



Biroul permanent al Senatului

Bp..... 657 / 22 nov. 2022

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor (b657/21.10.2022), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4829/25.10.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1230/25.10.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, aprobată prin Legea nr. 25/1999, urmărindu-se eliminarea aspectelor căzute în desuetudine, folosirea terminologiei juridice actuale, respectarea Deciziei Curții Constituționale nr. 34 din 9 februarie 2016, prin care a fost declarată neconstituțională sintagma „după epuizarea acestor căi de atac” din cuprinsul art. 43, precum și înlocuirea sintagmei „salariați civili” cu sintagmele „personal

contractual” sau „funcționari publici”, după caz, pentru corelare cu prevederile Codului administrativ.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. j) și ale art.118 alin. (2) din Constituția României, republicată.

În privința intervențiilor referitoare la răspunderea materială a cadrelor militare, element al statutului special al cadrelor militare, considerăm incidente prevederile art. 118 alin. (2) din Constituție, iar, în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată ar fi Camera Deputaților.

Întrucât prevederile actului normativ asupra căruia se intervine se vor aplica și funcționarilor publici din cadrul autorităților publice prevăzute la art. 2, reglementând un regim special, derogatoriu de la prevederile Codului administrativ referitoare la statutul funcționarilor publici, sunt incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, iar, în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

Prin urmare, în acest caz pot deveni aplicabile prevederile art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție. În acest sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională în considerentele Deciziei nr. 1.018/2010, statuând că: „În practică (...) se pot ivi situații în care unul și același act normativ să cuprindă dispoziții care aparțin mai multor domenii de reglementare, care intră în competența decizională a ambelor Camere. Pentru astfel de situații, dispozițiile art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție prevăd că «(4) În cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit alineatului (1), intră în competența sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și cea de-a doua Cameră este de acord. În caz contrar, numai pentru prevederea respectivă, legea se întoarce la prima Cameră sesizată, care va decide definitiv în procedură de urgență», respectiv «(5) Dispozițiile alineatului (4) referitoare la întoarcerea legii se aplică în mod corespunzător și în cazul în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei Camere»”.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. La **art. I partea introductivă**, pentru o completă informare, după anul editorialului în care a fost publicată Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 se va insera sintagma „**aprobată prin Legea nr. 25/1999**”.

5. La **art. I pct. 1**, referitor la norma propusă pentru **art. 2**, semnalăm caracterul incomplet al formulării „*pentru pagubele provocate în legătură cu formarea, administrarea și gestionarea resurselor financiare și materiale*”, fiind necesar a se prevedea cui aparțin aceste resurse.

În mod similar ar trebui să se procedeze, printr-o intervenție de modificare asupra **art. 4**, care face referire, în același mod echivoc, la resursele financiare și materiale.

Totodată, la **art. 2**, pentru folosirea terminologiei corecte a dreptului civil, precum și pentru reflectarea sferei personale complete de aplicare a răspunderii materiale reglementate prin actul de bază, propunem înlocuirea sintagmei „provocate de militari din vina acestora” prin sintagma „*provocate cu vinovăție de militari sau de persoanele prevăzute la art. 9*”.

Precizăm că **vinovăția** (și nu vina), elementul subiectiv al răspunderii civile delictuale, reprezintă o condiție generală a răspunderii civile pentru fapta proprie a persoanei, alături de fapta ilicită, prejudiciu și legătura de cauzalitate dintre acestea două, fiind expres prevăzută la art. 1.357 alin. (1) din Codul civil: „*Cel care cauzează altuia un prejudiciu printr-o faptă ilicită, săvârșită cu vinovăție, este obligat să îl repare*”.

De asemenea, și art. 499 din Codul administrativ stabilește că una dintre condițiile răspunderii civile a funcționarilor publici este vinovăția.

6. În strânsă legătură cu prevederile art. 2 sunt și cele ale **art. 5**, asupra căruia nu se intervine prin prezentul proiect: „*Militarii răspund material pentru pagubele produse, din vina lor și în legătura cu îndeplinirea serviciului militar, terțelor persoane fizice sau juridice, la*

a căror reparare a fost obligată instituția publică de care aceștia aparțin”.

Semnalăm necesitatea unei **intervenții de modificare a art. 5**, în sensul înlocuirii expresiei „din vina lor” cu sintagma „**cu vinovăție**”, dar și al introducerii unui alineat referitor la **personalul contractual și funcționarii publici** din cadrul autorităților prevăzute la art. 2, care nu vor putea răspunde pentru pagubele produse în legătura cu îndeplinirea serviciului militar, ci, eventual în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu.

În acest context, pentru evitarea dubiilor în interpretare, este necesar a se preciza în mod expres dacă se vor aplica prevederile art. 499 din Codul administrativ. Dacă se optează pentru o altă soluție legislativă, aceasta trebuie redactată într-o formulare care să nu conducă la discriminarea celorlalte categorii de funcționari publici, prin prevederea unor situații mai restrânse în care se poate angaja răspunderea funcționarilor publici din cadrul autorităților prevăzute la art. 2.

Precizăm că art. 499 din Codul administrativ prevede **că răspunderea civilă a funcționarului public se angajează** pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează, dar și pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit, precum și pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive.

7. La **pct. 2**, în ceea ce privește textul preconizat pentru **art. 6 alin. (1) lit. a)**, menționăm că prin folosirea sintagmei „*pierderile inerente*” este afectată accesibilitatea și predictibilitatea normei, fiind necesară reformularea acesteia în mod corespunzător, astfel încât înțelesul sintagmei să fie clarificat și să se prevadă în mod expres criterii care să circumstanțieze atributul „*inerent*” al pierderilor.

Totodată, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma „*prevăzute de dispozițiile legale în vigoare*” este insuficient conturată, afectând, de asemenea, accesibilitatea și predictibilitatea normei. Ca urmare, este necesară reformularea corespunzătoare a textului, astfel încât să se precizeze în mod expres normele vizate,

făcându-se aplicarea dispozițiilor art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare”*.

Formulăm prezenta observație pentru toate situațiile similare din cuprinsul prezentei propuneri legislative.

8. La pct. 4, în ceea ce privește textul preconizat pentru **art. 9**, pentru o corectă exprimare și pentru respectarea terminologiei Codului administrativ¹, propunem înlocuirea sintagmei „din structura instituțiilor publice prevăzute la art. 2” cu sintagma „care își desfășoară activitatea în cadrul autorităților publice prevăzute la art. 2”.

9. La pct. 10 partea dispozitivă, din considerente de ordin redacțional, sintagma „alineatele (3) și (4)” se va reda sub forma „**alin. (3) și (4)**”.

La textul propus pentru **art. 22 alin. (3)**, semnalăm că, prin folosirea sintagmei „se referă la cauze complexe”, soluția preconizată este lipsită de claritate și predictibilitate, motiv pentru care este necesară reformularea acesteia.

Totodată, pentru claritatea normei, sintagma „comandantul sau șeful unității” se va înlocui prin sintagma „**în cazul în care comandantul sau șeful unității în care s-a produs paguba**”.

În plus, având în vedere că prevederile referitoare la răspunderea materială a militarilor, se aplică, potrivit art. 9 și personalului contractual și funcționarilor publici din structura autorităților publice prevăzute la art. 2, pentru previzibilitatea normei, este necesar, ca în cazul ipotezei referitoare la producerea pagubei de către comandantul sau șeful unității, să se prevadă cine este această persoană.

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare referitoare la comandantul sau șeful unității sau al eșalonului superior al unității.

¹ A se vedea art. 5 lit. k).

În aceste condiții, propunem ca în cadrul art. 7, care stabilește accepțiunea termenului „militari”, să se introducă un alineat prin care să se stabilească accepțiunea expresiilor „comandantul sau șeful unității” și „comandantul sau șeful eșalonului superior al unității”, chiar și prin trimitere la dispoziții din acte normative care îi prevăd.

La **alin. (4)**, pentru asigurarea predictibilității normei, este necesară fie prevederea expresă a structurilor vizate, fie inserarea unei trimiteri precise la actele normative avute în vedere, dacă acestea există.

Totodată, pentru respectarea terminologiei Codului administrativ, sintagma „instituțiilor publice” se va înlocui prin sintagma „autorităților publice”.

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare.

10. La pct. 11 referitor la textul propus pentru **art. 23 alin. (1)**, unde regăsim expresia „**actului de cercetare**”, semnalăm lipsa unității terminologice, care conduce la echivocitatea normei, dat fiind că, la textul preconizat pentru art. 25 alin. (4) la pct. 15, este folosită, probabil, cu referire la același document constatatator, sintagma „**procesul verbal de cercetare administrativă**”.

Pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, este necesară revederea celor două norme, dar și a celorlalte care se referă la același document și uniformizarea terminologiei.

La textul propus pentru **alin. (2) al art. 23**, pentru precizia normei, propunem înlocuirea sintagmei „prevăzut de prezentul articol” cu sintagma „prevăzut la **alin. (1)**”.

În altă ordine de idei, menționăm că soluția propusă la alin. (2) este argumentată în Expunerea de motive prin faptul că „*prin prevederea expresă introdusă în alin. (2) că termenul de efectuare a cercetării administrative este de prescripție se asigură o interpretare unitară, întrucât, din practică a reieșit că, în aplicarea prevederilor ordonanței, instanțele de judecată au avut opinii diferite, acestea considerând acest termen ca fiind, fie de prescripție, fie de decădere, fie de recomandare*”, În acest context, precizăm că nu trebuia să existe dubiu în interpretare, deoarece, potrivit prevederilor art. 2547 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și

completările ulterioare, **„Dacă din lege sau din convenția părților nu rezultă în mod neîndoiebnic că un anumit termen este de decădere, sunt aplicabile regulile de la prescripție”**.

La **alin. (3)**, semnalăm lipsa de previzibilitate a normei, prin folosirea expresiei imprecise „(cercetarea) se face cu chemarea celor în cauză, **în condițiile legii**”, textul aducând atingere art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală. Pentru evitarea unei soluții legislative neconstituționale, este necesară clarificarea sintagmei „în condițiile legii”, urmând a se insera o trimitere la dispoziții exprese ale Codul de procedură civilă, ale Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 sau ale altui act normativ care a fost vizat prin sintagma menționată.

La **alin. (4)**, precizăm că este necesară reconsiderarea și completarea sintagmei „de către comandantul sau șeful care a dispus efectuarea cercetării”, pentru următoarele considerente:

- nu rezultă cu claritate dacă cele două persoane sunt „comandantul sau șeful unității”,
- nu se înțelege cine este această persoană în cazul în care paguba este produsă de personalul contractual sau funcționarilor publici din structura autorităților publice prevăzute la art. 2.

Totodată, pentru asigurarea caracterului complet al normei și, totodată a predictibilității acesteia, este necesar a se prevedea la ce se va referi această hotărâre - **la emiterea unei decizii de imputare, la constatarea lipsei răspunderii materiale sau la necesitatea completării cercetării administrative**.

Mai precizăm că este necesar a se preciza și denumirea actului administrativ în care se va concretiza decizia de imputare, de constatare a lipsei răspunderii materiale sau a continuării cercetării administrative: ordin, decizie, dispoziție sau alta.

Formulăm aceste observații, deoarece răspunderea materială a militarilor constituie o formă specială a răspunderii civile delictuale, dar și a răspunderii civile a funcționarilor publici și nu este clar dacă se vor aplica dispozițiile art. 500 din Codul administrativ.

Potrivit teoriei generale a dreptului (a se vedea clasificarea normelor în funcție de sfera de aplicare și principiul *specialia generalibus derogant*), dar și art. 15 din Legea nr. 24/2000,

republicată, cu modificările și completările ulterioare, normele speciale prevăd doar aspecte derogatorii de la dreptul comun în materie (în speță, Codul civil și art. 499 și 500 din Codul administrativ), dar având în vedere că este dificil de identificat ce soluții normative generale cuprinse în art. 500 din Codul administrativ vor fi aplicabile și în cazul răspunderii materiale (speciale) a militarilor, este de preferat ca aspectele neclare indicate *supra* să fie lămurite chiar în cuprinsul proiectului.

La **alin. (5)**, având în vedere cele de mai sus, semnalăm lipsa de predictibilitate a expresiei „comandantul sau șeful abilitat”, fiind necesară reconsiderarea și clarificarea normei.

La **alin. (6)**, semnalăm că textul este incomplet, fiind necesară **adăugarea ipotezei referitoare la emiterea unei decizii prin care se constată lipsa răspunderii materiale.**

11. La **pct. 16**, referitor la **art. 27 alin. (3)**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, recomandăm înlocuirea sintagmei „la bancă” prin sintagma „la o instituție de credit prevăzută la art. 4 alin. (1) pct. 1 lit. (a) din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012, cu modificările ulterioare”.

12. La **pct. 19** referitor la textul preconizat pentru **art. 33 alin. (1)**, semnalăm lipsa de predictibilitate a acestuia, determinată de folosirea sintagmei imprecise „din motive temeinice”, fiind necesară clarificarea dispoziției.

13. La **pct. 23** la textul preconizat pentru **art. 43 alin. (2)**, pentru asigurarea predictibilității normei, este necesar a se indica ce entitate va avea calitatea procesuală.

14. La **pct. 27**, pentru respectarea stilului normativ, sintagma „În cuprinsul actului normativ” se va înlocui cu sintagma „În cuprinsul prezentei ordonanțe”.

15. Referitor la **art. II și III**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, recomandăm inversarea celor două dispoziții, astfel încât la art. III să fie redată dispoziția finală ce vizează intrarea în vigoare a ordonanței, iar la art. II dispoziția tranzitorie.

16. La **actualul art. II**, care va deveni art. III, pentru respectarea unității redacționale în cadrul actelor normative, sugerăm reformularea textului astfel:

„Art. III. - **Prezenta lege** intră în vigoare la 180 de zile de la **data publicării** în Monitorul Oficial al României, **Partea I**.

17. La **actualul art. III**, pentru rigoarea exprimării, sintagma „de intrarea în vigoare” se va înlocui cu sintagma „de **data intrării** în vigoare”.

18. Întrucât proiectul conține **27** de puncte de modificare și completare, iar actul de bază cuprinde **52** articole, propunem a fi avute în vedere fie dispozițiile art. 61 alin. (1) ² din Legea nr. 24/2000, fie cele ale art. 70 alin. (1) ³ din aceeași lege.

Dacă se optează pentru ultima situație, propunem introducerea unui nou articol, marcat cu cifră romană, care să cuprindă dispoziția de republicare a actului de bază, cu următorul cuprins:

„Art. IV. - Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 328 din 29 august 1998, aprobată prin Legea nr. 25/1999, cu modificările și completările aduse prin prezenta lege, va fi republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, dându-se textelor o nouă numerotare”.


Florin IORDACHE

București

Nr. 1281/21.11.2022

² **Modificarea sau completarea** unui act normativ este admisă numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al celui act sau **dacă nu privește întreaga ori cea mai mare parte a reglementării în cauză**; în caz contrar actul se înlocuiește cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogat.

³ **Actul normativ modificat sau completat în mod substanțial se republică** având la bază dispoziția cuprinsă în actul de modificare, respectiv de completare.

O.G. nr. 121/1998

M. Of. nr. 328/29 aug. 1998

Ordonanță privind răspunderea materială a militarilor

aprobată prin

L. nr. 25/1999

M. Of. nr. 34/28 ian. 1999

¹ aprobată prin

L. nr. 25/1999

M. Of. nr. 34/28 ian. 1999

Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 121/1998
privind răspunderea materială a militarilor

² admisă excepție
de neconst. prin

D.C.C. nr. 34/2016

M. Of. nr. 286/15 apr. 2016

Decizia nr. 34 din 9 februarie 2016 referitoare la excepția de
neconstituționalitate a dispozițiilor art. 43 din Ordonanța
Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a
militarilor

*sintagma „după epuizarea acestor căi de
atac” din cuprinsul art. 43 este
neconstituțională*