ICCJ – Reverificarea şi evaluarea cererilor de finanţare după momentul emiterii notificării de selectare a proiectului. Nelegalitate

Legislaţie relevantă:

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

În lumina principiului securităţii raporturilor juridice, reevaluarea unor proiecte finanţate 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 finanţare, sub aspectul aceloraşi condiţii, în raport cu o versiune a Ghidului solicitantului care nu era în vigoare la data depunerii cererii este nelegală, întrucât încalcă principiul neretroactivităţii legii civile şi întruneşte 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 Curţii de Apel Craiova, Secţia contencios administrativ şi fiscal, reclamantul N.D.V.M. P.F. a chemat în judecată Agenţia de Plăţi pentru Dezvoltare Rurală şi Pescuit (A.P.D.R.P.) şi a contestat Decizia Comisiei de Contestaţii comunicată prin Notificarea cererilor de finanţare eligibile neselectate pentru finanţare nr.1730 din 7.05.2011,

Raportul de selecţie în vederea finanţării din 2.05.2012.

1. Soluţia instanţei de fond

Prin Sentinţa nr.1041 din 9.11.2012 a Curţii de Apel Craiova, Secţia contencios administrativ şi fiscal a fost admisă acţiunea reclamantului, a fost anulată Notificarea nr.4617 din 15.03.2012, raportul de evaluare rectificat din 15.03.2012 referitor la reclamant şi Decizia Comisiei de contestaţii nr.2342 din 8.06.2012, a fost obligată pârâta la plata sumei de 100 lei, cheltuieli de judecată către reclamant.

Pentru a motiva soluţia instanţei de fond s-a reţinut că potrivit Notificării nr.4295 din 9.12.2011, reclamantul a fost înştiinţat că a fost punctat proiectul său la criteriul S4 cu 20 de puncte, fiind considerat ca făcând parte dintr-o forma asociativa, recunoscută conform legislaţiei în vigoare.

Din fişa de conformitate, punct 12.1 rezultă că reclamantul a depus în documentaţia de accesare, care a fost verificată şi 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 adeverinţa 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 si act constitutiv Cooperativa Agricolă. Aceste acte au fost verificate de pârâtă şi considerate suficiente pentru acordarea punctajului de 20 la criteriul S4, conform notificării nr.4295 din 09.12.2011. În plus, în considerarea eligibilităţii cererii sale, prin notificarea nr.670 din 07.02.12, reclamantul a fost înştiinţat să se prezinte în vederea semnării contractului de finanţare.

S-a susţinut, de către instanţa de fond că atât Notificarea nr.4295 din 09.12.11, cât şi Notificarea nr.670 din 07.02.2012 au caracterul unor acte administrative, au intrat în circuitul civil prin comunicarea lor către reclamant şi în consecinţă,

sunt supuse principiului irevocabilităţii actelor administrative şi ca prin manifestarea unilaterala de voinţa a pârâtei, in 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 selecţie nr.4617 din 15.03.2012-raportul de evaluare rectificat din data de 31.01.2012, notificările cererilor de finanţare eligibile neselectate pentru finanţare cu nr.1730 din 07.05.2011-raport de selecţie în vederea finanţării din 02.05.2012 şi decizia comisiei de contestaţii materializată în raportul final pentru Măsura 112, sesiunea 1 iulie 2011, publicat pe site-ul agenţiei la 03.05.2012 nu pot fi apreciate ca valabile.

Instanţa de fond a apreciat ca reevaluarea unor proiecte se face numai daca există suspiciuni de frauda, deoarece prevalează principiul securităţii raporturilor juridice. Frauda este un argument important şi serios în justificarea reevaluării şi trebuia constatata, fie de organele interne, fie de organismul comunitar, OLAF. Or, în speţă, nici un organism nu a stabilit că reclamantul a fraudat la criteriul S4, dimpotrivă pârâta a fost lipsită de consecvenţă în motivarea rectificării punctajului şi în respingerea contestaţiei, când justificările sunt diferite.

Nota internă nr.3570 din 14.02.2012 este dată pentru o abordare unitara a criteriului de selecţie 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 şi acordarea punctajului de 20 la criteriul S4.

Aceasta notă internă nu constata fraude, însă interpretarea dată de către pârâtă, prin notificarea solicitantului privind modificarea punctajului aferent criteriilor de selecţie 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 cerinţe reclamantul nu mai putea să le îndeplinească. Condiţiile de accesare şi eligibilitatea se verifică la momentul depunerii proiectului (a cererii de accesare si a dosarului) în funcţie de criteriile în vigoare la acel moment, care erau previzibile şi accesibile reclamantului şi faţă de care acesta a putut să-şi conformeze conduita. Aplicarea cerinţelor 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 adeverinţa 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 şi act constitutiv Cooperativa Agricolă M.

Cu toate acestea prin notificarea solicitantului privind modificarea punctajului aferent criteriilor de selecţie 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 administraţie şi aprobată de adunarea generală şi declararea expresă a recunoaşterii 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 însoţit de documentul de înfiinţare a acestora inclusiv act constitutiv, iar instanţa de fond a reţinut că reclamantul a depus adeverinţe, aderare, certificat de înregistrare al cooperativei agricole si statutul si actul constitutiv, ultimele două depuse de pârâtă din dosarul de accesare al reclamantului, la cererea instanţei.

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

Mai mult, prin Decizia comisiei de contestaţii nr.2342 din 08.06.2012, pârâta a susţinut alte motive ale rectificării punctajului, cauzate de suspiciuni privind componenţa consiliului de administraţie si semnăturile acestora. Or, pârâta nu poate să vină cu argumente noi faţă de cele arătate în notificarea de rectificare a punctajului şi nu poate să schimbe de fiecare dată argumentaţia, într-o procedura de plângere prealabilă, neputând decât să lămurească argumentele care au stat la baza emiterii actul administrativ contestat, fără să schimbe justificarea emiterii acestuia.

De asemenea, instanţa a reţinut ca atât prin nota internă, cât şi prin ghidul solicitantului valabil în iulie 2011, pârâta nu are competenţe sa analizeze semnături şi să se bazeze pe suspiciuni proprii, ci trebuie să verifice documente, iar reclamantul a depus adeziunea şi adeverinţa de membru, cooperativa agricola are act constitutiv şi statut, precum şi certificat de înregistrare, deci sunt documente care să îi certifice existenţa juridică legală.

2. Calea de atac exercitată

Împotriva acestei sentinţe a declarat recurs pârâta şi a solicitat admiterea recursului, reţinerea cauzei spre rejudecare şi modificarea în tot a sentinţei, în sensul respingerii acţiunii ca neîntemeiată şi menţinerea actelor administrative anulate prin sentinţa recurată ca fiind legală şi temeinică.

În motivele de recurs s-a arătat că hotărârea este netemeinică şi nelegală, fiind pronunţată cu nerespectarea dispoziţiilor

legale incidente speţei şi cu interpretarea eronată a probatoriului administrat în cauză, motiv de recurs prevăzut de art.304 pct.9 C.pr.civ., dar s-a solicitat şi constatarea incidenţei art.304[1] C.pr.civ. pentru că instanţa de fond nu s-a pronunţat asupra tuturor mijloacelor de apărare invocate şi nici asupra actelor doveditoare depuse de recurentă la dosarul cauzei.

Recurenta a prezentat situaţia de fapt şi a arătat că reclamantul a depus cererea de finanţare aferentă Proiectului „Instalarea tânărului fermier N.V.M. pentru prima dată ca şef de exploataţie horticolă în localitatea Bratovoeşti”.

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

În urma reverificării cererilor de finanţare, recurenta a emis Notificarea nr.4617 din 15.03.2012 prin care se aducea la cunoştinţă 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 privinţa criteriului de selecţie S4 raportat la documentaţia anexată la cererea de finanţare.

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

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

S-a arătat şi că în urma reevaluării efectuate s-a constatat că doi dintre membrii Consiliului de administraţie au acelaşi nume şi acelaşi domiciliu, deşi în art.29 alin.(3) din Legea nr.566/2004 există o interdicţie privind componenţa Consiliului de administraţie şi că adeverinţa eliberată pentru a atesta apartenenţa 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 şi Dezvoltării Rurale, respectiv art.6 alin. (3), (4) şi (7), care dau posibilitatea reverificărilor când se constată erori, neconcordanţe sau aspecte care necesită clarificări sau reverificări privind statutul, punctajul sau alte elemente relevante, astfel că se apreciază că în mod eronat instanţa de fond a considerat că nu se poate face reverificarea şi evaluarea cererilor de finanţare după momentul emiterii notificării de selectare a proiectului în vederea încheierii contractului de finanţare, ci se poate face oricând reevaluarea şi reverificarea până la momentul încheierii contractului de finanţare.

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

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

3. Soluţia instanţei de recurs

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

Instanţa de fond a fost învestită cu acţiune în anularea actelor întocmite de A.P.D.R.P. prin care a fost modificat punctajul aferent criteriului de selecţie S4 în cadrul cererii de finanţare formulată de reclamantul Nicolăescu Virgil Marius P.F.

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

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.

Instanţa 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 recurentei 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 Selecţie a raportului de evaluare şi a analizei situaţiei centralizatoare a rezultatelor verificării prin eşantion la

nivel central al Agenţiei pentru Plăţi şi Dezvoltare Rurală şi Pescuit sau D.S.P.P.D.R. se constată erori, neconcordanţe 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, corecţiile sau rezultatele reverificărilor care se impun, precum şi documentele justificative aferente”.

Acest text este cel care dă posibilitatea efectuării de reverificări, în principiu, dar dacă se face dovada existenţei unor erori, neconcordanţe 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 recurentei privind incidenţa art.304 pct.9 şi 304^1 C.pr.civ. sunt nefondate.

Instanţa de fond a apreciat că aplicarea Notei interne nr.3570 din 14.02.2012, ce a fost dată pentru abordare unitară a criteriului de selecţie 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, susţine instanţa de fond, ar fi fost diferite în varianta Ghidului solicitantului din iulie 2011, când a fost depusă cererea reclamantului de finanţare şi varianţa 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 susţinerile din recurs potrivit cărora adeverinţa eliberată pentru a atesta

apartenenţa 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 administraţie şi de Preşedintele Cooperativei, iar adeverinţa care atesta că reclamantul este membru al acestei Cooperative are nr.79 din 22.06.2011, astfel că nu se poate spune că adeverinţa este anterioară cererii de adeziune, ambele fiind datate 22.06.2011.

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

Pe lângă toate aceste argumente, trebuie precizat şi faptul că la nivelul secţiei de contencios administrativ a Înaltei Curţi, pentru că s-a constatat existenţa unei practici neunitare în soluţionarea litigiilor cu acelaşi obiect, a fost adoptată o soluţie de principiu pentru unificarea soluţiilor contradictorii şi s-a stabilit că „verificarea ulterioară de către APDRP a cererii de finanţare, sub aspectul aceloraşi condiţii, în raport cu o versiune a Ghidului solicitantului care nu era în vigoare la data depunerii cererii este nelegală, întrucât încalcă principiul neretroactivităţii legii civile şi întruneşte 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 pronunţarea soluţiei în raport de soluţia de principiu adoptată pentru că, aşa cum CEDO a statuat că, între alte

speţe şi *cauza Beian*, deşi divergenţele de jurisprudenţă constituie, prin natura lor, consecinţe inerente oricărui sistem juridic care se bazează pe jurisdicţii de fond, rolul unei jurisdicţii supreme este exact acela de a regla aceste contradicţii de jurisprudenţă şi să nu devină ea însăşi o sursă de insecuritate juridică, întrucât persistenţa în timp a unei practici judecătoreşti neunitare este în sine contară principiului securităţii raporturilor juridice, principiu consacrat de Convenţia 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.