

ROMÂNIA  
CURTEA DE APEL TÂRGU MUREȘ  
SECȚIA A II-A CIVILĂ, DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL  
Nr. de înregistrare ca operator de date cu caracter personal - 3132  
Dosar nr. 244/102/2021\*

## ÎNCHEIERE

**Sedința publică din 20 martie 2023**

**Completul constituit din:**

**PREȘEDINTE: Tanka Attila**

**JUDECĂTOR: Mariana Făgărășan**

**JUDECĂTOR: Cristina Mihai**

**GREFIER: Moldován-Horváth Zsuzsánna**

Pe rol se află pronunțarea cu privire la activarea mecanismului prevăzut de art. 519 și următoarele Cod procedură civilă, în sensul sesizării ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE - COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT, cu următoarea întrebare: *dacă sintagma „persoana vătămată” are în vedere strict persoana care a solicitat anterior, în condițiile art. 18 alineat 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 dacă 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, în cadrul soluționării recursului împotriva Sentinței nr. 284/3.05.2022 și a Încheierii din data 30.07.2021 pronunțate de Tribunalul Mureș – Secția Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 244/102/2021\*.*

Recursul este formulat de pârâtul MUNICIPIUL TÂRGU-MUREȘ, cu sediul în Târgu Mureș, Piața Victoriei, nr. 3, jud. Mureș, în contradictoriu cu reclamantii **PATAKI JANOS ISTVAN,**

**PATAKI JOZSEF,**

**TAMAȘ ILDIKO,**

**TANASZI**

**ANNAMARIA,**

**TORDAI CAROL,**

**TORDAI GYORGYI LEVENTE,**

**TORDAI IOSIF,**

- toți cu domiciliul procesual ales la SCA Budușan și Asociații, în Cluj-Napoca, Piața Avram Iancu, nr. 8, ap. 2/3, jud. Cluj, la persoana însărcinată cu primirea corespondenței: Chifor Sorana-

În lipsa părților.

## CURTEA DE APEL,

***Deliberând asupra cererii de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, constată:***

### **1. Expunere succintă a obiectului litigiului, precum și a faptelor pertinente:**

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Tribunalului Mureș reclamanții Pataki Janos Istvan, Pataki Jozsef, Tamaș Ildiko, Tanaszi Annamaria, Tordai Carol, Tordai Gyorgyi Levente, Tordai Iosif, în contradictoriu cu pârâtul Municipiul Târgu Mureș, au solicitat obligarea pârâtului la plata sumei totale de 590.218 euro cu dobândă legală penalizatoare de la data de 09.11.2020, cu titlu de reparare a prejudiciului cauzat reclamanților prin instituirea prin HCL nr. 257/19.12.2002 a interdicției de construire pe terenul în suprafață de 19.305 mp înscris în CF nr. 125984 Târgu Mureș, număr cadastral 2457 (aflat în proprietatea reclamanților Tordai Carol, Tordai Gyorgyi Levente, Tordai Iosif și Tamas Ildiko) și pe terenul în suprafață de 5.800 mp înscris în CF 129150 Târgu Mureș, număr cadastral 129150 (aflat în coproprietatea Pataki Janos Istvan, Pataki Jozsef și Tanaszi Annamaria) 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.

Prin sentința civilă 248/3.05.2022 s-a respins ca nefondată excepția lipsei calității procesuale active a reclamanților Pataki Jozsef și Tanaszi Annamaria, s-a admis în parte cererea de chemare în judecată formulată și precizată de reclamanții Tordai Carol, Tordai Iosif, Tordai Gyorgyi Levente, Tamaș Ildiko, Pataki Janos Istvan, Pataki Jozsef, Tanaszi Annamaria și a fost obligat pârâtul Municipiul Târgu Mureș la plata către reclamanți 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 09.11.2020 și până la stingerea debitului

În considerente s-a reținut că, prin sentința civilă nr. 485/11.10.2019 pronunțată în dosarul nr. 549/102/2019 de Tribunalul Mureș, confirmată prin Decizia Curții de Apel Mureș nr. 255/24.06.2020, a fost admisă acțiunea formulată de reclamanții Tordai Carol, Tordai Iosif, Tordai Gyorgyi Levente, Tamas Ildiko și Pataki Janos Istvan, s-a anulat parțial HCL nr. 257/19.12.2002 privind aprobarea PUG al Municipiului Tg. Mureș și a Regulamentului Local de Urbanism aferent, în sensul eliminării din conținutul documentației PUG a drumului propus pe terenurile reclamanților și a interdicției de construire pe culoarul de drum.

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

Cu privire la calitatea de persoane vătămate a reclamanților Pataki Jozsef și Tanaszi Annamaria, care nu au fost părți în dosarul nr. 549/102/2019 a 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”.

Pârâtul Municipiul Târgu Mureș a formulat recurs împotriva sentinței civile 248/3.05.2022 solicitând casarea sentinței atacate și în rejudecare pe fond admiterea excepției lipsei calității procesuale active a intimaților Pataki Jozsef și Tanaszi Annamaria, admiterea excepției lipsei calității procesuale pasive a Municipiului Târgu Mureș, admiterea excepției inadmisibilității și a excepției prescripției dreptului material la acțiune, și respingerea cererii de chemare în judecată pe fond.

În motivare s-a arătat că Pataki Jozsef și Tanaszi Annamaria 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 s-a arătat că hotărârea judecătorească de care se prevalează nu le este opozabilă, aceasta producând efecte doar între părți conform art. 435 alin. 1 Cod procedură civilă.

În întâmpinare 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* a hotărârilor judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ.

## **2. Redarea normelor de drept interne.**

Art. 19 din Legea nr. 554/2004:

„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).”

Alte dispoziții legale relevante:

Art. 1 alin. 1 din Legea nr. 554/2004:

„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 alin. 1 din Legea nr. 554/2004:

„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”

Art. 18 alin 1, 2 și 3 din Legea nr. 554/2004:

„(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 din Legea nr. 554/2004:

„Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile 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”.

## **3. Sinteză a opiniilor, punctelor de vedere ale părților cu privire la intenția instanței de a sesiza ÎCCJ.**

Recurentul Municipiul Târgu Mureș a depus la dosar note scrise cu privire la necesitatea activării mecanismului prevăzut de art. 519 Cod procedură civilă și a apreciat că sunt îndeplinite toate condițiile de admisibilitate a sesizării ÎCCJ în vederea pronunțării unei hotărâri pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, exprimând totodată opinia că sintagma de

„persoană vătămată” nu poate fi atribuită intimaților-reclamanți Pataki Jozsef și Tanaszi Annamaria.

Intimații-reclamanți au depus la dosar note scrise și au arătat că se opun sesizării ÎCCJ 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 Cod procedură civilă iar aceste argumente nu se încadrează în motivele de recurs prevăzute de art. 488 pct. 8 Cod 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 și Decizia ÎCCJ nr. 22/2019 pronunțată în RIL face referire la această ipoteză, sens în care au fost redată 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 procesul în anularea actului administrativ.

**4. Asupra admisibilității cererii de sesizare, în raport de dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă, reținem :**

- **existența unei cauze aflate în curs de judecată** – dosarul se află în etapa procesuală a recursului pe rolul Curții de Apel Târgu-Mureș;
- **cauza care face obiectul judecării să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit să soluționeze cauza** – competența Curții de Apel Târgu-Mureș a fost verificată și stabilită prin raportare la prevederile art. 10 alin. 2 din Legea nr. 554/2004;
- **instanța care sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție să judece cauza în ultimă instanță** – condiție îndeplinită în raport de dispozițiile art. 634 alin. 1 pct. 5 Cod procedură civilă, prezenta instanță fiind sesizată cu calea de atac a recursului în condițiile art. 20 din Legea nr. 554/2004;
- **ivirea 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:**

Cu privire la această condiție, pornind de la premisa clarificată doctrinar a unei chestiuni de drept în raport de 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, avem în vedere că sintagma „persoană vătămată” din cuprinsul art. 19 din Legea nr. 554/2004 este completată de mențiunea „a cerut anularea actului administrativ” fapt ce 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, observăm că analiza ÎCCJ în cadrul Deciziei nr. 22/2019 pronunțată în RIL – 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”.

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 ÎCCJ din Decizia nr. 10/2015 potrivit cărora „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”.

În ceea ce privește condiția unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei, avem în vedere paragraful 51 al Deciziei nr. 36/2016 a ÎCCJ –

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, din care rezultă că „(...) chiar dacă recursul reprezintă o cale extraordinară de atac, care implică compararea hotărârilor atacate numai pentru motive de nelegalitate, aceasta nu reprezintă un impediment pentru a constata că instanța de recurs rezolvă „fondul litigiului” (...). Verificarea respectării dispozițiilor legale și aplicării legii de către instanța ce a pronunțat hotărârea recurată implică cercetarea „fondului litigiului”.

În cadrul dosarului s-a invocat ca motiv de casare a sentinței atacate art. 488 pct. 8 Cod procedură civilă iar criticile de nelegalitate au fost grupate în critici vizând modalitatea de soluționare a excepțiilor respectiv critici vizând soluționarea fondului cauzei.

Instanța de fond a calificat prin încheierea din data de 30.07.2021 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.

În cadrul criticilor privind calitatea procesuală a unora dintre reclamanți s-a apreciat greșită această calificare a instanței de fond și au fost aduse argumente ce vizează legătura dintre „presupusa vătămare” și „hotărârea judecătorească de anulare a actului vătămător.”

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

- **chestiunea de drept a cărei lămurire se solicită să fie nouă:**

În acest sens avem în vedere jurisprudența instanței supreme, care 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.”

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 ÎCCJ în vreunul din mecanismele de unificare a practicii (Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 22/2019, prin care s-a admis recursul în interesul legii 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, nu au fost identificate în jurisprudența la nivel național soluții definitive pe 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).

- **asupra chestiunii de drept Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare** – din verificările realizate pe site-ul [www.iccj.ro](http://www.iccj.ro) rezultă îndeplinirea acestei condiții.

**5. Punctul de vedere motivat al completului de judecată.**

Opinia completului de judecată este în sensul că 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.

Apreciam că 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”.

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 nelegal al actului administrativ ci și a vătămării produse părții care se adresează instanței, dreptul la despăgubiri fiind accesoriu acțiunii în anularea actului administrativ.

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.”

Caracterul accesoriu al acțiunii în despăgubiri, formulată conform art. 19 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, subsecvent acțiunii în anularea unui act administrativ nelegal, este confirmat constant în jurisprudența ÎCCJ, Secția de contencios administrativ și fiscal: Decizia nr. 4830/2007, Decizia nr. 2391/2022 a ÎCCJ – în această din urmă hotărâre reținându-se că „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 C. civ.”

Rezultă din jurisprudența anterior citată 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, cea a anulării actului prin hotărâre judecătorească anterioară.

Apreciem că din interpretarea coroborată a art. 8 și art. 19 din Legea nr. 554/2004 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 specifice impuse de art. 19 din Legea nr. 554/2004 poate acționa pe calea dreptului comun. De asemenea nu putem vorbi despre o încălcare a principiului „*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*” în contextul în care condițiile de admisibilitate ale 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.

Apreciem totodată ca relevante considerentele ÎCCJ cuprinse în paragraful 78 al Deciziei nr. 22/2019, pronunțată în Recurs în Interesul Legii: „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.”

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, apreciem 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 cea a persoanei vătămate care a solicitat anularea actului dar nu a solicitat în același timp (în sensul de același cadrul procesual) și despăgubiri.

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 să ne raportăm 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.

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 anulare a actului administrativ, din perspectiva unui drept sau al unui interes legitim al celui care a acționat în instanță.

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.

Apreciem 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.

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 relevante considerentele Deciziei nr. 10 din 11 mai 2015 pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept: „hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ 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.”

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.

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.

Apreciem că 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.

În concluzie, caracterul general obligatoriu al hotărârii de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ vizează așadar 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 acest efect se va extinde asupra procedurilor judiciare în curs și care vizează anularea actelor administrative individuale emise în baza actului normativ anulat.

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.

Având în vedere considerentele anterioare, instanța constată îndeplinite condițiile prevăzute de art. 519 Cod procedură civilă și în consecință, în temeiul art. 520 alin. 1 Cod procedură civilă va dispune sesizarea ÎCCJ în vederea interpretării art. 19 din Legea nr. 554/2004, iar în temeiul art. 520 alin. 2 Cod procedură civilă va suspenda judecarea cauzei până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept.

**PENTRU ACESTE MOTIVE  
ÎN NUMELE LEGII  
DISPUNE:**

În temeiul art. 520 alin. 1 Cod procedură civilă sesizează ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE - COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT în vederea interpretării art. 19 din Legea nr. 554/2004 respectiv dacă 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 dacă 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.



Dispune înaintarea prezentei încheieri precum și a înscrisurilor relevante (copii conforme de pe cererea de chemare în judecată, sentința atacată, cererea de recurs și întâmpinarea depusă de intimați precum și notele scrise depuse de părți) către Înalta Curte de Casație și Justiție.

Conform art. 520 alin. 2 Cod procedură civilă suspendă judecarea cauzei până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept.

Fără cale de atac.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților prin grefa instanței, azi 20.03.2023.

PREȘEDINTE,  
**Tanka Attila**

JUDECĂTOR,  
**Mariana Făgărășan**

JUDECĂTOR,  
**Cristina Mihai**

GREFIER,  
**Moldován-Horváth Zsuzsánna**

WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO