

Considerații cu privire la repararea prejudiciului produs de către funcționarul public autorității sau instituției publice față de care se subordonează

Considerations Regarding the Compensation for Damage Caused by the Public Official to the Public Authority or Institution to which he is Subordinated

Claudiu George PUPĂZAN¹

Rezumat: În ipoteza în care un funcționar public a produs un prejudiciu autorității sau instituției publice de care aparține printr-o faptă în legătură cu activitatea sa, repararea pagubei se va face în condiții restrictive ce răspund ideii de protecție a funcționarului public și a serviciului pe care îl prestează. Cu toate acestea, legislația funcției publice prezintă o serie de deficiențe de ordin normativ, fapt ce poate constitui un risc cu privire la buna desfășurare a relațiilor de serviciu. Revine dreptului comun în materie, și anume legislației muncii, să acopere vidul de reglementare și să întregască prevederile din Codul administrativ român, sediul materiei funcției publice, pentru asigurarea gradului de protecție necesar atât pentru funcționarul public, cât și pentru activitatea pe care o desfășoară în regim de putere publică.

Cuvinte-cheie: funcționar public, autoritate publică, răspundere patrimonială, prejudiciu

Abstract: In the event that a civil servant has caused damage to the public authority or institution to which he belongs through an act related to his activity, the compensation for the damage will be made under restrictive conditions that respond to the idea of protecting the civil servant and service he provides. However, the civil service legislation presents a series of normative deficiencies, which may constitute a risk with regard to the proper conduct of service relations. It is up to the common law in the matter, namely the labor legislation, to cover the regulatory gap and to complete the provisions of the Romanian Administrative Code, the seat of the civil service, to ensure the necessary degree of protection both for the civil servant and for the activity he performs in the regime of public power.

Keywords: civil servant public authority, patrimonial responsibility, damage.

¹ Lect. univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, România, e-mail: george.pupazan@uaic.ro

1. Introducere

Răspunderea patrimonială a funcționarilor publici este o temă importantă prin actualitatea ei și implicațiile pe care le are în structura socială a relațiilor de serviciu. Aceasta vizează repararea, în condițiile reglementate de Codul administrativ, a prejudiciilor cauzate patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționarul public își desfășoară activitatea.

Data fiind deficiența de reglementare, Codul administrativ alocând răspunderii patrimoniale a funcționarului public doar două articole, devine absolut necesar a se face apel la art.367 C. adm. care permite completarea dispozițiilor Statutului funcționarilor publici cu prevederile legislației muncii, în principal, precum și cu alte prevederi de drept comun, civile, administrative sau penale. Aplicarea în concret a dispozițiilor din art.367 C. adm. trebuie făcută însă cu respectarea a două condiții esențiale. În primul rând, în cuprinsul legislației funcției publice să fie identificat un vid de reglementare, iar în al doilea rând prevederile legale la care se face apel să fie compatibile cu specificul relațiilor sociale de serviciu.

Problema care face obiectul analizei noastre apare în legătură cu reglementarea modalităților de recuperare a prejudiciului produs de către funcționarul public autorității sau instituției publice. Acest aspect se datorează, pe de o parte, deficitului de reglementare, iar pe de altă parte interpretării greșite a unor concepte nedefinite legal, dar folosite de către legiuitor.

Potrivit art.500 C. adm. recuperarea prejudiciului produs de către funcționarul public autorității sau instituției publice se face în două moduri și anume: pe calea executării silit, prin emiterea, de către conducătorul instituției a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, respectiv pe cale amiabilă, prin intermediul unui angajament de plată.

În privința ordinului sau a dispoziției de imputare, trebuie clarificată natura juridică: act intern de drept al muncii, operațiune administrativă sau act administrativ de autoritate?

Legat de angajamentul de plată, se ridică și aici o serie de întrebări. Nu se cunoaște foarte bine care este natura sa juridică, ce elemente de conținut trebuie să cuprindă și care ar fi limitele prejudiciului care ar permite semnarea acestuia?

Pentru angajarea răspunderii patrimoniale a funcționarului public trebuie îndeplinite cumulativ patru condiții și anume²: funcționarul public să fie în situația de a săvârși una din faptele descrise în cuprinsul art.499 C. adm. în timpul sau în legătură cu activitatea sa; să se producă un prejudiciu patrimoniului autorității sau instituției publice; să existe raportul de cauzalitate dintre fapta ilicită și prejudiciu și să existe vinovăția funcționarului public. Pot însă interveni și cauze de înlăturare a răspunderii funcționarului public. Reglementate în Codul muncii pentru salariați³, acestea își găsesc aplicabilitatea și în cazul funcționarilor publici. Avem în vedere pagubele provocate de forța majoră sau de alte cauze neprevăzute ce nu

² A se vedea și S. Panainte, *Dreptul individual al muncii. Curs universitar, Ediția a 2-a, revizuită și adăugită*, Ed. Hamangiu, București 2021, p. 331.

³ Art. 254 alin. (2) din Codul muncii.

Repararea prejudiciului produs de către funcționarul public autorității sau instituției publice

puteau fi înlăturate, precum și pagubele care se încadrează în riscul normal al serviciului prestat.

2. Modalități concrete de recuperare a prejudiciului

Art.499 C. adm. prezintă cele trei situații în care se poate angaja răspunderea patrimonială a unui funcționar public. Prima se referă la „pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea.” A doua are în vedere „nerestituirea în termenul legal a sumelor de bani primite în mod necuvenit”, iar ultima privește „daunele plătite de către autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive.” După cum se observă, cazurile care atrag răspunderea patrimonială a funcționarului public sunt stabilite în mod expres și limitativ de către legiuitor prin norme imperative de la care nu se poate deroga. Astfel, instituția sau autoritatea publică prejudiciată nu poate, unilateral sau chiar având acordul funcționarului public, să stabilească norme sau, după caz, clauze de agravare a răspunderii. Pe de altă parte, textul art.499 C. adm. are în vedere exclusiv repararea prejudiciilor materiale ce pot fi produse de către funcționarul public autorității sau instituției publice. Prin urmare, nu i se poate solicita funcționarului public repararea prejudiciului moral. În fine, protecția funcționarului public se extinde și în faza recuperării prejudiciului prin executare silită, aceasta realizându-se prin norme speciale, imperative, funcționarul public fiind apărat, cel puțin temporar, de incidența normelor rigide, neprotective ale dreptului comun în materie: Codul de procedură civilă.

Angajarea răspunderii patrimoniale în ipoteza săvârșirii faptelor stipulate de art.499 lit.a), b). și c). are loc doar dacă fapta cauzatoare de prejudiciu a fost în legătură cu activitatea prestată⁴ iar, la data producerii pagubei, funcționarul public vinovat se găsea într-un raport juridic de serviciu⁵ cu autoritatea sau instituția publică.

O situație inedită cu consecințe și în privința recuperării prejudiciului poate să apară atunci când faptele descrise de textul art.499 C. adm. sunt săvârșite de mai mulți funcționari publici. În mod firesc, răspunderea va fi stabilită în funcție de contribuția fiecăruia la producerea prejudiciului. Dar, când nu poate fi stabilită măsura în care fiecare dintre funcționarii publici a contribuit la producerea prejudiciului, răspunderea se va stabili potrivit regulilor din cuprinsul art.255 alin.(2) din Codul muncii, la care se face trimitere, și care stipulează că fiecare va răspunde proporțional cu salariul său net avut la data constatării prejudiciului și, în subsidiar, atunci când este cazul, și cu timpul efectiv lucrat de la ultimul inventar. Este o

⁴ Putem avea în vedere, ca exemplu, ipoteza lipsei nemotivate de la serviciu a funcționarului public prin s-a cauzat o pagubă patrimoniului autorității sau instituției publice. Se poate observa că noțiunea de „faptă săvârșită în legătură cu activitatea prestată” are o sferă de cuprindere mai largă decât aceea de „faptă săvârșită în timpul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu”.

⁵ Raportul de serviciu al unui funcționar public reprezintă o specie a raportului juridic de muncă.

manieră echitabilă de repartizare a răspunderii, care țin seama de realitatea că un funcționar public cu salariul cel mai mare, cel mai probabil ocupă o funcție de conducere ce implică acțiuni de coordonare, supraveghere și control, fapt ce obligă la o mai mare diligență în activitatea desfășurată în cadrul autorității sau instituției publice.

Recuperarea prejudiciului produs de către funcționarul public patrimoniului autorității sau instituției publice reprezintă o îndatorire de serviciu pentru conducătorul acesteia. În privința alegerii modalității de recuperare a prejudiciului, conducătorul autorității sau instituției publice dispune de un important drept de apreciere. Astfel, acesta are posibilitatea fie de a propune funcționarului public vinovat recuperarea prejudiciului pe cale amiabilă, folosind instrumentul angajamentului de plată, fie de a opta pentru executare silită, prin emiterea ordinului sau a dispoziției de imputare⁶. Indiferent de modalitatea de recuperare aleasă, conducătorul autorității sau instituției publice va trebui să aibă în vedere modalitatea cea mai eficientă de recuperare⁷, care răspunde cel mai bine interesului autorității sau instituției publice.

Cu toate că art. 500 alin. (1) C. adm. stipulează că repararea pagubei, în ipoteza în care autoritatea sau instituția publică a plătit daune unor terțe persoane, se face pe baza hotărârii judecătorești definitive, în realitate autoritatea sau instituția publică, dacă optează pentru modalitatea de recuperare a prejudiciului prin executarea silită a funcționarului public, va fi obligată să emită un ordin sau o dispoziție de imputare în termen de 30 de zile de la plata daunelor către terți, moment ce coincide cu constatarea pagubei în concepția art. 500 alin. (1) C. adm. Hotărârea judecătorească rămasă definitivă reprezintă temei pentru plata daunelor către terți din bugetul autorității sau instituției publice și nu modalitate de executare silită a funcționarului public vinovat de producerea acestora.

Dreptul de opțiune nu mai există, iar conducătorul autorității sau instituției publice va avea numai posibilitatea recuperării pe cale amiabilă a prejudiciului, în condițiile în care emiterea ordinului sau a dispoziției de imputare s-a făcut cu nesocotirea termenelor de prescripție stipulate de lege. Avem în vedere termenul de 30 de zile de la data constatării pagubei, respectiv, cel de 3 ani de la producerea acesteia⁸.

Ordinul sau dispoziția de imputare este un veritabil act administrativ individual, emis de către conducătorul autorității sau instituției publice cu scopul recuperării prejudiciului produs de către funcționarul public. Acesta va cuprinde date referitoare la prejudiciu și la întinderea lui, o motivare în fapt și în drept,

⁶ V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat .Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, ed a 3-a, revăzută și adăugită*, Ed. Universul juridic, București, 2021, pp. 470-471.

⁷ Eficiența în recuperarea prejudiciului este dată, în principal, de consumul cât mai redus de resurse: umane, materiale, financiare și de timp de la nivelul autorității sau instituției publice.

⁸ C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice. (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici*, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 374.

termenul de contestare, instanța competentă, precum și semnătura emitentului actului. Fiind emis în regim de putere publică, ordinul sau dispoziția de imputare este și executoriu din oficiu⁹, reprezentând temei pentru poprirea pe salariu, formă de executare silită prin care un procent din venitul salarial al funcționarului public este reținut lunar de către autoritatea sau instituția publică pentru acoperirea prejudiciului.

Din rațiuni de protecție a funcționarului public, atât timp cât din salariu acesta își asigură principalele mijloace de trai, vor fi aplicabile regulile similare din legislația muncii și anume reținerile lunare nu vor putea fi mai mari de o treime din salariul net, iar împreună cu alte rețineri, nu vor putea depăși jumătate din acesta. Conducătorul autorității sau instituției publice nu va putea executa alte bunuri mobile sau imobile ale funcționarului public, valorificarea titlului executoriu făcându-se exclusiv pe sumele de bani plătite cu titlu de salariu. Poprirea pe salariu reprezintă doar o măsură de protecție temporară de care se bucură funcționarul public. Pierderea, prin orice mod, a statutului de funcționar public, precum și nerecuperarea de către instituția publică a pagubei în termen de 3 ani de la prima reținere din salariu, vor face incidente prevederile Codului de procedură civilă în materie de executare silită, funcționarul public trebuind să răspundă cu întregul său patrimoniu.

Odată ce a fost emisă, dispoziția de imputare nu mai poate fi revocată de către emitent, indiferent de motiv, deoarece suntem în prezența unui act administrativ ce face parte din categoria celor de constrângere administrativă, irevocabile prin însăși natura lor¹⁰. Împotriva acestuia, funcționarul public se poate adresa, în termen de 6 luni de la comunicarea dispoziției de imputare, secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în a cărui rază se află domiciliul său. Recursul împotriva hotărârii pronunțate va fi soluționat de către secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel.¹¹ Fiind un act administrativ exceptat de la principiul revocabilității considerăm că nu se impune parcurgerea de către contestator a procedurii prealabile stabilite de art.7 din Legea contenciosului administrativ.

Dispoziția de imputare trebuie emisă în termen de 30 de zile de la data constatării pagubei produse de funcționarul public, dar nu mai târziu de 3 ani de la data producerii prejudiciului. Consecința nerespectării acestor termene este, așa cum s-a mai spus, nulitatea ordinului sau a dispoziției de imputare, funcționarul public având deschisă calea jurisdicțională pentru constatarea ilegalității acestuia și anulării lui.

⁹ Nu același lucru se poate spune despre actele juridice emise de către angajatori pentru administrarea curentă a unităților pe care le conduc. Acestea nu au caracter executoriu fiind simple acte interne de drept al muncii.

¹⁰ D.C. Măță, *Drept administrativ. Ediția a IV-a, revăzută și adăugită, Vol. II*, Ed. Universul Juridic, București, 2024, p. 33.

¹¹ Există și posibilitatea ca autoritatea sau instituția publică emitentă să-și atace propriul act administrativ dacă acesta a fost emis ilegal și nu mai poate fi revocat. A se vedea art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Constatarea pagubei se face de către conducătorul autorității sau instituției publice prin întocmirea unui act intern constatator, ce poate îmbrăca forma unui proces-verbal sau referat, și care va conține precizări referitoare la descrierea detaliată a pagubei produse, modalitățile de cuantificare a prejudiciului¹², identificarea, în măsura în care este posibil, a funcționarului public implicat în producerea prejudiciului și a martorilor și a datei constatării pagubei. De reținut, că actul intern constatator, indiferent de denumirea pe care o poartă: proces-verbal sau referat, nu constituie un act administrativ de autoritate care să producă efecte juridice. Asemenea acte interne sunt simple operațiuni administrative sau tehnico-materiale care nu produc consecințe în plan juridic, dar importante prin faptul că fundamentează dispoziția de imputare, garantând emiterea ei în mod responsabil și în cunoștință de cauză. Procesul-verbal sau referatul prin care s-a constatat paguba va fi înregistrat la registratura autorității sau instituției publice, moment ce coincide cu luarea la cunoștință de către conducătorul autorității sau instituției publice de producerea prejudiciului și începerea curgerii termenului de 30 de zile pentru emiterea ordinului sau a dispoziției de imputare.

Angajamentul de plată reprezintă o modalitate amiabilă de recuperare a prejudiciului produs de către funcționarul public autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea. De altfel, art.500 alin.(1) C.adm. prevede posibilitatea reparării pagubelor aduse autorității sau instituției publice și „prin asumarea unui angajament de plată”. Chiar dacă textul de lege ar lăsa să se înțeleagă că angajamentul de plată ar reprezenta o manifestare unilaterală și expresă de voință venită din partea funcționarului public cu scopul reparării pagubei, în realitate, conducătorul instituției publice, potrivit prerogativei sale de a răspunde de buna gestionare a resursei umane și a celei financiare¹³ și, în general, de întreaga organizare a activității în acord cu interesul public, este cel care identifică funcționarul public vinovat, constată prejudiciul, stabilește întinderea lui și propune funcționarului public o modalitate de recuperare. Dacă este de acord, funcționarul public va semna și data angajamentul de plată.

Considerăm că angajamentul de plată este expresia unui acord de voință¹⁴ și nu o manifestare unilaterală venită din partea funcționarului public. De altfel, nu ne putem imagina situația în care funcționarul public vinovat, recunoscând prejudiciul, ar stabili unilateral întinderea lui și i-ar impune conducătorului autorității sau instituției publice propria modalitate de recuperare a acestuia. Angajamentul de plată nu este titlu executoriu, neavând aceeași forță juridică precum ordinul sau dispoziția de imputare. Faptul că funcționarul public nu-și îndeplinește obligațiile asumate prin angajamentul de plată nu-i dă posibilitatea

¹² Cuantificarea prejudiciului poate fi făcută, spre exemplu, prin rapoarte de expertiză, facturi sau prețuri de achiziție.

¹³ Acest lucru se desprinde din prevederile art. 370 alin. (2), lit. d) din C. adm.

¹⁴ Pentru o opinie contrară, a se vedea E. Marin în Verginia Vedinaș, coordonator, *Codul administrativ comentat. Explicații. Jurisprudență. Doctrină, Vol. II*, Ed. Universul Juridic, București, 2023, p. 460. Autorul susține că angajamentul de plată „poate fi considerat un act juridic unilateral” și C. Clipa, *op. cit.*, p. 384.

Repararea prejudiciului produs de către funcționarul public autorității sau instituției publice

conducătorului autorității sau instituției publice de a valorifica angajamentul de plată ca pe un titlu executoriu.

Pe de altă parte, din rațiuni de protecție a funcționarului public, atât timp cât se verifică compatibilitatea și există o deficiență sau un vid de reglementare în Codul administrativ, putem face apel la prevederile similare din legislația muncii¹⁵ și să afirmăm că angajamentul de plată poate fi asumat de către funcționarul public numai dacă valoarea prejudiciului nu depășește 5 salarii minime brute pe economie. Acest prag valoric răspunde ideii de protecție a funcționarului public, intenția legiuitorului fiind aceea de a înlătura riscul ca funcționarul public să-și asume o sarcină excesivă prin asumarea angajamentului de plată propus de către conducătorul autorității sau instituției publice.¹⁶

Dacă valoarea prejudiciului depășește pragul valoric de 5 salarii minime brute pe economie recuperarea prejudiciului pe cale amiabilă nu mai poate fi posibilă, singura variantă rămasă la dispoziția conducătorului autorității sau instituției publice fiind aceea de a emite ordinul sau dispoziția de imputare. Aceeași soluție trebuie avută în vedere și în situația în care funcționarul public nu-și respectă obligațiile asumate prin angajamentul de plată. În acest caz, conducătorul autorității sau instituției publice va trece la executarea silită pentru recuperarea în totalitate a prejudiciului sau, după caz, a unei părți din acesta, dacă funcționarul public și-a îndeplinit numai parțial obligațiile asumate prin angajamentul de plată.

3. Concluzii

Ordinului sau dispoziția de imputare reprezintă un veritabil act administrativ de autoritate, emis în regim de putere publică, executoriu din oficiu, pe baza căruia se poate trece direct la executarea silită a funcționarului public debitor prin poprirea unei părți din salariul acestuia. Acest aspect trebuie privit ca un beneficiu de care se bucură conducătorul autorității sau instituției publice dacă este să-l comparăm cu un angajator. Posibilitatea emiterii ordinului sau a dispoziției de imputare, titlu executoriu, face ca recuperarea prejudiciului să se facă rapid, eficient și cu costuri minime. În schimb, actul intern de drept al muncii emis de către angajator pentru gestionarea activității curente din unitatea pe care o conduce nu este titlu executoriu. Apelarea la executare silită îl obligă pe angajator să se adreseze instanței de judecată competente pentru a obține un titlu executoriu. O procedură lentă, puțin eficientă și nu lipsită de costuri.

În condițiile în care aprecierea oportunității emiterii ordinului sau a dispoziției de imputare revine exclusiv conducătorului autorității sau instituției publice, există un risc însemnat ca acesta să abuzeze de prerogativa oferită de art.500 alin.(1) C. adm. și să emită actul administrativ de executare silită în condiții de inoportunitate și chiar de ilegalitate. Cu toate că funcționarul public are posibilitatea de a

¹⁵ Avem în vedere prevederile art. 254 alin. (3) din Codul muncii referitoare la nota de constatare și evaluare a pagubei asumată de către salariat în vederea recuperării prejudiciului produs angajatorului.

¹⁶ S. Panainte, *op. cit.*, pp. 339-340.

se adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a cenzura un astfel de act, parcurgerea procedurii în fața instanței implică costuri și impune alocarea de timp, ceea ce poate afecta, pe termen lung, activitatea funcționarului public în realizarea sarcinilor de serviciu. O soluție ar fi restrângerea, prin lege, a dreptului de apreciere a conducătorului autorității sau instituției publice în alegerea modalității de recuperare a prejudiciului și prioritizarea sau acordarea întâietății înțelegerii amiabile dintre părți, prin asumarea angajamentului de plată.

Un alt risc important pentru funcționarul public îl constituie vidul cronic de reglementare în materia recuperării prejudiciului produs de către funcționarul public autorității sau instituției publice. Doar o simplă comparație cantitativă între reglementarea din Codul administrativ și aceea din Codul muncii, aplicabilă salariaților, ne arată gradul scăzut de protecție de care beneficiază un funcționar public în cursul procedurii de recuperare a prejudiciului. Chiar dacă deficitul de reglementare poate fi acoperit prin apelarea la dreptul comun, legea permițând acest lucru în condițiile verificării compatibilității, situația nu trebuie să se permanentizeze deoarece rămâne o incertitudine legată de ocrotirea efectivă a drepturilor funcționarului public având în vedere paleta largă de interpretări existente. Soluția ar fi completarea reglementării din Codul administrativ în mod similar celei din Codul muncii, ținându-se cont de specificul funcției publice și de asigurarea unui grad ridicat de protecție pentru funcționarul public.

Referințe

- Clipa C., *Drept administrativ. Teoria funcției publice. (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici*, Ed. Hamangiu, București, 2013.
- Măță D.C., *Drept administrativ. Ediția a IV-a, revăzută și adăugită*, Vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2024.
- Marin E. în Verginia Vedinaș, coordonator, *Codul administrativ comentat. Explicații. Jurisprudență. Doctrină*, Vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2023.
- Panainte S., *Dreptul individual al muncii. Curs universitar, Ediția a 2-a, revizuită și adăugită*, Ed. Hamangiu, București 2021.
- Vedinaș V., *Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative*, ed. a 3-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul juridic, București.