

ANALIZA RĂSPUNDERII PATRIMONIALE PENTRU ACTELE ADMINISTRATIVE DE AUTORITATE NELEGALE

Tatiana STAHI, doctor

ORCID ID: 0000-0001-9120-4006

Universitatea Agrară de Stat din Moldova, Republica Moldova

tstahi@mail.ru

Abstract: *A special place in the institution of administrative responsibility is occupied by the administrative-patrimonial responsibility. The article includes a study dedicated to identifying the administrative-patrimonial responsibility, called to develop and rediscover with the evolution of society. The activity of the administration produces not infrequently damages to individuals, damages for which the administration is to be held liable as a result of disputes settled by the courts. The need for such liability is an essential condition for the protection of individuals and legal entities from administrative abuse.*

Keywords: *liability, patrimonial liability, administrative-patrimonial liability, prejudice, damage.*

Rezumat: *Un loc aparte în instituția răspunderii administrative o ocupă răspunderea administrativ-patrimonială. Articolul cuprinde un studiu dedicat identificării răspunderii administrativ-patrimoniale, chemate să se dezvolte și să se redescopere odată cu evoluția societății. Activitatea administrației produce nu de puține ori prejudicii particularilor, prejudicii pentru care administrația urmează să răspundă în urma litigiilor soluționate de instanțele de judecată. Necesitatea unei astfel de răspunderi, este o condiție esențială pentru protejarea persoanelor fizice și juridice de abuzurile administrative.*

Cuvinte-cheie: *răspundere, răspundere patrimonială, răspundere administrativ-patrimonială, prejudiciu, daună.*

Introducere

Răspunderea administrativ-patrimonială și formele ei, ca instituție a dreptului administrativ, spre deosebire de răspunderea civilă, consacrată în anumite forme încă din antichitate, este relativ tânără, după cum menționează frumos autorul A. Trăilescu, ea a avut o evoluție timidă[1, p.13].

În procesul exercitării funcțiilor în cadrul organelor administrației publice, se pot aduce daune materiale sau morale persoanelor fizice sau juridice în raport cu care intervine activitatea organelor administrației publice. Aceste prejudicii se pot produce atât în cazul exercitării în condiții legale a funcției publice, cât și atunci când funcția publică a fost îndeplinită defectuos sau nu a fost îndeplinită[2, p.166]. Această formă de răspundere a administrației sau a funcționarilor săi pentru prejudiciile aduse particularilor sau statului, în procesul exercitării puterii publice, a căpătat denumirea în literatura de specialitate de *răspundere administrativ-patrimonială*[3, p.174].

Definiții și teorii

Autorii M. Orov și Șt. Belecciu menționează imposibilitatea denumirii acestei răspunderi doar administrative sau patrimoniale, întrucât, în cazul denumirii ei administrativă, ar putea fi confundată cu cea contravențională, dar în cazul denumirii ei doar patrimonială, ar putea fi confundată cu răspunderea civilă sau răspunderea patrimonială din dreptul muncii[3, p.175].

S-a opinat[4, p.448] că la formele de răspundere administrative existente mai trebuie adăugat și răspunderea administrativă contractuală a persoanelor publice. În replică[5, p.253-254], s-a exprimat punctul de vedere conform căruia răspunderea administrativă contractuală este, de fapt, o răspundere patrimonială.

În literatura juridică românească, răspunderea administrativ-patrimonială a fost definită, *în sens larg*, ca acea instituție a dreptului administrativ care reglementează cazurile în care s-a produs un prejudiciu material sau moral prin acte sau activități ale unei autorități publice, în calitatea acesteia de persoană juridică de drept public. *În sens restrâns*, răspunderea administrativ-patrimonială a fost definită prin prisma contenciosului administrativ, ca fiind acea formă a răspunderii juridice care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim[6, p.400].

Și mai îngust, răspunderea administrativ-patrimonială a fost definită ca reprezentând răspunderea organelor administrației pentru pagubele pricinuite prin actele lor ilegale[7, p. 395].

Natura răspunderii patrimoniale a statului și a organelor sale pentru actele administrative de autoritate nelegale, reglementată de actele normative existente, a dat naștere la controversele doctrinare (care există și în prezent), la soluții jurisprudențiale neunitare și la dispute privitoare la reglementarea acestei instituții juridice.

În doctrină au apărut două teorii diametral opuse privind natura juridică a răspunderii patrimoniale a statului, care au fost susținute în special de autorii de drept civil și de drept administrativ.

Teoria civilistă, specifică dreptului englez[1, p.261], consideră că răspunderea pentru prejudiciile cauzate de acte administrative de autoritate nelegale are natură juridică a unei răspunderi civile delictuale[8, p.92-112], reprezentând un caz sau ipoteză de răspundere civilă delictuală, dezvoltată detaliat de M. Eliescu[9], ori o răspundere civilă delictuală specială[10, p.523]. Această teorie s-a fundamentat pe ideea că răspunderea civilă delictuală este dreptul comun în materia răspunderii juridice patrimoniale, întrucât atât structura răspunderii patrimoniale pentru actele administrative ilegale pentru paguba pricinuită, cât și obiectul acestei răspunderi sunt într-un tot al delictului civil. Astfel s-a considerat că delictul civil, în sensul restrâns al termenului, apare ori de câte ori s-a produs o pagubă în domeniul dreptului subiectiv al cuiva, fără ca între autorul încălcării și victimă să fi existat un raport contractual. În același sens, s-a apreciat[1, p.28] că nu are importanță natura normei de drept încălcate, întrucât delictul civil cuprinde o sferă foarte largă de fapte ilicite și prejudiciabile, fiind greșit a se considera că ori de câte ori fapta ilicită constă în încălcarea unei norme aparținând altei ramuri de drept, decât dreptul civil, obligația de reparare aparține ramurii din care face parte norma încălcată.

Teoria a fost susținută de autorul A. Trăilescu[1, p.31-32], argumentând că răspunderea patrimonială pentru actele administrative nelegale este o formă specială a răspunderii civile delictuale, reglementată de dispozițiile legislației civile, datorită particularităților sale date de: izvorul răspunderii, de sfera relațiilor sociale în care intervine, de subiectele răspunderii și de modalitățile specifice de reparare a pagubei. Aceeași abordare o găsim și la profesorul Liviu Pop[11, p.520].

În doctrina rusă, la fel, există opinii argumentate a cercetătorilor, care susțin ideea că raporturile de reparare a prejudiciului cauzat persoanei printr-un act administrativ ilicit de către persoana cu funcție de răspundere, din cadrul organului autorităților administrației publice, au natură juridică civilă. Autorul O.V. Mihailenco[12, p.89] și R. G. Jmetchin[13, p.152] susțin această poziție, menționând că statul nu dorește să suporte răspunderea juridică civilă.

Adepii teoriei civiliste identifică această formă de răspundere cu răspunderea civilă delictuală. Autorii susțin că răspunderea patrimonială este și va continua să fie o răspundere civilă, principiul fundamental al răspunderii civile reparatorii, cu precădere al celei delictuale, fiind recuperarea integrală a prejudiciului în vederea repunerii victimei în situația anterioară[1, p.33].

Această teorie este susținută de autoarea E. Cojocari[14, p.159] care menționează că normele juridice cuprinse în Constituția Republicii Moldova (art. 53 alin. (1)) prevăd că: „*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”[15], deci, intră în sistemul legislației civile și se află în sfera de cercetare a științei dreptului civil. Această prevedere a fost expusă mai larg în conținutul art. 2006 din CC al RM, conform căruia 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 funcții 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 [16].

Teoria administrativistă este una contrară. Aceasta a izvorât din jurisprudența franceză, care s-a opus, în mod constant, tezei că răspunderea administrației publice pentru faptele păgubitoare este de natură civilă.

Doctrina națională a însușit această teorie, considerând că răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale este specifică dreptului administrativ[17, p.16; 18, p.441] și autonomă în raport cu răspunderea civilă delictuală, denumind-o răspundere administrativ - patrimonială sau răspundere în contenciosul administrativ. De exemplu, autoarea A.Dastic[19] dezvăluie mai multe caracteristici ale fenomenului răspunderii administrativ-patrimoniale, prin prisma contenciosului administrativ.

În susținerea acestei teorii, s-a opinat[20, p.630] cu prioritate că răspunderea pentru actele administrative de autoritate nelegală este rezultatul activității unei persoane juridice de drept public, că intervine în sfera raporturilor de subordonare între stat și particulari, că are o reglementare constituțională specială și este reglementată de normele dreptului administrativ, care se împletesc cu alte instituții ale dreptului administrativ, cum este cea a controlului legalității actelor administrative. S-a arătat că răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale trebuie analizată prin prisma reglementărilor dreptului constituțional și administrativ, nefiind necesar să apelăm la conceptele și normele dreptului civil, întrucât aceasta nu poate constitui dreptul comun pentru dreptul administrativ, care constituie o ramură autonomă de drept, care nu s-a desprins din dreptul civil și care a avut întotdeauna un obiect specific de reglementare.

În această ordine de idei, cu o poziție argumentată vine autorul român Anton Trăilescu[21, p.399-400] care menționează că răspunderea patrimonială a administrației publice este supusă și unor reguli de drept comun, anumite reguli juridice specifice o diferențiază de răspunderea civilă delictuală, și anume: a) este o răspundere izvorâtă din actele administrației publice; b) la baza răspunderii patrimoniale a administrației publice stă prezumția de culpă a autorității publice emitente a actului ilegal; c) acțiunea de despăgubire este de competența instanței de contencios.

De asemenea, sunt relevante ideile autorului I. Alexandru care susține că formele răspunderii juridice se diferențiază prin: pericolul social al faptei, împrejurările în care a fost săvârșită fapta, calitatea făptuitorului, valoarea ocrotită prin lege a cărei încălcare s-a produs, forma de vinovăție, prevederea legală[22, p.461]. Respectiv, răspunderea patrimonială a autorităților administrative nu poate fi calificată ca fiind civilă doar în baza faptului că presupune recuperarea prejudiciului. În cazul dat, mai importanți se prezintă a fi alți factori de configurare a naturii acesteia.

În literatura juridică autohtonă, unele aspecte ale teoriei administrative au fost abordate de către M. Orlov, care susținea că „răspunderea patrimonială nu este o răspundere nouă, ci o răspundere neconcretizată legislativ în Republica Moldova într-un mod clar, fără o definiție, care să-i evidențieze trăsăturile ce o deosebesc de alte forme de răspundere, cu atât mai mult în afara unui regim juridic aplicat acestei forme de răspundere, recunoscute în sistemele de drept ale tuturor țărilor democratice”[23, p.45]. La conturarea nuanțelor răspunderii administrativ-patrimoniale, M. Orlov menționa că „răspunderea administrativ-patrimonială, pe lângă faptul că este o formă nouă de

răspundere în legislație, poartă un caracter complex și urmează a fi abordată de știința dreptului administrativ într-o manieră multiaspectuală și interdisciplinară”[24, p.252].

Profesorul V. Guțuleac definește răspunderea administrativ-patrimonială ca fiind acea formă a răspunderii juridice care constă în obligarea statului (a autorităților publice a statului) sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere privitoare la un interes legitim[18, p.441].

De o importanță majoră în acest sens sunt cercetările autorului V. Cobîșneanu, care a dezvăluit fundamentele conceptului și a pledat pentru instituirea unei noi instituții a dreptului administrativ - instituția răspunderii administrativ-patrimoniale[17, p.16].

Autorii D. Baltag și E. Moraru[25, p.94] în cercetările lor științifice vizează statul – ca subiect al răspunderii juridice. Autorii nu se rezumă numai la formele răspunderii etatice (printre care este caracterizată și răspunderea de natură patrimonială din contenciosul administrativ), ci le tratează ca niște ramuri ale unui sistem în care ele se conjugă. Corelarea formelor este privită dinamic, în evoluția socială a legislației, în măsură să conducă la ivirea unor noi forme de răspundere a statului, ca, de exemplu, răspunderea autorităților publice locale.

Concluziile ce pot fi deduse din ideile enunțate denotă faptul că statul este pasibil de răspundere pentru prejudiciile cauzate cetățenilor de orice autoritate publică. Respectiv, această categorie este cu mult mai largă decât răspunderea patrimonială a statului pentru erorile judiciare, reglementată de art. 53 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova. În limitele acesteia se încadrează, astfel, și răspunderea administrativ-patrimonială a statului în cadrul contenciosului administrativ, temeiul constituțional al căreia este prevăzut în alin. (1) al aceluiași articol.

Astfel, potrivit acestor prevederi constituționale „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 sau repararea pagubei”[26, p.143-153]. După cum se poate observa, această categorie cuprinde, de asemenea, instituția reparării pagubelor cauzate cetățenilor și restabilirea drepturilor acestora.

După prof. Gh. Costachi[27, p.216], răspunderea puterii publice se poate manifesta la trei nivele: a) la nivelul statului; b) la nivelul autorităților publice; c) la nivelul funcționarilor publici. Răspunderea statului, argumentează autorul, poate fi antrenată atât *nemijlocit*, cât și *mijlocit*, prin intermediul răspunderii juridice a organelor de stat și a funcționarilor publici. Această diferențiere este deosebit de importantă atât teoretic, cât și practic, deoarece fiecare caz în parte presupune trăsături și particularități specifice, precum și un mecanism distinct de realizare.

Generalizând cele menționate, conchidem că aspectul de cercetare privind răspunderea administrativ-patrimonială trebuie să aibă drept punct de reper: a) răspunderea autorităților administrative; b) răspunderea funcționarilor publici[28, p.126].

Răspunderea pentru actele administrative nelegale

În viziunea noastră, răspunderea patrimonială pentru actele administrative nelegale este o formă specială a răspunderii civile delictuale, care este reglementată de dispozițiile art. 17, 2006, 2007 din CC al RM [16].

Considerăm că răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate se înfățișează ca o răspundere civilă delictuală specială datorită particularităților sale. Astfel, această răspundere juridică nu își are izvorul în orice faptă ilicită (așa cum se întâmplă în cazul răspunderii civile delictuale), ci numai în actele administrative de autoritate nelegale, instanța de contencios administrativ neputând acorda despăgubiri pentru actele administrative legale sau care nu cad în competența de

soluționare a acesteia[1, p.32]. De asemenea, această răspundere nu intervine în relațiile dintre particulari (ceea ce este specific răspunderii civile), ci în raporturile de putere publică dintre administrații și administrația publică.

Deci, în cadrul acestei forme de răspundere juridică, subiectul activ (debitorul obligației de reparare a pagubei) nu este o persoană juridică privată, ci o persoană juridică de drept public (statul, unitățile administrativ-teritoriale sau autoritățile publice, dacă sunt învestite de lege cu personalitate juridică) ori un agent al puterii publice (funcționar public sau demnitar public – ca purtător al puterii publice).

Existența acestor trăsături caracteristice ale răspunderii patrimoniale pentru actele administrative de autoritate îi conferă acesteia o autonomie relativă în raport cu răspunderea civilă delictuală, care cuprinde dispoziții generale și, în același timp, amănunțite cu privire la: condițiile necesare pentru repararea pagubelor cauzate prin fapte ilicite; criteriile de apreciere a vinovăției (în cazul răspunderii subiective); modalitatea de reparare a prejudiciului în cazul pluralității sau în cazul vinovăției comune; cauzele care înlătură obligația de reparare a prejudiciului etc.

O problemă importantă și totodată dificilă vizează stabilirea cuantumului despăgubirilor acordate pentru repararea prejudiciilor materiale sau morale[14, p.162]. Această dificultate este consecința lipsei unor asemenea criterii legale care ar permite stabilirea cuantumului despăgubirii. În lipsa unor astfel de criterii, cuantumul despăgubirii ce are ca scop compensarea prejudiciului moral trebuie stabilit de judecător. Considerăm că este necesar de a elabora și fundamenta științific metode și criterii de stabilire a cuantumului despăgubirii.

Venim cu părerea că răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegală se apropie substanțial de răspunderea din dreptul privat, cele două răspunderi având o bază comună, considerându-se că aceasta are o autonomie relativă, dar că, de fapt, are natura unei răspunderi civile [28, p. 128].

În doctrină nu există un punct de vedere unitar dacă această ipoteză a răspunderii juridice este subiectivă sau obiectivă sau, cu alte cuvinte, dacă depinde sau nu de existența vinovăției persoanei de drept public răspunzătoare. Deci, răspunderea administrativ-patrimonială poate fi:

a) *Obiectivă (susținută în doctrina de drept civil)*[11, p.461], care intervine indiferent de vinovăția autorității publice chemată să răspundă. Răspunderea obiectivă poate fi de două feluri:

- *răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare;*

- *răspunderea patrimonială exclusivă a autorităților administrației publice pentru limitele serviciului public.*

b) *Subiectivă (susținută în doctrina de drept administrativ)*[21, p.412-413]), care este bazată pe vinovăția autorității publice răspunzătoare, care poate fi:

- *răspunderea patrimonială solidară a autorităților publice și a funcționarului pentru pagubele materiale sau morale cauzate prin acte administrative, inclusiv prin contracte administrative;*

- *răspunderea patrimonială solidară pentru prejudiciile produse prin contracte administrative.*

În legislația autohtonă sunt asimilate actelor administrative și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice sau achizițiile publice. Prin natura lor, contractele administrative sunt identice cu contractele civile, însă se deosebesc prin regimul juridic care li se aplică, ele fiind supuse unor reguli de drept public, care fac parte din regimul juridic administrativ[30, p.239]. Aceleași condiții trebuie să fie îndeplinite și în cazul în care răspunderea autorității publice intervine pentru prejudiciile cauzate în baza unor contracte administrative. Apariția în dreptul administrativ și a legislației țării noastre a noțiunii de contract administrativ este nu altceva decât o influență a doctrinelor

teoretice existente în țările europene și adoptarea unor legi noi ce determină existența unor astfel de contracte.

Concluzionând, în ce privește natura răspunderii, că pagubele cauzate prin actele administrative de autoritate ilegale antrenează o răspundere subiectivă specială a administrației publice, iar prejudiciile produse prin actele administrative legale determină o răspundere obiectivă a acesteia, fondată pe ideea de echitate sau de egalitate a cetățenilor în fața sarcinilor publice.

Răspunderea patrimonială a funcționarilor publici. Din momentul investirii în funcția de stat, persoana respectivă este parte a raportului administrativ-juridic de conformare cerințelor înaintate față de funcționarul de stat. Din acest moment volumul de obligații și drepturi constituționale ale individului, ca cetățean al Republicii Moldova, se completează cu volumul de obligații și drepturi potrivit funcției deținute [25 p.151].

Persoana vătămată într-un drept sau interes legitim prin acte administrative de autoritate ilegale au dreptul să solicite, pe calea contenciosului administrativ, despăgubiri (materiale și morale) de la funcționarul public care, prin diverse operațiuni administrative, au contribuit la elaborarea sau emiterea unor asemenea acte. Art. 189 alin. (1) și alin. (2) al Codul Administrativ al Republicii Moldova prevede că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere [29].

Acest drept al persoanelor păgubite este garantat și de art. 56 al Legii nr. 58/2008 [30], potrivit căruia funcționarii publici sunt răspunzători patrimonial față de persoanele pe care le prejudiciază sau prin neexercitarea sau exercitarea defectuoasă a atribuțiilor de serviciu.

Ce ține de art. 2 din Legea nr. 58/2008 [30], care prevede noțiunea de „funcționar public”, în opinia noastră, este confuză, în ceea ce privește sfera noțiunii, întrucât aceasta poate fi privită atât *stricto sensu*, incluzând numai funcționarii publici, cât și *lato sensu*, cuprinzând și pe demnitarii publici. În opinia noastră, art. 2 din Legea nr. 58/2008 se referă atât la răspunderea patrimonială a funcționarului public de execuție, cât și a membrilor organelor de conducere ale persoanei juridice de drept public, care contribuie la elaborarea sau emiterea actelor administrative de autoritate, chiar dacă art. 4 alin. (3) a Legii menționează că prevederile prezentei legi nu se aplică persoanelor ce exercită funcții de demnitate publică. Astfel, în doctrină [1, p.155] s-a expus în sensul interpretării *lato sensu* a textului (cu referință la funcționarii și demnitarii publici).

O altă problemă care ne preocupă este de a ști dacă răspunderea reglementată de art. 56 din Legea nr. 58/2008 [30] este o răspundere a autorității publice pentru fapta funcționarului public (de a contribui la elaborarea sau emiterea actului administrativ) ori, dimpotrivă, este o răspundere pentru fapta proprie atât a autorității publice emitente a actului nelegal, cât și a funcționarului public din cadrul acesteia.

Suntem de părerea că tipologia răspunderii patrimoniale a funcționarilor publici diferă după cum aceștia au sau nu calitatea de membru al organelor de conducere ale autorităților publice.

Astfel, opinăm că autoritățile publice (investite cu personalitate juridică) sunt răspunzătoare, în calitate de comitenți (este comitent cel care, în virtutea unui contract sau în temeiul legii, exercită direcția, supravegherea și controlul asupra celui care îndeplinește anumite funcții sau însărcinări în interesul său ori al altuia), pentru prejudiciile pe care funcționarii publici le cauzează terților prin faptele lor ilegale, condițiile angajării acestei răspunderi fiind următoarele: fapta ilicită a funcționarului public să fie săvârșită în exercițiul funcției sale sau, cel puțin, să existe această aparență; prejudiciul să fie cauzat de fapta ilicită a funcționarului public; și nu în ultimul rând, existența raportului de subordonare dintre persoana juridică de drept public răspunzătoare și funcționarul public care a săvârșit fapta ilicită [1, p.163].

În acest fel răspunderea patrimonială a statului este declanșată ca urmare a comportamentului ilicit al organelor de stat, funcționarilor publici sau altor subiecte indicate expres de lege, care au generat o daună victimei[25, p.213]. Persoana vătămată nu trebuie să facă dovada vinovăției autorității publice și a funcționarului public, întrucât răspunderea este fondată pe ideea de garanție obiectivă, care își are suportul în ideea riscului de activitate și de echitate[32, p.39].

Sușinem argumentul că răspunderea patrimonială a funcționarului public pentru fapta de a contribui la elaborarea și emiterea actului administrativ nelegal, are aceeași natură juridică cu răspunderea autorității publice pentru pagubele cauzate prin însăși actele administrative ilegale, calificate în doctrină de drept civil ca fiind un caz special de răspundere civilă delictuală.

În primul rând, răspunderea patrimonială a funcționarilor publici intervine în sfera raporturilor de drept public (nu între relațiile dintre particulari), debitorul obligației de reparare a pagubei fiind întotdeauna un funcționar public încadrat în instituția publică emitentă a actului administrativ de autoritate ilegal.

În al doilea rând, răspunderea patrimonială nu intervine pentru orice fapte ilicite ale funcționarului public, ci numai pentru acelea care au fost săvârșite în procedura de elaborare și emitere a actelor administrative de autoritate nelegale.

În al treilea rând, răspunderea funcționarului public este antrenată numai dacă se dovedește existența unei legături cauzale între fapta acestuia și emiterea actului administrativ nelegal, cauzator de prejudicii. Autorul A. Trăilescu menționează că, existența raportului de cauzalitate trebuie analizată cu prudență, întrucât unele operațiuni tehnico-materiale săvârșite de funcționarii publici nu au impact asupra legalității actului, de exemplu, nu pot fi obligați la plata de despăgubiri funcționarii publici însărcinați cu dactilografiera proiectului de act administrativ sau cu multiplicarea acestuia[1, p.169].

Funcționarul public, chemat în judecată pentru despăgubiri, poate fi exonerat de răspundere în cazul în care dovedește că și-a îndeplinit atribuțiile cu respectarea legii. De asemenea, răspunderea patrimonială a funcționarului public este exclusă și atunci când aceasta pune în executare ordinul superiorului său ierarhic. Potrivit art. 23 alin. (2) al Legii nr. 58/2008 [30], funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor primite de la superiorii ierarhici, dacă le consideră ilegale. Deci, funcționarul public, acționat astfel în justiție poate chema în garanție superiorul său ierarhic care i-a ordonat să elaboreze actul administrativ sau să refuze soluționarea cererii, acesta fiind introdus în proces ca terță persoană.

Deci, responsabilitatea funcționarilor publici rămâne la discreția contenciosului administrativ, acest mecanism – garant va disciplina funcționarul public, va cere de la el competență și pregătire profesională, a căror nerespectare va impune chestiunea plății unei reparații bănești, care în domeniul relațiilor din sfera administrativă reduce faptele ilicite și ale încălcărilor actelor normative.

Credem că răspunderea administrativ-patrimonială se îmbină cu răspunderea civilă, încât Codul civil și-a pus sau își va pune amprenta indirect asupra dreptului administrativ.

Autorul A. Țiclea constată faptul că raportul de serviciu al funcționarului public constituie o formă tipică a raportului juridic de muncă, raport care, deși este distinct de contractul individual de muncă, nu diferă esențial de acesta[33, p.530].

Așadar, autoritatea (instituția), în serviciul căreia se află și îi este subordonat, se comportă față de el ca un veritabil angajator. Actele sale sunt unilaterale, asemenea, ca regulă, a actelor oricărui angajator față de salariații săi, dar prin ele nu se exercită puterea publică, ci prerogativele de parte a raportului de muncă cu privire la cei aflați în serviciul său.

Concluzii:

În condițiile actuale, importanța și necesitatea obiectivă a acestei forme de răspundere patrimonială este deosebit de pronunțată, pornind de la faptul că pe parcursul anilor statul a manifestat o atitudine nihilistă față de ocrotirea drepturilor și intereselor legale ale persoanelor prejudiciate prin acte administrative. În condițiile fostului regim totalitar, instituirea regulii cu privire la răspunderea statului se considera a fi periculoasă, deoarece se atenta la autoritatea puterii de stat, căreia nu i se recunoștea posibilitatea comiterii unor erori[34, p.86]. Pe cale de consecință, odată cu transformările fundamentale din societate, ce au marcat instaurarea unui regim politic democratic, un stat bazat pe drept, în care ocrotirea drepturilor persoanelor vătămate devine o prioritate, teoria dată a fost reconsiderată, fiind fundamentată ideea potrivit căreia statul trebuie să-și asume calitatea de debitor la repararea prejudiciilor cauzate prin acte administrative[35, p.43].

Vom menționa că teoria și practica răspunderii administrativ-patrimoniale, pentru știința dreptului, rămâne extrem de importantă și își va găsi aplicarea adecvată doar în condițiile aplicării cu succes a legislației.

În Republica Moldova, deși teoria face referire la răspunderea administrativ-patrimonială, legislația are suficiente lacune care împiedică realizarea practică a acesteia în conformitate cu opiniile teoretice expuse. Legea prevede posibilitatea regresului împotriva funcționarului, dar totuși practica deocamdată nu cunoaște situații în care vreun funcționar vinovat de executarea defectuoasă a funcției să fi reparat prejudiciul din contul patrimoniului său propriu. De fiecare dată se face referință la patrimoniul statului, ceea ce din punct de vedere al răspunderii materiale/patrimoniale nu este corect. Acest lucru ar fi corect atunci când solidaritatea ar funcționa în concordanță cu gradul de vinovăție și acoperirea pagubei s-ar face din contul celor două patrimonii în concordanță cu același criteriu[36, p.31].

Susținem opinia autorului D. Baltag[37, p.360-361] precum că răspunderea patrimonială este o formă nouă a răspunderii în dreptul administrativ în Republica Moldova. Pentru evitarea confuziilor și conturarea mai pronunțată a răspunderii administrativ-patrimoniale, care este un element funcțional al democrației, este necesar, după exemplul României și a majorității statelor europene, ca și Republica Moldova să adopte *Legea privind răspunderea ministerială*. Aceasta, în mod clar, ar trebui să suplinească lacunele enunțate de noi mai sus.

Referințe bibliografice:

1. TRĂILESCU A. Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale. București: C.H. Beck, 2013. 296 p.
2. ORLOV M. Drept administrativ. Chișinău: Tipografia Centrală, 2001. 216 p.
3. ORLOV M., BELECCIU Șt. Drept administrativ, Chișinău: Epigraf, 2005. 270 p.
4. GIURGIU L. ș.a. Drept administrativ. București: Sylvi, 2002. 568 p.
5. VEDINAȘ V. Drept Administrativ. București: Universul Juridic, 2009. 516 p.
6. TRĂILESCU A. Drept Administrativ. București: C.H.Beck, 2010.432 p.
7. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. Ed. a IV-a. București: All Beck, 2005. 1348 p.
8. Puie O. Răspunderea autorităților publice. În: Dreptul, nr. 2. 2007. p. 92-112.
9. Eliescu M. Răspunderea civilă delictuală. București: Academiei, 1971.360 p.
10. Motică R. I., E. Lupan. Teoria generală a obligațiilor civile. București: Lumina Lex. 2008. 608 p.
11. Pop L., Popa I. F., Vidu S. I. Tratat elementar de drept civil. Obligațiile. București: Universul Juridic. 2012. 896 p.
12. Михайленко О. В. Имущественная ответственность за вред причиненный осуществлением публичной власти: теоретические аспекты и проблемы ее реализации на практике. Москва: Волтерс Клувер, 2007. 342 с.

13. Жметкин Р. Г. Гражданско-правовая ответственность государства и иных публичных образований. Дисертация. Краснодар, 2014. 182 с.
14. Cojocari E. Forme ale răspunderii juridice. Chișinău: C.E.P. USM, 2011. 355 p.
15. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr.1.
16. Codul Civil al Republicii Moldova. Nr. 1107-XV din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.06.2002, nr. 82-86/661. Republicat: În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.03.2019, nr. 66-75.
17. Cobîșneanu V. Răspunderea patrimonială a autorităților publice în Republica Moldova. Autoref. tezei de dr.șt. juridice. Chișinău, 2004. 32 p.
18. Guțuleac V. Drept Administrativ. Chișinău: Tipografia Centrală, 2012. 580 p.
19. Dastic A. Contenciosul administrativ. Chișinău: Cartier juridic, 2007. 123 p.
20. Petrescu R.N. Drept administrative. București: Hamangiu, 2009. 667 p.
21. Trăilescu A. Drept Administrativ. București: C. H. Beck, 2010. 432 p.
22. Alexandru I. Tratat de administrație publică. București: Universul juridic, 2008. 972 p.
23. Orlov M. Răspunderea în dreptul administrativ. Chișinău: Epigraf, 1997. 117 p.
24. Orlov M. Răspunderea administrativ-patrimonială- o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ. În: Materialele conferinței științifico-practice, Chișinău: CEP USM, 2004. p. 152-154.
25. Baltag D., Moraru E. Statul – subiect al răspunderii juridice: Teoria răspunderii și responsabilității juridice Chișinău: ULIM, 2015. 243 p.
26. Stahi T. Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice? În: Studii juridice universitare, 2015, nr. 3-4., p. 143-153.
27. Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în R. Moldova. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2009. 327 p.
28. Stahi T. Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice. Teză de doctor în drept. Chișinău: 2018. 193 p.
29. Codul Administrativ al Republicii Moldova. Nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.08.2018, nr. 309-320.
30. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public Nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 23.12.2008, nr. 230-232.
31. Creangă I. Curs de drept administrativ. Vol. I. Chișinău: Ed. Epigraf, 2003. 336 p.
32. Lipcanu E Unele reflecții asupra reglementării răspunderii comitenților pentru presupuși în noul Cod Civil roman. În: Dreptul nr. 1, 2010. 39 p.
33. Țiclea A., Georgescu L. ș.a. Dreptul Public al Muncii. București: Ed. Wolter Kluwer 2009. 487 p.
34. Cojocari E. Statul și răspunderea juridică civilă. În: Statul de drept și problemele minorităților naționale. Materiale ale Conferinței teoretico-științifice internaționale. Chișinău: Universul, 2002. p. 85-96.
35. Micu V. Privire generală asupra răspunderii statului contemporan. În: Legea și Viața, 10, 2016, p. 40-44.
36. Giurcău A. Răspunderea materială - modalitate a răspunderii juridice (aspecte teoretico-practice). Teza de doctorat. Ch: ULIM, 2011. 198 p.
37. Baltag D. Teoria răspunderii și responsabilității juridice. Chișinău: Tipografia Centrală, 2007. 440 p.