, numai asupra răspunderii administrative, mai exact a răspunderii administrativ-disciplinare, pe care o tratează pe larg în cuprinsul articolului 57 și în următoarele. Astfel, este tratată disciplina de ședință, o răspundere care se întâlnește și la aleșii naționali: senatori și deputați, care își desfășoară activitatea în cadrul ședințelor de plen sau de comisii de specialitate din Senat, respectiv din Camera Deputaților⁵, apoi se insistă pe răspunderea administrativ-disciplinară a viceprimarului, președintelui

³ Pentru o analiză detaliată a răspunderii aleșilor locali a se vedea: Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Vol. II, Ed. All Beck, București, pp. 361-370, Dan Constantin Măță, *Drept administrativ*, Vol. I, Ediția a II-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 232, 249, 272, 285, și Claudiu George Pupăzan, *Răspunderea penală a aleșilor*, Ed. Hamangiu, București, 2016, pp. 32-34.

⁴ A se vedea art.56 din Legea nr. 393 din 2004.

⁵ A se vedea art. 51-54 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, publicată în M. Of. nr. 380 din 3 mai 2006.

și vicepreședintelui de consiliu județean, lăsându-se la urmă instituția primarului, cu care se și încheie reglementarea răspunderii aleșilor locali.

2. Reglementarea instituției răspunderii disciplinare ridică însă o serie de probleme. În primul rând, faptele care constituie abateri disciplinare sunt reglementate într-o manieră mult prea generală, art. 57 alin. (1) din Legea nr. 393/2004 stipulând că: încălcarea de către consilieri a prevederilor Legii administrației publice locale cu modificările și completările ulterioare, a prevederilor Statutului aleșilor locali și ale regulamentului de organizare și funcționare a consiliului constituie abateri disciplinare și vor fi sancționate. O asemenea modalitate de a reglementa abateri, fără a se face trimiteri clare și precise la dispozițiile susceptibile de a fi încălcate din cuprinsul acestor acte normative enumerate, poate aduce atingere drepturilor și intereselor legitime ale consilierilor. Imprecizia legiuitorului nu numai că lasă loc de interpretare, ceea ce poate fi folosit în defavoarea alesului local, dar face să crească și riscul săvârșirii unor abateri disciplinare datorat necunoașterii textului sau înțelegerii lui deficitare. Ne putem doar imagina situația unui consilier care acționează cu bună credință în exercitarea mandatului, dar dintr-o simplă neglijență își depășește atribuțiile și astfel se angajează față de acesta răspunderea disciplinară. Prin urmare, considerăm că abaterile disciplinare ar trebui formulate clar în textul normativ și enumerate expres și limitativ. Pe de altă parte, nu vedem nici rațiunea pentru care aplicarea sancțiunilor disciplinare ar trebui să se facă gradual. Legea nr. 393/2004 enumeră, în art. 57 alin. (1) lit. a, b, c și d, în ordine crescătoare, după severitatea lor, sancțiunile disciplinare care pot fi aplicate consilierilor și anume: avertismentul, chemarea la ordine, retragerea cuvântului și eliminarea din sala de ședință, iar prin art. 58, art. 59 alin. (1) și art. 61, modalitatea de aplicare a acestora: „La prima abatere, președintele de ședință atrage atenția consilierului în culpă și îl invită să respecte regulamentul”. „Consilierii care nesocotesc avertismentul și invitația președintelui și continuă să se abată de la regulament...vor fi chemați la ordine”. „În cazul în care după chemarea la ordine un consilier continuă să se abată de la regulament, președintele îi va retrage cuvântul, iar dacă persistă, îl va elimina din sală”. Există însă riscul ca un consilier, în timpul ședinței, să săvârșească pentru prima dată o abatere disciplinară, dar aceasta să fie de o gravitate atât de ridicată încât s-ar impune mai degrabă eliminarea lui din sala de ședințe, decât simpla lui avertizare. Considerăm că cel care deține prerogativa disciplinară ar trebui să aibă dreptul de a aprecia în mod liber criteriile de individualizare a sancțiunii

disciplinare și de a aplica-o pe cea care corespunde cel mai bine gradului de vinovăție al consilierului. Ultimele două sancțiuni disciplinare prevăzute de art. 57 alin. (1) lit. e și f și anume: excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiei de specialitate, respectiv retragerea indemnizației de ședință, pentru 1-2 ședințe, sunt considerate ca fiind cele mai severe măsuri disciplinare ce pot fi aplicate consilierilor. Sancțiunea excluderii temporare a consilierului de la lucrările consiliului și ale comisiilor de specialitate se aplică în cazul unor abateri disciplinare grave, săvârșite în mod repetat, sau al unor abateri deosebit de grave, de către consiliul local sau județean, după caz, cu votul a cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție⁶. Odată aplicată, această sancțiune nu poate depăși, ca durată, două ședințe consecutive și are drept efect scoaterea consilierului în cauză din cvorumul de lucru și neacordarea indemnizației de ședință pe perioada respectivă⁷. Tocmai acest ultim efect pune sub semnul întrebării rațiunea pentru care legiuitorul a reglementat distinct sancțiunea disciplinară a retragerii indemnizației de ședință pentru 1-2 ședințe, în condițiile în care nu a precizat nici modalitatea în care aceasta se aplică, și nici dacă reprezintă o consecință a aplicării sancțiunii excluderii temporare de la lucrările consiliului și ale comisiei de specialitate.

O altă problemă pe care o remarcăm vizează aspectele de ordin procedural. Articolul 57 alin. (2) și (3) prevede că: „Sancțiunile prevăzute la alin. (1) lit. a)-d) se aplică de către președintele de ședință, iar cele de la alin. (1) lit. e) și f) de către consiliu, prin hotărâre. Pentru aplicarea sancțiunilor prevăzute la alin. (1) lit. e), cazul se va transmite comisiei de specialitate care are în obiectul de activitate și aspectele juridice, aceasta prezentând un raport întocmit pe baza cercetărilor efectuate, inclusiv a explicațiilor furnizate de cel în cauză”. Textul nu face nicio referire la actul juridic prin care președintele de ședință aplică sancțiunile disciplinare și nici la posibilitatea consilierului vizat de sancțiune de a putea ataca la instanță măsura care i se aplică, nefiindu-i astfel asigurate garanțiile respectării dreptului la apărare. O problemă importantă apare în legătură cu aplicabilitatea art. 68 din Statutul aleșilor locali. Acesta stipulează că sancțiunile prevăzute la art. 57 alin. (1) din Statut, adică avertismentul, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, eliminarea din sala de ședință, excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiei de specialitate și retragerea indemnizației de

⁶ A se vedea: art.62 alin.(1) și art.66 alin.(1) din Legea nr. 393/2004.

⁷ A se vedea: art.63, art.64 și art.66 alin.(2) din Legea nr. 393/2004.

ședință, pentru 1-2 ședințe, se pot aplica în mod corespunzător președinților și vicepreședinților consiliilor județene, pentru abaterile săvârșite în calitatea lor de consilier județean. Nu vedem cum ar putea fi aplicate avertismentul, chemarea la ordine, retragerea cuvântului și eliminarea din sala de ședință președinților și vicepreședinților consiliilor județene, în condițiile în care, potrivit art. 57 alin. (2) din Statut, aceste sancțiuni sunt dispuse de către președintele de ședință, nimeni altcineva decât președintele consiliului județean sau, în cazul delegării acestui atribut, de către vicepreședinții de consiliu județean⁸. S-ar ajunge la situația ridicolă de a se sancționa pe ei înșiși. Problematică este și aplicarea celorlalte două sancțiuni și anume: eliminarea din sala de ședință și excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiei de specialitate președinților și vicepreședinților consiliilor județene. Este adevărat că aceste două sancțiuni se aplică numai de către consiliu, prin hotărâre și numai după ce a fost efectuată o cercetare disciplinară de către comisia de specialitate care are în obiectul de activitate și aspectele juridice⁹, dar hotărârea de consiliu județean de sancționare trebuie să fie adoptată cu votul a cel puțin două treimi din numărul consilierilor județeni în funcție¹⁰, o majoritate calificată care este aproape imposibil de obținut ținând cont de culoarea politică a consiliului, de legitimitatea și încrederea de care se bucură președintele și vicepreședinții în cadrul acestuia¹¹. De altfel, majoritatea cerută de lege pentru sancționarea aleșilor locali cu rol executiv de la nivelul județelor, adică majoritatea calificată, este cerută și pentru eliberarea lor din funcție¹². Ar fi la fel de ușor să fie eliberați din funcție cum ar putea fi și sancționați. Pe de altă parte, se remarcă și lipsa cadrului legal care să dea posibilitatea alesului local să conteste hotărârea de consiliu prin care a fost sancționat.

În acest moment, statutul aleșilor locali reglementează în art. 57-68 un regim disciplinar de tip particular, cel al disciplinei de ședință, care nu poate fi extins în afara cadrului ce presupune exercitarea mandatului de consilier în ședințele de plen sau de comisii de specialitate. Ne putem doar întreba ce regim disciplinar i s-ar putea aplica unui consilier care, exercitându-și atribuțiile în afara ședințelor de consiliu, de exemplu cu ocazia audiențelor sau a reuniunilor publice

⁸ A se vedea: art. 96 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.

⁹ Art. 57 alin. (3) din Legea nr. 393/2004.

¹⁰ Art. 66 alin. (1) din Legea nr. 393/2004.

¹¹ A se vedea: art. 101 alin.(2) din Legea nr. 215/2001.

¹² A se vedea: art. 101 alin.(3) din Legea nr. 215/2001 și art.69 alin.(3) din Legea nr. 393/2004.

la care participă, săvârșește fapte considerate abateri disciplinare? Legiuitorul nu face nicio precizare.

Potrivit art. 69 alin. (1) din Statutul aleșilor locali, pentru „abateri grave și repetate, săvârșite în exercitarea mandatului de viceprimar, de președinte sau de vicepreședinte al consiliului județean”, persoanelor în cauză li se pot aplica prin hotărâre de consiliu următoarele sancțiuni: mustrare, avertisment, diminuarea indemnizației cu 5-10% pe timp de 1-3 luni și cea mai severă: eliberarea din funcție. Aplicarea ultimelor două sancțiuni se face numai dacă „viceprimarul, președintele sau vicepreședintele consiliului județean a încălcat Constituția, celelalte legi ale țării sau a prejudiciat interesele țării, ale unității administrativ-teritoriale sau ale locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială respectivă”¹³. O primă observație pe care o putem face se referă la faptele pe care Statutul le consideră abateri disciplinare. Acestea sunt formulate într-o manieră generală, au un conținut vag și interpretabil, inducând, în persoana alesului local, o stare de nesiguranță în privința modului în care trebuie să-și realizeze sarcinile de serviciu. Această situație vine în contradicție cu regula exercitării mandatului de drept public, care impune titularului acestuia să-și îndeplinească prerogativele conferite de lege în interesul colectivității locale, dar potrivit propriei sale conștiințe. Cu alte cuvinte, în atingerea obiectivului mandatului, adică a interesului public, alesul local are libertatea de a alege, potrivit propriilor aprecieri, mijloacele pe care le consideră necesare. O altă problemă se referă la sancțiunile stabilite de art. 69 alin. (1) la lit. a) și b) din Statut și anume mustrarea și avertismentul. Textul de lege nu face nicio distincție între cele două măsuri și nici nu ar putea să o facă deoarece acestea au același conținut. Ambele cuprind aceleași două elemente, unul de admonestare, în care se arată gravitatea faptei, pericolul ei social sau consecințele avute, și celălalt de atenționare, prin care celui vizat i se atrage atenția că dacă nu-și revizuieste comportamentul va fi sancționat mai sever. De aceea nu înțelegem care a fost rațiunea pentru care, identice fiind, legiuitorul le-a reglementat pe amândouă. Mai mult, considerăm că ar trebui să fie chiar abrogate, fiind mult mai potrivite disciplinei de ședință, decât pentru a sancționa activități desfășurate în realizarea mandatului care exced lucrului în ședințe. Nici aplicarea lor prin hotărâre de consiliu nu ni se pare eficientă. Scopul unei asemenea sancțiuni ar fi mai bine atins dacă aplicarea ei s-ar face verbal și nu prin comunicarea hotărârii cu mențiunea respectivă. Se mai poate observa că

¹³ Art. 69 alin. (4) din Legea nr. 393/2004.

art. 70 din Statut menționează că împotriva sancțiunilor prevăzute la art. 69 alin. (1) lit.c) și d), adică diminuarea indemnizației cu 5-10% pe timp de 1-3 luni și eliberarea din funcție, persoana în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, nu și în cazul celorlalte sancțiuni de la lit.a) și b), muștrarea și avertismentul, ceea ce reprezintă o încălcare gravă a dreptului la apărare.

Cât privește răspunderea primarilor, art. 73 din Statut afirmă că aceștia „pot fi revocați din funcție în urma unui referendum, în condițiile și în cazurile stabilite prin Legea nr. 215/2001, cu modificările și completările ulterioare”, fără însă a se specifica dacă este vorba sau nu de o răspundere disciplinară. Dacă facem însă o interpretare sistematică și teleologică a Capitolului VII din Legea nr. 393/2004 credem că este vorba de o răspundere disciplinară a primarului.

3. Lăsând la o parte imperfecțiunile reglementării sesizate mai sus care, de altfel, ar putea fi îmbunătățite, o problemă ni se pare cu adevărat importantă, și anume cea care se referă la confuzia pe care legiuitorul o face atunci când consideră drept sancțiune disciplinară o trăsătură caracteristică a oricărui mandat de ales și anume: revocarea lui. Faptul că un primar poate fi revocat din funcție ca urmare a unui referendum local, sau că un viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean i se poate retrage mandatul de către consiliul din care face parte, nu trebuie să fie privite ca sancțiuni disciplinare aplicate pentru săvârșirea unor abateri disciplinare. Fiecare ales, odată ce primește mandatul, este liber să-l exercite, în limitele legii și cum consideră necesar, în beneficiul cetățenilor. Interese subiective, de cele mai multe ori politice sau o percepție negativă a cetățenilor asupra modului de exercitare a mandatului sunt în realitate motivele care stau la baza inițierii procedurilor de revocare, și nu săvârșirea unor fapte care, pentru a putea atrage o răspundere disciplinară, ar trebui reglementate, constatate obiectiv, cercetate și apoi sancționate. Pe de altă parte, răspunderea disciplinară, cu excepția celei care vizează disciplina de ședință aplicată consilierilor locali sau județeni, nu este caracteristică statutului de ales. Răspunderea disciplinară se întâlnește acolo unde avem o ierarhie, un raport de subordonare între cel care suportă sancțiunea și cel care deține prerogativa disciplinară. De aceea o regăsim în cazul salariaților sau al funcționarilor publici, care se găsesc într-un raport de muncă sau, după caz, de serviciu, caracterizat prin subordonare. Aleșii locali fiind autorități administrative autonome nu se subordonează niciunui organ, având dreptul de a soluționa și gestiona în acord cu

legea treburile publice în interesul colectivităților pe care le reprezintă, fără a exista pentru aceasta riscul angajării răspunderii disciplinare. Nu în ultimul rând, prerogativa unui consiliu local sau județean de a sancționa disciplinar viceprimari, respectiv președinți și vicepreședinți de consilii județene este una discutabilă. Organele deliberative și cele executive ale unei unități administrativ-disciplinare se găsesc pe o poziție de egalitate juridică, cooperând loial în atingerea obiectivului comun și anume satisfacerea interesului local, al cetățenilor. Acest echilibru bazat pe cooperare și bună-credință în îndeplinirea atribuțiilor poate fi ușor perturbat dacă uneia dintre cele două autorități i s-ar conferi o putere de a aprecia motive care să-i dea posibilitatea de a pune capăt mandatului celeilalte. De aceea ni se pare greu de acceptat ca un consiliu format pe criterii politice să aprecieze obiectiv dacă un viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean a săvârșit abateri grave sau „a încălcat Constituția, celelalte legi ale țării sau a prejudiciat interesele țării, ale unității administrativ-teritoriale sau ale locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială respectivă”.

Acesta este și motivul pentru care considerăm că întreaga instituție a răspunderii disciplinare a aleșilor locali ar trebui regândită în sensul de a elimina așa zisa răspundere disciplinară a aleșilor cu rol executiv și a o înlocui cu alte măsuri menite să garanteze respectarea intereselor unității administrativ-teritoriale și ale cetățenilor săi.