



MONITORUL OFICIAL

AL

ROMÂNIEI

Anul 191 (XXXV) — Nr. 689

PARTEA I
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Joi, 27 iulie 2023

SUMAR

	<u>Pagina</u>
DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE	
Decizia nr. 80 din 2 martie 2023 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice	2-4
Decizia nr. 159 din 30 martie 2023 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 200 alin. (3) din Codul de procedură civilă	4-6
ACTE ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE	
Decizia nr. 44 din 12 iunie 2023 (Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept).....	7-16

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 80**

din 2 martie 2023

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice

Marian Enache	— președinte
Mihaela Ciocină	— judecător
Cristian Deliorga	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia-Doina Stanciu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Patricia-Marilena Ionea	— magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantei Ministerului Public, procuror Loredana Brezeanu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Excepția a fost ridicată de Radu Stoica, Angelica Ignuta, Ildiko Buidoso, Lavinia Biris, Nadia Marina Sarbu, Doina Ciobanu, Mihai Condeescu, Roxana Dan, Gabriela Rozalia Suci și Catalina Roman în Dosarul nr. 1.281/30/2019 al Tribunalului Timiș — Secția de contencios administrativ și fiscal și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 2.428D/2019.

2. La apelul nominal lipsesc părțile. Procedura de înștiințare este legal îndeplinită.

3. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantei Ministerului Public, care pune concluzii de respingere a excepției ca neîntemeiată. În acest sens, invocă Decizia Curții Constituționale nr. 77 din 18 februarie 2020.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

4. Prin Încheierea din 11 septembrie 2019, pronunțată în Dosarul nr. 1.281/30/2019, **Tribunalul Timiș — Secția de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.** Excepția a fost ridicată de Radu Stoica, Angelica Ignuta, Ildiko Buidoso, Lavinia Biris, Nadia Marina Sarbu, Doina Ciobanu, Mihai Condeescu, Roxana Dan, Gabriela Rozalia Suci și Catalina Roman, funcționari publici la Tribunalul Timiș, într-o cauză având ca obiect soluționarea unor cereri privind drepturi salariale.

5. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorii acesteia arată, în esență, că aplicarea Legii-cadru nr. 153/2017 are ca scop eliminarea disfuncționalităților salariale existente în sistemul public. Totodată, subliniază că această lege se bazează pe o creștere a salariilor, pe principii echitabile, nefiind motivată de necesitatea unor restrângeri bugetare în ceea ce privește salarizarea. Prin aplicarea art. 38 alin. (6) din Legea-cadru

nr. 153/2017 este posibilă reducerea salariului de bază față de nivelul din luna decembrie 2017. Astfel, aceste dispoziții de lege sunt neconstituționale, deoarece aduc atingere mai multor prevederi din Constituție, respectiv se restrânge dreptul la muncă în componenta sa privind dreptul la salariu.

6. Totodată, prin diminuarea cuantumului salariului ca urmare a plafonării la nivelul anului 2022 se aduce atingere nivelului de trai, contrar obligației statului român de a lua măsuri cu caracter legislativ ce au ca rezultat asigurarea în sens material, efectiv — iar nu teoretic, abstract —, a unui nivel de trai decent pentru toți cetățenii.

7. **Tribunalul Timiș — Secția de contencios administrativ și fiscal** apreciază că excepția de neconstituționalitate nu este întemeiată, dispozițiile de lege criticate nefiind contrare prevederilor constituționale invocate de autorii excepției.

8. În conformitate cu dispozițiile art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, precum și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate.

9. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele de vedere solicitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

10. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

11. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie dispozițiile art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 492 din 28 iunie 2017, dispoziții potrivit cărora: „(6) În situația în care, începând cu 1 ianuarie 2018, salariile de bază, soldele de funcție/salariile de funcție, indemnizațiile de încadrare sunt mai mari decât cele stabilite potrivit prezentei legi pentru anul 2022 sau devin ulterior mai mari ca urmare a majorărilor salariale reglementate, se acordă cele stabilite pentru anul 2022.”

12. Autorii excepției consideră că aceste dispoziții de lege sunt contrare următoarelor texte din Constituție: art. 1 alin. (5) privind obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art. 20 referitor la tratatele internaționale privind drepturile omului, art. 41 privind munca și protecția socială a muncii,

art. 47 alin. (1) referitor la nivelul de trai și art. 53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. De asemenea, invocă încălcarea prevederilor art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind proprietatea.

13. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că dispozițiile art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017 au format în repetate rânduri obiect al controlului de constituționalitate exercitat prin prisma unor critici de neconstituționalitate similare (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 700 din 31 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 58 din 29 ianuarie 2020, Decizia nr. 77 din 18 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 19 iunie 2020, Decizia nr. 80 din 18 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 540 din 24 iunie 2020, și Decizia nr. 126 din 10 martie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 514 din 16 iunie 2020).

14. Astfel, instanța de contencios constituțional a statuat că stabilirea, prin prevederile art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017, a unei limite a cuantumului salariului de bază, soldelor de funcție/salariilor de funcție, indemnizațiilor de încadrare care sunt mai mari decât cele stabilite, potrivit acestei legi, la nivelul prevăzut de lege pentru anul 2022 are un caracter tehnic, fără a dispune cu privire la reducerea salariilor de bază ale personalului plătit din fonduri publice. Integrate regulilor privind aplicarea etapizată a legii, prevederile legale criticate vizează reglarea în timp a disfuncționalităților existente în domeniul salarizării personalului plătit din fonduri publice, prin limitarea creșterilor salariale la un nivel stabilit prin lege. O asemenea soluție legislativă este circumscrisă scopului urmărit de legiuitor, astfel cum acesta este enunțat în expunerea de motive la Legea-cadru nr. 153/2017, și anume acela de „eliminarea disfuncționalităților salariale existente în sistemul public de salarizare”, și vizează, în ansamblu, toate categoriile de personal plătit din fonduri publice.

15. Curtea Constituțională a reiterat că stabilirea principiilor și a condițiilor concrete de acordare a drepturilor salariale personalului bugetar intră în atribuțiile exclusive ale legiuitorului. Constituția prevede, în art. 41 alin. (2), „*instituirea unui salariu minim brut pe țară*” fără să dispună cu privire la cuantumul acestuia (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 706 din 11 septembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 714 din 23 octombrie 2007).

16. Referitor la invocarea prevederilor art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea a observat că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, în Convenție nu se conferă dreptul de a primi în continuare un salariu într-un anumit cuantum (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 19 aprilie 2007, pronunțată în Cauza *Vilho Eskelinen și alții împotriva Finlandei*, paragraful 94). Prin urmare, stabilirea prin lege a unei limite a salariilor de bază plătite angajaților din fonduri publice la nivelul prevăzut pentru anul 2022 nu are semnificația încălcării regulilor fundamentale și convenționale invocate.

17. Curtea a mai reținut că prevederile legale criticate, prin conținutul lor normativ, nu pun în discuție o restrângere a exercițiului dreptului fundamental la salariu, în sensul art. 53 din Constituție, ci vizează o redimensionare a politicii salariale în

cazul personalului plătit din fonduri publice, aspect care se înscrie în marja de apreciere a legiuitorului.

18. În ceea ce privește aspectele referitoare la scăderea cuantumului venitului net în luna ianuarie 2018 față de luna decembrie 2017, Curtea a reținut că, în realitate, criticile de neconstituționalitate vizează consecințele aplicării concomitente a prevederilor Legii-cadru nr. 153/2017 și a altor prevederi legale cu incidență în materia salarizării personalului plătit din fonduri publice, începând cu 1 ianuarie 2018, precum: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 885 din 10 noiembrie 2017, care a prevăzut transferul contribuțiilor de la angajator la angajat, și art. 7 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 973 din 7 decembrie 2017, potrivit căruia „*Sumele aferente contribuțiilor de asigurări sociale sau, după caz, contribuțiilor individuale la bugetul de stat, datorate de personalul plătit din fonduri publice, astfel cum sunt stabilite în aplicarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, sunt avute în vedere la stabilirea majorărilor salariale ce se acordă în anul 2018 personalului plătit din fonduri publice, potrivit art. 38 alin. (3) lit. a) din Legea-cadru nr. 153/2017*”. Or, examinarea constituționalității unui text de lege are în vedere compatibilitatea acestuia cu dispozițiile constituționale pretins a fi încălcate, iar nu compararea mai multor prevederi legale între ele și raportarea concluziei ce ar rezulta din această comparație la dispoziții ori principii ale Constituției.

19. Curtea a mai observat că, pe fondul prevederilor legale anterioare privind salarizarea personalului din sistemul bugetar, reglementarea salarizării personalului plătit din fonduri publice prin Legea-cadru nr. 153/2017 apare ca un proces complex, care, în mod necesar, presupune, în timp, o serie de corecții și corelări cu ansamblul actelor normative care fac parte din fondul activ al legislației, aspecte de competența autorității legiuitoare. În acest sens, a arătat că prin articolul unic pct. 6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 41/2018 pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 22 mai 2018, s-a stabilit că, „*Începând cu luna mai 2018, în situația în care veniturile salariale nete acordate potrivit prevederilor prezentei legi sunt mai mici decât cele aferente lunii februarie 2018, se acordă o sumă compensatorie cu caracter tranzitoriu care să acopere diferența, în măsura în care persoana își desfășoară activitatea în aceleași condiții. Suma compensatorie este cuprinsă în salariul lunar și nu se ia în calcul la determinarea limitei prevăzute la art. 25. Suma compensatorie se determină lunar pe perioada în care se îndeplinesc condițiile pentru acordarea acesteia*”.

20. Întrucât nu au intervenit elemente noi, de natură să determine reconsiderarea jurisprudenței Curții Constituționale, atât soluția, cât și considerentele cuprinse în deciziile menționate își păstrează valabilitatea și în cauza de față.

21. Curtea reține că prevederile legale criticate, prin conținutul reglementării lor, nu interferează cu celelalte dispoziții din Constituție invocate.

22. Pentru considerentele expuse, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1—3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ,

în numele legii,

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Radu Stoica, Angelica Ignuta, Ildiko Buidoso, Lavinia Biris, Nadia Marina Sarbu, Doina Ciobanu, Mihai Condeescu, Roxana Dan, Gabriela Rozalia Suciuc și Catalina Roman în Dosarul nr. 1.281/30/2019 al Tribunalului Timiș — Secția de contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile art. 38 alin. (6) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Tribunalului Timiș — Secția de contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 2 martie 2023.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

MARIAN ENACHE

Magistrat-asistent,

Patricia-Marilena Ionea

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 159

din 30 martie 2023

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 200 alin. (3)
din Codul de procedură civilă**

Marian Enache	— președinte
Mihaela Ciochină	— judecător
Cristian Deliorga	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Laura-Iuliana Scânteii	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Valentina Bărbățeanu	— magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Ioan-Sorin-Daniel Chiriazii.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 200 alin. (3) din Codul de procedură civilă, excepție ridicată de Constantin Virgil Manea în Dosarul nr. 3.888/3/2019/a1 al Tribunalului București — Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale și care constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 2.020D/2019.

2. La apelul nominal răspunde autorul excepției. Lipsesc celelalte părți. Procedura de înștiințare este legal îndeplinită.

3. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul autorului excepției, care precizează că face o completare, în sensul că își întemeiază motivarea excepției de

neconstituționalitate nu doar pe dispozițiile art. 16 din Constituție, ci și pe cele ale art. 21 din Legea fundamentală. Susține că prin noul Cod de procedură civilă, așa-zisa procedură de regularizare a cererii de chemare în judecată, prevăzută de art. 200 alin. (3) și (4) coroborat cu art. 194—197, este o manevră dată de statul paralel, pe care Curtea Constituțională are puterea de a o abroga. Arată că, indiferent de demersurile procesuale pe care le-ar face, în temeiul articolelor menționate, judecătorul cauzei îi respinge cererea de chemare în judecată. Precizează că i-a fost admisă cererea de invocare a excepției de neconstituționalitate, dar i-a fost respinsă acțiunea, în toate situațiile, ceea ce apreciază că nu este drept. Susține că nu se respectă art. 6 privind dreptul la un proces echitabil din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Totodată, critică modul în care a fost realizată reforma în justiție, cu referire la statutul judecătorilor și la pensiile acordate judecătorilor și procurorilor, precum și la modul în care se stabilește răspunderea judecătorilor.

4. Revenind la procedura regularizării cererii de chemare în judecată, critică faptul că se găsesc mereu motive de anulare a acestei cereri, ca, de exemplu, lipsa timbrării, autorul excepției exprimându-și nemulțumirea și cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de

timbru. Solicită, în final, abrogarea (constatarea neconstituționalității) prevederilor art. 200 alin. (3) și (4) și ale art. 194—197 din Codul de procedură civilă, astfel încât să se revină la reglementarea anterioară, potrivit căreia probele puteau fi propuse la primul termen, spre deosebire de situația actuală, în care nu sunt luate în considerare probele propuse la primul termen, fiind necesar ca acestea să fie prevăzute chiar în cuprinsul cererii de chemare în judecată. De asemenea, la primul termen de judecată putea fi prezentată chitanța doveditoare a plății taxei judiciare de timbru. Susține că acesta este un tertip securist prin care se tergiversează cauza.

5. Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere, ca inadmisibilă, a excepției de neconstituționalitate, apreciind că autorul acesteia nu formulează critici de neconstituționalitate concrete, nici în cererea scrisă prin care a ridicat excepția de neconstituționalitate, nici în susținerea orală din prezenta ședință publică.

6. Autorul excepției solicită, în continuare, înregistrarea ședinței de judecată. Președintele Curții îi pune în vedere să formuleze o cerere scrisă în acest sens, pe care să o depună la registratura Curții Constituționale.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

7. Prin Încheierea din 31 mai 2019, pronunțată în Dosarul nr. 3.888/3/2019/a1, **Tribunalul București — Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 200 alin. (3) din Codul de procedură civilă**, excepție ridicată de Constantin Virgil Manea într-o cauză având ca obiect soluționarea unei cereri de reexaminare a încheierii prin care s-a dispus anularea cererii de chemare în judecată.

8. În motivarea excepției de neconstituționalitate se susține că prevederile legale criticate contravin dispozițiilor art. 16 din Constituție și îngăduiesc dreptul de acces la justiție.

9. **Tribunalul București — Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale** consideră că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată, arătând că, astfel cum a reținut Curtea Constituțională în Decizia nr. 284 din 4 mai 2017, scopul instituirii procedurii de regularizare a cererii de chemare în judecată este remediarea lipsurilor acțiunii introductive, astfel încât, la momentul demarării procedurii de fixare a primului termen de judecată, aceasta să cuprindă toate elementele prevăzute de art. 194 din Codul de procedură civilă. În această modalitate, legiuitorul a asigurat respectarea principiului celerității, dar și a dreptului la un proces echitabil și la judecarea cauzei într-un termen rezonabil. O astfel de procedură nu este de natură să afecteze însăși esența dreptului protejat, având în vedere că este însoțită de garanția conferită de dreptul de a formula o cerere de reexaminare prevăzută de art. 200 alin. (5) din Codul de procedură civilă. În plus, instanța de judecată se pronunță asupra unei probleme ce privește exclusiv buna administrare a justiției. Dispozițiile legale criticate nu sunt de natură a aduce atingere dreptului la un proces echitabil, întrucât procedura regularizării nu vizează judecarea pe fond a cererii introductive și nu se referă la drepturile civile, ci numai la aspectele de legalitate, a căror examinare nu face necesară o dezbateră, cu citarea părților.

10. Potrivit prevederilor art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

11. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile autorului excepției, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

12. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

13. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl reprezintă dispozițiile art. 200 alin. (3) din Codul de procedură civilă, care au următorul cuprins: „(3) *Când cererea nu îndeplinește cerințele prevăzute la art. 194—197, reclamantului i se vor comunica în scris lipsurile, cu mențiunea că, în termen de cel mult 10 zile de la primirea comunicării, trebuie să facă completările sau modificările dispuse, sub sancțiunea anulării cererii. Se exceptează de la această sancțiune obligația de a se desemna un reprezentant comun, caz în care sunt aplicabile dispozițiile art. 202 alin. (3).*”

14. În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor din Constituție cuprinse în art. 16 — *Egalitatea* și art. 21 — *Accesul liber la justiție*.

15. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că, în jurisprudența sa (de exemplu, Decizia nr. 167 din 16 martie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 525 din 6 iulie 2017, paragraful 19), a statuat că procedura regularizării cererii de chemare în judecată, reglementată de art. 200 din Codul de procedură civilă, este justificată prin prisma finalității legitime urmărite de către legiuitor, și anume fixarea corectă a cadrului procesual, în vederea evitării acordării de noi termene de judecată pentru complinirea lipsurilor, ceea ce conduce atât la asigurarea dreptului de apărare al părâtului, aflat în deplină cunoștință de cauză cu privire la obiectul cererii, motivele invocate și probele solicitate, cât și la asigurarea celerității procesului, permițând, astfel, desfășurarea judecării într-un termen optim și previzibil, în sensul art. 6 din Codul de procedură civilă, element component al termenului rezonabil, reglementat de art. 21 alin. (3) din Constituție.

16. Totodată, prin Decizia nr. 264 din 10 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 508 din 6 iulie 2016, Decizia nr. 708 din 27 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 44 din 19 ianuarie 2015, Decizia nr. 410 din 3 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 567 din 30 iulie 2014, Decizia nr. 479 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 59 din 23 ianuarie 2014, sau Decizia nr. 580 din 29 septembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 5 noiembrie 2015, Curtea a constatat că dispozițiile care reglementează procedura regularizării cererii de chemare în judecată nu înfrâng prevederile referitoare la dreptul la un proces echitabil sau dreptul la apărare, întrucât procedura specială vizată nu se referă la fondul cauzelor, respectiv la drepturile civile, cum cere art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ci numai la aspectele de ordin pur legal, a căror examinare nu face cu nimic necesară o dezbateră, cu citarea părților.

17. În cauza de față, autorul excepției de neconstituționalitate a criticat prevederile art. 200 alin. (3) din Codul de procedură civilă, care instituie sancțiunea anulării cererii de chemare în judecată în situația în care, după ce reclamantului i se comunică în scris modificările ce trebuie efectuate și/sau, după caz, lipsurile ce trebuie complinite pentru ca cererea de chemare în judecată să fie adusă în concordanță cu cerințele impuse de lege, acesta nu procedează, în termen de 10 zile de la primirea comunicării, la regularizarea cererii.

18. Curtea observă însă că, în argumentarea pretensei neconstituționalității a textului de lege menționat, autorul acesteia s-a limitat doar la afirmarea încălcării dispozițiilor art. 16 și 21 din Constituție și formularea unor nemulțumiri referitoare la persoana judecătorului care a dispus anularea cererii de chemare în judecată, precum și la sistemul justiției, fără să arate în ce anume ar consta neconcordanța reglementării legale criticate cu textele Legii fundamentale invocate. Or, potrivit art. 10 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizările adresate Curții Constituționale trebuie motivate, întrucât instanța de contencios constituțional nu se poate substitui autorilor excepției în ceea ce privește identificarea și formularea unor motive de neconstituționalitate.

19. Prin Decizia nr. 1.313 din 4 octombrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 12 din 6 ianuarie 2012, Curtea Constituțională a statuat că orice excepție de neconstituționalitate trebuie să aibă o anumită structură inerentă și intrinsecă ce va cuprinde 3 elemente, și anume: textul contestat din punctul de vedere al constituționalității, textul de referință pretins încălcat și motivarea de către autorul excepției a relației de contrarietate existente între cele două texte, cu alte cuvinte, motivarea neconstituționalității textului criticat. În condițiile în care primele două elemente pot fi determinate absolut, al treilea element comportă un anumit grad de relativitate determinat tocmai de caracterul său subiectiv. Astfel, motivarea în sine a excepției, ca element al acesteia, nu este neapărat un criteriu material sau cantitativ, ci, dimpotrivă, ea rezultă din dinamica primelor elemente.

20. Simpla indicare a temeiurilor constituționale nu este suficientă pentru determinarea, în mod rezonabil, a criticilor vizate de autorul excepției (Decizia nr. 426 din 21 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 773 din 7 septembrie 2018, paragraful 23). În același sens s-a statuat și prin Decizia nr. 785 din 16 iunie 2011, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr. 646 din 9 septembrie 2011, prilej cu care Curtea a stabilit că simpla enumerare a unor dispoziții constituționale sau convenționale nu poate fi considerată o veritabilă critică de neconstituționalitate. Dacă ar proceda la examinarea excepției de neconstituționalitate motivate într-o asemenea manieră eliptică, instanța de control constituțional s-ar substitui autorului acesteia în formularea unor critici de neconstituționalitate, ceea ce ar echivala cu un control efectuat din oficiu, inadmisibil însă, în condițiile în care art. 29 alin. (4) din Legea nr. 47/1992 precizează că: „Sesizarea Curții Constituționale se dispune de către instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate, printr-o încheiere care va cuprinde punctele de vedere ale părților, opinia instanței asupra excepției, și va fi însoțită de dovezile depuse de părți.”

21. Așa fiind, în lipsa explicitării pretensei relații de contrarietate a prevederilor legale criticate față de textele din Legea fundamentală enumerate, nu se poate identifica în mod rezonabil nicio critică de neconstituționalitate, astfel încât excepția formulată într-o atare manieră este inadmisibilă.

22. Totodată, în ceea ce privește suplimentarea obiectului excepției, prin criticarea în ședința publică desfășurată în fața Curții Constituționale și a altor prevederi din Codul de procedură civilă decât cele cuprinse în încheierea de sesizare a Curții Constituționale, și anume art. 200 alin. (4) și art. 194—197 din Codul de procedură civilă, Curtea reține că, potrivit art. 29 alin. (1) și (4) din Legea nr. 47/1992, cadrul procesual specific excepției de neconstituționalitate este cel fixat prin încheierea de sesizare a instanței de judecată în fața căreia a fost invocată excepția, astfel că în fața Curții Constituționale obiectul acesteia nu poate fi altul decât cel stabilit prin încheierea de sesizare. O extindere a acestuia în fața instanței de contencios constituțional ar echivala cu sesizarea directă a Curții Constituționale, ceea ce depășește cadrul legal stabilit de Legea nr. 47/1992.

23. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1—3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 200 alin. (3) din Codul de procedură civilă, excepție ridicată de Constantin Virgil Manea în Dosarul nr. 3.888/3/2019/a1 al Tribunalului București — Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Tribunalului București — Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 30 martie 2023.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

MARIAN ENACHE

Magistrat-asistent,
Valentina Bărbățeanu

ACTE ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT

DECIZIA Nr. 44

din 12 iunie 2023

Dosar nr. 933/1/2023

Mariana Constantinescu	— președintele Secției de contencios administrativ și fiscal — președintele completului
Ștefania Dragoie	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Gheza Attila Farmathy	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Mădălina-Elena Vladu-Crevon	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Ionel Florea	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Ionel Barbă	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Vasile Bîcu	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Decebal Constantin Vlad	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Adriana Florina Secrețeanu	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Doina Vișan	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Horațiu Pătrașcu	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Lucian Cătălin Mihai Zamfir	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Adrian Remus Ghiculescu	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

1. Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept este legal constituit, conform dispozițiilor art. 520 alin. (6) din Codul de procedură civilă și art. 34 alin. (2) lit. b) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, aprobat prin Hotărârea Colegiului de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 20/2023 (*Regulamentul ÎCCJ*).

2. Ședința este prezidată de doamna judecător Mariana Constantinescu, președintele Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

3. La ședința de judecată participă doamna magistrat-asistent Elena-Mădălina Ivănescu, desemnată în conformitate cu dispozițiile art. 36 din Regulamentul ÎCCJ.

4. Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a luat în examinare sesizarea formulată de Curtea de Apel Târgu Mureș — Secția

a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 20 martie 2023, pronunțată în Dosarul nr. 244/102/2021*, înregistrată pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

5. Magistratul-asistent prezintă referatul cauzei, arătând următoarele: (i) a fost depus la dosar raportul asupra chestiunii de drept întocmit de domnul judecător-raportor Ionel Florea, prin care se propune respingerea, ca inadmisibilă, a sesizării; (ii) raportul asupra chestiunii de drept a fost comunicat părților din dosarul în care a fost formulată sesizarea, în conformitate cu dispozițiile art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă; (iii) intimații din dosarul în care a fost formulată sesizarea au depus un punct de vedere la raport, prin care solicită respingerea sesizării, față de neîndeplinirea condițiilor prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă. Solicită, de asemenea, nuanțarea opiniei prezentate în cuprinsul raportului, în sensul de a fi avute în vedere și unele posibile situații speciale, cum ar fi, de exemplu, starea de coproprietate existentă între persoana care a formulat cererea de anulare a actului administrativ și terțul care formulează acțiunea prevăzută de art. 19 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 împreună cu această persoană, dar fără să fi solicitat anterior anularea actului administrativ.

6. În urma deliberărilor, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept rămâne în pronunțare asupra sesizării.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra chestiunii de drept ce face obiectul sesizării, constată următoarele:

I. Titularul și obiectul sesizării

7. Prin Încheierea din 20 martie 2023, pronunțată în Dosarul nr. 244/102/2021*, Curtea de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a dispus, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile prin care să se dea o rezolvare de principiu cu privire la următoarea chestiune de drept:

„În interpretarea dispozițiilor art. 19 din Legea nr. 554/2004, sintagma «persoana vătămată» are în vedere strict persoana care a solicitat anterior, în condițiile art. 18 alin. (3) raportat la art. 8 din Legea nr. 554/2004, anularea unui act administrativ normativ fără a solicita totodată și acordarea despăgubirilor pentru daune materiale și morale sau în noțiunea de «persoană vătămată» se include, în sensul art. 19 din Legea nr. 554/2004, și o persoană care solicită despăgubiri în raport de vătămarea cauzată de un act administrativ normativ anulat la cererea unui terț?».

II. Normele de drept ce formează obiectul sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile

8. Având în vedere chestiunea de drept supusă dezlegării, dispozițiile din dreptul intern cu privire la care se solicită interpretarea sunt cele ale art. 19 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare (în cele ce urmează *Legea nr. 554/2004*), și anume:

„Art. 19. — Termenul de prescripție pentru despăgubiri

(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). (...)

(3) Cererile prevăzute la alin. (2) se supun normelor prezentei legi în ceea ce privește procedura de judecată și taxele de timbru.”

9. Instanța de trimitere a indicat și următoarele dispoziții relevante pentru dezlegarea chestiunii de drept: art. 1 alin. (1), art. 8 alin. (1), art. 18 alin. (1), (2) și (3), art. 23 din Legea nr. 554/2004:

— „**Art. 1. — Subiectele de sesizare a instanței**

(1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public. (...);

— „**Art. 8. — Obiectul acțiunii judiciare**

(1) Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim. Motivele invocate în cererea de anulare a actului nu sunt limitate la cele invocate prin plângerea prealabilă. (...);

— „**Art. 18. — Soluțiile pe care le poate da instanța**

(1) Instanța, soluționând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă.

(2) Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecării.

(3) În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru. (...)

— „**Art. 23. — Obligația publicării**

Hotărârile judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare.”

III. **Expunerea succintă a procesului. Obiectul investiției instanței care a solicitat pronunțarea unei hotărâri prealabile. Stadiul procesual în care se află pricina**

Cererea de chemare în judecată

10. Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Tribunalului Mureș — Secția contencios administrativ și fiscal, reclamantii A, B, C, D, E, F și G, în contradictoriu cu pârâtul

municipiul Târgu Mureș, au solicitat obligarea pârâtului la plata sumei totale de 590.218 euro cu dobândă legală penalizatoare calculată de la 9.11.2020, cu titlu de reparare a prejudiciului cauzat reclamantilor prin instituirea, prin Hotărârea Consiliului Local al Municipiului Târgu Mureș nr. 257/19.12.2002 (HCL nr. 257/19.12.2002), a interdicției de construire pe terenul în suprafață de 19.305 mp, înscris în Cartea funciară nr. 125984 Târgu Mureș, număr cadastral 2457 (aflat în proprietatea reclamantilor C, E, F și G), și pe terenul în suprafață de 5.800 mp, înscris în Cartea funciară nr. 129150 Târgu Mureș, număr cadastral 129150 (aflat în coproprietatea reclamantilor A, B și D), urmată de nedemararea/nefinalizarea procedurilor de expropriere timp de mai mult de 17 ani, fapt ce a dus la anularea parțială a HCL nr. 257/19.12.2002.

Hotărârea primei instanțe

11. Prin Sentința civilă nr. 248 din 3 mai 2022, Tribunalul Mureș — Secția contencios administrativ și fiscal a respins ca nefondată excepția lipsei calității procesuale active a reclamantilor B și D, a admis în parte cererea de chemare în judecată formulată și precizată de reclamantii A, B, C, D, E, F și G și a obligat pârâtul municipiul Târgu Mureș la plata către reclamantii a sumei totale de 540.327 euro, din care 517.127 euro reprezintă beneficiu nerealizat și 23.200 euro reprezintă cheltuieli judiciare/extrajudiciare, precum și la plata de dobânzi penalizatoare asupra tuturor sumelor la care a fost obligat prin hotărâre, de la data de 9.11.2020 și până la stingerea debitului.

12. În considerentele sentinței indicate în cadrul paragrafului anterior s-a reținut că, prin Sentința civilă nr. 485 din 11 octombrie 2019, pronunțată de Tribunalul Mureș — Secția contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 549/102/2019, confirmată prin Decizia Curții de Apel Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal nr. 255 din 24 iunie 2020, a fost admisă acțiunea formulată de reclamantii A, C, E, F și G, s-a anulat parțial HCL nr. 257/19.12.2002 privind aprobarea Planului de urbanism general al municipiului Târgu Mureș (PUG mun. Târgu Mureș) și a Regulamentului local de urbanism aferent, în sensul eliminării, din conținutul documentației PUG mun. Târgu Mureș, a drumului propus pe terenurile reclamantilor și a interdicției de construire pe culoarul de drum.

13. Față de acești reclamantii s-a stabilit cu autoritate de lucru judecat calitatea de persoane vătămate în sensul art. 8 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

14. Cu privire la calitatea de persoane vătămate a reclamantilor B și D, care nu au fost părți în Dosarul nr. 549/102/2019 al Tribunalului Mureș, s-a reținut că „doctrina sau practica judiciară în materia interpretării și aplicării art. 19 din Legea contenciosului administrativ nu menționează condiția ca persoana vătămată, prejudiciată, să fi fost în mod necesar parte în litigiul în care s-a anulat actul administrativ nelegal, prejudiciabil, astfel că o atare interpretare a pârâtului tinde să adauge la lege în mod nepermis”.

Recursul formulat în cauză

15. Împotriva sentinței menționate la paragraful 11 din prezenta decizie a formulat recurs pârâtul municipiul Târgu Mureș, solicitând casarea sentinței atacate și, în rejudicare pe fond, admiterea excepției lipsei calității procesuale active a intimaților B și D, admiterea excepției lipsei calității procesuale pasive a municipiului Târgu Mureș, admiterea excepției inadmisibilității și a excepției prescripției dreptului material la acțiune și, pe fond, respingerea cererii de chemare în judecată.

16. În motivarea recursului s-a arătat că B și D nu au avut calitatea de părți în Dosarul nr. 549/102/2019 și nu există o legătură între pretinsa pagubă și hotărârea judecătorească de anulare a actului administrativ vătămător. De asemenea, recurentul a susținut că hotărârea judecătorească de care se prevalează intimații sus-menționați nu le este opozabilă, aceasta producând efecte doar între părți, conform art. 435 alin. (1) din Codul de procedură civilă.

Întâmpinarea

17. Prin întâmpinarea formulată, intimații au arătat că art. 19 din Legea nr. 554/2004 nu impune condiția ca persoana titulară a acțiunii în despăgubiri să fi fost parte în procesul de anulare a actului administrativ și au invocat dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004 cu referire la efectele *erga omnes* ale hotărârilor judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ.

Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile

18. Ulterior punerii în discuția părților a necesității sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție, din oficiu, Curtea de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept menționate la paragraful 7 din prezenta decizie.

IV. Punctul de vedere al completului de judecată care a adresat sesizarea**A. Cu privire la admisibilitatea sesizării**

19. Instanța de trimitere a apreciat că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă pentru admiterea sesizării.

20. Astfel, s-a apreciat că sunt îndeplinite *condițiile privind existența unei cauze aflate în curs de judecată, care să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al unui tribunal, investit să soluționeze cauza în ultimă instanță*: dosarul se află în etapa procesuală a recursului, formulat în condițiile art. 20 din Legea nr. 554/2004, pe rolul Curții de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, a cărei competență a fost stabilită prin raportare la prevederile art. 10 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, instanța de trimitere fiind investită cu judecarea cauzei în ultimă instanță, în condițiile art. 634 alin. (1) pct. 5 din Codul de procedură civilă.

21. Cu privire la *condiția existenței unei chestiuni de drept veritabile, susceptibile să dea naștere unor interpretări diferite, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată*, instanța de trimitere a apreciat că, pornind de la premisa clarificată doctrinar a unei chestiuni de drept în raport cu care există posibilitatea de a interpreta diferit un text de lege, fie din cauză că acest text este incomplet, fie pentru că nu este corelat cu alte dispoziții legale, și având în vedere că sintagma „*persoană vătămată*” din cuprinsul art. 19 din Legea nr. 554/2004 este completată de mențiunea „*a cerut anularea actului administrativ*”, se poate susține o interpretare în sensul că doar persoana care a acționat anterior, în sensul art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, poate formula acțiunea întemeiată pe art. 19 din același act normativ. În acest sens, analiza Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii din cadrul Deciziei nr. 22 din 24 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 853 din 22 octombrie 2019, în special paragrafele 77 și 78, este subsumată strict ipotezei (considerată de excepție) în care „*reclamantul nu avea, în mod rezonabil, posibilitatea să cunoască întinderea pagubei încă de la data formulării acțiunii în anulare*”.

22. În egală măsură, într-o altă interpretare, sintagma „*persoană vătămată*” vizează orice persoană care poate justifica o vătămare proprie, produsă de actul administrativ normativ anulat, și care poate acționa în temeiul art. 19 din Legea nr. 554/2004 pentru a solicita doar despăgubiri. O asemenea interpretare s-ar sprijini pe dispozițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004 cu referire la considerentele Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept din Decizia nr. 10 din 11 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 458 din 25 iunie 2015, potrivit

căroră „*persoana nu va putea solicita pe cale principală în temeiul art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 anularea actului administrativ normativ deja anulat, pentru că i se va opune excepția lipsei de interes*”.

23. În ceea ce privește *condiția unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei*, instanța de trimitere precizează că a avut în vedere paragraful 51 al Deciziei nr. 36 din 7 noiembrie 2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 104 din 7 februarie 2017.

24. În cadrul dosarului aflat pe rolul instanței de trimitere s-a invocat motivul de recurs prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă, iar criticile de nelegalitate au fost grupate în critici vizând modalitatea de soluționare a excepțiilor, respectiv critici vizând soluționarea fondului cauzei.

25. Instanța de fond a calificat, prin Încheierea din 30 iulie 2021, motivele invocate în susținerea excepției lipsei calității procesuale active ca fiind o chestiune ce vizează fondul pricinii și a procedat în consecință, prin analiza acesteia în cadrul considerentelor sentinței atacate.

26. În cadrul criticilor formulate privind calitatea procesuală a unora dintre reclamanți, această calificare a instanței de fond a fost apreciată ca fiind eronată, fiind aduse argumente ce vizează legătura dintre „*presupusa vătămare*” și „*hotărârea judecătorească de anulare a actului vătămător*”.

27. În condițiile în care instanța de recurs este investită cu critici ce vizează calitatea procesuală, analizată ca o chestiune de fond de către prima instanță, o analiză în recurs a calității de persoană vătămată se realizează inclusiv din perspectiva dispozițiilor art. 19 din Legea nr. 554/2004 (invocate de către reclamanți și analizate de prima instanță), aspect ce anteamază fondul litigiului.

28. În ceea ce privește caracterul de „*noutate*” a chestiunii de drept a cărei lămurire se solicită, instanța de trimitere precizează că în jurisprudența instanței supreme s-a statuat, cu caracter de principiu, că „*noutatea unei chestiuni de drept poate fi generată nu numai de o reglementare nou-intrată în vigoare, ci și de una veche, cu condiția, însă, ca instanța să fie chemată să se pronunțe asupra respectivei probleme de drept pentru prima dată*”.

29. Astfel, deși reglementarea a cărei interpretare se solicită se regăsește ca atare, în aceeași formă, încă de la data publicării Legii nr. 554/2004, asupra noțiunii de „*persoană vătămată*” nu există o interpretare dată de Înalta Curte de Casație și Justiție în vreunul dintre mecanismele de unificare a practicii judiciare. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 22/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 853 din 22 octombrie 2019, prin care a fost admis recursul în interesul legii promovat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, vizează interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 19 din Legea nr. 554/2004 cu referire strict la data la care începe să curgă termenul de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubire. De asemenea, se precizează că nu au fost identificate, în jurisprudența la nivel național, soluții definitive cu privire la acest aspect, de natură să confirme faptul că această chestiune de drept a primit o dezlegare din partea instanțelor (în sensul de a contura o orientare majoritară sau de a confirma o practică neunitară deja intervenită).

30. Din verificările realizate pe pagina de internet a Înaltei Curți de Casație și Justiție rezultă și îndeplinirea condiției ca asupra chestiunii de drept Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat și aceasta să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

B. Cu privire la chestiunea de drept supusă dezlegării

31. Cu privire la fondul chestiunii de drept supuse dezlegării, în opinia instanței de trimitere, nu are calitate de persoană vătămată în sensul dispozițiilor art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și, în consecință, nu poate solicita despăgubiri ulterior anulării unui act administrativ decât persoana care, anterior, s-a adresat instanței de contencios administrativ cu o cerere având obiectul reglementat de art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și față de care s-a pronunțat una dintre soluțiile prevăzute de art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

32. Însăși modalitatea de redactare a dispozițiilor art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 duce la concluzia că are calitatea de persoană vătămată doar persoana care a invocat și justificat anterior o vătămare produsă de un act administrativ, în cadrul unei acțiuni având obiectul prevăzut de art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, „fără a cere în același timp și despăgubiri”.

33. Posibilitatea persoanei vătămate de a solicita despăgubiri în temeiul Legii nr. 554/2004 a fost constant calificată ca o expresie a contenciosului subiectiv de plină jurisdicție, aspect care presupune, în prealabil, o verificare nu doar a caracterului ilegal al actului administrativ, ci și a vătămării produse părții care se adresează instanței, dreptul la despăgubiri fiind accesoriu acțiunii în anularea actului administrativ.

34. În acest sens, de altfel, art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 prevede: „În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.”

35. Caracterul accesoriu al acțiunii în despăgubiri formulate conform art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, subsecvent acțiunii în anularea unui act administrativ nelegal, este confirmat constant în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal (*Decizia nr. 4.830 din 12 decembrie 2007, Decizia nr. 2.391 din 3 mai 2022*).

36. Din jurisprudența anterior citată rezultă o distincție între modalitățile procedurale de reparare a pagubei produse de un act administrativ nelegal, în sensul în care, pentru a acționa în vederea antrenării răspunderii delictuale specifice raporturilor juridice de drept administrativ, este necesar a se verifica o condiție suplimentară, aceea a anulării actului prin hotărâre judecătorească anterioară.

37. Instanța de trimitere apreciază că din interpretarea coroborată a art. 8 și 19 din Legea nr. 554/2004 reiese că această condiție suplimentară presupune că partea care se prevalează de hotărârea judecătorească de anulare a actului administrativ este partea care a acționat în acest sens, dovedindu-și vătămarea proprie, produsă de emiterea actului. O asemenea interpretare nu este de natură să aducă atingere dreptului de acces la instanță în considerarea faptului că partea care nu îndeplinește condițiile specific impuse de art. 19 din Legea nr. 554/2004 poate acționa pe calea dreptului comun. De asemenea, nu se poate vorbi despre o încălcare a principiului „ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus” în contextul în care condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios sunt trasate și particularizate de însăși legea specială incidentă în cauză, fiind o dispoziție derogatorie de la dreptul comun, de excepție și de strictă interpretare.

38. În sensul celor de mai sus sunt indicate ca fiind relevante considerentele Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii cuprinse în paragraful 78 al Deciziei nr. 22/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 853 din 22 octombrie 2019.

39. În ceea ce privește efectele calificării acțiunii în despăgubiri ca având caracter accesoriu acțiunii în anularea unui act administrativ, din perspectiva aplicării art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, se apreciază că doar persoana vătămată în sensul art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și care a formulat o acțiune în sensul art. 8 din Legea nr. 554/2004 are

posibilitatea de a opta între a formula cererea în despăgubiri în cadrul litigiului având ca obiect anularea actului atacat (caz în care cererea de despăgubiri are, din punct de vedere procedural, caracter accesoriu cererii de anulare a actului) și a formula cererea de despăgubiri ca cerere principală din punct de vedere procedural, conform art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Ipoteza premisă a art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 este aceea a persoanei vătămate care a solicitat anularea actului, dar nu a solicitat, în același timp (în sensul de același cadru procesual), și despăgubiri.

40. În ambele variante, cererea de despăgubiri este legată de soluția dată cererii principale și subsecventă acesteia, aspect care presupune că, în prealabil, s-a stabilit nelegalitatea actului administrativ, dar și calitatea de persoană vătămată a celui care a acționat în sensul art. 8 din Legea nr. 554/2004, iar, în cadrul acțiunii formulate în temeiul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, aceste aspecte nu mai sunt supuse verificării instanței, fiind tranșate în litigiul anterior. Pentru a stabili caracterul accesoriu, subsecvent al cererii în despăgubiri întemeiate pe art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, trebuie raportat la o cerere principală de anulare a actului, care a fost formulată de o persoană vătămată, aceeași cu cea care acționează ulterior în temeiul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

41. Un terț față de litigiul în care s-a dispus anularea actului administrativ nu poate fi considerat „persoana vătămată” în cadrul acțiunii în despăgubiri întemeiate pe art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, această calitate fiind verificată întotdeauna în cadrul acțiunii în anularea actului administrativ, din perspectiva unui drept sau a unui interes legitim al celui care a acționat în instanță.

42. Singura situație explicit reglementată în care poate fi formulată o acțiune în despăgubiri pe cale principală cu referire la litigiul derulat anterior la inițiativa unei alte persoane este cea prevăzută de art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 — acțiune în despăgubiri în situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză.

43. Se apreciază că această dispoziție este de strictă interpretare și nu poate fi aplicată prin analogie în cazul acțiunilor formulate conform art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, neputând fi decelată o identitate de rațiune în reglementare, în contextul în care art. 19 din Legea nr. 554/2004 face referire expresă la *persoana vătămată*, sensul fiind al persoanei care, justificând o vătămare proprie, a inițiat o acțiune în condițiile art. 8 din același act normativ.

44. Anularea unui act administrativ cu caracter normativ nu este de natură să nuanțeze această soluție, în considerarea prevederilor art. 23 din Legea nr. 554/2004. Din perspectiva efectelor anulării unui act administrativ cu caracter normativ sunt indicate, ca prezentând relevanță, considerentele Deciziei nr. 10 din 11 mai 2015 pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 458 din 25 iunie 2015.

45. Așadar, caracterul general obligatoriu și cu efecte pentru viitor al hotărârilor judecătorești prin care s-a anulat un act administrativ cu caracter normativ implică în mod necesar imposibilitatea legală a respectivului act de a mai servi pe viitor drept temei al unor acte administrative cu caracter individual sau de a mai produce orice fel de efecte juridice vătămătoare în sensul art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. În egală măsură, efectele hotărârii judecătorești irevocabile/definitive de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ se vor produce și în cadrul proceselor generate de aplicarea prevederii normative anulate, aflate în curs, similar efectelor produse de publicarea unei decizii a Curții Constituționale în cauzele aflate în curs de soluționare la data publicării.

46. În condițiile în care „*anularea actului administrativ cu caracter normativ prin hotărâre judecătorească definitivă produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești*”, în măsura în care partea vătămată, solicitând anularea actului administrativ individual, a formulat totodată și o cerere de despăgubiri, se va putea prevala, inclusiv cu privire la petitul accesoriu, de efectele anulării actului normativ. De asemenea, fiind persoana vătămată care a acționat în vederea anulării actului administrativ individual emis în baza actului administrativ normativ anulat, va avea deschisă calea unei acțiuni în despăgubiri în temeiul art. 19 din Legea nr. 554/2004, putând solicita repararea pagubei prin raportare la actul administrativ individual anulat.

47. Această soluție nu poate fi extinsă cu privire la persoanele care nu au acționat în instanță și nu au solicitat fie anularea actului administrativ normativ, fie anularea unui act individual emis în baza acestuia, respectiv nu au invocat fie o vătămare creată direct și nemijlocit de actul administrativ cu caracter normativ, fie o vătămare produsă de actul individual emis în baza actului administrativ normativ anulat. Calitatea de persoană vătămată în contencios administrativ se stabilește în contextul unei acțiuni ce vizează un act administrativ tipic sau asimilat [în sensul art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004], iar repararea pagubei este subsecventă și indisolubil legată de acțiunea principală, aspect ce rezultă și din redactarea art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

48. În concluzie, susține instanța de trimitere, caracterul general obligatoriu al hotărârii de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ vizează efectele proprii ale actului anulat, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, respectiv aptitudinea acestuia de a da naștere, a stinge sau a modifica pe viitor raporturi juridice față de un număr nedeterminat/nedeterminabil de persoane. De asemenea, în considerarea Deciziei nr. 10 din 11 mai 2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, anterior menționată, acest efect se va extinde asupra procedurilor judiciare în curs și care vizează anularea actelor administrative individuale emise în baza actului normativ anulat.

49. În ceea ce privește însă acțiunile în răspundere patrimonială întemeiate pe art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, hotărârea judecătorească de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ nu conferă, în virtutea caracterului său general obligatoriu, și calitatea de persoană vătămată îndrituită să obțină despăgubiri.

V. Punctul de vedere al părților

50. Prin notele scrise depuse la dosar cu privire la necesitatea activării mecanismului prevăzut de art. 519 din Codul de procedură civilă, recurentul-pârât municipiul Târgu Mureș a apreciat că sunt îndeplinite toate condițiile de admisibilitate pentru sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, exprimând totodată opinia potrivit căreia sintagma „*persoană vătămată*” nu poate fi atribuită intimaților-reclamanți B și D.

51. Punctul de vedere al intimaților-reclamanți, exprimat prin notele scrise depuse la dosar, este în sensul respingerii sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri pentru dezlegarea unor chestiuni de drept. S-a arătat că nu este îndeplinită condiția legală „*de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată*”, deoarece sentința este criticată doar din perspectiva unor norme de drept procesual — art. 435 din Codul de procedură civilă, iar aceste argumente nu se încadrează în motivele de recurs prevăzute de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă. De asemenea, s-a arătat că, în fapt, chestiunea de drept

nu este nouă deoarece dispoziția legală este în vigoare de aproape 20 de ani, iar Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii nr. 22 din 24 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 853 din 22 octombrie 2019, face referire la această ipoteză, sens în care au fost redactate paragrafele 39—42 din decizie, paragrafe care cuprind punctul de vedere al Ministerului Public. S-a mai menționat că soluția acestei probleme este relativ simplă și s-a punctat că art. 19 din Legea nr. 554/2004 nu prevede condiția ca persoana titulară a acțiunii în despăgubiri să fi fost parte în dosarul având ca obiect acțiunea în anularea actului administrativ.

VI. Jurisprudența instanțelor naționale în materie

A. Jurisprudența și punctele de vedere comunicate de curțile de apel

52. Într-o orientare jurisprudențială, s-a apreciat că, în interpretarea dispozițiilor art. 19 din Legea nr. 554/2004, sintagma „*persoană vătămată*” are în vedere strict persoana care a solicitat anterior, în condițiile art. 18 alin. (3) raportat la art. 8 din Legea nr. 554/2004, anularea unui act administrativ normativ fără a solicita totodată și acordarea despăgubirilor pentru daune materiale și morale.

53. Această orientare jurisprudențială se regăsește la nivelul Curții de Apel Cluj — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (Decizia nr. 6.695 din 14 septembrie 2012, pronunțată în Dosarul nr. 51/100/2011, irevocabilă), respectiv Secția a III-a contencios administrativ și fiscal (Decizia nr. 1.273 din 15 octombrie 2020, pronunțată în Dosarul nr. 2.878/117/2018, definitivă). În același sens au fost exprimate și punctele de vedere teoretice, nesuținute de practică judiciară, ale următoarelor instanțe: curțile de apel București — Secția a X-a contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice (opinie majoritară), Iași, Oradea, Târgu Mureș și tribunalele București, Ialomița, Ilfov, Teleorman, Neamț (opinie majoritară), Vrancea și Tulcea.

54. În susținerea acestei orientări jurisprudențiale au fost expuse argumentele redactate în continuare.

55. Potrivit art. 8 din Legea nr. 554/2004, partea vătămată într-un drept al său sau printr-un act administrativ unilateral poate sesiza instanța de contencios administrativ să se pronunțe asupra daunelor materiale și morale suferite, concomitent cu cererea de anulare a actului administrativ vătămător, acțiunea în daune având, astfel, un caracter accesoriu față de cererea principală, care vizează anularea actului administrativ prin care i s-a produs vătămarea, sau, potrivit art. 19 din Legea nr. 554/2004, separat, printr-o acțiune în despăgubiri, în termen de un an de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. Împrejurarea că acțiunea în despăgubiri este exercitată separat nu schimbă caracterul său accesoriu față de acțiunea în anulare, calitatea de a promova o astfel de acțiune având-o numai persoana vătămată care a cerut, în prealabil, anularea actului administrativ vătămător.

56. Prevederile legale menționate în cadrul paragrafului anterior instituie, drept condiție obligatorie de admisibilitate a acțiunii în daune, introducerea în prealabil, de către persoana vătămată care solicită despăgubiri, a acțiunii în anularea actului administrativ. Această condiție este o cerință anterioară introducerii cererii de chemare în judecată prin care se solicită obligarea la plata de despăgubiri, așa cum este, de altfel, și procedura prealabilă.

57. Argumentul de analogie nu poate funcționa, excepția prevăzută de art. 19 din Legea nr. 554/2004 neputând fi extinsă la situații pe care această normă juridică nu le prevede.

58. Condițiile de formă în care poate fi sesizată instanța de contencios administrativ sunt clare, reclamanta fiind limitată de îndeplinirea acestor cerințe. Modalitatea de a accede la justiție în materia contenciosului administrativ nu este îndeplinită în

speță, motiv pentru care reclamanta nu poate aduce litigiul său în fața instanței de contencios administrativ. Condițiile generale impuse pentru sesizarea instanței de contencios administrativ, cum sunt cele privind competența materială, nu neagă dreptul reclamantei de a aduce litigiul său în fața unui judecător și sunt pe deplin compatibile cu dreptul de acces la justiție, fiind cert că stabilirea lor are ca obiectiv protejarea raporturilor juridice civile și buna funcționare a unui sistem juridic eficace. Legea oferă reclamantei o cale procedurală legală, și anume acțiunea de drept comun întemeiată pe răspunderea civilă delictuală, prin formularea căreia să își poată satisface pretențiile (*Decizia nr. 6.695 din 14 septembrie 2012 a Curții de Apel Cluj — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal*).

59. Printr-o acțiune în contencios obiectiv nu se poate solicita repararea prejudiciului cauzat ca urmare a emiterii unui act administrativ nelegal, întemeiată pe dispozițiile art. 19 din Legea nr. 554/2004, nici atunci când repararea este una în natură și nici atunci când s-ar face prin echivalent bănesc (*Decizia nr. 1.273 din 15 octombrie 2020 a Curții de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal*).

60. Calea procesuală reglementată prin art. 19 din Legea nr. 554/2004 este una de excepție, la care ar trebui să se recurgă numai atunci când reclamantul nu avea, în mod rezonabil, posibilitatea să cunoască întinderea pagubei încă de la momentul formulării acțiunii în anularea actului administrativ, în cadrul termenelor prevăzute de art. 11 din Legea nr. 554/2004. Totodată, interpretarea *ad litteram* a art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 impune concluzia potrivit căreia premisa unei cereri de despăgubiri formulate pe cale separată este aceea ca persoana care a suferit prejudiciul invocat (persoana vătămată) să fi fost cea care a acționat pentru a solicita anularea actului fără a cere în același timp și despăgubiri, pentru că, la acel moment, nu cunoștea și nu putea să cunoască întinderea pagubei.

61. Posibilitatea persoanei vătămate de a solicita despăgubiri în temeiul Legii nr. 554/2004 a fost constant calificată drept o expresie a contenciosului subiectiv de plină jurisdicție, aspect care presupune, în prealabil, o verificare nu doar a caracterului nelegal al actului administrativ, ci și a vătămării produse părții care se adresează instanței, dreptul la despăgubiri fiind accesoriu acțiunii în anularea actului administrativ.

62. Din perspectiva efectelor anulării unui act administrativ cu caracter normativ s-a opinat că sunt relevante considerentele Deciziei nr. 10 din 11 mai 2015 pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor probleme de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 458 din 25 iunie 2015.

63. Așadar, caracterul general obligatoriu și cu efecte pentru viitor al hotărârilor judecătorești prin care s-a anulat un act administrativ cu caracter normativ implică, în mod necesar, imposibilitatea legală a respectivului act de a mai servi pentru viitor drept temei al unor acte administrative cu caracter individual sau de a mai produce orice fel de efecte juridice vătămătoare în sensul art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. În egală măsură, efectele hotărârii judecătorești definitive de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ se vor produce și în cadrul proceselor generate de aplicarea prevederii normative anulate, aflate în curs, similar efectelor produse de publicarea unei decizii a Curții Constituționale în cauzele aflate în curs de soluționare la data publicării.

64. În condițiile în care „*anularea actului administrativ cu caracter normativ prin hotărârea judecătorească definitivă produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești*”, în măsura în care partea vătămată solicitând anularea actului administrativ

individual a formulat, totodată, și o cerere de despăgubiri, se va putea prevala, inclusiv cu privire la petitul accesoriu, de efectele anulării actului administrativ normativ. De asemenea, fiind persoană vătămată care a acționat în vederea anulării actului administrativ individual emis în baza actului administrativ normativ anulat, va avea deschisă calea unei acțiuni în despăgubiri în temeiul art. 19 din Legea nr. 554/2004, putând solicita repararea pagubei prin raportare la actul administrativ individual anulat. Or, această soluție nu poate fi extinsă la persoanele care nu au acționat în instanță și nu au solicitat fie anularea actului administrativ normativ, fie anularea actului administrativ individual emis în baza acestuia, respectiv nu au invocat fie o vătămare creată direct și nemijlocit de actul administrativ cu caracter normativ, fie o vătămare produsă de actul individual emis în baza actului administrativ normativ anulat.

65. În cazul acțiunilor în răspundere patrimonială întemeiate pe art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, hotărârea judecătorească de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ nu conferă, în virtutea caracterului său general obligatoriu, și calitatea de persoană vătămată îndrituită să obțină despăgubiri.

66. În cadrul unora dintre **punctele de vedere teoretice comunicate, nesuținute de practică judiciară**, s-a conturat o opinie contrară potrivit căreia, *în interpretarea dispozițiilor art. 19 din Legea nr. 554/2004, în noțiunea de „persoană vătămată” se include și o persoană care solicită despăgubiri în raport cu vătămarea cauzată de un act administrativ normativ anulat la cererea unui terț*.

67. Această opinie a fost exprimată la nivelul Curții de Apel Craiova și al Tribunalului Covasna.

68. În susținerea orientării prezentate în cadrul paragraful 66 din prezenta decizie a fost exprimat argumentul potrivit căruia, într-o astfel de procedură judiciară, reclamantul nu mai justifică interes să ceară, din nou, anularea actului administrativ normativ, ca un capăt principal de cerere, deoarece acest act a fost deja anulat, reclamantul având deschisă, astfel, calea solicitării de despăgubiri.

69. Curțile de apel Alba Iulia, Bacău, Brașov, București, Constanța, Craiova, Galați, Iași, Oradea, Pitești, Ploiești, Suceava, Târgu Mureș și Timișoara au comunicat faptul că în raza lor teritorială de competență nu a fost identificată jurisprudență cu privire la chestiunea de drept supusă dezlegării.

B. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție

70. Înalta Curte de Casație și Justiție — **Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii** a pronunțat **Decizia nr. 22 din 24 iunie 2019, în Dosarul nr. 852/1/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 853 din 22 octombrie 2019**, cu următoarele considerente:

„75. În situația în care persoana vătămată, din cauza necunoașterii cuantumului pagubei ori din alte motive, nu a formulat cererea pentru despăgubiri odată cu acțiunea prin care a cerut anularea actului, are posibilitatea de a acționa în condițiile art. 19 din Legea nr. 554/2004.

76. Intitulat «*Termenul de prescripție pentru despăgubiri*», art. 19 din Legea nr. 554/2004 are, în realitate, un obiect de reglementare mai larg, stabilind reguli privind: 1. condițiile de admisibilitate a acțiunii în despăgubiri; 2. durata și data de la care curge termenul de prescripție; 3. instanța competentă și 4. procedura aplicabilă.

77. Cererea pentru despăgubiri formulată pe cale separată, întemeiată pe dispozițiile art. 19 din Legea nr. 554/2004, este condiționată de existența unei hotărâri judecătorești prin care să fi fost admisă acțiunea îndreptată împotriva actului administrativ nelegal, tipic sau asimilat, pentru că repararea pagubei persoanei vătămate 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 prevăzute de Codul civil.

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 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. (...)”.

71. **Prin Decizia nr. 10 din 11 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 458 din 25 iunie 2015, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a stabilit:**

„Sintagma «sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor», utilizată atât de Constituție, cât și de Legea nr. 554/2004, nu poate primi decât o interpretare unitară, în sensul că excepția de neconstituționalitate admisă, respectiv actul administrativ normativ anulat nu produc niciun efect în privința cauzelor irevocabil/definitiv soluționate, însă produc efecte în cauzele aflate în curs de soluționare la data publicării deciziei Curții Constituționale sau a hotărârii judecătorești de anulare, așa cum s-a reținut în deciziile instanței de contencios constituțional indicate la pct. 6.2. (n.n. Decizia Curții Constituționale nr. 766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 549 din 3 august 2011; Decizia Curții Constituționale nr. 223 din 13 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 256 din 18 aprilie 2012; Decizia Curții Constituționale nr. 164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013).

Nu există nicio rațiune pentru care să se aplice un tratament diferențiat, din punctul de vedere al efectelor pe care le produc, hotărârilor prin care se invalidează o normă legală.

Hotărârea judecătorească de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ nu poate reprezenta doar un instrument de drept abstract care să se aplice unor situații viitoare ipotetice, apărute după publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, foarte rar întâlnite în practică.

Este evident că legiuitorul a avut în vedere mai ales procedurile judiciare în curs atunci când a edictat norma analizată, fiind greu de conceput ca, după publicarea hotărârii judecătorești de anulare a unei dispoziții normative, aceasta să mai fie totuși invocată drept temelie al unui act administrativ individual emis ulterior.

De asemenea, Înalta Curte are în vedere că soluția contrară ar constitui o veritabilă încălcare a dreptului de acces la o instanță, în sensul art. 6 § 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, pentru că aceasta ar fi goliță de conținut, nemaivând un caracter efectiv din perspectiva persoanei vătămate de un act administrativ individual emis în temeiul unui act administrativ cu caracter normativ, anulat într-o altă cauză.

Astfel, această persoană nu va putea solicita pe cale principală, în temeiul art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, anularea actului administrativ normativ deja anulat, pentru că i se va opune excepția lipsei de interes și nici nu va putea invoca excepția de nelegalitate, câtă vreme art. 4 alin. (4) teza întâi din aceeași lege exclude actele normative de la acest control de legalitate incidental.

Pe de altă parte, la aceeași concluzie se ajunge și prin prisma puterii de lucru judecat a hotărârii judecătorești irevocabile/definitive de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ, a cărei existență în realitatea juridică nu poate fi ignorată în cursul proceselor generate de aplicarea prevederii normative anulate.

Imperativul asigurării unei jurisprudențe unitare care să răspundă așteptărilor legitime ale justițiabililor angrenați în proceduri judiciare legate de aplicarea aceluiași act administrativ cu caracter normativ este, de asemenea, un argument de luat în seamă.

Nu în ultimul rând, se observă că, deși chestiunea de drept supusă analizei nu a fost direct tranșată în jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, totuși, în toate deciziile relevante identificate la pct. 6.1 s-a ținut seama de hotărârea judecătorească de anulare publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, „fie aplicându-se nemijlocit, cu consecința respingerii excepției de nelegalitate a aceleiași prevederi normative ca lipsite de obiect/interes, fie recunoscându-i-se puterea de lucru judecat”.

72. În cadrul **Deciziei nr. 4.380 din 12 decembrie 2007** (Dosarul nr. 6.681/1/2007) și **Deciziei nr. 2.391 din 3 mai 2022** (Dosar nr. 953/33/2018), ambele pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal, s-au reținut următoarele:

• **Decizia nr. 4.380 din 12 decembrie 2007:** „(...) Analizând aceste argumente, Înalta Curte constată, pe de o parte, că instanța de fond nu a avut în vedere că articolele din Legea nr. 554/2004 pe care le-a analizat se referă la mai multe căi procedurale prin intermediul cărora pot fi solicitate despăgubiri pentru prejudiciul produs printr-un act administrativ, tipic sau asimilat, considerat nelegal.

Astfel, art. 8 alin. (1), art. 11 alin. (1) și art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 reglementează situația care constituie regula în contenciosul administrativ, aceea în care cererea de daune se formulează odată cu acțiunea principală îndreptată împotriva actului administrativ tipic sau asimilat, urmând soarta cererii principale.

Articolul 19 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.

Pe de altă parte, este de reținut că întreaga reglementare a acțiunii în contencios administrativ subiectiv conduce către ideea că acțiunea în răspundere patrimonială, chiar și atunci când este formulată separat, are un caracter subsecvent acțiunii principale îndreptate împotriva unui act nelegal sau refuzului de rezolvare a unei cereri referitoare la un drept sau un interes legitim. (...)”.

• **Decizia nr. 2.391 din 3 mai 2022:** „(...) Cererea pentru despăgubiri formulată pe cale separată, întemeiată pe dispozițiile art. 19 din Legea nr. 554/2004, este condiționată de existența unei hotărâri judecătorești prin care să fi fost admisă acțiunea îndreptată împotriva actului administrativ nelegal, tipic sau asimilat, pentru că repararea pagubei persoanei vătămate 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 prevăzute de Codul civil.

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 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. (...)”.

VII. Jurisprudența Curții Constituționale a României

73. În jurisprudența Curții Constituționale a României nu au fost identificate repere relevante cu privire la chestiunea de drept pusă în discuție.

VIII. Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului

74. În jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului nu au fost identificate repere relevante cu privire la chestiunea de drept supusă dezlegării.

IX. Punctul de vedere al Ministerului Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

75. Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat faptul că, la nivelul Secției judiciare — Serviciul judiciar civil, nu se verifică, la momentul respectiv, practica judiciară, în vederea promovării unui recurs în interesul legii cu privire la problema de drept ce formează obiectul sesizării.

X. Raportul asupra chestiunii de drept

76. Prin raportul asupra chestiunii de drept, întocmit conform art. 520 alin. (7) coroborat cu art. 516 alin. (7) din Codul de procedură civilă, s-a apreciat că în cauza de față nu sunt îndeplinite cumulativ condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din același cod, pentru declanșarea mecanismului privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, propunându-se soluția respingerii, ca inadmisibilă, a sesizării.

XI. Înalta Curte de Casație și Justiție

77. Prealabil analizării în fond a problemei de drept supuse dezbaterii, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept este ținută să verifice dacă, în raport cu întrebarea formulată de titularul sesizării, sunt îndeplinite cumulativ condițiile de admisibilitate pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile, în conformitate cu dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă.

78. În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 519 din Codul de procedură civilă, care reglementează procedura de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, au fost decelate, pe cale jurisprudențială, următoarele condiții de admisibilitate necesar a fi îndeplinite cumulativ: **(i)** existența unei chestiuni de drept; problema pusă în discuție trebuie să fie una veritabilă, susceptibilă să dea naștere unor interpretări diferite; **(ii)** chestiunea de drept să fie ridicată în cursul judecării în fața unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță; **(iii)** chestiunea de drept să fie esențială, în sensul că de lămurirea ei depinde soluționarea pe fond a cauzei; noțiunea de „soluționare pe fond” trebuie înțeleasă în sens larg, incluzând nu numai problemele de drept material, ci și pe cele de drept procesual, cu condiția ca de rezolvarea acestora să depindă soluționarea pe fond a cauzei; **(iv)** chestiunea de drept să fie nouă; **(v)** chestiunea de drept să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, iar Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat deja asupra problemei de drept printr-o hotărâre obligatorie pentru toate instanțele.

79. Examinarea condițiilor în care poate fi declanșat prezentul mecanism de unificare a practicii judiciare pune în evidență faptul că, în cazul concret al prezentei sesizări, doar unele dintre cerințele legale mai sus enunțate se verifică.

80. Înalta Curte constată că în cauză sunt îndeplinite primele trei condiții de admisibilitate, referitoare la existența unei cauze aflate în curs de judecată, în competența legală a unui complet de judecată al curții de apel, investit să judece cauza în ultimă instanță, întrucât sesizarea a fost formulată în cadrul unui litigiu aflat pe rolul Curții de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, investită cu soluționarea recursului formulat de municipiul Târgu Mureș împotriva Sentinței nr. 248 din 3 mai 2022 pronunțate de Tribunalul Mureș — Secția contencios administrativ și fiscal.

81. Totodată, din verificările efectuate se constată că este întrunită și cerința ca Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat asupra chestiunii de drept enunțate, precum și faptul că nu există un recurs în interesul legii în curs de soluționare privitor la această chestiune. Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat faptul că, la nivelul Secției judiciare — Serviciul judiciar civil, nu exista, la momentul formulării punctului de vedere, practică judiciară care să justifice promovarea unui eventual recurs în interesul legii, în problema de drept care formează obiectul sesizării.

82. În concluzie, se constată că în cauză sunt îndeplinite condițiile de ordin procedural prevăzute de art. 519 alin. (1) din Codul de procedură civilă, urmând ca, în continuare, să se analizeze și să se stabilească dacă problema juridică în discuție are caracter de noutate și dacă aceasta reprezintă o veritabilă chestiune de drept.

83. Înalta Curte reține faptul că în cauză este deopotrivă îndeplinită condiția noutății. În absența unei definiții a noțiunii de „noutate”, verificarea acestei condiții ține de exercitarea dreptului de apreciere al completului investit cu soluționarea sesizării, astfel cum instanța supremă a hotărât în mod constant în jurisprudența sa (spre exemplu, *Decizia nr. 1 din 17 februarie 2014*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 9 aprilie 2014; *Decizia nr. 3 din 14 aprilie 2014*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 437 din 16 iunie 2014; *Decizia nr. 6 din 23 iunie 2014*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 691 din 22 septembrie 2014).

84. Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a decis, în jurisprudența sa anterioară (*Decizia nr. 8 din 21 februarie 2022*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 331 din 5 aprilie 2022), că este considerată îndeplinită condiția noutății și în ipoteza unor chestiuni noi de drept, generate de un act normativ mai vechi, în situația în care aplicarea unei norme vechi a devenit de actualitate și nu există jurisprudență cu privire la interpretarea acesteia, sau dacă se impune clarificarea unei asemenea norme, într-un nou context legislativ din care rezultă dificultăți de interpretare. Prin urmare, noutatea unei chestiuni de drept poate fi justificată atunci când se constată, în practica instanțelor de judecată, o dificultate a aplicării dispozițiilor legale, de natură să creeze premisele apariției unei practici neunitare la nivel național, în măsură să reclame intervenția instanței supreme prin pronunțarea unei hotărâri prealabile.

85. În ceea ce privește prezenta cauză, din analiza practicii judiciare comunicate de curțile de apel, evocată în cadrul secțiunii a VI-a a prezentei decizii, se constată că, chiar dacă dispozițiile legale a căror interpretare se solicită nu sunt noi, problema de practică judiciară este relativ recentă și nou-apărută în cazuistica instanțelor, fiind identificate doar două decizii ale Curții de Apel Cluj în ceea ce privește chestiunea de drept supusă interpretării (*Decizia nr. 6.695 din 14 septembrie 2012*, pronunțată de Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, și *Decizia nr. 1.273 din 15 octombrie 2020*, pronunțată de Secția a III-a contencios administrativ și fiscal).

86. În ceea ce privește condiția existenței unei chestiuni de drept și aceea ca problema pusă în discuție să fie una veritabilă, susceptibilă să dea naștere unor interpretări diferite, în practica

instanței supreme s-a reținut că aceasta trebuie să conștă într-o problemă de drept care necesită cu pregnanță a fi lămurită și prezintă o dificultate suficient de mare, în măsură să reclame intervenția instanței supreme în scopul rezolvării de principiu a chestiunii de drept și înlăturării oricărei incertitudini care ar putea plana asupra securității raporturilor juridice deduse judecătii (Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept: *Decizia nr. 10 din 4 aprilie 2016*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 393 din 23 mai 2016, *Decizia nr. 62 din 18 septembrie 2017*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 797 din 9 octombrie 2017, *Decizia nr. 18 din 5 martie 2018*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 337 din 17 aprilie 2018, *Decizia nr. 34 din 24 mai 2021*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 671 din 7 iulie 2021, paragraful 59; *Decizia nr. 45 din 7 iunie 2021*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 735 din 27 iulie 2021, paragraful 36).

87. Sesizarea trebuie să ducă la interpretarea *in abstracto* a unor dispoziții legale determinate, iar nu la rezolvarea unor chestiuni ce țin de particularitățile cauzei.

88. Astfel, în jurisprudența Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (*Decizia nr. 9 din 20 februarie 2017*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 246 din 10 aprilie 2017, paragrafele 62 și 65) s-a mai reținut că „*problema eficienței sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție (...), reclamă (...) o chestiune juridică reală, care ridică probleme de interpretare a unor dispoziții legale imperfecte, lacunare ori contradictorii ce necesită rezolvarea de principiu a chestiunii de drept în procedura hotărârii prealabile, și nu realizarea unor operațiuni de interpretare și aplicare a unui text de lege în raport cu circumstanțele particulare ce caracterizează fiecare litigiu. (...) Cum interpretarea normelor de către judecător implică tocmai acel procedeu logico-judiciar de stabilire a conținutului și sensului acestor norme, chestiunea de drept trebuie să suscite serioase dificultăți care ar împiedica pronunțarea soluției și nu simple obstacole care ar putea fi înlăturate printr-o reflexie mai aprofundată a judecătorului cauzei (...)*”.

89. Tot în jurisprudența Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept s-a reținut că, pentru a ne afla în prezența unei veritabile chestiuni de drept, care să justifice în mod real recurgerea la mecanismul hotărârii prealabile, este necesar să se constate „*caracterul complex sau, după caz, precar al reglementării, de natură a conduce, în final, la interpretări diferite, precum și dificultatea completului în a-și însuși o anumită interpretare*” (*Decizia nr. 2 din 22 ianuarie 2018*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 178 din 26 februarie 2018, paragraful 42).

90. Prin urmare, în sensul normei de drept — art. 520 alin. (1) teza finală din Codul de procedură civilă, punctul de vedere al instanței de trimitere trebuie să întrevadă explicit care este pragul de dificultate al întrebării și în ce măsură acesta depășește obligația ordinară a instanței de a interpreta și aplica legea în cadrul soluționării unui litigiu. De asemenea, acesta trebuie să cuprindă o justificare a modului în care chestiunea de drept este susceptibilă de interpretări diferite, cerință neîndeplinită în cazul de față, întrucât instanța de trimitere nu a arătat, de o manieră concretă și explicită, în ce constă dificultatea de interpretare a acestor dispoziții legale, neafirmând și neargumentând caracterul îndoielnic, neclar, lacunar ori susceptibil de mai multe interpretări al normei legale, care face obiectul sesizării.

91. Dimpotrivă, din cadrul punctului de vedere exprimat de instanța de trimitere în respectarea art. 520 alin. (1) din Codul de procedură civilă reies argumente în favoarea unei singure soluții, ceea ce nu este de natură să susțină teoria existenței unei probleme dificile de drept, ce necesită implicarea instanței supreme în vederea clarificării.

92. Examenul jurisprudențial efectuat a relevat faptul că nu s-a cristalizat o jurisprudență în legătură cu chestiunea de drept supusă dezlegării, la solicitarea instanței supreme, adresată curților de apel, fiind comunicate doar două hotărâri judecătorești pronunțate de Curtea de Apel Cluj, ambele în favoarea interpretării menționate la paragraful 52 din prezenta decizie.

93. Aceeași interpretare, însușită, de altfel, și de către instanța de trimitere, rezultă, deopotrivă, din considerentele *Deciziei nr. 22 din 24 iunie 2019* pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, din cele ale *Deciziei nr. 10 din 11 mai 2015* pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, respectiv din cele ale *deciziilor nr. 4.380 din 12 decembrie 2007 și nr. 2.391 din 3 mai 2022* pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal, menționate la paragrafele 70—72 din prezenta decizie.

94. În plus, majoritatea punctelor de vedere exprimate de instanțele chestionate cu privire la problema de drept evidențiată la paragraful 7 din prezenta decizie au fost în favoarea aceleiași interpretări redată la paragraful 52, existând doar două puncte de vedere contrare, nesuținute de practică judiciară (la nivelul Curții de Apel Craiova și al Tribunalului Covasna), fără a fi însă motivate printr-o argumentație consistentă.

95. În aceste condiții se constată că dezlegarea ce urmează a fi dată de Înalta Curte ar reprezenta chiar soluția ce urmează a fi pronunțată în litigiul în care a fost formulată sesizarea. Este adevărat că, de regulă, hotărârea pronunțată de Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept anticipează în mare măsură soluția ce urmează a fi pronunțată în cauza în care este formulată sesizarea, ca o confirmare a legăturii de dependență între chestiunea de drept și litigiul de fond, însă, în speță, ar reprezenta o veritabilă dezlegare a litigiului respectiv.

96. Este necontestat faptul că și chestiunea de drept ce formează obiectul prezentei sesizări este susceptibilă de interpretări diferite, situație specifică însă oricărui litigiu dedus judecătii, și poate genera divergențe de jurisprudență, care „*constituie, prin natura lor, consecința inerentă a oricărui sistem judiciar care se bazează pe un ansamblu de instanțe de fond având competență în raza lor teritorială*”, iar „*rolul unei instanțe supreme este tocmai să regleze aceste contradicții de jurisprudență*” (Curtea Europeană a Drepturilor Omului: Hotărârea din 6 decembrie 2007, *Beian împotriva României*, paragraful 37; Hotărârea din 27 ianuarie 2009, *Ștefan și Ștef împotriva României*, paragrafele 32—33; *Decizia nr. 34 din 24 mai 2021*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 671 din 7 iulie 2021, paragraful 67).

97. A considera justificată intervenția Înaltei Curți în prezenta cauză echivalează cu acceptarea faptului că se poate recurge la acest mecanism de preîntâmpinare a apariției divergențelor de jurisprudență ori de câte ori judecătorul va simți nevoia unei validări cu privire la încadrarea unei anumite situații de fapt și de drept în ipoteza reglementată de dispoziția lipsită de echivoc a legii.

98. În concluzie, se apreciază că în prezenta sesizare, așa cum s-a reținut și anterior în jurisprudența Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, „*nu există o dificultate sporită de interpretare și aplicare a legii care să justifice angrenarea mecanismului hotărârii prealabile, ci, mai mult, o nevoie neexprimată expres de validare a unei anumite interpretări și aplicări a dispozițiilor legale. Or, nu acesta este rolul mecanismului hotărârii prealabile, întrucât există riscul ca, în numele dezideratului de asigurare a unei practici judiciare unitare, să fie deturnat scopul acestuia*” (Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept: *Decizia nr. 34 din 24 mai 2021*, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr. 671 din 7 iulie 2021, paragraful 74; *Decizia nr. 45 din 7 iunie 2021*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 735 din 27 iulie 2021, paragraful 45).

99. În concluzie, se reține că cerința esențială privind existența unei chestiuni de drept nu are în vedere o problemă de

drept reală, dificilă, care să privească interpretarea diferită sau contradictorie a textului de lege invocat, ci instanța de trimitere solicită instanței supreme indirect să rezolve fondul cauzei deduse judecării, prin confirmarea punctului de vedere al instanței de trimitere.

100. În considerarea argumentelor expuse, constatând că nu este îndeplinită cerința de admisibilitate vizând existența unei veritabile probleme de drept, având un grad ridicat de dificultate care să justifice pronunțarea unei hotărâri prealabile în condițiile art. 519 din Codul de procedură civilă, prin care Înalta Curte să dea o rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată, în temeiul art. 521 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca inadmisibilă, sesizarea formulată de Curtea de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 20 martie 2023, pronunțată în Dosarul nr. 244/102/2021*, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept:

În interpretarea dispozițiilor art. 19 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, sintagma „persoana vătămată” are în vedere strict persoana care a solicitat anterior, în condițiile art. 18 alin. (3) raportat la art. 8 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, anularea unui act administrativ normativ fără a solicita totodată și acordarea despăgubirilor pentru daune materiale și morale sau în noțiunea de „persoana vătămată” se include, în sensul art. 19 din Legea nr. 554/2004, și o persoană care solicită despăgubiri în raport de vătămarea cauzată de un act administrativ normativ anulat la cererea unui terț?

Obligatorie, potrivit art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 12 iunie 2023.

PREȘEDINTELE COMPLETULUI

judecător **MARIANA CONSTANTINESCU**,
președintele Secției de contencios administrativ și fiscal

Magistrat-asistent,
Elena-Mădălina Ivănescu

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; 012329
C.I.F. RO427282, IBAN: RO55RNCB0082006711100001 BCR
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 DTCPMB (alocat numai persoanelor juridice bugetare)
Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, www.monitoruloficial.ro
Adresa Centrului pentru relații cu publicul este: șos. Panduri nr. 1, bloc P33, sectorul 5, București; 050651.
Tel. 021.401.00.73, 021.401.00.78, e-mail: concursurifp@ramo.ro, convocariaga@ramo.ro
Pentru publicări, încărcați actele pe site, la: <https://www.monitoruloficial.ro>, secțiunea Publicări.

