

asupra utilizării banilor publici și formarea unei viziuni corecte asupra finanțelor publice.

Existența unui buget local care poate funcționa este punctul-cheie al autonomiei financiare. Distribuirea resurselor economice între unitățile locale trebuie supuse controlului permanent cu scopul de a adapta cheltuielile la venituri.

Alt fapt pozitiv în dezvoltarea autorităților administrației publice locale ar fi cooperarea între autoritățile locale care trebuie stimulată. Deja s-au făcut primii pași de a crea asociații ale autorităților locale, precum este Asociația Primarilor din Moldova, dar activitatea lor trebuie susținută pentru a crea o asociație puternică care ar putea garanta cu adevărat drepturile comunităților locale.

În esență, reforma administrației publice locale trebuie să reflecte interesul cetățeanului într-o viziune globală: economică, politică și socială.

Pentru țara noastră o explozie de experimente atât în sfera socială, economică, cât și în cea politică este o problemă majoră. După criteriile europene modelul de reformă se dezvoltă în "embrion" mai mult timp, adică până se coace. În cazul nostru "embrionul" se naște înainte de timp, adică infantil.

Cu toate acestea, mizăm pe un viitor stabil și sperăm că fiecare încercare de tip "no how" va fi cu succes. Prin prisma analizei reformelor precedente – de la declararea independenței Republicii Moldova și până în prezent, cu cea mai recentă lege a administrației publice, observăm o rotație ca în romanele ciclice: cu ce se începe piesa cu aceea se și termină. Să sperăm că aceasta nu va fi un sfârșit, ci un început mai bun. Or, de gradul dezvoltării social-economice a unității teritorial-administrative depinde și dezvoltarea social-economică a statului în ansamblu.

Generalizând cele expuse, menționăm că trecerea la o societate democratică poate avea succes numai dacă se reușește crearea unui sistem democratic și eficient la toate nivelurile de guvernare. Reforma în domeniul administrației publice este de o importanță majoră în acest sens și trebuie efectuată cât mai curând posibil și cu metodele disponibile cele mai bune, pentru un rezultat eficient.

REGLEMENTĂRI PRIVIND RĂSPUNDEREA MATERIALĂ A UNOR CATEGORII DE FUNCȚIONARI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Oleg RAILEAN

doctorand, Catedra Drept Procesual Civil (USM)

Cea mai mare și importantă parte din sarcinile ce revin administrației publice (sistemului administrației publice) se realizează prin personalul ei, constituit din funcționari sau agenți.

Funcționarii sunt încadrați într-o funcție publică, devenind respectiv "funcționari publici". "Funcționarul public" și "funcția publică" constituie elemente de bază ale oricărui serviciu public. Activitatea serviciului public este guvernată de un șir de principii, printre care se înscrie și principiul răspunderii personale a funcționarilor publici pentru executarea atribuțiilor de serviciu (art.4 alin.(1) pct.b) din Legea nr.443-XIII) [1].

O primă problemă care se impune a fi soluționată este cea de a determina măsura în care funcționarilor publici, în special funcționarilor publici din administrația publică, li se aplică legislația muncii, mai cu seamă normele juridice care reglementează răspunderea lor materială.

În general, în literatura de specialitate sunt exprimate opinii controversate privind natura juridică a raporturilor funcționarilor publici cu instituțiile și autoritățile din care fac parte. Astfel, într-o opinie s-a afirmat că "actul de numire într-o funcție publică... generează exclusiv raporturi administrative, de subordonare, care astfel exclud, prin ipoteză, caracterul lor contractual" [2]. În sens opus se susține că "deși funcționarul își desfășoară activitatea în temeiul unui raport de serviciu, și nu în baza unui contract individual de muncă, după natura sa juridică acest raport logic, metodologic și juridic este o componentă de bază a dreptului (legislației) muncii" [3]. În același sens, "raporturile juridice în discuție au o natură contractuală și, *lato sensu*, s-ar putea discuta chiar despre existența unui contract individual de muncă" [4]; raporturile de serviciu ale func-

ționarilor publici sunt raporturi juridice tipice de muncă ..., constatându-se că, din punct de vedere semantic există sinonimie între noțiunea "raporturi de serviciu" și cea de "raporturi de muncă" [5].

Ținând cont de opiniile exprimate și de caracterul năimit al muncii prestate de funcționarul public în cadrul serviciului public, raporturile apărute urmează a fi atribuite la obiectul de reglementare a dreptului muncii.

Din moment ce legislația specială ce reglementează statutul funcționarului public nu conține prevederi exprese privind limitarea sau excluderea aplicării instituției răspunderii materiale a părților raportului juridic de muncă, normele acestei instituții vor fi antrenate pentru a reglementa repararea de către funcționar a prejudiciului material cauzat serviciului public în exercitarea obligațiilor sale de serviciu (de muncă). Vine să confirme această teză art.30 al Legii nr.443-XIII din 04.05.95, care stabilește că "funcționarii pot fi trași la răspundere disciplinară, *materială* (cursivul ne aparține - n.n.), administrativă sau penală numai în temeiul și în modul stabilit de legislație".

Tradițional, sintagma "răspunderea materială" este utilizată pentru a indica asupra existenței unei forme distincte a răspunderii juridice (răspunderea materială a părților raportului juridic de muncă), determinată de existența raportului juridic de muncă.

Temeiul răspunderii materiale este delictul de muncă cu caracter patrimonial privit ca ansamblu de elemente (condiții) care caracterizează componența delictului. Aceste elemente sunt:

1. **Subiectul** răspunderii materiale - funcționarul public, adică persoana care ocupă funcție de stat în cadrul administrației publice și care dispune de ranguri și grade, stabilite în conformitate cu principiile Legii privind serviciul public, nr.443-XIII din 04.05.1995. Ocuparea funcțiilor publice are loc prin angajare, numire, alegere și concurs.

De aceea, subiect al răspunderii materiale este funcționarul public, indiferent de tipul contractului individual de muncă: pe durată, pe durată nedeterminată, contract individual de muncă cu timp parțial și indiferent de faptul dacă este el debutant (timp de un an de la data încadrării) sau funcționar public definitiv. De asemenea, poartă

răspundere materială și funcționarii publici delegați și detașați. Însă schema răspunderii este diferită. În cazul delegării, răspunderea materială va fi antrenată de fiecare dată față de organul administrației publice care l-a delegat. Iar în cazul detașării funcționarul va răspunde material față de unitatea (organul administrației publice) cesionară.

Calitatea unui subiect special al răspunderii materiale se atribuie funcționarilor publici care au încheiat un contract de răspundere materială deplină (art.338 alin.(1) din Codul muncii al Republicii Moldova).

2. Alt element al delictului de muncă este **obiectul**, privit ca ansamblul raporturilor de muncă, iar în calitate de obiect nemijlocit sunt recunoscute patrimoniul, drepturile patrimoniale și nepatrimoniale care aparțin organelor administrației publice cu drept de proprietate sau în baza unui alt drept real.

Menționăm că tipul și natura obiectelor materiale prejudiciate nu au nici o importanță la antrenarea răspunderii materiale a funcționarului, cu excepția cauzării unui prejudiciu prin lipsă, distrugere sau deteriorare intenționată a materialelor, semifabricatelor, produselor (producției), inclusiv în timpul fabricării lor, precum și a instrumentelor, aparatelor de măsurat, tehnicii de calcul, echipamentului de protecție și a altor obiecte pe care unitatea le-a eliberat salariatului în folosință (art.338, alin.(1) pct.e) CM RM). În acest caz, funcționarul poartă o răspundere materială deplină.

3. **Latura obiectivă**. Semnele laturii obiective (*fapta ilicită și personală a funcționarului săvârșită în legătură cu munca (serviciul) său: prejudiciul; raportul de cauzalitate între fapta ilicită și prejudiciu*) împreună cu latura subiectivă (vinovăția) constituie condițiile răspunderii materiale. La art.328 alin.(1) CM RM acestea sunt doar enumerate, fără însă a le numi ca fiind atare condiții.

4. **Latura subiectivă** are ca element vinovăția (culpa) funcționarului, fiind elementul subiectiv al răspunderii. În dreptul muncii nu se face nici o distincție: răspunderea materială este angajată în egală măsură pentru toate formele (intenție, imprudență) și gradele vinovăției - foarte ușoară, ușoară sau gravă. Constatăm, însă, existența unor excepții. Astfel, prezența intenției determină răspunde-

rea materială deplină a funcționarului în următoarele cazuri: 1) prejudiciul a fost cauzat în urma acțiunilor sale culpabile intenționate, stabilite prin hotărârea judecătorească (art.338 alin.1 pct.c) CM RM). Menționăm că nu va răspunde material, ci civil delictual, solidar cu organul administrației publice, persoana cu funcție de răspundere care a emis un act administrativ ilegal sau care nu a soluționat în termen legal o cerere și a cauzat, prin această faptă, unui terț un prejudiciu, intenționat sau datorită culpei sale grave (art.1404 alin.(1) din Codul civil al Republicii Moldova). Lipsa intenției sau a culpei grave a persoanei cu funcție de răspundere va antrena în acest caz răspunderea materială în ordine de regres față de organul administrației publice; 2) prejudiciul a fost cauzat prin lipsă, distrugere sau deteriorare intenționată a materialelor... (art.338 alin.(1) pct.e) CM RM).

Sarcina dovedirii culpei revine angajatorului. Deci, regula generală este că funcționarul se bucură de prezumția nevinovăției, până nu va fi dovedit contrariul. Angajatorul însă este obligat să dovedească cuantumul prejudiciului material care a fost cauzat.

Prezența celor patru elemente (obiectul, latura obiectivă, subiectul, latura subiectivă) dă angajatorului dreptul de a face operante normele răspunderii materiale, care, conform regulii generale, este limitată în mărimea unui salariu mediu lunar.

Răspunderea materială va fi limitată și atunci când funcționarul a cauzat un prejudiciu prin lipsă, distrugere sau deteriorare din imprudență a materialelor..., or intenția va antrena o răspundere materială deplină conform art.338 alin.(1) pct.e) CM RM). Ca excepție, răspunderea materială deplină va fi doar în cazurile expres prevăzute în art.338 al Codului Muncii.

Unele dintre cazurile răspunderii materiale depline au fost deja menționate, vom enumera celelalte: când prejudiciul a fost cauzat de un funcționar aflat în stare de ebrietate alcoolică, narcotică sau toxică, stabilită în modul prevăzut la art.76 lit.k) și la art.338 alin.(1) pct.d) CM RM; când, în conformitate cu legislația în vigoare, salariatului îi revine răspunderea materială deplină pentru prejudiciul cauzat angajatorului în timpul îndeplinirii obligațiilor de muncă (serviciu); când prejudiciul a fost cauzat în afara exercițiului funcțiunii.

O altă problemă care se pune a fi rezolvată este cea privind repararea prejudiciului material. În acest sens, organul administrației publice, până la emiterea ordinului (dispoziției, deciziei, hotărârii) privind repararea prejudiciului material cauzat de funcționarul public, este obligat să efectueze o anchetă de serviciu (având dreptul să creeze o comisie cu participarea specialiștilor în materie), pentru stabilirea mărimii prejudiciului material pricinuit și a cauzelor apariției ei (la stabilirea cauzei se cere obligatoriu solicitarea unei explicații în scris de la funcționar, iar refuzul de a o prezenta se consemnează într-un proces verbal semnat de câte un reprezentant al organului administrației publice și, respectiv, de un reprezentant al funcționarilor publici). Funcționarul are dreptul să ia cunoștință de toate materialele acumulate în procesul anchetei de serviciu.

Funcționarul vinovat de cauzarea unui prejudiciu material îl poate repara benevol, integral sau parțial. Dacă funcționarul refuză repararea benevolă, organul administrației publice emite, în termen de cel mult o luna din ziua stabilirii mărimii prejudiciului, un ordin (dispoziție, decizie, hotărâre) prin care se reține din salariul funcționarului suma prejudiciului material ce nu depășește salariul mediu lunar al lui. Această modalitate se aplică și atunci când funcționarul poartă o răspundere materială deplină, iar prejudiciul efectiv (real) nu depășește salariul mediu lunar al lui.

Dacă suma prejudiciului material ce urmează a fi reținută de la funcționar depășește salariul mediu lunar și funcționarul nu este de acord să-l repare benevol sau dacă a fost depășit termenul de o lună, reținerea se efectuează conform hotărârii (deciziei) instanței de judecată.

Note:

1. Legea Republicii Moldova privind serviciul public, nr.443-XIII din 04.05.95 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - 1995. - Nr.61.
2. Valentin Prisăcaru. Tratat de drept administrativ român. Partea Generală. - București: Lumina Lex, 1992, p.166-167, 183-184.
3. Șerban Beligrădeanu. Considerații teoretice și practice în legătura cu Legea nr.188/1999 privind statutul funcționarilor publici // Dreptul. - 2000. - Nr.2. - P.6.
4. Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea. Dreptul muncii. - București: ALL Beck, 2000, p.21.
5. Alexandru Țiclea, Constantin Tufan. Dreptul muncii. - București: Global Lex, 2001, p.657.