

**AUTONOMIA RĂSPUNDERII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
PENTRU ACTELE SALE**

Ioana PĂSCULEȚ*

Résumé: *L'autonomie de la responsabilité de l'administration pour ses actes. Cette étude se propose de démontrer l'existence d'une responsabilité de l'administration publique pour ses actes, responsabilité autonome par rapport à la responsabilité civile délictuelle.*

Dans la première partie nous avons essayé de définir le concept d'autonomie d'un système juridique, avec la conclusion que cela existe là où un ensemble de règles présente des caractéristiques originales et communes, capables de délimiter une branche distincte au sein du droit. Nous avons analysé ici la relation établie entre la responsabilité civile et celle de l'administration publique, afin d'apporter des précisions plus générales concernant la manière dont le droit civil a servi de fondement à la construction du droit administratif, au moyen des prêts directs et de l'influence, sans que l'autonomie du dernier soit affectée.

Dans la deuxième partie nous avons analysé minutieusement les différences qui existent entre la responsabilité civile et la responsabilité de l'administration publique concernant les conditions générales de leur engagement – action illicite, culpabilité et préjudice - mais aussi concernant les causes qui écartent l'existence de la responsabilité. Une section spéciale a été réservée à la comparaison entre la responsabilité de l'administration pour ses fonctionnaires et la responsabilité civile des commettants pour les préposés.

Les nombreuses caractères spécifiques à la responsabilité de l'administration publique, auxquelles on ajoute le fait que toutes ces caractéristiques sont issues d'une seule idée - celle de la protection de l'intérêt public - nous ont déterminé à conclure que la responsabilité de l'administration pour ses actes est une institution juridique distincte, pleinement autonome par rapport à la responsabilité civile.

Rezumat: *Studiul de față își propune să demonstreze existența unei răspunderi a administrației publice pentru actele pe care le emite, răspundere autonomă față de răspunderea civilă delictuală.*

În prima parte am încercat definirea conceptului de autonomie a unei instituții juridice, concluzionând că aceasta există atunci când un ansamblu de reguli prezintă trăsături originale și comune, permițând conturarea unui corpus de drept distinct de altele. Tot aici am analizat relația dintre răspunderea civilă și cea a administrației publice, pentru ca apoi să aducem unele precizări mai generale despre modalitatea în care dreptul civil a stat la baza construcției dreptului administrativ, pe calea împrumuturilor directe și a influenței, fără ca prin aceasta să fie afectată autonomia celui din urmă.

În a doua parte am trecut la analiza punctuală a diferențelor care există între răspunderea civilă și răspunderea administrației publice în ceea ce privește condițiile generale de angajare a acestora – fapta ilicită, culpa și prejudiciul – dar și referitor la cauzele care înlătură existența răspunderii. O secțiune specială a fost rezervată comparației dintre răspunderea administrației pentru funcționarii săi și răspunderea civilă a comitenților pentru prepuși.

Multiplele trăsături specifice pe care le prezintă răspunderea administrației publice, precum și faptul că toate aceste trăsături au la bază o singură idee – aceea a protejării interesului public – ne-au determinat să concluzionăm că răspunderea administrației pentru actele sale este o instituție juridică distinctă, pe deplin autonomă față de răspunderea civilă.

Mots-clefs: autonomie, responsabilité de l'administration, responsabilité civile délictuelle, act administratif

Cuvinte cheie : autonomie, răspunderea administrației publice, răspundere civilă delictuală, act administrativ

Dacă răspunderea persoanelor private pentru greșelile pe care le săvârșesc este o constantă a gândirii juridice încă timpuri foarte îndepărtate, nu același lucru se poate spune despre răspunderea diverselor entități investite cu putere publică. Epoca modernă nu a admis inițial existența unei asemenea răspunderi, bazându-se pe ideea că suveranitatea statului se impune tuturor și nu se pot cere compensații pentru aceasta¹. Corect, poate, la vremea lui, când rolul statului în viața cetățenilor săi era redus, acest principiu a început însă destul de repede să își dovedească limitele, pe măsură ce puterea etatică pătrundea în din ce în ce mai multe domenii, creând adesea prejudicii importante pentru particulari. Astăzi, ca urmare a unei transformări treptate, s-a ajuns practic la răstrurnarea principiului amintit, iar răspunderea patrimonială a statului și a autorităților publice a devenit cvasi-absolută.

Dar dacă existența răspunderii administrației pentru actele sale este acum un fapt incontestabil, nu la fel de clară este și natura acestei răspunderi. Întrebarea care îi divide în două tabere atât pe doctrinarii de drept administrativ, cât și pe civilişti este următoarea: este ea o răspundere autonomă, de drept administrativ, sau o simplă aplicație particulară a răspunderii civile?

În doctrina română s-a ridicat destul de des această problemă. Dacă în perioada comunistă întrebarea cu privire la natura juridică a răspunderii administrației s-a pus în contextul necesității de a ști care sunt elementele sale², mai recent ea a fost obiectivată într-o discuție privind competența instanțelor de judecată. Astfel, în vreme ce o parte a autorilor susține că – chiar dacă actul administrativ a fost în prealabil anulat – instanța competentă să judece cererea de despăgubiri va fi tot instanța de contencios administrativ, în virtutea specificității răspunderii administrative, o altă parte – considerând că, în lipsa cererii de anulare a unui act administrativ,

nu mai rămâne în discuție decât o simplă răspundere civilă³ - oferă competența instanței de drept comun⁴. Chiar dacă este inutilă din punct de vedere practic în contextul normativ actual, când art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ⁵ prevede în mod expres faptul că în cazul acțiunii în despăgubiri intentată în situația arătată mai sus competență va rămâne instanța de contencios administrativ, discuția rămâne interesantă din punctul de vedere al decelării naturii juridice a răspunderii administrative.

Tocmai această chestiune este cea pe care ne-am propus să o analizăm în studiul de față. Trebuie să mărturisim, teza de la care pornim este cea a autonomiei răspunderii administrației pentru actele sale, autonomie pe care vom încerca să o demonstrăm plecând de la o analiză comparativă între aceasta și răspunderea civilă. Vom începe prin a prezenta câteva scurte considerații asupra noțiunii de autonomie a unei instituții juridice (I), stabilind apoi specificul răspunderii administrației față de cea a particularilor (II).

Dar, înainte de a începe, se cuvine să facem o precizare terminologică. Am utilizat adesea, în cadrul prezentei lucrări, termenul de răspundere administrativă. Cu toate că unii doctrinari înțeleg prin aceasta sinonimul răspunderii contravenționale, în opinia noastră nu aceasta este veritabila răspundere de drept administrativ. Prin urmare, prin acest termen ne vom referi în continuare la răspunderea patrimonială a administrației, fie că ea se angajează pentru actele sale nelegale, fie pentru faptele ilicite pe care le comite.

I. Autonomie versus identitate

Ne referim foarte des la autonomia unei ramuri de drept sau a unei instituții juridice. Dar ce înseamnă în realitate această autonomie? Până unde trebuie să mergă deosebirea pentru a considera că două ramuri de drept sau două instituții juridice sunt autonome una față de cealaltă? Sau, mai bine spus, din ce moment își câștigă o instituție juridică independența? Pentru a răspunde la această întrebare vom căuta mai întâi să aflăm care este sensul noțiunii de autonomie a unei instituții juridice (1), urmând apoi să aducem o serie de precizări cu privire la relația dintre răspunderea administrației și răspunderea civilă delictuală (2). În final, vom analiza problema preluării în dreptul administrativ a unor reguli din dreptul civil (3).

1. Sensul autonomiei juridice

Autonomia este definită de către *Dicționarul Explicativ al Limbii Române* ca fiind *situație a celui care nu depinde de nimeni, care are deplină libertate în acțiunile sale*⁶. Prin urmare, autonomia este dată de independență. Însă ce poate însemna această independență atunci când încercăm să o transpunem în domeniul noțiunilor?

Simplu spus, un concept este independent față de un altul - și își justifică astfel existența – atâta timp cât cele două nu înseamnă același lucru. În caz contrar, nu va putea fi vorba despre independență, ci despre doi termeni care denumesc unul și același concept. Concluzionând, putem spune că atunci când vorbim despre concepte putem afirma că independența lor provine din **diferențele** ce există între ele; în lipsa acestor diferențe nu s-ar putea vorbi despre independență, ci despre identitate. Pornind de la ideea că noțiunea exprimă esența, deci trăsăturile comune ale obiectelor ce alcătuiesc o clasă⁷, vom conchide că ori de câte ori întâlnim deosebiri de esență vom fi în fața a două noțiuni diferite.

Cele spuse mai sus se aplică și autonomiei instituțiilor juridice care nu sunt, în fond, decât niște noțiuni mai mult sau mai puțin elaborate⁸. Dar dacă am stabilit că pentru autonomie este necesară existența diferenței, ceea ce este mai greu de cuantificat este **nivelul** de diferență care trebuie să existe între două instituții juridice pentru a le califica pe acestea drept autonome. Această problemă, însă, este insolubilă pe calea unei simple cuantificări a deosebirilor între instituția *a* și instituția *b*, pentru simplul motiv că ar fi imposibil să fixăm un număr de la care aceste deosebiri să semnaleze existența unui concept autonom. Ceea ce ne trebuie, cu adevărat, este un al doilea criteriu al autonomiei, care să se cumuleze cu cel al existenței diferențelor la care ne refeream.

Cel de al doilea criteriu pe care îl propunem pentru a ne ajuta în decelarea autonomiei unei instituții juridice este cel al **congruenței diferențelor**. Astfel, simplele deosebiri, oricât de multe ar fi, nu pot da un sens real autonomiei câtă vreme rămân detalii disparate, care nu pot avea pretenția de a individualiza o nouă instituție juridică tocmai pentru că le lipsește **liantul**, punctul comun între ele.

Concluzionând, putem afirma și noi – alături de un alt autor – că autonomia juridică apare atunci când un ansamblu de reguli prezintă **trăsături originale și comune**, permițând conturarea unui *corpus* de drept distinct de altele⁹. Înainte de a trece la analiza acestor trăsături în cazul specific al răspunderii administrației pentru actele sale, se impune însă să facem o scurtă analiză a relației generale ce există între aceasta și răspunderea civilă delictuală.

2. "Trădarea" administratiștilor sau despre relația dintre răspunderea civilă și cea administrativă

Vorbind despre gradul de deosebire ce trebuie să existe între două instituții, am stabilit deja că amplitudinea sa este indiferentă, atâta vreme cât deosebirile se leagă între ele, conturând fizionomia unei noi instituții. Cu atât mai mult trebuie să înțelegem că nu putem vorbi despre o diferență totală între cele două răspunderi, de o originalitate perfectă, noțiunea de autonomie nefiind una

absolută. Dacă am face astfel am descoperi că întregul sistem al dreptului pozitiv s-ar reduce la doar câteva instituții juridice – pe deplin deosebite de altele - și, cel mai probabil, la o singură ramură de drept. Prin urmare, deosebirile nu pot exclude existența unor **elemente comune**.

Ne putem întreba care este motivul pentru care întâlnim aceste elemente comune în cazul pe care îl analizăm. Provin ele dintr-un gen numit "răspundere juridică" ce nu există ca atare, manifestându-se doar prin speciile sale (care ar fi răspunderea civilă, răspunderea penală, etc.) sau acest gen este chiar răspunderea civilă, față de care toate celelalte specii de răspundere s-au particularizat?

În primul rând, logica ne obligă să acceptăm că există o așa-numită răspundere juridică generală, răspundere care nu coincide însă cu răspunderea civilă. În caz contrar, dacă am considera că genul proximal al celorlalte răspunderi este reprezentat de răspunderea de drept civil, am fi obligați să găsim toate elementele sale în cadrul primelor. Acest lucru însă nu se întâmplă, acestea din urmă caracterizându-se atât prin existența unor elemente specifice, cât și prin lipsa unor elemente ale răspunderii civile¹⁰. Cu toate acestea răspunderea, privită ca o categorie generală a dreptului, nu lămurește în niciun fel raporturile dintre răspunderea civilă și cea de drept administrativ, chiar dacă este genul comun al amândurora. Și acesta întrucât răspunderea juridică generală de care vorbim nu este decât o generalizare pur teoretică, însă inexistentă în fapt sau în drept.

Pentru a înțelege raporturile dintre cele două instituții vom putea utiliza însă o distincție specifică dreptului: cea între drept comun și drept special. În acest binom care, în ciuda aparențelor, nu este identic cu cel de gen și specie despre care am vorbit mai sus¹¹, putem considera că răspunderea civilă reprezintă dreptul comun, în vreme ce răspunderea administrației reprezintă dreptul special. De altfel, acest fapt este justificat istoric, toate formele moderne de răspundere, inclusiv cea penală, avându-și obârșia în ideea primordială de justiție - și deci de răspundere – privată.

Suntem conștienți că afirmând acest lucru ne plasăm în fața unui aparent paradox: dacă recunoaștem că răspunderea administrativă se trage din răspunderea civilă, unde mai e autonomia pentru care pledăm? Paradoxul este, spuneam, numai aparent: însăși rațiunea de a fi a ideii de drept comun este aceea că, pe baza sa, se nasc instituții de drept speciale, autonome. În lipsa acestora dreptul comun ar fi doar dreptul, pur și simplu. Or, teza pe care vom încerca să o dovedim va fi exact aceasta: la fel cum s-a întâmplat și în cazul altor ramuri de drept – exemplul cel mai semnificativ fiind dreptul penal - răspunderea administrației, pornind de la răspunderea civilă, s-a particularizat puternic pe parcursul secolului al XIX-lea, o dată cu dezvoltarea administrației moderne, pentru ca într-un final să își "trădeze" originile, devenind o instituție autonomă și proclamându-se ca atare.

În același cadru al relației dintre cele două tipuri de răspundere trebuie să ne oprim și asupra unei alte probleme. Este obișnuit să se afirme – pe bună dreptate – că fundamentul răspunderii civile rezidă în principiul reparării integrale a prejudiciului¹². Nu negăm justetea ideii, dar nici nu putem fi de acord cu a cădea în cealaltă extremă, considerând că simpla existență a unui prejudiciu face ca, în toate cazurile, să se vorbească despre o răspundere civilă.

Prejudiciul este **cea mai importantă** condiție a acestei răspunderi, dar nu este și **singura** sa condiție *sine qua non*. Unde nu există faptă ilicită, cauzalitate și, câteodată, chiar culpă – în ciuda declinului acestei noțiuni în prezent – nu există pur și simplu răspundere ci doar, dacă ne este permisă o exprimare mai plastică, ghinionul celui care a suferit o pagubă. Or, dacă această condiție a existenței unui prejudiciu este identică atât în cazul răspunderii civile, cât și în cel al răspunderii administrative, este pripit să considerăm că putem pune imediat semnul egalității între cele două. În realitate trebuie analizat ansamblul condițiilor celor două tipuri de răspundere întrucât – chiar dacă unele dintre ele nu sunt la fel de importante ca altele – fiecare în parte poate avea un rol hotărâtor în determinarea angajării răspunderii respective. Și, mergând în continuare pe același fir logic, diferențele între aceste răspunderi pot exista la nivelul oricărei condiții și nicidecum nu este necesară o diferență care să existe strict în ceea ce privește prejudiciul.

3. Utilizarea dreptului civil în construirea dreptului administrativ

Una dintre provocările la adresa autonomiei dreptului administrativ este reprezentată de **împrumuturile** – câteodată foarte importante – pe care acesta le-a făcut din dreptul privat. Acest lucru ne interesează cu atât mai mult cu cât terenul predilect al acestor împrumuturi, alături de teoria domeniialității publice, a fost tocmai domeniul răspunderii patrimoniale a administrației.

Într-un studiu substanțial, dedicat exclusiv utilizării dreptului civil în crearea dreptului administrativ, un doctrinar observa două metode prin care intervenția civilistă s-a realizat: pe de o parte pe calea **influenței**, într-o manieră indirectă, involuntară, datorată faptului că dreptul administrativ a fost creat într-un mediu juridic impregnat de tradiția civilistă și, pe de altă parte, pe calea **utilizării** propriu-zise, voluntare, împrumutându-se reguli, teorii, concepte din dreptul civil¹³. Traspunând această clasificare în cadrul discuției noastre, vom constata că ambele metode de utilizare a dreptului civil au la bază, finalmente, tot relația drept comun – drept special. Astfel, dreptul special nu se poate naște fără a fi influențat de către ambianța dreptului comun iar, ulterior, lacunele celui dintâi vor fi acoperite tot pe calea utilizării ultimului.

Este, totuși, interferența despre care vorbim de natură să știrbească autonomia dreptului administrativ? S-a considerat că acest lucru nu s-a întâmplat întrucât cel care realizează împrumuturile – fie că vorbim despre legiuitor, fie că vorbim despre cele aduse pe cale pretoriană – rămâne suveran în aprecierea sa¹⁴. Mai mult, s-a spus chiar că aceste împrumuturi sunt ele însele o **expresie a autonomiei**, decizia de a recurge la ele fiind o manifestare a libertății de alegere¹⁵. Nu credem că această argumentație este pe de-a întregul adecvată, ea părând să se refere mai mult la autonomia celor care au realizat împrumuturile, decât la autonomia ramurii de drept ca atare. Se poate obiecta că autonomia acestora este strâns legată de autonomia dreptului administrativ, dar explicația ne pare totuși puțin forțată.

În opinia noastră, cel mai potrivit argument în sensul autonomiei dreptului administrativ rezidă în chiar ideea de împrumut. Căci – dacă nu ar fi fost vorba de două ramuri de drept distincte – utilizarea dreptului civil ar fi venit de la sine, fără necesitatea unei transpuneri. Prin urmare, dacă recunoaștem că dreptul administrativ a împrumutat reguli ale răspunderii civile, recunoaștem implicit că cel dintâi dă dovadă de autonomie. Pe scurt și cu referire la instituția pe care o studiem: dacă afirmăm că răspunderea administrativă e pur și simplu o răspundere civilă, cum ar putea ea împrumuta reguli tot din... răspunderea civilă?

De asemenea, a considera că autonomia unei ramuri de drept presupune ca niciodată în această ramură să nu se aplice reguli provenite dintr-o alta înseamnă a merge prea departe, în căutarea unei originalități perfecte, așa cum arătam mai sus. În acest sens, un mare doctrinar observa că "neaplicarea de principiu a dreptului privat nu înseamnă că dreptul administrativ adoptă cu necesitate, în toate domeniile, reguli funciarmente diferite de cele ale dreptului privat; regula poate fi aceeași și în dreptul privat, și în cel administrativ dacă trebuie satisfăcute aceleași exigențe"¹⁶. Mai mult, se poate spune că dacă legiuitorul a înțeles să edicteze o regulă cu valoare generală, aceasta se impune și instanțelor de contencios administrativ, chiar dacă sediul acelei reguli este în Codul civil¹⁷.

În continuare ne propunem să prezentăm regulile speciale care determină autonomia răspunderii administrative față de cea civilă.

II. Specificul răspunderii administrației pentru actele sale

Ceea ce dorim să demonstrăm în continuarea studiului nostru este, așa cum am spus deja, faptul că trăsăturile ce deosebesc răspunderea juridică de drept administrativ sunt de natură să determine autonomia acestei instituții față de răspunderea de drept civil. Pentru acest lucru vom trata în continuare diferențele ce există între acestea la nivelul condițiilor privind angajarea răspunderii administrației (1)

pentru ca apoi să ne referim la un caz special de răspundere civilă, ce s-ar putea regăsi într-o oarecare măsură în dreptul administrativ, răspunderea comitenților pentru prepușii lor (2). În încheiere, vom încerca să identificăm care este elementul comun ce leagă între ele toate aceste diferențe, particularizând răspunderea administrației pentru actele sale (3).

1. Particularități ale condițiilor angajării răspunderii administrației

Din rațiuni de organizare a studiului nostru, am ales să tratăm, pe rând, condițiile tradiționale ale răspunderii civile delictuale, arătând pentru fiecare în parte specificul pe care acestea îl prezintă atunci când sunt transpuse în dreptul administrativ. Am exclus, însă, una dintre condiții – aceea a legăturii de cauzalitate – întrucât la nivelul acesteia nu există practic nicio deosebire între cele două răspunderi. Pe lângă aceste condiții ne vom opri, pe scurt, și la cauzele care înlătură răspunderea, în scopul de a le evidenția pe cele specifice exclusiv dreptului public.

a) Fapta ilicită

Dorim să începem cu tratarea acestei condiții a răspunderii, întrucât o considerăm a fi cea mai importantă pentru studiul nostru, prin diferențele notabile pe care le comportă noțiunea aceasta în dreptul public față de cel privat.

Fapta ilicită este definită de către doctrina dreptului civil ca fiind "acea conduită a omului prin care se încalcă normele dreptului obiectiv sau regulile de conviețuire socială, săvârșită fără intenția de a produce efecte juridice împotriva autorului său, efecte care totuși se produc în puterea legii"¹⁸. Or, o primă dificultate majoră pe care o putem vedea în încercarea de identificare a răspunderii administrației cu răspunderea civilă rezultă din chiar această definiție. Vom încerca să o expunem sistematic.

Una dintre distincțiile cheie ale dreptului este aceea dintre **act** și **fapt** juridic. Deosebirile dintre aceste două noțiuni pot fi regăsite la nivelul voinței, dar nu, cum s-ar putea afirma pripit, la nivelul voinței de a le săvârși ci la acela al **concordanței între voință și rezultat**. Nu putem spune, de pildă, că cel care a săvârșit o faptă ilicită nu a vrut să facă acest lucru, căci ar însemna să îl absolvim de orice vină, caz în care răspunderea ar mai fi posibilă doar cu titlu excepțional. Este evident, deci, că și actele și faptele sunt, în final, fructul unui proces volițional. Dar, dacă la act doresc ca efectul juridic să se producă, acționând în acest scop, la fapt efectul juridic nu este voit și așteptat – și asta cu atât mai mult în cazul în care ne referim la o faptă ilicită, al cărei principal efect juridic va fi sancțiunea, sub o formă sau alta.

În cazul răspunderii civile¹⁹, existența unui fapt juridic ilicit este, așadar, o primă condiție ce trebuie întrunită pentru ca răspunderea să fie atrasă. În dreptul civil, însă, manifestările de voință pot avea, am spune, o dublă personalitate. Dacă, spre exemplu, un contract este act juridic pentru părțile sale, pentru un terț afectat de el va deveni un simplu fapt juridic, cu toate consecințele ce decurg din acest lucru la nivelul răspunderii. De asemenea, răspunderea pentru un act civil unilateral va fi una delictuală: ceea ce pentru autorul sau părțile sale este act juridic, pentru toate celelalte persoane, care sunt terți, este un fapt. Poate fi însă transpus acest lucru și la nivelul dreptului administrativ?

Autorii care neagă existența unei răspunderi patrimoniale de drept public obișnuiesc să considere actul administrativ nelegal drept o faptă ilicită, ignorând – credem noi – specificul dreptului administrativ. Aici principiul privatist al lui "mă voi obliga dacă voi dori" se schimbă. Însăși existența unui stat modern face necesar ca cetățeanului acestuia să îi fie stabilite o mulțime de obligații, bineînțeles, fără a i se cere în prealabil acordul. Iar unul dintre modurile de a impune obligații, omniprezent în viața de zi cu zi, este chiar actul administrativ, normativ sau individual.

Ne-ar fi foarte ușor, bineînțeles, să concluzionăm că suntem cu toții terți față de mulțimea de acte administrative emisă zilnic, dar acest lucru nu ne-ar folosi, de fapt, la nimic. Dacă un contract sau un act juridic unilateral de drept civil îi obligă pe terți la o simplă "pasivitate respectuoasă"²⁰, un act administrativ le crează acestora obligații mult mai concrete și, adesea, mai oneroase. Or, în aceste condiții, mai putem afirma că pentru ei acesta rămâne un simplu fapt juridic?

În realitate credem că unele categorii cu care se operează în dreptul civil, cum ar fi cea de părți și terți, **nu își pot găsi utilitatea în dreptul public** sau, cel puțin, nu pot fi transpuse ca atare. În ceea ce privește condiția faptei ilicite, răspunderea administrației diferă fundamental de cea a particularilor, căci ea **nu răspunde nici pentru o faptă delictuală și nici pentru una contractuală, ci răspunde pentru o categorie specifică dreptului administrativ – actul administrativ nelegal**. Prin urmare, răspunderea administrativă de care ne ocupăm apare, cu mici excepții, ca fiind condiționată de anularea unui act administrativ sau, cel puțin, de constatarea nelegalității acestuia²¹.

Cu toate acestea, nu trebuie pus semnul de egalitate între ilegalitate și răspundere²². Pot exista acte administrative care sunt nelegale, însă care nu vor putea da loc la despăgubiri, în lipsa întrunirii altor condiții ale răspunderii, cum ar fi prejudiciul²³. O situație specială o întâlnim în ipoteza în care actul este nelegal și a produs un prejudiciu, însă cauza de ilegalitate a actului nu are nicio legătură cu producerea pagubei²⁴. Și, de asemenea, așa cum vom arăta mai jos, pot exista – prin excepție – acte legale care totuși duc la angajarea răspunderii.

Cu toate că regula este ca administrația să își repare greșelile, acoperind prejudiciile cauzate de actele sale, în anumite ipoteze pot exista și acte administrative nelegale, păgubitoare, care însă nu vor da prilejul unei dezdăunări, chiar dacă toate condițiile răspunderii ar fi aparent întrunite. Este exemplul **actelor de guvernământ**. Domeniul lor este destul de dificil de circumscris²⁵, dar putem spune că sunt reprezentate de acte juridice care exced sfera ideii de administrare, chiar dacă emană de la organe administrative, având un pronunțat caracter politic.

În mod tradițional se consideră că legalitatea acestor acte nu poate fi controlată sub nicio formă de către instanța de drept administrativ, puterea administrației în emiterea lor fiind una discreționară²⁶. În concret un asemenea act ar putea consta într-o faptă ilicită în sens larg, producând particularilor un prejudiciu, dar răspunderea nu se va angaja atât timp cât niciun particular nu se poate adresa instanței în acest sens.

O ipoteză specială a răspunderii administrative, neîntâlnită în dreptul privat, este angajarea sa, în anumite cazuri, chiar și pentru prejudiciile provocate de un **act legal**²⁷, așadar în lipsa oricărui echivalent al faptei ilicite din dreptul civil.

O decizie celebră, deschizătoare de drumuri în acest sens, a fost cea dată de către Consiliul de Stat francez în afacerea *Couitéas*²⁸. Speța este deosebit de interesantă întrucât ea își poate găsi corespondentul în numeroase situații actuale din țara noastră, deosebit de mediatizate, privind ocuparea fără drept a unor imobile proprietate privată. Starea de fapt era următoarea: un particular se afla în posesia unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile care stipula expulzarea unor triburi de pe terenurile sale din Tunisia, aflată pe atunci sub suveranitatea Franței. Autoritățile franceze, mai precis Prefectul, au refuzat însă să pună în aplicare această hotărâre, datorită repercusiunilor grave pe care acest lucru le-ar fi avut pentru ordinea publică. Consiliul de Stat a statuat ca refuzul de a pune în aplicare hotărârea cu pricina este un act administrativ legal, ajutând la menținerea ordinii publice, însă partea vătămată va trebui despăgubită deoarece a avut loc o rupere a egalității cetățenilor în fața sarcinilor publice, care trebuie reparată²⁹.

Întâlnim în aceste situații un exemplu clar al prevalenței interesului public, care impune ca actele administrative legale să fie executate, în ciuda faptului că ele pot vătăma un particular, dar și contraponderea acestuia, care constă în repararea pagubei produsă prin vătămarea interesului particular. Tocmai faptul că totul gravitează în jurul noțiunii de **interes public** face ca o asemenea situație de răspundere pentru o faptă licită să fie imposibilă în dreptul civil, căci atâta vreme cât un particular acționează în limitele legii, în propriul său interes, el nu poate fi obligat să repare prejudiciile cauzate prin încălcarea unui alt interes privat, datorită absenței unei fapte ilicite.

În final, dorim să respingem un ultim reproș care s-a făcut susținătorilor autonomiei dreptului administrativ, și anume faptul că "este greșit a se susține că ori de câte ori fapta ilicită constă în încălcarea unei norme aparținând altei ramuri de drept decât dreptul civil, obligația de reparare aparține ramurii din care face parte norma încălcată"³⁰. Suntem pe deplin de acord cu această afirmație, însă sperăm că am reușit, în rândurile de mai sus, să demonstrăm că nu acesta este argumentul pe care ne fundamentăm ideea că fapta ilicită prezintă numeroase particularități în dreptul administrativ față de cel civil, particularități ce nu se referă nici pe departe pur și simplu la apartenența normei de drept încălcate.

b) Culpa

Chiar dacă în ultima jumătate de secol s-a vorbit din ce în ce mai mult despre ipoteze ale răspunderii civile ce nu mai au la bază culpa, se consideră în continuare că regula răspunderii civile este ca ea să fie subiectivă, pentru culpă³¹, ceea ce nu exclude însă anumite ipoteze în care ea devine obiectivă, fundamentată pe ideea de garanție sau pe cea de risc³².

În dreptul nostru administrativ, pe de altă parte, a existat o suită de controverse doctrinare cu privire la această chestiune, controverse născute în principal în perioada comunistă, sub imperiul reglementării contenciosului administrativ de către Legea nr. 1/1967. Cu toate că discuțiile respective s-au purtat în contextul unui cadru juridic diferit, ele își păstrează și astăzi actualitatea, reglementarea actuală fiind similară în ceea ce privește această chestiune cu prevederile Legii nr. 1/1967.

Astfel, dacă unii autori au susținut că este necesar ca victima unui act nelegal să facă proba culpei autorităților în emiterea acestuia, întrucât răspunderea administrativă nu este, în realitate, decât o răspundere civilă, aplicându-i-se regulile acesteia inclusiv cu privire la necesitatea culpei³³, alții au considerat că răspunderea instituită prin vechea reglementare este una autonomă față de cea civilă, în care nu există condiția existenței unei culpe³⁴. Există astăzi și autori care susțin că răspunderea pentru acte administrative nelegale este una civilă, dar obiectivă, întemeiată pe ideea de garanție³⁵.

Opinia pe care o împărtășim este cea expusă de profesorul Tudor Drăganu, însă cu anumite rezerve. Astfel, dacă suntem de acord că răspunderea administrativă este autonomă și că particularul vătămat nu este ținut să facă, în instanță, dovada vreunei culpe, nu suntem la fel de convinși că această condiție este pur și simplu inexistentă în cadrul acestei răspunderi. Pe scurt, culpa nu lipsește, ea este pur și simplu **prezumată** de lege. Prezumție ce capătă un caracter aproape absolut: căci cum poate administrația, în concret, să dovedească faptul că nu a fost în culpă emițând un act administrativ nelegal decât invocând propria necunoaștere a legii, lucru de neimaginat! Prin urmare, credem și noi că – așa cum s-a mai arătat³⁶ – o decizie nelegală este chiar prin aceasta și culpabilă, **comiterea unei ilegalități constituind întotdeauna o culpă**³⁷.

O excepție de la faptul că ilegalitatea este întotdeauna sinonimă culpei, precum și un argument în sprijinul ideii că răspunderea administrației nu este una obiectivă, atrasă automat de existența unui act nelegal, îl constituie și ipoteza în care particularul a contribuit prin manevre frauduloase – cum ar fi oferirea de date false autorităților – la emiterea actului nelegal. În ipoteza în care acest act vatămă pe cineva el va fi, bineînțeles, anulat ca nelegal însă, credem, administrația nu va putea fi obligată la despăgubiri, ea nefiind culpabilă pentru această nelegalitate³⁸.

În sprijinul ideii de necesitate a unei culpe din partea administrației, credem că vine și **teoria circumstanțelor excepționale**. Astfel, se consideră că un anumit act administrativ, care ar fi ilegal în mod normal, este permis în anumite circumstanțe excepționale, deoarece el este necesar pentru a asigura ordinea publică și funcționarea serviciilor publice³⁹. Această teorie, elaborată în Franța în timpul Primului Război Mondial, este considerată de către doctrină a nu fi o simplă aplicare a ideii generale de stare de necesitate, ci de a își avea originile în scopurile generale ale administrației publice, tocmai acelea de a asigura satisfacerea interesului public⁴⁰. Situația circumstanțelor excepționale nu este nicidecum sinonimă cu forța majoră.

S-ar putea afirma pe drept cuvânt că pe această cale se exonerează administrația de răspundere pur și simplu pentru că ea **încetează să mai fie în culpă** pentru măsurile generale pe care le ia. Situația este oarecum similară cu cea a răspunderii pentru acte administrative legale, din punctul de vedere al faptului că urmărește satisfacerea interesului public pe care anumite stări de fapt excepționale sunt de natură să îl amenințe. Dar, spre deosebire de primul caz, în care actul este legal prin simplul fapt că este emis în interes public, în cazul circumstanțelor excepționale actul este și rămâne unul nelegal⁴¹.

Și totuși, un asemenea act emis în contextul unor circumstanțe excepționale, nu va putea da loc niciunei despăgubiri? Doctrina consideră că acest lucru va fi posibil doar dacă sunt întrunite condițiile angajării unei răspunderi obiective a administrației, cum ar fi cazul în care acțiunea administrației a generat un risc excepțional⁴². Această precizare nu poate decât să susțină concluzia noastră: angajarea răspunderii subiective a administrației, răspundere de drept comun care presupune o culpă în emiterea actului, nemaifiind posibilă, singura cale pe care particularul mai poate obține despăgubiri este întrunirea condițiilor necesare pentru a se asigura o răspundere de excepție, adică una ce nu presupune culpa.

O altă deosebire față de situația din dreptul civil, unde se admite că **gravitatea culpei** nu are relevanță în ceea ce privește angajarea răspunderii, o reprezintă faptul că în dreptul administrativ există situații în care angajarea răspunderii administrației se va face doar în cazul în care culpa este suficient de gravă⁴³.

Este cazul anumitor servicii publice care se desfășoară în condiții mai dificile, cum ar fi poliția, serviciile penitenciare, dar și al răspunderii ce decurge din controlul administrativ de tutelă. Explicația existenței acestei condiții constă în faptul că este riscant să acceptăm cerința unei culpe simple în activitățile ce comportă o dificultate crescută. Cum poți fi sigur că acel comportament chiar a fost culpabil, ținând cont de greutățile întâmpinate? A accepta o culpă gravă înseamnă să reții culpa a cărei existență e sigură⁴⁴. Lipsa cerinței unei culpe grave ar ajunge, în final, să prejudicieze interesul public, deoarece administrația ar avea reținerea de a acționa în acele situații care ar putea foarte ușor prilejui o greșeală.

Chiar dacă atăzi această condiție a culpei grave tinde să se restrângă din ce în ce mai mult considerăm, pe de o parte, că ea nu va dispărea niciodată în totalitate și, pe de altă parte, că ea reprezintă o dovadă a evoluției răspunderii administrative, evoluție ce s-a desfășurat în paralel și diferit de cea a răspunderii civile.

Cu toate că, am arătat deja, culpa este un element necesar al răspunderii administrației pentru actele sale, în paralel cu această răspundere subiectivă putem găsi și o **răspundere administrativă obiectivă**, pentru **risc**⁴⁵.

Doctrina franceză consideră că ipotezele principale ale acestei răspunderi sunt următoarele: pagubele cauzate de lucrările publice, accidentele suferite de colaboratorii administrației (angajați sau benevoli), pagubele cauzate de un risc excepțional creat de către administrație publică sau cazul în care această răspundere apare ca o contrapondere a prerogativelor exorbitante ale administrației (spre exemplu, prejudicii cauzate de vaccinările obligatorii, impuse unilateral de către puterea publică)⁴⁶. S-a spus că această teorie reprezintă principala originalitate a răspunderii administrației, raportată la dreptul civil⁴⁷.

Teoria riscului administrativ s-a născut în secolul al XIX-lea, cu prilejul celebrei afaceri *Cames*⁴⁸, instanța administrativă statuând că "și dacă statul nu este legat de textele dreptului civil și de interpretarea care le este dată de către tribunalele judiciare, aparține judecătorului administrativ examinarea directă, după luminile sale proprii, după conștiința sa și conform principiului echității, a drepturilor și obligațiilor reciproce ale statului și ale lucrătorilor săi în executarea serviciilor publice". Tocmai această echitate este cea care va fundamenta, dincolo de orice culpă, răspunderea obiectivă a administrației în anumite ipoteze. Interesant de observat este că, doar la un an după tranșarea afacerii *Cames*, Curtea de Casație franceză a introdus principiul răspunderii obiective pentru lucruri, "inaugurând" teoria riscului civil, ceea ce constituie o dovadă clară a faptului că riscul administrativ nu este un împrumut din dreptul civil⁴⁹.

Răspunderea pentru riscul administrativ are la bază ideea de **serviciu public care creează un risc special**. Spre exemplu, în cazul minorilor delincvenți, educați prin metode speciale ce presupuneau o semi-libertate, statul a fost condamnat să răspundă

chiar dacă acei minori erau dați în grija unei alte persoane, datorită faptului că această educare poate fi considerată un serviciu public⁵⁰. Acest fapt dovedește încă o dată că răspunderea pentru risc din dreptul administrativ nu e totuna cu răspunderea pentru fapta altuia din dreptul civil.

Cu toate acestea au existat voci care au încercat să se folosească de răspunderea pentru lucruri, bazată la rândul său pe risc, ca să demonstreze că teoria riscului administrativ nu are nimic original. Însă, așa cum s-a observat, a spune asta înseamnă nici mai mult nici mai puțin decât a afirma că funcționarii publici sunt "lucrurile" administrației⁵¹.

O autoare observa în mod justificat că, spre deosebire de răspunderea de drept civil, răspunderea administrației publice nu are un fundament politic, moral sau religios; fapta culpabilă nu este un "păcat", fiind vorba de o garanție socială, adică strict de o răspundere-reparație și nu de o răspundere-sanțiune⁵². Același lucru se poate aplica și în cazul celor două tipuri de risc. Dacă în cazul riscului civil, cu toată obiectivitatea pe care această noțiune o pretine, la baza răspunderii se află tot "vina" cuiva – chiar dacă aceasta nu se poate analiza în termenii clasici ai culpei – la baza riscului administrativ se află în final nu o vină, ci raportul între interesul public care trebuie satisfăcut – și pentru satisfacerea căruia administrației nu i se poate reproșa nimic – și interesul privat care nu poate fi ignorat⁵³.

O a doua ipoteză a răspunderii obiective de drept administrativ este cea fundamentată pe ***egalitatea în fața sarcinilor publice***. Nu ne vom mai opri încă o dată asupra ei, întrucât am oferit câteva detalii asupra acestei răspunderi atunci când ne-am referit la actele administrative legale ce pot cauza prejudicii⁵⁴.

Concluzionând cele spuse până acum, cu toată necesitatea existenței, în principiu, a unei culpe a administrației, se poate observa că, istoric vorbind, echitatea, și nu culpa, apare cel mai devreme la baza acestei răspunderi⁵⁵. Asistăm, am putea spune, la o evoluție inversă față de cea din dreptul civil, de la o răspundere obiectivă la una cvasi-subiectivă, bazată pe un melanj între culpă și echitate.

c) Prejudiciul

Prejudiciul este în general definit în doctrina de drept civil ca reprezentând rezultatele dăunătoare, de natură patrimonială sau nepatrimonială, efecte ale încălcării drepturilor subiective și interesele legitime ale unei persoane⁵⁶. Dacă, în dreptul privat, îndeplinite fiind și celelalte condiții ale angajării răspunderii civile, orice prejudiciu va da dreptul la despăgubire, în dreptul public vor exista din nou o serie de limitări.

Am văzut mai sus că administrația poate răspunde nu numai pentru actele sale nelegale, ci chiar și pentru cele legale⁵⁷. Însă existența sau inexistența unei obligații de răspundere în aceste din urmă cazuri va fi dată tocmai de caracterul prejudiciului, care trebuie să fie, în același timp, **special și anormal**. Specialitatea prejudiciului înseamnă că el a fost provocat numai unor anumite persoane, în număr relativ redus. Un așa-zis prejudiciu care ar fi provocat tuturor sau unor categorii întregi de persoane, determinată printr-un criteriu obiectiv, ar constitui în realitate o sarcină publică, egală pentru toți și care nu poate da naștere la despăgubiri⁵⁸. Anormalitatea sa se referă la faptul că trebuie să existe, în această ipoteză, un prejudiciu ieșit din comun, suficient de grav încât să dea locul angajării acestei răspunderi, care rămâne totuși o formă excepțională.

Tot în legătură cu prejudiciile provocate prin acte administrative legale mai poate fi spus și că – chiar dacă principiul este, în general, cel a reparării integrale a prejudiciului, la fel ca în dreptul privat – în aceste cazuri va putea fi reparată doar acea parte din prejudiciu care are, în concret, un caracter special și anormal⁵⁹.

d) Cauzele care înlătură răspunderea administrației

Un alt specific al răspunderii de drept public vom găsi la nivelul **cauzelor care înlătură răspunderea**. Dacă, în principiu, ele rămân aceleași ca în dreptul privat, adică forța majoră, fapta victimei și fapta unui terț, dreptul administrativ va particulariza anumite elemente.

În primul rând, **noțiunea de faptă a victimei este extinsă**. Ea nu va înlătura răspunderea administrației doar când are valoare de forță majoră – ca în dreptul civil, ci și în alte trei situații specifice, cunoscute în doctrina franceză sub numele de excepția de nelegitimitate, excepția riscului acceptat și excepția de precaritate⁶⁰. Toate aceste excepții pleacă de la situația particulară în care s-a aflat victima, situație care a contribuit la producerea prejudiciului.

În cazul **excepției de nelegitimitate**, victima se găsește într-o situație nelegitimă, datorată neregularității acesteia. Este cazul, spre exemplu, al situației ocupanților neregulamentari ai domeniului public, care vor putea fi expulzați și nu vor fi despăgubiți pentru acest lucru, chiar dacă actul de expulzare este nelegal din anumite puncte de vedere.

A doua excepție referitoare la situația victimei este cea a **riscului acceptat**: victima se află într-o împrejurare căreia i s-a expus cunoscându-i riscurile. Spre exemplu, un grup de indivizi prinși într-o avalanșă nu vor putea cere despăgubiri de la autoritățile publice care aveau sarcina de a face lucrări pentru evitarea avalanșelor, atât timp cât aceștia cunoșteau riscul și i s-au expus de bună voie.

Excepția de precaritate nu mai are legătură cu fapta victimei, ci se referă la încălcarea unei categorii de drepturi specifică dreptului administrativ. Este vorba de drepturile precare, acele drepturi care – spre deosebire de drepturile dobândite – rămân întotdeauna mai mult sau mai puțin la discreția administrației, care poate determina stingerea lor atunci când interesul public o cere, fără ca acest lucru să dea naștere la despăgubiri. Sunt prin excelență precare drepturile asupra domeniului public, precum și drepturile celor numiți în funcție pe criterii politice. Astfel, spre exemplu, un ocupant temporar al domeniului public poate avea obligația de a-și muta instalațiile pentru a permite realizarea unor lucrări publice, însă pierderile pe care el le suferă nu vor fi acoperite de către administrație. Practic, în acest caz ceea ce se înlătură nu este răspunderea administrației pentru culpa sa, ci ipotezele în care aceasta ar putea răspunde pentru un act legal ce a creat un prejudiciu anormal și special.

Concluzionând, dacă în dreptul civil cauzele străine înlătură răspunderea doar în ipoteza în care acestea au valoare de forță majoră, fiind capabile astfel să mineze legătura de cauzalitate, răspunderea administrativă poate fi înlăturată și atunci când legătura de cauzalitate persistă.

2. Răspunderea administrației pentru funcționarii săi – o răspundere a comitentului pentru prepus?

Vom trata aici singura formă a răspunderii civile ce s-ar putea regăsi, într-o oarecare măsură, și în dreptul administrativ, excluzând, bineînțeles, răspunderea pentru fapta proprie pe care am analizat-o până în acest moment. Este vorba despre răspunderea comitenților pentru prepușii lor, similară – chiar identică, afirmă unii autori – cu răspunderea administrației pentru funcționarul vinovat de emiterea actului ilegal⁶¹.

În realitate, considerăm că cele două tipuri de răspundere au puține lucruri în comun, dreptul administrativ – în principal prin teoria faptei detașabile și a faptei de serviciu – depărtându-se mult de concepție civilistă. Vom analiza, în continuare, principalul element de diferență existent între cele două răspunderi, care se referă la condiția comiterii faptei ilicite în timpul exercitării funcției de către comitent sau funcționarul public, dar și anumite particularități existente la nivelul raportului între unii funcționari și administrație, particularități ce îl deosebesc de un raport de prepușenie veritabil.

Dacă în dreptul civil la baza acestei răspunderi se află faptul că cel care comandă, chiar și în lipsa cunoștințelor tehnice necesare, trebuie să fie responsabil – răspunderea având la bază ideea de garanție⁶², în dreptul administrativ găsim aceeași idee de risc administrativ de care am vorbit și mai sus.

Situațiile care au dus la crearea răspunderii comitenților pentru prepuși în dreptul civil nu puteau să nu apară – mai devreme sau mai târziu - și în dreptul administrativ. Veritabilele armate de funcționari folosite în administrație au ridicat destul de repede problema răspunderii pentru actele ilegale și vătămătoare pe care ei le emit.

Întrebarea dacă cel care trebuie să răspundă într-o situație sau alta este administrația sau funcționarul său a dus la crearea, în special în jurisprudența și doctrina franceză, a **teoriei faptei detașabile de funcția publică**. Redusă la esență, teoria faptei detașabile poate fi prezentată în felul următor: ori de câte ori vinovat pentru producerea prejudiciului este funcționarul care a comis o faptă detașabilă de funcția publică, lipsită deci de legătură cu această funcție, el va răspunde personal față victima prejudiciului. Din contră, ori de câte ori fapta funcționarului este o faptă de serviciu, aflată în strânsă legătură cu funcția sa, administrația va fi cea răspunzătoare. Citând o definiție deja clasică a lui Laférierre, putem spune că există o **faptă de serviciu** „când actul prejudiciabil este impersonal, dacă relevă un administrator mai mult sau mai puțin supus greșelii”. **Fapta detașabilă** de serviciu apare atunci când prin ea transpare „omul cu slăbiciunile sale, cu pasiunile sale, cu imprudențele sale”⁶³.

Imediat după nașterea teoriei s-au observat, însă, insuficiențele de ordin practic pe care ea le prezenta. Rareori, în cazul unei fapte detașabile de funcția sa, funcționarul ar fi suficient de solvabil încât să asigure o reparație integrală pentru prejudiciul cauzat. Invers, administrația nu poate fi decât mereu solvabilă, garantând victimei o acoperire efectivă a prejudiciului. Aceste constatări, împreună cu dorința de a proteja cât mai bine victima unui act administrativ nelegal, au dus practic la o **„dublare” a conceptului de faptă detașabilă**, putându-se vorbi de o faptă detașabilă din punctul de vedere al victimei, dar și de o faptă detașabilă din punctul de vedere al administrației publice, atunci când ar intenționa să se întoarcă împotriva funcționarului vinovat cu o acțiune în regres.

Privind din punctul de vedere al **victimei**, grija de a-i asigura acesteia repararea integrală a prejudiciului – garantată de solvabilitatea practic nelimitată a administrației – a dus la o minimalizare extraordinară a ideii de faptă detașabilă: practic, singura astfel de faptă pe care ne-o mai putem imagina apare atunci când funcționarul creează un prejudiciu **lipsit de orice legătură** cu funcția sa⁶⁴. Prin urmare, nu se mai pune în acest caz problema discuțiilor din doctrina de drept civil, cu privire la cât de mult se poate abate prepusul de la funcție⁶⁵: în orice situație în care un funcționar public cauzează un prejudiciu aflat într-o legătură, chiar destul de vagă, cu funcția îndeplinită, victima va alege să acționeze în instanță administrația pentru a i se asigura o reparație integrală.

Din punctul de vedere al **administrației**, însă, după repararea prejudiciului cauzat victimei se va pune problema unei eventuale **acțiuni în regres** împotriva funcționarului vinovat. Aici va interveni o nouă relevanță a faptei detașabile, care nu mai este apreciată la fel de strict ca atunci când în cauză se puneau interesele victimei.

Se face practic distincția între trei tipuri de asemenea fapte detașabile⁶⁶:

1) Primul tip sunt **faptele comise în exercițiul funcției, dar care se detașează de aceasta datorită gravității lor**, ce relevă comportamentul „personalizat” al unui om. Este cazul situațiilor în care funcționarul a fost animat de preocupări personale, în care s-a făcut vinovat de un anumit exces în comportament ce nu pot fi motivate de funcția sa sau în care a săvârșit fapte de o gravitate excepțională. Poate fi cazul, spre exemplu, al unui funcționar public care – aflat în timpul serviciului – rănește o persoană care dorea să îi solicite ceva.

2) Al doilea tip este fapta **comisă în afara exercițiului funcției dar păstrând o anumită legătură cu aceasta**. Este vorba de faptele comise cu prilejul prestării unui serviciu, dar și a celor comise în afara serviciului dar cu mijloace puse la dispoziție funcționarului de către administrație. Un exemplu ar fi fapta polițistului care, aflat în afara orelor de lucru, ucide din greșeală pe cineva cu arma din dotare.

3) În sfârșit, cel de-al treilea tip este reprezentată de **fapta pur personală**, deci detașabilă, care nu are nicio legătură cu serviciul cum ar fi, spre exemplu, cazul unui funcționar public care accidentează pe cineva cu mașina personală, în afara orelor de serviciu.

În ultima dintre aceste ipoteze fapta detașabilă este aceeași și din perspectiva victimei, și din a administrației, nepunându-se problema unei acțiuni în regres întrucât – datorită chiar acestui fapt – administrația nu a plătit nimănui nimic. În primele două cazuri, însă, apare acea ambivalență a faptei detașabile de care vorbeam. Din punctul de vedere al victimei, ele vor reprezenta simple fapte de serviciu, pentru care administrația trebuie să răspundă patrimonial. Din punctul de vedere al administrației, însă, ele rămân fapte detașabile care îi permit, după ce îl va despăgubi pe particular, să se subroge în dreptul acestuia, întorcându-se împotriva funcționarului vinovat pentru a recupera suma plătită.

În fine, o faptă care nu se înscrie în niciuna din ipotezele de mai sus va fi considerată o **faptă de serviciu**. Chiar dacă această noțiune poate fi întâlnită și în dreptul civil, aplicabilă atunci când greșeala prepusului a fost determinată strict din vina „serviciului” organizat de comitent, din nou vom observa o diferență în dreptul administrativ, constând în calificarea mult mai facilă a unei fapte ca fiind de serviciu. Această afirmație poate părea paradoxală căci, în fond, interesul public ar consta mai degrabă în folosirea banilor în cu totul alte scopuri decât acoperirea greșelilor unui funcționar sau al altuia. Dar, cum în mod corect s-a remarcat în doctrina noastră mai veche, „funcționarii fiind obligați la o diligență prea mare, vor avea

teamă de a îndeplini cu celeritate necesitățile serviciului”⁶⁷. Sarcinile pe care trebuie să le îndeplinească administrația sunt cel mai adesea mult mai dificile decât sarcinile oricărei întreprinderi particulare. Or, în aceste condiții, a cere funcționarilor o maximă diligență chiar și în condiții foarte grele ar însemna, pe de o parte, să încurajezi pasivitatea lor – căci e mai greu să greșești atunci când te abții, și, pe de altă parte, să descurajezi pe oricine ar dori să lucreze într-un asemenea cadru ce poate deveni foarte riscant pentru patrimoniul său. Oricare dintre aceste consecințe ar prejudicia mai tare interesul public decât obligația administrației de a oferi despăgubiri pentru faptele funcționarilor săi.

Clasificarea de mai sus nu exclude situația în care prejudiciul ar decurge din împlinirea unei fapte detașabile cu o faptă de serviciu, caz în care răspunderea va fi solidară, realizându-se o partajare a acesteia între funcționar și administrație⁶⁸.

Poate fi aplicată această teorie a faptei detașabile și în dreptul românesc? Credem că da, acest lucru reieșind chiar din principala reglementare care se referă la tragerea la răspundere a unui funcționar vinovat de emiterea unui act administrativ nelegal pe care o găsim în art. 16 al Legii contenciosului administrativ, care prevede că *cererile în justiție prevăzute de prezenta lege pot fi formulate și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a soluționa cererea referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea pârâtă.*

Credem că ipoteza reglementată de dreptul nostru exclude, din prima, situația în care funcționarul s-ar face vinovat de o faptă complet detașabilă de funcția sa. În această situație victima nu ar putea în niciun caz să cheme persoana respectivă în fața unei instanțe de contencios administrativ, alături de autoritatea pârâtă, rămânându-i doar posibilitatea de a acționa împotriva acesteia pe cale civilă.

De asemenea, trebuie excluse din sfera acestui articol și acele greșeli care constituie strict fapte de serviciu ale funcționarului. Și aceasta întrucât, în acest caz, nu s-ar putea pune problema de a exista o persoană vinovată deoarece, prin ipoteză, ”vina” este strict a serviciului.

Ne rămâne deci să concluzionăm că art. 16 al Legii nr. 554/2004 se va aplica acelor fapte care sunt detașabile din perspectiva administrației, dar nu și din perspectiva victimei. Același lucru reiese și din precizarea textului legal, care spune că funcționarul va fi ținut să despăgubească victima solidar cu autoritatea administrativă⁶⁹. Prin urmare, ne aflăm în ipoteza clasică în care administrația va acoperi complet prejudiciul suferit de victimă, urmând ca apoi să se întoarcă cu o acțiune în regres împotriva funcționarului vinovat. De altfel, credem că administrația își păstrează această posibilitate și atunci când victima nu a chemat în judecată funcționarul vinovat, ci numai autoritatea administrativă.

Concluzionând, credem că, în chiar esența lor, construcția civilistă de răspundere pentru fapta altuia cu distincția dintre faptă personală și faptă de serviciu sunt profund diferite. Dacă prima are la bază ideea de protecție a victimei, a doua o are la bază pe cea de protecție atât a victimei, cât și a agentului public⁷⁰. Mai mult, acolo unde dreptul civil a încercat să justifice că un individ poate răspunde pentru fapta altuia, dreptul administrativ a construit o răspundere pentru o faptă personală de tip special, fondată pe ideea că o persoană juridică poate fi considerată autorul direct al unei culpe anonime⁷¹.

O altă dificultate legată de transpunerea răspunderii comitentului pentru prepuși în dreptul privat este aceea că **legătura de prepușenie** din dreptul administrativ nu îndeplinește, în unele cazuri, cerințele dreptului civil.

Tradițional, în cazul mandatului de drept privat nu se acceptă ideea că mandatarul ar fi prepusul mandantului⁷². Cu atât mai mult nu vom putea considera că acele autorități alese, care exercită un mandat de drept public, ar putea fi tratate ca fiind pur și simplu niște prepuși ai unității administrativ teritoriale sau ai statului. Ele sunt mai aproape de niște organe ale persoanei juridice de drept public, organe care îi formează voința și pentru ale căror acte unitatea administrativ-teritorială sau statul, după caz, va răspunde ca fiind actele sale proprii. Această observație este cu atât mai întemeiată cu cât discutăm despre o răspundere pentru actele administrative, acte emise – preponderent – tocmai de aceste organe alese.

3. În loc de concluzie: convergența deosebirilor

Așa cum arătam în prima parte a studiului nostru, simplele deosebiri dintre două instituții juridice se pot dovedi insuficiente în a califica autonomia uneia dintre ele, în lipsa unei convergențe ce trebuie să existe între aceste deosebiri. Până acum ne-am mulțumit să arătăm, punctual, diferențele pe care răspunderea administrativă le prezintă față de cea civilă. Ne mai rămâne, așadar, să dăm sens acestora, stabilind care este liantul lor care le permite să înființeze o instituție juridică nouă.

Credem că acest liant poate fi regăsit în însuși conceptul de bază în jurul căruia s-a construit ramura dreptului administrativ, acela de **interes public**. Și aceasta întrucât, așa cum s-a observat, "cercetarea oricărei instituții, înțeleasă ca ansamblu de norme cu obiect unic sau complex de reglementare, trebuie să pornească de la ceea ce reglementează întreaga ramură de drept"⁷³.

Astfel, dacă privim panoramic toate deosebirile pe care le-am analizat până acum vom observa că sunt, până la ultima, justificate de principiul prevalenței interesului public, împreună cu corolarul său – indemnizarea prejudiciilor cauzate prin încălcarea intereselor private.

Una dintre consecințele cele mai importante ale interesului public, care particularizează, credem noi, raportul obligațional ce se naște în urma unui act administrativ nelegal vătămător, este inegalitatea părților acestui raport care rezultă din însuși faptul că una dintre ele nu acționează în interesul său propriu, ci în interesul tuturor. Este vorba de o inegalitate pe care dreptul civil, construit special pentru a regla raporturile între particulari aflați pe poziții juridice de egalitate, nu o poate "prelucra" prin mecanismele sale specifice.

Așa cum s-a observat, "din momentul în care se trece la raporturile de drept public, adică la cele care leagă individul de autoritatea publică, întreaga situație se modifică, deoarece aceasta din urmă nu se prezintă și nu operează ca un simplu particular, ci este investită, cel mai adesea, cu acel *imperium* care o caracterizează și o distinge de individ"⁷⁴. Or, în acest caz, se impune ca regulile ce guvernează materia răspunderii acesteia să fie adaptate situației, nefiind suficientă o simplă analogie cu dreptul civil.

Tocmai din cele arătate mai sus se poate deduce și faptul că nu ori de câte ori administrația va fi cea care produce un prejudiciu, răspunderea antrenată va fi una de natură administrativă. Se știe că o persoană juridică de drept public este ambivalentă: ea poate acționa utilizându-și prerogativele de putere publică dar, de asemenea, poate alege să nu se folosească de acestea, acționând ca o persoană de drept privat. Este cazul ipotezelor în care administrația desfășoară acte de gestiune privată care, așa cum s-a spus, se deosebesc de actele de gestiune publică întrucât acea persoană "nu invocă beneficiile sale de persoană publică și se plasează voluntar în condiția unui particular. Actele sale, chiar dacă interesează comunitatea, împrumută forma gestiunii private și se mențin exclusiv pe terenul raporturilor de la particular la particular, în condiția dreptului privat"⁷⁵. Or, în acest caz, răspunderea angajată de eventualele acte prejudiciabile pentru particulari va fi cea de drept comun, și nu răspunderea administrativă. Însă, trebuie subliniat că a afirma că administrația publică este supusă în parte dreptului privat e una, iar a spune că dreptul administrativ e identic cu dreptul privat este alta⁷⁶.

Concluzionând cele spuse până acum considerăm, alături de alți doctrinari⁷⁷, că autonomia răspunderii administrației constă în faptul că are **reguli speciale referitoare la chestiuni esențiale** și care prezintă un **înalt grad de originalitate**, reguli ce **converg** spre constituirea unei noi instituții juridice.

* Cadru didactic asociat la Facultatea de Drept a UBB Cluj-Napoca și auditor de justiție la Institutul Național al Magistraturii; e-mail: ioanapasculet@gmail.com.

¹ René Chapus: *Droit administratif général*, ed. Montchrestien, Paris, 2000, vol. I, pg. 1177

- ² Este vorba de o celebră dispută doctrinară petrecută imediat după apariția Legii nr. 1/1967 care, după aproape 20 de ani, readucea în actualitate verificarea legalității actelor administrative, prin reintroducerea unui sistem de contencios administrativ. Pentru detalii, a se vedea . M. Lepădătescu: "Natura juridică a răspunderii patrimoniale a organelor administrației de stat pentru pagubele pricinuite prin actele lor ilegale" în *Analele Universității din București*, seria științe sociale, științe juridice, nr. 1/1968, pp. 10-11; Gh. Tarhon: "Culpa – element necesar al răspunderii patrimoniale a organelor administrației de stat, conform Legii nr. 1/1967" în *Revista Română de Drept*, nr. 12/1968, pp. 73-82; Tudor Drăganu: "Natura răspunderii patrimoniale a organelor administrației de stat potrivit Legii nr. 1/1967" în *Revista Română de Drept*, nr. 7/1973, pp. 48-59.
- ³ De altfel, această concepție este comună și dreptului anglo-saxon. Acolo se consideră că dreptul administrativ practic nu există, regulile sale fiind doar derogări de la dreptul comun, aplicabil în principiu statului ca și altor particulari (André de Laubadère: *Traité de droit administratif*, ed. LGDJ, Paris, 1973, vol. I, pg. 34).
- ⁴ Liviu Pop: "Unele aspecte în legătură cu răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale" în *Dreptul*, nr. 7/2000, pp. 30-35; Ion Deleanu: *Tratat de procedură civilă*, ed. C.H. Beck, București, 2007, vol. II, pg. 396.
- ⁵ Publicată în *M. Of.* nr. 1154 din 2004.
- ⁶ A se vedea în acest sens *Dicționarul explicativ al limbii române*, Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan”, Editura Univers Enciclopedic, București, 1998.
- ⁷ Petre Botezatu: *Introducere în logică*, ed. Polirom, Iași, 1997, pg. 120
- ⁸ Noțiunea poate fi definită ca reprezentând sinteza cunoștințelor referitoare la un obiect determinat. A se vedea în acest sens Petre Botezatu, *op. cit.*, pg. 118.
- ⁹ Benoît Plessix: *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, ed. Panthéon-Assas, Paris, 2003, pg. 689
- ¹⁰ Dacă luăm cazul răspunderii penale vom vedea că ea are elemente specifice ce o deosebesc de răspunderea civilă (de exemplu, cerința ca fapta ilicită să fie prevăzută de legea penală pentru ca răspunderea să fie antrenată), dar, de asemenea, că îi lipsesc unele elemente ale răspunderii civile (spre exemplu, necesitatea existenței unui prejudiciu, cu excepția anumitor cazuri prevăzute ca atare de legea penală).
- ¹¹ Astfel, în acest caz – spre deosebire de specia care trebuie să păstreze toate elementele genului – dreptul special nu mai păstrează toate caracteristicile dreptului comun, putând deroga de la ele.
- ¹² A se vedea, de exemplu, Liviu Pop, *loc. cit.*, pg. 32
- ¹³ Benoît Plessix, *op. cit.*, pp. 47-48
- ¹⁴ André de Laubadère, *op. cit.*, pg. 36
- ¹⁵ Benoît Plessix, *op. cit.*, pg. 783
- ¹⁶ André de Laubadère, *op. cit.*, pg. 35
- ¹⁷ *ibidem*, pg. 37
- ¹⁸ Liviu Pop: *Teoria generală a obligațiilor*, ed. Lumina Lex, București, 2000, pg. 212
- ¹⁹ Cu toate că poate părea paradoxal, acest lucru este valabil atât în cazul răspunderii civile delictuale, cât și în cel al răspunderii civile contractuale. Căci și în acest din urmă caz nu vom putea spune că prejudiciul se naște direct din contractul încheiat – deci dintr-un act juridic – ci dintr-o faptă ilicită care are la bază acel contract (spre exemplu, neexecutarea obligației, care este în mod clar un fapt juridic întrucât nu putem afirma că o parte și-a nesocotit obligațiile urmând să producă tocmai efectul sancționării sale).

- ²⁰ Paul Vasilescu: *Relativitatea actului juridic civil*, ed. Rosetti, București, 2003, pg. 91
- ²¹ Există, însă, și o răspundere atrasă nu de actele administrative nelegale, ci de faptele ilicite ale administrației. Discuția despre natura juridică a acestei răspunderi excede, însă, studiului nostru, astfel încât nu ne vom opri asupra ei.
- ²² André de Laubadère, *op. cit.*, pg. 684
- ²³ Este cazul, spre exemplu, al unui act administrativ atins de o ilegalitate de formă dar care, în concret, nu a putut provoca un prejudiciu particularului.
- ²⁴ Ilie Iovănaș: *Drept administrativ*, ed. Servo Sat, Arad, 1997, pg. 174. Putem lua, drept exemplu, un act administrativ nelegal pentru lipsa unui aviz consultativ și care produce un prejudiciu unui particular. Acest act este anulabil, însă va da loc la despăgubiri doar dacă între lipsa avizului, adică motivul de nelegalitate, și paguba suferită de particular există o relație de cauzalitate. Dacă nu există această relație, cu alte cuvinte dacă organul respectiv ar fi cerut avizul, iar actul legal ar fi produs aceleași efecte, acordarea de despăgubiri nu va fi posibilă.
- ²⁵ Pentru discuții în legătură cu actele de guvernământ a se vedea André de Laubadère, *op. cit.*, pp. 272-280
- ²⁶ Imposibilitatea controlului contencios al acestor acte este prevăzută și în dreptul nostru, de Legea nr. 554/2004 care în art. 5, alin. 1, lit. a) prevede că nu pot fi atacate în contenciosul administrativ actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul. Or, tocmai acesta este domeniul predilect al actelor de guvernământ, căci raporturile dintre autoritățile executive și parlament sunt întotdeauna încărcate de o doză substanțială de politic.
- ²⁷ Relativ de curând, acest gen de răspundere a transgresat granițele domeniului executiv, impunându-se și în cel legislativ, prin răspunderea statului pentru legi și convenții internaționale.
- ²⁸ C.E. 30 noiembrie 1923, concl. Rivet în M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Dévolvé, B. Genevois: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, ed. Dalloz, Paris, 2001, pp. 260-267
- ²⁹ Același raționament poate fi oricând susținut și în dreptul nostru, el fiind fundamentat chiar pe prevederile art. 16, alin. 1 din Constituția României care prevede că *cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice*.
- ³⁰ Liviu Pop, *loc. cit.*, pg. 33
- ³¹ *idem*, *op. cit.*, pg. 180
- ³² *ibidem*, pp. 183-187
- ³³ V. Gh. Tarhon, *loc. cit.*, pp. 73-82
- ³⁴ Tudor Drăganu: *loc. cit.*, pp. 48-59; M. Lepădătescu, *op. cit.*, pp. 10-11
- ³⁵ Liviu Pop, *op. cit.*, pg. 190
- ³⁶ René Chapus, *op. cit.*, pg. 1243
- ³⁷ În același sens, a se vedea Ilie Iovănaș, *op. cit.*, pg. 176. De altfel, autorul citat consideră că o culpă este necesară în orice ipoteză în care vorbim despre răspundere, așa-numita răspundere obiectivă nefiind în realitate o răspundere, ci o simplă obligație autonomă de reparare a prejudiciului.
- ³⁸ Ilie Iovănaș, *op. cit.*, pg. 177
- ³⁹ A se vedea André de Laubadère, *op. cit.*, pg. 268 și urm.
- ⁴⁰ *ibidem*, pg. 269

⁴¹ Un bun exemplu în acest sens ar fi în domeniul rechizițiilor. Astfel, putem presupune că în timpul unei stări de război, primarul unei localități din România emite o dispoziție de rechiziție privind o anumită categorie de bunuri. Conform art. 4, lit. a al Legii nr. 132/1997 privind rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public (publicată în *M. Of.* nr. 161 din 1997), competența de a emite un asemenea act ar fi aparținut Președintelui României, care ar fi trebuit să o facă prin decretul de declarare a stării de război. Dispoziția primarului este așadar nelegală, fiind emisă de o autoritate incompetentă. Faptul că prin acest act se urmărește interesul public nu îl poate transforma într-un act legal, însă, datorită emiterii sale în cadrul unor circumstanțe excepționale el nu va putea fi anulat de către instanța de drept administrativ, dând loc la despăgubiri. În acest sens pot fi interpretate prevederile art. 5, alin. 3 ale Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ conform cărora *actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere.*

⁴² André de Laubadère, *op. cit.*, pg. 269

⁴³ *ibidem*, pg. 685

⁴⁴ René Chapus, *op. cit.*, pg. 1251

⁴⁵ Situația este similară cu dreptul civil unde, cu toate că răspunderea pentru fapta proprie – o răspundere bazată pe culpă – rămâne regula, se pot întâlni și excepții, în cazul cărora răspunderea este obiectivă.

⁴⁶ André de Laubadère, *op. cit.*, pp. 688-693

⁴⁷ *ibidem*, pg. 687

⁴⁸ C.E., 21 iunie 1895, concl. Romieu în M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Dévolvé, B. Genevois, *op. cit.*, pp. 39-44

⁴⁹ Benoît Plessix, *op. cit.*, pg. 509

⁵⁰ *ibidem*, pg. 699

⁵¹ *ibidem*, pg. 703

⁵² Jacqueline Morand-Deville: *Cours de droit administratif*, ed. Montchrestien, Paris, 2001, pg. 728

⁵³ Am dori să ilustrăm afirmația de mai sus prin două exemple, pentru a încerca să o clarificăm cât mai bine. Astfel, în cazul în care un particular este ținut să răspundă pentru "fapta" lucrului său, în ciuda faptului că din punct de vedere juridic acestuia nu i se poate reproșa o culpă propriu-zisă, în ochii celorlalți el este cel "vinovat" în sensul comun al termenului (și aceasta strict în baza faptului că lucrul era al său, iar el îl folosea în interes propriu). În cazul răspunderii administrației pentru risc, nu mai poate fi vorba de o asemenea vină: dacă tragem linie, în ciuda incidentului care a dat loc unui prejudiciu, profitul general este mai mare decât paguba particulară. Dar cum este inechitabil să obligăm particularul să se sacrifice pentru binele societății, interesul public și cel privat vor fi reechilibrate pe calea despăgubirilor.

⁵⁴ A se vedea *supra*.

⁵⁵ Benoît Plessix, *op. cit.*, pg. 506

⁵⁶ Liviu Pop, *op. cit.*, pg. 199

⁵⁷ A se vedea *supra*

⁵⁸ André de Laubadère, *op. cit.*, pg. 696. Ne putem imagina o hotărâre de consiliu local care ar stabili, spre exemplu, creșterea impozitelor și a taxelor locale. Aceasta i-ar prejudicia pe toți locuitorii aceluia oraș, provocându-le o pierdere, însă prejudiciul lor nefiind unul special nu va putea da naștere unei despăgubiri cât timp actul care l-a cauzat este legal.

- ⁵⁹ René Chapus, *op. cit.*, pg. 1209
- ⁶⁰ Pentru dezvoltări în acest sens, a se vedea René Chapus, *op. cit.*, pp. 1201-1205
- ⁶¹ Liviu Pop, *loc. cit.*, pg. 35
- ⁶² François Terré, Philippe Simler, Yves Lequette: *Droit civil. Les obligations*, ed. Dalloz, Paris, 1996, pg. 640
- ⁶³ *apud* René Chapus, *op. cit.*, pg. 1330
- ⁶⁴ Jean Michel de Forges: *Droit administratif*, ed. PUF, Paris, 1998, pg. 299
- ⁶⁵ François Terré, Philippe Simler, Yves Lequette, *op. cit.*, pp. 644-649
- ⁶⁶ René Chapus, *op. cit.*, pp. 1331-1337
- ⁶⁷ Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, ed. Tipografia Gutenberg, București, 1906, vol. I, pg. 183
- ⁶⁸ Bineînțeles, și în acest caz administrația va despăgubi în mod complet victima prejudiciului, însă nu se va putea întoarce împotriva funcționarului pentru întreaga sumă, ci doar pentru o parte din ea, proporțională cu vina acestuia în producerea prejudiciului.
- ⁶⁹ Cu toate că reglementarea se referă în mod expres la o răspundere solidară, în opinia noastră trebuie subînțeles că este vorba fie de o răspundere solidară – în cazurile în care vina este parțial a administrației, parțial a funcționarului, fie de una *in solidum* – când vina este exclusiv a funcționarului.
- ⁷⁰ Benoît Plessix, *op. cit.*, pg. 699
- ⁷¹ *ibidem*, pg. 700
- ⁷² François Terré, Philippe Simler, Yves Lequette, *op. cit.*, pg. 641
- ⁷³ Ilie Iovănaș, *op. cit.*, pg. 179
- ⁷⁴ Anibal Teodoresco: "Le fondement juridique de la responsabilité dans le droit administratif" în *Méanges Paul Negulesco*, ed. Imprimeria Națională, București, 1935, pg. 49
- ⁷⁵ Romieu, concluzii la afacerea *Terrier*, C.E., 6 februarie 1903 *apud* Jacqueline Morand-Deville, *op. cit.*, pg. 729
- ⁷⁶ Benoît Plessix, *op. cit.*, pg. 689
- ⁷⁷ Georges Dupuis, Marie-Jose Guédon, Patrice Chrétien: *Droit administratif*, ed. Dalloz-Sirey, Paris, 2007, pg. 600