

ICCJ – Exercițarea cu exces de putere a dreptului de apreciere

Legislație relevantă:

Legea nr. 554/2004, art. 2 alin. (1) lit. n

Legea nr. 381/2002, art. 14

Potrivit dispozițiilor art. 14 din Legea nr. 381/2002: „Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor sesizează Guvernul, care, în funcție de calamitățile naturale, precum și de mărimea zonelor afectate, declară starea de calamitate naturală prin hotărâre”.

Din conținutul acestor dispoziții rezultă că Guvernul are un drept de apreciere asupra declarării stării de calamitate naturală care, însă, nu poate fi exercitat fără o prealabilă analiză a documentației înaintate de Ministerul Agriculturii cu referire la respectiva calamitate naturală.

Restituirea către Ministerul Agriculturii a sesizării făcute de acesta în temeiul art. 14 din Legea nr. 381/2002 – pentru analizarea oportunității iar nu pentru neîndeplinirea unor condiții de formă sau de fond – reprezintă un refuz nejustificat al Guvernului României de a analiza și de a dispune motivat asupra acestei sesizări și o exercitare de către acesta cu exces de putere a dreptului său de apreciere asupra declarării stării de calamitate, în sensul dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. „n” din Legea nr. 554/2004.

Decizia nr. 2785 din 5 iunie 2012

Notă: Legea nr. 381/2002 privind acordarea despăgubirilor în caz de calamități naturale în agricultură a fost abrogată de

Legea nr. 281/2010 pentru abrogarea unor reglementări din domeniul ajutorului de stat în agricultură și pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 14/2010 privind măsuri financiare pentru reglementarea ajutoarelor de stat acordate producătorilor agricoli, începând cu anul 2010, publicată în M. Of. nr. 888 din 30/12/2010.

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, reclamanta S.C. Omar & Lod SRL a solicitat, în contradictoriu cu pârâții Guvernul României și Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, anularea adresei 151200/11.03.2010 emise de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și obligarea pârâților la îndeplinirea obligațiilor legale în vederea emiterii Hotărârii de Guvern de declarare a stării de calamitate naturală a culturilor agricole pe raza județului Călărași, cu cheltuieli de judecată.

În motivarea acțiunii, se arată că societatea are ca obiect principal de activitate cultivarea cerealelor, porumbului și a altor plante, desfășurându-și activitatea pe raza județului Călărași unde deține exploatații agricole de peste 1 000 ha teren, iar în cursul anului 2009 a avut calamități la cultura de floarea-soarelui, orz, porumb de consum, porumb lot hibridare, grâu și rapiță suportând astfel un prejudiciu de 112. 569, caz în care a efectuat toată documentația necesară obținerii despăgubirilor pentru culturile calamitate, respectând obligațiile legale prevăzute de Legea 381/2002 și normele metodologice de aplicare a acesteia.

Prin întâmpinare, pârâtul Guvernul României, referitor la primul capăt al acțiunii a invocat în principal, excepția lipsei calității procesuale pasive întrucât nu este emitentul adresei atacate și nu are calitate procesuală activă, iar în subsidiar excepția inadmisibilității apreciind că actul contestat nu are caracterul unui act administrativ ci este doar o adresă de răspuns și în consecință, nu produce efecte juridice. În ceea ce privește cel de-al doilea capăt al

acțiunii a solicitat respingerea acestuia ca neîntemeiat, susținând și faptul că reclamanta nu a făcut dovada îndeplinirii procedurii prealabile prevăzută de art.7 din Legea 554/2004.

Pârâtul Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, prin întâmpinare, a invocat excepțiile inadmisibilității, prematurității, lipsei de obiect al celui de-al doilea capăt de cerere, tardivității și lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, iar pe fond a cerut respingerea acțiunii ca nefondată.

Prin sentința nr.3256 din 9 mai 2011, Curtea de Apel București – Secția a VIII – a Contencios Administrativ și Fiscal a admis excepția lipsei calității procesuale pasive, invocată de pârâtul Guvernul României, în raport cu primul capăt al acțiunii; a admis excepția inadmisibilității primului capăt al acțiunii, invocată de pârâtul MADR; a respins excepția inadmisibilității primului capăt al acțiunii invocată de pârâtul Guvernul României, ca fiind invocată de o persoană fără calitate procesuală pasivă, respingând celelalte excepții invocate de autoritățile publice pârâte, ca neîntemeiate.

Prin aceeași sentință, a respins capătul doi de acțiune, în raport cu pârâtul Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, ca neîntemeiat, a admis capătul doi de acțiune față de pârâtul Guvernul României, dispunând obligarea acestei autorități publice să analizeze sesizarea și documentația înaintată de pârâtul MADR cu adresa nr. 125128 din 30.09.2009 și potrivit art. 14 din Legea nr. 381/2002, în funcție de calamitățile naturale, precum și de mărimea zonei afectate, să aprecieze, motivat, cu privire la declararea sau nu a stării de calamitate naturală, sesizată de MADR.

Pentru a adopta această soluție, prima instanță a reținut, în esență, următoarele.

Cu privire la excepțiile invocate.

Referitor la excepția lipsei calității procesuale pasive invocată de Guvernul României în legătură cu primul capăt al cererii, prima instanță a reținut că între reclamantă și pârât nu există raporturi juridice cu privire la acest capăt de cerere, astfel că excepția nu poate fi primită.

Cu privire la excepția inadmisibilității primului capăt de cerere, respectiv a adresei nr.151200/09.03.2010, s-a reținut că acest document nu reprezintă un act administrativ, ci o notă cu îndrumări dată de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale către DADR Călărași, cu privire la poziția care trebuie adoptată în cadrul concilierilor solicitate de societățile agricole între care și reclamanta, în legătură cu declararea stării de calamitate și plata despăgubirilor pentru calamizarea culturilor agricole.

Cu privire la excepția inadmisibilității primului capăt al acțiunii formulată de pârâtul Guvernul României, prima instanță a reținut, în legătură cu acest capăt de cerere, că acest pârât nu are calitate procesuală pasivă.

Referitor la celelalte excepții: lipsei procedurii prealabile, prematurității și inadmisibilității invocate de autoritățile publice pârâte, de asemenea, prima instanță a reținut că nu pot fi primite în raport de obiectul celui de-al doilea capăt de cerere al acțiunii ce îl formează constatarea refuzului nejustificat al autorităților publice pârâte de a-și îndeplini obligațiile legale, cu consecința obligării acestora la îndeplinirea obligațiilor respective, în scopul declarării stării de calamitate și plății despăgubirilor convenite legal.

În ceea ce privește excepția lipsei calității procesuale pasive a Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, cu privire la capătul doi al acțiunii, prima instanță a reținut că acest minister are obligații concrete în faza premergătoare emiterii hotărârii de către guvern pentru declararea stării de

calamitate. În plus, acesta a sesizat Guvernul României, căruia i-a înaintat întreaga documentație necesară, în vederea aprecierii necesității emiterii hotărârii de declarare a stării de calamitate, cu privire la județul Călărași pentru anul 2009, ceea ce face ca, acest capăt de acțiune să fie neîntemeiat față de ministerul pârât, urmând să fie respins ca atare.

Totodată, s-a apreciat că nici excepția tardivității nu poate fi primită, câtă vreme invitația la conciliere datează din 09.03.2010, iar acțiunea a fost înregistrată pe rolul instanței în data de 29.04.2010.

Cu privire la fondul cauzei.

Referitor la solicitarea formulată de societatea comercială reclamantă prin capătul al doilea al acțiunii, față de Guvernul României, prima instanță a reținut, interpretând dispozițiile art. 14 din Legea nr. 381/2002, că Guvernul României, la sesizarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, va declara starea de calamitate naturală, după ce va aprecia, în funcție de calamitățile naturale, precum și de mărimea zonelor afectate, pe care le va analiza, din documentația înaintată de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, așa încât Guvernul are un drept de apreciere în ceea ce privește declararea stării de calamitate naturală printr-o hotărâre de Guvern.

În speță, prima instanță a reținut că nu rezultă că Guvernul României a analizat documentația înaintată de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și nici dacă și-a exercitat sau nu dreptul de apreciere în marja legală, adică, în funcție de calamitățile naturale și de mărimea zonelor afectate.

Or, refuzând să adopte o poziție motivată în legătură cu situația sesizată legal de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Guvernul României și-a exercitat dreptul de apreciere, cu exces de putere, ceea ce, în raport cu

prevederile generale ale Legii 554/2004 reprezintă un refuz nejustificat.

Așa fiind, se reține că Guvernul României printr-un exces de putere, nu și-a îndeplinit atribuțiile la care era obligat potrivit prevederilor generale ale Legii 381/2002.

Prima instanță a reținut, cu referire la pârâțul Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, că obligațiile concrete ce intrau în sarcina acestui minister au fost îndeplinite respectiv faza/etapa pregătitoare emiterii hotărârii de Guvern – prin înaintarea documentației referitoare la informarea privind efectele fenomenului de secetă și acordarea de despăgubiri producătorilor agricoli în baza Legii nr.381/2002, spre a fi introdusă pe agenda de lucru a următoarei ședințe de guvern.

Împotriva acestei sentințe a declarat recurs pârâțul Guvernul României pentru nelegalitate și netemeinicie, motivele de recurs invocate încadrându-se în dispozițiile art.304 pct.5 și 9 Cod procedură civilă.

În raport de dispozițiile art.305 pct.5 Cod procedură civilă se invocă încălcarea formelor de procedură prevăzute sub sancțiunea nulității de art.105 alin.2 Cod procedură civilă, respectiv nulitatea invocată constând în necomunicarea încheierii de amânare a pronunțării din data de 2.05.2011, menționată în practica sentinței civile nr.3256/9.05.2011 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ și fiscal.

Se arată că încheierea de amânare nu a fost comunicată recurentului fiind încălcate formele de procedură și principiile procesului civil al dreptului la apărare, a principiului egalității armelor, a contradictorialității și al procesului echitabil.

Aceasta deoarece părții trebui să i se dea posibilitatea cunoașterii mențiunilor făcute în încheierea de amânare a

pronunțării, întrucât pentru forma obiectului recursului declarat.

În raport de dispozițiile art.304 pct.9 Cod procedură civilă se invocă greșita aplicare a legii atât în ceea ce privește soluționarea excepțiilor inadmisibilității acțiunii și a tardivității acțiunii cât și în ceea ce privește soluționarea fondului cauzei.

În ceea ce privește soluționarea excepțiilor de fond invocate a inadmisibilității acțiunii pentru lipsa procedurii prealabile și excepția tardivității formulării acțiunii se arată că respingerea lor s-a făcut cu interpretarea și aplicarea greșită a dispozițiilor art.7,8,11(1) și (2) și 12 din Legea nr.554/2004.

Se arată că reclamanta-intimată nu a probat la dosar îndeplinirea procedurii prealabile conform dispozițiilor art.12 din Legea nr.554/2004, anterior sesizării instanței acțiunea fiind inadmisibilă pentru lipsa procedurii prealabile – condiție de admisibilitate a acțiunii formulate în baza art.1 din Legea nr.554/2004.

În ceea ce privește excepția tardivității formulării acțiunii recurenta arată că au fost înlăturate greșit dispozițiile art.11 alin.1 și 2 din Legea nr.554/2004 în raport de situația de fapt și data de la care a început să curgă termenul de sesizare a instanței. Se arată că în mod greșit prima instanță a reținut că data 9.03.2010 data concilierii corect fiind data înregistrării cererii la DADR Călărași 26.06.2010 .

Iar în raport de această dată, acțiunea în despăgubiri formulată la 29.04.2010 era tardiv formulată și trebuia respinsă ca atare.

Pe fondul cauzei recurenta critică ca nelegală soluția recurată prin care recurentul a fost obligat să analizeze sesizarea și documentația înaintă de pârâtul MADR cu adresa din 30.09.2009 și în baza art.14 din Legea nr.381/2001, în

funcție de calamitățile naturale să aprecieze, motivat, cu privire la declararea sau nu a stării de calamitate naturală.

Se arată că această soluție este nelegală atât sub aspectele aprecierii greșite în sensul existenței în cauză a unui refuz nejustificat de soluționare a unei cereri în sensul dispozițiilor art.2(1) lit."i" din Legea nr.554/2004, cât și sub aspectul îndeplinirii pe fond a dispozițiilor Legii nr.381/2002.

Se arată că în cauză nu a existat un refuz nejustificat de soluționare a cererii reclamantei-intimate de soluționare a sesizării comunicate Ministerului Agriculturii deoarece sesizarea trimisă nu îndeplinea condițiile prevăzute de art.14 din Legea nr.381/2002, fiind în fapt o informare restituită pentru analizarea oportunității prezentării unei noi informări, care nu s-a mai realizat.

Se arată că soluția pe fond este dată cu încălcarea dispozițiilor art.381/2002 și a Normelor metodologice de aplicare a Legii nr.381/2002 și a Normelor metodologice de aplicare a Legii nr.381/2002 aprobate prin Ordinul nr.419/2002 deoarece reclamanta-intimată nu a probat existența unui drept recunoscut de lege vătămat în sensul constatării definitive a pagubelor și a îndeplinirii cumulative a tuturor condițiilor pentru a fi îndeplinită la obținerea unei despăgubiri.

Se arată că prin soluția dispusă instanța de fond s-a substituit puterii executive în ceea ce privește acordarea unui drept și obligația impusă prin sentința recurată.

Se invocă practica judecătorească și se solicită admiterea recursului astfel cum a fost formulat depunându-se acte conform art.305 Cod procedură civilă.

La dosar intimatul –pârât Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale a formulat întâmpinare în care a solicitat admiterea recursului astfel cum a fost formulat.

Analizând recursul declarat, în raport de motivele invocate Curtea îl apreciază ca nefondat pentru următoarele considerente:

Motivul de recurs prevăzut de art.304 pct.5 Cod procedură civilă nu poate fi reținut în cauză nefiind încălcate formele de procedură prevăzute sub sancțiunea nulității de art.105 alin.2 Cod procedură civilă prin necomunicarea încheierii de omisiune a pronunțării din data de 2.XI.2011.

Încheierea de amânare a pronunțării s-a realizat în baza art.260(1) Cod procedură civilă face parte integrantă din sentință, iar sentința atacată a fost comunicată părților conform art.261(3) Cod procedură civilă. Nu poate fi reținută vătămarea invocată prin cererea de recurs deoarece recurentul nu s-a prezentat la termenul din data de 2.05.2011 și putea formula oricând, în cadrul termenului de recurs o cerere de comunicare a încheierii de dezbateri din data de 2.05.2011, aceasta în condițiile în care, prin întâmpinarea formulată în cauză a solicitat judecata în lipsă conform 242 alin.2 Cod procedură civilă.

Motivul de recurs prevăzut de art.304 pct.9 Cod procedură civilă privind greșita aplicare a Legii nr.554/2004 și a Legii nr.381/2002 nu este fondat.

În raport de aspectele de nelegalitate invocate, Curtea apreciază că soluția recurată este legală și temeinică atât în ceea ce privește soluțiile de respingere a excepțiilor invocate de recurent a inadmisibilității acțiunii pentru lipsa procedurii prealabile și excepția tardivității formulării acțiunii, cât și în ceea ce privește soluția de admitere în parte a acțiunii respectiv capătul nr.2 al cererii.

În ceea ce privește soluționarea excepției inadmisibilității acțiunii care constituie un aspect de nelegalitate invocat în recurs, Curtea apreciază că în mod corect această excepție a fost respinsă în cauză nefiind aplicabile dispozițiile

art.7(1) din Legea nr.554/2004 privind necesitatea îndeplinirii proceduri prealabile.

Instanța de fond a calificat corect obiectul acțiunii formulate, ca fiind contestare unui refuz nejustificat de rezolvare a unei cereri privind un drept recunoscut, în raport de dispozițiile Legii nr.381/2002 și pe cale de consecință în raport de această încadrare juridică dispozițiile art.2(2) din Legea nr.554/2004, în cauză nu sunt aplicabile dispozițiile art.7(1) din Legea nr.554/2004.

În ceea ce privește excepția tardivității formulării acțiunii, Curtea apreciază aplicarea și interpretarea corectă a dispozițiilor art.11 din Legea nr.554/2004 și aprecierea instanței de fond formularea în termen a acțiunii, respectiv 29.04.2010.

În cauză nu poate fi reținută susținerea din recurs, în sensul datei de la care începe să curgă termenele de prescripție și respectiv de decădere prevăzut de art.11 din Legea nr.554/2004, respectiv data înregistrării de despăgubiri la DADR Călărași – 26.06.2009. În cauză în mod corect s-a apreciat că termenul de 6 luni și respectiv de 1 an a început să curgă de la data concilierii din data de 9.03.2010, conciliere la care recurentul nu s-a prezentat și de la care este prezumat a exista refuzul nejustificat de soluționare a cererii în sensul dispozițiilor art.2(2) din Legea nr.554/2004, iar intimata-reclamantă fiind îndreptățită a formula acțiune pentru rezolvarea cererii privind drepturile sale pretins vătămăte prin poziția autorității recurente.

Soluționând corect excepțiile invocate, conform art.137(1) Cod procedură civilă în mod corect prima instanță a admis, în parte acțiunea –cap.nr.2 al cererii și a obligat recurentul-pârât să analizeze sesizarea înaintată de pârâtul – intimat cu adresa din 30.09.2009 și potrivit art.14 din Legea nr.381/2002, în funcție de calamitățile naturale precum și de mărimea zonei afectate, să aprecieze motivat, cu privire la

declararea sau nu a stării de calamitate naturală, sesizată de MADR.

Soluția dispusă este dată cu aplicarea corectă a legii, în mod corect prima instanță constatând îndeplinite condițiile existenței unui refuz nejustificat de soluționare a cererii în sensul dispozițiilor art.2(1) lit."i" din Legea nr.554/2004 coroborat cu dispozițiile art.2(2) din același act normativ.

Aceasta deoarece autoritatea recurentă, fiind legal sesizată de pârâțul-intimat Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale cu adresa nr.125128/30.09.2009 cu informarea privind efectele fenomenului de secetă și acordarea de despăgubiri și solicitarea de a fi introdusă spre analiză, a restituit nejustificat și nelegal informarea „în vederea analizării oportunității la data de 12 octombrie 2009 – fila 14 dosar recurs.

Această modalitate de soluționare reprezintă în concret un refuz nejustificat de soluționare a cererii, recurentul refuzând nejustificat să adopte o poziție motivată în legătură cu situația sesizată legal de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

În mod corect prima instanță a sancționat, prin soluția recurată modul în care recurentul și-a exercitat dreptul de apreciere cu exces de putere în sensul dispozițiilor art.2(1) lit."n" din Legea nr.554/2004.

Curtea nu va reține ca justificate apărările invocate în recurs privind nelegalitatea informării și substituirea autorității recurente privind dreptul său de apreciere.

Informarea din 30.09.2009 îndeplinea condițiile pentru a fi calificată ca fiind o sesizare în sensul dispozițiilor art.14 din Legea nr.381/2002, iar restituirea dispusă nelegal la 12 octombrie 2009 a fost pentru analizarea oportunității" și nu pentru neîndeplinirea unor condiții de formă sau de fond.

Refuzul nejustificat al recurentului de a soluționa motivat situația sesizată legal de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale s-a manifestat prin neprezentarea la conciliere și pentru faptul că a refuzat nejustificat să analizeze și să dispună motivat asupra solicitării formulate de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale de a declara sau nu stare de calamitate.

Nu se poate reține că prima instanță s-a substituit competențelor exclusive ale recurentului privind declararea stării de calamitate deoarece hotărârea recurată a dispus numai în limita controlului de legalitate, cenzurat fiind refuzul nejustificat al recurentului de a analiza și a aprecia motivat asupra sesizării (informării) din 30.09.2009 înaintată de pârâtul – intimat Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

Față de cele expuse mai sus, Curtea în baza art.312(1) și (2) Cod procedură civilă va respinge recursul ca nefondat menținând ca legală și temeinică sentința pronunțată de instanța de fond.