

R O M Â N I A

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI  
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL  
ÎNCHEIERE

Ședința publică de la 1 Martie 2018

Completul compus din:

PREȘEDINTE XXXXXXXXXXXX

Judecător XXXXXXXXXXXX

Judecător XXXXXXXXXXXX

Grefier XXXXXXXXXXXX

Pe rol pronunțarea asupra cererii de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție cu cerere de dezlegare a unor chestiuni de drept, formulată de recurentul-pârât XXXXXXXX în dosarul nr. XXXXXX în contradictoriu cu intimatul-reclamant XXXXXXXX și intimații-pârâți XXXXXXXX și XXXXXXXX, având ca obiect „litigiu privind funcționarii publici (Legea nr.188/1999)”.

Dezbaterile în contradictoriu asupra cererii de sesizare a ÎCCJ au avut loc în ședința publică din data de 15.02.2018, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, parte integrantă din prezenta hotărâre, când instanța având nevoie de timp pentru a delibera a amânat pronunțarea inițial la data de 22.02.2018, și ulterior la data de 1 Martie 2018 când a dispus următoarele:

CURTEA

*Analizând lucrările dosarului,*

**I. Constată admisibilitatea sesizării**, în conformitate cu prevederile art.519 NCPC, text potrivit căruia „Dacă, în cursul judecății, un complet de judecată (...) al curții de apel (...), investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, este nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va putea solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată.”.

În sensul celor reținute în jurisprudența în materie a Înaltei Curți de Casație și Justiție (Decizia nr. 1 din 18 noiembrie 2013, pronunțată în Dosarul nr. 1/1/2013/HP de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 43 din 20 ianuarie 2014), dispozițiile art. 519 NCPC instituie o serie de condiții de admisibilitate a sesizării în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, condiții care trebuie să fie întrunite cumulativ, după cum urmează:

- existența unei cauze aflate în curs de judecată;
- instanța care sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție să judece cauza în ultimă instanță;
- cauza care face obiectul judecății să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit să soluționeze cauza;
- soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată să depindă de chestiunea de drept a cărei lămurire se cere;
- chestiunea de drept a cărei lămurire se cere să fie nouă;
- chestiunea de drept nu a făcut obiectul statuării Înaltei Curți de Casație și Justiție și nici obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

Față de cele arătate în precedent, Curtea de Apel București apreciază că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate ce derivă din interpretarea prevederilor art. 519 NCPC, în sensul celor expuse în continuare:

a) sesizarea este formulată în cursul unei cauze aflate în stare de judecată, respectiv dosarul nr. XXXX aflat pe rolul Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal;

b) instanța care formulează sesizarea - Curtea de Apel București - este investită cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, față de disp. art. 10 alin. 2 prima teză coroborat cu art. 10 alin. 1 și art. 20 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, respectiv art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată, ca instanță de recurs;

c) instanța care formulează sesizarea – Curtea de Apel București – este competentă, față de disp. art. 10 alin. 2 prima teză coroborat cu art. 10 alin. 1 și art. 20 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, respectiv art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată, să soluționeze recursul declarat împotriva unei sentințe pronunțate, în primă instanță, de Tribunalul Ialomița – Secția civilă, într-un proces având ca obiect acordarea de despăgubiri ca urmare a emiterii unui act administrativ unilateral nelegal, emis de o autoritate publică locală în materia raportului de serviciu al funcționarului public;

d) soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată în recurs depinde de chestiunea de drept a cărei lămurire se cere, respectiv interpretarea disp. art. 19 coroborat cu art. 11 alin 2 din Legea nr. 554/2004;

e) Curtea de apel apreciază că această chestiune de drept a cărei lămurire se cere este nouă și nu rezultă a face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare sau pronunțat.

În acest sens, instanța arată că în doctrină s-a exprimat opinia potrivit căreia sesizarea instanței supreme este justificată sub aspectul îndeplinirii elementului de noutate atunci când problema de drept nu a mai fost analizată – în interpretarea unui act normativ mai vechi – ori decurge dintr-un act normativ intrat în vigoare recent sau relativ recent.

Caracterul de noutate se pierde pe măsură ce chestiunea de drept a primit o dezlegare din partea instanțelor, în urma unei interpretări adecvate, concretizată într-o practică judiciară consacrată.

Examenul jurisprudențial efectuat a relevat că nu s-a cristalizat o jurisprudență unitară și constantă în legătură cu chestiunea de drept a cărei lămurire se solicită, situație care justifică interesul în formularea unei cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare în scopul stopării interpretării neunitare, analiza celor câteva decizii atașate oferind indicii referitoare la existența unei interpretări diferite din parte instanței asupra momentului de la care curge termenul de prescripție pentru formularea acțiunii în despăgubire întemeiată pe disp. art. 19 din Legea nr. 554/2004.

Așadar, condiția noutății se verifică, devenind actuală cerința interpretării și aplicării art. 19 rap. la art. 11 alin 2 din Legea nr. 554/2004.

## ***II. Expunerea succintă a procesului:***

Prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului Ialomița, reclamantul XXXX a chemat în judecată pe pârâții XXXXX și XXXXX, solicitând obligarea pârâtelor la plata unei despăgubiri egale cu drepturile salariale de care ar fi beneficiat de la data de 05.01.2014 până la data de 05.09.2016, urmare a constatării nulității absolute a Ordinului MAI nr. II/3120/29.05.2014 de destituire din funcție.

În motivare, reclamantul a arătat în esență că prin actul administrativ menționat a fost sancționat disciplinar cu destituirea din funcție pentru absențe nemotivate.

Ordinul MAI nr. II/3120/29.05.2014 a fost anulat definitiv prin sentința civilă nr. 1328/F/06.09.2016 (sentința a rămas definitivă prin nerecurare), instanța constatând că actul contestat este nelegal.

A arătat reclamantul că începând cu data de 06.09.2016 a fost reintegrat în activitate, fiind numit pe o funcție echivalentă.

Pentru perioada de la momentul aplicării sancțiunii – 05.01.2014 – și până la momentul reintegrării – 05.09.2016 – reclamantul a solicitat plata de despăgubiri.

***Prin întâmpinare***, pârâtul XXXXXX a invocat ***excepția tardivității*** introducerii cererii în despăgubiri, arătând că cererea trebuia formulată în termenul de 1 an prevăzut de art. 19 alin 2 din Legea nr. 554/2004, termen care curge de la momentul comunicării actului administrativ, acesta fiind momentul de la care a cunoscut existența și întinderea prejudiciului.

A mai arătat pârâtul că prin raportare la dispozițiile art. 80 din Legea nr. 188/1999, rep, coroborate cu cele ale art. 19 din Legea nr. 554/2004, reclamantul avea posibilitatea de a formula acțiunea în pretenții împreună cu acțiunea în anularea actului vătămător, termenul de 1 an începând să curgă de la același moment de la care a început să curgă și termenul prevăzut de lege pentru acțiunea în anulare.

Prin *sentința civilă nr. 539/10.04.2017 a Tribunalului Ialomița a fost respinsă excepția tardivității cererii*, fiind obligați pârâții XXXXXX și XXXXXX să plătească reclamantului despăgubiri egale cu cuantumul drepturilor salariale de care acesta ar fi beneficiat de la 05.01.2014 până la 05.09.2016.

În motivarea *excepției tardivității* Tribunalul a reținut că actul vătămător a fost anulat prin sentință definitivă la data de 06.09.2016, iar prin raportare la dispozițiile art. 80 din Legea nr. 188/1999 și art. 106 din același act normativ, coroborate cu prevederile art. 19 din Legea nr. 554/2004, persoana vătămată de actul nelegal poate solicita plata despăgubirilor odată cu acțiunea în anulare însă această obligație nu este imperativă, partea interesată putând formula acțiune în anulare în termenul de 1 an prevăzut de art. 11 alin 2 din Legea nr. 554/2004, care în speță a fost respectat.

Împotriva acestei sentințe *a declarat recurs recurentul-pârât XXXXX*, solicitând casarea acesteia.

Recurentul a criticat prin cererea de recurs soluția instanței de fond asupra excepției tardivității cererii de chemare în judecată.

În acest sens, recurentul a arătat că în cauză sunt aplicabile dispozițiile art. 19 din Legea nr. 554/2004, care la alin 2 prevăd ca termen de formulare a acțiunii în despăgubire termenul prevăzut de art. 11 alin 2 din același act normativ.

A arătat recurentul că Ordinul MAI nr. 11/3120/29.05.2014 a fost anulat prin sentința civilă nr. 1328/06.09.2016, rămasă definitivă prin nerecurare, însă reclamantul nu a solicitat, în cadrul dosarului și plata despăgubirilor reprezentând drepturile salariale de care ar fi beneficiat, de la data destituirii sale din poliție și până la data soluționării contestației sale.

Potrivit art. 80 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, „funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.”

Conform art. 106 alin. (1) din același act normativ, „în cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le consideră netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, precum și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalculat, și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public.”

Cererea pentru acordarea despăgubirilor, formulată separat de cererea de anulare a actului vătămător, prevăzută de art. 19 din Legea nr. 554/2004, reglementează o situație de excepție, când reclamantul nu a avut, în mod rezonabil, posibilitatea să cunoască existența și întinderea prejudiciului. Reclamantul, prin cererea ce a făcut obiectul dosarului civil nr. XXXX, s-a limitat doar la a solicita anularea actului păgubitor, fără a solicita și despăgubiri.

A arătat recurentul că reclamantul nu poate invoca faptul că la acel moment nu știa întinderea prejudiciului și pentru acest motiv nu a solicitat drepturile salariale, având în vedere că solicitarea acestuia privește plata drepturilor salariale pentru perioada 05.01.2014 - 05.09.2016, solicitare ce putea fi cuprinsă și în cererea în anulare (deoarece reclamantul cunoștea faptul că nu va mai încasa salariul), fără a se menționa exact datele, ci doar perioada generică în care a fost lipsit de aceste drepturi.

A invocat în susținerea raționamentului cu privire la momentul de la care curge termenul de 1 an Decizia civilă nr. 755/11.03.2016, pronunțată de Curtea de Apel Timișoara în dosarul nr. 7474/30/2014, într-o speță similară.

Intimatul-pârât XXXXX *a formulat întâmpinare* arătând că excepția tardivității formulării cererii este neîntemeiată, art. 19 din legea nr. 554/2004 reglementând doar un drept nu o obligație a persoanei vătămate de a formula acțiunea în despăgubire odată cu cererea în anularea actului vătămător.

A arătat că termenul curge conform dispozițiilor art. 19 alin 1 și 2 din Legea nr. 554/2004 începând cu data la care a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei și, cum punerea în executare a hotărârii prin care s-a dispus anularea ordinului s-a realizat în data de 05.09.2016, acela este momentul în care s-a născut dreptul material la acțiune.

Recurentul-pârât XXXXXXXX a formulat ***răspuns la întâmpinare***, termenul de prescripție privind promovarea cererii în despăgubiri începe să curgă, potrivit art. 19 din Legea nr. 554/2004, de la data de 04 iunie 2014, moment la care XXXX a comunicat intimatului - reclamant Ordinul nr. II/3120/29 mai 2014, întrucât cunoașterea efectivă a consecințelor pecuniare a avut loc la acea dată, iar, în cauză, nu s-a făcut dovada incidenței vreunei cauze de suspendare sau de întrerupere a prescripției.

Doar în anumite situații, din rațiuni diverse (cum ar fi complexitatea și anvergura prejudiciului cauzat prin actul administrativ), reclamantul nu are posibilitatea de a cunoaște întinderea pagubei în termenul impus de lege pentru formularea acțiunii principale. Din acest motiv, prin dispozițiile art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, legiuitorul a prevăzut expres posibilitatea ca persoana vătămată să introducă mai întâi acțiunea principală privind anularea actului administrativ, pentru a nu depăși termenul legal prevăzut la art. 11, urmând ca ulterior, atunci când se edifică asupra cuantumului prejudiciului suferit, să formuleze o acțiune separată având ca obiect acordarea de despăgubiri, însă sub condiția imperativă a respectării termenului de prescripție de 1 an, calculat în condițiile art. 19 alin. (1) din lege, condiție care însă nu a fost respectată de intimatul – reclamant.

Recurentul a atașat în susținerea criticilor cu privire la nerespectarea art. 19 din legea nr. 554/2004: Decizia civilă nr. 755/11.03.2016, pronunțată de Curtea de Apel Timișoara în dosarul nr. 7474/30/2014, Decizia civilă nr. 1816/2012 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în dosarul civil nr. 2650/54/2010, Decizia civilă nr. 372/28 ianuarie 2013 pronunțată de Curtea de Apel București în dosarul civil nr. 53968/3/2010.

**La data de 13.12.2017 recurentul reclamant XXXX a formulat cerere de sesizare a ÎCCJ în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.**

În susținerea cererii recurentul a arătat că obiectul sesizării constă în „interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art 19 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, prin raportare la dispozițiile art 11, alin. (2) din același act normativ, privind data de la care începe să curgă termenul legal de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubiri”.

În susținerea cererii recurentul a arătat că în urma verificării jurisprudenței la nivel național referitoare la modul în care instanțele judecătorești au analizat și s-au pronunțat asupra datei de la care începe să curgă termenul de prescripție de un an pentru introducerea acțiunii în despăgubiri, prevăzut de art. 19 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, prin raportare la art. 11 alin. (2) din același act normativ, în litigiile născute între instituțiile publice și angajații acestora s-au evidențiat orientări diferite, conturând astfel caracterul neunitar al practicii judiciare sub acest aspect.

Astfel, unele instanțe de judecată au apreciat că termenul de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubiri începe să curgă *de la data rămânerii definitive a hotărârii de anulare a actului administrativ individual dedus judecății*.

Potrivit art. 19 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ: „Când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. Cererile se adresează instanțelor de contencios administrativ competente, în termenul de un an prevăzut la art. 11 alin. (2).”

Textul de lege mai sus enunțat leagă curgerea și implicit împlinirea termenului de prescripție de posibilitatea persoanei îndreptățite la formularea acțiunii în despăgubiri de a cunoaște „întinderea pagubei” pe care o solicită a fi reparată.

A arătat recurentul că soluțiile pronunțate de instanțele de judecată ce au avut în vedere această orientare juridică au fost întemeiate pe aprecierea conform căreia momentul la care s-a născut dreptul material la acțiune pentru introducerea cererii în despăgubiri, respectiv cel la care reclamantii au cunoscut întinderea pagubei ar coincide cu momentul la care a fost anulat, definitiv și irevocabil, actul administrativ individual emis în mod nelegal.

În considerentele hotărârilor pronunțate, s-a statuat că dispozițiile art. 19 au în vedere tocmai acele situații în care, la momentul cererii de anulare a actului administrativ individual, persoana vătămată nu poate în mod obiectiv cunoaște existența și întinderea pagubei, astfel că nu poate formula concomitent acțiune în despăgubire, dar, după soluționarea acțiunii în anulare, poate estima

și pretinde paguba cauzată prin actul administrativ anulat, având la dispoziție un termen de un an pentru formularea unei astfel de acțiuni.

În continuare, recurentul a precizat că *într-o altă abordare*, instanțele de judecată au considerat că termenul de prescripție reglementat de art. 19 din Legea nr. 554/2004 începe să curgă, respectiv că reclamantul avea cunoștință de întinderea pagubei, *din momentul în care actul administrativ vătămător le-a fost adus la cunoștință*.

Instanțele de judecată raliat acestei opinii au înlăturat susținerile părților conform cărora data cunoașterii întinderii pagubei este aceea a pronunțării hotărârilor definitive de anulare a actelor administrative nelegale.

În acest sens, s-a reținut că, în raport de natura pagubei materiale determinată de emiterea actului administrativ vătămător, întinderea prejudiciului putea fi determinată la data comunicării sau data luării la cunoștință a actului vătămător.

Totodată, s-a reținut în considerentele soluțiilor pronunțate că existența unei hotărâri judecătorești definitive de anulare a actului administrativ nelegal constituie o condiție necesară pentru formularea unei acțiuni în pretenții, dar aceasta nu înseamnă că termenul de 1 an prevăzut de art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 curge de la data când hotărârea de constatare a nelegalității actului administrativ a devenit irevocabilă, deoarece textul legal se referă la „data la care a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei”, or, această dată este anterioară rămânerei irevocabile a hotărârii judecătorești de anulare, adică este data punerii în executare a actelor vătămătoare și dare au făcut obiectul dosarului în anulare.

### **III. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea problemei de drept:**

#### **III.a Punctul de vedere al recurentului XXXXXX**

XXXXXX apreciază că atât în speța care face obiectul prezentului dosar cât și în celelalte litigii născute între instituțiile publice și angajații acestora în care au fost solicitate despăgubiri ulterior, în urma anulării actelor administrative individuale emise fără respectarea condițiilor legale, termenul legal de prescripție de 1 an prevăzut de art. 11 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 începe să curgă de la data la care actul administrativ vătămător a fost adus la cunoștința reclamantului.

Astfel, din interpretarea textului art 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 rezultă că acesta reglementează o situație de excepție de la regula stabilită prin art. 8 din același act normativ, respectiv acțiunea care să conțină și capătul de cerere privind despăgubirile pentru ca instanța care analizează legalitatea actului să stabilească și asupra măsurilor de acoperire a prejudiciului.

Fiind o situație de excepție, persoana vătămată, în cazul formulării acțiunii în despăgubiri ce are ca temei art. 19 alin (1) din Legea nr. 554/2004, trebuie să dovedească data la care a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

Potrivit art. 80 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici:

„Funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.”

Totodată, conform art. 106 alin. (1) din același act normativ: în cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le consideră netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, precum și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalulate, și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public.”

Arată XXXX că din coroborarea acestor articole de lege rezultă că persoana vătămată prin actul de sancționare, odată cu cererea de anulare a acestuia, poate solicita și despăgubirile ce se compun din drepturile salariale de care a fost lipsit în perioada în care s-a aplicat actul nelegal, raționament ce decurge și din prevederile art. 19 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

De cele mai multe ori, apărările invocate de reclamânți sunt întemeiate pe faptul că la momentul sesizării instanțelor de contencios administrativ pentru anularea actelor administrative vătămătoare, aceștia nu au cunoștință de întinderea pagubei provocate, respectiv că nu pot identifica cuantumul concret al prejudiciului produs.

Cererea pentru acordarea despăgubirilor formulată separat de cererea de anulare a actului vătămător, prevăzută de art. 19, reglementează o situație de excepție când reclamantul nu a avut în mod rezonabil posibilitatea să cunoască existența și întinderea prejudiciului.

Având în vedere natura prejudiciului material provocat prin emiterea actelor administrative nelegale (în materia funcționarilor publici), ulterior anulate de instanțele de judecată, despăgubirile solicitate care sunt reprezentate de drepturi salariale neacordate sau diferențe salariale sunt determinabile încă de la data comunicării, aducerii la cunoștință a actului administrativ vătămător.

Astfel, chiar dacă reclamantul nu poate identifica cuantumul exact al prejudiciului suferit, acesta poate identifica în mod evident și cu ușurință perioada în care a fost lipsit de aceste drepturi, începând cu data de la care a luat cunoștință de emiterea actului administrativ vătămător drepturilor sale și terminându-se cu data rămânerii definitive a hotărârii instanței de anulare a actului.

Altfel spus, prejudiciul suferit de acesta este în mod evident determinabil încă de la momentul sesizării instanței de contencios cu acțiunea în anularea actului administrativ vătămător și de asemenea, solicitarea privind repararea acestuia poate fi cuprinsă în acțiunea inițială.

Arată Ministerul că este eronată concluzia instanțelor judecătorești care au considerat că momentul la care a fost cunoscută întinderea pagubei este acela al rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești de anulare a actului administrativ vătămător, având în vedere că o astfel de teză nu ar putea fi susținută în situația respingerii acțiunii în anulare a actului administrativ.

### *III.b Punctul de vedere al intimatului XXXXX*

Arată că termenul de prescripție pentru acțiunea în daune introdusă ulterior acțiunii în anulare este prevăzut de art. 19 alin 2 din Legea nr. 554/2004 și curge de la data la care persoana vătămată a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

Termenul prevăzut de art 19 alin 2 din Legea 554/2004 are în vedere tocmai acele situații în care în momentul introducerii cererii în anulare a actului administrativ individual, persoana vătămată nu poate în mod obiectiv cunoaște existența și întinderea pagubei, astfel ca nu poate formula concomitent o acțiune în despăgubire. După soluționarea cererii în anulare, aceasta poate estima și pretinde paguba cauzată prin actul administrativ anulat, având la dispoziție un termen de un an pentru formularea unei acțiuni de acest fel.

Arată intimatul că este dreptul persoanei vătămate de a promova fie concomitent cu cererea de anulare a actului administrativ fie pe cale separată o cerere având ca obiect acoperirea unui prejudiciu ca urmare a emiterii unui act administrativ.

Nu este o obligație sau o singură cale pentru a pretinde repararea prejudiciului, este opțiunea persoanei vătămate să promoveze calea pe care o considera favorabilă.

Cum punerea în executare a hotărârii prin care s-a dispus anularea ordinului s-a realizat în data de 05.09.2016, acela este momentul în care s-a născut dreptul material la acțiune.

Invocă în susținerea concluziilor sale Decizia Curții Constituționale nr. 568/07.06.2007.

### *III.c Punctul de vedere al intimatului XXXXX*

Arată intimatul că art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 reglementează o situație de excepție de la regula instituită prin art. 8, coroborat cu art. 11, aceea a acțiunilor „de plină jurisdicție”, în sensul de acțiune complexă, care să conțină și capătul de cerere referitoare la despăgubiri.

Astfel, dacă reclamânții aleg să nu formuleze capătul de cerere privind despăgubirile în cadrul acțiunii principale, au posibilitatea să formuleze în mod distinct, ulterior, o acțiune separată pentru acoperirea prejudiciului, dar sub condiția imperativă a respectării termenului de prescripție de un an, calculat în condițiile art. 19 alin. (1) și (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Excepția este întemeiată, tocmai datorită temeiului legal invocat de către reclamânți, respectiv legea contenciosului administrativ, solicitând repararea pagubelor suferite ca urmare a emiterii actului administrativ de sancționare, ori în această materie legea stabilește un termen de prescripție de un an.

În situația cauzelor ce se judecă potrivit dispozițiilor Legii contenciosului administrativ, s-a statuat că acesta se calculează *prin raportare la termenul de comunicare a actului de sancționare către reclamant*. În caz contrar, s-ar ajunge în situația inacceptabilă în care termenul de introducere a cererii pentru despăgubiri cauzate de emiterea unui act administrativ să depășească termenul general de prescripție.

Prejudiciul material invocat este în legătură directă cu emiterea actului sancționator.

Nu are nicio relevanță data pronunțării hotărârii de anulare a actului administrativ de sancționare, întrucât nu la această dată reclamantii cunosc producerea prejudiciului sau întinderea lui. Producerea prejudiciului material nu are nicio legătură cu momentul anulării actului administrativ.

Reclamantul cunoaște efectiv faptul că actul administrativ de sancționare atrage după sine o serie de prejudicii, încă de la data comunicării actului.

Invocă intimatul Decizia nr. 1593/03.04.2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, care stabilește că „*momentul evaluării certe a prejudiciului nu îl poate reprezenta decât data comunicării efective a actului administrativ vătămător*”

Reclamantii nu sunt împiedicați ca prin acțiunea inițială sau în termenul de 1 an de la data comunicării actului administrativ de sancționare să solicite și plata despăgubirilor materiale.

Prin urmare, nu se poate reține că la data comunicării actului de sancționare, reclamantul nu a cunoscut că li s-a cauzat un prejudiciu, însă ar fi cunoscut prejudiciul/ întinderea prejudiciului de la data anulării definitive a actului de sancționare de către instanță.

Potrivit art. 19 din Legea nr. 554/2004, prescripția dreptului la acțiune în repararea pagubei pricinuite începe să curgă de la data când păgubitul a cunoscut sau trebuia să cunoască, atât de pagubă, sub aspectul existenței și întinderii, cât și pe cel care răspunde de ea.

Reclamantul cunoaște că actul administrativ de sancționare îi aduce prejudicii atât la momentul comunicării acestuia, cât și la data formulării acțiunii de anulare a actului. În tot acest timp, avea posibilitatea de a formula, în temeiul art. 19 din Legea nr. 554/2004, cerere de despăgubire.

Având în vedere că este vorba de daune materiale constituite din drepturi salariale a căror întindere poate fi determinată de persoana care le solicită, reclamantul are posibilitatea să solicite acordarea acestora în termen de 1 an de la data comunicării actului, urmând ca instanța să determine întinderea acestora în funcție de probatoriu administrat în cauză.

O interpretare contrară, ar însemna că nu ar mai fi aplicabil termenul de 1 an stabilit de legiuitor la art. 19 din Legea nr. 554/2004, întrucât reclamantii pot să formuleze oricând cerere de chemare de despăgubire.

Arată intimatul că spre deosebire de normele aplicabile răspunderii civile delictuale, legiuitorul a stabilit pentru despăgubirile solicitate în temeiul Legii nr. 554/2004 condiții mai permissive (ex: taxa și timbru judiciar mult mai mici) dar, în contrapondere, a prevăzut și un termen de prescripție mult mai scurt în care poate fi valorificat dreptul la dezdăunare.

Jurisprudența comunitară a cristalizat regula conform căreia, în vederea determinării prejudiciului reparabil, instanța națională poate verifica dacă persoana lezată a făcut dovada unei diligențe rezonabile pentru a evita prejudiciul sau pentru a-i limita întinderea și, mai ales, dacă acesta a utilizat în timp util toate căile legale care i-au stat la dispoziție. Potrivit unui principiu general comun sistemelor juridice ale statelor membre, persoana lezată, cu riscul de a suporta ea însăși prejudiciul respectiv, trebuie să facă diligențe rezonabile pentru a limita prejudiciul

În concluzie, XXXX apreciază punctul de vedere exprimat de XXXX, potrivit căruia termenul legal de prescripție de 1 an prevăzut de art. 11 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2014 începe să curgă de la data la care actul administrativ a fost adus la cunoștința reclamantului este în concordanță cu litera și spiritul legii.

Invocă în susținerea acestor concluzii practică judiciară, constând în:

- Decizia nr. 2316/06.04.2017, pronunțată de Curtea de Apel Timișoara în dosarul civil nr. 248/59/2016;

- Decizia nr. 2341/27.03.2014, pronunțată de Curtea de Apel București în dosarul civil nr. 8752/2/2012\*;

- Decizia nr. 4200/17.10.2013, pronunțată de Curtea de Apel București în dosarul civil nr. 1821/2/2012\*.

### III.d - Punctul de vedere motivat al completului de judecată

Curtea de Apel București apreciază că acea chestiune de drept ce se impune a fi dezlegată pentru judecata cauzei de față privește interpretarea art. 19 coroborat cu art. 11 alin 2 din Legea nr. 554/2004, în privința momentului de la care curge termenul de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubire *în situația funcționarilor publici*, ca urmare a anulării definitive a actelor administrative nelegale emanând de la autoritatea publică, prin care li s-a cauzat acestora un prejudiciu.

Astfel, Curtea observă că potrivit art. 80 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici:

„Funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.”

Totodată, conform art. 106 alin. (1) din același act normativ: „în cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le consideră netemeinice sau nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ *anularea actului administrativ* prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, *în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, precum și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalulate, și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public.*”

Textul de lege face așadar trimitere la dispozițiile Legii nr. 554/2004 atunci când consacră dreptul funcționarului public de a solicita despăgubiri în scopul reparării prejudiciilor cauzate de emiterea unui act administrativ nelegal, atât din punctul de vedere al condițiilor de exercitare a acțiunii în despăgubire cât și în privința termenelor în care acțiunea poate fi exercitată.

În acest sens, Curtea va observa că Legea nr. 554/2004 prevede pe de o parte, prin raportare la dispozițiile art. 18 alin 3, posibilitatea formulării acțiunii în despăgubire *împreună cu acțiunea în anularea actului administrativ apreciat nelegal*, iar pe de altă parte, în art. 19 prevede posibilitatea formulării acțiunii în despăgubire pe cale separată.

În acest sens, art. 19 din Legea nr. 554/2004 dispune:

„(1) Când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

(2) Cererile se adresează instanțelor de contencios administrativ competente, în termenul de un an prevăzut la art. 11 alin. (2)”.

Textul art. 11 alin 2 la care face trimitere art. 19 alin 2 din Legea nr. 554/2004 prevede următoarele:

„2) Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz”.

Cu prioritate se va constata că textul alineatului 1 al art. 19 face referire la introducerea acțiunii într-un termen *de prescripție* prevăzut de la data la care persoana vătămată a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, alineatul al 2-lea făcând trimitere la termenul de 1 an prevăzut de art. 11 alin 2 din același act normativ, pe care legiuitorul l-a prevăzut ca termen *de decădere*, care se împlinește cel mai târziu la 1 an de la comunicarea actului.

Curtea va constata că, la nivel aparent, art. 19 al Legii nr. 554/2004 conține trimiteri diferite atât în ceea ce privește natura termenului de 1 an (de decădere sau de prescripție) cât și cu privire la momentul de la care se calculează termenul de 1 an pentru formularea acțiunii în despăgubire. Astfel, pe de o parte alineatul 1 al art. 19 determină ca moment de început de la care începe să curgă termenul *de prescripție* data la care persoana vătămată „a cunoscut sau trebuia să cunoască

*întinderea pagubei”, iar alineatul al 2-lea al art. 19 din lege face trimitere la termenul de 1 an prevăzut de art. 11 alin 2 (de decădere), care la rândul său prevede ca moment de început al cursului său „data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz”.*

Datorită modului de redactare a art. 19 din Legea nr. 554/2004, în practică instanțele de judecată deși au apreciat în mod unitar că termenul de 1 an este un termen de prescripție (acest aspect nefăcând obiectul prezentei sesizări) ele au apreciat totuși în mod diferit asupra momentului de la care începe să curgă termenul de 1 an pentru formularea cererii în despăgubire, sens în care anexat prezentei se regăsesc mai multe hotărâri judecătorești prin care, pe de o parte, s-a avut în vedere ca moment de început *data comunicării actului vătămător*, iar pe de altă parte s-a avut în vedere *data la care a fost anulat în mod definitiv actul vătămător*.

În opinia prezentului complet de judecată, trimiterea pe care o face art. 19 alin 2 la dispozițiile art. 11 alin 2 din Legea nr. 554/2004 *este una referitoare exclusiv la durata termenului de prescripție, nu și la momentul de la care curge acest termen* (ori la natura acestui termen), în această privință aplicabile fiind *dispozițiile derogatorii ale art. 19 alin 1*.

Așadar, în ceea ce privește chestiunea dedusă dezbaterii, privind momentul de la care curge termenul de prescripție, apreciază că acesta trebuie analizat prin raportare la momentul prevăzut de alineatul 1 (al art.19) respectiv la data la care reclamantul „a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei”.

Se va reține suplimentar și faptul că potrivit jurisprudenței CJUE (Hotărârea din 15.07.1963 - cauza Plaumann contra Comisiei, C -25/62), acțiunea în despăgubire urmărește de fapt înlăturarea efectelor juridice pe care decizia care face obiectul litigiului le-a produs asupra reclamantului, Curtea constatând că „un act administrativ care nu a fost anulat nu este susceptibil de a cauza prejudicii persoanelor cărora se adresează, iar acestea nu pot pretinde daune-interese”.

Prin raportare la aceste dezlegări ale CJUE, se observă că în privința termenului de prescripție pentru formularea cererii în despăgubire s-a apreciat că *acesta nu a început să curgă cât timp actul administrativ nu a fost anulat, până la acest moment actul nefiind susceptibil a produce prejudicii*.

Așadar, prezentul complet de judecată va aprecia că în determinarea momentului de la care curge termenul de prescripție de 1 an nu prezintă relevanță data comunicării actului vătămător, ci momentul la care în mod definitiv a fost înlăturat din ordinea juridică actul vătămător, prin anularea acestuia de o instanță judecătorească ori prin revocarea lui de însuși organul emitent, condiție ce trebuie îndeplinită cumulativ cu cea a cunoașterii întinderii prejudiciului .

În ceea ce privește jurisprudența instanțelor în legătură cu interpretarea disp. art. 19 coroborat cu art. 11 alin 2 din Legea nr. 554/2004, se înaintează atașat hotărâri pronunțate în materie de această instanță, precum și de alte instanțe din țară. (Decizia nr. 1148/18.11.2014 a Curții de Apel Suceava, Decizia nr. 3533/21.09.2017 a Curții de Apel București, Decizia nr. 409/01.02.2016 a Curții de Apel București, Decizia nr. 2341/27.03.2014, a Curții de Apel București, Decizia nr. 4200/17.10.2013, Decizia ÎCCJ nr. 1816/2012, Decizia ÎCCJ nr. 835/17.02.2012

**Față de cele arătate în precedent**, Curtea în temeiul art. 519 NCPD va sesiza Înalta Curte de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept privind interpretarea art. 19 din Legea nr. 554/2004 prin raportare la dispozițiile art. 11 alin 2 din același act normativ, în sensul de a stabili care este momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubire, respectiv: de la momentul comunicării actului administrativ nelegal sau de la data rămânerii definitive a hotărârii de anulare a acestui act.

*Pentru aceste motive,*

DISPUNE

Admite cererea de sesizare a ICCJ de pronunțare a unei hotărâri prealabile privind dezlegarea unei chestiuni de drept, formulată de recurentul-pârât XXXXX, cu sediul în București, XXXXX, în contradictoriu cu intimatul-reclamant XXXXXX, cu domiciliul ales în XXXXX și intimatul-pârât XXXXX, cu sediul în XXXXXX.

În temeiul art. 519 Cpc dispune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept referitoare la interpretarea și aplicarea prevederilor art. 19 din Legea nr. 554/2004, prin raportare la dispozițiile art. 11 alin 2 din același act normativ, în sensul de a se stabili *care este momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubire, respectiv de la momentul comunicării actului administrativ nelegal sau de la data rămânerii definitive a hotărârii de anulare a acestui act.*

În temeiul art. 520 alin.(2) Cod de procedură civilă suspendă judecata recursului formulat de recurentul XXXXXX, împotriva sentinței civile nr.XXXX, pronunțată de Tribunalul XXXX, în dosarul nr. XXXX, până la pronunțarea hotărârii prealabile de către ÎCCJ.

Cu recurs pe durata suspendării.

Pronunțată azi, 01.03.2018, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

PREȘEDINTE  
XXXXXXX

JUDECĂTOR  
XXXXXXX

JUDECĂTOR  
XXXXXXX

GREFIER  
XXXXXXX