ICCJ – Exercitarea cu exces de putere a dreptului de apreciere

Legislaţie relevantă:

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

Legea nr. 381/2002, art. 14

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

Din conţinutul acestor dispoziţii 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 documentaţiei 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 oportunităţii iar nu pentru neîndeplinirea unor condiţii 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 dispoziţiilor 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 calamităţi 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 Ordonanţei 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 Curţii de Apel București – Secţia a VIII-a contencios administrativ și fiscal,reclamanta S.C. Omar & Lod SRL a solicitat, în contradictoriu cu pârâţii Guvernul României și Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, anularea adresei 151200/11.03.2010 emise de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și obligarea pârâţilor la îndeplinirea obligaţiilor legale în vederea emiterii Hotărârii de Guvern de declarare a stării de calamitate naturală a culturilor agricole pe raza judeţului Călărași, cu cheltuieli de judecată.

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

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

acţiunii a solicitat respingerea acestuia ca neîntemeiat, susţinând 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 excepţiile inadmisibilităţii,prematurităţii, lipsei de obiect al celui de-al doilea capăt de cerere, tardivităţii și lipsei calităţii procesuale pasive a pârâtului Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, iar pe fond a cerut respingerea acţiunii ca nefondată.

Prin sentinţa nr.3256 din 9 mai 2011, Curtea de Apel București – Secţia a VIII – a Contencios Administrativ și Fiscal a admis excepţia lipsei calităţii procesuale pasive, invocată de pârâtul Guvernul României, în raport cu primul capăt al acţiunii; a admis excepţia inadmisibilităţii primului capăt al acţiunii, invocată de pârâtul MADR; a respins excepţia inadmisibilităţii primului capăt al acţiunii invocată de pârâtulGuvernul României, ca fiind invocată de o persoană fără calitate procesuală pasivă, respingând celelalte excepţii invocate de autorităţile publice pârâte, ca neîntemeiate.

Prin aceeași sentinţă, a respins capătul doi de acţiune, în raport cu pârâtul Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, ca neîntemeiat, a admis capătul doi de acţiune faţă de pârâtul Guvernul României, dispunând obligarea acestei autorităţi publice să analizeze sesizarea și documentaţia înaintată de pârâtul MADR cu adresa nr. 125128 din 30.09.2009 și potrivit art. 14 din Legea nr. 381/2002, în funcţie de calamităţile 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 soluţie, prima instanţă a reţinut, în esenţă, următoarele.

Cu privire la excepţiile invocate.

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

Cu privire la excepţia inadmisibilităţii primului capăt de cerere, respectiv a adresei nr.151200/09.03.2010, s-a reţinut 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 poziţia care trebuie adoptată în cadrul concilierilor solicitate de societăţile agricole între care și reclamanta, în legătură cu declararea stării de calamitate și plata despăgubirilor pentru calamizarea culturilor agricole.

Cu privire la excepţia inadmisibilităţii primului capăt al acţiunii formulată de pârâtul Guvernul României, prima instanţă a reţinut, în legătură cu acest capăt de cerere, că acest pârât nu are calitate procesuală pasivă.

Referitor la celelalte excepţii: lipsei procedurii prealabile, prematurităţii și inadmisibilităţii invocate de autorităţile publice pârâte, de asemenea, prima instanţă a reţinut că nu pot fi primite în raport de obiectul celui de-al doilea capăt de cerere al acţiunii ce îl formează constatarea refuzului nejustificat al autorităţilor publice pârâte de a-și îndeplini obligaţiile legale, cu consecinţa obligării acestora la îndeplinirea obligaţiilor respective, în scopul declarării stării de calamitate și plăţii despăgubirilor cuvenite legal.

În ceea ce privește excepţia lipsei calităţii procesuale pasive a Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, cu privire la capătul doi al acţiunii, prima instanţă a reţinut că acest minister are obligaţii 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 documentaţie necesară, în vederea aprecierii necesităţii emiterii hotărârii de declarare a stării de calamitate, cu privire la judeţul Călăraşi pentru anul 2009, ceea ce face ca, acest capăt de acţiune să fie neîntemeiat faţă de ministerul pârât, urmând să fie respins ca atare.

Totodată, s-a apreciat că nici excepţia tardivităţii nu poate fi primită, câtă vreme invitaţia la conciliere datează din 09.03.2010, iar acţiunea a fost înregistrată pe rolul instanţei în data de 29.04.2010.

Cu privire la fondul cauzei.

Referitor la solicitarea formulată de societatea comercială reclamantă prin capătul al doilea al acţiunii,faţă de Guvernul României, prima instanţă a reţinut, interpretând dispoziţiile 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 funcţie de calamităţile naturale, precum și de mărimea zonelor afectate, pe care le va analiza, din documentaţia 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 speţă, prima instanţă a reţinut că nu rezultă că Guvernul României a analizat documentaţia înaintată de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și nici dacă și-a exercitat sau nu dreptul de apreciere în marja legală, adică, în funcţie de calamităţile naturale și de mărimea zonelor afectate.

Or, refuzând să adopte o poziţie motivată în legătură cu situaţia 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 reţine că Guvernul României printr-un exces de putere, nu și-a îndeplinit atribuţiile la care era obligat potrivit prevederilor generale ale Legii 381/2002.

Prima instanţă a reţinut, cu referire la pârâtul Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, că obligaţiile concrete ce intrau în sarcina acestui minister au fost îndeplinite respectiv faza/etapa pregătitoare emiterii hotărârii de Guvern – prin înaintarea documentaţiei 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 ședinţe de guvern.

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

În raport de dispoziţiile art.305 pct.5 Cod procedură civilă se invocă încălcarea formelor de procedură prevăzute sub sancţiunea nulităţii de art.105 alin.2 Cod procedură civilă, respectiv nulitatea invocată constând în necomunicarea încheierii de amânare a pronunţării din data de 2.05.2011, menţionată în practicaua sentinţei civile nr.3256/9.05.2011 pronunţată de Curtea de Apel București – Secţia 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 egalităţii armelor, a contradictorialităţii și al procesului echitabil.

Aceasta deoarece părţii trebui să i se dea posibilitatea cunoașterii menţiunilor făcute în încheierea de amânare a

pronunţării, întrucât pentru forma obiectului recursului declarat.

În raport de dispoziţiile art.304 pct.9 Cod procedură civilă se invocă greșita aplicare a legii atât în ceea ce privește soluţionarea excepţiilor inadmisibilităţii acţiunii și a tardivităţii acţiunii cât și în ceea ce privește soluţionarea fondului cauzei.

În ceea ce privește soluţionarea excepţiilor de fond invocate a inadmisibilităţii acţiunii pentru lipsa procedurii prealabile și excepţia tardivităţii formulării acţiunii se arată că respingerea lor s-a făcut cu interpretarea și aplicarea greșită a dispoziţiilor 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 dispoziţiilor art.12 din Legea nr.554/2004, anterior sesizării instanţei acţiunea fiind inadmisibilă pentru lipsa procedurii prealabile – condiţie de admisibilitate a acţiunii formulate în baza art.1 din Legea nr.554/2004.

În ceea ce privește excepţia tardivităţii formulării acţiunii recurenta arată că au fost înlăturate greșit dispoziţiile art.11 alin.1 și 2 din Legea nr.554/2004 în raport de situaţia de fapt și data de la care a început să curgă termenul de sesizare a instanţei. Se arată că în mod greșit prima instanţă a reţinut că data 9.03.2010 data concilierii corect fiind data înregistrării cererii la DADR Călărași 26.06.2010 .

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

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

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

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

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

Se arată că soluţia pe fond este dată cu încălcarea dispoziţiilor 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 existenţa unui drept recunoscut de lege vătămat în sensul constatării definitive a pagubelor și a îndeplinirii cumulative a tuturor condiţiilor pentru a fi îndeplinită la obţinerea unei despăgubiri.

Se arată că prin soluţia dispusă instanţa de fond s-a substituit puterii executive în ceea ce privește acordarea unui drept și obligaţia impusă prin sentinţa 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 reţinut în cauză nefiind încălcate formele de procedură prevăzute sub sancţiunea nulităţii de art.105 alin.2 Cod procedură civilă prin necomunicarea încheierii de omisiune a pronunţării din data de 2.XI.2011.

Încheierea de amânare a pronunţării s-a realizat în baza art.260(1) Cod procedură civilă face parte integrantă din sentinţă, iar sentinţa atacată a fost comunicată părţilor conform art.261(3) Cod procedură civilă. Nu poate fi reţinută 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 condiţiile 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 soluţia recurată este legală și temeinică atât în ceea ce privește soluţiile de respingere a excepţiilor invocate de recurent a inadmisibilităţii acţiunii pentru lipsa procedurii prealabile și excepţia tardivităţii formulării acţiunii, cât și în ceea ce privește soluţia de admitere în parte a acţiunii respectiv capătul nr.2 al cererii.

În ceea ce privește soluţionarea excepţiei inadmisibilităţii acţiunii care constituie un aspect de nelegalitate invocat în recurs, Curtea apreciază că în mod corect această excepţie a fost respinsă în cauză nefiind aplicabile dispoziţiile

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

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

În ceea ce privește excepţia tardivităţii formulării acţiunii, Curtea apreciază aplicarea și interpretarea corectă a dispoziţiilor art.11 din Legea nr.554/2004 și aprecierea instanţei de fond formularea în termen a acţiunii, respectiv 29.04.2010.

În cauză nu poate fi reţinută susţinerea din recurs, în sensul datei de la care începe să curgă termenele de prescripţie 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 soluţionare a cererii în sensul dispoziţiilor art.2(2) din Legea nr.554/2004, iar intimata-reclamantă fiind îndreptăţită a formula acţiune pentru rezolvarea cererii privind drepturile sale pretins vătămate prin poziţia autorităţii recurente.

Soluţionând corect excepţiile invocate, conform art.137(1) Cod procedură civilă în mod corect prima instanţă a admis, în parte acţiunea –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 funcţie de calamităţile naturale precum și de mărimea zonei afectate, să aprecieze motivat, cu privire la

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

Soluţia dispusă este dată cu aplicarea corectă a legii, în mod corect prima instanţă constatând îndeplinite condiţiile existenţei unui refuz nejustificat de soluţionare a cererii în sensul dispoziţiilor art.2(1) li.”i” din Legea nr.554/2004 coroborat cu dispoziţiile art.2(2) din același act normativ.

Aceasta deoarece autoritatea recurentă, fiind legal sesizată de pârâtul-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 oportunităţii la data de 12 octombrie 2009 – fila 14 dosar recurs.

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

În mod corect prima instanţă a sancţionat, prin soluţia recurată modul în care recurentul și-a exercitat dreptul de apreciere cu exces de putere în sensul dispoziţiilor art.2(1) lit.”n” din Legea nr.554/2004.

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

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

Refuzul nejustificat al recurentului de a soluţiona motivat situaţia 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 reţine că prima instanţă s-a substituit competenţelor 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.

Faţă de cele expuse mai sus, Curtea în baza art.312(1) și (2) Cod procedură civilă va respinge recursul ca nefondat menţinând ca legală și temeinică sentinţa pronunţată de instanţa de fond.