

R O M Â N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
Secția de Contencios Administrativ și Fiscal
Decizia nr. 1739/2019

Ședința publică din data de 28 martie 2019

Asupra recursurilor de față;

Din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

1. Cererea de chemare în judecată

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel București la data de 30 ianuarie 2014, sub nr. x/2014, reclamantul A. a chemat în judecată pe pârâta Agenția Națională pentru Locuințe (ANL), solicitând:

1. să se constate existența unui refuz nejustificat al acestei autorități publice pârâte de a fi întreprins toate acțiunile legale necesare pentru realizarea și finalizarea lucrărilor de construire la imobilul de pe lotul nr... din Programul guvernamental "Cartierul de locuințe Henri Coandă", inițiat în vara anului 2003 astfel cum a solicitat prin cererea din data de 25 iulie 2013, expediată cu AR 29936060613 din 25 iulie 2013, OP 3 Drobeta-Turnu Severin;

2. să fie obligată să ia toate măsurile administrative necesare pentru realizarea și finalizarea lucrărilor de construire la imobilul de pe lotul nr. x, din Programul guvernamental "Cartierul de locuințe Henri Coandă" sub sancțiunea aplicării conducătorului autorității a amenzii prevăzute la art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 pe fiecare zi de întârziere;

3. să ia măsurile organizatorice care se impun pentru finalizarea lucrărilor la imobilul de pe lotul nr. x, precum și să finalizeze Programul guvernamental "Cartierul de locuințe Henri Coandă", în ceea ce privește serviciile de utilități, sub sancțiunea aplicării conducătorului autorității a amenzii prevăzute la art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 pe fiecare zi de întârziere;

4. obligarea aceleiași autorități ca, pentru repararea prejudiciului produs prin refuzul său nejustificat, să plătească despăgubiri, inclusiv daune morale, al căror quantum urmează să-l precizeze în cursul judecării cauzei de față, ținând cont, inclusiv de posibilitatea cuantificării prejudiciului, dat fiind stadiul actual al lucrărilor din proiectul rezidențial care cel puțin deocamdată, nu permit estimarea prejudiciului produs.

5. separat, solicitata obligarea aceleiași autorități la plata unor despăgubiri de 0,15%/zi din valoarea contractului, pentru perioada 21 septembrie 2006 - 23 mai 2007, în care executarea lucrărilor a fost sistată în mod abuziv de ANL, prin anularea Ordinului de începere a lucrărilor nr. 3139 din 17 martie 2006, pentru a-l forța să semneze actul adițional pe care ANL îl negociase cu constructorul pentru mărirea prețului contractului cu 5% din valoarea construcției;

6. obligarea aceleiași autorități la plata cheltuielilor de judecată.

2. Soluția instanței de fond

Curtea de Apel București, secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, prin Sentința nr. 2572 din 13 octombrie 2015, a admis excepția prescripției dreptului la acțiune cu privire la capătul de cerere privind despăgubirile solicitate pentru perioada 21 septembrie 2006- 23 mai 2007 și respinge acest capăt de cerere ca fiind prescris dreptul material la acțiune, a admis în parte acțiunea formulată de reclamantul A., în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională pentru Locuințe, a obligat pârâta să dispună toate măsurile necesare pentru finalizarea programului guvernamental "Cartierul de locuințe Henri Coandă" incluzând imobilul de pe lotul x, în termen de 6 luni de la data rămânerii definitive a hotărârii, sub sancțiunea amenzii prev. de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, a obligat pârâta la plata de despăgubiri în procent de 0,15% din valoarea contractului pentru perioada 31 august 2013 - 30 ianuarie 2014, la plata către reclamant a sumei de 1.000 Euro echivalentul în RON în ziua plății cu titlu de daune morale, precum și la plata sumei de 450 RON cu

titlu de cheltuieli de judecată.

3. Calea de atac exercitată

Împotriva hotărârii instanței de fond atât reclamantul A. cât pârâta și Agenția Națională pentru Locuințe au declarat recurs.

În recursul său, întemeiat pe prevederile art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8, Agenția Națională pentru Locuințe a arătat, în esență, următoarele:

Hotărârea atacată conține motive contradictorii în condițiile în care califică obligațiile ANL, asumate în baza unui contract de mandat, atât ca obligații de rezultat, cât și ca obligații care nu sunt de rezultat.

Instanța de fond nu a analizat existența sau inexistența unui refuz nejustificat al ANL, ci s-a concentrat pe stabilirea naturii juridice a obligațiilor asumate de agenție printr-un contract de mandat. Sentința civilă pronunțată de Curtea de Apel nu analizează însă raportul juridic din perspectiva unei instanțe de contencios administrativ, și în baza unor argumente străine de natura cauzei, și se pronunță și obligă agenția la acoperirea unui prezumat prejudiciu invocat ca temei acte juridice nat de natură civilă.

Prin urmare, argumentarea instanței de fond la pronunțarea soluției cuprinde motive străine de natura cauzei, ceea ce nu poate avea drept consecință decât casarea hotărârii.

Instanța nu a soluționat cererea cu care a fost în vestită, soluția pronunțată nefiind în limitele stabilite de reclamant prin acțiunea introductivă.

Un alt motiv de nelegalitate a hotărârii este pronunțarea asupra efectului pozitiv al puterii de lucru judecat într-o cauză civilă, aspect esențial ce nu a fost pusă în discuție a părților de către instanța de fond.

Pentru a invoca obligativitatea unei hotărâri judecătorești irevocabile este necesară probarea identității între problema soluționată irevocabil și problema dedusa judecății. În prezenta cauză nu poate opera puterea de lucru judecat deoarece este vorba despre o hotărâre dată de o instanță civilă, într-un dosar în care s-a calificat raportul juridic reclamant - agenție, ca aparținând dreptului comun, hotărârea fiind pronunțată pe baza probelor administrate în acea situație. Prin urmare este vorba de o decizie pronunțată de o instanță diferită care nu vizează aceleași părți, nu are același obiect, nu există identitate de situație și nu poate fi luat în calcul pentru un eventual efect al puterii de lucru judecat.

Un alt motiv pentru casarea hotărârii îl constituie înlăturarea apărărilor pârâtei ANL, fără ca această înlăturare să fie motivată sau explicată. Instanța de fond a pus în sarcina pârâtei o serie de deficiențe în organizarea administrației, fără însă ca acest aspect să fi fost discutat sau probat pe parcursul soluționării dosarului.

ANL și-a îndeplinit obligațiile asumate, respectiv a încheiat acel contract de mandat cu beneficiarii locuințelor și a încheiat contracte de antrepriză generală cu constructorii, prin urmare, nu are obligația legală și nici nu și-a asumat prin vreun document obligația asigurării finanțării și realizări efective a lucrărilor de execuție a utilităților în amplasamentul Henry Coandă.

Hotărârea este nelegală și pentru faptul că, raportat la motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din C. proc. civ., instanța a acordat mai mult decât a solicitat intimatul-reclamant. Intimatul a solicitat obligarea agenției la luarea tuturor măsurilor în ceea ce privește lotul acestuia, însă instanța a obligat-o la luarea măsurilor pentru toți beneficiarii din cartier.

Nelegală este hotărârea și în ceea ce privește acordarea despăgubirilor și a daunelor morale intimatului. Acordarea penalităților este nelegală având în vedere că prezenta cauză se judecă în contencios administrativ, iar acordarea penalităților excede cadrului legal fixat de prevederile Legii nr. 554/2004.

Este nelegală hotărârea instanței de fond și în ceea ce privește acordarea daunelor morale, atâta timp cât intimatul nu a probat existența unui prejudiciu moral, și nici nu a administrat probe prin care să indice existența acestui prejudiciu.

În recursul său, reclamantul A. a criticat hotărârea instanței de fond exclusiv în ceea ce privește admiterea excepției prescripției dreptului la acțiune pentru capătul 5 al cererii de chemare în judecată, arătând că soluția a fost dată cu aplicarea greșită a normelor de drept material, mai exact a prevederilor art. 19 din legea contenciosului administrativ. În esență, reclamantul a arătat că după anularea Ordinului nr. 3138 din 17 martie 2006 a promovat acțiune în justiție, întemeiată pe prevederile art. 19 din Legea nr. 554/2004, în vederea recuperării prejudiciului produs ca urmare a emiterii actului administrativ nelegal de sistare a lucrărilor. Prin Decizia 2428/2011 Înalta Curte de Casație și justiție, secția de contencios administrativ și fiscal, a obligat irevocabil agenția, în condițiile art. 19 din Legea nr. 554/2004, la despăgubiri privind anularea nelegală a ordinului amintit, și că, în cadrul aceleiași acțiuni a menționat expres că pentru restul prejudiciului produs își rezervă dreptul la o acțiune ulterioară, când va fi cunoscută întinderea întregului prejudiciu, aspect care nu a fost combătut de ANL.

4. Soluția și considerentele instanței de recurs

Examinând sentința atacată, prin prisma criticilor formulate de recurenți, precum și a dispozițiilor legale incidente, Înalta Curte constată următoarele:

În ceea ce privește recursul declarat de către Agenția Națională de Locuințe:

Hotărârea pronunțată de către prima instanță nu conține dispoziții contradictorii, așa cum susține pârâta în recurs. Din examinarea pasajului la care face referire recurenta, rezultă foarte clar că, practic, este vorba despre o simplă eroare de dactilografiere, din conținutul acelui pasaj, în întregime, degajând-se ideea că instanța consideră obligațiile contractuale respective ca fiind de rezultat.

De altfel, în cuprinsul hotărârii atacate cu recurs, instanța de fond se referă repetat la caracterul obligațiilor contractuale ale Agenției, ca fiind de rezultat (a se vedea primul paragraf de la pagina 11 a sentinței, unde judecătorul examinează considerentele instanței supreme cu privire la modul de interpretare a obligațiilor asumate de agenție prin contractul de mandat.)

Hotărârea instanței de fond, constată Înalta Curte, satisface exigentele legale impuse de prevederile art. 425 din C. proc. civ., referitoare la motivarea hotărârilor judecătorești. Fără a relua considerentele instanței de fond, evident, din examinarea sentinței pronunțate de către Curtea de Apel București, Înalta Curte constată că instanța și-a motivat hotărârea, a examinat în mod efectiv problemele esențiale care i-au fost supuse de părți, și nu a reluat pur și simplu susținerile uneia dintre acestea, arătând în mod clar, de fiecare dată, de ce a concluzionat într-un anumit fel.

În ceea ce privește criticile privitoare la reținerea de către prima instanță a efectului pozitiv al autorității de lucru judecat a unor decizii pronunțate de către instanța supremă, este de observat că, și din această perspectivă, criticile sunt nefondate, având în vedere că din modul de redactare al prevederilor art. 431 alin. (2) din C. proc. civ., care reglementează aceste efecte, rezultă, pe de o parte, că nu este cerută condiția ca litigiile să fie de aceeași natură cu cel dedus judecătii, cum nu se pretinde nici tripla identitate, pe de altă parte, cum pretinde recurenta-pârâtă. Singura condiție pretinsă de textul legal amintit vizează existența legăturii cu litigiul pe care îl are judecătorul de soluționat. Or, legătura dintre cauze este evidentă. Astfel, a observat cu îndreptățire judecătorul fondului, în Decizia nr. 966 din 27 martie 2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secția a doua civilă, pronunțată în Dosarul nr. x/2011, s-a reținut răspunderea contractuală a Agenției, ce are ca bază contractul de mandat, Agenției incumbându-i o obligație de rezultat și având vinovăția exclusivă în ceea ce privește neîndeplinirea obligațiilor asumate prin acel contract. De asemenea, cauza de contencios administrativ care s-a finalizat cu pronunțarea Deciziei civile nr. 5197 în Dosarul nr. x/2011 de către Înalta Curte de Casație și justiție, în care s-a constatat refuzul nejustificat al Agenției de a întreprinde toate demersurile pentru finalizarea programului

guvernamental "cartierul de locuințe Henry Coandă", pârâta fiind obligată să dispună măsurile administrative în vederea finalizării programului. Instanța supremă a statuat că decizia prezintă putere de lucru judecat și în cauza respectivă, întrucât cuprinde dezlegări referitoare la conduita Agenției în legătură cu toate imobilele din programul guvernamental. Mai este de reținut, a subliniat prima instanță, și că instanța de control judiciar a considerat semnificative pentru respectiva cauză, considerentele Înaltei Curți de Casație și Justiție, secția de contencios administrativ și fiscal, în legătură cu pasivitatea pârâtei, cu toate că dispoziții legale și convenționale o obligau să acționeze în vederea realizării ansamblului de locuințe.

De asemenea, nu se poate reține, cum susține recurenta, că s-a încălcat principiul contradictorialității, în condițiile în care pârâta a fost parte în hotărârile judecătorești a căror considerente, a apreciat instanța, se impun prin efectul pozitiv al puterii de lucru judecat în cauza de față.

Examinând atent hotărârile judecătorești ale instanței supreme, ale căror considerente se impun prin efectul pozitiv al puterii de lucru judecat, judecătorul cauzei a concluzionat corect în privința neexecutării culpabile a obligațiilor contractuale de către pârâtă, reținând că aceasta nu a luat toate măsurile ce se impuneau pentru finalizarea programului guvernamental cartierul de locuințe Henry Coandă, că respectiva conduită echivalează cu un refuz nejustificat de a întreprinde acele măsuri, comportament ce a condus la nefinalizarea investiției, la data pronunțării instanței de fond la mai mult de 11 ani de la demararea proiectului, adică cu mult peste un termen rezonabil justificat.

Toate aceste considerații au determinat instanța de fond să oblige pârâta în sensul dispunerii tuturor măsurilor necesare pentru finalizarea programului guvernamental, incluzând imobilul de pe lotul...

Referitor la daunele materiale acordate, contrar celor susținute de recurentă, instanța de judecată reținând neexecutarea culpabilă a obligațiilor ce rezultă din contract, din partea pârâtei, a cărei pasivitate în executarea obligațiilor contractuale a făcut ca proiectul să nu fie finalizat nici cu mult peste un termen rezonabil, a obligat Agenția, conform clauzelor contractuale indicate de instanță, la plata de despăgubiri în procent de 0,15% din valoarea contractului pentru perioada 31 august 2013 - 30 ianuarie 2014.

Deși pârâta critică hotărârea instanței de fond și sub acest aspect, Înalta Curte reține că pârâta a fost legal obligată la plata daunelor morale de 1.000 € în condițiile în care nici după un termen mai mult decât nerezonabil, de 12 ani, la data pronunțării sentinței, proiectul nu era finalizat. Din această perspectivă, culpa pârâtei este în afara oricărei discuții.

În fine, nu se poate susține cu îndreptățire că instanța de judecată ar fi acordat altceva decât ceea ce s-a cerut, că soluția ar fi dincolo de limitele investiției. Mai exact, instanța nu a obligat Agenția cu privire la toate imobilele cuprinse în programul guvernamental, ci doar la acela al reclamantului, însă nu se putea evita formula la care s-a oprit judecătorul fondului deoarece, așa cum arată și reclamantul în întâmpinarea formulată, finalizarea programului nu poate fi raportată strict la locuința de pe lotul x, pe de o parte, iar pe de altă parte, efectivitatea dispozitivului hotărârii judecătorești prin care i se dă satisfacție reclamantului nu poate fi asigurată decât în modul în care a procedat instanța.

În ceea ce privește recursul declarat de către reclamant:

Instanța a pronunțat o hotărâre legală și temeinică, atunci când a respins capătul de cerere formulat de reclamant cu privire la acordarea despăgubirilor materiale pentru perioada cuprinsă între 21 septembrie 2006 - 23 mai 2007.

Având în vedere că prejudiciul era determinat procentual în contract, este în afara oricărei discuții că reclamantul cunoștea care este întinderea prejudiciului la momentul pronunțării Deciziei civile nr. 2428 din 29 aprilie 2011, din Dosarul nr. x/2010 al Înaltei Curți de Casație și Justiție. Așadar, luând ca reper prevederile art. 19 din Legea nr. 554/2004, temeiul legal al cererii reclamantului, rezultă că demersul judiciar promovat la 30 ianuarie 2014 a avut loc cu depășirea termenului de trei

ani prevăzut de Decretul nr. 167/1158, astfel cum a reținut prima instanță.

În consecință, față de cele ce preced, Înalta Curte va respinge, ca nefondate, ambele cursuri, potrivit art. 496 din C. proc. civ.

PENTRU ACESTE MOTIVE

ÎN NUMELE LEGII

D E C I D E

Respinge recursurile declarate de reclamantul A. și pârâta Agenția Națională de Locuințe împotriva Sentinței nr. 2572 din 13 octombrie 2015 a Curții de Apel București, secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, ca nefondate.

Definitivă.

WWW.JURI.RO