

LEGAL LIABILITY OF PUBLIC SERVANTS FOR DAMAGES CAUSED TO THE AUTHORITY OR PUBLIC INSTITUTION

Eugenia Iovănaș

Assoc. Prof. PhD., „Aurel Vlaicu” University of Arad

Abstract: According to art. 85 (1) of Law 188/1999 repairing the damages caused to the authority or public institution in the situation referred to in art. 84 let. a and b, is decided through the issuance from the manager of the authority or public institution of an order or a disposition of imputation available within 30 days of the finding of damage.

With respect to the breach of dispositions of art. 88 paragraph 1 of Law no. 188/1999 regarding the status of public servants republished, which states that the provision of imputation is issued within 30 days of the finding of damage, related to the legal issue under debate, after review by the Court of Auditors, is estimated an alleged damage, this fact being an undeniable reality that corroborates with all applicable legislation which substantiates the validity of acts of capitalization audited by the Court of Auditors.

The regulation regarding the organization and deployment of the activities specific of the Court of Auditors - at point 5 let. b defines prejudice as a loss provoked to public or private property, to a territorial administrative unit or to one of their public entity.

Determining the extent of prejudice and layout measures for its recovery becomes an obligation of the management of the entity audited.

The legislator did not provide mood nullity in case of failure of the 30-day term provided in the contract at art. 85 paragraph 1, legal practice and doctrine in the field have argued that absolute nullity of legal and administrative acts operates a file in situations of exceptions more precisely only then when the legislator has expressly provided these sanctions through a legal norm.

The deadline of 30 days was determined by the legislator in this case to determine a short term to take measure of quantification of the damage and establishment of the guilt by the manager of the public authority, such as, the qualification provided by the term of 30 days to be analyzed in relation to the provisions of art. 85 paragraph 3 of Law no. 188/1999 republished which establishes the right of the manager of public institutions to issue the order or the disposition of imputation within a period of 3 years from the date of damage, the term of 3 years being qualified such as, limitation period.

As such, considering that the minute of control of the Court of Auditors does not produce any legal effects by itself this is not an administrative fiscal document, and by the Decision of the Court of Auditors are only defined the measures incumbent to the manager of the public authority at the time of issuing of this administrative document.

Keywords: public servant; legal liability; prejudice; disposition of imputation; Decision issued by the Court of Auditors.

Funcționarul public este definit , ca fiind persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică. Pornind de la definiția funcției publice, așa cum a fost analizată încă din perioada interbelică, prin raportare la reglementarea actuală, se observă că funcția publică e strâns legată de conceptul de funcționar public, ca element intrinsec al serviciului public.

Cu privire la răspunderea civilă a funcționarilor publici, Statutul funcționarilor publici este reglementat prin lege specială, respectiv prin Legea nr. 188/1999, privind Statutul funcționarilor publici, sens în care este de subliniat că Legea nr. 188/1999 este o lege organică, conform art. 73 alin. 3 litera j) din Constituția României, astfel încât, caracterul special al acestei legi în materia statutului funcționarilor publici implică obligația respectării acesteia în cazul în care este vorba despre atragerea răspunderii civile a unui

funcționar public.

Potrivit art. 4 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi – pct. 5 lit. B, prejudiciul este definit ca *pierdere provocată patrimoniului public sau privat ale statului, al unei unități administrativ-teritoriale sau al unei entități publice a acestora. , ca urmare a acțiunii ori inacțiunii contrare legii a unei persoane cu atribuții în administrarea patrimoniului, care este declanșată de fapta ilicită a acesteia și care urmează să fie reparată integral prin acoperirea pagubei, precum și a beneficiilor nerealizate (dobânzi, penalități). În timpul acțiunilor de control/audit, auditorii publici externi estimează valoarea erorii/abaterii constatate, urmând ca întinderea prejudiciului să fie stabilită de conducerea entității verificate, potrivit prevederilor art. 33 alin. (3) din lege;*

Art. 33 alin. 3 din legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi prevede – se coroborează cu art. 86 lit b 1 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activității specifice Curții de Conturi: „*În situațiile în care se constată existența unor abateri de la legalitate și regularitate care ar determina producerea unor prejudicii, se comunică conducerii entității publice auditate această stare de fapt*”.

Stabilirea întinderii prejudiciului și dispunerea măsurilor pentru recuperarea acestuia devin obligație a conducerii entității auditate.

Este de precizat în prealabil că, în calitatea sa de funcționar public, acestuia îi sunt aplicabile dispozițiile legale speciale ale Legii nr. 188/1999, privind Statutul Funcționarilor Publici.

Or, sub acest aspect, cu privire la răspunderea civilă a funcționarilor publici, se reține că Statutul funcționarilor publici este reglementat prin lege specială, respectiv prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, sens în care este de subliniat că Legea nr. 188/1999 este o lege organică, conform art. 73 alin. 3 litera j) din Constituția României, astfel încât caracterul special al acestei legi în materia statutului funcționarilor publici implică obligația respectării acesteia în cazul în care este vorba despre atragerea răspunderii civile a unui funcționar public.

În această ordine de idei, în privința reglementărilor speciale din Legea nr. 188/1999, tribunalul reține că, potrivit art. 84 din această lege, „răspunderea civilă a funcționarului public se angajează:

a) pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează;

b) pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit;

c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile”, iar în privința modalităților concrete de reparare a prejudiciului în astfel de situații, art. 85 din Legea nr. 188/1999 stabilește că 1) „Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c) a aceluiași articol, pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile; 2) Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare, funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ; 3) Dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei”.

În raport cu dispozițiile art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 se constată că pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează funcționarul public respectiv, repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, iar în ceea ce privește termenul de emiteră a acestei dispoziții de imputare, se reține că art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 stabilește că se emite „în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei”, însă alineatul al treilea al art. 85 precizează că „dreptul conducătorului

autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei”.

Prin urmare, analizând natura juridică a termenului de 30 de zile, considerăm că formularea din art. 85 alin. 1 este imperativă, în sensul că „repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei (...)”, așa încât, raportat la sintagma „se dispune”, apreciem că nu există nici un argument pentru a se reține că acest termen este de recomandare.

Dimpotrivă, în lipsa oricărei precizări în acest sens, se impune cu necesitate concluzia că stabilirea naturii juridice a acestui termen trebuie raportată la dispozițiile legale edictate în materia prescripției extinctive, respectiv la dispozițiile Decretului nr. 167 din 10 aprilie 1958, privitor la prescripția extinctivă, în care sens este de observat că, potrivit art. 1 alin. 1 din Decretul nr. 167/1958, „dreptul la acțiune, având un obiect patrimonial, se stinge prin prescripție, dacă nu a fost exercitat în termenul stabilit în lege” și fiind în discuție un termen de prescripție, este nerelevantă lipsa prevederii în Legea nr. 188/1999 a sancțiunii aplicabile în cazul nerespectării acestuia, această sancțiune fiind precizată în actul normativ ce reglementează regimul prescripției extinctive, respectiv în Decretul nr. 167/1958.

Cât privește termenul de 3 ani de la data producerii pagubei despre care face vorbire art. 85 alin. 3 din Legea nr. 188/1999, din interpretarea sistematică și teleologică a normei legale a articolului de lege precitat rezultă fără echivoc, că acest text reglementează un alt termen de prescripție, „de 3 ani de la data producerii pagubei”, fiind de subliniat că acesta se calculează de la data producerii pagubei, iar nu de la constatarea pagubei, astfel cum prevede art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999.

Prin urmare, scopul edictării termenului de 3 ani de la data producerii pagubei a fost acela de a stabili o limită temporală maximă, în raport cu o dată fixă – respectiv data producerii pagubei, dar spre deosebire de termenul de 3 ani de la data producerii pagubei, termenul de 30 de zile prevăzut de art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 se calculează de la constatarea pagubei – moment indeterminat, care poate fi înainte sau după trecerea a trei ani de la data producerii pagubei, căci în lipsa termenului de 3 ani de la data producerii pagubei – prevăzut de art. 85 alin. 3 din Legea nr. 188/1999 – ar fi fost posibilă emiterea dispoziției de imputare și după trei ani de la data producerii pagubei.

În concluzie, stabilirea limitei maxime de emiteră a actului de imputare, de 3 ani de la data producerii pagubei, nu are ca efect calificarea ca termen de recomandare a termenului de 30 de zile de la constatarea pagubei, prevăzut de art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999, ci art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999, coroborat cu art. 85 alin. 3 din aceeași lege, impune ca în toate cazurile actul de imputare să fie emis în 30 de zile de la constatarea pagubei și cel mai târziu în termen 3 ani de la data producerii pagubei, iar această reglementare implică faptul că nu mai este posibilă emiterea actului de imputare cu depășirea termenului de 3 ani de la data producerii pagubei, chiar dacă paguba ar fi constatată după trecerea a 3 ani de la producerea ei.

Acestea fiind spuse, se impune stabilirea datei constatării pagubei – dată de la care curge termenul de 30 de zile pentru emiterea deciziei de imputare conform art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 – respectiv stabilirea efectelor pe care le produc procesul verbal de constatare și decizia emisă de Curtea de Conturi cu privire la această dată a constatării pagubei.

Cu privire la problema de drept supusă dezbaterii, într-o orientare jurisprudențială¹ s-a considerat că termenul de 30 de zile prevăzut de art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 nu curge de la data înregistrării în evidența unității controlate a Deciziei, ci de la data calculării ulterioare a prejudiciului concret pentru fiecare funcționar public în parte, întrucât:

– dată fiind existența a două reglementări, cea specifică controlului Curții de Conturi și cea prevăzută de Statutul funcționarilor publici în materia recuperării pagubelor pricinuite de

¹ Sentința civilă nr. 2832 din 16.11.2010, pronunțată de Tribunalul Arad în Dosarul nr. 6347/108/2010, nepublicată

funcționarii publici, se impune respectarea ambelor termene – atât a celui prevăzut de art. 85 din Legea nr. 188/1999, cât și a celui stabilit de Curtea de Conturi;

– prin urmare, de la data expirării termenului stabilit de Curtea de Conturi începe să scurgă și termenul de 30 de zile prevăzut de art. 85 din Legea nr. 188/1999 .

Într-o alta orientare jurisprudențială² se consideră că, termenul de 30 de zile prevăzut de art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 curge:

– *de la data înregistrării în evidența unității controlate a Deciziei Curții de Conturi – dacă nu a fost atacată cu o contestație decizia acesteia, în temeiul Regulamentului Curții de Conturi, publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 832 din 13 decembrie 2010, aprobat prin Hotărârea nr. 130/4 noiembrie 2010;*

– *de la data la care s-a comunicat încheierea prin care s-a soluționat contestația împotriva deciziei Curții de Conturi, dacă decizia acesteia a fost atacată cu contestație, promovarea unei astfel de contestații determinând suspendarea termenului pentru luarea măsurilor de recuperare a prejudiciului, deci inclusiv concluziile definitive ale Curții de Conturi cu privire la data constatării pagubei, în temeiul Regulamentului Curții de Conturi, publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 832 din 13 decembrie 2010, aprobat prin Hotărârea nr. 130/4 noiembrie 2010;*

Trebuie precizat mai întâi cu privire la efectele juridice ale procesului verbal de constatare că Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități prevede, la punctul 59, că „procesul-verbal de constatare se întocmește: a) în cazul în care se constată abateri de la legalitate și regularitate care au determinat sau nu producerea unor prejudicii (model Anexa nr. 4.1.); b) în cazul în care se identifică fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale se întocmește Proces-verbal de constatare distinct (model Anexa nr. 4.2.)”. Potrivit punctului 66 din Regulamentul citat, „reprezentanții legali ai persoanei juridice controlate pot face „obiecțiuni” la constatările înscrise în actul de control. Acestea trebuie transmise / depuse la structura Curții de Conturi care a efectuat controlul în termen de 15 zile lucrătoare de la înregistrarea actului de control la persoana juridică verificată. În cazul în care obiecțiunile se depun după expirarea termenului de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării actului de control la registratura entității controlate, acestea nu sunt avute în vedere la valorificarea constatărilor”.

Cu privire la valorificarea constatărilor din procesul verbal, conform punctului 85 din Regulamentul citat, „procesele-verbale de constatare, în care au fost consemnate abateri de la legalitate și regularitate, care au determinat sau nu producerea unor prejudicii sau fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale, se valorifică împreună cu raportul de control la care acestea constituie anexe, potrivit punctul 84 lit. B din prezentul Regulament”.

La rândul său, art. 84 lit. b) din Regulamentul citat prevede că „rapoartele de control se valorifică în funcție de conținutul acestora, după cum urmează: b) rapoartele de control în care au fost consemnate abateri de la legalitate și regularitate, care au determinat sau nu producerea unor prejudicii și/sau fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale (prezentate detaliat în procesele-verbale de constatare, anexe la raportul de control), se repartizează de către șeful de departament către directorul din cadrul departamentului și, respectiv, directorul camerei de conturi către directorul adjunct, pentru a fi analizate de către aceștia și a se întocmi proiectul documentelor de valorificare, iar în termen de maxim 20 zile lucrătoare de la primirea obiecțiunilor sau de la expirarea termenului de depunere a acestora, directorul din cadrul departamentului / directorul adjunct al camerei de conturi întocmește o notă cuprinzând punctul său de vedere privind conținutul actului de control și proiectul documentelor de valorificare (proiectul deciziei, proiectul adresei de sesizare a organelor de urmărire penală)”, totodată, conform punctului 87 din Regulamentul citat, „pentru aplicarea măsurilor de valorificare prevăzute la punctul 86 lit. a),

² Sentința civilă nr. 2528 din 18 octombrie, pronunțată de Tribunalul Arad în Dosarul nr. 6349/108/2010, nepublicată, rămasă irevocabilă prin Decizia nr. 682 din 8.06 2010, pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, în dosar nr. 4743/108/2010, nepublicată.

b.1. și c) din prezentul Regulament se emite Decizie (model Anexa nr. 7)”, iar conform punctului 88 din Regulamentul citat, „Proiectul Deciziei se întocmește de către directorul direcției din cadrul departamentului/directorul adjunct al camerei de conturi. Acesta este examinat de către șeful de departament sau de către directorul camerei de conturi, care îl semnează și îl remite spre executare conducerii entității verificate”.

Cu privire la raportul dintre termenul stabilit de Curtea de Conturi pentru stabilirea întinderii prejudiciului și dispunerea măsurilor pentru recuperarea acestuia și termenul de 30 de zile prevăzut de art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999, este lipsit de relevanță faptul că prin decizia Curții de Conturi se stabilesc anumite termene pentru luarea unor măsuri de stabilire a întinderii prejudiciului și de recuperare a acestuia, termene care pot să fie diferite de cel prevăzut de art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999.

În acest sens, e de subliniat că procedura de recuperare a unor sume de bani plătite nelegal unui funcționar public este aceea reglementată de Statutul funcționarilor publici, iar nu prin legislația Curții de Conturi, astfel încât valorificarea constatărilor Curții de Conturi urmează să respecte procedurile speciale de recuperare a prejudiciului respectiv, în raport cu natura acestuia, măsurile de recuperare a prejudiciului putând fi diferite, în funcție de necesitatea recuperării lui de la funcționari publici, de la personal contractual sau de la terțe persoane.

Stabilirea întinderii prejudiciului poate implica diferite categorii de măsuri, în funcție de specificul abaterii. De pildă, numai în cazul în care este vorba despre plata necuvenită a unor sume de bani, se impune diferențierea între funcționarii publici aflați în continuare în raport de serviciu cu entitatea controlată – în privința cărora se emit dispozițiile de imputare – și categoria funcționarilor publici care nu se mai află în raport de serviciu cu această entitate – în privința cărora se impune promovarea unor acțiuni în justiție, la fel ca și în cazul personalului contractual, termenele și procedura de efectuare a acestor acte fiind diferite, inclusiv în ceea ce privește competența instanțelor de judecată. În timp ce termenul de prescripție a unor astfel de acțiuni în justiție este de 3 ani, în cazul emiterii dispozițiilor de imputare art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 a impus un termen mult mai scurt, de 30 de zile de la data constatării pagubei.

Prin urmare, nu se poate reține ca fiind sinonime data constatării pagubei – la care se face referire în art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 – cu data stabilirii întinderii prejudiciului sau a identificării tuturor persoanelor vinovate de producerea acestui prejudiciu – la care se referă legislația Curții de Conturi.

De aceea, nu se poate reține că în cadrul termenului impus de Curtea de Conturi – care poate fi de câteva luni – se suspendă curgerea termenului de 30 de zile prevăzut de art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 sau că acest termen nu începe să curgă până când conducătorul unității nu a primit actul prin care s-a calculat prejudiciul concret pentru fiecare din persoanele considerate vinovate de producerea acestuia sau care au primit sumele necuvenite. O astfel de interpretare duce în derizoriu însăși ideea de eficiență în recuperarea acestor pagube, în condițiile în care un astfel de termen este lăsat la latitudinea Curții de Conturi – care îl poate prelungi – sau a persoanei împuternicite cu emiterea actului de imputare.

În condițiile în care art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 impune emiterea actului de imputare în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, actul Curții de Conturi nu poate stabili un termen care să implice o încălcare a dispozițiilor unei legi organice, cum este cazul Statutului funcționarilor publici.

Este de observat, în acest sens, că eventuala indicare a unui termen mai lung nu ar putea fi interpretată ca o derogare de la dispozițiile art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999, având în vedere că actul Curții de Conturi impune un cadru mai larg de măsuri, respectiv luarea de măsuri nu numai pentru stabilirea întinderii prejudiciului, dar și, în mod generic, luarea de măsuri în vederea recuperării acestui prejudiciu, adică a unui ansamblu de măsuri care depășesc sfera emiterii dispozițiilor de imputare, cum ar fi comunicarea și punerea acestora în executare.

Nu se poate reține că termenul de 30 de zile ar curge de la data stabilirii efective a prejudiciului pentru fiecare funcționar public în parte, întrucât art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 face vorbire de un termen de 30 de zile de la data constatării pagubei, iar nu de la data stabilirii întinderii acestei pagube, conducătorul unității având la dispoziție 30 de zile tocmai pentru stabilirea întinderii acestei pagube, iar, în al doilea rând, o astfel de interpretare ar lipsi de efecte juridice textul art. 85 alin. 1, întrucât ar lăsa la aprecierea subiectivă a conducătorului unității data de la care curge termenul respectiv, de vreme ce legea nu stabilește un alt termen înăuntrul căruia să se calculeze paguba a cărei existență este neîndoielnică. După cum nu se poate reține, în nici un caz, că această interpretare împiedică sau îngreunează recuperarea prejudiciului, având în vedere că în cazul în care în mod culpabil nu au fost emise în termen actele de imputare, este posibilă atragerea răspunderii materiale pentru persoana sau persoanele îndreptățite să emită astfel de acte, respectiv să ia măsuri pentru recuperarea prejudiciului.

Având în vedere aceste aspecte, data constatării pagubei în astfel de situații este data la care s-a înregistrat în evidența entității controlate actul – Decizia – prin care organul de control – respectiv Curtea de Conturi a impus luarea unor măsuri de recuperare a unui pretins prejudiciu, *„prejudiciu ce poate atrage răspunderea materială, este considerată ca dată de la care începe să curgă termenul pentru emiterea deciziei de imputare”*.

Din lumina dispozițiilor legale anterior redate rezultă fără echivoc că atât actul de control, cât și cel de valorificare a acestuia nu dau naștere la raporturi juridice directe între Curtea de Conturi a României și angajații persoanei juridice verificate.

Obligația de restituire de către funcționarul public a unor sume încasate necuvenit de la bugetul local a luat naștere în temeiul unui alt act administrativ emis de către primarul autorității publice, în calitate de angajator, având la bază răspunderea civilă a funcționarului public (art.84 lit. a și art.85 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarului public, republicată, cu modificările și completările ulterioare) față de instituția cu care are raporturi de serviciu.

Cât privește angajarea răspunderii juridice patrimoniale a funcționarului public apreciem că tot în raport cu dispozițiile art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează funcționarul public respectiv, repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, iar în ceea ce privește termrînul de emiterie a acestei dispoziții de imputare, se reține că art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 stabilește că se emite „în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei”, însă alineatul al treilea al art. 85 precizează că „dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei”.

În legătură cu cauzele având ca obiect contestație împotriva ordinului sau dispoziției de imputare problema competenței de judecată a acestor litigii, examenul jurisprudențial relevă abordări diferite în problema de drept supusă dezbaterii.

Intr- o opinie s-a reținut că, în situația în care funcționarul public nu se mai află în raporturi de serviciu cu autoritatea sau instituția publică nu sunt aplicabile dispozițiile art.85 din Legea nr.188/1999 iar angajarea răspunderii patrimoniale, calificată de lege ca fiind o răspundere civilă nu poate fi angajată decât a fi făcut pe calea de drept comun a răspunderii civile delictuale conform prevederilor cuprinse în Codul civil.

Jurisprudența în materie relevă mai multe ipoteze de lucru raportat la momentul la care se verifică existența/inexistența calității de funcționar public. Jurisprudența în materie relevă mai multe ipoteze de lucru raportat la momentul la care se verifică existența/inexistența calității de funcționar public.

La momentul constatării pagubei cât și al sesizării instanței de contencios administrativ exista calitate de funcționar public acesta aflându-se în raporturi de serviciu cu autoritatea publică .

În opinia noastră ,situația în cauză nu comportă interpretări diferite,competența materială aparținând instanței de contencios administrativ conform dispozițiilor art. 109 din Lege nr. 188/1999.

Dacă la momentul constatării pagubei, identificării persoanei responsabile și sesizării instanței de contencios administrativ nu mai subzistă calitatea de funcționar public considerăm că se pune problema instanței competente să soluționeze litigiul .

În această situație în care nici la data constatării pagubei și nici la data sesizării instanței nu mai subzistă calitatea de funcționar public dispozițiile art.85 din Legea nr. 188/1999 nu sunt aplicabile iar recuperarea pagubei poate avea loc doar pe calea acțiunii în fața instanței civile.

În esență susținem că, că repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice de către funcționarul public în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare iar dispozițiile legale imperative precitate având în vedere exclusiv calitatea de funcționar public al celui care produce paguba la momentul emiterii dispoziției sau ordinului de imputare și în condițiile în care reclamantul a pierdut calitatea de funcționar public prin încetarea raportului său de serviciu .

Este de precizat în prealabil că funcționarilor publici le sunt aplicabile dispozițiile legale speciale ale Legii nr. 188/1999, privind Statutul funcționarilor Publici, aspect de altfel necontestat în cauza de față de către părțile litigante.

Or, sub acest aspect, cu privire la răspunderea civilă a funcționarilor publici, reținem că Statutul funcționarilor publici este reglementat prin lege specială, respectiv prin Legea nr. 188/1999, privind Statutul funcționarilor publici, sens în care este de subliniat că Legea nr. 188/1999 este o lege organică, conform art. 73 alin. 3 litera j) din Constituția României, astfel încât, caracterul special al acestei legi în materia statutului funcționarilor publici implică obligația respectării acesteia în cazul în care este vorba despre atragerea răspunderii civile a unui funcționar public, cum este cazul reclamantei în prezenta cauză.

Pe această linie de idei, în privința reglementărilor speciale din Legea nr. 188/1999, Tribunalul reține că, potrivit art. 84 din această lege, „răspunderea civilă a funcționarului public se angajează: pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează; pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit; pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor tei-țe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile”, iar în privința modalităților concrete de reparare a prejudiciului în astfel de situații iar art. 85 din Legea nr. 188/1999 stabilește că 1) „Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c) a aceluiași articol, pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile; (2) împotriva ordinului sau dispoziției de imputare funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ; (3) Dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei”.

În acord cu dispozițiile art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 se constată că pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care

funcționează funcționarul public respectiv, repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, iar în ceea ce privește termenul de emisie a acestei dispoziții de imputare, se reține că art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 stabilește că se emite „în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei”, însă alineatul al treilea al art. 85 precizează că „dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei”.

Raportând considerațiile de mai sus la speța analizată se constată că la data emiterii dispoziției de imputare nr.52 din 29.01.2010 de pârât reclamantul nu avea calitatea de funcționar public potrivit celor arătate mai sus.

Din analiza gramaticală și coroborarea dispozițiilor legale precizate rezultă că repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice de către funcționarul public în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare iar dispozițiile legale imperative precitate având în vedere exclusiv calitatea de funcționar public al celui care produce paguba la momentul emiterii dispoziției sau ordinului de imputare.

Din moment ce reclamantul nu avea calitatea de funcționar public la data de 29.01.2010 pârâtul cu încălcarea dispozițiilor legale precitate a emis dispoziția de imputare, legea specială incidentă neprevăzând posibilitatea emiterii ordinului sau dispoziției de imputare decât în ipoteza în care cel care produce paguba este funcționar public ceea ce nu se regăsește în prezenta pricină.

Dacă la momentul constatării pagubei exista calitatea de funcționar public dar nu a fost emisă decizia de imputare în termenul legal de 30 de zile, situație în care instanța de contencios administrativ nu mai poate realiza o verificare a legalității actului administrativ.

În această situație considerăm că acțiunea în angajarea răspunderii patrimoniale în baza Legii nr. 188/1999 în fața instanței de contencios administrativ este inadmisibilă.

În această ipoteză autoritatea publică are deschisă calea acțiunii în pretenții în cadrul căreia funcționarul public se poate apăra invocând neemiterea deciziei în termenul legal de 30 de zile.

Având de soluționat dosarul cu nr. 9171/55/2015 prin sentința civilă nr. pronunțată de Tribunalul Arad respins cererea formulată de reclamanta DGASPC Arad în contradictoriu cu pârâta funcționar public pentru reparare prejudiciu ca inadmisibilă.

În considerente s-a reținut că reclamanta instituție publică trebuia ca în baza prevederilor art.85 alin.1 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici în termen de 30 de zile de la data constatării pagubei prin diferența de cazare de la dublu la single să emită dispoziție sau ordin de imputare pentru recuperarea pagubei.

Din analiza gramaticală și coroborarea dispozițiilor legale precizate rezultă că repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice de către funcționarul public în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare iar dispozițiile legale imperative precitate având în vedere exclusiv calitatea de funcționar public al celui care produce paguba la momentul emiterii dispoziției sau ordinului de imputare.

Fiind vorba de o lege specială, cu aplicabilitate numai în cazul răspunderii funcționarilor publici, nu există un drept de opțiune între incidența acestor norme și cele cu caracter general, care privesc angajarea a răspunderii civile delictuale a oricărei persoane, care nu este funcționar public sau pentru care nu există norme legale speciale

de angajarea răspunderii, potrivit principiului “ specialia generalibus derogant ”.

S-a mai reținut și că soluția de mai sus a fost consacrată în jurisprudență atât prin decizia nr. 4643 din 11 octombrie 2011 cât și prin decizia nr.697 din 12 februarie 2013, pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal și însușită de participanții la întâlnirea reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii cu președinții secțiilor de contencios administrativ și fiscal de la Înalta Curte de Casație și Justiție și cuișilor de apel de la Suceava din 23-24 octombrie 2014, conform pct.8 din Minuta întocmită cu această ocazie

Prin urmare, în condițiile în care nu s-a emis un Ordin sau o Dispoziție de imputare în sarcina pârâtei, de către conducătorul reclamantei, conform art. 85(1) din Legea nr. 188/1999, acțiunea prin care se solicita angajarea răspunderii pârâtei în temeiul art. 1349 Cod civil, a fost respinsă ca inadmisibilă de către instanță.

O situație asemănătoare fiind aceea în care autoritatea publică în care formulează acțiunea împotriva fostului primar pentru recuperarea unor prejudicii constatate prin actele Curții de Conturi.

A

În situația dată opinia cvasiunanimă din jurisprudență este că răspunderea patrimonială a primarului sau fostului primar este o răspundere civilă delictuală iar acțiunea în pretenții formulată împotriva acestuia este de competența instanței civile de drept comun.

La nivelul secției de contencios administrativ s-a constatat că au fost înregistrate asemenea cauze în care inițid competența a fost declinată în favoarea Judecătorei Arad iar ulterior Curtea de Apel a stabilit competența de judecată în favoarea Tribunalului Arad ca instanță de contencios administrativ.

Astfel prin sentința civilă pronunțată în dosarul nr. 7437/55/2013 Tribunalul Arad, secția de contencios administrativ a declinat competența de judecată a cauzei având ca obiect acțiunea UA!' împotriva fostului primar pentru recuperarea unor prejudicii constatate prin actele Curții de Conturi în favoarea Judecătorei Arad iar ulterior în regulatorul de competență Curtea de Apel Timișoara a stabilit competența de judecată în favoarea instanței de contencios administrativ.

Curtea, investită fiind cu regulatorul de competență, în raport cu dispozițiile art. 135 alin. 1 C.pr.civ. raportat la art. 129 alin. 2, art. 130 alin. 2 și art. 132 alin. 1, alin. 2, a constatat că instanța competentă să soluționeze acest litigiu în primă instanță este Tribunalul Arad – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal.

În acest sens, curtea a constatat că potrivit prevederilor art. 109 din Legea nr. 188/1999, cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe.

Concluzia împărtășită este cea potrivit căreia, nu sunt aplicabile dispozițiile art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 în situația în care funcționarul public nu se mai află în raport de serviciu cu autoritatea sau instituția publică prejudiciată, angajarea răspunderii patrimoniale, calificate generic în art. 75 și 84 din Legea nr. 188/1999 ca fiind o răspundere civilă, neputând fi făcută decât pe calea de drept comun a antrenării răspunderii civile delictuale, conform prevederilor cuprinse în Codul civil și aceasta pentru că, obiectul acțiunii în contencios administrativ privind răspunderea materială a fostului funcționar public nu îl poate constitui decât o decizie ori ordin de impunere, emise în baza art. 84 sau 85 din Legea nr. 544/2004.

Per a contrario, dacă o atare dispoziție nu a fost emisă, calea de reparare a pagubei este acțiunea civilă în pretenții.

BIBLIOGRAPHY

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarului public, republicată, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial nr. 600 din 8 decembrie 1999;

Legea Nr..554/2004, Legea contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, publicată în M. Of. Nr. 1154 din 7 decembrie 2004

Regulamentul Curții de Conturi, publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 832 din 13 decembrie 2010, aprobat prin Hotărârea nr. 130/4 noiembrie 2010;.

Jurisprudență relevantă,

Sentința civilă nr. 2528 din 18 octombrie, pronunțată de Tribunalul Arad în Dosarul nr. 6349/108/2010, nepublicată, rămasă irevocabilă prin Decizia nr. 682 din 8.06.2010, pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, în dosar nr. 474;

Sentința civilă nr. 2832 din 16.11.2010, pronunțată de Tribunalul Arad în Dosarul nr. 6347/108/2010, rămasă irevocabilă prin Decizia nr.138 din 27.01.2011 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara în dosar. Nr 6347/108/2010, nepublicată;

Decizia civilă nr. 682 din 08.06.2010, pronunțată de Curtea de Apel Timișoara în dosarul nr. 4743/108/2009, nepublicată;

Sentința civilă pronunțată în dosarul nr. 7437/55/2013 Tribunalul Arad, nepubl