

ASPECTE TEORETICE CONCEPTUALE PRIVIND PARTICULARITĂȚILE RĂSPUNDERII JURIDICE PENALE ALE ALEȘILOR LOCALI

Andrei SMOCHINĂ, doctor habilitat în științe juridice, profesor universitar (ORCID: 0000-0002-9010-3489)
Mihnea Alexandru CERCHEZ, doctorand

CONCEPTUAL THEORETICAL ASPECTS OF THE PARTICULARITIES OF CRIMINAL LEGAL LIABILITY OF LOCAL ELECTED OFFICIALS

The purpose of this paper is to investigate the responsibility of the local elected officials, from a criminal perspective, for the crimes committed in the exercise of their duties in the light of the legislative transformations in Romania and the Republic of Moldova. Currently, the criminal jurisprudence shows that the most common crimes committed by local elected officials are corruption offenses, service offenses, false offenses, offenses governed by labor law and public service but also offenses against the European Union's financial interests.

Keywords: *legal liability, responsibility, criminal liability, criminal sanction, wrongful act.*

Prezenta lucrare are ca scop cercetarea răspunderii aleșilor locali, din perspectiva penală, pentru infracțiunile săvârșite în exercitarea atribuțiilor de serviciu în lumina transformărilor legislative din România și Republica Moldova. În prezent, jurisprudența în materie penală învederează faptul că cele mai frecvente infracțiuni săvârșite de către aleșii locali sunt infracțiunile de corupție, infracțiunile de serviciu, infracțiunile de fals, infracțiunile reglementate de legislația muncii și a funcției publice dar și infracțiunile împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene.

Cuvinte-cheie: *răspundere juridică, responsabilitate, răspundere penală, sancțiune penală, faptă ilicită.*

Introducere

Răspunderea juridică penală a aleșilor reprezintă o formă particulară a răspunderii juridice penale care constă într-un ansamblu de drepturi și obligații instituite prin norme juridice și care se angajează urmarea săvârșirii unor fapte ilicite prin care se aduc atingere dispozițiilor legale relative la statutul acestora în administrația publică centrală sau locală și care reprezintă temeiul aplicării unor sancțiuni specifice.¹ Infracționalitatea în rândul aleșilor reprezintă, actualmente, un fenomen cu o amplă răspândire și, totodată, o reală problemă cu care se confruntă autoritățile judiciare, atât din perspectiva complexității fenomenului dar și a pericolului social pe care îl reprezintă, raportat la consecințele negative generate la nivelul societății, în ansamblu.²

1 Pupăzan C.G. Răspunderea penală a aleșilor. București: Hamangiu, 2016, p.25.

2 Idem, p.42.

Aleșii, fie locali, fie naționali, răspund din perspectivă penală pentru infracțiunile săvârșite în exercitarea atribuțiilor de serviciu, infracțiuni care acoperă un spectru foarte larg de domenii, societatea, în ansamblul ei și administrația publică, în special, confruntându-se cu o situație alarmantă.

Jurisprudența în materie penală învederează faptul că cele mai frecvente infracțiuni săvârșite de către aleșii locali sunt infracțiunile de corupție, infracțiunile de serviciu, infracțiunile de fals, infracțiunile reglementate de legislația muncii și a funcției publice dar și infracțiunile împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene. În practica judiciară întâlnim și alte infracțiuni săvârșite, mai rar, de către aleși precum deturarea de fonduri, delapidarea, sustragerea și distrugerea de înscrisuri, sau infracțiuni care aduc atingere unor relații privind conviețuirea socială, cum ar fi împiedicarea exercitării libertății religioase, incitarea la ură sau discriminare, acestea din urmă fiind săvârșite, cu precădere, de către aleșii aparținând minorităților naționale.

Literatura de specialitate face trimitere la o multitudine de factori determinanți, fiind identificate cauze de natură juridică precum reglementări juridice incomplete, instabilitatea legislativă sau necorelările între normele juridice, cauze de natură administrativă, respectiv lipsa de profesionalism a aleșilor sau gradul ridicat de birocrație, cauze de natură politică cum ar fi dezincriminarea unor infracțiuni de corupție, dar și cauze de natură socio-economică, respectiv aspirațiile la bunăstare sau inegalitatea socială.³

Activitatea infracțională a aleșilor afectează grav bunul mers al administrației publice, prin punerea în pericol a stabilității organizaționale a instituțiilor și autorităților publice, prin subminarea principiilor de bună administrare, echitate și justiție socială, prin generalizarea fenomenului corupției și, nu în ultimul rând, prin erodarea încrederii cetățenilor în factorii de decizie din sfera administrației publice. Totodată, impactul negativ al activității infracționale a aleșilor vizează și sectorul socio-economic, generând astfel neîncrederea investitorilor în buna credință și capacitatea autorităților publice de a asigura un climat social și economic stabil, integru și eficient.

Răspunderea penală a aleșilor locali

Aleșii locali sunt persoane investite de lege cu prerogative de putere publică, activitatea acestora desfășurându-se cu respectarea limitelor instituite de lege, a căror încălcare duce la exces de putere, fiind create astfel premisele angajării răspunderii penale. În doctrina juridică, există studii care tratează cauzele infracționalității în rândul aleșilor locali, în special al celor cu funcții de execuție, precum primarii, și care vizează, cu precădere, conceptul de corupție, concept amplu analizat în doctrină.⁴

În acord cu dispozițiile Constituției României „autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locala în comune și orașe sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii“. La nivelul unităților administrativ-teritoriale,

3 Danileț C. Corupția și anticorupția în sistemul juridic. București: CH Bech, 2009, p.38-39.

4 Idem, p.41-54.

regăsim din punct de vedere al structurii, un organ colegial, reprezentat de consiliul local, cu rol deliberativ și un organ unipersonal, reprezentat de primar, cu rol executiv. Instituțiile primarului, președintelui consiliului județean, a viceprimarului și a vicepreședintelui consiliului județean sunt instituții fundamentale care și-au pus amprenta pe administrația publică românească, iar persoanele care ocupă aceste funcții își asumă, din momentul primirii mandatului, o mare responsabilitate, atât față de cetățeni, cât și față de statul pe care îl reprezintă.

Răspunderea penală a primarului. Primarul reprezintă autoritatea executivă prin intermediul căreia se realizează autonomia locală, aleasă pe baza scrutinului uninominal de către cetățenii cu drept de vot, bucurându-se astfel de legitimitate ridicată la nivelul unității administrativ-teritoriale, dar și de numeroase prerogative menite să asigure realizarea obiectivelor mandatului, respectiv satisfacerea intereselor cetățenilor la nivel local.

Din perspectiva dispozițiilor legii fundamentale conform căroră „administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice”,⁵ primarul reprezintă o autoritate administrativă autonomă legal investită cu o competență necesară rezolvării treburilor publice din unitățile administrativ-teritoriale.⁶ Primarul, deși se bucură de o paletă largă de atribuții, puse la dispoziție de legiuitor în vederea realizării obiectivelor mandatului și care relevă importanța acestei funcții în administrația publică locală, reprezintă doar o componentă a structurii dualiste de conducere a unității administrativ-teritoriale.⁷ Legiuitorul instituie, pe cale de consecință, un organ deliberativ de conducere, respectiv consiliul local, în vederea configurării mecanismului de luare a deciziilor la nivel deliberativ-executiv, cu rol esențial pentru funcționarea eficientă a comunității locale. Primarul, în calitate de șef al administrației publice locale, în acord cu dispozițiile constituționale și, totodată, cu dispozițiile legilor speciale din sfera administrației publice are în subordine un aparat de specialitate structurat pe compartimente, ordonate pe domenii de activitate, conform specificului și interesului local și în cadrul căroră își desfășoară activitatea atât funcționari publici, de conducere sau de execuție, cu atribuții de putere publică, cât și personal contractual pentru realizarea sarcinilor administrativ-gospodărești.

Din perspectiva legislației administrative, aparatul de specialitate al primarului are o denumire specifică — instituția primăriei,⁸ instituție la nivelul căreia, primarul este organul de conducere, acționând ca un veritabil angajator, având toate drepturile și obligațiile corelate decurgând dintr-o astfel de funcție.⁹ Raportat la dispozițiile

5 Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

6 Popa E. Mari instituții ale dreptului administrativ. București: Lumina Lex, 2002, p.135.

7 Pupăzan C.G. Răspunderea penală a aleșilor. București: Hamangiu, 2016, p.42.

8 Legea administrației publice locale, nr. 215 din 23 aprilie 2001. În: Monitorul Oficial al României, 1 martie 2016, nr.156.

9 Legea dialogului social, nr.62, din 10 mai 2011. În: Monitorul Oficial al României, 30.05.2012, nr.365.

art. 1 lit. e) din Legea dialogului social, conform căroră prin angajator se înțelege „persoana fizică sau juridică ce poate, potrivit legii, să angajeze forța de muncă pe bază de contract individual de muncă ori raport de serviciu“, putem concluziona în sensul că unitățile administrativ-teritoriale, persoane juridice de drept public, prin primar, pot încadra funcționari publici și angaja salariați. Din această perspectivă, primarul are sarcina de a respecta dispozițiile legislației muncii, de a asigura eficiența și corecta gestiune a resursei umane dar și atributul de a supraveghea ca activitatea din cadrul autorității administrației publice să se desfășoare conform dispozițiilor legale, motiv pentru care are obligația de a sesiza organele penale competente cu privire la orice faptă săvârșită de către funcționarii publici sau de către salariații aflați în subordinea sa, în legătura cu serviciul public local și care întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni.

Codul penal incriminează prin dispozițiile art. 267 infracțiunea de omisiune a sesizării astfel „funcționarul public care, luând cunoștință de săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală în legătură cu serviciul în cadrul căruia își îndeplinește sarcinile, omite sesizarea de îndată a organelor de urmărire penală se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă.“ Conform aliniatului (2) al aceluiași articol „când fapta este săvârșită din culpă, pedeapsa este închisoarea de la 3 luni la un an sau amenda“.¹⁰

Activitatea infracțională a primarului, în calitate de conducător al instituției primăriei, se poate materializa sub mai multe forme: prin nerespectarea regimului incompatibilităților sau a conflitelor de interese în exercitarea mandatului, prin încălcarea regulilor disciplinei fiscale, prin încălcarea drepturilor angajaților urmarea nerespectării hotărârilor judecătorești definitive, prin îngrădirea drepturilor sindicale sau a dreptului la grevă, ori prin neluarea măsurilor necesare pentru garantarea sănătății și securității muncii a funcționarilor publici sau a angajaților, aceste fapte urmând să fie analizate raportat la modul în care sunt incriminate în alte ramuri de drept, dar și de specificul lor, în ipoteza în care sunt săvârșite de către primarul angajator, în calitate de subiect activ al infracțiunii.¹¹

Astfel, Codul penal sancționează, prin raportare la legislația muncii, fapta angajatorului de a nu pune în executare hotărârile judecătorești definitive privind plata salariilor și reintegrarea în muncă a salariaților sau de a nu permite organelor competente să își îndeplinească atribuțiile legale de control,¹² Conform dispozițiilor art. 287 alin. 1 lit. (d) și (e) Cod penal care incriminează nerespectarea hotărârilor judecătorești, constituie infracțiuni următoarele fapte: neexecutarea hotărârii judecătorești prin care s-a dispus reintegrarea în muncă a unui salariat și neexecutarea hotărârii judecătorești privind plata salariilor în termen de 15 zile de la data cererii

10 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

11 Pupăzan C.G., op.cit., p.48

12 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

de executare adresate angajatorului de către partea interesată. Primarul, în calitate de conducător al instituției primăriei, calitate în care acesta emite dispoziții de numire a funcționarilor publici, respectiv semnează contractele individuale de muncă ale salariaților din aparatul de specialitate, este subiect activ al infracțiunii reglementate prin dispozițiile art. 287 alin. 1 lit. (d) și (e) Cod penal, în ipoteza refuzului de a îndeplini o astfel de obligație, respectiv de punere în executare a hotărârii judecătorești prin care s-a dispus reintegrarea în muncă a unui salariat, respectiv a hotărârii judecătorești privind plata salariilor în termen de 15 zile de la data cererii de executare adresate angajatorului de către partea interesată.¹³

În materia relațiilor de muncă, în vederea ocrotirii relațiilor sociale referitoare la buna desfășurare a raporturilor individuale și colective de muncă, este relevantă și infracțiunea incriminată prin dispozițiile art. 264 alin.(2) și (3) Codul Muncii conform cărora constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la o luna la un an sau cu amenda penală „fapta persoanei care, în mod repetat, stabilește pentru salariații încadrați în baza contractului individual de muncă salarii sub nivelul salariului minim brut pe țară prevăzut de lege”.¹⁴ Cu aceeași pedeapsă se sancționează și infracțiunea constând în refuzul nejustificat al unei persoane de a prezenta organelor competente documentele legale, în scopul împiedicării verificărilor privitoare la aplicarea reglementarilor generale și speciale în domeniul relațiilor de muncă, securității și sănătății în muncă, în termen de cel mult 15 zile de la primirea celei de-a doua solicitări, dar și infracțiunea constând în împiedicarea sub orice formă a organelor competente de a intra, în condițiile prevăzute de lege, în sedii, incinte, spații, terenuri sau mijloace de transport pe care angajatorul le folosește în realizarea activității lui profesionale, pentru a efectua verificări privitoare la aplicarea reglementărilor generale și speciale în domeniul relațiilor de muncă, securității și sănătății în muncă.¹⁵

Primarul, raportat la calitatea de conducător al instituției publice, este subiect activ al acestor infracțiuni, întrucât modalitatea de organizare a activității în instituția primăriei intră în sfera lui de competență, asigurând, prin intermediul șefilor compartimentelor de specialitate din cadrul aparatului propriu de lucru, cadrul optim realizării controlului, permițând astfel inspectorilor de muncă accesul în instituție, sau la documentele sau actele juridice care fac obiectul controlului.

Activitatea de control a organelor competente din cadrul Inspecției Muncii vizează și modul în care este respectată legislația referitoare la securitatea și sănătatea în muncă la nivelul autorității publice, inspectorii de muncă fiind obligați să înștiințeze organele competente în ipoteza în care constată încălcări ale legislației referitoare la securitatea și sănătatea în muncă și care întrunesc elementele constitutive ale unei infracțiuni. Conform dispozițiilor art. 349 aliniat (1) Cod penal „neluarea vreuniei

13 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

14 Codul muncii al României, republicat, nr.53 din 24 ianuarie 2003. În: Monitorul Oficial al României, 18.05.2011, nr.345.

15 Ibidem.

dintre măsurile legale de securitate și sănătate în muncă de către persoana care avea îndatorirea de a lua aceste măsuri, dacă se creează un pericol iminent de producere a unui accident de muncă sau de îmbolnăvire profesională, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă¹⁶, iar conform aliniatului (2) „fapta prevăzută în alin. (1) săvârșită din culpă se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă”.¹⁶ Asigurarea securității și sănătății în materia relațiilor de muncă revine angajatorului, respectiv primarului unității administrativ-teritoriale, acesta având astfel calitatea de subiect activ al infracțiunii incriminate prin dispozițiile art. 349 Cod penal.

Protecția salariaților și a funcționarilor publici implică și garantarea drepturilor sindicale, în special a dreptului la grevă, drept consacrat prin dispozițiilor art. 43 alin. (1) din Constituția României,¹⁷ ale art. 233 Codul Muncii,¹⁸ ale art. 181 din Legea nr. 62/2011 a dialogului social, dar și prin dispozițiile art. 30 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul Funcționarilor publici.¹⁹ Garantarea drepturilor sindicale se realizează atât prin reglementarea unor măsuri active de ocrotire dar și prin incriminarea faptelor care tind la împiedicarea sau limitarea exercitării acestor drepturi.

Astfel, conform dispozițiilor art. 218 alin. (1) din Legea nr. 62/2011 a dialogului social „constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 2 ani sau cu amendă de la 20.000 lei la 50.000 lei fapta persoanei care, prin amenințări ori prin violențe, împiedică ori obligă un angajat sau un grup de angajați să participe la grevă ori să muncească în timpul grevei”, iar potrivit alin. 2 al aceluiași articol „condiționarea sau constrângerea, în orice mod, având ca scop limitarea exercitării atribuțiilor funcției membrilor aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă”.²⁰ Legiuitorul, inscriminând aceste infracțiuni, tinde la realizarea intereselor profesionale, economice sau sociale ale tuturor persoanelor care, în calitate de angajați, sunt părți în raporturile juridice de muncă și, totodată, pentru asigurarea echilibrului de forțe între partenerii dialogului social. Partenerii dialogului social sunt, la nivelul instituției primăriei, funcționarii publicii, respectiv salariații reprezentați prin sindicate și unitatea administrativ-teritorială, reprezentată prin primar, căruia îi revind toate drepturile și obligațiile consacrate de lege, în calitate de parte a raportului de dialog social. Primarul, în calitate de șef al aparatului de specialitate, poate fi subiect activ al infracțiunilor incriminate prin dispozițiile Le-

16 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

17 Constituția României. În: Monitorul Oficial al României. 31.10.2003, nr.767.

18 Codul muncii al României, republicat, nr.53 din 24 ianuarie 2003. În: Monitorul Oficial al României, 18.05.2011, nr.345.

19 Legea nr. 188/1999 privind Statutul Funcționarilor publici, republicată. În: Monitorul Oficial al României, 29.05.2007, nr.365.

20 Legea dialogului social, nr.62, din 10 mai 2011. În: Monitorul Oficial al României, 30.05.2012, nr.365.

gii nr. 62/2011 a dialogului social, având puterea de a limita respectivele drepturi instituite prin legislația muncii, în condițiile instituite prin norma de incriminare.²¹

Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale reglementează două dintre principalele funcții ale primarului, respectiv funcția de ordonator principal de credite al bugetului local și funcția de administrator al patrimoniului colectivității locale, în virtutea cărora primarului îi incumbă obligația de a respecta, dar și de a asigura respectarea disciplinei fiscale în vigoare la nivelul unității administrativ-teritoriale pe care o conduce, luând măsuri pentru combaterea fenomenului infracțional în materie financiar-fiscală dar și asigurarea evidențierii, inventarierii și controlului serviciilor publice și a patrimoniului privat și public al unității administrativ-teritoriale, conform dispozițiilor legale.²² Îndeplinirea atribuțiilor legale de către primar, raportat și la calitatea sa de autoritate autonomă a administrației publice locale, nesubordonată ierarhic, sunt garantate de incriminările consacrate prin dispozițiile Codului penal, dar și prin dispozițiile legilor speciale, precum dispozițiile Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale,²³ dispozițiile Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României,²⁴ autoritate publică autonomă, organizată sub tutela Parlamentului României, care are atribuții relativ la modul de formare, de administrare și de întebuințare a resurselor financiare și materiale ale statului și ale sectorului public, inclusiv ale unităților administrativ-teritoriale.

Activitatea de control a Curții de Conturi urmărește constatarea abaterilor de la legalitate și regularitate, care au generat producerea de prejudicii unității administrativ-teritoriale, dar și luarea măsurilor în vederea recuperării prejudiciilor cauzate, acest ultim aspect văzându-l pe conducătorul instituției publice, căruia îi incumbă obligația de a lua măsurile legale necesare pentru restabilirea legalității și acoperirii prejudiciilor cauzate statului, în caz contrar, angajându-se răspunderea penală a acestuia. Astfel, conform dispozițiilor art. 64 alin. (1) din Legea 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României „nerecuperarea prejudiciilor, ca urmare a nedispunerii și a neurmăririi de conducerea entității a măsurilor transmise de Curtea de Conturi, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă. Dacă fapta prevăzută la alin. (1) a fost săvârșită din culpă, pedeapsa este amendă”.²⁵ Subiectul activ al acestei infracțiuni, a cărei incriminare tinde la apărarea relațiilor sociale privind corecta gestiune și administrare a finanțelor publice locale dar și a patrimoniului unității

21 Legea dialogului social, nr.62, din 10 mai 2011. În: Monitorul Oficial al României, 30.05.2012, nr.365.

22 Legea administrației publice locale, nr. 215 din 23 aprilie 2001. În: Monitorul Oficial al României, 1 martie 2016, nr.156.

23 Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale din 29 iunie 2006. În: Monitorul Oficial al României, 18 iunie 2006, nr.618.

24 Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României . În: Monitorul Oficial al României, 3 aprilie 2014, nr.238.

25 Ibidem

administrativ-teritoriale, este unul calificat, respectiv primarul unității administrativ-teritoriale, organ executiv de conducere al acesteia, ori de câte ori acesta nu a dispus și nu a urmărit realizarea tuturor măsurilor legale dispuse de către organul de control, acțiuni care pot fi săvârșite cu intenție sau din culpă.

Infracțiunile contra patrimoniului și de serviciu consacrate în Codul penal precum gestiunea frauduloasă incriminată prin dispozițiile art. 242 Cod penal, delapidarea incriminată prin dispozițiile art. 295 Cod penal și deturnarea de fonduri incriminată prin dispozițiile art. 307 Cod penal au implicații directe relativ la modul de administrare a fondurilor publice și de gestiune a patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, conținutul acestor infracțiuni putând fi adaptat specificului relațiilor sociale privind patrimoniul și bugetul autorităților publice locale²⁶. Subiectul activ al acestor infracțiuni este unul calificat în persoana primarului căruia îi incumbă, la nivelul structurii executive a unității administrativ-teritoriale atribuții privind administrarea patrimoniului și atribuții privind bugetul local și serviciile publice asigurate cetățenilor concretizate în întocmirea bugetului local, a contului de încheiere a exercițiului bugetar, administrarea serviciilor publice, contractarea de împrumuturi, încheierea de contracte administrative, în vederea valorificării bunurilor aparținând domeniului public sau privat al statului, prin concesionarea, închirierea sau vânzarea acestora.

Totodată, Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale incriminează prin dispozițiile sale o altă infracțiune contra patrimoniului care vizează direct bugetul local. Astfel, potrivit dispozițiilor art 77 din legea specială sus menționată, constituie infracțiuni următoarele fapte: angajarea, ordonanțarea și efectuarea de plăți peste limitele maxime ale sumelor aprobate la partea de cheltuieli, prin bugetele prevăzute de lege (bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor și municipiului București; bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale, după caz; bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; bugetele împrumuturilor externe și interne, pentru care rambursarea, plata dobânzilor, comisioanelor, spezelor și a altor costuri se asigură din bugetele locale și care provin din: împrumuturi externe contractate de stat și subîmprumutate autorităților administrației publice locale și/sau agenților economici și serviciilor publice din subordinea acestora; împrumuturi contractate de autoritățile administrației publice locale și garantate de stat; împrumuturi externe și/sau interne contractate sau garantate de autoritățile administrației publice locale; bugetul fondurilor externe nerambursabile); angajarea cheltuielilor din bugetele prevăzute de lege peste limita creditelor bugetare aprobate; exercitarea oricăror atribuții cu implicații financiare pe toată perioada gestionării situației de insolvență, conform prevederilor art. 75 alin. (11)-(13), de către ordonatorul principal de credite sau de către autoritatea deliberativă a unității administrativ-teritoriale aflate în procedură de insolvență.

26 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

Subiectul activ al acestor infracțiuni este unul calificat în persoana ordonatorului de credite a bugetelor prevăzute de art. 1 alin. (2) din legea specială, respectiv a bugetelor comunelor, orașelor sau municipiilor, calitate pe care o deține primarul sau a bugetelor județene, caz în care această calitate o deține președintele consiliului județean.

Ocrotirea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale reclamă și corecta înregistrare și evidențiere a bunurilor, obiect al proprietății publice și private, dar și a drepturilor și obligațiilor cu valoare patrimonială, obiectiv realizat printr-o activitate specializată denumită contabilitate publică, activitate care, conform dispozițiilor legii contabilității, implică evaluarea, măsurarea, gestiunea și controlul activelor, datoriilor și capitalurilor proprii²⁷. În ceea ce privește răspunderea pentru organizarea și conducerea contabilității, aceasta incumbă primarului care are obligația de a lua toate măsurile în vederea organizării unui compartiment financiar-contabil, la nivelul unității administrativ-teritoriale, capabil să asigure serviciul contabil.

Actualmente, relațiile sociale privind corecta desfășurare a activităților privind întocmirea și păstrarea documentelor contabile, sunt ocrotite prin Codul penal care incriminează prin dispozițiile art. 321 infracțiunea de fals intelectual în capitolul destinat infracțiunilor de fals în înscrisuri. Infracțiunea de fals intelectual se particularizează atât din perspectiva obiectului, dar și din perspectiva subiectului activ sau pasiv. Subiectul activ al infracțiunii de fals intelectual este unul calificat prin calitatea de funcționar public pe care o deține persoana care are ca atribuții de serviciu și ținerea corectă a evidenței contabile. În cadrul instituției primăriei pot avea calitatea de subiect activ, funcționarii publici cu atribuții de conducere, conducători ai compartimentelor de specialitate din cadrul primăriei, respectiv directorul economic sau contabilul-șef, ca autori unici. Totodată, aceștia pot săvârși fapta de fals intelectual, în coautorat cu funcționarii publici din subordine care au participat la săvârșirea faptei, în mod nemijlocit. Primarul nu poate avea calitatea de *autor* al acestei infracțiuni, întrucât realizarea activității contabile reclamă o pregătire de specialitate, condiție îndeplinită doar de către funcționarii publici din cadrul compartimentului de specialitate, dar poate participa la săvârșirea infracțiunii doar în calitate de instigator sau complice, conform dispozițiilor Codului penal.

Totodată, în vederea prevenirii conflictelor de interese în exercitarea demnităților sau a funcțiilor publice, dar și în vederea consolidării încrederii cetățenilor în autoritatea statului, au fost adoptate o serie de reglementări adaptate la specificul relațiilor sociale privind prestigiul demnității și funcției publice, particularizate pe categorii de persoane ce ocupă demnități și funcții publice, fiind vizați și aleșii locali. Prin trimitere la calitatea de primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean, consilier local sau județean, au fost stipulate dispoziții menite să reglementeze regimul conflictelor de interese în actele normative din materia administrației publice,

²⁷ Legea contabilității, nr.82 din 24 decembrie 1991. În: Monitorul Oficial al României, 18.06.2008, nr.454.

în acest sens fiind dispozițiile art. 46 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale²⁸ și dispozițiile art.74-83 din Legea 393/2004 privind Statutul aleșilor locali²⁹. Totodată, Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției³⁰ a avut un real impact în ceea ce privește consolidarea cadrului legislativ privind preîntâmpinarea conflictelor de interese în exercitarea demnităților și funcțiilor publice, întregul proces legislativ culminând cu adoptarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Integritate, autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, aflată sub coordonarea și supravegherea Parlamentului României, având ca principal obiectiv inspectarea modului în care sunt respectate dispozițiile legale privind regimul incompatibilităților și a conflictelor de interese.³¹

Din perspectiva răspunderii penale, în legislația actuală, este reglementată infracțiunea de conflict de interese prin dispozițiile art. 301 Cod penal conform căroră „fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a îndeplinit un act ori a participat la luarea unei decizii prin care s-a obținut, direct sau indirect, un folos patrimonial, pentru sine, pentru soțul său, pentru o rudă ori pentru un afin până la gradul II inclusiv sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de foloase de orice natură, se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică.³² Subiectul activ al infracțiunii este unul calificat, funcționarul public, care poate fi analizat sub două aspecte: funcționarul public de conducere sau de execuție în accepțiunea Statutului funcționarilor publici sau alesul local. Primarul, poate savârși infracțiunea în calitate de autor, în ipoteza îndeplinirii unui act corespunzător calității sale de organ unipersonal de conducere precum emiterea unei dispoziții, semnarea unui contract administrativ de închiriere, concesiune, prestări servicii, în numele unității administrativ-teritoriale cu aprobarea consiliului local, realizând direct sau indirect un folos patrimonial pentru sine, pentru soțul său, pentru o rudă ori pentru un afin până la gradul II inclusiv sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori be-

28 Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale. În: Monitorul Oficial al României, 20.02.2007, nr.123.

29 Legea 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. În: Monitorul Oficial al României, nr. 912 din 7 octombrie 2004.

30 Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. În: Monitorul Oficial al României, 21.04.2003, nr.279.

31 Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Integritate. În: Monitorul Oficial al României, 03.09.2009, nr.535.

32 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

neficiază de foloase de orice natură. În ceea ce privește ipoteza participării la luarea unei decizii, aceasta este proprie structurilor colegiale, consilii locale sau județene, comisii de concurs sau de licitații, etc, fiind improprie calității de organ executiv și, implicit, calității de primar.

Legea reglementează, totodată, în sarcina aleșilor locali obligația declarării averii și obligația de a-și face publice interesele personale printr-o declarație pe proprie răspundere, în condițiile Statutului aleșilor locali, în vederea ocrotirii mandatului dar și în vederea consolidării prestigiului funcției publice. În accepțiunea dispozițiilor art. 74-80 din Legea privind Statutul aleșilor locali privind registrul de interese conform căroră „alesii locali sunt obligați să își facă publice interesele personale printr-o declarație pe propria răspundere, depusă în dublu exemplar la secretarul comunei, orașului, municipiului, sectorului municipiului București, respectiv la secretarul general al județului sau al municipiului București, după caz”.³³ Din perspectiva răspunderii penale, conform dispozițiilor art. 325 Cod penal „fapta de a introduce, modifica sau șterge, fără drept, date informatice ori de a restricționa, fără drept, accesul la aceste date, rezultând date necorespunzătoare adevărului, în scopul de a fi utilizate în vederea producerii unei consecințe juridice, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani. Subiectul activ este unul calificat în persoana alesului local, respectiv primarul, viceprimarul, consilierul local, vicepreședintele de consiliu județean, președintele de consiliu județean, consilierul județean. Infracțiunea se consumă în momentul înregistrării declarației de interese care nu corespunde adevărului în registrul de interese păstrat de autoritatea publică competentă.

În acord cu dispozițiile Legii administrației publice locale primarul are și calitatea de reprezentant al statului în teritoriu, în unitatea administrativ-teritorială, în temeiul căreia îi incumbă obligația de a asigura respectarea dispozițiilor Constituției, a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, dar și obligația de a pune în aplicare actele normative adoptate de autoritățile publice centrale.³⁴ Totodată, primarul acționează la nivelul unității administrativ-teritoriale, în calitate de reprezentant al statului și în ceea ce privește exercitarea atribuțiilor de ofițer de stare civilă, luarea măsurilor de protecție civilă, organizarea și desfășurarea alegerilor sau îndeplinirea sarcinilor ce îi incumbă în temeiul dispozițiilor legale relative la recensământ. Statul, cu respectarea principiului subsidiarității și autonomiei locale, pune la dispoziția primarului, prin intermediul structurilor sale deconcentrate, doar acele pârghii absolut necesare realizării acestor obiective, limitând orice exces de putere al primarului care ar pune în pericol realizarea democrației locale.³⁵

Legea penală ocrotește valorile care caracterizează comunitatea, respectiv drepturile fundamentale ale cetățenilor, încrederea, solidaritatea și buna înțelegere între

33 Legea 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. În: Monitorul Oficial al României, nr. 912 din 7 octombrie 2004

34 Baltag D. Teoria răspunderii și responsabilității juridice. Chișinău: F.E.-P. Tipogr. Centrală, 2007, p. 35.

35 Pupazan C.G., op.cit., p.69.

cetățeni, respectul față de autoritatea publică, locală sau centrală, ordinea și siguranța publică, incriminând faptele prin care se lezează aceste valori. Codul penal incriminează prin dispozițiile art. 369 infracțiunea de incitare la ură sau discriminare care constă în „incitarea publicului, prin orice mijloace, la ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă“. Infracțiunea de incitare la ură sau discriminare se particularizează și din perspectiva subiectului, putând fi subiect activ al infracțiunii orice persoană, inclusiv o persoană care ocupă o funcție publică, în acest din urmă caz, cauzându-se un prejudiciu imens de imagine colectivității locale, respectiv naționale.

În scopul combaterii faptelor de natură să aducă atingere relațiilor de conviețuire socială, Codul penal incriminează, prin dispozițiile art. 368 și infracțiunea de instigare publică care constă în „fapta de a îndemna publicul, verbal, în scris sau prin orice alte mijloace, să săvârșească infracțiuni se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă, fără a se putea depăși pedeapsa prevăzută de lege pentru infracțiunea la săvârșirea căreia s-a instigat“. Primarul poate avea calitatea de subiect activ calificat în forma agravantă a infracțiunii, reglementată în alin. 2 conform căruia „dacă fapta prevăzută în alin. (1) este comisă de un funcționar public, pedeapsa este închisoarea de la 1 la 5 ani și interzicerea exercitării unor drepturi, fără a se putea depăși pedeapsa prevăzută de lege pentru infracțiunea la săvârșirea căreia s-a instigat“, raportat la împrejurarea că acesta îndeplinește o funcție ce implică exercițiul autorității.³⁶

Legea penală, prin dispozițiile art. 381, incriminează și sancționează cu pedeapsa închisorii de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă infracțiunea de împiedicare a exercitării libertății religioase care constă în „împiedicarea sau tulburarea liberei exercitări a ritualului unui cult religios, care este organizat și funcționează potrivit legii“. Conform dispozițiilor alin. (2) — „obligarea unei persoane, prin constrângere, să participe la serviciile religioase ale unui cult ori să îneplinească un act religios legat de exercitarea unui cult se pedepsește cu închisoare de la unu la ani sau cu amendă“. Primarul poate avea calitatea de subiect activ al infracțiunii doar în modalitatea reglementată în dispozițiile alin. (1) întrucât doar în această ipoteză poate acționa în exercițiul funcției, nu și în modalitatea prevăzută de alin. (2).

Codul penal incriminează distinct infracțiunile electorale în Titlul IX prin dispozițiile art. 385-393, în vederea ocrotirii relațiilor sociale privind corecta organizare și desfășurare a procesului electoral, indiferent dacă vorbim despre alegerile locale sau naționale, ori despre referendumul local sau național, primarul având atribuții privind organizarea și desfășurarea procesului electoral. Primarul poate avea calitatea de subiect activ al acestor infracțiuni pornind de la premisa că aleșii locali pot fi direct implicați în procesul electoral, în calitate de candidați pentru ocuparea unei funcții de primar, consilier local sau județean, sau indirect, în calitate de susținători ai altor

36 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

candidați la astfel de funcții publice, calități care-i pot determina pe aleșii locali să abuzeze de funcția deținută pentru a influența rezultatul alegerilor. Primarul având atribuții privind organizarea și desfășurarea procesului electoral există posibilitatea ca acesta să aibă un interes personal, politic, economic sau de orice altă natură ca un anumit candidat fie la alegerile prezidențiale, fie la alegerile pentru Senat sau Camera Deputaților sau pentru funcțiile locale să obțină demnitatea dorită. Primarul poate avea calitatea de subiect activ al infracțiunii reglementate prin dispozițiile art. 391 ali. (1) și (2), art. 385 alin. (1), art. 386 alin. (1).³⁷

Primarul, în calitate de autoritate administrativă autonomă executivă, prerogativă deținută în numele colectivității care l-a ales în vederea realizării autonomiei locale, are o serie de atribuții care trebuie să fie exercitate în mod legal, cu respectarea competenței teritoriale și materiale a autorității administrației publice. Depășirea sferei atribuțiilor instituite prin lege sau stabilite de consiliul local prin hotărârile sale, atrage angajarea răspunderii juridice a primarului, implicit a răspunderii penale, cu consecința suspendării sau încetării mandatului, în condițiile aplicării pedepselor legale. Codul penal incriminează infracțiunile de serviciu, obiect al studiului nostru prin dispozițiile art. 297 privind abuzul în serviciu și prin dispozițiile art. 298 privind neglijența în serviciu, infracțiuni care au ca obiect juridic principal relațiile sociale privind corecta îndeplinire a atribuțiilor de serviciu, atribuții incompatibile cu acele fapte de natură să aducă atingere intereselor și drepturilor persoanelor sau intereselor publice.³⁸

Infracțiunea de abuz în serviciu, incriminată prin dispozițiile art. 297 Cod penal constă în „fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act sau îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică“. Cu aceeași pedeapsă se sancționează și fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, îngreudește exercitarea unui drept al unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe teme de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, orientare sexuală, apartenență politică, avere, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA Subiectul activ al infracțiunii este unul calificat raportat la calitatea cerută de lege, aceea de funcționar public în accepțiunea art. 175 Cod penal, calitate pe care o deține și primarul unei unități administrativ-teritoriale, respectiv comună, oraș sau municipiu.³⁹

Infracțiunea de neglijența în serviciu, incriminată prin dispozițiile art. 298 Cod penal constă în „încălcarea din culpă de către un funcționar public a unei îndato-

37 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

38 ibidem

39 Decizia Curții Constituționale a României, nr.495 din 15 iunie 2016. În: Monitorul Oficial al României, 08.07.2016, nr.517.

riri de serviciu, prin neîndeplinirea acesteia sau prin îndeplinirea ei defectuoasă, dacă prin aceasta se cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă⁴⁰. Legiuitorul incriminează astfel și faptele de încălcare din culpă a atribuțiilor de serviciu de către un funcționar public, prin neîndeplinirea su îndeplinirea lor defectuoasă, dacă se cauzează o pagubă sau o vătămare drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice sau juridice. Primarul poate avea calitatea de subiect activ al infracțiunii de neglijența în serviciu.

Legiuitorul român a fost preocupat de combaterea fenomenului corupției în sfera administrației publice locale sau centrale încă din momentul adoptării primului Cod penal al României, în anul 1865, fiind incriminate infracțiunile de luare de mită și trafic de influență. Actualmente, prevederile Codului penal privind infracțiunile de corupție incriminate prin dispozițiile art. 289 — art. 292, respectiv luarea de mită, darea de mită, traficul de influență și cumpărarea de influență, sunt completate cu prevederile Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, care consacră prin dispozițiile art. 10-13 infracțiunile asimilate infracțiunilor de corupție.⁴¹ Totodată, raportat la calitatea României de membră a Uniunii Europene, Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție reglementează distinct prin dispozițiile art. 18¹-18⁵ o altă categorie de infracțiuni prin care se tinde la ocrotirea relațiilor sociale privind interesele financiare ale Uniunii Europene⁴².

În sfera administrației publice, infracțiunile de luare de mită și trafic de influență au o incidență crescută în rândul aleșilor locali cu funcții de execuție, importanța acestor incriminări decurgând nu doar din frecvența lor dar și din importanța valorile pe care le ocrotesc, respectiv cele care vizează corecta exercitare a atribuțiilor de serviciu⁴³. În ceea ce privește regimul sancționator, legea penală reglementează pedeapsa închisorii de la 3 la 10 ani pentru infracțiunea de luare de mită și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică și pedeapsa închisorii de la 2 la 7 ani pentru infracțiunea de trafic de influență. Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție prevede în ipoteza în care infracțiunile de luare de mită și trafic de influență au fost săvârșite de o persoană care exercită o funcție de demnitate publică, precum aleșii cu atribuții executive în cadrul unității administrativ-teritoriale, o agravare a pedepselor prin majorarea limitelor speciale cu o treime⁴⁴. Infracțiunile asimilate infracțiunilor de corupție incriminate prin dispozițiile Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea

40 Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, nr.78 din 8 mai 2000. În: Monitorul Oficial al României, 18.05.2000, nr.219.

41 Ibidem

42 Ibidem

43 Pupăzan C.G., op., cit., p.79.

44 Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, nr.78 din 8 mai 2000. În: Monitorul Oficial al României, 18.05.2000, nr.219.

faptelor de corupție, vizează modul de exercitare a mandatului de către primar sau președintele consiliului județean.

Răspunderea penală a consilierului local și consilierului județean. La nivelul unităților administrativ-teritoriale funcționează organe colegiale denumite consilii locale, comunale, orașenești și municipale precum și consilii județene, ca structuri deliberative care asigură conducerea colectivității locale sau județene alături de primar sau președintele consiliului județean. Consilierii locali și cei județeni au statut de aleși locali, dar, din perspectivă juridică, aceștia nu sunt organe administrative de sine stătătoare, cu competențe proprii, în virtutea cărora să emită acte de autoritate. Voințele membrilor organelor colegiale, prin manifestarea votului, tind la conturarea unei voințe unice, cea a organului deliberativ, aceasta fiind singura voință menită să exprime intenția acestuia și să producă consecințe juridice. Totodată, consilierii locali și cei județeni își pot exercita mandatul și în afara acelor prerogative care vizează analizarea, dezbaterea și adoptarea unor hotărâri, în cadrul consiliilor locale sau județene, având astfel posibilitatea exercitării atribuțiilor în relație directă cu cetățenii colectivității locale, cu alte unități administrativ-teritoriale sau cu autoritățile centrale.

Conform dispozițiilor art 56 alin. (1) din Statutul aleșilor locali, consilierii răspund în nume propriu pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului dar și solidar, pentru activitatea consiliului al cărui membru este și pentru hotărârile pe care acesta le-a votat.⁴⁵

Raportat la activitatea desfășurată în cadrul consiliului și în legătură cu acesta putem identifica o sferă largă de infracțiuni având ca numitor comun manipularea exercițiului votului, menite să lezeze fundamentele colectivității locale. Infracțiunile pe care le pot săvârși consilierii locali și județeni, raportat la poziția acestora în cadrul organelor deliberative, sunt într-o strânsă legătură cu limitele mandatului primit din partea cetățenilor unității administrativ-teritoriale, dar și cu modul de realizare a acestuia. Întrucât activitatea principală a consilierului local și județean este legată de organul deliberativ al cărui membru este, activitatea infracțională a acestuia se poate desfășura în legătură cu perioada prealabilă sau concomitentă desfășurării ședinței de consiliu sau ulterioară încheierii ședinței de consiliu, prin manipularea votului consilierului, votul fiind singura manifestare de voință a acestuia, aptă să se concretizeze într-un act producător de efecte juridice.

Voturile exprimate în cadrul ședințelor de consiliu nu se bucură de protecția imunității, întrucât rezultatul acestor manifestări de voință se concretizează, așa cum am precizat mai sus, într-un act administrativ cu rolul de a organiza executarea legii sau de a pune în executare legea. Consilierii locali sau județeni sunt, din această perspectivă, executanți ai legii, iar o eventuală încălcare a legii prin adoptarea unei hotărâri de consiliu, angajează răspunderea acestora. Influențarea votului consilierilor locali și județeni este o practică frecvent întâlnită în sfera unităților administrativ-te-

⁴⁵ Legea 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. În: Monitorul Oficial al României, nr. 912 din 7 octombrie 2004.

ritoriale care lezează legitimitatea titularului mandatului, interesul local și încrederea cetățenilor în autoritate. Gradul de pericol social al acestor fapte rezidă din aceea că, de cele mai multe ori, exercitarea votului este condiționată de primirea sau de promisiunea unor sume de bani sau alte foloase, fiind întrunite toate elementele constitutive ale infracțiunii de luare de mită, incriminată prin dispozițiile art. 289 Cod penal.

Se poate reține și un concurs de infracțiuni între infracțiunea de luare de mită și infracțiunea de abuz în serviciu, în ipoteza în care consilierul refuză să voteze pentru adoptarea unui proiect de hotărâre, când legea îl obligă la acest lucru, în schimbul unor sume de bani sau a altor foloase, iar hotărârea nu este votată. Traficul de influență este o altă infracțiune de corupție, cu incidență ridicată în rândul consilierilor locali și județeni, alături de infracțiunea de luare de mită, fiind facilitată de legăturile de ordin politic sau instituțional, ce se stabilesc la nivelul consiliului local sau județean și, totodată, influențată de relațiile de colegialitate ce se stabilesc între membrii organelor colegiale. Abuzul în serviciu este o altă infracțiune cu un grad înalt de incidență în rândul consilierilor locali și județeni, incriminată prin dispozițiile art. 297 Cod penal și care vizează modul în care aceștia își exercită atribuțiile în cadrul organelor deliberative ai căror membrii sunt.

Putem vorbi de săvârșirea infracțiunii de abuz în serviciu atunci când aleșii locali se abțin de la vot sau votează împotriva adoptării unor hotărâri dacă îi obligă la votarea adoptării unei hotărâri fără a le recunoaște un drept de apreciere sau atunci când, aceștia își exercită, în mod liber, dreptul de vot și adoptă hotărâri care generează, prin efectelor lor, o pagubă sau o vătămare a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice sau juridice.⁴⁶

Activitatea infracțională a consilierilor locali și județeni se poate realiza, totodată, în strânsă legătură cu exercitarea mandatului, dar în afara procedurilor privind exercițiul votului. În acord cu dispozițiile art. 74-83 din Statutul aleșilor locali⁴⁷ aceștia au obligația de a-și face publice interesele personale printr-o declarație pe proprie răspundere, depusă în dublu exemplar la secretarul comunei, orașului, municipiului, sectorului municipiului București, respectiv la secretarul general al județului sau al municipiului București, după caz, în termen de 15 zile de la data declarării consiliului ca legal constituit. În acord cu dispozițiile statutare, aleșii locali răspund, în condițiile legii, administrativ, civil sau penal, după caz, pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin.

Totodată conform art. 1 pct. 30 din Legea 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice dispozițiile prezentei legi, privind declararea averii și a intereselor se aplica și aleșilor locali, care au obligația declarării averii și a intereselor⁴⁸.

46 Codul penal al României, nr.286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial al României, 24.07.2009, nr.510.

47 Legea 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. În: Monitorul Oficial al României, nr. 912 din 7 octombrie 2004

48 Legea privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, nr.176 din 1 septembrie 2010. În: Monitorul Oficial al României, nr. 621 din 2 septembrie 2010.

Nerespectarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese atrage angajarea răspunderii penale a consilierilor locali sau județeni pentru săvârșirea infracțiunii de conflict de interese incriminată prin dispozițiile art. 301 Cod penal.

Conform dispozițiilor art. 44 din „proiectele de hotărâri înscrise pe ordinea de zi a ședinței consiliului local nu pot fi dezbătute dacă nu sunt însoțite de raportul compartimentului de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului, care este elaborat în termen de 30 de zile de la înregistrarea proiectului, precum și de raportul comisiei de specialitate a consiliului...” iar potrivit art. 51 alin. (4) din Legea 215/2001 „fiecare consilier local, precum și viceprimarul sunt obligați să prezinte un raport anual de activitate, care va fi făcut public prin grija secretarului”⁴⁹. Raportat la aceste prevederi legale, fapta consilierilor locali sau județeni de a întocmi aceste rapoarte prin atestarea, în conținutul lor, a unor înjurări care nu corespund adevărului sau prin omisiunea, cu știință, de a insera anumite date sau împrejurări în măsura în care aceste rapoarte sunt făcute publice, fiind însușite de autoritatea publică angajează răspunderea pentru săvârșirea infracțiunii de fals intelectual instituită prin dispozițiile art. 321 Cod penal. Răspunderea penală a consilierilor locali sau județeni se poate angaja și pentru săvârșirea infracțiunii de fals în declarații sancționată prin dispozițiile art. 326 Cod penal în ipoteza în care aceștia semnează „prezent” în registrul de prezență deși nu au participat la ședințele de plen sau ale comisiilor de specialitate, în scopul încasării indemnizației, sau în ipoteza în care aceștia prezintă deconturi de cheltuieli fictive în scopul însușirii unor sume de bani cu ocazia deplasărilor în țară sau în străinătate în calitate de reprezentant al consiliului.

Totodată, activitatea infracțională a consilierilor locali și județeni se poate reflecta în domenii privind integritatea și eficiența îndeplinirii mandatului, cum ar fi obligația declarării averii și intereselor personale, de gradul de receptare a problemelor cetățenilor, de reprezentarea autorității publice locale din care face parte în relațiile cu terții, etc. Se poate reține și infracțiunea de purtare abuzivă incriminată prin dispozițiile art. 296 Cod penal atunci când consilierii locali și județeni, purtători de autoritate publică, adresează expresii jurnoare sau amenințări la adresa unor cetățeni, cu ocazia unor eventuale întâlniri cu alegătorii. Conform dispozițiilor art. 46 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali „consilierii locali și consilierii județeni sunt obligați să respecte Constituția și legile țării, precum și regulamentul de funcționare a consiliului, să se supună regulilor de curtoazie și disciplină și să nu folosească în cuvântul lor sau în relațiile cu cetățenii expresii injurioase, ofensatoare ori calomnioase”⁵⁰.

Consilierii locali și județeni pot răspunde din perspectivă penală și pentru săvârșirea infracțiunii de neglijență în serviciu incriminată prin dispozițiile art. 298 Cod penal în ipoteza în care aceștia nu aduc la îndeplinire, din culpă, obligațiile de serviciu, cauzând astfel o vătămare drepturilor și intereselor legitime ale alegătorilor. Totoda-

49 Legea nr. 188/1999 privind Statutul Funcționarilor publici, republicată. În: Monitorul Oficial al României, 29.05.2007, nr.365.

50 Legea 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. În: Monitorul Oficial al României, nr. 912 din 7 octombrie 2004.

tă, angajarea răspunderii penale a consilierilor locali și județeni intervine și pentru săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere ordinii și liniștii publice, incriminate prin dispozițiile art. 368 alin. (2) Cod penal și art. 369 Cod penal. Activitatea infracțională a consilierilor locali și județeni aduce o gravă atingere atât intereselor locale și județene, dar și intereselor naționale prin implicațiile de ordin economic-financiar, având astfel un impact negativ asupra economiei și imaginii țării noastre.

În *Republica Moldova* noțiunea de ales local este tratată sub două aspecte. Primul aspect vizează nominalizarea categoriilor de aleși locali, în acest sens fiind relevante dispozițiile art. 2 alin. (1) din Legea privind statutul al alesului local conform cărora „noțiunea de ales local vizează: consilierii consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor”⁵¹. Al doilea aspect vizează trăsăturile caracteristice care permit identificarea alesului local ca subiect distinct în sfera autorităților publice locale, în acest context, fiind dispozițiilor art. 3 din Legea privind statutul alesului local potrivit cărora „în unitatea administrativ-teritorială respectivă, alesul local este persoana oficială și reprezentantul autorității deliberative sau executive din administrația publică locală. În exercitarea mandatului, alesul local este în serviciul colectivității respective”. Ulterior adoptării Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, unele categorii de aleși locali precum primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor au obținut funcția de demnitate publică⁵².

Analizând noțiunea de demnitar public, constatăm că, în acord cu legislația în vigoare: „demnitarii sunt persoane care exercită funcții de demnitate publică în temeiul Constituției, al prezentei legi și al altor acte legislative. Funcția de demnitate publică este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii”⁵³. Autorul S. Tatarov afirmă că nu este clar de ce consilierul local, care, la fel ca și primarul, viceprimarul, președintele de raion, vicepreședintele de raion, are mandatul obținut direct și fiind persoană oficială în teritoriul unității administrativ-teritoriale, nu a fost inclus în anexa Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Pentru excluderea discrepanțelor din legislație, autorul propune completarea anexei cu poziția „consilier local”⁵⁴.

Formele de răspundere juridică, la care poate fi tras alesul local (consilier, primar, viceprimar, președinte și vicepreședinte al raionului), conform doctrinei

51 Legea Republicii Moldova cu privire la statutul alesului local, nr.768-XIV din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.34 din24.03.2000.

52 Legea Republicii Moldova cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr.199-XVIII din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.194-196 din 05.10.2010

53 Legea Republicii Moldova cu privire la statutul alesului local, nr.768-XIV din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.34 din24.03.2000

54 Tatarov S. Discrepanțele legislative privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și statutul consilierilor locali prin prisma aqius-ului comunitar. În: Materialele conferinței AAP din 22 mai 2012, p.148-151.

actuale, sunt următoarele: răspunderea administrativ-disciplinară, răspunderea administrativ-patrimonială, răspunderea contravențională și răspunderea penală, potrivit dispozițiilor Codului penal al Republicii Moldova.

În acord cu dispozițiile Legii privind administrația publică locală, nr. 436/2006 „fiecare consilier poartă răspundere juridică, conform legislației în vigoare, pentru propria activitate desfășurată în exercitarea mandatului“ și „primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor, consilierii, secretarii și personalul primăriilor și aparatelor președinților raioanelor poartă răspundere juridică în conformitate cu legislația în vigoare pentru faptele ilegale comise în exercițiul funcțiunii“⁵⁵.

O formulare mai concretă a răspunderii juridice o regăsim în Legea Republicii Moldova cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică care dispune în sensul că demnitarul public în caz de încălcări comise în exercițiul mandatului este tras la răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile legii⁵⁶. În doctrina juridică deja s-a consolidat opinia conform căreia formele răspunderii juridice ale aleșilor locali sunt: administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială, contravențională și penală⁵⁷.

În cazul săvârșirii infracțiunii, consilierul local, primarul, viceprimarul, președintele și vicepreședintele raionului va fi tras la răspundere penală, conform Codului penal al Republicii Moldova. Potrivit dispozițiilor Codului penal, consilierii locali, primarii (viceprimarii), președinții (vicepreședinții) raioanelor pot fi trași la răspundere penală pentru săvârșirea unui șir de infracțiuni, prevăzute într-un capitol separat, Capitolul XV intitulat „Infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică“, din care fac parte: coruperea pasivă; coruperea activă; traficul de influență; abuzul de putere sau abuzul de serviciu; excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu; neglijența în serviciu; falsul în acte publice.

Răspunderea aleșilor locali se poate angaja și în cazul neexecutării deciziei instanței de judecată, în acest sens fiind și dispozițiile art. 320 alin (2) din Codul Penal, conform cărora „neexecutarea intenționată sau eschivarea de la executare de către o persoană cu funcție de răspundere a hotărârii instanței de judecată, precum și împiedicarea executării ei, dacă aceste fapte au fost comise după aplicarea sancțiunii contravenționale, se pedepsește cu amendă în mărime de la 300 la 500 de unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 3 ani, în toate cazurile cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani“⁵⁸. Se poate astfel observa că, răspunderea penală poate fi aplicată, în acest caz, numai după angajarea răspunderii contravenționale.

55 Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală, nr.436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.32-35 din 09.03.2007

56 Legea Republicii Moldova cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr.199-XVIII din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.194-196 din 05.10.2010

57 Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău: Tipografia Centrală. 2009, p.215.

58 Cod penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18 aprilie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.72-74 din 14.04.2009.