

REZUMAT
TEZĂ DE DOCTORAT
RESPONSABILITATEA PATRIMONIALĂ PENTRU DAUNELE CAUZATE PRIN
ACTELE ADMINISTRATIVE ILEGALE

***Cuvinte cheie:** daune, responsabilitate patrimonială, act administrativ, autor al actului administrativ, dreptul de opțiune al particularului vătămat, natură juridică, răspundere civilă delictuală, regim juridic special.*

I. Argumentarea și obiectivele cercetării

Plecând de la faptul că răspunderea juridică este o instituție centrală a dreptului, precum și de la faptul că Statul și dezmembrămintele sale prin activitatea lor pot produce prejudicii particularilor, **cercetarea de față se dorește a fi o abordare sintetică și, evident, lipsită de pretenția exhaustivității**, care să redea o imagine amplă, privită atât prin prisma aspectului teoretic, cât și prin spectrul jurisprudenței, **a răspunderii pentru daunele cauzate prin actele administrative ilegale**, adică a modului, a condițiilor și a măsurii în care statul și unitățile administrativ teritoriale pot fi chemate să răspundă pentru actele lor prin care au cauzat o vătămare celorlalte subiecte de drept, **cu aplecare aprofundată asupra activității administrației publice locale.**

Prin prisma celor de mai sus ne-am propus următoarele obiective:

- 1 am încercat să clarificăm **conceptele de responsabilitate și răspundere**, arătând de ce și din punct de vedere juridic, și nu doar prin prisma limbajului general, cele două concepte sunt sinonime;
- 2 am analizat semnificația pe care legiuitorul a înțeles să o atribuie **noțiunii de răspundere administrativă** și am argumentat de ce, atât denumirea, cât și definiția noțiunii, ni se par inexacte și insuficiente;
- 3 am prezentat **din punct de vedere diacronic evoluția răspunderii patrimoniale pentru daunele cauzate prin activitatea statului**, arătând modul în care s-a renunțat la iresponsabilitatea statului, ajungându-se la stadiul actual al reglementării, cu surprinderea aspectelor esențiale din doctrina și jurisprudența franceză în materie, prin prisma faptului că acestea constituie izvorul acestei forme de răspundere;

- 4 am abordat problema **naturii juridice** a acestei forme de răspundere și a regimului juridic aplicabil, plecând de la noțiunea fundamentală de răspundere și de la premisa că ceea ce este cu adevărat important nu este neapărat natura juridică a acestei forme de răspundere, ci faptul că dreptul nostru pozitiv reglementează fără echivoc răspunderea pentru actele administrative ilegale. Am analizat regimul juridic al răspunderii **pentru daunele cauzate prin actele administrative, tipice și asimilate, ilegale**, cu evidențierea particularităților față de regimul răspunderii de drept comun, respectiv față de răspunderea civilă. În sfârșit, am abordat problema răspunderii **pentru actele administrative legale și am găsit, credem noi**, un fundament juridic pentru antrenarea acesteia, plecând de la adevărul fundamental că și aceste acte pot produce prejudicii, precum și de la faptul că dreptul de acces la justiție este un drept fundamental, la fel ca dreptul de a fi despăgubit pentru prejudiciul suferit, astfel încât exercitarea unui contencios în daune nu se poate circumscrie decât în firescul unui stat de drept;
- 5 am încercat să clarificăm existența sau inexistența, după caz, a **raportului de prepușenie între stat sau autoritatea administrației publice și funcționarii acestuia/acesteia** care au contribuit prin activitatea lor la producerea prejudiciului pentru care s-a angajat răspunderea, cu **surprinderea aspectelor esențiale privind greșeala personală și greșeala de serviciu**. Tot aici am clarificat înțelesul noțiunii de *funcționar* în concepția Legii contenciosului administrativ.
- 6 Am analizat **condițiile specifice pentru angajarea răspunderii patrimoniale a administrației**, adică existența cumulativă a faptei prejudiciabile, a prejudiciului și a raportului de cauzalitate, tratând și problema culpei subiectului activ al responsabilității, cu implicațiile noțiunilor de responsabilitate fundamentată pe ideea de culpă a administrației publice în cazul actelor administrative, precum și de responsabilitate fundamentată pe ideea relei funcționări a serviciilor publice, noțiuni introduse recent în legislația noastră ca urmare a intrării în vigoare a Codului administrativ. Am analizat de asemenea forma de vinovăție necesară pentru angajarea responsabilității persoanei fizice care a contribuit la emiterea/adoptarea actului administrativ ilegal vătămător, având ca punct de divergență prevederile Codului administrativ, prevederi potrivit cărora angajarea răspunderii funcționarului s-ar face doar în ipoteza în care acesta a acționat cu intenție, aspect care, credem noi, contravine Legii contenciosului administrativ;
- 7 am cercetat **raportul dintre responsabilitatea persoanei juridice de drept public căreia îi aparține actul administrativ ilegal vătămător și responsabilitatea participanților la emiterea/adoptarea actului administrativ vătămător**, cu surprinderea în special a

- responsabilității în cadrul autorităților administrației publice locale, respectiv **responsabilitatea primarului, a viceprimarului, a consilierilor locali, precum și a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică locală**, având ca punct de plecare art. 240 din C. adm., articol care, *prima vista*, pare a exonera de răspundere, la nivelul administrației publice locale, autorul actului administrativ ilegal vătămător;
- 8 am analizat **domeniul responsabilității întemeiate pe ideea de culpă**, precum și domeniul responsabilității **în lipsa culpei, precum și implicațiile pe care Codul administrativ le are în acest sens**;
 - 9 am prezentat și cercetat **regimul juridic al acțiunii în daune pentru prejudiciul cauzat prin actele de autoritate ilegale** prin analizarea **recursului administrativ** ca și condiție prealabilă esențială pentru sesizarea instanței de contencios, precum și a măsurii în care este posibilă obținerea acordării de daune pe calea **excepției de nelegalitate**;
 - 10 am arătat condițiile pe care trebuie să le îndeplinească **părțile unui litigiu având ca obiect acțiunea în daune**, cu analizarea aprofundată a problemei lipsei capacității juridice în cazul unor autorităților și instituțiilor publice, plecând de la soluțiile contradictorii din practica judiciară;
 - 11 **am analizat normele procedurale aplicabile acțiunii în daune** pentru angajarea responsabilității patrimoniale a administrației publice;
 - 12 am prezentat și analizat **dreptul de opțiune al particularului vătămat prin prisma posibilităților pe care acesta le are de a acționa pe cale judiciară** pentru a-și repara prejudiciul suferit;
 - 13 și, în sfârșit, am formulat opinii proprii, în temeiul concluziilor intermediare ale cercetării noastre, **cu privire la mitul autonomiei răspunderii administrativ-patrimoniale în sensul demitizării acestei autonomii**.

II. Argumentarea și importanța cercetării

Actualitatea temei rezultă, pe de o parte din aplecarea legiuitorului nostru asupra acestei forme de răspundere, atât prin includerea ei în legea fundamentală, ca principiu al statului de drept care garantează ocrotirea drepturilor și libertăților fundamentale ale tuturor subiecților de drept, cât și prin reglementarea specială în materie, iar, pe de altă parte, din caracterul perpetuu al acestei

forme de răspundere antrenată ca un corolar firesc al activității permanente de organizare a executării legii, a executării legii în concret și de prestare a serviciilor publice, **responsabilitatea fiind o temă permanentă a conștiinței individuale și sociale, pârghie a cunoașterii de sine prin intermediul unei instanțe lăuntrice și condiție sine qua non a statului de drept prin reglementarea regimului juridic de restabilire a ordinii juridice încălcate.**

Noutatea științifică pe care ne-am asumat-o constă în **analizarea responsabilității administrativ-patrimoniale și a regimului juridic al acesteia la nivelul administrației publice locale**, precum și în încercarea de a fundamenta conceptul de responsabilitate patrimonială a administrației plecând de la ideea esențială că noțiunea de răspundere trebuie să pornească de la autorul/coautorul actului administrativ ilegal vătămător și să ajungă la participanții la emiterea/adoptarea acestuia, și în niciun caz să nu se limiteze la aceștia din urmă.

Motivația alegerii temei în vederea realizării tezei de doctorat **a avut ca punct de plecare actualitatea continuă a temei responsabilității percepută ca premisă esențială a cunoașterii de sine**, prin înțelegerea și percepția graniței dintre licit și ilicit în vederea respectării principiului antic care îndeamnă la cumpătare și care a fost magistral surprins pe frontispiciului uneia dintre construcțiile din vechime, și anume „*nimic prea mult*”, atât la nivel de individ, cât și la nivel de societate, cunoaștere de sine care se manifestă pe planul responsabilității prin asumarea, benevolă sau prin constrângere, a consecințelor propriilor acte și/sau fapte care au vătămât un drept subiectiv al altui subiect de drept, asumare care îndeamnă la perfecționare și progres.

Referitor la direcționarea cercetării spre administrația publică locală, acest aspect a fost influențat atât de lipsa cvasitotală a cercetărilor în această direcție, precum și de dubla noastră calitate pe acest palier: aceea de administrat, ca fiecare cetățean, dar și aceea de parte a administrației publice locale, prin prisma statutului de funcționar public de conducere.

Stadiul actual al cercetării temei care formează obiectul lucrării noastre cuprinde o lucrare de referință¹, care ne-a fost carte de căpătâi în demersul nostru, dar aceasta nu abordează răspunderea administrativ-patrimonială la nivelul administrației publice locale, palier pe care am încercat să ne dezvoltăm cercetarea. De regulă însă, răspunderea patrimonială pentru actele administrative ilegale este analizată doar tangențial în cursuri, tratate sau monografii care au ca obiect teme mai ample de cercetare, cum ar fi răspunderea civilă, obligațiile civile sau contenciosul administrativ.

Astfel, plecând de la cele arătate deja, ținând cont de marile precepte ale dreptului, **însuflețiți de faptul că studiul este un risc, o nebunie, o aventură**, iar aluatul unui cercetări

¹ Al. Trăilescu, *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale*, Ed. CH Beck, București, 2013

veritabile dospește spre coacere cu fiecare pagină citită spre documentare, cu fiecare notiță luată, cu fiecare drum la bibliotecă, cu fiecare fișă de lectură și cu fiecare gând așternut pe ciornă, corelând normele dreptului pozitiv cu jurisprudența și literatura de specialitate și aplicând metodele specifice cercetării juridice, fără a încerca să zugrăvim o teorie la adăpost de critici, ci, dimpotrivă, putem conchide că **răspunderea juridică are un rol esențial în viața socială**, fiind corolarul firesc al nesocotirii valorilor sociale protegute de normele juridice, iar garantarea drepturilor și libertăților individuale, atât prin ocrotirea lor, cât și prin sancționarea oricărei fapte care le aduce atingere, constituie fundamentul statului de drept, fiind de esența răspunderii juridice.

Și tocmai în rațiunea de a fi a dreptului 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**. Sau așa cum magistral spunea un filosof italian contemporan: *pentru ce tăceți, juriști, în slujba voastră?*

Iar, în acest îndrăzneț demers, un principiu călăuzitor ne-a fost următorul paragraf: *„Să înveți să gândești. Acesta este lucrul pe care am sperat să-l învăț 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 propriu”*.

În sfârșit, ideea cheie de la care am pornit în aventura noastră a fost aceea că **o cercetare trebuie să fie mai puțin un vehicul al circulației ideilor și prelucrarea lor sterilă din doctrină, cât un vehicul al întrebărilor**, caracteristic fiindu-i tocmai caracterul care-o face parcă „neîncheiată” și care se traduce prin faptul că nu neapărat răspunsul la problema ridicată importă, ci discuțiile pe care întrebarea le-a generat, căci dacă un răspuns luminează, o întrebare ne luminează, iar o cercetare tocmai acest lucru trebuie să-l facă: să stârnească adâncul din axioma potrivit căreia **în drept totul poate fi, și trebuie să fie!, pus sub semnul discuției**.

III. Structura tezei

În vederea atingerii obiectivelor pe care ni le-am propus, prezentate în partea introductivă a tezei, **ne-am structurat cercetarea în două părți**, fiecare dintre acestea cuprinzând mai multe capitole.

Astfel, **în prima parte a cercetării** am scos în evidență importanța deosebită pe care o are

reglementarea de *lege lata* a răspunderii Statului și dezmembrămintelor sale astfel încât particularii vătămați în drepturile și/sau interesele lor legitime să aibă la îndemână mijloacele legale prin care să-și poată repara prejudiciul suferit ca urmare a activității Statului (Capitolul I) și am arătat de ce conceptele de răspundere și responsabilitate sunt sinonime, aspect care constituie un element de noutate al cercetării noastre. (Capitolul II). Am analizat apoi diacronic modul în care s-a ajuns de la iresponsabilitatea Statului la posibilitatea tragerii acestuia la răspundere (Capitolul III), cu surprinderea aspectelor esențiale din jurisprudența franceză, care odată, cu Decizia Blanco din anul 1875, venită pe fondul schimbării regimului politic, a statuat faptul că Statul poate și trebuie să fie tras la răspundere. De asemenea am prezentat diacronic reglementările din țara noastră privind posibilitatea angajării răspunderii Statului și administrației. În sfârșit, am delimitat obiectul cercetării noastre (Capitolul IV), în speță răspunderea patrimonială a administrației pentru daunele cauzate prin acte administrative ilegale, de celelalte forme de răspundere patrimonială a Statului, și anume: răspunderea pentru actele puterii judecătorești, răspunderea pentru actele puterii legiuitoare, răspunderea pentru limitele serviciului public, răspunderea în legătură cu punerea în valoare a bunurilor și prestarea de servicii publice, precum și de răspunderea pentru daunele cauzate prin acte administrative legale, răspundere căreia am încercat să-i găsim un temei juridic.

În partea a doua a cercetării am analizat regimul juridic exorbitant al responsabilității administrativ patrimoniale pentru daunele cauzate prin actul de putere publică, plecând de la incoerența prevederilor din Codul administrativ cu privire la răspunderea administrativ-patrimonială (Capitolul I). Am analizat apoi natura juridică (Capitolul II) și elementele constitutive (Capitolul III) ale acestei forme de răspundere, iar în Capitolul IV am analizat răspunderea patrimonială a administrației publice locale. În Capitolul V am analizat regimul procedural specific al acțiunii în despăgubiri pentru repararea prejudiciilor cauzate prin acte administrative ilegale, iar la finalul cercetării am prezentat succint concluziile.

IV. Concluziile cercetării

Răspunderea, fiind o dimensiune universală a dreptului, **nu putea ocoli activitatea administrației publice, activitate care presupune executarea legilor, organizarea executării legilor și prestarea de servicii publice**, toate acestea în vederea îndeplinirii misiunii pe care administrația publică o are în orice stat de drept, și anume satisfacerea interesului public.

Actul administrativ, ca principala formă de manifestare a administrației publice, ca unealtă esențială de realizare a misiunii administrației de satisfacere a interesului public, **poate cauza prejudicii particularilor**, iar legiuitorul nostru a ridicat la rang de principiu constituțional **dreptul persoanei vătămate** într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ tipic ori asimilat **de a obține** recunoașterea dreptului pretins și/sau a interesului legitim, anularea actului și **repararea pagubei**.

Răspunderea patrimonială a administrației pentru daunele cauzate prin acte administrative ilegale incumbă cu îndeplinirea cumulativă a următoarelor **condiții**: a) să existe un act administrativ, tipic ori asimilat, ilegal; b) actul administrativ să fi produs un prejudiciu material și/sau moral unui subiect de drept; c) cauzalitatea directă între actul administrativ emis/adoptat ilegal și paguba produsă; d) culpa prezumată, constând în chiar ilegalitatea actului, a persoanei juridice de drept public căreia îi aparține actul administrativ ilegal.

Ilegalitatea actului administrativ este condiția sine qua non care stă la baza nașterii raportului obligațional de dezdăunare, în lipsa constatării ilegalității actului administrativ nefiind posibilă, cel puțin în optica jurisprudenței actuale, angajarea acestei forme specifice de răspundere: răspunderea administrativ-patrimonială. Dacă ilegalitatea actului presupune însă anularea acestuia ori, dimpotrivă, **poate însemna și doar înlăturarea acestuia din cadrul unui proces pe rol prin mecanismul excepției de ilegalitate rămâne o discuție deschisă, iar noi am încercat să argumentăm în sensul admiterii unei atare posibilități a constatării ilegalității actului administrativ și pe calea excepției de nelegalitate**.

Există însă și acte administrative exceptate, în baza legii, de la cenzura instanțelor de contencios administrativ, astfel încât, nefiind posibilă dovedirea ilegalității lor, particularii vătămați în drepturile ori interesele lor legitime de asemenea acte se află *prima vista* în imposibilitatea obținerii dezdăunării la care, conform marilor precepte ale dreptului, sunt îndrituiți. În această ipoteză, a cauzării unui prejudiciu printr-un act administrativ exceptat de la controlul instanței de contencios administrativ, **am apreciat că se impune recunoașterea accesului la un contencios în daune, cu condiția dovedirii unui prejudiciu special**, căci una înseamnă un act administrativ care nu poate fi verificat sub aspectul legalității sale, aceasta fiind astfel prezumată în mod absolut de legiuitor, și alta e să admitem că un asemenea act, care iese din tiparul obișnuit al categoriei din care face parte, deci care presupune o exercitare exorbitantă, anormală, excepțională a competenței cu care statul și administrația sunt îndrituite, poate fi sursă de daune și, pe cale de consecință, trebuie să fie izvor al răspunderii patrimoniale. S-ar realiza astfel un dublu deziderat: activitatea statului nu ar fi cu nimic periclitată, actul ar fi în vigoare de la emitere și până își va fi realizat scopul, iar particularii ar avea posibilitatea de a-și vedea acoperite daunele suferite prin aceste acte, a căror

legalitate și finalitate nu va fi cu nimic știrbită prin recunoașterea unui contencios în daune la îndemâna particularilor. Căci, în definitiv, *Dreptul* presupune găsirea de soluții practice în vederea concilierii, într-o manieră pe cât posibil elegantă, a intereselor opuse. Iar pentru menținerea păcii sociale, care validează orice soluție juridică, dreptul la reparație al particularilor prejudiciați prin activitatea statului, fie ea administrativă ori de guvernământ, se înfățișează ca o necesitate stringentă. Deci, (de) ce mai așteptăm?

Pe lângă persoana juridică de drept public căreia îi aparține actul administrativ ilegal vătămător **poate fi trasă la răspundere (și trebuie să fie!) și persoana fizică**, adică demnitarul, funcționarul public ori personalul contractual, care a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, particularul vătămat fiind liber să stabilească, în baza principiului disponibilității procesului civil, cadrul procesual al acțiunii în despăgubire.

Am constatat că la nivelul administrației publice locale, palier pe care am aprofundat cercetarea, există texte de lege care intră în conflict cu principiul constituțional instituit de art. 52 din Constituție, precum și cu regimul special impus de Legea nr. 554/2004, dar și cu regimul general statuat de Codul civil. Astfel, art. 240 C. adm. prevede că răspunderea administrativ-patrimonială pentru actele autorităților administrației publice locale incumbă funcționarilor și personalului contractual din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean care, cu încălcarea prevederilor legale fundamentează din punct de vedere tehnic și al legalității emiterea sau adoptarea lor sau contrasemnează ori avizează, după caz, pentru legalitate aceste acte. Cu alte cuvinte, persoanele fizice care compun organele autorităților administrației publice locale, respectiv primarul, consiliul local, președintele consiliului județean și consiliul județean, par a fi exonerate de răspundere cu singura condiție, necesară și suficientă deopotrivă, ca actele administrative ilegale vătămătoare să fi fost fundamentate, din punct de vedere tehnic ori al legalității, și/sau contrasemnate ori avizate de către funcționarii publici ori de către personalul contractual din cadrul aparatului administrației publice locale și/sau județene.

Am opinat însă în sensul că responsabilitatea patrimonială pentru daunele cauzate prin acte administrative ilegale trebuie să orbiteze în jurul noțiunii de autor al actului administrativ, autor care trebuie să fie, (și este!), responsabil de consecințele vătămătoare ale actelor sale, astfel încât singura interpretare posibilă a art. 240 C. adm. trebuie să fie în sensul că el statuează răspunderea persoanelor care au contribuit, fundamentând din punct de vedere tehnic și/sau al legalității, la elaborarea actului administrativ, dar în sfera acestor persoane intră (și trebuie să intre) și aleșii locali. O interpretare în sensul că răspunderea aleșilor locali operează doar în ipoteza în care actele administrative nu sunt fundamentate, contrasemnate ori avizate din punct de

vedere tehnic sau al legalității de către funcționarii sau personalul contractual din aparatul de specialitate contravine normelor dreptului pozitiv, dar și marilor principii ale dreptului în general. *Nota bene* însă, în ipoteza în care autorului nominal al actului administrativ ilegal vătămător nu i se poate imputa nicio culpă în emiterea/adoptarea actului, acesta nu va putea fi (și nu trebuie să fie!) ținut să răspundă.

În sfârșit, **existența unui patrimoniu din care să poată fi plătite daunele stabilite de către instanță este de esența acțiunii în despăgubiri**, din punct de vedere juridic fiind de neconceput ca o entitate fără patrimoniu propriu să poată fi obligată judiciar la satisfacerea unei pretenții patrimoniale formulate de un alt subiect de drept, astfel încât o atare acțiune, indiferent că se exercită concomitent ori ulterior acțiunii în anulare, trebuie îndreptată împotriva persoanei juridice de drept public căreia îi aparține actul administrativ ilegal vătămător și care este titulara patrimoniului, și implicit a unui buget propriu, din care să fie îndeștulat particularul prejudiciat. Astfel, în cazul administrației publice locale acțiunea în daune trebuie îndreptată împotriva unității administrativ-teritoriale, care este înzestrată cu patrimoniu și buget propriu, și căreia îi aparține de fapt actul administrativ emis/adoptat de către autoritățile administrației publice locale, adică de către organele sale.

În principiu seducătoare, ca orice idee care iese din tiparul steril al comunului, **ideea autonomiei răspunderii patrimoniale pentru daunele cauzate prin acte administrative ilegale** nu poate să aibă ca temei decât diferențele esențiale care o separă de răspunderea de drept comun, adică de răspunderea civilă delictuală, conferindu-i astfel independență față de aceasta, știut fiind faptul că autonomia juridică a unei instituții apare atunci când un ansamblu de reguli prezintă trăsături originale și comune, permițând conturarea unui corpus de drept distinct de altele.

Din analiza elementelor constitutive ale **acestei forme de răspundere am constatat însă că acestea sunt elementele comune ale răspunderii civile delictuale**, și anume: a) o faptă ilicită; b) un prejudiciu; c) cauzalitatea dintre acestea și d) culpa. Singura „derogare” față de răspunderea civilă fiind aceea că fapta ilicită nu poate consta decât într-un act administrativ statuat ca ilegal de o instanță de judecată. Desigur, o serie de reguli procedurale speciale, cum ar fi termenele de prescripție, instanța competentă etc., sunt și ele înglobate în regimul procedural statuat de Legea nr. 554/2004, dar aceste aspecte nu constituie nicidecum „*reguli speciale referitoare la chestiuni esențiale și care prezintă un înalt grad de originalitate*”, ci doar un regim juridic special aplicabil uneia și aceleiași instituții: *răspunderea civilă delictuală*.

Pe de altă parte, chiar dacă, așa cum am văzut, răspunderea administrativ-patrimonială pentru daunele cauzate prin acte administrative ilegale are o consacrare de *lege lata* în Codul administrativ, aspect care, cel puțin *prima vista*, pare a-i conferi statutul de instituție juridică de sine

stătătoare, această independență nu poate fi reală atât timp cât regimul juridic special care o reglementează nu este suficient pentru a fi aplicat independent de regimul general de drept comun. Astfel, completarea cu normele Codului civil este absolut obligatorie, căci, spre pildă, cum se aplică solidaritatea obligatorie statuată de art. 16 LCA și art. 575 alin. (2) C. adm., dintre funcționari și autoritatea publică dacă nu după regulile Codului civil? Și exemplele pot continua: cum curge și ce înseamnă termenul de prescripție și de decădere? Care sunt condițiile prejudiciului și în ce constă acesta etc.

Totodată, admițând autonomia răspunderii patrimoniale pentru daunele cauzate prin acte administrative ilegale, așa cum este ea reglementată de Legea contenciosului administrativ și de Codul administrativ, admitem și faptul că angajarea acesteia în condițiile procedurale statuate de Legea contenciosului administrativ reprezenta singura posibilitate pe care particularul o are pentru repararea prejudiciului suferit. Or, așa cum am încercat să demonstrăm în cercetarea noastră, procedura obținerii de daune pe **calea contenciosului administrativ pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale nu trebuie să reprezinte decât „un mijloc în plus (față de dreptul comun – s.n.) și mai eficace în contra actelor abuzive ale autorităților”, particularul vătămat în drepturile sau interesele sale legitime printr-un act administrativ ilegal având posibilitatea de a alege, în baza principiului disponibilității, calea procedurală pentru acoperirea prejudiciului suferit, putând opta pentru oricare dintre următoarele căi: a) o cerere accesorie, odată cu acțiunea principală împotriva actului administrativ tipic sau asimilat, în temeiul art. 1, 8, 11 și 18 LCA; b) o acțiune principală în despăgubiri, după anularea actului administrativ ori admiterea acțiunii împotriva refuzului nejustificat, expres ori tacit, sau după revocarea actului administrativ, în temeiul art. 19 LCA; c) o acțiune principală în despăgubiri introdusă la instanța de drept comun, cu invocarea excepției de nelegalitate a actului administrativ, în temeiul art. 1349 și urm. C. civ. coroborat cu art. 28 LCA.**

Mai mult decât atât, particularul vătămat, în temeiul regulilor din Codul civil care guvernează solidaritatea pasivă, are la îndemână pentru repararea prejudiciului, la alegerea sa și **în concordanță cu principiul disponibilității** care guvernează procesul civil, **oricare dintre următoarele modalități**: 1) introducerea cererii de chemare în judecată la instanță de contencios administrativ atât împotriva persoanei juridice de drept public, cât și a funcționarului care a contribuit la emiterea/adoptarea actului administrativ ilegal vătămător, solicitând anularea actului și acordarea de despăgubiri; 2) introducerea cererii de chemare în judecată la instanță de contencios administrativ doar împotriva persoanei juridice de drept public, solicitând anularea actului și acordarea de despăgubiri; 3) sesizarea instanței de drept comun cu o acțiune în pretenții numai împotriva funcționarului care a contribuit la emiterea/adoptarea actului administrativ ilegal

vătămător, solicitând acordarea de despăgubiri.

În sfârșit, așa cum am arătat, **răspunderea patrimonială a administrației publice pentru daunele cauzate prin actele sale administrative ilegale nu se poate cumula cu răspunderea civilă**, persoana vătămată printr-un act administrativ neavând posibilitatea de a trage administrația la răspundere patrimonială de două ori, adică o dată „administrativ-patrimonial” în temeiul Legii nr. 554/2004 și a Codului administrativ, și o dată „delictual civil” în temeiul Codului civil, din simplul motiv că finalitatea este aceeași în cazul ambelor tipuri de răspundere: repararea prejudiciului.

Cuprins

PROLEGOMENE.....	1
I. Un fundament filozofic.....	1
§1. Necesitatea menținerii ordinii de drept.....	1
§2. Universalitatea răspunderii.....	2
§3. Un principiu constituțional.....	4
§4. Reglementări speciale și reglementări generale.....	5
§5. Interesul public și buna administrare.....	7
§6. Activitatea administrației publice.....	9
II. Argumentarea și metodologia cercetării.....	10
§1. Obiectivele asumate.....	10
§2. Metode de cercetare utilizate.....	13
§3. Importanța cercetării noastre.....	15
PARTEA I TEORIA RESPONSABILITĂȚII PATRIMONIALE PENTRU DAUNELE CAUZATE PRIN ACTUL DE PUTERE PUBLICĂ.....	18
CAPITOLUL I Lupta pentru drept sau puterea înfrânată de putere.....	19
§1. Exorbitanța dreptului administrativ.....	19
§2. Autoritățile publice și puterea publică de care acestea dispun.....	21
§3. Interesul (legitim) public și interesele private.....	22
§4. Protejarea drepturilor și intereselor legitime private și răspunderea administrației publice	25
CAPITOLUL II Responsabilitate și răspundere: despre provocările limbajului juridic....	28
Secțiunea 1. Preliminarii.....	28
Secțiunea a 2-a. Scurtă incursiune în terminologia juridică.....	30
Secțiunea a 3-a. <i>Ubi concordia, ibi victoria?</i> Sau despre concordia doctrinei și incoerența legiuitorului.....	32

Secțiunea a 4-a. Iresponsabilul care nu răspunde sau despre responsabilitatea care nu ne ține la adăpost de răspunderea juridică.....	38
Secțiunea a 5-a. O trudă neîncetată – <i>ejus est interpretari legem cujus est condere</i>	42
CAPITOLUL III Evoluția istorică a responsabilității statului și a dezmembrămintelor sale pentru daunele cauzate prin actul de putere publică.....	50
Secțiunea 1. Antagonismele dreptului – de la <i>The King can't do wrong</i> la <i>the rule of law</i> și prima brumă de speranță.....	50
Secțiunea a 2-a. <i>Hominum causa omne ius constitum est</i> sau despre cum tot dreptul a fost creat în interesul oamenilor.....	53
§1. Despre spiritul dreptului raportat la preceptele Revoluției franceze de la 1789 și la dreptul administrativ francez.....	54
§2. De la <i>pactum unionis civilis</i> la <i>pactum subiectionis</i> sau drumul de la mulțime la popor și de la națiune la societate.....	55
§3. Jurisprudența Consiliului de stat francez sau piatra de temelie pentru noțiunea de serviciu public - corolar firesc spre responsabilitatea patrimonială a statului.....	57
§4. Speța Tomaso Greco din 1905 sau <i>victoria à la Pirus</i> a statului.....	59
§5. Statul rezistă: teoria actelor de guvernământ.....	61
Secțiunea 3-a. <i>Tale – quale</i> sau așa cum a fost reglementată responsabilitatea administrativ – patrimonială în dreptul pozitiv autohton.....	64
§1. <i>Prior tempore, potior iure</i> sau mai întâi în timp, mai tare în drept.....	65
§2. Avem o răspundere, dar ce facem cu ea? Perioada 1866 – 1905.....	69
§3. Perioada 1905-1948: de la acțiunea în dezdăunare la reintroducerea contenciosului administrativ.....	73
a) O schimbare de optică.....	73
b) Reglementări exprese.....	75
c) Un legiuitor activ: modificări succesive și reglementarea de lege lata a actelor de guvernământ.....	76
d) Dreptul de opțiune al particularului.....	80
e) Posibilitatea de a solicita daune morale.....	82

f) Condiționarea acțiunii în daune de anularea actului administrativ vătămător.....	84
g) Responsabilitatea funcționarilor.....	86
h) De la excepțional la normal.....	87
§4. <i>Fiat iustitia pereat mundus</i> sau despre tăcerea care nu s-a așternut în noaptea de după momentul 1948.....	89
a) Întoarcerea la iresponsabilitatea statului.....	89
b) O brumă de speranță: o poziție doctrinară și curajul unor instanțe.....	91
§5. <i>Volenti non fit iniuria</i> sau despre reglementările orfane de la 1965 și 1967.....	94
a) O reglementare pur formală.....	94
b) O teorie clădită pe marile precepte ale dreptului.....	96
§6. Un drept constituțional reglementat <i>a priori</i> de o lege organică. Perioada post-decembristă.....	99
a) Un hățiș legislativ și poziții doctrinare contradictorii.....	99
b) Reglementarea actuală a responsabilității patrimoniale a administrației.....	105
c) Omniprezența instituției actelor de guvernământ.....	106
Secțiunea a 4-a. Cultura dreptului și sensul cuvintelor.....	111
CAPITOLUL IV Delimitarea responsabilității patrimoniale pentru daunele cauzate prin acte administrative ilegale de alte forme de răspundere patrimonială a statului.....	114
Secțiunea 1. Satisfacerea interesului public: drept-obligație a statului.....	114
Secțiunea a 2-a. Responsabilitatea patrimonială a statului pentru exercițiul puterii legiuitoare	115
§1. Un principiu fundamental.....	115
§2. Responsabilitatea patrimonială a statului în cazul prejudiciilor cauzate prin ordonanțe ale Guvernului.....	119
a) De la excepție la regulă. Și o controversă.....	119
b) Excepția de neconstituționalitate ridicată în fața instanței de contencios administrativ	120
c) Excepția de neconstituționalitate invocată în altă cauză.....	122

d) Cui incumbă răspunderea. Calitatea procesuală pasivă.....	123
§3. Responsabilitatea patrimonială a statului în cazul prejudiciilor cauzate prin încălcări ale dreptului Uniunii Europene.....	125
Secțiunea a 3-a. Responsabilitatea patrimonială a statului pentru actele puterii judecătorești	128
§1. Justiția – una dintre mărețiile omului.....	128
§2. <i>Errare humanum est</i>	130
§3. O treabă făcută pe jumătate.....	132
Secțiunea a 4-a. Răspunderea pentru limitele serviciului public.....	134
Secțiunea a 5-a. Responsabilitatea patrimonială pentru prejudicii cauzate în legătură cu punerea în valoare a bunurilor și cu prestarea serviciilor publice.....	137
Secțiunea a 6-a. Răspunderea pentru actele legale.....	139
Secțiunea a 7-a. O privire de ansamblu asupra răspunderii Statului pentru exercițiul puterii publice.....	142
§1. Dreptul la reparație al particularului.....	142
§2. Delimitarea obiectului cercetării noastre.....	145
PARTEA A II-A REGIMUL EXORBITANT AL RESPONSABILITĂȚII ADMINISTRATIV - PATRIMONIALE PENTRU DAUNELE CAUZATE PRIN ACTUL DE PUTERE PUBLICĂ	147
.....	147
CAPITOLUL I Responsabilitatea administrației publice și a funcționarilor săi – un precept bine ancorat.....	148
Secțiunea 1. Prologar.....	148
Secțiunea a 2-a. Un fundament juridic constituțional transpus într-o reglementare organică	150
Secțiunea a 3-a. Incoerența legiuitorului. Examen critic asupra prevederilor Codului administrativ în materia răspunderii patrimoniale a administrației.....	152
CAPITOLUL II Considerații asupra naturii juridice a responsabilității patrimoniale pentru daunele cauzate prin acte administrative ilegale.....	160
Secțiunea 1. Un preambul.....	160
Secțiunea a 2-a. Poziții divergente.....	161
§1. Discordia literaturii de specialitate.....	161

a) Concepția civilistă.....	161
b) Concepția administrativistă.....	163
§2. Poziția jurisprudenței.....	166
Secțiunea a 3-a. Gândind cu mintea noastră: natură juridică și regim juridic.....	170
§1. Dualitate.....	170
§2. O întrebare esențială.....	171
§3. O concluzie logică: o răspundere de natură civilă delictuală.....	173
CAPITOLUL III Elementele constitutive ale responsabilității patrimoniale pentru prejudiciile cauzate prin actele administrative ilegale.....	175
Secțiunea 1. Considerații generale.....	175
Secțiunea a 2-a. Condițiile angajării răspunderii patrimoniale a administrației pentru daunele cauzate prin acte administrative ilegale.....	177
I. Un act administrativ ilegal în accepțiunea Legii nr. 554/2004 sau ilicitul administrativ.....	177
§1. Activitatea administrației publice.....	177
a) Actele administrative.....	177
b) Faptele material-juridice.....	179
c) Operațiunile material-tehnice.....	179
d) Încă o distincție esențială.....	181
§2. Nu toate actele administrației publice sunt acte administrative de autoritate. Câteva repere cu privire la actele de gestiune.....	182
§3. Actul administrativ de autoritate nu emană exclusiv de la administrația publică.....	187
§4. Actul administrativ poate fi individual sau normativ. Și nu numai.....	188
a) Acte personale și acte impersonale.....	188
b) Acte apersonale.....	193
§5. Actul administrativ asimilat.....	194
1. Tăcerea administrației: un fapt material asimilat actului administrativ.....	195
a) De la tăcerea privilegiu la refuz tacit.....	195
b) Privire diacronică asupra tăcerii administrației în dreptul nostru.....	197

c) Tăcerea administrației în reglementarea actuală.....	200
d) Când tăcerea valorează aprobare tacită.....	203
e) Degrevarea administrației de obligația de a răspunde.....	204
f) Tăcerea și abuzul de drept.....	205
2. Refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.....	206
a) De la dreptul de apreciere al administrației la exces de putere.....	206
b) În tandem cu tăcerea administrației.....	212
3. Contractul administrativ.....	213
a) Rădăcini: dreptul administrativ francez.....	213
b) Poziția jurisprudenței noastre.....	215
c) Noțiunea de contract administrativ face parte din sfera actului administrativ în accepțiunea Legii nr. 554/2004.....	217
§6. Excepții aparente de la regula potrivit căreia actele administrative ilegale angajează responsabilitatea patrimonială a administrației.....	219
1. Actele administrative revocate.....	219
2. Actele administrative inexistente.....	223
a) Niciun act.....	223
b) O situație aparte: teoria funcționarului de fapt.....	224
3. Actele administrative de oportunitate.....	225
4. Actele administrative emise/adoptate în situații excepționale.....	228
a) De la actele de guvernământ la „stări”.....	228
b) Dreptul la o acțiune în daune.....	231
c) Ordonanțele militare.....	234
5. Actele administrative supuse controlului judecătoresc de drept comun.....	237
a) Un fine de neprimire: existența recursului paralel.....	237
b) Aceeași formă de răspundere.....	240

§7. Acte administrative care nu pot forma obiectul unei acțiuni în contenciosul administrativ– excepții reale.....	243
1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul.....	244
a) Actul de guvernământ: un fine de neprimire.....	244
b) Despre admisibilitatea unei acțiuni în daune.....	246
2. Actele de comandament cu caracter militar.....	252
a) Un serviciu public cu natură specială.....	252
b) O răspundere pentru curențe funcționale.....	255
§8. Problema actelor administrative care nu îmbracă forma scrisă.....	256
a) O regulă cerută <i>ad validitatem</i>	256
b) Excepții de la regula formei scrise.....	262
§9. Actul administrativ ilegal este cauza prejudiciului, iar nu faptele materiale de executare	262
II. O daună materială și/sau morală cauzată de actul administrativ ilegal.....	263
§1. Momentul de la care un act administrativ poate fi prejudiciabil.....	263
§2. Prejudiciu, daună, pagubă.....	265
§3. Prejudiciul trebuie să fie urmarea atingerii sau încălcării unui drept subiectiv ori a unui interes legitim al persoanei vătămate.....	267
§4. Prejudiciul poate fi material sau moral.....	269
§5. Prejudiciul trebuie să fie cert, direct, personal și nereparat.....	273
§6. Prejudiciul dă naștere raportului obligațional de dezdăunare.....	276
III. Raportul de cauzalitate.....	277
§1. Cauzalitatea necesară.....	277
§2. Cauze care exclud existența raportului de cauzalitate.....	279
a) Forța majoră.....	280
b) Cazul fortuit.....	281
c) Fapta persoanei vătămate ori fapta unui terț.....	282

IV. Culpă persoanei juridice de drept public și/sau a funcționarului.....	283
§1. Concepția obiectivă: culpa autorității publice nu este o condiție necesară.....	283
§2. Concepția subiectivă: o culpă ce nu trebuie dovedită.....	284
§3. Adevărul de dincolo de aparențe.....	289
CAPITOLUL IV Responsabilitatea patrimonială a administrației publice locale pentru daunele cauzate prin acte administrative ilegale.....	293
Secțiunea 1. Clarificarea unor aspecte de ordin general.....	293
Secțiunea a 2-a. Responsabilitatea patrimonială a unității administrativ-teritoriale pentru actele administrative ilegale emise/adoptate de către organele sale deliberative și executive...294	
§1. Cui aparțin actele administrative emise/adoptate de către autoritățile administrației publice locale.....	294
§2. Solidaritatea răspunderii persoanei juridice de drept public cu cea a funcționarului	296
§3. Dreptul de regres al unității administrativ-teritoriale.....	296
Secțiunea a 3-a. Responsabilitatea patrimonială a persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim.....	307
§1. Clarificări terminologice: sfera de cuprindere a art. 16 LCA.....	307
§2. Cadrul legal și condițiile angajării răspunderii.....	311
§3. Forma de vinovăție necesară și prevederi legale contradictorii.....	314
§4. Participanții la adoptarea hotărârilor consiliului local.....	319
a) Aspecte de ordin general.....	319
b) Propunerea inițiatorului proiectului de hotărâre sau referatul de aprobare.....	320
c) Rapoartele de specialitate.....	323
d) Avizele consultative ale comisiilor de specialitate.....	324
e) Avizul de legalitate al secretarului general al unității administrativ-teritoriale.....	326
§5. Adoptarea, semnarea și contrasemnarea hotărârilor consiliului local.....	328
a) Cadrul normativ.....	328
b) Hotărârea de consiliu se semnează de către președintele de ședință sau...nu!.....	329

c) O contrasemnătură cu valoare de aviz consultativ.....	330
§6. Cui incumbă răspunderea pentru daunele cauzate prin actele administrative ilegale ale administrației publice locale.....	334
a) O încercare de imunizare a aleșilor locali.....	334
b) O răspundere ... imposibilă!.....	335
c) Singura interpretare posibilă.....	338
d) Autorul de drept al unui act administrativ trebuie să fie (și este!) responsabil de consecințele vătămătoare ale acestuia.....	339
e) Semnătura organului emitent – condiție de existență a actului administrativ care antrenează răspunderea.....	342
f) Concluzii.....	345
Secțiunea a 4-a. Specificul răspunderii patrimoniale a funcționarilor publici.....	353
§1. Calitatea de funcționar public prin prisma dreptului administrativ.....	354
§2. Raportul de prepușenie.....	356
§3. Exonerarea de răspundere și chemarea în garanție a superiorului ierarhic.....	365
§4. Decizia de imputare și angajamentul de plată.....	368
1) Inadmisibilitatea unei acțiuni în justiție a autorității publice.....	370
2) Despre natura juridică a termenului de 30 de zile în care se poate emite actul administrativ de imputare.....	372
3) Angajamentul de plată.....	384
§5. Angajarea răspunderii patrimoniale a foștilor funcționari publici.....	385
§6. Răspunderea patrimonială a funcționarilor publici în ipoteza delegării și în cazul înlocuirii de funcționari.....	386
§7. Răspunderea patrimonială a funcționarilor de fapt.....	388
Secțiunea a 5-a. Particularități privind responsabilitatea patrimonială a secretarului general al unității administrativ-teritoriale.....	389
§1. O contrasemnătură care are natura juridică a unui aviz consultativ.....	389
§2. Exonerarea de răspundere a secretarului general.....	391

CAPITOLUL V Regimul procedural judiciar specific acțiunii în despăgubiri pentru repararea prejudiciilor materiale și/sau morale cauzate prin acte administrative ilegale.....	393
Secțiunea 1. Ipoteze legale.....	393
Secțiunea a 2-a. Principiul accesorialității acțiunii în despăgubiri față de acțiunea împotriva actului administrativ tipic ori asimilat – un principiu greșit înțeles?.....	394
§1. O certitudine și o dilemă.....	394
§2. Excepția de nelegalitate – instrument de dovedire a conduitei ilicite a administrației. Scurtă privire diacronică.....	396
§3. Sensul uitat al excepției de ilegalitate.....	398
§4. Scurte concluzii sau despre necesitatea constatării „ilegalității” actului administrativ.....	407
§5. Alte consecințe ale principiului accesorialității acțiunii în daune față de acțiunea în anularea actului administrativ.....	409
Secțiunea a 3-a. Acțiunea în despăgubiri și recursul administrativ prealabil.....	411
§1. Regula plângerii prelabile în contenciosul administrativ.....	411
§2. Problema recursului prealabil în ipoteza solicitării de despăgubiri.....	413
Secțiunea a 4-a. Posibilitatea formulării cererii în despăgubiri pe cale separată potrivit art. 19 LCA.....	416
§1. Premisă și un nou drept de opțiune al particularului.....	416
§2. Cine poate uza de acțiunea în despăgubiri statuată de art. 19 LCA.....	421
§3. Sfera de aplicare a art. 19 LCA.....	423
§4. Succinte concluzii unificatoare.....	424
Secțiunea a 5-a. Părțile în cadrul acțiunii în despăgubiri.....	425
§1. Calitatea de reclamant.....	426
§2. Un contencios subiectiv delegat.....	426
a) Acțiunea promovată de către Avocatul Poporului.....	427
b) Acțiunea promovată de către Ministerul Public.....	430
c) Acțiunea promovată de către organismele sociale interesate.....	432
§3. Calitatea de pârât.....	433

Secțiunea a 6-a. Termenele defipte de lege.....	437
§1. Ipoteza actului administrativ individual.....	437
§2. Ipoteza actului administrativ normativ.....	438
a) Regula imprescriptibilității acțiunii în anulare.....	438
b) Acțiunea în despăgubiri.....	441
Secțiunea a 7-a. Instanța competentă.....	442
Concluzii sau despre mitul autonomiei răspunderii administrativ-patrimoniale pentru daunele cauzate prin actele administrative ilegale.....	444
§1. Despre răspunderea patrimonială a statului și a administrației publice.....	444
§2. Despre autonomia răspunderii patrimoniale a administrației pentru daunele cauzate prin acte administrative ilegale.....	447
§3. Despre rolul dreptului.....	450
BIBLIOGRAFIE.....	452