

Observații critice cu privire la răspunderea juridică consacrată de art. 240 din Codul administrativ român

Critical remarks regarding the legal liability enshrined in art. 240 of the Romanian administrative code

Claudiu George Pupăzan¹

Rezumat: Codul administrativ român a introdus o serie de reglementări în materia răspunderii pentru actele administrației publice locale care, la o atentă analiză, au tendința de a amplifica gradul de răspundere juridică pentru funcționarii publici implicați în pregătirea deciziei administrative, concomitent cu o diminuare a acesteia pentru aleșii locali care emit sau, după caz, adoptă această decizie. Se poate astfel vorbi de o pasare a răspunderii juridice, reglementată prin lege, de la demnitarii aleși la funcționarii publici din aparatele de specialitate ale autorităților administrației publice locale, situație care, din punctul nostru de vedere, este de neacceptat.

Cuvinte-cheie: răspundere juridică; funcționari publici; aleși locali; decizie administrativă

Abstract: The Romanian Administrative Code introduced a series of regulations on liability for local public administration acts which, on closer examination, tend to amplify the degree of legal liability for civil servants involved in the preparation of the administrative decision, while reducing it for local elected officials who issue or, as the case may be, adopt this decision. One can thus speak of a transfer of legal responsibility, regulated by law, from elected officials to civil servants in the specialized apparatuses of local public administration authorities, a situation which, from our point of view, is unacceptable.

Keywords: legal liability; civil servants; local elected officials; administrative decision

Introducere

Articolul 240 din Codul administrativ² introduce o răspundere aferentă actelor administrative de autoritate, stabilind condițiile în care, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, se poate angaja răspunderea juridică, administrativă, civilă sau penală a celor care pregătesc decizia administrativă, dar și a celor care o

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

² Codul administrativ român a fost adoptat prin O.U.G. nr.57 din 2019, publicată în M. Of. nr.555 din 05 iulie 2019.

emit sau adoptă. Modul de redactare al textului ridică însă semne de întrebare deoarece se consacră o răspundere aproape exclusivă în sarcina funcționarilor publici pentru toate actele administrative care se emit sau, după caz, se adoptă, protejându-i în același timp, de orice formă de răspundere pe demnitarii locali: primari și consilieri locali, consilieri județeni și președinți de consilii județene. Consecințele unei asemenea reglementări pot fi dintre cele mai grave, putând afecta încrederea în relațiile sociale de serviciu desfășurate în cadrul instituțiilor și autorităților publice ale administrației locale.

Răspunderea pentru actele administrației publice locale

Este cunoscut faptul că, prin natura lor, actele administrative de autoritate, fiind emise sau, după caz, adoptate de organe ale statului român învestite cu prerogative de putere publică, sunt executorii din oficiu nemaifiind necesar învestirea lor cu formulă executorie³. Mai mult, chiar și atunci când actul administrativ nu ar purta semnătura emitentului, element stipulat de lege sub sancțiunea nulității, nu ar însemna că acesta nu ar mai fi executoriu și nu ar mai putea produce astfel, efecte juridice. Este adevărat că lipsa semnăturii de pe actele emise de organele unipersonale de conducere reprezintă un viciu grav ce atrage nulitatea lor absolută dar, până când această ilegalitate nu este constatată de către emitent sau de către instanța de judecată competentă, actul își va produce toate efectele, fiind obligatoriu și trebuind executat de către destinatarul său⁴.

De aceea, este destul de dificil să înțelegem care a fost rațiunea pentru care legiuitorul, prin art. 240 alin. (1) Cod administrativ, a introdus această regulă, de a investi, prin semnătura primarului, a președintelui consiliului județean, respectiv a președintelui de ședință al consiliului local, cu formulă de autoritate executarea actelor administrative emise sau, după caz, adoptate, în condițiile în care toate actele administrative de autoritate sunt executorii, și de ce a reglementat-o numai pentru anumite acte administrative, și anume pentru cele emise sau, după caz, adoptate de primar, consiliul județean și consiliul local. Mai mult, trebuie remarcat și că semnăturile puse de către primar, respectiv, de președintele consiliului județean pe o dispoziție, act administrativ în temeiul căruia aceste autorități unipersonale își îndeplinesc sarcinile de serviciu, nu au aceeași valoare juridică cu a semnăturilor puse de președintele de ședință al consiliului local ori de președintele consiliului județean pe o hotărâre de consiliul local, respectiv, județean. Dacă în prima situație, semnătura este o condiție esențială pentru

³ V. Negruț, *Considerații generale privind răspunderea aferentă actelor administrative*, în Revista Română de Științe Administrative Vol. I, Nr. 1/2017, p. 26. A se vedea și R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 310; D.C. Măță, *Drept administrativ, Vol. II*, ed. a II-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București 2019, p. 26; A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a II-a, Editura All Beck, București 2005, p. 198; I. Iovănaș, *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației*, Editura Didactică și pedagogică, București, 1977, p. 218.

⁴ Pentru detalii, a se vedea: D. C. Măță, *op. cit.*, pp. 37 și urm.

valabilitatea actului administrativ, atestând autenticitatea elementelor din antet și din formula introductivă a actului, precum și veridicitatea părții dispozitive din cuprinsul acestuia, în cea de a doua situație, semnătura are doar rolul de a confirma manifestarea de voință a unui alt organ, a celui deliberativ, concretizată în hotărârea de consiliu local sau județean adoptată⁵.

Pe de altă parte, textul art. 240 alin. (1) din Codul administrativ, care prevede că: *Primarul, președintele consiliului județean, respectiv președintele de ședință al consiliului local, după caz, prin semnare, investeste cu formulă de autoritate executarea actelor administrative emise sau adoptate în exercitarea atribuțiilor care îi revin potrivit legii*, prezintă și alte probleme. Astfel, se poate observa că articolul citat este redactat într-o manieră restrictivă, în sensul că numai semnătura acelor persoane anume prevăzute de acest text de lege poate investi cu formulă de autoritate executarea actelor administrative ce intră în sfera lor de competență, iar aliniatul următor al art. 240 Cod administrativ confirmă, în teza I, această regulă stipulând că: *aprecierea necesității și oportunitatea adoptării și emiterii actelor administrative aparține exclusiv autorităților deliberative, respectiv executive*, această prerogativă neputând fi cedată ori transmisă către altcineva⁶. Se pune atunci întrebarea ce valoare ar avea semnăturile legal aplicate pe o hotărâre de consiliu local sau, după caz, județean, de către alte persoane prevăzute de lege, în condițiile în care președintele de ședință sau, după caz, președintele consiliului județean nu le semnează? Potrivit art. 140 alin. (2) din Codul administrativ: *în cazul în care președintele de ședință refuză, în scris, să semneze, hotărârea consiliului local se semnează de cel puțin 2 consilieri locali dintre cei care au participat la ședință*, iar potrivit art. 182 alin. (3) din același act normativ, *hotărârile (de consiliu județean s.n.) se semnează de președinte sau, în lipsa acestuia, de vicepreședintele consiliului județean sau consilierul județean care a condus ședința...* Concluzia ar fi că semnăturile acestor aleși locali neindicați expres în textul art. 240 alin.(1) Cod administrativ, deși legal aplicate, nu ar putea conferi caracter executoriu actului administrativ de autoritate adoptat, fapt de natură a crea o perturbare însemnată în activitatea organelor colegiale cu repercusiuni importante asupra bunei funcționări a aparatului de lucru a unității administrativ-teritoriale.

În același timp, trebuie observate și implicațiile juridice pe care art. 240 alin. (1) Cod administrativ le produce prin raportare la instituția delegării atribuțiilor primarului. Art. 157 din Codul administrativ stabilește că toate prerogativele pe care le are un primar pot face obiectul delegării de atribuții⁷. În acest context, se pune întrebarea: ce valoare poate avea semnătura unui viceprimar

⁵ A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 324 și A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 203.

⁶ Pentru detalii, a se vedea: V. Negruț, *op. cit.*, pp. 27 și urm.

⁷ Art. 157 alin. (1) din Codul administrativ stipulează că: *Primarul poate delega, prin dispoziție, atribuțiile ce îi sunt conferite de lege și alte acte normative viceprimarului, secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, conducătorilor compartimentelor funcționale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, precum și conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes local, în funcție de competențele ce le revin în domeniile respective.*

pusă pe o dispoziție emisă în exercitarea unei atribuții delegate de către primar, în condițiile în care doar semnătura primarului, potrivit art. 240 alin. (1) din Codul administrativ, poate învesti cu formulă de autoritate executarea unei dispoziții? Concluzia ar fi că semnătura viceprimarului nu poate învesti cu formulă executorie dispoziția pe care acesta o emite în temeiul delegării de atribuții, deși practica ar contrazice o asemenea interpretare restrictivă a prevederilor legale⁸.

În al doilea rând, textul de lege poate fi criticat deoarece conferă atât președintelui de ședință al consiliului local, cât și președintelui consiliului județean o putere discreționară mult prea însemnată, de care s-ar putea abuza, în sensul că de semnătura lor ar depinde investirea cu formulă executorie a hotărârilor consiliilor locale sau județene. Dispunând de asemenea prerogative, cei doi executivi ar deveni adevărați șefi ai structurilor deliberative ale unităților administrativ-teritoriale, putând amâna sau refuza semnarea hotărârilor de consiliu local sau, după caz, județean în funcție de interese subiective, personale sau politice, împiedicându-le astfel, contrar voinței organelor deliberative, să producă efecte.

Nu în ultimul rând, interpretarea restrictivă impusă de norma cuprinsă în art. 240 alin. (1) din Codul administrativ duce și la o situație discriminatorie, în sensul că semnăturile puse pe acte administrative de autoritate, deci, de aceeași natură, nu ar avea o valoare juridică similară: în cazul actelor administrative emise sau, după caz, adoptate de către autoritățile administrației publice locale semnătura pusă de conducătorii lor le investește cu formulă executorie, în timp ce semnătura pusă pe un act administrativ de către un conducător de instituție publică centrală, diferit de cei prevăzuți în textul art. 240 alin.(1) Cod administrativ, ar putea fi interpretat că n-ar avea același efect⁹.

Articolul 240 din Codul administrativ instituie, surprinzător, și o discriminare vădită între aleșii locali, pe de o parte, și personalul din subordinea lor, pe de altă parte, în privința răspunderii ce privește activitatea desfășurată în interesul unității administrativ-teritoriale. Concret, funcționarii publici și personalul contractual răspund atât pentru activitatea pe care o desfășoară, potrivit fișei postului, în cadrul aparatului de specialitate al primarului, respectiv al

⁸ Preluarea atribuțiilor prin delegare de către viceprimar, îi conferă acestuia prerogativa de a emite dispoziții, acte administrative de autoritate, care vor avea același regim juridic ca și dispozițiile emise de către primar. Cu alte cuvinte, între dispozițiile emise de către primar și cele emise de către viceprimar în baza delegării de atribuții, nu există nicio diferență din punct de vedere juridic.

⁹ Este adevărat că în textul alin. (6) al Art. 240 din Codul administrativ se menționează că prevederile cuprinse în art. 240 se vor aplica și cu privire la alte acte administrative de autoritate sau asimilate acestora, dar numai dacă sunt emise sau, după caz, adoptate de către autoritățile administrației publice locale, fiind excluse actele administrative emise sau adoptate de către autoritățile administrației publice centrale. Acest aspect poate duce la apariția unei situații discriminatorii. Concret, Art. 240 alin. (6) Cod administrativ stipulează că: *Prevederile alin. (1) -(5) se aplică și în cazul altor acte administrative sau asimilate acestora în condițiile legii emise, respectiv adoptate de autoritățile administrației publice locale.*

consiliului județean, în vederea pregătirii deciziei autorității, cât și pentru efectele produse de către aceasta, pe când aleșii locali, reprezentanții autorității, beneficiază de o imunitate absolută în privința consecințelor propriei lor decizii, mai exact a actelor administrative pe care le adoptă sau, după caz, le emit. În acest sens, art. 240 alin. (3) și (4) din Codul administrativ stabilește că autoritățile locale executive și deliberative nu răspund pentru propriile acte, dacă acestea s-au fundamentat pe operațiuni administrative realizate în conformitate cu prevederile legale.

Din analiza dispozițiilor legale, se poate lesne observa că funcționarii publici, alături de personalul contractual pot răspunde juridic în trei situații, pe când răspunderea aleșilor locali se va angaja doar în cazul actelor juridice pe care le adoptă sau, după caz, le emit și care nu au fost susținute de operațiuni administrative.

Astfel, funcționarii publici și salariații din instituțiile publice vor răspunde pentru activitățile ce intră în sfera atribuțiilor lor de serviciu, adică pentru modul de întocmire a rapoartelor sau a altor documente de fundamentare prevăzute de lege, pentru contrasemnarea sau avizarea pentru legalitate și semnarea documentelor de fundamentare. În al doilea rând, răspunderea poate interveni și pentru actele autorităților administrației publice locale care au avut la bază operațiuni de avizare, contrasemnare sau de fundamentare ce au fost realizate cu încălcarea dispozițiilor legale. Nu în ultimul rând, funcționarii publici și personalul contractual vor răspunde și pentru neîndeplinirea activităților specifice funcției lor, adică pentru lipsa realizării operațiunilor tehnico-materiale de fundamentare, avizare și contrasemnare a actelor administrative ale autorităților locale.

Pe de altă parte, răspunderea aleșilor locali pentru activitatea lor producătoare de efecte juridice este una mult diminuată, aceasta intervenind, potrivit art. 240 alin.(4) Cod administrativ¹⁰ doar în cazul în care actul administrativ pe care îl emit sau, după caz, îl adoptă nu a fost susținut de operațiunile tehnico-materiale de fundamentare, avizare sau contrasemnare, ori dacă emiterea lui s-a făcut cu exces de putere. În practică, o astfel de situație este puțin probabil să se întâlnească ținând cont de faptul că mecanismul decizional dintr-o instituție publică, care presupune și pregătirea deciziei, este caracterizat de un strict control ierarhic, de responsabilitate, precum și de un automatism funcțional care lasă reduse șanse unui act administrativ de autoritate să fie adoptat sau emis fără a trece prin filtrul birocratic. În a doua ipoteză, riscul angajării răspunderii pentru exces de putere este unul scăzut în condițiile în care alesul local, informat fiind prin avize consultative ¹¹ sau prin alte operațiuni administrative de aceeași natură, realizate

¹⁰ Art. 240 alin. (4) din Codul administrativ prevede că: *În cazul în care printr-un act administrativ al autorităților administrației publice locale emis sau adoptat fără a fi fundamentat, contrasemnat sau avizat din punct de vedere tehnic sau al legalității s-au produs consecințe vătămătoare, este angajată răspunderea juridică a autorității executive sau autorității deliberative, după caz, în condițiile legii și ale prezentului cod.*

¹¹ Avizele consultative sunt operațiuni administrative prin care, cel care le emite, exprimă o opinie avizată într-un anumit domeniu de interes. Aceste avize trebuie obligatoriu solicitate de către organul administrativ emitent, neexistând însă obligația respectării

de aparatul de specialitate din subordine, va emite sau, după caz, adopta actul juridic în cunoștință de cauză, având în mod clar reprezentarea limitelor legalității și a consecințelor depășirii lor.

Această manieră de reglementare a răspunderii juridice pentru activitatea administrației publice ne apare excesivă prin raportare la rolul, locul și statutul factorilor implicați în luarea deciziei. În fapt, legiuitorul nu face altceva decât să transfere întreaga răspundere juridică în sarcina celor care pregătesc decizia, a funcționarilor publici, degrevându-i în același timp pe aleșii locali de orice răspundere care implică participarea lor activă la procesul decizional, cât și pentru eventualele consecințe vătămătoare ale propriilor acte. Cu toate că atribuțiile stabilite în sarcina aleșilor locali, în special a celor cu rol executiv, sunt numeroase, importante și cu un grad ridicat de complexitate, atingând toate domeniile de interes local, nu poate fi justificată o astfel de degrevare de răspundere. Statutul de ales local nu presupune numai prestigiu, drepturi și privilegii, ci implică și îndatoriri, printre care și responsabilitatea acțiunilor întreprinse în exercitarea propriilor atribuții. Mai mult, acceptarea unei astfel de situații poate avea și consecințe negative. Pe de o parte, poate încuraja alesul local să abuzeze de poziția pe care o deține, săvârșind fapte antisociale, iar pe de altă parte, poate duce la neglijarea propriile atribuții de serviciu, prin relaxarea controlului și a supravegherii activității personalului din subordine, în condițiile în care alesul local nu mai are răspunderea asumării propriei decizii.

În același timp, se pune nejustificat și o presiune suplimentară pe funcționarul public din aparatul de specialitate al instituției publice. Este cunoscut faptul că realizarea operațiunilor administrative sau tehnico-materiale, adică întocmirea de rapoarte, referate, expuneri de motive, studii de impact, note de fundamentare sau avize, exprimă și poziția subiectivă a celor care le redactează. De cele mai multe ori, cei care pregătesc decizia dispun de un important drept de apreciere în redactarea conținutului operațiunilor administrative, fapt ce poate influența și modul de angajare a răspunderii lor. Punctual, putem avea în vedere situația unui funcționar public din aparatul de specialitate din cadrul instituției primăriei sau a consiliului județean, care acordă un aviz de legalitate pe un act administrativ, acționând cu bună-credință, interpretând într-o viziune proprie și motivat prevederile legale. Ce se va întâmpla însă dacă actul administrativ emis sau, după caz, adoptat, în temeiul avizului de legalitate dat, este atacat la instanța competentă, constatându-se ilegalitatea acestuia? Va răspunde funcționarul public în temeiul art. 240 alin. (3) Cod administrativ¹²? Răspunsul ar trebui să fie unul

conținutului lor. Pentru detalii, a se vedea: C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar, ed. a III-a, revăzută și adăugită*, Editura Lumina Lex, București 2005, pp. 376-377 și R. N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 320-321.

¹² Potrivit Art. 240 alin. (3) Cod administrativ: *Actele autorităților administrației publice locale angajează, în condițiile legii, răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a funcționarilor publici și personalului contractual din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean care, cu încălcarea prevederilor legale,*

negativ, în condițiile în care funcționarul public și-a îndeplinit corect atribuțiile de serviciu, avizul dat reprezentând doar o simplă opinie juridică cu privire la legalitatea unei norme cuprinse într-un act administrativ, nestabilind însă cu autoritate legalitatea acesteia.

Concluzii

Ar fi fost mult mai bine ca această regulă a investirii cu formulă de autoritate a executării actelor administrative să nu prezinte un caracter marginal și astfel să se aplice numai actelor semnate de primar, de președinte consiliului județean și de președinte de ședință al consiliului local, ci să fie extinsă pentru toate autoritățile administrative¹³ care, în temeiul prerogativelor de putere publică, au competența de a emite sau adopta acte administrative de autoritate.

Reglementările dispersate, necorelate și care nu reflectă realitățile din administrația publică duc întotdeauna la confuzii, interpretări neunitare, situații discriminatorii și, în plan funcțional, la blocaje instituționale. Acest lucru demonstrează încă odată necesitatea adoptării unui Cod de procedură administrativă care să stabilească în mod unitar, coerent și explicit mecanismul de luare a deciziei administrative în cadrul tuturor autorităților și instituțiilor publice precum și reglementarea efectelor pe care le pot produce actele administrative.

O asemenea regulă ar trebui completată și cu prevederi legale care să instituie o răspundere exclusivă a autorităților emitente pentru actele administrative pe care acestea le emit ori, după caz, le adoptă sau cel puțin o răspundere comună cu a personalului din subordinea autorității ce are drept sarcină de serviciu pregătirea deciziei. O încărcare excesivă cu răspundere a funcționarilor publici poate afecta buna desfășurare a sarcinilor lor de serviciu, poate face neatractivă funcția publică și pune în pericol interesul cetățeanului destinat al actului administrativ.

Referințe

- Iovănaș I., *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației*, Editura Didactică și pedagogică, București, 1977
- Manda C., *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a III-a, revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2005
- Măță D.C., *Drept administrativ, Vol. II*, ed. a II-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2019
- Negru V., *Considerații generale privind răspunderea aferentă actelor administrative*, în Revista Română de Științe Administrative, Vol. I, Nr. 1/2017
- Petrescu R.N., *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009
- Trăilescu A., *Drept administrativ*, ed. a II-a, Editura All Beck, București, 2005

fundamentează din punct de vedere tehnic și al legalității emiterea sau adoptarea lor sau contrasemnează ori avizează, după caz, pentru legalitate aceste acte.

¹³ Avem în vedere atât autoritățile administrației publice locale, cât și autoritățile administrației publice centrale.

