

**REFLECȚII ASUPRA NATURII JURIDICE A TERMENULUI
DE 30 DE ZILE PREVĂZUT DE LEGE, TERMEN ÎN CARE
SE POATE ANGAJA RĂSPUNDEREA CIVILĂ
A FUNCȚIONARILOR PUBLICI PRIN EMITEREA
UNUI ACT ADMINISTRATIV DE IMPUTARE DE CĂTRE
CONDUCĂTORUL AUTORITĂȚII SAU INSTITUȚIEI PUBLICE**

jur. drd. Ovidiu Toader
secretar al Orașului Bălan, județul Harghita

Motto:
„Affirmans probet”

Abstract

The legal liability is one of the main issue regarding the responsibility in administrative law. Therefore, the legal liability is able to exercise influence upon our society to some extent only by identifying the person responsible for ignoring the social values protected by law, in order to establish his/her liability.

Let us stress upon the fact that the effectiveness of legal liability may determine, more or less, the establishment, re-establishment and even the continued existence of the rule of law.

The society is more likely to take into consideration the legal liability, referring to the social and political background of these days, as well, if the liability is being applied to the civil servant or to an agent of public power, meaning a person who exercises a public function. Therefore, the art. 499 of the Administrative Code, stipulates that the civil liability of the civil servants is engaged in three situations: a) in case of material damages brought by the civil servant to the patrimony which belongs to the public authority where he/she exercises his work; b) in case of non-repudiation within the legal term, of the amounts that were unduly granted; c) in case of damages paid by the public authority or institution as a principal to a third party under a final court judgment.

The art. 500 of the above-mentioned Law stipulates some procedural issues and principles on civil and moral liability for civil servants, moreover a „a specific mode, greatly simplified, of recovering a patrimonial damage, due to the service report between the head of the institution or public authority and the social servant subjected to the rigors of a special, legal status which differentiate him by the contract staff in the local public administration”.

The procedure consists in the legal right owned by the head of public authority or institution to issue the imputation order for patrimonial damages produced by the public servant to the patrimony of the public authority with which he/she is in the service report or in the case of non-repudiation of the amounts that were unduly granted within 30 days on which the injury is ascertained.

Taking into consideration that in the actual opinion of doctrine and jurisprudence, issuing the imputation order represents the only method that can engage the civil liability regulated by the

art. 499 of the Administrative Code regarding the status of the civil servants, with the subsequent modifications and completions, establishing the correct legal nature of this term is by far the most important procedure in order to know, unquestionably, the legal regime which governs it.

Is it so that within thirty-day period such as that laid down in the art. 500, paragraph 1 of the Administrative Code, regarding the status of civil servants, is a limitation period or prescriptive periods? Is it liable to suspension and interruption?

Starting from these questions, taking advantage of the legislator's incoherence and bearing in mind that the explanations held by the legal doctrine regarding the framing of the above-mentioned term, in one of the two categories, are missing completely, we undertake, with no easy task, to try on bringing solid arguments in order to establish the legal nature of the thirty-day limitation period as stipulated by the art. 500 paragraph 1, of the Administrative Code, with subsequent modifications and completions, concerning the status of the civil servants.

Keywords: civil liability, civil servant, limitation period, statute of limitations/prescriptive periods, imputation order /debiting, injury/ damage.

1. Avant propos

Dacă Dostoievski spunea că totul ar fi permis în lipsa lui Dumnezeu, ipoteză ce ar echivala cu neantul ființei umane, permițându-ne să parafrazăm, putem spune că **absența unor principii și reguli de conviețuire socială care să reglementeze raporturile care se nasc în nebunia cotidiană de interese**, reguli și principii ridicate la rang de limite impuse și acceptate, adică la rang de norme de conduită obiective, generale și impersonale, deci la nivel de lege, **ar echivala cu neantul dreptului**¹ și, implicit, cu neantul realității sociale și al nevoilor de libertate și securitate care au dat naștere acestei realități, sociale și juridice deopotrivă în care suntem angrenați ca subiecte de drept.

Continuând analogia putem conchide că existența lui Dumnezeu, în cazul primei afirmații, și a legii, în construcția noastră, nu ar echivala *ab initio* cu faptul că nimic din ceea ce nu este permis nu s-ar înfăptui, ci cu faptul că **orice faptă lato sensu care ar depăși limita permisibilului și s-ar încadra astfel în sfera ilicitului ar atrage după sine anumite consecințe** în sarcina celor care au nesocotit normele de conduită prestabilite, adică, cu alte cuvinte, le-ar angaja **responsabilitatea sau răspunderea**.

¹ „Dreptul, dincolo de nenumăratele sale definiții, este instituția, instrumentul și expresia civilizației...” - Malaurie, Philippe; Morvan, Patrick, *Drept civil. Introducerea generală*, traducere de Diana Dănișor, Ed. Wolters Kluwer, București, 2011, *op. cit.*, p. 3. Rolul dreptului, continuă autorii, este acela „de a concilia opușii, de a asigura *concordia discordantium* - *ibidem*, p. 9 și de „a asigura dreptatea”. - *ibidem*, p. 26. Referitor la conceptul de dreptate a se vedea Seneca, *Despre mânie*, Ed. Seneca Lucius Annaeus, București, Traducere din limba latină de Ioana Costa și alții. Potrivit lui Seneca „un judecător bun condamnă, iar nu urăște. Rațiunea vrea să dea o judecată dreaptă. Mânia vrea să pară dreaptă judecata pe care a dat-o”. Pentru a conchide, Statul de drept are menirea de a releva dreptatea atunci când cei care se luptă pe tărâm juridic sunt convingși că dreptatea le aparține deopotrivă.

Astfel, **dreptul distinge între acțiunile posibile**, neavând posibilitatea îngrădirii acestora, ci doar posibilitatea încadrării acestora în acțiuni licite și acțiuni ilicite, după cum sunt sau nu încălcate normele de conduită. Prin urmare norma de conduită, adică dreptul, ierarhizează valorile **și nu se confundă cu fapta justă sau injustă, existând dincolo de acestea și chiar acolo, sau tocmai acolo, unde a fost violat**², fiind un model ideal care tinde să se impună realității fenomenelor³.

Prin urmare pretinsul „drept al celui mai tare” poate fi utilizat cel mult ca ficțiune, ca exagerare tocmai pentru a scoate în evidență rolul dreptului, și anume negarea injustiției, restabilirea echilibrului existent anterior faptei contrare dreptului, responsabilizarea autorului ilicitului juridic și armonizarea ordinii sociale afectate de injustețea faptei.

După cum lesne se poate observa nimic din toate acestea nu ar fi posibile în lipsa unei societăți organizate în care omul să fie în același timp individ, ca ființă unică cu nevoile și valorile sale, dar și grup, ca parte a organizării sociale pe care o slujește și care-l slujește, căreia îi garantează existența și care-i garantează libertatea⁴.

Iar, **cu cât dreptul reușește să identifice persoana răspunzătoare** pentru nesocotirea valorilor sociale ocrotite de lege, stabilind răspunderea acesteia, cu atât **influența sa în societate devine mai puternică**, știut fiind faptul că deziluzionarea așteptărilor societății față de drept este legată în special de răspundere, efectivitatea răspunderii juridice condiționând, într-o măsură mai mare sau mai mică, instaurarea, reinstaurarea și supraviețuirea statului de drept⁵.

Cu atât mai mult **societatea este mai sensibilă la angajarea răspunderii juridice**, în condițiile politico-sociale în care trăim, **cu cât cel împotriva căruia se declanșează această răspundere este un funcționar public sau un agent al puterii publice**, adică o persoană care exercită o funcție publică⁶, o servitute publică⁷.

Dar situația în care cel care trebuie să fie considerat responsabil pentru violarea dreptului și, deci, tras la răspundere pentru acest fapt este, direct sau

² Despre acțiunea dreptului asupra ilicitului, a se vedea G.W.F. Hegel, *Principiile filozofiei dreptului*, Ed. IRI, București, 1996, p. 97 -112.

³ Pentru detalii a se vedea Giorgio del Vechio, *Lecții de filosofie juridică*, Ed. Europa Nova, București, 1997.

⁴ Jean-Jacques Rousseau în celebra sa lucrare „*Contractul social*”, Ed. Antet Revolution, explica magistral noțiunea esențială de societate: „fiecare, ca individ, cedează comunității toate drepturile sale. Dar, în același timp, fiecare devine membru al comunității; ca parte a comunității primește în dar drepturile tuturor celorlalți membri, legați în mod indivizibil de întreg. Astfel, în aceeași formulă fiecare individ este privit sub două aspecte deosebite: ca particular și apoi ca parte a suveranului”. *op. cit.*, p. 16, nota de subsol nr. 45.

⁵ S. Popescu, *Teoria generală a dreptului*, București, 2000, p. 300, citat de Gheorghe Mihai, *Fundamentele dreptului. Teoria răspunderii juridice*, vol. V, Ed. C.H. Beck, București, 2006, *op. cit.*, p. 149.

⁶ Pentru definirea noțiunii de „funcționar public”, a se vedea Decizia nr. 2 din 15 ianuarie 2014 a Curții Constituționale, publicată în M. Of. nr. 71 din 29 ianuarie 2014.

⁷ Pentru definirea conceptului de servitute publică, a se vedea Verginia Vedinaș, *Identitate națională și iubire de țară*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 71-78.

indirect, chiar creatorul dreptului, acesta fiind, în același timp, atât parte a fondului dominant, cât și a fondului aservit? Presupune ea un antagonism în a declara responsabil tocmai pe cel care a creat noțiunea și, deci, premisa responsabilității sau, dimpotrivă, antagonismul l-ar constitui tocmai iresponsabilitatea celui îndrituit, deopotrivă, să creeze dreptul și să-l aplice, asigurând astfel ocrotirea valorilor care-i fundamentează însăși existența?

Putem limpede găsi răspunsul la această întrebare într-un vechi comandament juridic: *alterum non leadere*, în care este cuprinsă una dintre **regulile fundamentale ale dreptului, și anume aceea de a nu vătămă pe altul**⁸, comandament juridic ce are valoarea unui *principium magnum* al rațiunii dreptului, astfel încât dacă Statul, prin oricare dintre formele sale de manifestare, s-ar sustrage responsabilității juridice ar face-o împotriva propriului său interes, slăbindu-și astfel propriile sale temelii juridice și morale de păzitor al legii, adică de garant al drepturilor și libertăților subiectelor care-l alcătuiesc,⁹surpându-și astfel temelia propriei existențe.

Prin urmare, în vederea ocrotirii a însăși existenței dreptului, precum și pentru a păstra nealterată autoritatea legii și, pe cale de consecință, pentru a ocroti drepturile și libertățile inerente unei societăți de drept, **nu putem decât să prețuim posibilitatea de a angaja responsabilitatea oricărui subiect de drept care vătămă, prin actele sau faptele sale, dreptul obiectiv în general și / sau dreptul subiectiv în special.**

Așadar, plecând de la necesitatea dreptului ca fundament al oricărei societăți, am ajuns la **necesitatea angajării responsabilității** celor care, prin faptele sau actele lor, vătămă valorile ocrotite de normele juridice și, pe cale de consecință, la necesitatea restabilirii ordinii de drept lezate, **aspect ce echivalează atât cu cerința încetării faptului sau actului vătămător, cât și cu necesitatea reparării daunelor provocate de acesta, adică cu remedierea leziunilor pe care fapta sau actul vătămător le-a produs, iar subiectul de drept le-a suferit.**

Este lesne de observat că, după cum diferă norma juridică încălcată, vom deosebi diferite tipuri de răspundere, care însă vor avea întotdeauna același scop, și anume reîntregirea ordinii dreptului știrbită prin apariția ilicitului, scop care va fi atins, de la caz la caz, prin operațiuni și instituții specifice fiecărei ramuri a dreptului care reglementează sfera valorilor sociale ocrotite și încălcate.

Astfel, **răspunderea juridică reparatorie sau pentru repararea prejudiciilor cauzate de către funcționarii publici** este reglementată de O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ¹⁰, de Legea nr. 53 /2003 privind Codul muncii,

⁸ Pentru detalii a se vedea Vladimir Hanga, *Adații juridice latinești*, Ed. Lumina Lex, București 1998, *op. cit.* p. 14.

⁹ Pentru o remarcabilă pledoarie a necesității responsabilității statului a se vedea Anibal Teodorescu, *Teoria răspunderii administrațiunii publice pentru daune*, Ed. Institutul de Arte Grafice „Marvam” S.A.R., București, 1942. p. 5-7.

¹⁰ Publicată în M. Of. nr. 555 din 05 iulie 2019

republicată, cu modificările și completările ulterioare¹¹, de Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare¹², de Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare¹³, de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare¹⁴, precum și de Legea nr. 94 /1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cu modificările și completările ulterioare¹⁵.

Din enumerarea actelor normative care reglementează răspunderea funcționarului public **se poate trage lesne concluzia incoerenței legiuitorului în această materie**, situație în care revine **jurisprudenței și doctrinei sarcina, deloc ușoară, de a clarifica aspecte esențiale ale acestei forme de răspundere juridică** astfel încât, atât teoreticienii, cât și practicienii dreptului, să aibă un instrument de lucru solid pe care să-și poată clădi argumentarea.

Plecând de la afirmația aleasă ca motto pentru acest studiu, și anume **că cel care afirmă trebuie să dovedească¹⁶, vom încerca să clarificăm problema naturii juridice a termenului de 30 de zile prevăzut de art. 500 alin. (1) din Codul administrativ**, termen în care conducătorul unei autorități sau instituții publice **poate angaja răspunderea civilă a funcționarului public** din cadrul autorității sau instituției publice respective **prin emiterea unui ordin sau unei dispoziții de imputare** pentru repararea pagubelor pe care funcționarul public le-a produs autorității sau instituției publice din care face parte.

2. Ipoteza legală

Prevăzut inițial de art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999¹⁷ privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, statuat în prezent de dispozițiile Codului administrativ, act normativ de importanță fundamentală care a abrogat Legea nr. 188/1999, dar cu privire la care a fost sesizată Curtea Constituțională cu o excepție de neconstituționalitate¹⁸,

¹¹ Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicată în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011.

¹² Legea nr. 279/2009 privind Codul civil, republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011.

¹³ Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată în M. Of. nr. 247 din 0 aprilie 2015.

¹⁴ Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

¹⁵ Legea nr. 94 /1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2004.

¹⁶ Pentru detalii, a se vedea Vladimir Hanga, *Adagii juridice latinești*, Ed. Lumina Lex, București 1998, *op. cit.* p. 13.

¹⁷ Publicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

¹⁸ Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de către Avocatul poporului și este disponibilă la adresa http://www.avp.ro/exceptii2019/exceptia2_2019.pdf, site accesat la data de 10.09.2019, ora 20:52.

termenul de 30 de zile în care se poate angaja răspunderea civilă a funcționarilor publici prin emiterea unei dispoziții sau a unui ordin de imputare va continua să existe în legislația noastră independent de modul în care Curtea Constituțională va soluționa excepția cu care a fost investită, intenția legiuitorului în acest sens fiind una clară și reprezentând în esență un aspect particular al funcției publice și al prerogativelor de putere publică ale autorităților și instituțiilor publice.

Actualmente, potrivit art. 499¹⁹ din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, 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 definitive²⁰.

Dacă art. 499 mai sus amintit statuează **răspunderea civilă a funcționarului public, art. 500²¹ din Codul administrativ consacră anumite aspecte procedurale privind modul de angajare a răspunderii civile a funcționarului public**, precum și „o modalitate specifică, mult simplificată și operativă de acoperire a unui prejudiciu, explicabilă prin raportul specific de autoritate existent între conducătorul autorității sau instituției publice și funcționarul supus rigorilor unui statut special, care îl deosebește de persoana angajată în baza unui contract de muncă²²”, modalitate care constă în **dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a**

¹⁹ Textul art. 499 din Codul administrativ are același conținut cu fostul art. 84 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007., act normativ abrogat odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ. Codul administrativ a abrogat și Legea nr. 7 /2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, republicată în M. Of. nr. 525 din 02 august 2007, act normativ care conținea de asemenea texte privitoare la răspunderea civilă a funcționarilor publici.

²⁰ Referitor la natura acestei răspunderi civile, în doctrină se apreciază că „o atare răspundere nu poate fi decât delictuală și niciodată contractuală, având în vedere faptul că raportul de serviciu în care este implicat funcționarul public izvorăște dintr-un act administrativ unilateral și nu dintr-un contract de muncă”. A se vedea în acest sens Verginia Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici, Comentarii, legislație, doctrină și jurisprudență*, ed. a II-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 230-237. **Pentru opinia contrară, în sensul că răspunderea civilă a funcționarilor publici este una contractuală**, a se vedea R.P. Postelnicu, *Statutul funcționarilor publici*, Ed. Universitară „Carol Davila”, București 2006, p. 195 și Ș. Beligrădeanu, I.T. Ștefănescu, *Răspunderea civilă reciprocă între părțile raportului – contractual de serviciu al funcționarului public*, în *Dreptul* nr. 4/2009, p. 77-93; Alexandru Țiclea, *Tratat privind răspunderea pentru daune în raporturile de muncă*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 25 și urm.; Laura Georgescu, *Răspunderea patrimonială a lucrătorilor – răspundere civil-contractuală. Drept intern și comparat*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 22 și urm.

²¹ Textul art. 499 din Codul administrativ are același conținut cu fostul art. 85 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

²² Pentru detalii a se vedea Decizia nr. 481 din 22 septembrie 2005 a Curții Constituționale, publicată în M. Of. nr. 952 din 26 octombrie 2005, precum și Decizia nr. 577 din 21 septembrie 2017 a Curții Constituționale, publicată în M. Of. nr. 986 din 12 decembrie 2017.

emite ordinul sau dispoziția de imputare²³ pentru pagubele produse cu vinovăție de către funcționarul public patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează ori pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit, într-un termen de 30 de zile de la data constatării pagubei.

Prin urmare, iată-ne ajunși, în sfârșit, la **intriga care a dat naștere acestei expuneri**, și anume: **care este natura juridică a acestui termen de 30 de zile consacrat de art. 500 alin. (1) din Codul administrativ**, termen în care se poate emite actul administrativ de imputare de către conducătorul autorității sau instituției publice. **Este vorba despre un termen de prescripție sau despre un termen de decădere?**

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 481 din 22 septembrie 2005 publicată în M. Of. nr. 952 din 26 octombrie 2005, a stabilit fără echivoc faptul că prevederile art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, text preluat *de lege lata* de art. 500 din Codul administrativ, stabilesc o procedură specială, mai facilă, prin care autoritatea sau instituția publică își poate reîntregi patrimoniul știrbit prin fapta funcționarului public. O altă întrebare se naște firesc aici: art. 500 alin. (1) din Codul administrativ stabilește dreptul sau obligația autorității sau instituției publice de emite ordinul sau dispoziția de imputare? Are autoritatea sau instituția publică, în lipsa emiterii ordinului sau dispoziției de imputare, calea unei acțiuni în justiție pentru angajarea răspunderii civile a funcționarului public?²⁴

Concluzia care se poate desprinde din decizia Curții și din practica judiciară actuală este aceea potrivit căreia autoritatea sau instituția publică are la îndemână această procedură simplificată de emiterie a ordinului sau dispoziției de imputare, **procedură care nu se suprapune cu dreptul de a investi instanța de judecată cu angajarea răspunderii civile a funcționarului public**. Este cert faptul că după expirarea celor 30 de zile, autoritatea sau instituția publică nu mai are ca mijloc de reîntregire a patrimoniului său posibilitatea emiterii actului administrativ de imputare.

Se conturează astfel soluția potrivit căreia în ipoteza neemiterii ordinului sau dispoziției de imputare în termenul de 30 de zile defipt de lege, autoritatea sau instituția publică nu mai are niciun mijloc de tragere la răspundere a funcționarului public vinovat de producerea pagubei în patrimoniul său!²⁵ Deși

²³ Actul administrativ poate purta și altă denumire în funcție de specificul autorității sau instituției publice emitente.

²⁴ A se vedea *supra* 12.

²⁵ A se vedea *supra* 12. Curtea Constituțională a respins prin Decizia menționată excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 85 din Legea nr. 188 /1999. În acest sens vezi și Decizia nr. 456 din 16 iunie 2015 publicată în M. Of. nr. 613 din 13 august 2015, precum și Decizia nr. 577 din 21 septembrie 2017 publicată în M. Of. nr. 986 din 12 decembrie 2015, decizii ale Curții Constituționale. A se vedea, cu titlu de exemple, și Decizia nr. 697/12.02.2013 a Înaltei Curți de Casație și Justiție; Decizia nr. 463 din 11.11.2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție; Decizia nr. 156/24.01.2008 a Curții de Apel

clarificarea acestui aspect nu formează obiectul prezentului studiu, **cu atât mai mult crește importanța stabilirii corecte a naturii termenului de 30 de zile în discuție cu cât, se pare, că emiterea actului administrativ de imputare este singurul mijloc de angajare a răspunderii civile a funcționarului public.** În acest sens vom reține motivarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, care, prin Decizia nr. 697 din 12 februarie 2013²⁶ a stabilit că *„repararea pagubelor produse ca urmare a angajării răspunderii civile a funcționarului public și 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”*, iar în cazul neemiterii actului administrativ de imputare, autoritatea sau instituția publică nu va putea obține, pe calea unei acțiuni în justiție, angajarea răspunderii civile a funcționarului public, instanța supremă reținând că *„... nu a emis până în prezent un astfel de ordin care i-ar fi dat posibilitatea de a recupera prejudiciul cauzat, ordin care ar fi putut fi contestat în condițiile Legii contenciosului administrativ, în mod corect prima jurisdicție a apreciat ca fiind inadmisibilă acțiunea formulată”*.

Timpul, fiind unul din marii stăpâni ai dreptului²⁷, produce, prin scurgerea sa, invariabil efecte și pe plan juridic, unele creatoare de drepturi, altele, dimpotrivă, care duc la pierderea unor drepturi, clepsidra timpului lăsându-și adânc amprenta și pe tărâm juridic, iar în cazul nostru, trecerea celor 30 de zile de la data constatării pagubei au ca efect stingerea dreptului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare, ori de a lua act, după caz, de angajamentul de plată al funcționarului public,²⁸ motiv pentru care se poate lesne observa importanța clarificării naturii juridice a unui termen a cărui împlinire are ca efect imposibilitatea angajării răspunderii civile a funcționarilor publici și, pe cale de consecință, imposibilitatea restabilirii ordinii de drept știrbită.

3. Controversa: termen de prescripție sau termen de decădere?

În literatura de specialitate s-a conturat ideea majoritară potrivit căreia termenul legal de 30 de zile în discuție este un termen de prescripție²⁹.

Suceava; Sentința civilă nr. 1461/09.12.2015 a Tribunalului Arad; Sentința nr. 536/2014 a Tribunalului Iași. A se vedea și Alexandru Țiclea, *Răspunderea pentru daune în raporturile de muncă*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 58-61.

²⁶ Disponibilă la adresa <https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=84770>, site accesat la data de 08.09.2019, ora 15:31.

²⁷ Pentru detalii, a se vedea Ovidiu Ungureanu, *Drept civil. Introducere*, ed. a VII-a, M. Of. Rosetti, București, 2005, p. 227-228.

²⁸ Atât în doctrină, cât și în jurisprudență se vorbește aproape exclusiv despre dreptul autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare, deși legiuitorul a prevăzut în același text de lege și dreptul funcționarului public de a încheia un angajament de plată în același termen de 30 de zile.

²⁹ Opinia doctrinei se referă la art.85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, dar, ca urmare a faptului că acest text a fost preluat în mod identic de art. 500 alin. (1)

Explicațiile care se dau însă privitor la acest aspect fie lipsesc cu desăvârșire, fie sunt incomplete și lacunare, motiv pentru care vom încerca să clarificăm natura juridică a termenului de 30 de zile prevăzut de actualul art. 500 din Codul administrativ (fostul art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188 /1999 privind Statutul funcționarilor publici) pe baza unor argumente logice și juridice care să facă din interpretarea noastră una pertinentă și care, de ce nu, să poată fi folosită ulterior ca argument de către practicienii dreptului.

Astfel, dacă în Revista de drept public nr. 2/2017³⁰, într-un articol privind răspunderea patrimonială a aleșilor locali, a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică locală, autorul³¹ califică termenul de 30 zile în discuție ca fiind un termen de prescripție având ca unic argument textul legal statuat de art. 2547 C. civ., care prevede că „Dacă prin lege sau din convenția părților nu rezultă în mod neîndoielnic că un anumit termen este de decădere, sunt aplicabile regulile de la prescripție, reputatul profesor dr. Verginia Vedinaș, în comentariul Legii nr. 188 /1999 privind Statutul funcționarilor publici³² apreciază la rândul-i, referitor la natura juridică a termenului de 30 de zile, că este vorba despre un termen de prescripție, fără a da însă nicio explicație și fără a arăta pe ce argumente se sprijină această afirmație, cu atât mai mult cu cât cadrul în care afirmația a fost făcută, și anume o lucrare în care este comentat un act normativ, necesita acest lucru. De asemenea, în ambele cazuri, lipsesc eventualele (chiar necesare am îndrăzni noi să spunem) referințe bibliografice ale unor opinii diferite, motiv pentru care, așa cum spuneam, ne-am asumat noi acest deziderat.

Legiuitorul nu a definit nici în noua reglementare civilă³³ prescripția extinctivă și decăderea, stabilirea unor definiții revenind tot literaturii de specialitate. Astfel, **prescripția a fost definită** ca fiind mijlocul de stingere a dreptului la acțiune în sens material ca urmare a neexercitării lui în termenul prevăzut de lege³⁴. Sau, mai simplu, ca fiind stingerea dreptului la acțiune neexercitat în termenul de

din Codul administrativ, susținerile își păstrează actualitatea. În acest sens a se vedea Verginia Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici, Comentarii, legislație, doctrină și jurisprudență*, ed. a II-a, revăzută și adăugită, op. cit., p. 235 și urm.; Verginia Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, vol. I și II, Ed. Universul Juridic, București, 2019; Cătălin-Silviu Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 423 și urm.

³⁰ Ed. Universul Juridic, București 2017, p. 92 -111.

³¹ Egyed Arpad, secretarul județului Harghita.

³² A se vedea Verginia Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici, Comentarii, legislație, doctrină și jurisprudență*, Ediția a II-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 236.

³³ Până la intrarea în vigoare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, domeniul prescripție era reglementat de Decretul nr. 167 /1958, abrogat la data de 01 octombrie 2011 de Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil. Aici trebuie să dăm însă Cezaului ce este al Cezarului și să remarcăm faptul că legiuitorul nostru a ținut cont de un vechi comandament juridic potrivit căruia *omnis definitio in iure civili periculosa est*.

³⁴ Ovidiu Ungureanu, *Drept civil. Introducere*, ed. a VII-a, Ed. Rosetti, București, 2005, p. 228.

prescripție³⁵. Din punct de vedere al naturii juridice s-a apreciat că prescripția este o modalitate de transformare a conținutului raportului juridic civil, care metamorfozează dreptul subiectiv civil și obligația civilă corelativă, retrogradându-le din perfecte, asigurate prin acțiune, în imperfecte asigurate doar prin excepție³⁶.

Despre decădere s-a opinat ca fiind sancțiunea care determină stingerea unui drept procedural ce nu a fost executat în termenul prevăzut de lege³⁷, noțiunea de decădere exprimând ideea de sancțiune determinată de neexercitarea unui drept într-un anumit interval de timp, drept care se stinge prin pasivitatea titularului.

Din interpretarea textului art. 500 din Codul administrativ **se deduce fără putință de tăgadă dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare într-un interval de timp de 30 de zile de la data constatării pagubei**, drept care se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei, fapt statuat în mod expres de alin.(4) al aceluiași text de lege.

Chiar dacă nu dă o definiție a noțiunii de prescripție, noua reglementare civilă³⁸ conține unele elemente esențiale care permit delimitarea clară a domeniului prescripției extinctive și care, potrivit opiniei noastre, sunt hotărâtoare pentru stabilirea naturii juridice a termenului de 30 de zile prevăzut de art. 500 alin. (1) din Codul administrativ.

Astfel, potrivit art. 2500 C. civ., „*Dreptul material la acțiune, denumit în continuare drept la acțiune, se stinge prin prescripție, dacă nu a fost exercitat în termenul stabilit de lege. În sensul prezentului titlu, prin drept la acțiune se înțelege dreptul de a constrânge o persoană, cu ajutorul forței publice, să execute o anumită prestație, să respecte o anumită situație juridică sau să suporte orice altă sancțiune civilă, după caz*”.

Este dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare într-un interval de timp de 30 de zile de la data constatării pagubei un drept la acțiune în sens material în înțelesul statuat de legiuitorul român în textul menționat?

Noțiunea dreptului la acțiune ca prerogativă legală, și dreptul subiectiv dedus în justiție, adică dreptul la acțiune în sens procesual (dreptul reclamantului de a se adresa instanței de judecată, solicitându-i să hotărască asupra cererii sale) și dreptul la acțiune în sens material (dreptul reclamantului de a cere de la pârât, prin intermediul instanței, executarea obligațiilor sale) a născut controverse în literatura de specialitate, neexistând încă o opinie unanim acceptată cu privire la natura

³⁵ Gheorghe Beleiu, *Drept civil român, Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil*, Casa de Editură și Presă ȘANSA SRL, București, 1983, *op. cit.*, p. 197.

³⁶ *Ibidem*, p. 201. În același sens, a se vedea și Curtea de Apel București, Secția a V-a comercială, decizia nr. 838/2003, în Curtea de Apel București, *Practică judiciară comercială 2003-2004*, Ed. Brilliance, Colec'ia Lex Expert 2006, p. 206. A se vedea și Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția comercială, decizia nr. 1557/2005, în *Buletinul jurisprudenței. Culegere de decizii pe anul 2005*, p. 268.

³⁷ Ioan Leș, *Sancțiunile procedurale în materie civilă*, ed. a III-a, revizuită, Ed. Hamangiu, București 2008, *op. cit.*, p. 161.

³⁸ Legea nr. 279/2009 privind Codul civil, republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011.

juridică a dreptului la acțiune, însă unele caractere ale sale sunt acceptate cu valoare de prerogative esențiale care nu pot lipsi din conținutul său, și anume: dreptul de a sesiza instanța și dreptul de admitere a acțiunii³⁹.

În esență, dreptul la acțiune presupune concursul instanțelor de judecată. Sau, așa cum s-a afirmat în literatura de specialitate din Franța, „*acțiunea este o putere legală datorită căreia o persoană poate sesiza o autoritate jurisdicțională în scopul de a obține sancționarea dreptului al cărui titular se pretinde*”,⁴⁰ dreptul la acțiune avându-și temeiul în legea fundamentală care garantează dreptul la petiționare, drept care atunci când este exercitat în fața autorităților judiciare poartă denumirea de drept la acțiune⁴¹. **Or, art. 500 alin. 1 exclude dreptul autorității sau instituției publice din care face parte funcționarul public de a sesiza instanța de judecată.**

Se conturează astfel un prim argument împotriva calificării termenului de 30 de zile în discuție ca termen de prescripție. Astfel, dacă prescripția presupune în mod imperios necesar un drept la acțiune în sensul arătat mai sus, drept pe care-l stinge ca urmare a pasivității titularului său, *dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare*, sau, după caz, dreptul funcționarului public de a încheia un angajament de plată, *nu presupune concursul instanțelor de judecată. Mai mult decât atât, îl exclude! Căci nu putem reține un drept al conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare concomitent cu exercitarea unei acțiuni în justiție având ca obiect obligarea funcționarului public la repararea pagubei pentru care a fost deja emis ordinul sau decizia de imputare*⁴².

În esență, dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare **constituie dreptul de a emite un act administrativ, adică dreptul de a avea o anumită conduită, ca manifestare unilaterală**

³⁹ Pentru detalii, a se vedea Ioan Leș, *Tratat de drept procesual civil*, ed. 5, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 192 -201. A se vedea și Ioan Leș, *Sancțiunile procedurale în materie civilă*, ed. a III-a, revizuită, Ed. Hamangiu, București 2008, p. 246 -263.

⁴⁰ Ioan Leș, *Sancțiunile procedurale în materie civilă*, ed. a III-a, revizuită, Ed. Hamangiu, București 2008, *op. cit.*, p. 253.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Prin Decizia nr. 4643/11.10.2011, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că: „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 angajare a răspunderii civile delictuale a oricărei persoane, care nu este funcționar public sau pentru care nu există norme legale speciale de angajare a răspunderii, potrivit principiului „specialia generalibus derogant”. Prin urmare, în condițiile în care nu s-a emis un ordin sau o dispoziție de imputare în sarcina intimaților, de către conducătorul recurentei, în baza deciziei din 2009 a Curții de Conturi, conform art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, acțiunea prin care se solicita angajarea răspunderii intimaților în temeiul art. 998-art. 999 C. civ., în mod corect a fost respinsă ca inadmisibilă de prima instanță, care a aplicat corect legea la soluționarea cauzei. Decizie care poate fi consultată prin accesarea adresei: <https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=84859>, site accesat la data de 08.09.2019, ora 15:54.

de voință, emisă în regim de putere publică pentru punerea în aplicare a textului de lege în discuție⁴³. Așa cum în mod corect Curtea Constituțională reținea, emiterea ordinului sau dispoziției de imputare este o procedură simplificată și operativă pe care o are la îndemână conducătorul autorității sau instituției publice de a angaja răspunderea funcționarului în vederea recuperării prejudiciului pe care acesta din urmă l-a adus autorității sau instituției publice⁴⁴.

Un alt aspect esențial pentru clarificarea naturii juridice a termenului de 30 de zile în discuție **este stabilirea caracterului acestui termen**, iar concluzia nu poate fi decât una singură, și anume aceea potrivit căreia termenul de 30 de zile prevăzut de art. 500 alin. (1) din Codul administrativ **este un termen imperativ sau activ**, deoarece impune emiterea ordinului sau dispoziției de imputare înăuntrul său⁴⁵.

În nici un caz **nu poate fi agreată opinia potrivit căreia termenul de 30 de zile ar fi unul de recomandare** și nu unul imperativ în condițiile în care legiuitorul a optat pentru utilizarea unei formule imperative în redactarea textului de lege și anume: „*Repararea pagubelor...se dispune prin emiterea ...unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei*”.

Rațiunea instituirii unui asemenea termen rezidă din necesitatea înlăturării stării de incertitudine ce planează asupra situației patrimoniale a funcționarului care prin fapta sa a cauzat un prejudiciu instituției publice angajatoare. Astfel se dă eficiență principiului securității raporturilor juridice prin menținerea unui just echilibru între scopul urmărit, și anume apărarea bugetului de stat și mijloacele utilizate, și anume emiterea în mod unilateral a unui titlu executoriu, fără intervenția instanței de judecată, însă cu respectarea unui termen imperativ de 30 de zile, previzibil și accesibil pentru ambele părți.

Nota bene, chiar dacă **nu este vorba despre un termen procesual, ci despre un termen material**, reglementat, deci, de Codul civil, **se conturează primul argument pentru calificarea, din punct de vedere al naturii juridice, a termenului de 30 de zile** prevăzut de art. 500 alin. (1) din Codul administrativ **ca fiind un termen de decădere**.

În acest sens literatura de specialitate a reținut în mod corect faptul că **decăderea nu este un concept propriu dreptului procesual, conceptul fiind întâlnit și în dreptul substanțial**⁴⁶.

⁴³ Pentru definiția actului administrativ, a se vedea Ovidiu Podaru, *Drept administrativ, Volumul I, Actul administrativ (I) Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu 2010, p. 3-4.

⁴⁴ Pentru detalii a se vedea Decizia nr. 481 din 22 septembrie 2005 a Curții Constituționale, publicată în M. Of. nr. 952 din 26 octombrie 2005, precum și Decizia nr. 577 din 21 septembrie 2017 a Curții Constituționale, publicată în M. Of. nr. 986 din 12 decembrie 2017.

⁴⁵ În acest sens a se vedea Curtea de Apel Târgu Mureș, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal în Minuta întâlnirii semestriale a judecătorilor, din data de 3 aprilie 2015, pentru unificarea practicii judiciare și formarea profesională continuă.

⁴⁶ A se vedea, în acest sens, Ioan Leș, *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, 2015, p. 302-307.

Mai mult decât atât, art. 2545 C. civ. statuează că: „*Prin lege sau prin voința părților se pot stabili termene de decădere pentru exercitarea unui drept sau săvârșirea unor acte unilaterale. Neexercitarea dreptului subiectiv înăuntrul termenului stabilit atrage pierderea lui, iar în cazul actelor unilaterale, împiedicarea, în condițiile legii, a săvârșirii lor*”.

O atare prevedere legală nu poate fi ignorată în încercarea de a stabili natura juridică a unui termen despre care legiuitorul nu a indicat în mod expres regimul juridic care îi este aplicabil.

Având în vedere faptul că, așa cum am arătat deja, **ordinul sau dispoziția de imputare** pe care le poate emite conducătorul autorității sau instituției publice **sunt acte administrative, adică manifestări unilaterale de voință, sancțiunea incidentă în cazul nerespectării termenului de 30 de zile stabilit de lege este decăderea, adică împiedicarea emiterii lor în afara termenului legal imperativ de 30 de zile prevăzut de art. 500 alin.(1) din Codul administrativ.**

Având în vedere faptul că **dreptul de a emite un act administrativ nu este un veritabil drept subiectiv**, din simplul motiv că în cazul dat nu suntem pe tărâmul dreptului privat, ci pe tărâmul dreptului administrativ, deci al dreptului public, **vom reține faptul că ceea ce se stinge după expirarea termenului de decădere de 30 de zile în discuție este o atribuție**,⁴⁷ fiind vorba despre o **competență limitată în timp**⁴⁸ a conducătorului autorității publice de a emite un act administrativ, și anume ordinul sau decizia de imputare în sarcina funcționarului public.

Soluția este aceeași și în ipoteza prevăzută de teza a doua a alin.(1) al art. 500 din Codul administrativ, și anume cea a asumării unui angajament de plată de către funcționarul public. În acest caz funcționarul public, prin voința sa, investeste autoritatea publică cu emiterea actului administrativ prin care se ia act de angajamentul de plată.

O situație interesantă ar putea apărea atunci când, deopotrivă, atât conducătorul autorității publice, cât și funcționarul public își manifestă intenția în sensul reparării pagubei produse de funcționarul public. Plecând de la caracterul de ordine publică al competenței, ținând seama de caracterul unilateral al actului administrativ, precum și de condiția acordului autorității publice în cazul unui angajament de plată fundamentată pe imposibilitatea tragerii la răspundere a funcționarului public pe calea dreptului comun, considerăm că emiterea ordinului sau deciziei de impunere ar prevala în ipoteza analizată⁴⁹.

Argumentul fundamentat pe art. 2547 C. civ., potrivit căruia dacă prin lege sau din convenția părților nu rezultă în mod neîndoielnic că un anumit termen este de decădere, sunt aplicabile regulile de la prescripție folosit într-un articol dintr-o

⁴⁷ Echivalentul dreptului subiectiv în dreptul public.

⁴⁸ Pentru detalii privind conceptul de competență teritorială, a se vedea Ovidiu Podaru, *Drept administrativ, Volumul I, Actul administrativ (I) Repere ..., op. cit.*, p. 114-118.

⁴⁹ Pentru opinia contrară a se vedea Al. Țiclea, *op. cit.*, p. 426-427.

revistă de specialitate⁵⁰, nu numai că nu poate fi incident în problema analizată, *natura juridică de termen de decădere a termenului de 30 de zile prevăzut de art. 500 alin. (1) din Codul administrativ* conturându-se tot mai clar, dar și în situația în care am admite că termenul nu este unul de decădere, **incidența art. 2547 C. civ. nu ar atribui acestui termen natura juridică a unui termen de prescripție, ci ar face doar aplicabile regulile din materia prescripției extinctive.**

4. O posibilă soluție: elementele constitutive ale decăderii

Decăderea are o largă utilizare în practica judiciară și exprimă, în esență, ideea de sancțiune ca urmare a neexercitării unui drept într-un anumit interval de timp. Fie că vorbim de dreptul substanțial, fie că vorbim de dreptul procedural, decăderea presupune în mod necesar **stingerea unui drept ca urmare a neexercitării acestuia în termenul imperativ defipt de lege.**

În cazul nostru este vorba despre stingerea dreptului de a emite ordinul sau dispoziția de imputare, adică stingerea dreptului de a uza de procedura simplificată și operativă de recuperare a prejudiciului pe care legea a pus-o la dispoziția conducătorului unei autorități sau instituții publice, sau, în cazul funcționarului public, de a-și asuma un angajament de plată⁵¹.

În esență, competența temporară a autorității publice de a emite actul administrativ de imputare este limitată de termenul defipt de lege, fiind activă doar înăuntrul acestuia.

Pentru a fi calificat definitiv termenul de 30 de zile prevăzut de art. 500 alin. (1) din Codul administrativ ca termen de decădere, pe lângă argumentele deja prezentate, considerăm esențial a vedea **dacă sunt îndeplinite condițiile de existență ale decăderii.**

Astfel, **o primă condiție** pentru a fi în prezența decăderii **este existența unui termen imperativ⁵² care să impună obligația exercitării dreptului înăuntrul**

⁵⁰ Revista de drept public nr. 2/2017, p. 92-108.

⁵¹ Pentru opinia potrivit căreia angajamentul de plată ar putea fi asumat și după expirarea termenului de 30 de zile a se vedea Al. Țiclea, *op. cit.*, p. 426-427. Autorul argumentează această posibilitate pe ideea că prescripția stinge doar dreptul la acțiune în sens material, iar funcționarul public poate și ulterior expirării termenelor de prescripție să-și asume un angajament de plată. Nu împărtășim această idee cu argumentul că nu putem asimila angajamentul funcționarului public ulterior expirării termenelor de prescripție cu renunțarea la prescripție pentru simplul motiv că vorbim despre un termen de decădere.

⁵² Sentința civilă nr. 747 /C din 20 iunie 2017 pronunțată de Tribunalul Neamț. Instanța a reținut că: „Deși în lege nu se arată natura termenului de 30 de zile în care se poate emite decizia de imputare, instanța apreciază că acest termen este unul imperativ, iar nerespectarea lui atrage decăderea din dreptul de a recupera paguba... Pentru aceste considerente și întrucât nerespectarea termenului de emitere a deciziei de imputare atrage decăderea părâtului din dreptul de a recupera suma respectivă de la reclamant ...” Informații culese prin accesarea <https://www.jurisprudenta.com/jurisprudenta/speta-12fo9ue6/> la data de 25 martie 2019, ora 11:16.

său⁵³. Așa cum am precizat deja, termenul de 30 de zile care formează obiectul studiului de față este un termen imperativ, el dând posibilitatea unei anumite conduite, în speță emiterea unui ordin sau a unei dispoziții de imputare sau, după caz, asumarea unui angajament de plată, numai înăuntrul său. Trebuie accentuat faptul că noțiunea de termen imperativ doar oferă posibilitatea unei anumite conduite și a unei manifestări de voință în acest sens, iar nu impune obligația unei asemenea manifestări de voință.

Nota bene însă valorificarea dreptului în sensul producerii efectelor juridice nu poate fi realizată decât prin respectarea termenului legal de 30 de zile. În caz contrar intervine, așa cum am stabilit deja, sancțiunea decăderii și imposibilitatea reîntregiri patrimoniului știrbit pe calea acțiunii civile⁵⁴, neemiterea actului administrativ de imputare putând constitui în acest sens un fapt generator de prejudicii de care se face răspunzător conducătorul autorității sau instituției publice.

Trebuie menționat faptul că, având în vedere **tărâmul de drept public** pe care ne aflăm în ipoteza analizată, și anume cea care dă dreptul conducătorului autorității publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare, putem afirma că **acest drept are o natură eclectică, fiind un fel de „drept - obligație” întemeiat/ă pe necotirea patrimoniului autorității publice respective**, cu atât mai mult cu cât, se pare⁵⁵, că este singura modalitate de angajare a răspunderii civil-patrimoniale a funcționarilor publici.

A doua condiție presupune **neexercitarea dreptului subiectiv sau neefectuarea actului unilateral în termenul prevăzut de lege**. În cazul de față vorbim despre neexercitarea dreptului de a emite ordinul sau dispoziția de imputare, adică neemiterea actului administrativ de imputare în termenul de 30 de zile. **Autoritatea publică are o competență limitată în timp, dar nu și-o fructifică, rămânând pasivă și nemaiaivând, de acum înainte, niciun mijloc de realizare a dreptului său**⁵⁶. Astfel **decăderea pune capăt competenței autorității sau instituției publice de a emite actul administrativ**. Mai mult decât atât, se pare, că, în cazul nostru, necotirea termenului de 30 de zile prevăzut de art. 500 alin. (1) din

⁵³ I. Leș, *Sancțiunile ..., op. cit.*, p. 163.

⁵⁴ În acest sens, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că: „Fiind vorba despre o lege specială, cu aplicabilitate numai în cazul funcționarilor publici, nu există un drept de opțiune între incidența acestor norme și cele cu caracter general, care privesc angajarea răspunderii civile delictuale a oricărei persoane, care nu este funcționar public sau pentru care nu există norme legale speciale de angajare a răspunderii, potrivit principiului „specialia generalibus derogant”. Decizia nr. 463 din 11.11.2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție. A se vedea supra 15.

⁵⁵ Nu putem fi de acord cu soluția care se conturează în jurisprudența noastră, cu atât mai mult cu cât Curtea Constituțională, respingând excepția de neconstituționalitate a art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999, nu specifică faptul inadmisibilității unei acțiuni civile întemeiate pe dreptul comun.

⁵⁶ Însăși sintagma „nemaiaivând niciun mijloc” pare că nu-și poate găsi locul într-un sistem de drept, cu atât mai mult cu cât, se pare, în cazul dat, există un singur mijloc la îndemâna autorității sau instituției publice.

Codul administrativ pune capăt posibilității autorității sau instituției publice de angajare a răspunderii funcționarului public vinovat de producerea prejudiciului.

Decăderea ar opera și în situația în care în termenul de 30 de zile conducătorul autorității sau instituției publice, fără a emite ordinul sau dispoziția de imputare, s-ar adresa instanței de judecată pentru angajarea răspunderii civile patrimoniale a funcționarului public, iar ulterior investirii instanței cu soluționarea cauzei, dar în afara termenului de 30 de zile, ar emite ordinul sau dispoziția de imputare. Rațiunea unei asemenea soluții își are fundamentul tocmai în natura juridică de decădere a termenului de 30 de zile, termenele de decădere nefiind susceptibile de suspendare și nici de întrerupere⁵⁷, spre deosebire de termenele de prescripție. Soluția ar fi aceeași și în cazul asumării unui angajament de plată din partea funcționarului public în afara termenului de 30 de zile defipt de lege.

În acest sens, art. 2548 C. civ. prevede că *„atunci când realizarea dreptului presupune exercitarea unei acțiuni în justiție, termenul este întrerupt pe data introducerii cererii de chemare în judecată sau de arbitrare ori de punere în întârziere, după caz, dispozițiile privitoare la întreruperea prescripției fiind aplicabile în mod corespunzător”*. Emiterea ordinului sau dispoziției de imputare nu presupune însă o acțiune în justiție ci, din contră, exclud⁵⁸ o atare acțiune ca beneficiu recunoscut actelor administrative în virtutea caracterului acestora de regim de putere publică.

Un aspect esențial care trebuie clarificat aici este cel al **momentului la care se consideră dreptul subiectiv exercitat, adică competența temporară valorificată**, raportat la prevederile Codului administrativ referitoare la data de la care un act administrativ individual produce efecte juridice. Astfel, art. 199 alin. (2) din Codul administrativ prevede faptul că actele administrative cu caracter individual produc efecte juridice de la data comunicării către persoanele cărora li se adresează⁵⁹.

Se pune problema aici dacă actul administrativ de imputare trebuie, atât să fie emis, cât și comunicat funcționarului public înăuntrul termenului de 30 de zile sau este suficientă emiterea actului în termenul imperativ defipt de lege, independent de momentul comunicării acestuia funcționarului public, comunicare care poate să aibă loc și după termenul de 30 de zile, știut fiind faptul că actele administrative individuale intră în vigoare și încep să producă efectele în vederea cărora au fost emise de la data comunicării lor destinatarului?

În acest sens, art. 199 alin. (2) din Codul administrativ prevede că *„...hotărârile și dispozițiile cu caracter individual produc efecte juridice de la data comunicării către persoanele cărora li se adresează”*, reglementare care, după părerea noastră, stabilește două momente de ființare ale actului administrativ, și anume momentul emiterii

⁵⁷ Soluție statuată de către legiuitor în art. 2548 alin. 1 C. civ.

⁵⁸ Considerăm că oportun ar fi să putem afirmă că „evită”, iar nu că exclud.

⁵⁹ Aceeași prevedere era cuprinsă și de art. 68 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, act normativ abrogat odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ.

sale și momentul producerii efectelor, adică investiții cu putere executorie, moment de la care devin obligatorii pentru destinatarul lor.

Momentul emiterii actului administrativ este momentul în care manifestarea de voință făcută în regim de putere publică îmbracă forma scrisă, actul fiind semnat de către persoana competentă să o facă, moment de la care actul, întrunind toate elementele sale esențiale, există ca voință juridică⁶⁰, iar ca moment al intrării în vigoare distingem momentul în care actul administrativ este adus la cunoștința persoanei căreia i se adresează, devenind obligatoriu pentru aceasta.

Din coroborarea prevederilor art. 500 alin. (1) din cu prevederilor art. 199 alin. (2) din Codul administrativ reiese fără putință de tăgadă faptul că **este necesar și suficient ca actul administrativ să fie emis în termenul de 30 de zile, independent de faptul că aducerea sa la cunoștința destinatarului excede acestui termen.** Astfel, art. 500 alin. 1 prevede că „...recuperarea pagubelor... se dispune *prin emiterea ...unui ordin sau dispoziții de imputare în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei...*”, act administrativ care, prin comunicarea către funcționarul public, intră în vigoare și produce efectele juridice în vederea cărora a fost emis.

A treia condiție pentru a fi în prezența decăderii presupune **inexistența unei derogări exprese de la această sancțiune.** Norma juridică care consacră un termen imperativ conține în mod virtual și sancțiunea decăderii, astfel încât ori de câte ori subiectul de drept are la îndemână posibilitatea exercitării unui drept pe care însă nu și-l satisface în termenul imperativ defipt de lege va fi decăzut din beneficiul acestui drept. Derogările de la sancțiunea decăderii sunt reglementate de către legiuitor în mod expres și constau în împiedicarea titularului de a-și exercita dreptul în termenul imperativ fixat de lege ca urmare a unor motive temeinic justificate⁶¹ sau a unui caz de forță majoră⁶². În ambele cazuri, pentru a opera derogarea, este necesar și suficient deopotrivă ca aceste cazuri – forța majoră sau motivele temeinic justificate – să intervină înăuntrul termenului imperativ fixat de lege.

În cazul nostru, pentru a opera decăderea, este necesar și suficient ca ordinul sau dispoziția de imputare să nu fie emise în termenul de 30 de zile, iar neemiterea actului administrativ să nu fie cauzată de motive temeinic justificate sau de un caz de forță majoră⁶³.

⁶⁰ Pentru detalii a se vedea Ovidiu Podaru, *Drept administrativ, Volumul I, Actul administrativ (I) Reper pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 255-279. A se vedea și Ovidiu Podaru, *Drept administrativ. Practică judiciară comentată. vol. I, Actul administrativ, Un secol de jurisprudență (1909-2009)*, Editura Hamangiu, 2010, pag. 305 -316.

⁶¹ Art. 186 C. pr. civ.

⁶² Art. 2548 C. civ.

⁶³ Pentru soluții jurisprudențiale de repunere în termen a se vedea, cu titlul exemplificativ, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția penală, Decizia nr. 858 din 19 februarie 2003, publicată în Revista Pandectele Române nr. 6 din 31 decembrie 2004; Curtea Supremă de Justiție, Secția Comercială, Decizia nr. 2921 din 19 aprilie 2002 publicată în Revista Română de Drept al Afacerilor nr. 6 din

În toate cazurile derogarea, ceea ce echivalează cu repunerea în termen⁶⁴, reprezintă un beneficiu pe care legea îl conferă titularului unui drept aflat în imposibilitatea exercitării acestui drept și operează numai la cererea titularului dreptului decăzut, cu îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege în materie. Considerăm însă că nu este necesar să detaliem aici instituția repunerii în termen, aceasta nefiind esențială pentru problema analizată.

Așadar, pe baza celor explicate mai sus, după părerea noastră, **termenul de 30 de zile prevăzut de art. 500 alin. (1) din Codul administrativ**, termen în care conducătorul unei autorități sau instituții publice poate să emită ordinul sau dispoziția de imputare pe seama funcționarului public responsabil de producerea unei pagube în patrimoniul autorității sau instituției publice, fiind un termen imperativ defipt de lege înăuntrul căruia trebuie exercitat dreptul de a emite un act administrativ, **nu poate fi decât un termen de decădere**, iar nu unul de prescripție.

Soluția care s-a conturat la finalul acestei succinte expuneri și anume cea potrivit căreia termenul de 30 de zile prevăzut de art. 500 alin. (1) din Codul administrativ este un termen de decădere este și **opinia împărtășită de către judecătorii Curții de Apel Târgu Mureș, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, care, la întâlnirea trimestrială pentru unificarea practicii judiciare și formarea profesională continuă din data de 3 aprilie 2015⁶⁵ au pus în discuție natura acestui termen, ajungând la următoare concluzie:** „Termenul de 30 de zile prevăzut de art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999⁶⁶ este unul imperativ, neemiterarea dispoziției de imputare înăuntrul acestuia atrăgând decăderea autorității sau instituției publice din dreptul de a recupera paguba...”

Nu putem decât saluta o astfel de soluție, soluție care vine să întărească hotărâtor, am îndrăzni noi să spunem, concluzia pe care am încercat să o tragem pe baza argumentelor prezentate.

5. În loc de încheiere

Importanța stabilirii corecte a naturii juridice a termenului de 30 de zile analizat rezidă în faptul că autoritatea sau instituția publică trebuie să dea dovadă de o diligență maximă și să stabilească în mod corect începutul curgerii acestui

30 iunie 2003; Tribunalul Galați, Secția de Contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 44 din 21 iunie 2016 disponibilă la adresa <https://www.jurisprudenta.com/jurisprudenta/speta-nk69e3a/>, site accesat la data de 16 aprilie 2018, ora 15:36.

⁶⁴ Unii autori consideră că forța majora constituie un motiv de întrerupere a termenului de procedură. Pentru detalii, a se vedea, în acest sens, I. Leș, *Tratat..., op. cit.*, p. 395-396.

⁶⁵ Minuta este disponibilă la adresa http://portal.just.ro/43/Documents/Minute/MINUTA_2015.04.03.CIVILA2.pdf. Site accesat la data de 21 aprilie 2018, ora 18:46.

⁶⁶ Așa cum spuneam, textul art. 85 alin.(1) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici a fost preluat *ad litteram* în cuprinsul art. 500 alin.(1) din Codul administrativ.

termen, să depună toate eforturile în identificarea funcționarului public responsabil și să emită actul administrativ de imputare înăuntrul acestui termen, care, fiind unul de decădere nu este susceptibil nici de suspendare și nici de întrerupere, cu excepția forței majore și a motivelor temeinic justificate⁶⁷.

Ținând cont de opinia actuală a jurisprudenței cu privire la imposibilitatea angajării răspunderii civile a funcționarului public pe calea unei acțiuni civile întemeiate pe răspunderea civilă delictuală⁶⁸, importanța cunoașterii naturii juridice de termen de decădere a termenului de 30 de zile devine esențială am îndrăzni să spunem, precum și a momentului de la care acest termen începe să curgă raportat în special la cazul prejudiciilor constatate de către Curtea de conturi⁶⁹.

Nu putem încheia prezenta expunere fără a aminti, măcar în treacăt, **ceea ce putem numi „capriciile” care au făcut posibilă o atare cercetare.**

Astfel, **capriciul legiuitorului** rezidă în faptul de a menționa în art. 499 din Codul administrativ care sunt cazurile de răspundere civilă a funcționarului public, pentru a statua, un articol mai încolo, faptul că răspunderea civilă a funcționarului public se angajează exclusiv printr-un act administrativ, stabilind și un termen imperativ de emitere a acestuia ca o competență temporară limitată în timp a autorității publice, fără a preciza însă care este natura juridică a acestui termen. Una peste alta legiuitorul menționează și faptul că funcționarul public poate contesta actul administrativ de imputare la instanța de contencios administrativ. De unde atunci, ne întrebăm, o răspundere civilă a funcționarului public?

Nu poate trece neobservat nici **capriciul doctrinei** care, contrar voinței legiuitorului, califică termenul de 30 de zile ca fiind unul de prescripție, iar termenul de 3 ani prevăzut de art. 500 alin. (4), despre care legiuitorul menționează în mod expres că este un termen de prescripție, ca fiind un termen de decădere⁷⁰.

În sfârșit, menționăm **capriciul jurisprudenței** de a respinge acțiunile civile prin care autoritatea sau instituția publică încerca angajarea răspunderii civile delictuale a funcționarului public, cu toate că, considerăm noi, Curtea Constituțională nu a stabilit inadmisibilitatea unei asemenea acțiuni, ci doar constituționalitatea prevederilor fostului art. 85 din Legea nr. 188/1999⁷¹.

⁶⁷ A se vedea *supra* 49 și *supra* 50.

⁶⁸ Cu excepția răspunderii pentru actele administrative ilegale, răspundere care excede sferei stabilite de fostele art. 84 și 85 din Legea nr. 188/1999, actualele art. 499 și art. 500 din Codul administrativ.

⁶⁹ Conform jurisprudenței, debutul termenului de decădere va fi apreciat ca fiind fie momentul la care instituția supusă controlului ia la cunoștință de decizia Curții de Conturi în care sunt reținute pagubele (a se vedea în acest sens Decizia nr. 1521/2018 pronunțată la data de 19.04.2018 de către Curtea de Apel Craiova), fie data la care instituției păgubite îi este comunicată încheierea prin care a fost soluționată contestația formulată împotriva deciziei, măsurile dispuse fiind executorii de la momentul pronunțării încheierii (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 748/2013 pronunțată la data de 18.02.2013 de Curtea de Apel București).

⁷⁰ Vezi *supra* 20.

⁷¹ Vezi *supra* 15.

În concluzia celor de mai sus, cu argumentele prezentate și pe care le considerăm pertinente, având ca temei legislația în materie, **putem conchide că, în definitiv, nu problema naturii juridice a unui termen importă, ci rațiunea de a fi a dreptului, iar aceasta nu poate fi decât una singură, și anume apărarea ordinii juridice și ocrotirea valorilor pe care acesta își fundamentează existența.**

Nota bene însă tocmai în rațiunea de a fi a dreptul își are izvorul necesitatea de a califica în mod corect aspectele pe care ignoranța spiritului și slăbiciunea literei le lasă pe seama interpretării juridice, iar în hățișul legislativ în care ne aruncă cei îndrituiți cu crearea normelor juridice **trebuie să avem nebunia de a gândi cu mintea noastră și de a încerca să ne aducem aportul, fie el cât de mic, la rațiunea de a fi a dreptului.** Iar, în acest demers, un principiu călăuzitor ne poate fi următorul paragraf: „Să înveți să gândești. Acesta este lucrul pe care am sperat să-l înveț de la Noica. Într-o lume în care se gândește plat, șters, impersonal, deci într-o lume în care nu se gândește deloc, ceea ce-ți poți dori mai mult decât orice este nebunia de a gândi pe cont propriu⁷²”.

⁷²Gabriel Liiceanu, *Nebunia de a gândi cu mintea ta*, Ed. Humanitas, București, 2016, *op. cit.*, p. 100.