

ICCJ – Verificarea și evaluarea cererilor de finanțare după momentul emiterii notificării de selectare a proiectului. Nelegalitate

Legislație relevantă:

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

În lumina principiului securității raporturilor juridice, reevaluarea unor proiecte finanțate prin SAPARD sau FEADR se poate face numai dacă există suspiciuni de fraudă, ce trebuie să fie constatată, fie de organele interne, fie de organismul comunitar, OLAF.

Verificarea ulterioară de către APDRP a cererii de finanțare, sub aspectul aceluiași condiții, în raport cu o versiune a Ghidului solicitantului care nu era în vigoare la data depunerii cererii este nelegală, întrucât încalcă principiul neretroactivității legii civile și întrunește elementele unei executări abuzive a dreptului de apreciere, în sensul art.2 alin.1 lit.n) din Legea nr.554/2004.

Decizia nr. 1012 din 27 februarie 2014

Prin cererea adresată Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, reclamantul N.D.V.M. P.F. a chemat în judecată Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (A.P.D.R.P.) și a contestat Decizia Comisiei de Contestații comunicată prin Notificarea cererilor de finanțare eligibile neselectate pentru finanțare nr.1730 din 7.05.2011,

Raportul de selecție în vederea finanțării din 2.05.2012.

1. Soluția instanței de fond

Prin Sentința nr.1041 din 9.11.2012 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal a fost admisă acțiunea reclamantului, a fost anulată Notificarea nr.4617 din 15.03.2012, raportul de evaluare rectificat din 15.03.2012 referitor la reclamant și Decizia Comisiei de contestații nr.2342 din 8.06.2012, a fost obligată pârâta la plata sumei de 100 lei, cheltuieli de judecată către reclamant.

Pentru a motiva soluția instanței de fond s-a reținut că potrivit Notificării nr.4295 din 9.12.2011, reclamantul a fost înștiințat că a fost punctat proiectul său la criteriul S4 cu 20 de puncte, fiind considerat ca făcând parte dintr-o forma asociativă, recunoscută conform legislației în vigoare.

Din fișa de conformitate, punct 12.1 rezultă că reclamantul a depus în documentația de accesare, care a fost verificată și s-a emis notificarea nr.4295/2011, mai sus arătata, actele cerute în ghidul solicitantului pentru a fi recunoscut ca membru într-o formă asociativă. Astfel, din probele dosarului rezulta ca reclamantul a depus adeverința de membru în Cooperativa agricolă M., nr.79 din 22.06.2011, cerere-adeziune din 22.06.11, certificat de înregistrare Cooperativa agricolă M., statut și act constitutiv Cooperativa Agricolă. Aceste acte au fost verificate de pârâtă și considerate suficiente pentru acordarea punctajului de 20 la criteriul S4, conform notificării nr.4295 din 09.12.2011. În plus, în considerarea eligibilității cererii sale, prin notificarea nr.670 din 07.02.12, reclamantul a fost înștiințat să se prezinte în vederea semnării contractului de finanțare.

S-a susținut, de către instanța de fond că atât Notificarea nr.4295 din 09.12.11, cât și Notificarea nr.670 din 07.02.2012 au caracterul unor acte administrative, au intrat în circuitul civil prin comunicarea lor către reclamant și în consecință,

sunt supuse principiului irevocabilității actelor administrative și ca prin manifestarea unilaterală de voință a pârâtei, în sensul contrar, aceste acte administrative nu mai pot fi revocate.

În considerarea acestui principiu, actele administrative rectificative contestate de reclamant: notificarea solicitantului privind modificarea punctajului aferent criteriilor de selecție nr.4617 din 15.03.2012-raportul de evaluare rectificat din data de 31.01.2012, notificările cererilor de finanțare eligibile neselectate pentru finanțare cu nr.1730 din 07.05.2011-raport de selecție în vederea finanțării din 02.05.2012 și decizia comisiei de contestații materializată în raportul final pentru Măsura 112, sesiunea 1 iulie 2011, publicat pe site-ul agenției la 03.05.2012 nu pot fi apreciate ca valabile.

Instanța de fond a apreciat ca reevaluarea unor proiecte se face numai dacă există suspiciuni de fraudă, deoarece prevalează principiul securității raporturilor juridice. Frauda este un argument important și serios în justificarea reevaluării și trebuia constatată, fie de organele interne, fie de organismul comunitar, OLAF. Or, în speță, nici un organism nu a stabilit că reclamantul a fraudat la criteriul S4, dimpotrivă pârâta a fost lipsită de consecvență în motivarea rectificării punctajului și în respingerea contestației, când justificările sunt diferite.

Nota internă nr.3570 din 14.02.2012 este dată pentru o abordare unitară a criteriului de selecție S4, dar s-a considerat că aplicarea ei reclamantului este retroactivă, după ce acestuia i s-a notificat la data de 09.12.11 eligibilitatea și acordarea punctajului de 20 la criteriul S4.

Această notă internă nu constată fraude, însă interpretarea dată de către pârâtă, prin notificarea solicitantului privind modificarea punctajului aferent criteriilor de selecție nr.4617 din 15.03.2012 este incorectă.

Astfel, nota internă arată că trebuie să se verifice documentele depuse de solicitant, dar verificarea trebuie realizată conform ghidului valabil la momentul iulie 2011, nu a unui alt ghid din noiembrie 2011 ale cărui cerințe reclamantul nu mai putea să le îndeplinească. Condițiile de accesare și eligibilitatea se verifică la momentul depunerii proiectului (a cererii de accesare și a dosarului) în funcție de criteriile în vigoare la acel moment, care erau previzibile și accesibile reclamantului și față de care acesta a putut să-și conformeze conduita. Aplicarea cerințelor unui ghid ulterior, pentru documente pe care reclamantul le-a depus conform ghidului din iulie 2011 nu este legală.

S-a arătat că reclamantul a depus adeverința de membru în Cooperativa agricolă M. nr.79 din 22.06.2011, cerere-adeziune din 22.06.11, certificat de înregistrare Cooperativa agricolă M., statut și act constitutiv Cooperativa Agricolă M.

Cu toate acestea prin notificarea solicitantului privind modificarea punctajului aferent criteriilor de selecție nr.4617 din 15.03.2012 , pârâta a apreciat că reclamantul nu respectă Ghidul solicitantului, deoarece nu a depus document care atesta că este înregistrat într-o formă asociativă în domeniul proiectului inclusiv act constitutiv, cererea de aderare vizată de consiliul de administrație și aprobată de adunarea generală și declararea expresă a recunoașterii actului constitutiv.

Din cuprinsul ghidului solicitantului pct.12.1 rezultă că i se cere solicitantului document care atestă că este înregistrat într-o formă asociativă în domeniul proiectului emis de cooperativa agricolă însoțit de documentul de înființare a acestora inclusiv act constitutiv, iar instanța de fond a reținut că reclamantul a depus adeverințe, aderare, certificat de înregistrare al cooperativei agricole și statutul și actul constitutiv, ultimele două depuse de pârâtă din dosarul de accesare al reclamantului, la cererea instanței.

În consecință, suplimentarea de către pârâtă a cerințelor în afara solicitărilor din ghidul valabil în sesiunea iulie 2011 nu a fost apreciată ca legală de către instanța, ca de altfel, nici aplicarea cerințelor unui ghid din noiembrie 2011, neprevizibil și neaccesibil reclamantului la momentul depunerii proiectului sau.

Mai mult, prin Decizia comisiei de contestații nr.2342 din 08.06.2012, pârâta a susținut alte motive ale rectificării punctajului, cauzate de suspiciuni privind componența consiliului de administrație și semnăturile acestora. Or, pârâta nu poate să vină cu argumente noi față de cele arătate în notificarea de rectificare a punctajului și nu poate să schimbe de fiecare dată argumentația, într-o procedura de plângere prealabilă, neputând decât să lămurească argumentele care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat, fără să schimbe justificarea emiterii acestuia.

De asemenea, instanța a reținut ca atât prin nota internă, cât și prin ghidul solicitantului valabil în iulie 2011, pârâta nu are competențe să analizeze semnături și să se bazeze pe suspiciuni proprii, ci trebuie să verifice documente, iar reclamantul a depus adeziunea și adeverința de membru, cooperativa agricolă are act constitutiv și statut, precum și certificat de înregistrare, deci sunt documente care să îi certifice existența juridică legală.

2. Călea de atac exercitată

Împotriva acestei sentințe a declarat recurs pârâta și a solicitat admiterea recursului, reținerea cauzei spre rejudecare și modificarea în tot a sentinței, în sensul respingerii acțiunii ca neîntemeiată și menținerea actelor administrative anulate prin sentința recurată ca fiind legală și temeinică.

În motivele de recurs s-a arătat că hotărârea este netemeinică și nelegală, fiind pronunțată cu nerespectarea dispozițiilor

legale incidente speței și cu interpretarea eronată a probatoriului administrat în cauză, motiv de recurs prevăzut de art.304 pct.9 C.pr.civ., dar s-a solicitat și constatarea incidenței art.304¹ C.pr.civ. pentru că instanța de fond nu s-a pronunțat asupra tuturor mijloacelor de apărare invocate și nici asupra actelor doveditoare depuse de recurentă la dosarul cauzei.

Recurenta a prezentat situația de fapt și a arătat că reclamantul a depus cererea de finanțare aferentă Proiectului „Instalarea tânărului fermier N.V.M. pentru prima dată ca șef de exploatație horticola în localitatea Bratovoești”.

La 7.02.2012 s-a emis Notificare solicitantului privind selectarea cererii de finanțare și semnarea contractului de finanțare nr.670 prin care i s-a comunicat reclamantului că proiectul propus este eligibil și urma să fie încheiat contractul de finanțare.

În urma reverificării cererilor de finanțare, recurenta a emis Notificarea nr.4617 din 15.03.2012 prin care se aducea la cunoștință reclamantului că proiectul este eligibil fiind punctat cu 15 puncte.

Reverificarea a fost justificată din măsura dispusă de OGDR AM – PNDR din cadrul M.A.D.R. de a fi reverificate proiectele depuse în cadrul Măsurii 112, sesiunea iulie 2011 în privința criteriului de selecție S4 raportat la documentația anexată la cererea de finanțare.

În urma reverificării s-a constatat neîndeplinirea de către reclamant a criteriului de selecție S4 pentru că nu are cerere de aderare avizată de Consiliul de administrație și aprobată de adunarea generală și declararea expresă a recunoașterii actului constitutiv, iar cererea de aderare la Cooperativa Agricolă AGRAR nu era avizată de Consiliul de administrație, ci numai de președintele Cooperativei agricole.

Cu privire la succesiunea depunerii documentelor necesare de către reclamant în susținerea cererii de finanțare, s-a precizat că recurenta nu a putut lua în considerare documente care au fost depuse ca anexe la contestarea unei decizii deja luate și care nu au fost anexate inițial cererii de finanțare.

S-a arătat și că în urma reevaluării efectuate s-a constatat că doi dintre membrii Consiliului de administrație au același nume și același domiciliu, deși în art.29 alin.(3) din Legea nr.566/2004 există o interdicție privind componența Consiliului de administrație și că adeverința eliberată pentru a atesta apartenența reclamantului de Cooperativa Agricolă M. este anterioară cererii sale de aderare la această formă asociativă.

Au fost invocate prevederile Ordinului nr.28 din 31.01.2011 emis de Ministrul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, respectiv art.6 alin. (3), (4) și (7), care dau posibilitatea reverificărilor când se constată erori, neconcordanțe sau aspecte care necesită clarificări sau reverificări privind statutul, punctajul sau alte elemente relevante, astfel că se apreciază că în mod eronat instanța de fond a considerat că nu se poate face reverificarea și evaluarea cererilor de finanțare după momentul emiterii notificării de selectare a proiectului în vederea încheierii contractului de finanțare, ci se poate face oricând reevaluarea și reverificarea până la momentul încheierii contractului de finanțare.

Mai mult, în art.11 alin. (3) din Contractul de finanțare – Anexa 1, este prevăzută posibilitatea încetării valabilității contractului în cazul în care autoritatea contractantă constată că cele declarate de beneficiar sunt neadevărate/ false/ incomplete/ expirate/ nu corespunde realității.

S-a solicitat admiterea recursului, modificarea în tot a sentinței atacate în sensul constatării acțiunii reclamantului ca neîntemeiată.

3. Soluția instanței de recurs

După examinarea motivelor de recurs, a dispozițiilor legale incidente în cauză, Înalta Curte va respinge recursul declarat pentru următoarele considerente:

Instanța de fond a fost investită cu acțiune în anularea actelor întocmite de A.P.D.R.P. prin care a fost modificat punctajul aferent criteriului de selecție S4 în cadrul cererii de finanțare formulată de reclamantul Nicolăescu Virgil Marius P.F.

Inițial, prin Notificarea nr.4295 din 9.12.2011, reclamantului i s-a comunicat că cererea sa de finanțare pentru Măsura 112 depusă la A.P.D.R.P. – Oficiul Județean Dolj este eligibilă și a fost punctată cu 20 de puncte pentru criteriul S4 (solicitantul face parte dintr-o formă asociativă recunoscută conform legislației în vigoare), iar prin Notificarea nr.670 din 7.02.2012 a fost invitat, după aprobarea cererii de finanțare, pentru semnarea contractului de finanțare.

Ulterior, reclamantului i-a fost expediată Notificarea nr.4617 din 15.03.2012 prin care i-a fost comunicat faptul că proiectul a fost declarat eligibil, dar punctajul acordat pentru criteriul S4 a fost 0 puncte.

Instanța de fond a anulat ultima notificare pornind de la faptul că reevaluarea se poate face numai dacă există suspiciuni de fraudă, or, nu s-a stabilit că reclamantul a fraudat criteriul S4.

Criticile recurente privind posibilitatea efectuării reverificărilor sunt fondate.

Conform prevederilor art.6 alin.7 din Ordinul nr.28 din 31.01.2011 emis de M.A.D.R. „Dacă în urma verificării la nivelul D.G.D.R. – AM PNDR, prin Secretariatul Comitetului de Selecție a raportului de evaluare și a analizei situației centralizatoare a rezultatelor verificării prin eșantion la

nivel central al Agenției pentru Plăți și Dezvoltare Rurală și Pescuit sau D.S.P.P.D.R. se constată erori, neconcordanțe sau aspecte care necesită clarificări sau reverificări privind statutul, punctajul sau alte elemente relevante privind proiecte incluse în raportul de evaluare, la solicitarea directorului general al AM PNDR, APDRP/ DSPPDR va comunica, în scris, după caz, clarificările, corecțiile sau rezultatele reverificărilor care se impun, precum și documentele justificative aferente”.

Acest text este cel care dă posibilitatea efectuării de reverificări, în principiu, dar dacă se face dovada existenței unor erori, neconcordanțe sau aspecte care necesită clarificări ori, în cauză, s-a constatat că nu s-a făcut dovada unor asemenea elemente care să justifice reverificarea.

Însă, criticile recurente privind incidența art.304 pct.9 și 304¹ C.pr.civ. sunt nefondate.

Instanța de fond a apreciat că aplicarea Notei interne nr.3570 din 14.02.2012, ce a fost dată pentru abordare unitară a criteriului de selecție S4, în cazul reclamantului ar fi retroactivă.

În motivele de recurs nu au fost făcute referiri la această problemă a documentelor cerute pentru a face dovada îndeplinirii criteriului S4, care, susține instanța de fond, ar fi fost diferite în varianta Ghidului solicitantului din iulie 2011, când a fost depusă cererea reclamantului de finanțare și varianta din noiembrie 2011, ce a fost avută în vedere de autoritatea recurentă pentru a justifica reducerea punctajului pentru criteriul S4, în urma reverificării, ceea ce ar duce la o aplicare retroactivă a Ghidului în varianta noiembrie 2011.

Referitor la aceste documente trebuie precizat că, în cazul reclamantului, nu sunt dovedite susținerile din recurs potrivit cărora adeverința eliberată pentru a atesta

apartenența acestuia la Cooperativa Agricolă M. este anterioară cererii sale de adresare la această formă asociativă.

La dosarul de fond a fost depusă cererea-adeziune la Cooperativa Agricolă M. formulată de reclamant la 22.06.2011, semnată de membrii Consiliului de administrație și de Președintele Cooperativei, iar adeverința care atesta că reclamantul este membru al acestei Cooperative are nr.79 din 22.06.2011, astfel că nu se poate spune că adeverința este anterioară cererii de adeziune, ambele fiind datate 22.06.2011.

Susținerile recurente legate de unele „semnături” pe cererile de adeziune sau o posibilă legătură de rudenie, deoarece s-a constatat că două persoane din consiliul de administrație poartă același nume de familie, nu sunt probate cu documente și, de aceea, nu pot justifica reducerea punctajului la criteriul S4.

Pe lângă toate aceste argumente, trebuie precizat și faptul că la nivelul secției de contencios administrativ a Înaltei Curți, pentru că s-a constatat existența unei practici neunitare în soluționarea litigiilor cu același obiect, a fost adoptată o soluție de principiu pentru unificarea soluțiilor contradictorii și s-a stabilit că „verificarea ulterioară de către APDRP a cererii de finanțare, sub aspectul aceluiași condiții, în raport cu o versiune a Ghidului solicitantului care nu era în vigoare la data depunerii cererii este nelegală, întrucât încalcă principiul neretroactivității legii civile și întrunește elementele unei executări abuzive a dreptului de apreciere, în sensul art.2 alin.(1) lit. n) din Legea nr.554/2004”.

Pentru a fi respectat principiul dreptului la un proces echitabil, principiu consacrat de art.6 din CEDO, se impune pronunțarea soluției în raport de soluția de principiu adoptată pentru că, așa cum CEDO a statuat că, între alte

spețe și *cauza Beian*, deși divergențele de jurisprudență constituie, prin natura lor, consecințe inerente oricărui sistem juridic care se bazează pe jurisdicții de fond, rolul unei jurisdicții supreme este exact acela de a regla aceste contradicții de jurisprudență și să nu devină ea însăși o sursă de insecuritate juridică, întrucât persistența în timp a unei practici judecătorești neunitare este în sine contrară principiului securității raporturilor juridice, principiu consacrat de Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

De aceea, în baza art.312 C.pr.civ. raportat la art.20 din Legea nr.554/2004, a fost respins recursul declarat de A.P.D.R.P., ca nefondat.