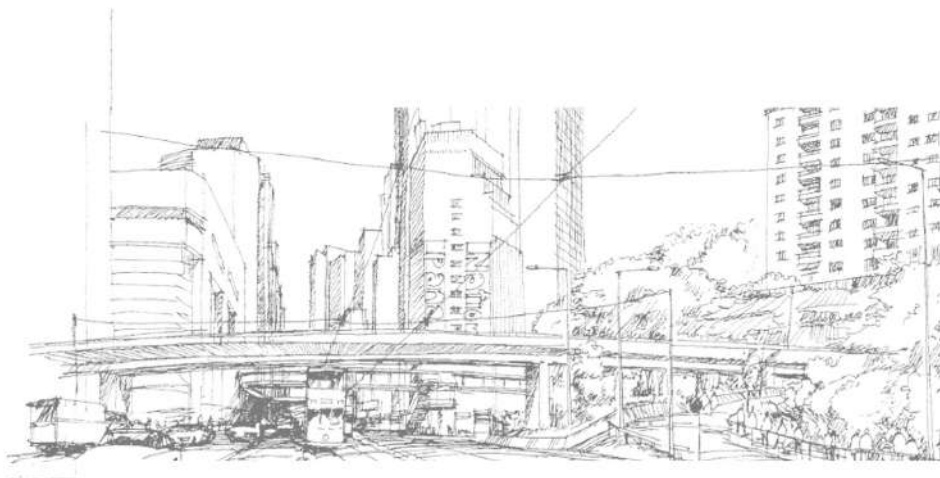


Mihai BĂEȘU Florin-Ioan BĂIȘANU George-Cristian IOAN

# DAUNELE MORALE ÎN SFERA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV



Universul Juridic

București

-2024-

## Cuprins

1.	Neconstituționalitatea unei ordonanțe de urgență. Satisfacție morală prin admiterea excepției de neconstituționalitate. Quantum excesiv al daunelor solicitate .....	11
2.	Admisibilitatea cererii de acordare a daunelor morale pentru refuzul de a pune în executare o hotărâre judecătorească. Caracterul răspunderii în ceea ce privește cererea de acordare a daunelor morale. Deosebiri față de dreptul muncii. Culpă particularului în ceea ce privește nașterea prejudiciului.....	22
3.	Declinare de competență. Determinarea competenței materiale într-o cerere prin care se solicită exclusiv daune morale. Aplicarea normelor speciale de competență. Competența instanțelor de contencios administrativ privind raporturile de serviciu ale funcționarilor publici .....	29
4.	Reducerea quantumului daunelor morale. Criteriile de apreciere ale suferinței. Fapta ilicită în contenciosul administrativ. Reținerea unei prezumții de culpă .....	33
5.	Poziția privilegiată a instanței de fond în stabilirea daunelor morale. Imposibilitatea administrării de probe materiale. Răspunderea funcționarului public pentru prejudiciul produs. Răspunderea civilă pentru omisiunea de a pune la dispoziție informații de interes public .....	39
6.	Caracterul accesoriu al cererii pentru acordarea daunelor morale. Renunțarea la soluționarea capătului principal de cerere. Temeiul răspunderii pentru daunele morale în contencios administrativ.....	47
7.	Depășirea duratei rezonabile a procedurilor administrative. Imposibilitatea invocării încălcării instituției ca motiv al înlăturării vinovăției. Neagravarea situației în propria cale de atac cu privire la quantumul daunelor morale. Trimitere spre rejudecare .....	51

- 
8. Daunele morale în materie contravențională. Fapta ilicită în materie contravențională. Anularea procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției. Necesitatea dovedirii unei fapte ilicite, alta decât întocmirea procesului-verbal nelegal.....57
  9. Criterii de stabilire a daunelor morale. Fondul de garantare a asigurațiilor. Modalitatea de calcul a daunelor morale. Limitările în privința probelor care pot fi luate în considerare.....60
  10. Refuz nejustificat de soluționare a cererii. Eliberarea ulterioară a certificatului de urbanism. Imposibilitatea aplicării daunelor cominatorii .....73
  11. Necesitatea dovedirii raportului de cauzalitate. Comunicare de informații de interes public. Acordarea daunelor morale ca facultate, nu ca obligație.....76
  12. Caracterul subsidiar al cererii de acordare a daunelor morale. Condiția atacării unui act administrativ. Respingerea ca inadmisibilă a acțiunii. ....82
  13. Daunele morale în materie fiscală. Prejudiciul cauzat prin necesitatea formulării unei acțiuni în justiție. Determinarea culpei pârâtei .....85
  14. Caracterul subsidiar al cererii de acordare a daunelor morale. Refuz nejustificat. Principiul precauției. Prezumția culpei autorității publice.....91
  15. Rămânerea fără obiect a capătului principal de cerere. Soluționarea capătului subsidiar privind acordarea daunelor morale. Soluționarea cererii reclamantului de către administrație în cursul procesului.....99
  16. Recurs în interesul legii. Interpretarea și aplicarea prevederilor art. 19 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Acțiunea în recuperarea daunelor în contencios administrativ, formulată pe cale separată. Termenul de prescripție .....102
  17. Caracterul subsidiar al cererii de acordare a daunelor morale. Acțiune prin care se solicită doar daune morale. Obligația de a

contesta un act administrativ sau un refuz de soluționare a cererii. Respingerea ca neîntemeiată a acțiunii.....	112
18. Daune morale în materia de litigii cu funcționari publici. Criterii pentru cuantificarea prejudiciului. Cuantificarea reintegrării în funcție ca element în stabilirea unei reparații satisfăcătoare.....	117
19. Dovada prejudiciului. Imaginea persoanei afectate de actul administrativ. Contrazicerea susținerilor reclamantului prin prezumții judiciare. Activitate didactică și de cercetare. Act administrativ normativ .....	129
20. Daunele morale în materie contravențională. Repararea prejudiciului moral prin admiterea plângerii contravenționale. Necesitatea dovedirii prejudiciului suplimentar.....	134
21. Instanța competentă pentru soluționarea cererii de acordare a daunelor. Autoritate publică. Taxă de salubritate. Regulator de competență.....	137
22. Daune morale cauzate de un act administrativ ieșit din vigoare. Obligația de reparare a prejudiciului. Casare cu trimitere spre rejudicare.....	144
23. Competența instanței de recurs. Încadrarea criticilor privind daunele morale într-un motiv de recurs. Necesitatea depunerii unor noi înscrisuri în dovedire.....	149
24. Cauza justificativă a îndeplinirii unei activități prevăzute de lege. Suspendarea permisului de conducere, faptă ilicită care justifică acordarea daunelor morale.....	156
25. Raporturi în materie de urbanism. Acordarea daunelor morale în considerarea afectării condițiilor de locuit, ca urmare a autorizării unor lucrări de construcții în mod culpabil de către autoritățile administrative. Statuarea în echitate asupra daunelor morale .....	164
26. Prejudicii cauzate minorilor. Suferințe morale cauzate prin măsuri legate de parcursul academic. Valorificarea conduitei prepușilor instituției publice în contextul emiterii actului	

administrativ. Rolul educativ și exemplar pe care daunele morale îl pot avea în contencios administrativ.....	169
27. Solicitarea daunelor morale pe cale separată. Data la care începe să curgă termenul de prescripție. Cunoașterea întinderii prejudiciului.....	180
28. Metode alternative de reparare a prejudiciului nepatrimonial. Publicarea hotărârii instanței. Lezarea reputației profesionale .....	187
29. Competența instanței de contencios administrativ. Apel declarat împotriva unei hotărâri pronunțate de o secție civilă. Declinare de competență.....	192
30. Condițiile răspunderii pentru daune în dreptul administrativ. Diferențe față de dreptul comun. Reținerea lipsei condiției culpei autorității.....	194
31. Daunele morale în materie contravențională. Sancționarea nelegală, ca fapt generator al răspunderii civile delictuale. Sancționarea pentru fapte de tipul neplății rovinietei sau al neplății peajului. Recunoașterea parțială de către administrație a culpei sale .....	197
32. Daunele morale în materia contenciosului fiscal. Înlăturarea operativă a consecințelor actului nelegal. Ridicarea sechestrului cu întârziere ca faptă ilicită. Efectul pozitiv al autorității de lucru judecat în ceea ce privește daunele morale ....	205
33. Răspunderea pentru daune morale cauzate prin deciziile unor organe colective. Obligarea pârâților la plata în solidar a daunelor morale. Stabilirea faptei ilicite, raportat la votul membrilor organului colectiv.....	212
34. Valorificarea conduitei reclamantului în determinarea existenței unui prejudiciu moral. Încetarea mandatului de primar. Reținerea împrejurării potrivit căreia condiția vinovăției nu trebuie îndeplinită pentru repararea prejudiciului în materie de contencios administrativ .....	224
35. Diferența dintre atingerile aduse personalității și simplul disconfort. Analiza efectivă a cererii de despăgubiri de către	

instanța de fond. Cerere de încuviințare a propriului interogatoriu .....	229
36. Excepție de nelegalitate. Stare de incertitudine ca factor generator al prejudiciului moral. Insuficiența constatării încălcării dreptului ca formă de reparație pentru prejudiciul moral .....	235
37. Refuz nejustificat de soluționare a unei cereri. Daune morale. Conflict negativ de competență.....	243
38. Act administrativ sancționator. Admiterea cererii principale nu poate fi o reparație morală suficientă. Daune morale „simbolice” acordate în recurs. ....	247
39. Anulare act administrativ normativ. Daune morale acordate de prima instanță respinse în recurs. ....	251
40. Cercetare disciplinară. Daune morale. Începutul termenului de prescripție extinctivă. ....	253
41. Anulare examen grad profesional medic primar. Daune morale. Criterii de acordare.....	256
42. Anulare decizie de exmatriculare. Daune morale acordate strict ca efect al anulării actului administrativ. Limitele analizei criteriilor de acordare a daunelor morale în faza recursului. ....	259
43. Acordarea daunelor morale în ciuda respingerii acțiunii în anularea actului administrativ. Lipsa administrării de probe. Motiv de casare. ....	263
44. Act administrativ sancționator. Daune morale. Caracterul accesoriu al cererii de acordare a daunelor morale. Caracterul subiectiv al răspunderii administrativ-patrimoniale pentru emiterea unui act administrativ nelegal.....	265
45. Act administrativ de anulare a permisului de port armă. Posibilitatea afectării drepturilor nepatrimoniale prin privarea de un mijloc de recreere. Obligativitatea dovedirii unui prejudiciu cert.....	268
46. Încălcarea liberului acces la informații de interes public și dovada prejudiciului moral în cazul profesiei de jurnalist. Necesitatea existenței unor probe privind încălcarea	

- drepturilor nepatrimoniale. Posibila afectare a demnității  
jurnalistului prin nefurnizarea informațiilor în termenul legal. ....273
47. Exmatricularea dintr-o instituție de învățământ superior și  
consecințele inerente asupra drepturilor nepatrimoniale.  
Necesitatea aprecierii gradului culpei instituției de învățământ  
superior. ....277
48. Nelegalitatea unui act administrativ individual în sfera  
dreptului contravențional. Necesitatea dovedirii concrete a  
afectării drepturilor nepatrimoniale a destinatarului actului  
administrativ sancționator. Imposibilitatea invocării propriei  
culpe pentru acordarea daunelor morale.....281
49. Refuzul nejustificat de a soluționa o cerere. Reparația  
echitabilă a prejudiciului moral prin simpla recunoaștere a  
dreptului.....283
50. Necesitatea statuării în echitate asupra cuantumului  
despăgubirilor acordate persoanei vătămate. Scopul daunelor  
morale. Principiul proporționalității daunei cu despăgubirea  
acordată. ....287
51. Efectele nesoluționării în termen a plângerii prealabile.  
Dreptul de apreciere al autorității în privința soluționării  
plângerii prealabile. Posibilitatea de a pretinde daune morale. ....290
52. Daune morale acordate în urma anulării unei decizii de  
impunere. Condiția vinovăției – aprecieri cu privire la impactul  
răspunsului autorității publice cu ocazia soluționării  
contestației fiscale. Criterii de apreciere a cuantumului  
daunelor morale – consecințele negative generate de  
necesitatea parcurgerii remediilor legale în vederea anulării  
unui act administrativ. ....294

## 1. Neconstituționalitatea unei ordonanțe de urgență. Satisfacție morală prin admiterea excepției de neconstituționalitate. Quantum excesiv al daunelor solicitate

*Cu privire la stabilirea cuantumului daunelor morale, instanța va avea în vedere, pe de o parte, că reclamantul a dobândit o relativă satisfacție, implicit de ordin moral, prin declararea ca neconstituțională a O.U.G. nr. 37/2009 și, în egală măsură, a anulării de către Curte a actului administrativ vătămător, că față de acesta s-a dispus repunerea efectivă în funcția deținută anterior cu înlăturarea consecințelor negative de ordin salarial, iar, pe de altă parte, se va avea în vedere că daunele morale, prin nivelul sumei globale stabilite, trebuie să imprime un caracter compensatoriu, nefiind admisibil ca acestea să constituie nici o amendă excesivă pentru autorii faptelor ilicite și prejudiciabile și nici să constituie venituri nejustificate pentru victima acestora.*

*✍ Curtea de Apel Cluj, Secția comercială, de contencios administrativ și fiscal, sentința civilă nr. 663 din 18 decembrie 2009*

Prin acțiunea înregistrată la data de 23 iulie 2009, reclamantul N.N.B. a chemat în judecată pe pârâții Guvernul României, prin Secretariatul General al Guvernului, și Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, prin care a solicitat:

(i) anularea O.U.G. nr. 37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice, publicată în M. Of., Partea I, nr. 264 din 22 aprilie 2009;

(ii) anularea Ordinului Președintelui – Secretar de Stat al Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr. 69595 din 23 aprilie 2009, de încetare a raporturilor sale de serviciu prin eliberarea din funcția publică, din motive neimputabile funcționarului public;

(iii) obligarea pârâților la plata salariilor, indemnizațiilor și sporurilor de care nu a beneficiat ca urmare a eliberării acestuia din funcție, actualizate cu procentele reprezentând coeficientul de inflație, de la data la care a fost privat de aceste drepturi, până la data plății efective;

(iv) obligarea pârâților la plata sumei de 150.000 euro, în echivalentul în lei, cu titlu de despăgubiri pentru daunele morale care i s-au cauzat.

În motivarea acțiunii, reclamantul a arătat, în fapt, că a dobândit prin concurs calitatea de director executiv al Direcției Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor, în data de 21 noiembrie 2005, fiind numit în această funcție publică prin Ordinul nr. 25351 din 21 noiembrie 2005 al Președintelui – Secretar de Stat al Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor.

În data de 24 aprilie 2009 s-a transmis, prin fax, la sediul Direcției Sanitare Veterinare și Pentru Siguranța Alimentelor, Ordinul nr. 69595 din 23 aprilie 2009, emis de Președintele – Secretar de Stat al Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor, de încetare a raporturilor de serviciu prin eliberarea din funcția publică, din motive neimputabile funcționarului public, începând cu data de 23 aprilie 2009.

Ordinul Președintelui – Secretar de Stat al Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr. 69595 din 23 aprilie 2009 face trimitere la dispozițiile O.U.G. nr. 37/2009, care, în art. III alin. (1), prevede că anumite funcții publice, funcții publice specifice și posturi încadrate în regim contractual se desființează în termen de 32 de zile de la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență.

În art. III alin. (11) din O.U.G. nr. 37/2009 se prevede că, începând cu data intrării ei în vigoare, funcționarilor publici care ocupă posturi dintre cele prevăzute la alin. (1) (printre acestea și funcția de director executiv al D.S.V.S.A. S.) li se vor aplica în mod corespunzător dispozițiile legale cu privire la încetarea raporturilor de serviciu, prevăzute în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit art. 115 alin. (4) din Constituție, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle

prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.

Or, în speță, prin adoptarea acestei ordonanțe de urgență i-au fost încălcate dreptul la muncă, prevăzut de art. 41 din Constituție, dreptul la proprietate privată, prevăzut de art. 44 din Constituție, și dreptul la un nivel de trai decent, prevăzut de art. 47 din Constituție.

O.U.G. nr. 37/2009 încalcă principiul stabilității în exercitarea funcției publice, prevăzut de art. 3 lit. f) din Legea nr. 188/1999.

### **Analizând actele și lucrările dosarului, Curtea reține următoarele:**

Potrivit dispozițiilor art. 9 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, „persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță”.

Deși denumirea marginală a textului art. 9 din această lege are ca expresie acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului, normă defectuos redactată, legea nu autorizează instanța de contencios administrativ ca jurisdicție judiciară să dispună anularea unei ordonanțe a Guvernului. Singura entitate care are în competența sa cenzura sub aspectul legalității a unei ordonanțe a Guvernului este Curtea Constituțională, pe calea mecanismului excepției de neconstituționalitate, activat fie prin introducerea unei acțiuni în contencios administrativ, cu obiectul prevăzut la art. 9 alin. (5) din Legea nr. 554/204, însoțită de excepția de neconstituționalitate, fie prin introducerea oricărei acțiuni în justiție, însoțită de excepția de neconstituționalitate, conform procedurii prevăzute la art. 29 din Legea nr. 47/1992.

Din această perspectivă, reținând și dispozițiile art. 52 din Constituția României, corelate cu dispozițiile art. 8 din Legea nr. 554/2004, precum și jurisprudența relevantă a instanței de contencios constituțional (în special Decizia nr. 600/2007), Curtea urmează să admită excepția inadmisibilității acțiunii formulate de Guvernul României.