



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Nr. 14116/4073/III-5/2018

22 martie 2019

Către,

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În conformitate cu prevederile art. 514 din Codul de procedură civilă,
formulez prezentul

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

În practica judiciară s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu privire la următoarea problemă de drept:

„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”.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

I. Conform unei **opinii majoritare**, momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubire este cel al rămânerii definitive a hotărârii de anulare a actului administrativ vătămător.

În sprijinul acestei orientări au fost invocate următoarele argumente:

- trimiterea pe care o face art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 la dispozițiile art. 11 alin. (2) din același act normativ este una referitoare la durata termenului de prescripție, nu și la momentul de la care curge acest termen (ori la natura acestui termen), în această privință fiind aplicabile dispozițiile art. 19 alin. (1) din lege; așadar, momentul de la care curge termenul de prescripție trebuie analizat prin raportare la momentul prevăzut de alin. (1) al art. 19, respectiv la data la care reclamantul „*a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei*”;

- jurisprudența C.J.U.E. (Hotărârea din 15.07.1963 - *cauza Plaumam contra Comisiei, C-25/62*) a statuat că termenul de prescripție pentru formularea cererii în despăgubire nu a început să curgă, atâta timp actul administrativ nu a fost anulat, până la acest moment actul nefiind susceptibil a produce prejudicii.

II. Într-o **altă 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 reclamantii aveau cunoștință de întinderea pagubei.

În sprijinul acestei orientări au fost prezentate următoarele argumente:

- spre deosebire de regula stabilită prin art. 8 din Legea nr. 554/2004, conform



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

căreia cererea de daune se formulează odată cu acțiunea principală în anularea actului administrativ, reglementarea art. 19 din aceeași lege constituie excepția; prin trimiterea pe care art. 19 alin. (2) o realizează, în mod deficitar, la art. 11 alin. (2), se instituie un termen identic ca durată cu cel de decădere reglementat de acest din urmă text, dar diferit ca natură juridică și moment la care începe să curgă, față de acesta;

- astfel, termenul reglementat de art. 19 alin. (2) este termen de prescripție și nu de decădere, iar momentul de la care începe să curgă este momentul la care persoana vătămată a cunoscut, sau trebuia să cunoască întinderea pagubei; or, din acest punct de vedere, cunoașterea întinderii prejudiciului constituie o împrejurare de fapt care nu este, în mod direct, legată de anularea actului administrativ sau de rămânerea definitivă a hotărârii de anulare;

- anularea actului administrativ (inclusiv rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești de anulare a actului administrativ) prezintă semnificația certificării prejudiciului, în timp ce stabilirea întinderii acestuia depinde de conduita autorității sau instituției publice, în sensul înlăturării efectelor produse de actul administrativ anulat;

- acțiunii în despăgubiri, formulată pe cale separată, prevăzută de art. 106 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, i se aplică termenele și condițiile stabilite prin Legea nr. 554/2004; momentul cunoașterii întinderii pagubei este cel al comunicării actului administrativ de încetare a raporturilor de serviciu, dat fiind faptul că funcționarul public cunoaște veniturile sale salariale (de care a fost lipsit lunar), prejudiciul fiind, în aceste condiții, determinat sau determinabil.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

III. Nu în ultimul rând, 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 acestuia¹.

*

*

*

Apreciez cea de-a treia orientare jurisprudențială ca fiind în litera și spiritul legii, pentru următoarele considerente:

Potrivit art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul 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”*.

În reglementarea lui *„dies a quo”*, legea leagă începutul curgerii termenului de prescripție de momentul subiectiv al luării la cunoștință a întinderii pagubei de către persoana care se consideră vătămată de actul administrativ nelegal, alternativ cu momentul obiectiv la care aceasta ar fi trebuit să aibă cunoștință de întinderea pagubei.

¹ Decizia nr. 4728 din 13 octombrie 2011, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Or, tocmai necunoașterea încă de la început a întinderii prejudiciului reprezintă motivul care a împiedicat persoana vătămată să solicite despăgubirile concomitent cu cererea de anulare a actului administrativ vătămător, chiar dacă actualul text de lege nu mai prevede, *expressis verbis*, ca în vechea reglementare a art. 12 din Legea nr. 29/1990, această condiție – premisă de exercitare a acțiunii în despăgubiri².

Dispozițiile art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 constituie în același timp reflectarea în planul dreptului administrativ, cu nuanțările corespunzătoare, a dispozițiilor de principiu înscrise în art. 2528 alin. (1) Cod civil privind începutul curgerii termenului de prescripție a dreptului la acțiunea în repararea pagubei cauzate printr-o faptă ilicită, termenul de prescripție începând să curgă în acest caz, de la data la care păgubitul a cunoscut sau trebuia să cunoască atât paguba, cât și pe cel care răspunde de ea.

Și în acest caz, regula specială de determinare a începutului prescripției extinctive se distinge prin stabilirea a două momente, alternative, de la care prescripția poate începe să curgă: fie de la momentul subiectiv al cunoașterii pagubei și pe cel care răspunde de ea, fie de la momentul obiectiv, judecătorește determinat, al datei la care trebuia, după împrejurări, ca persoana vătămată să cunoască aceste elemente.

Condiția privind cunoașterea persoanei răspunzătoare de pricinuirea pagubei nu intră în domeniul de reglementare al art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004,

² Art. 12 din Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ, abrogată prin art. 31 din Legea nr. 554/2004, dispunea că „în cazul în care cel vătămat a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, **întinderea pagubei nefiindu-i cunoscută la data judecării acțiunii de anulare**, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubiri curge de la data la care a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei”.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

întrucât, prin definiție, această persoană este cunoscută din momentul intentării acțiunii în anularea actului administrativ, aceasta fiind identificată în persoana pârâtului – organ administrativ care a emis actul a cărui anulare s-a solicitat.

Teoretizările doctrinare asupra începutului curgerii termenului de prescripție a dreptului la acțiunea în repararea pagubei pricinuite de fapta ilicită sunt valabile *mutatis mutandis* și pentru definirea înțelesului dispozițiilor art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004³.

Astfel, așa cum prescripția dreptului la acțiunea în repararea pagubei cauzate de o faptă ilicită nu începe să curgă de la data la care s-a produs paguba, și în cazul acțiunii reglementate de art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, pentru a ocroti drepturile victimei, legiuitorul a detașat momentul începerii curgerii prescripției de momentul nașterii dreptului subiectiv la repararea prejudiciului și, implicit, al nașterii dreptului la acțiune, luând în considerare momentul subiectiv sau obiectiv al cunoașterii întinderii pagubei.

Dacă prescripția ar începe să curgă de la data producerii pagubei, s-ar putea ca dreptul la acțiune să se stingă prin împlinirea prescripției chiar înainte ca titularul său, cel păgubit, să fi avut posibilitatea de a-și exercita acest drept, căci atâta timp cât păgubitul nu cunoaște întinderea pagubei, nu poate acționa. S-ar ajunge astfel ca prescripția extinctivă să fie deturnată de la finalitatea sa – mobilizarea titularilor tuturor drepturilor subiective la valorificarea lor grabnică și prin aceasta, la limpezirea, în termen cât mai scurt, a situațiilor neclare.

³ Marian Nicolae – Prescripția extinctivă, editura Wolterskluwer 2004, pag. 504 – 506.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Pe de altă parte, soluția începerii cursului prescripției dreptului la acțiunea în reparație a prejudiciilor cauzate de acte administrative nelegale de la data când cel păgubit a cunoscut întinderea prejudiciului prezintă neajunsul de a amâna, în unele cazuri, data începerii cursului prescripției un timp prea îndelungat, ceea ce ar contraveni scopurilor urmărite de legiuitor prin instituția prescripției extinctive – clarificarea în scurt timp a raporturilor juridice.

De aceea, pentru a înlătura acest inconvenient, legiuitorul s-a văzut nevoit să stabilească și un al doilea moment – obiectiv – de la care începe să curgă prescripția dreptului la acțiunea pentru repararea pagubei pricinuită printr-un act administrativ nelegal, și anume, data de la care persoana vătămată trebuia să cunoască întinderea pagubei.

Prin instituirea și a unui moment obiectiv de la care începe să curgă prescripția, se asigură armonizarea necesității ocrotirii efective a persoanei vătămate cu necesitatea asigurării finalității practice a prescripției extinctive.

Stabilirea momentului obiectiv de la care începe să curgă prescripția se întemeiază și pe ideea culpei prezumate a persoanei vătămate de a nu fi depus toate diligențele necesare pentru descoperirea întinderii pagubei, în acest fel, titularul dreptului la acțiune este mobilizat să stăruie în aflarea elementelor care să-i permită să intenteze acțiunea în despăgubire.

Pentru stabilirea în concret a momentului obiectiv se poate recurge la un criteriu obiectiv, al omului prudent și diligent - *bonus pater familias* - pentru a determina dacă titularul dreptului ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei, urmând ca acest criteriu să fie completat cu un criteriu subiectiv, determinat de



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

împrejurările concrete care au marcat nașterea dreptului la acțiunea în daune. Această apreciere se va face în concret, de la caz la caz, și pe baza probatoriului administrat în cauză.

Chestiunea determinării începutului termenului de prescripție extinctivă devine, prin urmare, predominant una de fapt, soluția dată de judecător putând diferi de la caz la caz, în sensul că în anumite situații concrete, termenul de prescripție va fi calculat de la data comunicării actului vătămător, dacă acest moment coincide cu cel al luării la cunoștință de către titular al întinderii pagubei, pe când în alte situații, justificate în speță pe baza probatoriului administrat, termenul de prescripție poate fi calculat și de la o dată ulterioară, cum ar fi, de exemplu, de la rămânerea definitivă a hotărârii de anulare a actului administrativ vătămător, dacă din probele administrate reiese că titularul a luat la cunoștință la acea dată de dimensiunea reală a prejudiciului.

Sarcina probei în ceea ce privește dovedirea momentului de la care începe să curgă termenul de prescripție revine celui care invocă excepția prescripției dreptului la acțiune, acesta trebuind să facă dovada, chiar pe baza unei prezumții simple, a momentului la care persoana vătămată a cunoscut efectiv sau ar fi trebuit în mod rezonabil să cunoască întinderea pagubei produsă prin actul administrativ nelegal.

În cazul în care titularul dreptului la acțiunea în despăgubire contestă acest element de fapt, considerând că prescripția a început să curgă la un alt moment, îi revine la rândul său sarcina probei cu privire la data la care apreciază că a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei. O astfel de situație se poate ivi atunci când prejudiciul este incert, producerea sa în viitor fiind nesigură, astfel încât



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

momentul cunoașterii întinderii pagubei se poate situa la o distanță mare de timp față de data comunicării actului administrativ vătămător sau de data rămânerii definitive a hotărârii de anulare.

Sub imperiul Codului civil de la 1864 putea fi cert nu numai prejudiciul actual, ci și cel viitor, în măsura în care acesta apărea ca o prelungire directă și necesară a unei fapte actuale și dacă exista posibilitatea evaluării sale judiciare.

În urma adoptării actualului Cod civil, prin art. 1385 alin. (4) și art. 1532 alin. (2)⁴ s-a reglementat în mod expres posibilitatea reparării unui tip de prejudiciu distinct, și anume, prejudiciul rezultat din pierderea unei șanse, acesta fiind un prejudiciu cert, actual, chiar dacă are caracter continuu, consecințele ratării șansei manifestându-se mult timp în viitor, dar cu certitudine se vor produce.

În jurisprudența Tribunalului Uniunii Europene a fost considerată drept șansă reală și serioasă, care a fost pierdută ca urmare a unui fapt ilicit, situația unui ofertant care nu a fost selectat pentru atribuirea unui contract de achiziții publice, iar în urma contestației sale, decizia de atribuire a fost anulată, însă autoritatea contractantă nu

⁴ Art. 1385

Întinderea reparației

- (1) Prejudiciul se repară integral, dacă prin lege nu se prevede altfel.
- (2) Se vor putea acorda despăgubiri și pentru un prejudiciu viitor dacă producerea lui este neîndoielnică.
- (3) Despăgubirea trebuie să cuprindă pierderea suferită de cel prejudiciat, câștigul pe care în condiții obișnuite el ar fi putut să îl realizeze și de care a fost lipsit, precum și cheltuielile pe care le-a făcut pentru evitarea sau limitarea prejudiciului.

(4) Dacă fapta ilicită a determinat și pierderea șansei de a obține un avantaj sau de a evita o pagubă, reparația va fi proporțională cu probabilitatea obținerii avantajului ori, după caz, a evitării pagubei, ținând cont de împrejurări și de situația concretă a victimei.

Art. 1532

Caracterul cert al prejudiciului

- (1) La stabilirea daunelor-interese se ține seama de prejudiciile viitoare, atunci când acestea sunt certe.
- (2) Prejudiciul ce ar fi cauzat prin pierderea unei șanse de a obține un avantaj poate fi reparat proporțional cu probabilitatea obținerii avantajului, ținând cont de împrejurări și de situația concretă a creditorului.
- (3) Prejudiciul al cărui quantum nu poate fi stabilit cu certitudine se determină de instanța de judecată.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

mai era în măsură să redeschidă procedura de cerere de ofertă privind contractul de achiziții publice în cauză.

Instanța a decis că „*interesele acestui ofertant pot fi protejate, de exemplu, printr-o compensație pecuniară care să corespundă pierderii șansei de a i se atribui contractul sau, dacă se poate stabili cu certitudine că ofertantului trebuia să i se atribuie contractul de achiziții, beneficiului nerealizat*”, Tribunalul Uniunii Europene amintind bogata sa jurisprudență din care rezultă că se poate atribui o valoare economică pierderii șansei de a obține un contract de achiziții publice suferită de un ofertant care nu a fost selectat pentru atribuirea contractului ca urmare a unei decizii nelegale⁵.

Fiind o situație de excepție, reclamantul poate solicita despăgubiri pe cale separată numai în ipoteza în care face dovada, potrivit principiului *actori incumbit onus probandi*, că nu a cunoscut și nici nu putea cunoaște întinderea pagubei la data promovării acțiunii în anulare.

Datorită caracterului lor excepțional față de regula instituită prin art. 8 coroborat cu art. 11, aceea a acțiunilor de plină jurisdicție în sensul de acțiune complexă conținând și capătul de cerere accesorie referitor la despăgubiri, acțiunile introduse ulterior, în baza art. 19 din Legea nr. 554/2004, trebuie să fie în mod real întemeiate pe o situație obiectivă, iar reclamantul trebuie să probeze momentul la care a luat cunoștință de întinderea pagubei.

Legiuitorul nu a prevăzut momentul în care s-ar putea considera că reclamantul cunoaște sau ar trebui să cunoască întinderea pagubei suferite, pentru a

⁵ Cauza T-461/08, *Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE împotriva Băncii Europene de Investiții (BEI)*, paragraful 66.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

calcula termenul în care poate fi promovată acțiunea în despăgubiri, aceasta ținând de o multitudine de împrejurări de fapt.

În privința acestui aspect, în jurisprudență se întâlnesc soluții diverse, în funcție de circumstanțele fiecărei cauze, astfel:

- Într-o speță⁶ s-a considerat 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, în speță, 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 definitivă, deoarece textul legal se referă la «data la care a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei», or, această dată, așa cum este cazul în speță, poate fi anterioară rămânerii definitive a hotărârii prin care a fost constatată nelegalitatea actului administrativ*”.

- Într-o altă speță⁷ s-a arătat că „*în contextul faptelor și elementelor concrete ale cauzei, Înalta Curte a constatat că sintagma prevăzută de art. 19 din Legea nr. 554/2004, republicată, «data la care persoana vătămată a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei» se referă la momentul la care recurentul-reclamant a cunoscut efectiv întinderea pagubei. Or, din această perspectivă, reținând durata în timp a litigiilor datorate refuzului autorității de a emite actul administrativ necesar, momentul evaluării certe a întinderii prejudiciului nu îl poate reprezenta decât data comunicării efective a ordinului (actul administrativ vătămător - n.n.)*”.

- Într-o altă cauză⁸, instanța supremă a respins ca tardivă cererea în

⁶ Decizia nr. 2145 din 29 iunie 2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal.

⁷ Decizia nr. 1593 din 3 aprilie 2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal.

⁸ Decizia nr. 5144/2010 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

despăgubiri a reclamantului formulată la data de 26 octombrie 2009, reținând că acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, constând în diferența de salarii nete neîncasate între postul de conferențiar și cel de profesor, aferentă perioadei martie 2004 – martie 2006, la data de 23 octombrie 2006, când a formulat și acțiunea în anularea ordinului prin care i s-a refuzat acordarea titlului de profesor universitar.

- În altă cauză⁹, instanța supremă a decis că termenul de prescripție de 1 an a început să curgă de la momentul la care societatea comercială a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, moment care se identifică cu cel în care societatea a achitat TVA potrivit deciziei de regularizare, anulată ulterior, și nu de la data anulării irevocabile a actelor administrative fiscale.

- În sfârșit, într-o altă cauză¹⁰, instanța a decis că termenul de prescripție pentru obținerea despăgubirilor începe să curgă ulterior pronunțării hotărârii judecătorești irevocabile, și anume, de la data reîncadrării în funcție a reclamantului funcționar public.

Așa cum se poate observa, această diversitate de soluții se datorează circumstanțelor specifice fiecărui caz în parte, în funcție de care se determină momentul de la care curge termenul de 1 an în cadrul căruia persoana vătămată cunoaște sau trebuia/poate să cunoască întinderea pagubei pentru a putea promova acțiunea în despăgubiri pe cale separată.

Pentru determinarea acestui moment, în doctrină s-a propus a se face distincția între situația în care prejudiciul se produce dintr-o dată – *uno ictu* – și

⁹ Decizia nr. 925/2010 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal.

¹⁰ Decizia nr. 1216/2009 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

situația în care producerea prejudiciului are loc continuu¹¹.

Dacă paguba se produce *uno ictu*, mai înainte ca actul administrativ să fie atacat la instanța de contencios administrativ, iar persoana lezată cunoaște întinderea pagubei, aceasta trebuie să promoveze acțiunea în despăgubiri odată cu acțiunea în anularea actului vătămător, nefiind aplicabile dispozițiile speciale ale art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 pentru promovarea acțiunii în despăgubiri pe cale separată.

În schimb, dacă persoana vătămată nu (poate) cunoaște întinderea pagubei ori paguba se produce *uno ictu* ulterior declanșării acțiunii principale împotriva actului administrativ vătămător, acțiunea în despăgubiri va putea fi promovată pe cale separată, potrivit art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în cadrul termenului de un an calculat de la data la care reclamantul a cunoscut sau putea cunoaște producerea și, respectiv, întinderea pagubei.

Dacă producerea pagubei se întinde pe o anumită perioadă, având deci caracter continuu, este posibil ca persoana vătămată să nu poată cunoaște și determina întinderea pagubei la data promovării acțiunii principale împotriva actului vătămător, motiv pentru care, în acest caz, persoana în cauză poate solicita despăgubiri pe cale separată, în temeiul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

În situația în care producerea pagubei are loc într-un interval de timp anterior promovării acțiunii principale în contenciosul administrativ, iar persoana vătămată cunoaște ori, cu o diligență rezonabilă, poate cunoaște existența și întinderea pagubei, aceasta trebuie să solicite repararea prejudiciului *in integrum* odată cu

¹¹ Anton Trăilescu, Alin Trăilescu – Determinarea momentului curgerii termenului pentru promovarea pe cale separată a acțiunii în despăgubiri reglementate prin Legea nr. 554/2004 – Dreptul nr. 8/2015, pag. 96 – 104.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

acțiunea principală (împotriva actului cauzator al prejudiciului), potrivit regulii instituite de art. 8 alin. (1) din Legea 554/2004. Cu alte cuvinte, în această situație, este inadmisibilă cererea de reparare a pagubei pe cale separată, pe baza dispozițiilor speciale ale art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, dacă persoana vătămată nu dovedește existența unor împrejurări obiective care au făcut imposibilă stabilirea întinderii prejudiciului produs anterior promovării acțiunii principale în contenciosul administrativ.

În situația în care paguba se produce într-un interval de timp care se sfârșește ulterior promovării acțiunii în anularea actului vătămător reclamantul poate să solicite repararea pagubei, după caz:

- în cadrul acțiunii în anulare, prin completarea acesteia cu o cerere în despăgubiri, dacă paguba se produce într-un interval de timp care se sfârșește mai înainte de primul termen de judecată până la care se poate face completarea acțiunii principale, potrivit art. 204 alin. (1) Cod procedură civilă¹².

O asemenea modalitate de promovare a acțiunii în despăgubiri este valabilă doar în ipoteza în care, în acest interval de timp, adică până la primul termen de judecată a acțiunii principale, persoana vătămată a cunoscut existența și întinderea prejudiciului.

- pe calea unei acțiuni separate în despăgubiri în temeiul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în termen de un an care începe să curgă de la data la care

¹² Acest text intitulat „*Modificarea cererii de chemare în judecată*” are următorul conținut: „*Reclamantul poate să-și modifice cererea și să propună noi dovezi, sub sancțiunea decăderii, numai până la primul termen la care acesta este legal citat. În acest caz, instanța dispune amânarea pricinii și comunicarea cererii modificate pârâtului, în vederea formulării întâmpinării, care, sub sancțiunea decăderii, va fi depusă cu cel puțin 10 zile înaintea termenului fixat, urmând a fi cercetată de reclamant la dosarul cauzei*”.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască încetarea producerii pagubei, în care are suficient timp să stabilească întinderea acesteia.

Dar, pentru a evita sancțiunea prescripției dreptului la acțiunea în despăgubiri, reclamantul va promova această acțiune, dacă este cazul, chiar și înainte de soluționarea acțiunii principale, pentru a nu lăsa ca acest termen de un an (în care poate solicita despăgubirile) să se împlinească. În acest caz, judecata acțiunii în despăgubiri va fi suspendată în baza art. 413 alin. (1) pct. 1 Cod procedură civilă, care prevede că instanța poate suspenda judecata când dezlegarea cauzei depinde, în tot sau în parte, de existența sau inexistența unui drept care face obiectul unei alte judecăți. Suspendarea judecății în acest caz este necesară, întrucât soluția în acțiunea în despăgubiri, chiar promovată separat, depinde de soluția pronunțată în acțiunea principală, întrucât pe calea contenciosului administrativ nu pot fi acordate despăgubiri decât pentru repararea prejudiciului cauzat prin acte administrative nelegale¹³ desființate de instanța de judecată.

Cunoașterea, respectiv, posibilitatea cunoașterii întinderii pagubei, ca moment de debut al termenului de 1 an de prescripție extinctivă, nu coincide, așadar, întotdeauna cu rămânerea definitivă a hotărârii de anulare a actului administrativ nelegal, existența unei astfel de hotărâri judecătorești constituind de fapt, o condiție de procedibilitate, adică de punere în mișcare a acțiunii în pretenții, admisibilitatea acțiunii în daune fiind condiționată de soluționarea anterioară a unei acțiuni în anularea unui act administrativ.

¹³ Repararea pagubei cauzate prin acte administrative exceptate de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ se va putea face potrivit dreptului comun, în temeiul art. 1349 Cod civil privind răspunderea delictuală.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Întreaga reglementare a acțiunii în contencios administrativ subiectiv atrage concluzia potrivit căreia, acțiunea în acordarea de despăgubiri, chiar atunci când e formulată separat, are un caracter subsecvent acțiunii în anularea actului nelegal sau împotriva refuzului de rezolvare a unei cereri referitoare la un drept sau un interes legitim.

Situația acțiunii în despăgubiri depinde, așadar, de admiterea, respectiv, respingerea acțiunii în anularea actului administrativ vătămător, urmând a fi soluționată pe fond, în primul caz, sau va fi respinsă ca inadmisibilă, în al doilea caz, fiind similară cu situația prevăzută de art. 9 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, caz în care, dacă ordonanța guvernului a fost declarată neconstituțională, instanța va soluționa fondul cauzei privind despăgubirile, iar în caz contrar, acțiunea având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanța guvernului va fi respinsă ca inadmisibilă.

În cauza 25/62 Plaumann & Co., Hamburg împotriva Comisiei Comunității Economice Europene¹⁴, prin Hotărârea din 15 iulie 1963, Curtea Europeană de Justiție a respins acțiunea reclamantei în despăgubiri, ca nefondată, pe motiv că *„decizia atacată nu a fost anulată; că un act administrativ care nu a fost anulat nu poate să constituie, în sine, o faptă cauzatoare de prejudicii în privința celor cărora li se adresează; că aceștia din urmă nu pot pretinde daune interese ca urmare a acestui act; că, pe calea unei acțiuni în despăgubiri, Curtea nu poate să deducă luarea unor măsuri care ar înlătura efectele juridice ale unei astfel de decizii care nu a fost anulată”*.

¹⁴ ECLI:EU:C:1963:17



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

În aplicarea principiului *accessorium sequitur principale*, odată cu stingerea prin prescripție a dreptului principal la acțiunea în anularea actului administrativ, se stinge și dreptul la acțiune privind repararea prejudiciului material sau moral cauzat, ori de câte ori dreptul la despăgubiri este condiționat de constatarea nelegalității actului administrativ.

Indiferent că este formulată odată cu cererea principală în anularea actului sau ulterior acesteia, cererea în despăgubiri este accesorie și subsecventă cererii principale, întrucât repararea pagubei este condiționată de anularea actului sau obligarea autorității publice să rezolve cererea persoanei vătămate.

Între cererea de anulare a actului de autoritate și celelalte solicitări ce derivă din aceasta există o legătură indisolubilă având drept consecință faptul că despăgubirile nu pot fi acordate atunci când cererea principală este respinsă ca inadmisibilă – de exemplu, pentru neîndeplinirea procedurii prealabile; ca prematur introdusă; ca prescrisă sau ca neîntemeiată.

În doctrină¹⁵ au fost exemplificate câteva situații în care momentul cunoașterii, sau măcar al posibilității obiective de cunoaștere a întinderii pagubei, se raportează la data rămânerii definitive a hotărârii de anulare a actului administrativ cauzator de prejudicii.

Este vorba despre situația prevăzută în art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, în care reclamantul este nevoit să promoveze o acțiune directă pentru acordarea de despăgubiri produse printr-un act administrativ anulat în urma acțiunii intentate de către o altă persoană fizică sau juridică.

¹⁵ Oliviu Puie – Tratat teoretic și practic de contencios administrativ, vol. II, Universul Juridic, 2016, pag. 320.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

De la data publicării, hotărârea instanței de contencios administrativ va produce efecte *erga omnes*, astfel încât, începând cu această dată, persoana vătămată, care a fost terț în procesul privind anularea actului administrativ individual adresat altui subiect de drept, va putea în mod obiectiv afla de existența unei eventuale pagube în ceea ce o privește.

Tot la data publicării, de data aceasta în Monitorul Oficial, a hotărârilor judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ, așa cum prevăd dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004, se va putea ști dacă actul respectiv a produs sau nu o pagubă acelor persoane care nu au fost părți în cauza având ca obiect anularea actului administrativ normativ.

O altă ipoteză este cea reglementată de art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 vizând actul administrativ care nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, iar autoritatea emitentă sesizează instanța de contencios administrativ în vederea constatării nulității actului. În acest caz, persoana vătămată va putea solicita numai despăgubiri în termenul de prescripție de 1 an care va începe să curgă cel mai devreme de la data rămânerii definitive a hotărârii de anulare a actului administrativ.

Data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I, reprezintă începutul curgerii termenului de 1 an pentru introducerea cererii de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, în situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză, conform dispozițiilor art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Singurul caz prevăzut expres de lege, de curgere a termenului de prescripție de la data rămânerii definitive a hotărârii prin care s-a dispus anularea actului juridic este cel prevăzut de art. 2525 Cod civil care reglementează prescripția dreptului la acțiunea în restituirea prestațiilor¹⁶ cu care dreptul la acțiunea în despăgubiri reglementat de art. 19 din Legea nr. 554/2004 prezintă unele asemănări de principiu, dar și deosebiri în privința momentului de început al cursului prescripției extinctive.

Astfel, atât acțiunea în restituirea prestațiilor, cât și acțiunea reglementată de art. 19 din Legea nr. 554/2004 sunt accesorii și subsecvente unei cereri anterioare de anulare sau desființare pentru rezoluțiune sau altă cauză de ineficacitate, a unui act juridic, în primul caz, respectiv, de anulare a unui act administrativ, în al doilea caz.

Atât dreptul la restituirea prestațiilor, cât și dreptul la despăgubiri sunt drepturi afectate de modalități sub forma condiției suspensive a anulării actului generator de restituire a prestațiilor, respectiv, de despăgubiri, dar doar dreptul la restituirea prestațiilor se supune regulii de drept comun în materia prescripției dreptului afectat de o condiție suspensivă prevăzută în art. 2524 alin. (3) Cod civil, conform căreia, prescripția începe să curgă de la data împlinirii condiției.

Aceasta deoarece, prescripția dreptului la restituirea prestațiilor începe să curgă de la data rămânerii definitive a hotărârii de anulare a actului, adică la data împlinirii condiției, în timp ce, pentru dreptul la despăgubirea decurgând dintr-un act administrativ nelegal, legiuitorul a instituit prin dispozițiile art. 19 alin. (1) din

¹⁶ Art. 2525

Dreptul la acțiunea în restituirea prestațiilor

Prescripția dreptului la acțiune în restituirea prestațiilor făcute în temeiul unui act anulabil ori desființat pentru rezoluțiune sau altă cauză de ineficacitate începe să curgă de la data rămânerii definitive a hotărârii prin care s-a desființat actul ori, după caz, de la data la care declarația de rezoluțiune sau reziliere a devenit irevocabilă.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Legea nr. 554/2004 un moment derogator, prescripția dreptului la acțiune începând să curgă de la data când persoana vătămată a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei.

Instanța de drept comun, competentă să soluționeze cererea în restituirea prestațiilor reciproce executate în temeiul unui contract administrativ¹⁷ va aplica, prin urmare, regula prevăzută de art. 2525 Cod civil privind începutul prescripției dreptului la acțiunea în restituirea prestațiilor, de la data rămânerii definitive a hotărârii prin care s-a dispus rezoluțiunea contractului administrativ. În schimb, instanța de contencios administrativ, competentă, conform art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, să soluționeze cererea de despăgubire subsecventă anulării contractului administrativ va aplica regula prevăzută la art. 19 alin. (1) din legea contenciosului administrativ, caz în care termenul de prescripție va începe să curgă de la data cunoașterii/posibilității cunoașterii întinderii pagubei, regulă care se aplică și contractelor administrative, așa cum rezultă din prevederile art. 19 alin. (2)¹ din Legea nr. 554/2004.

Concluzionând, se poate spune că 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.

¹⁷ Prin Legea nr. 212/2018, publicată în Monitorul Oficial nr. 658/30 iulie 2018, a fost modificat art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prin introducerea tezei a II-a conform căreia, litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competența de soluționare a instanțelor de drept comun.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

*

*

*

Pentru aceste motive, în temeiul dispozițiilor art. 517 Cod procedură civilă, solicit admiterea prezentului recurs în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.

~~PROCUROR GENERAL~~