

SCURTE CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA DAUNELE MATERIALE ȘI MORALE ÎN MATERIA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV. REPERE JURISPRUDENȚIALE

Sabina NICU – Consilier juridic
Direcția Generală Juridică
Ministerul Finanțelor

I. Introducere

Răspunderea administrativ-patrimonială reprezintă o formă a răspunderii administrative care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate unei persoane fizice sau juridice prin orice eroare judiciară, pentru limitele serviciului public, **printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege sau la un interes legitim.**¹

Răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților și instituțiilor publice pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative își găsește consacrare legislativă în dreptul intern primordial în normele juridice de rang constituțional, dar și în normele juridice legale infra-constituționale.

Astfel, potrivit dispozițiilor art. 52 din Constituția României², persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.

De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 575 din Codul administrativ, autoritățile și instituțiile publice răspund patrimonial, din bugetul propriu, pentru pagubele materiale sau morale cauzate prin acte administrative, prin refuzul nejustificat de a soluționa o cerere sau prin nesoluționarea în termen a acesteia.

Nu în ultimul rând, răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților și instituțiilor publice pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative se bucură de o reglementare detaliată și în cuprinsul Legii nr. 554/2004³, norma specială în materia contenciosului administrativ, care consacră două vehicule procesuale la îndemâna părții ce se pretinde vătămată și păgubită: cererea îndreptată exclusiv împotriva autorității pârâte, respectiv cererea îndreptată concomitent împotriva autorității și funcționarului.

Deși răspunderea administrativ-patrimonială este configurată ca având un caracter autonom, trebuie precizat că unele aspecte pot fi și trebuie împlinite cu răspunderea civilă delictuală configurată de normele juridice consacrate de Codul civil⁴, aspect ce rezultă fără tăgădă din prevederile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 conform cărora dispozițiile legii contenciosului administrativ se completează și cu prevederile legii civile în măsura în care nu

¹ Art. 573 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/03.07.2019 privind Codul administrativ* (M.O. nr. 555/05.07.2019), cu modificările și completările ulterioare

² *Constituția României*, republicată (M.O. nr. 767/31.10.2003)

³ *Legea contenciosului administrativ nr. 554/02.12.2004* (M.O. nr. 1.154/07.12.2004), cu modificările și completările ulterioare

⁴ *Legea nr. 287/17.07.2009 privind Codul civil*, republicată (M.O. nr. 505/15.07.2011), cu modificările ulterioare

sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.⁵

Așadar, legiuitorul a avut în vedere posibilitatea producerii unor daune materiale și morale prin emiterea unor acte administrative nelegale ori prin refuzul nejustificat al autorităților administrative de a rezolva cererea celor îndreptățiți sau prin nesoluționarea în termen a acesteia și a creat cadrul legal pentru autoreglarea sistemului social, răspunderea administrativă urmărind să restabilească ordinea normativă încălcată, precum și să condamne fapta și autorul acesteia.

II. Condițiile angajării răspunderii administrativ-patrimoniale a autorității publice. Particularități

A. Caracterul accesoriu al acțiunii în despăgubiri formulate în temeiul Legii nr. 554/2004

Obiectul acțiunii în contencios administrativ se circumscrie dispozițiilor art. 52 alin. (1) din Constituția României și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în conformitate cu care persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și **repararea pagubei**.

De asemenea, art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 dispune: “în cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daune materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru”.

Așadar, reglementarea legală de rang constituțional și organic recunoaște în beneficiul persoanei vătămate într-un drept sau interes legitim printr-un act administrativ nelegal posibilitatea de a obține, în urma anulării actului vătămător, o reparare a pagubei suferite.

Potrivit art. 8 din Legea contenciosului administrativ, pot fi supuse controlului de legalitate actele administrative, tipice sau asimilate. Numai în acest cadru procesual instanța este investită să analizeze existența unei atingeri aduse unui drept ori unui interes legitim, nefiind de conceput o cerere de chemare în judecată prin care să se solicite constatarea sau recunoașterea dreptului sau interesului legitim ori repararea unei pagube, independent de existența unei practici administrative vătămătoare, concretizate prin emiterea unui act administrativ nelegal sau prin refuzul de rezolvare a unei cereri, în ambele forme asimilate actului administrativ prin art. 2 alin. (2).⁶

“Despăgubirile pot fi cerute pe următoarele căi procedurale:

- ◆ odată cu acțiunea în anularea actului sau cu acțiunea în obligare, printr-o cerere accesorie, care urmează soarta cererii principale;
- ◆ după anularea actului sau după admiterea acțiunii în obligare, în termen de un an de la cunoașterea pagubei, dacă paguba nu a fost cunoscută la data judecării, prin acțiune principală, adresată instanței de contencios administrativ;
- ◆ pe cale principală, în cazul ordonanțelor guvernamentale declarate neconstituționale sau odată cu ridicarea excepției de neconstituționalitate;
- ◆ pe cale principală, în urma admiterii acțiunii în constatare a nulității actelor administrative ce nu mai pot fi revocate;

⁵ Decizia Curții de Apel Cluj nr. 1093/29.01.2015, Secția a II-a civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal, <https://legeaz.net/spete-contencios-curtea-de-apel-cluj-2015/obligatia-de-a-face-decizia-29-01-2015-k66>

⁶ G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ - Comentată și adnotată*, ed. a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 272

- ◆ pe cale principală, în cazul unui act normativ anulat în urma acțiunii unei alte persoane (sau a Ministerului Public, sau a Prefectului, Agenției Naționale a Funcționarilor Publici);
- ◆ pe cale principală, în fața instanțelor de drept comun, cu ridicarea excepției de ilegalitate a actului administrativ definitivat prin neatacare, a cărui acțiune în anulare a fost respinsă, respectiv celui executat;
- ◆ pe cale principală, în fața instanței de contencios administrativ, în cazul întârzierii de executare a hotărârii de contencios administrativ.”⁷

Prin urmare, în contenciosul administrativ, cererile referitoare la recunoașterea unui drept/interes legitim și la repararea pagubei cauzate sunt subsecvente cererilor îndreptate împotriva unui act administrativ tipic sau asimilat.⁸

Daune morale. Condiții de acordare. Caracter accesoriu. Inadmisibilitate

“Prin Legea nr. 554/2004 s-a reglementat obiectul acțiunii judiciare în materia contenciosului administrativ fiscal.

Astfel, în conformitate cu art. 8 alin. (1) din legea menționată, persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau dacă nu a primit niciun răspuns, poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei și, eventual, reparații pentru daune morale.

De asemenea, poate formula acțiune la instanța de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept al său recunoscut de lege, prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a cererii.

În speța de față, reclamantul invocă nesoluționarea unei cereri de către C.M., însă nu solicită obligarea acestui pârât la soluționarea cererii, ci numai obligarea la daune morale.

Din redactarea art. 8 din Legea nr. 554/2004, rezultă că obiectul principal al acțiunii în contencios administrativ este acela al anulării unui act administrativ sau de a obliga autoritatea să soluționeze în termen o cerere.

Subsidiar, ca o consecință a admiterii cererii principale, pârâtul poate fi obligat la plata de daune materiale sau daune morale.

Acțiunea reclamantului are ca obiect plata de daune morale, motivarea cererii constând în faptul că pârâtul nu i-a răspuns la cererea sa.

Ca urmare, instanța nu a fost sesizată cu analiza nesoluționării cererii în termen sau cu acțiune în anulare a unui act administrativ, ci numai cu un petitoriu având ca obiect obligarea la daune morale.

[...]

Așa cum s-a analizat mai sus, **cererea de despăgubire morală este o cerere accesorie petiului principal, prin care se stabilește dacă un act administrativ sau refuzul de a se soluționa o cerere au caracter vătămător pentru persoana care pretinde acest lucru.**

Numai în situația în care instanța stabilește că actul administrativ este nelegal și de natură a vătămă un drept recunoscut de lege reclamantului, sau dacă stabilește că refuzul de a soluționa o cerere este nejustificat, se poate antrena și răspunderea pentru daunele morale.

Or, în speța de față, instanța de fond nu a efectuat analiza actelor administrative sau a refuzului, pentru motivul că nu a fost sesizată cu o astfel de cerere.

Ca urmare, instanța nici nu putea să oblige pe reclamant la daune morale, pentru că acestea sunt subsidiare acțiunii în anulare.

⁷ D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 294-295 și ed. a 2-a, pp. 318-319

⁸ *Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 494/08.02.2008, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal*, <https://legeaz.net/spete-contencios-inalta-curte-iccj-2008/decizia-494-2008>

Dacă reclamantul ar fi urmat procedura prescrisă în chiar cuprinsul deciziei nr. x/2005, adică dacă ar fi solicitat anularea acestei decizii, instanța de fond era în drept să analizeze și cererea de daune morale.

Atâta vreme cât decizia nr. x/2005 nu a fost contestată, ea are putere de lucru judecat în raporturile cu părțile implicate în litigiu.”⁹

✍ Refuzul emiterii unei hotărâri de Guvern. Acțiune în despăgubiri formulată pe calea dreptului comun. Inadmisibilitate

«Instanța supremă constată că recurenta-reclamantă a formulat acțiunea în angajarea răspunderii delictuale a intimaților-pârâți ca urmare a refuzului implicit al acestora de a emite o hotărâre de Guvern pentru majorarea plafonului de garantare, în baza căreia să fie ulterior emisă o scrisoare de garanție.

Astfel, izvorul raportului juridic dedus judecății îl constituie refuzul emiterii unei hotărâri de Guvern.

Potrivit art. 11 lit. c) din Legea nr. 90/2001¹⁰, în vigoare la data începerii procesului, “în realizarea funcțiilor sale Guvernul îndeplinește următoarele atribuții principale: emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, ordonanțe în temeiul unei legi speciale de abilitare și ordonanțe de urgență potrivit Constituției”.

Din analiza acestui text de lege rezultă că hotărârile Guvernului sunt emise pentru organizarea executării legilor, în regim de putere publică, indiferent de materia în care au fost emise.

Fiind emise pentru organizarea executării legilor, în regim de putere publică, hotărârile Guvernului reprezintă acte administrative, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, conform căruia actul administrativ reprezintă actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.

Astfel, raportul juridic născut în urma refuzului de emiterie a unei hotărâri de Guvern se circumscrie contenciosului administrativ, definit în art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004, ca fiind activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

Pornind de la aceste texte de lege, instanța supremă reține că una dintre condițiile necesare pentru angajarea răspunderii civile delictuale o reprezintă existența unei fapte ilicite.

În prezenta cauză, pretinsa faptă ilicită constă în refuzul intimaților-pârâți de a emite o hotărâre de Guvern pentru majorarea plafonului de garantare, în baza căreia să fie emisă ulterior o scrisoare de garanție.

Ca atare, stabilirea caracterului ilicit al faptei invocate de recurenta-reclamantă ar presupune examinarea legalității acestui refuz. Or, stabilirea caracterului nelegal al refuzului de a emite o hotărâre de Guvern nu poate fi realizată pe calea dreptului comun, ci numai pe calea procedurii speciale a contenciosului administrativ.

În aceste condiții, instanța supremă reține că acțiunea în angajarea răspunderii delictuale a unor autorități publice, ca urmare a refuzului acestora de a emite o hotărâre de Guvern, reprezintă o latură intrinsecă a procedurii de contencios administrativ.

⁹ *Decizia Curții de Apel Craiova nr. 1.508/04.10.2006*, <https://www.jurisprudenta.com/jurisprudenta/speta-rgrex6p/>

¹⁰ *Legea nr. 90/26.03.2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor* (M.O. nr. 164/02.04.2001), act normativ abrogat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019

Această concluzie este confirmată și de Sentința civilă nr. 1640 din 3 aprilie 2018, pronunțată în Dosarul nr. x/2/2017, prin care Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a soluționat pe fond o acțiune formulată între aceleași părți, care cuprinde un capăt de cerere având ca obiect plata despăgubirilor în cuantum de 1.414.605 lei pentru neîndeplinirea aceleiași obligații.

Prin urmare, *instanța de apel a reținut în mod corect că acțiunea în despăgubiri formulată pe calea dreptului comun este inadmisibilă*, de vreme ce despăgubirile pretinse izvorăsc dintr-un raport juridic de drept administrativ.»¹¹

B. Condițiile angajării răspunderii administrativ-patrimoniale a autorității publice

Angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale a autorităților și instituțiilor publice pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative este angajată dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții¹²:

- a) actul administrativ contestat este ilegal;
- b) actul administrativ ilegal este cauzator de prejudicii materiale sau morale;
- c) existența unui raport de cauzalitate între actul ilegal și prejudiciu;
- d) existența culpei autorității publice și/sau a personalului acesteia.

Se observă că răspunderea administrativ-patrimonială se antrenează în prezența aceluiași condiții generale ale răspunderii delictuale prevăzute de art. 1.357 și următoarele din Noul Cod civil, cu anumite particularități ce vor fi prezentate în cele ce urmează.

Astfel, în materia răspunderii administrativ patrimoniale, trebuie analizate condițiile răspunderii civile delictuale cu particularitățile din administrativ, respectiv:

condiția faptei ilicite este îndeplinită dacă s-a constatat nelegalitatea actului administrativ vătămător sau a unui refuz nejustificat ori a nerezolvării în termen a unei cereri;

condiția vinovăției sub forma culpei autorității este prezumată absolut sau relativ (în nicio situație, condiția vinovăției nu trebuie dovedită distinct de condiția faptei ilicite, reprezentată de constatarea nelegalității unui act administrativ tipic sau asimilat). În concepția permisivă a prezumției relative, pot fi analizate, dacă sunt invocate, toate cauzele exoneratoare de răspundere prevăzute de Codul civil: forța majoră, cazul fortuit, fapta victimei sau fapta terțului, exercițiul unui drept;¹³

Vinovăția trebuie dovedită numai în ipoteza în care cel prejudiciat introduce acțiunea în repararea pagubei și împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită despăgubire pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere; în cazul în care acțiunea este admisă, persoana în cauză poate fi obligată la plata despăgubirilor în solidar cu autoritatea publică pârâtă, conform dispozițiilor art. 16 alin. (1) Legea nr. 554/2004.

În ceea ce privește forma vinovăției ce poate antrena răspunderea funcționarului, trebuie subliniat "conflictul" între reglementarea de dată relativ recentă introdusă prin art. 575

¹¹ Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 2.204/26.11.2019, Secția a II-a Civilă - acțiune în daune contractuale, <https://lege5.ro/App/Document/gm3tsmjqhe2a/decizia-nr-2204-2019-actiune-in-daune-contractuale>

¹² Art. 577 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019

¹³ D. Gramaticescu, *Ce trebuie să știm dacă dorim să atragem răspunderea autorităților publice pentru actele administrative nelegale*, <https://www.juridice.ro/647413/ce-trebuie-sa-stim-daca-dorim-sa-atragem-raspunderea-autoritatilor-publice-pentru-actele-administrative-nelegale.html>

alin. (2) din Codul administrativ¹⁴ și dispozițiile art. 16 din Legea nr. 554/2004¹⁵ privind contenciosul administrativ.

Astfel, în timp ce Codul administrativ consacră în mod expres răspunderea funcționarului (latto sensu) numai dacă se va proba vinovăția acestuia sub forma intenției, din conținutul art. 16 din Legea nr. 554/2004, rezultă că “funcționarii, în sensul larg al termenului, pot fi obligați, alături de autoritate, la plata despăgubirilor, indiferent de forma vinovăției, rezultând că poate fi vorba atât despre intenție, cât și despre culpă”.¹⁶

Se pune problema ce anume prevalează, iar instanțele de contencios administrativ vor avea mult “de furcă”, pentru a clarifica modul de interpretare și aplicare a celor două acte normative.¹⁷

☒ **condiția legăturii de cauzalitate** trebuie dovedită și analizată împreună cu existența altor cauze de exonerare de răspundere (dacă se acceptă teoria vinovăției prezumate relativ);

☒ **condiția prejudiciului** trebuie dovedită cu respectarea condițiilor generale de probă în materia răspunderii civile delictuale.

Așadar, pentru nașterea obligației de reparare a prejudiciului în sarcina autorității trebuie să fie dovedite trei dintre condițiile răspunderii civile, toate făcând parte din categoria condițiilor obiective: existența unui prejudiciu cert, existența unei fapte ilicite și a raportului de cauzalitate dintre fapta ilicită și prejudiciu, condiția vinovăției fiind prezumată.

Răspunderea civilă delictuală pentru emiterea unui act administrativ nelegal (tipic sau asimilat)

“Înalta Curte constată că, natura juridică a răspunderii reglementate de art. 19 din Legea nr. 554/2004 este aceea a răspunderii civile delictuale pentru emiterea unui act administrativ nelegal (act propriu-zis sau act asimilat - refuzul administrativ nelegal), iar condițiile atragerii răspunderii sunt reglementate de Codul civil.

Astfel, potrivit *art. 1.349 Cod civil*:

«(1) Orice persoană are îndatorirea să respecte regulile de conduită pe care legea sau obiceiul locului le impune și să nu aducă atingere, prin acțiunile ori inacțiunile sale, drepturilor sau intereselor legitime ale altor persoane.

(2) Cel care, având discernământ, încalcă această îndatorire răspunde de toate prejudiciile cauzate, fiind obligat să le repare integral.”,

iar potrivit *art. 1.357*:

“(1) Cel care cauzează altuia un prejudiciu printr-o faptă ilicită, săvârșită cu vinovăție, este obligat să îl repare.

(2) Autorul prejudiciului răspunde pentru cea mai ușoară culpă.».

Cu alte cuvinte, *pentru atragerea răspunderii civile delictuale trebuie îndeplinite cumulativ următoarele condiții*:

(1) existența unui prejudiciu;

¹⁴ *Art. 575 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019* dispune că: “Dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere, în situațiile în care este dovedită vinovăția cu intenție a demnitarului, a funcționarului public sau a personalului contractual, acesta răspunde patrimonial solidar cu autoritatea sau instituția publică dacă nu a respectat prevederile legale specifice atribuțiilor stabilite prin fișa postului sau prin lege.”

¹⁵ *Art. 16 din Legea nr. 554/2004* dispune că: “Cererile în justiție prevăzute de prezenta lege pot fi formulate și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, 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 publică pârâtă.”

¹⁶ V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative*, ed. a II-a, revăzută și adăugită, p. 430

¹⁷ *Ibidem*, p. 430

- (2) existența unei fapte ilicite;
- (3) existența unui raport de cauzalitate ca raport cauză-efect între fapta ilicită și prejudiciu;
- (4) existența vinovăției celui care a cauzat prejudiciul, constând în intenția, neglijența sau imprudența cu care a acționat.

În cauză, recurenta-reclamantă a indicat drept faptă ilicită emiterea de către pârâtul FGA a deciziei nr. x/03.05.2018 de neacordare a despăgubirii solicitate, prejudiciul constând în lipsa de folosință asupra sumei de bani cerute cu titlu de creanță de asigurare prin cererea de plată, apreciind că legătura de cauzalitate este evidentă.

În plus, în urma reanalizării cererii de plată nr. x/30.05.2016, intimatul-pârât a conchis că recurenta-reclamantă era îndreptățită să beneficieze de plata creanței de asigurare solicitate, achitând la data de 13.10.2021 suma de 2.120 RON despăgubire cu acest titlu pentru do-sarul de daună x.

Astfel, motivul pentru care A. nu a încasat până la data de 13.10.2021 suma de 2.120 RON ce îi era convenită se regăsește în efectul respingerii cererii sale de plată nr. x/30.05.2016 prin decizia FGA nr. x/03.05.2018, act administrativ unilateral anulat definitiv de instanța de contencios administrativ.

Or, este cert că la data de 03.05.2018, exercitându-și competența acordată de Legea nr. 213/2015¹⁸, pârâtul a procedat la analiza cererii de plată nr. x/30.05.2016, astfel că pentru intervalul 03.05.2018-13.10.2021 societatea reclamantă s-a găsit în situația de a nu fi beneficiat de folosința sumei de 2.120 RON din cauza actului nelegal emis de FGA.

Altfel spus, decizia FGA nr. x/03.05.2018 a produs o vătămare părții reclamante, întrucât respingerea nelegală a cererii de plată nr. x/30.05.2016 în ceea ce privește suma de 2.120 RON a împiedicat creditorul de asigurări să se bucure de folosința acesteia.

De asemenea, Înalta Curte constată că raportul de cauzalitate este neîndoielnic, actul nelegal emis de pârât în sensul respingerii cererii de plată în discuție împiedicând reclamanta să beneficieze de folosința creanței de asigurări în cuantum de 2.120 RON pentru perioada 03.05.2018 (prima analiză a cererii de plată) - 13.10.2021 (reanalizarea cererii de plată urmată de achitarea sumei amintite).

În sfârșit, vinovăția intimatului-pârât nu poate fi exclusă, emiterea deciziei nr. x/03.05.2018 fiind rezultatul unei conduite culpabile a FGA în interpretarea Legii nr. 213/2015, cu atât mai mult cu cât partea pârâtă a ales să promoveze prin actele emise o interpretare a textului legal defavorabilă creditorilor de asigurări, fără însă ca pentru un astfel de rezultat să fi procedat la o analiză atentă, gramaticală, logică și sistematică a legii respective, astfel încât să identifice concluzia corectă.

Concluzionând, Înalta Curte constată că nu se poate aprecia că îndeplinirea de către FGA a propriilor atribuții la data de 03.05.2018 ar fi intervenit în contextul unei verificări formale/superficiale a cererii de plată în discuție sub motiv că plafonul de 450.000 RON era deja depășit prin achitarea sumelor convenite A. pentru alte cereri de plată, întrucât la data respectivă pârâtul și-a îndeplinit competența legală vizând soluționarea cererii de plată, această din urmă concluzie corespunzând obligațiilor legale ce incumbă oricărei autorități publice.

De asemenea, odată anulată prin hotărâre judecătorească definitivă decizia FGA nr. x/03.05.2018, în sarcina părții pârâte se reține o faptă ilicită constând în emiterea unui act administrativ unilateral nelegal, prin care FGA a întârziat folosința de către partea reclamantă a sumei convenite acesteia cu titlu de creanță de asigurări.

De esența acțiunii de contencios administrativ este nu doar anularea actului administrativ nelegal, ci și repararea prejudiciului suferit de persoana vătămată.

În cauza de față, o dimensiune a respectivului prejudiciu rezidă în creanța de asigurări, anume suma de 2.120 RON, ce a fost însă reparat prin achitarea sa benevolă de către FGA la data de 13.10.2021.

¹⁸ *Legea nr. 213/21.07.2015 privind Fondul de garantare a asiguraților* (M.O. nr. 550/24.07.2015), cu modificările și completările ulterioare

Cu toate acestea, nu se poate contesta faptul că întârzierea generată de FGA în achitarea sumei de 2.120 RON către A. a avut ca efect lipsirea creditorului de folosința sumei respective, ce reprezintă la rândul său un prejudiciu suferit de reclamantă.

Pentru repararea acestuia din urmă nu se poate impune însă creditorului de asigurări să recurgă la o acțiune în răspundere civilă delictuală în fața instanței de drept comun pentru perioada 03.05.2018-13.10.2021, câtă vreme premisa de bază a producerii sale se găsește în decizia FGA nr. x/03.05.2018, act administrativ anulat, ceea ce atrage incidența reglementărilor Legii nr. 554/2004, inclusiv sub aspectul reparării pagubei.

Așadar, repararea prejudiciului prin acordarea despăgubirilor ca urmare a anulării unui act administrativ (decizia FGA nr. x/03.05.2018) corespunde specificului acțiunii de contencios administrativ pentru perioada 03.05.2018-13.10.2021, exercitată în forma subsidiară prevăzută de art. 19 din Legea nr. 554/2004.»¹⁹

“La baza stabilirii răspunderii patrimoniale a autorității stă culpa acesteia, concretizată în emiterea unui act nelegal sau în refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau un interes legitim. Totodată, este important a se aminti că acțiunea în răspundere patrimonială constituie un accesoriu al acțiunii în anulare, cercetarea condițiilor răspunderii pentru paguba cauzată de un act administrativ sau de un refuz neputând face abstracție de sfera condițiilor acțiunii în anulare însăși.

Astfel, din interpretarea art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, precum și a art. 19 alin. (1) din aceeași lege, acesta din urmă pentru ipoteza unei cereri de despăgubiri formulate separat, rezultă că admisibilitatea acțiunii în daune este condiționată de soluționarea favorabilă a unei acțiuni în anularea actului administrativ contestat, din aceste norme deducându-se și o altă cerință pentru angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale, respectiv dovedirea legăturii de cauzalitate între prejudiciul și daunele pretinse, și emiterea actului contestat, anterior anulat sau a cărui anulare a fost solicitată prin aceeași acțiune, în temeiul art. 8 din Legea nr. 554/2004, și încuviințată ca atare de către instanța de contencios administrativ (...).²⁰

“Din coroborarea prevederilor art. 19 din Legea nr. 554/2004 cu cele ale art. 28 din Legea nr. 554/2004, rezultă faptul că materia răspunderii civile delictuale reglementată de Codul civil se aplică și pentru fapte ilicite ale autorităților publice în relațiile acestora cu persoana vătămată în drepturile și interesele sale prin acte administrative nelegale, emise de aceste autorități. Dintre condițiile prevăzute de Codul civil pentru antrenarea răspunderii civile delictuale, în cauza dedusă judecării Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a pus problema îndeplinirii doar a celor privind existența unui prejudiciu cert și legătura de cauzalitate dintre faptă și prejudiciu, celelalte cerințe, privind fapta ilicită și vinovăția autorilor faptei, fiind considerate dovedite. În privința condiției legăturii de cauzalitate dintre fapta ilicită și prejudiciu Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că aceasta este îndeplinită atâta timp cât societatea reclamantă a făcut dovada necesității funcționării activității sale numai în condițiile obținerii unei autorizații pe care, ca urmare a actelor de impunere nelegal emise, nu a putut să o obțină, fiind, astfel, împiedicată în perioada cuprinsă între data emiterii actelor administrative vătămătoare și data anulării acestora să-și desfășoare activitatea.”²¹

¹⁹ Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 5.649/23.11.2022, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal - obligare emiteri act normativ, <https://lege5.ro/App/Document/geztknrqheytk/decizia-nr-5649-2022-obligare-emiteri-act-administrativ>

²⁰ Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 89/13.01.2022, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, <https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=197334#highlight=##>

²¹ Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 1.160/26.02.2020, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal - Cerere în despăgubiri pentru paguba suferită printr-un act administrativ-fiscal nelegal. Condițiile antrenării răspunderii patrimoniale a autorității publice emitente. Existența unei legături de cauzalitate dintre fapta ilicită și prejudiciu. Rolul activ al instanței în stabilirea întinderii prejudiciului, <https://lege5.ro/App/Document/gm3tcnztgm4q/decizia-nr-1160-2020-cerere-in-despagubiri-pentru-paguba-suferita-printr-un-act-administrativ-fiscal-nelegal-conditiile-antrenarii-raspunderii-patrimoniale-a-autoritatii-publice-emitente-existenta-une>

Înalta Curte de Casație și Justiție a hotărât că, în condițiile anulării unui act administrativ, instanța de judecată este obligată să analizeze cererea de plată a despăgubirilor sub aspectul îndeplinirii condițiilor necesare pentru angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale a autorității pârâte (existența unui act administrativ nelegal, anulat de instanța de judecată, prejudiciul suferit de reclamant și legătura de cauzalitate între actul ilegal și prejudiciul suferit de reclamant). În speță, instanța supremă a decis că:

“Răspunderea administrativ-patrimonială poate fi angajată, astfel cum a afirmat și recurentul-reclamant, prin motivele de recurs, în condițiile dovedirii îndeplinirii cumulative a cerințelor referitoare la anularea actului administrativ nelegal, prejudiciul suferit și legătura de cauzalitate între actul ilegal și prejudiciu.

În speță, Înalta Curte constată îndeplinirea acestor cerințe, respectiv anularea actelor administrative atacate și imposibilitatea reclamantului, în urma emiterii unor acte administrative nelegale, de a-și desfășura activitatea.

Așadar, prejudiciul a fost cauzat urmare a retragerii certificatului de agreere, iar reclamantul nu a putut să examineze pentru perioada septembrie 2015-aprilie 2016, din punct de vedere psihologic, personalul din siguranța în transporturi.

Întrucât prin Sentința civilă nr. 72/CA/2016 din 15 aprilie 2016 s-a dispus suspendarea aceluiași acte administrative ce au fost anulate în prezenta cauză, instanța de recurs apreciază că prejudiciul suferit de reclamant se întinde pe perioada octombrie 2015-aprilie 2016, după această dată, cabinetul putând să fie deschis.

În legătură cu mărimea daunelor materiale ce urmează să fie acordate, se constată că media veniturilor obținute de reclamant pentru o perioadă anterioară retragerii certificatului de agreere este rezonabilă, putându-se considera că și pe viitor acesta urma să încaseze aceleași venituri.”²²

În ceea ce privește daunele morale

“Înalta Curte apreciază că nu există un sistem care să repare pe deplin daunele morale constând din dureri psihice, întrucât plata sumei de bani abia dacă poate aduce victimei unele alinări sau satisfacții. În materia daunelor morale, principiul reparării integrale a prejudiciului nu poate avea decât un caracter aproximativ, fapt explicabil în raport de natura neeconomică a respectivelor daune, imposibil de a fi echivalate bănește.

Înalta Curte apreciază că suma de 43.879,00 RON cu titlu de daune morale acoperă integral, în expresie pecuniară, întreaga întindere a prejudiciului moral suferit de reclamant.

Întrucât cuantificarea prejudiciului moral nu este supusă unor criterii legale de determinare, daunele morale se stabilesc prin apreciere, ca urmare a aplicării criteriilor referitoare la consecințele negative suferite de cei în cauză, importanța valorilor lezate, măsura în care acestea au fost lezate etc.

Un criteriu fundamental consacrat de doctrină și jurisprudență în cuantificarea despăgubirilor acordate pentru prejudiciul moral este echitatea.

Din acest punct de vedere, stabilirea quantumului despăgubirilor morale implică și o doză de aproximare, însă instanța trebuie să stabilească un anumit echilibru între prejudiciul moral suferit, care niciodată nu va putea fi înlăturat în totalitate și despăgubirile acordate, în măsură să permită celui prejudiciat anumite avantaje care să atenueze suferințele morale, fără a se ajunge însă în situația îmbogățirii fără just temeii.

Și în termenii Convenției Europene a Drepturilor Omului, criteriul echității în materia despăgubirilor morale are în vedere necesitatea ca persoana vătămată să primească o satisfacție echitabilă pentru prejudiciul moral suferit, cu efecte compensatorii, dar în același

²² Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 391/31.01.2019, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal - anulare act administrativ, <https://lege5.ro/App/Document/gmzdzqmrzgyyq/decizia-nr-391-2019-anulare-act-administrativ>

timp, despăgubirile să nu reprezinte amenzi excesive pentru autorii prejudiciului și nici venituri nejustificate pentru victime.

Înalta Curte apreciază că acordarea de despăgubiri cu titlu de daune morale în cuantum de 43.879,00 RON constituie o reparație adecvată și echitabilă de natură a compensa într-o manieră rezonabilă trauma psihică a reclamantului.

De asemenea, Înalta Curte constată că stabilirea cuantumului daunelor morale include o doză de aproximare, prin raportare la consecințele negative suferite în plan fizic și psihic, importanța valorilor morale lezate, măsura în care au fost lezate aceste valori și intensitatea cu care au fost percepute consecințele vătămării, măsura în care păgubitului i-a fost afectată situația familială, profesională și socială, fără ca sumele acordate cu titlu de despăgubiri morale să depășească sfera unor compensații destinate a alina suferința fizică și psihică, în caz contrar ajungându-se la o îmbogățire fără just temei a persoanei prejudiciate.

Din *perspectivă jurisprudențială*, atât instanțele naționale, cât și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, atunci când au avut de soluționat cauze similare, au procedat la o judecată mai degrabă în echitate.

Astfel, în mod temeinic și legal s-a reținut de către instanța de fond că acordarea de despăgubiri morale, oricare ar fi cuantumul acestora, nu poate fi în măsură să conducă la înlăturarea suferinței produse reclamantului, o astfel de pierdere neputând fi cuantificată în bani.

Ceea ce se urmărește prin acordarea daunelor morale este, în primul rând, recunoașterea caracterului vătămător al faptei, prin producerea unor suferințe psihice/emoționale imposibil de cuantificat.

Scopul acordării daunelor morale este de a oferi o compensație persoanelor vătămăte pentru pierderea suferită, fără a avea pretenția ca despăgubirile morale să înlăture integral urmările faptei cauzatoare de prejudicii.

În raport cu cele reținute, *Înalta Curte constată că toate criticile sunt nefondate*, judecătorul fondului apreciind în mod corect și legal starea de fapt dedusă judecății, hotărârea pronunțată nefiind susceptibilă de criticile formulate, dimpotrivă, aceasta a fost dată cu aplicarea corectă a dispozițiilor legale aplicabile cauzei, după cercetarea atentă a fondului și a probatoriilor administrate.”²³

Acțiunea în despăgubiri. Neîndeplinirea cumulativă a condițiilor răspunderii patrimoniale a autorităților publice pârâte. Lipsa caracterului cert al prejudiciului

“Din conținutul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, ce reprezintă temeiul de drept indicat de către reclamantă în motivarea cererii de chemare în judecată, rezultă că **acțiunea formulată pe cale separată pentru despăgubiri este condiționată de existența unei hotărâri judecătorești prin care să fi fost admisă acțiunea îndreptată împotriva actului administrativ nelegal, tipic sau asimilat**, având în vedere că repararea pagubei cauzate persoanei vătămăte este o latură intrinsecă litigiului administrativ.

În caz contrar, reclamantul nu poate recurge decât la calea dreptului comun pentru angajarea răspunderii delictuale a autorității publice, în condițiile art. 998-999 din vechiul Cod civil, respectiv art. 1.349 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil.

Dispozițiile art. 8 alin. (1) și art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, invocate de către recurenta-reclamantă, reglementează situația care constituie regula în contenciosul administrativ, și anume aceea în care cererea de despăgubiri se formulează odată cu acțiunea principală îndreptată împotriva actului administrativ tipic sau asimilat, urmând soarta cererii principale.

²³ *Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 3.220/03.06.2022, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal - anulare act administrativ*, <https://lege5.ro/App/Document/geztknrqgi2tm/decizia-nr-3220-2022-anulare-act-administrativ>

Înalta Curte reține că art. 19 din Legea nr. 554/2004 se referă la o situație distinctă, în care persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ fără a cere în același timp și despăgubiri și formulează această cerere pe cale separată, în termen de un an de la data la care a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

Prin urmare, acțiunea în despăgubiri introdusă în temeiul acestor dispoziții legale, deși este subsumată tot noțiunii de “reparare a pagubei”, utilizată în cuprinsul art. 1 și art. 8 din lege, are un regim juridic diferențiat, existând posibilitatea formulării acesteia pe cale separată, în termen de un an de la data când persoana vătămată a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, conform art. 19 din lege.

Pornind de la aceste considerații referitoare la condițiile de admisibilitate și regimul juridic ale cererii de despăgubiri întemeiată pe dispozițiile art. 19 din Legea nr. 554/2004, se reține că, în speță, în mod corect prima instanță a constatat că nu sunt îndeplinite cumulativ condițiile răspunderii patrimoniale a autorităților publice pârâte, motivat de faptul că prejudiciul solicitat a fi reparat de către reclamantă nu are un caracter cert.

Examinând această condiție a răspunderii patrimoniale, judecătorul fondului a apreciat în mod judicios, analizând situația de fapt expusă în detaliu în considerentele sentinței, în sensul că, pe de o parte, nu se poate stabili cu certitudine că reclamanta ar fi participat la procedurile de achiziție la care a făcut referire, iar pe de altă parte, împrejurarea că ofertantul figurează cu debite la bugetele componente ale bugetului general consolidat, menționată de reclamantă, nu constituie unul dintre motivele pentru care autoritatea contractantă are obligația de a exclude un ofertant din procedura aplicată pentru atribuirea contractului de achiziție publică, reglementate în mod expres de art. 180 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006²⁴.

În situația în care ofertantul figurează cu debite la bugetele componente ale bugetului general consolidat, prevăzută la art. 181 alin. (1) lit. b) din actul normativ menționat, autoritatea contractantă are un drept de apreciere în privința excluderii ofertantului din procedura de achiziție publică, astfel că, în speță, în raport de împrejurarea invocată de către societate, prima instanță a apreciat în mod întemeiat că nu poate specula în legătură cu posibila conduită a autorității contractante, care, pe baza datelor deținute în privința ofertantului, poate decide să nu îl excludă din procedura de achiziție publică.

Sușinerile recurente-reclamante potrivit cărora pentru antrenarea răspunderii patrimoniale, dispozițiile Legii nr. 554/2004 se completează cu prevederile Codului civil în materie de răspundere civilă delictuală, nu pot fi primite drept argumente de natură să conducă la o concluzie contrară celei reținute anterior.

Potrivit art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, dispozițiile acestei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă²⁵, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, precum și cu procedura reglementată de această lege.

Această normă de trimitere poate avea ca obiect doar acele dispoziții procedurale pentru care nu este prevăzută nicio reglementare specială în legea contenciosului administrativ, în baza căreia a fost sesizată instanța.

Pornind de la premisele juridice și factuale mai sus evidențiate, prima instanță a efectuat o analiză corectă și argumentată în privința condiției prejudiciului, iar aplicarea pe care a

²⁴ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/19.04.2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii (M.O. nr. 418/15.05.2006), act normativ abrogat prin Legea nr. 98/19.05.2016 privind achizițiile publice (M.O. nr. 390/23.05.2016), cu modificările și completările ulterioare

²⁵ Legea nr. 134/01.07.2010 privind Codul de procedură civilă, republicată (M.O. nr. 247/10.04.2015), cu modificările și completările ulterioare

dat-o dispozițiilor art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 este justificată în raport de situația concretă dedusă judecății.

Pe cale de consecință, urmează a fi înlăturate și susținerile recurente-reclamante potrivit cărora s-a dovedit faptul că reprezintă o conduită generalizată a autorităților publice excluderea din procedura de atribuire a acelor societăți care prezintă certificate de atestare fiscală, din care rezultă că figurează cu debite la bugetul general consolidat.

Critica recurente-reclamante în sensul că sentința atacată a fost dată cu încălcarea dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 și a prevederilor art. 41 din Codul de procedură fiscală²⁶, este, de asemenea, neîntemeiată.

Instanța de fond a examinat în mod distinct condițiile instituite de lege pentru atragerea răspunderii patrimoniale a autorității publice, constatând că nu este îndeplinită condiția prejudiciului, și doar cu titlu subsidiar, în măsura în care ar fi fost îndeplinite condițiile răspunderii patrimoniale, a făcut trimitere la actul care, teoretic, i-ar fi putut produce reclamantei un prejudiciu, respectiv la actul în care se atestă nereal că societatea figurează cu debite la bugetele componente ale bugetului general consolidat.

În condițiile arătate, și având în vedere temeiul de drept al cererii de despăgubiri formulate în cauză, judecătorul fondului a constatat că societatea nu a solicitat anularea actului mai sus indicat, aceasta reprezentând una dintre condițiile de admisibilitate a acțiunii în despăgubiri, întemeiată pe art. 19 din Legea nr. 554/2004.

Înalta Curte împărtășește raționamentul instanței de fond, care, în contextul expunerii condițiilor prevăzute pentru atragerea răspunderii patrimoniale, reținând că acțiunea în despăgubiri formulată pe cale separată este condiționată de soluționarea unei acțiuni anterioare în contencios administrativ, prin care să fi fost admisă acțiunea îndreptată împotriva actului administrativ nelegal, s-a raportat la situația de fapt dedusă judecății în prezentul litigiu și a constatat că societatea reclamantă nu a solicitat anularea actului care ar fi putut sta la baza deciziei de excludere din procedura de achiziție publică.»²⁷

III. Termenul de introducere a acțiunii

În funcție de calea procedurală concretă aleasă pentru valorificarea dreptului la repararea pagubei cauzate printr-un act administrativ tipic sau asimilat, pot fi distinse următoarele termene de prescripție pentru despăgubiri:

A. Dacă despăgubirile sunt solicitate odată cu acțiunea în anularea actului sau cu acțiunea în obligare, printr-o cerere accesorie, art. 11 din Legea nr. 554/2004 reglementează două categorii de termene pentru sesizarea instanței de contencios administrativ, termene a căror natură juridică este prevăzută expres în alin. (5), respectiv:

✓ un termen de prescripție de 6 luni²⁸, a cărui împlinire are ca efect stingerea dreptului la acțiune - art. 11 alin. (1);

²⁶ Legea nr. 207/20.07.2015 privind Codul de procedură fiscală (M.O. nr. 547/23.07.2015), cu modificările și completările ulterioare

²⁷ Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 1.389/04.03.2021, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, <https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=183020#highlight=##>

²⁸ Calculat de la data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă; data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii; data expirării termenului de soluționare a plângerii prelabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii; data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prelabile; data luării la cunoștință a conținutului actului, dacă plângerea prealabilă nu mai este obligatorie.

✓ un termen de decădere cu durata de un an²⁹, aplicabil numai pentru motive temeinice, și care, asemenea oricărui termen de decădere, nu este susceptibil de suspendare sau întrerupere - art. 11. alin. (2).

B. Dacă despăgubirile sunt solicitate după anularea actului sau după admiterea acțiunii în obligare, art. 19 din Legea nr. 554/2004 reglementează un termen de prescripție de un an care curge de la data la care persoana vătămată a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

În ceea ce privește determinarea momentului de început al curgerii termenului de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubire întemeiate pe dispozițiile art. 19 din Legea nr. 554/2004, în practica instanțelor judecătorești au fost conturate trei orientări jurisprudențiale divergente, respectiv:

- * într-o primă opinie, majoritară, momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubire a fost determinat ca fiind cel al rămânerii definitive a hotărârii de anulare a actului administrativ vătămător;

- * într-o a doua opinie, instanțele de judecată au considerat că termenul de prescripție reglementat de art. 19 din Legea nr. 554/2004 începe să curgă din momentul în care actul administrativ vătămător le-a fost adus la cunoștință, când reclamanții aveau cunoștința de întinderea pagubei;

- * a fost exprimată și o a treia opinie, în sensul că momentul cunoașterii întinderii prejudiciului constituie o împrejurare de fapt care nu este, în mod direct, legată nici de comunicarea actului administrativ nelegal și nici de momentul rămânerii definitive a hotărârii de anulare a acestuia.

În contextul acestei practici neunitare, problematica referitoare la stabilirea momentului de la care începe să curgă termenul de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubire, întemeiate pe dispozițiile art. 19 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, a primit dezlegare în cuprinsul Deciziei nr. 22/24.06.2019³⁰ cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 19 din Legea nr. 554/2004 prin raportare la prevederile art. 11 alin. (2) din același act normativ, pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii.

Astfel, prin Decizia nr. 22/2019, Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că, în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 19 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, prin raportare la dispozițiile art. 11 alin. (2) din același act normativ, data la care începe să curgă termenul de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubire reprezintă momentul la care persoana vătămată printr-un act administrativ nelegal a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei, nefiind legat în mod direct și aprioric nici de comunicarea actului administrativ nelegal și nici de momentul rămânerii definitive a hotărârii de anulare a acestuia.

Pentru a pronunța această hotărâre, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a reținut, în esență, următoarele:

“78. Din interpretarea sistematică a prevederilor art. 1 alin. (1) și (2), art. 8, art. 11 și art. 18 din Legea nr. 554/2004, care transpun în plan normativ prevederea cu rang de principiu cuprinsă în art. 52 din Constituția României, se conturează regula acțiunii în contencios subiectiv de plină jurisdicție, conținând și capătul de cerere privind plata de despăgubiri pentru repararea pagubei și înlăturarea consecințelor vătămătoare ale actului administrativ - tipic sau asimilat - nelegal. De aceea, calea procesuală reglementată prin art. 19 din lege

²⁹ Calculat de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

³⁰ Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 22/24.06.2019 privind examinarea recursului în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ce face obiectul Dosarului nr. 852/1/2019 (M.O. nr. 853/22.10.2019), <https://www.iccj.ro/2019/06/24/decizia-nr-22-din-24-iunie-2019/>

este una de excepție, la care ar trebui să se recurgă numai atunci când speța oferă elemente apte să conducă la concluzia că reclamantul nu avea, în mod rezonabil, posibilitatea să cunoască întinderea pagubei încă de la data formulării acțiunii în anulare, în cadrul termenelor prevăzute în art. 11 din Legea nr. 554/2004.

79. Termenul de prescripție are durata de un an și curge de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, art. 19 preluând, în privința începutului prescripției extinctive, regulile generale din materia prescripției dreptului la acțiune în răspundere pentru paguba cauzată prin fapta ilicită și în cazurile asimilate. Momentul la care persoana vătămată a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei este o chestiune de fapt care se stabilește în funcție de circumstanțele cauzei, luându-se în considerare natura, conținutul și efectele conduitei administrative nelegale.

[...]

87. Prin urmare, simpla încălcare a dreptului subiectiv, deși implică nașterea dreptului la acțiune, nu atrage și începutul prescripției extinctive, dacă titularul dreptului la acțiune nu a cunoscut, în mod efectiv, actele sau faptele de care legea leagă nașterea dreptului la acțiune și nici, după împrejurări, nu trebuia să le cunoască. Dacă titularul dreptului la acțiune nu are cunoștință de elementele minime care fundamentează dreptul său, respectiv actul sau faptul juridic, licit sau ilicit, și cel care este ținut să răspundă, atunci nu poate acționa, astfel încât, dacă prescripția ar începe să curgă, curgerea ar fi nejustificată, căci aceste elemente pot să nu fie cunoscute, după cum s-a arătat, la data încălcării dreptului subiectiv.

88. În felul acesta, prin noua regulă edictată, legiuitorul încearcă să evite riscul ca prescripția să se împlinească înainte ca ea să fi început efectiv să curgă, deoarece titularului dreptului la acțiune nu i se poate reproșa inacțiunea, cât timp nu avea posibilitatea reală de a face acte întreruptive, din cauza necunoașterii existenței dreptului sau a exigibilității acestuia ori a celui care ar fi ținut să răspundă, după caz.

89. În sistemul actualului Cod civil, momentul începutului prescripției extinctive, în lipsa unei reguli speciale, trebuie determinat de instanța de judecată numai pe baza unui probatoriu complex, deoarece trebuie stabilită nu numai data nașterii dreptului la acțiune, ci și dacă titularul lui avea cunoștință ori trebuia să cunoască acest fapt.

90. În concluzie, așa cum a arătat și autorul sesizării, momentul la care persoana vătămată printr-un act administrativ nelegal a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei constituie o împrejurare de fapt, care trebuie dovedită printr-un probatoriu serios, nefiind legată în mod direct și aprioric nici de comunicarea actului administrativ nelegal și nici de momentul rămânerii definitive a hotărârii de anulare a acestuia.”



Rezumând aspectele expuse mai sus, acțiunea în răspundere administrativ-patrimonială a autorităților și instituțiilor publice pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative tipice sau asimilate prezintă următoarele particularități:

✍ are la bază emiterea unor acte ale administrației, în regim de putere publică, a căror nelegalitate este constatată pe cale judiciară;

✍ fundamentul răspunderii patrimoniale a autorității este reprezentat de culpa acesteia, concretizată în emiterea unui act nelegal, refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau un interes legitim sau nesoluționarea în termenul legal a unei cereri;

✍ are caracter accesoriu față de acțiunea în anularea unui act administrativ tipic sau asimilat;

✍ este supusă unor termene de prescripție speciale.