**Hot. nr. 21**

**COD A 1036**

Dosanr. - anulare act administrativ -

O M Â N I A

CURTEA DE APEL .....

SECŢIA ............

**D E C I Z I A NR. ...**

**ŞEDINŢA PUBLICĂ DIN ........**

Preşedinte: COD A1036

Judecător: ...

Judecător: .............

Grefier: ...................

Pe rol, judecarea recursului declarat de pârâtul Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale – Agenţia de Plăţi şi Intervenţie pentru Agricultură – Centrul Judeţean ., cu sediul în municipiul S, . judeţul S, împotriva sentinţei nr. .. din .., pronunţată de Tribunalul .– Secţia .. în dosarul nr. .., intimată fiind reclamanta R , cu domiciliul în comuna H , nr. ., judeţul S.

La apelul nominal, făcut în şedinţă publică, se prezintă consiliejuridic J , pentru recurentul pârât, lipsă fiind intimata reclamantă R .

Procedura este completă.

S-a făcut referatul cauzei, după care instanţa, având în vedere că pricina se află la primul termen de judecată, la care părţile sunt legal citate, în temeiul în temeiul art. 131 Cod procedură civilă, procedează din oficiu la verificarea şi stabilirea competenţei în soluţionare a cauzei, acordând cuvântul părţilocu privire la această chestiune.

Consilierul juridic al recurentului pârât nu are obiecţiuni cu privire la competenţa de soluţionare a prezentului recurs; totodată, arată că nu are de formulat cereri noi.

Instanţa se declară competentă general, material şi teritorial să judece recursul ce formează obiectul prezentului dosape care, apreciindu-l în stare de judecată, văzând că nu s-au invocat chestiuni prejudiciale, acordă cuvântul la dezbateri.

Consiliejuridic J , pentru recurentul pârât, solicită admiterea recursului, casarea sentinţei recurate şi, în rejudecare, respingerea acţiunii, pentru motivele detaliate în memoriul de recurs.

Declarând dezbaterile închise, după deliberare,

**C U T E A,**

Asupra recursului de faţă, constată:

Prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului . - Secţia ., la data de 02.12.2014 cu număde dosa .., reclamanta R a solicitat, în contradictoriu cu pârâta Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale - Agenţia de Plăţi şi Intervenţie în Agricultură – Centrul Judeţean .. ca prin hotărârea ce se va pronunţa să se dispună: anularea procesului verbal de constatare nr**.** ./11.09.2014 emis de pârâtă; anularea răspunsului la contestaţia formulată nr. ./03.10.2014, precum şi obligarea pârâtului la plata cheltuielilode judecată.

Prin sentinţa nr. . din ., Tribunalul . Secţia . a admis acţiunea având ca obiect „ anulare act administrativ” formulată de reclamanta R ,în contradictoriu cu pârâtulMinisterul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale – Agenţia De Plăţi şi Intervenţie în Agricultură – Centrul Judeţean .şi a dispus:anularea procesului verbal de constatare nr. ./11.09.2014 emis de APIA – Centrul Judeţean .; anularea adresei pârâtului nr. ./31.10.2014 de soluţionare a contestaţiei împotriva procesului verbal, precum şi obligarea pârâtului la plata către reclamantă a sumei de 50 lei, reprezentând cheltuieli de judecată.

**Împotriva acestei sentinţe a declarat recurs, în termen legal, pârâtul Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale – Agenţia de Plăţi şi Intervenţie pentru Agricultură – Centrul Judeţean ..., criticând-o pentru nelegalitate.**

În motivarea recursului, pârâta recurentă a apreciat că sentinţa atacată este netemeinică întrucât deşi din probatoriul administrat reiese fără echivoc faptul că reclamantul nu a semnat şi nici nu a dat mandat altei persoane să semneze, ci a solicitat, în scris, repunerea în aşa-zisul „*termen de suplinire a lipsei semnăturii*”, prima instanţă a considerat că cererea este un act complet şi suficient pentru a beneficia de plăţi specifice în sectorul zootehnic, în desconsiderarea totală a prevederiloexprese ale art. 5 alin. 2 din Ordinul MADnr. 920/2013, care prevăd că depunerea cererii se face numai personal sau prin mandatadesemnat prin act notarial.

Instanţa de fond a considerat că lipsa semnăturii nu constituie o eroare de fond de natură să atragă incidenţa mecanismului privind plăţile necuvenite. Fără a lua în considerare că acordarea acestui tip de sprijin se face numai în condiţiile în care fermierul îşi asumă anumite obligaţii, obligaţii pe care evident, reclamantul intimat din prezenta cauză nu avea cum să şi le asume întrucât aceasta nu a formulat, completat, semnat o cerere valabilă, singura entitate care conform legii are dreptul de a primi astfel de cereri.

Pârâta învederează instanţei că funcţionarii publicii care au făcut posibilă primirea acestocereri sunt cercetaţi penal, cu privire la legalitatea primirii şi înregistrării cererilofermierilodin zona de responsabilitate a medicului veterinaD .

Jurisprudenţa CEDO reliefează un aspect important al activităţii administrative acela că o eroare administrativă nu poate sta la baza dobândirii unui drept, ori în prezenta speţă este vorba despre o fraudă, o faptă penală şi pârâta consideră că o faptă frauduloasă nu poate sta la baza obţinerii unodrepturi băneşti.

Reclamantul, prin comportamentul său, a creat posibilitatea încălcării legii, prin accesarea altomijloace, din afara legii, care să-i permită să beneficieze de subvenţie.

Însă, instanţa de fond a considerat că cererea depusă la APIA prin mijloace frauduloase este o cerere valabilă care îndreptăţeşte fermierul care nu a făcut nici un fel de diligenţe să beneficieze de sprijin specific în sectorul zootehnic.

Instanţa de fond remarcă faptul că „nu este de neglijat nici practica autorităţii – demonstrată prin numărul foarte mare de cereri aflate în aceeaşi situaţie”, daomite să constate că cererile aflate în aceeaşi situaţie sunt numai cele de pe zona unde medic veterinaconcesionaera inculpatul D, iafuncţionarul public însărcinat cu primirea cereriloera inculpata I .

Prima instanţă reţine faptul că în speţă lipsa semnăturii nu reprezintă o eroare de fond de natură a declanşa recuperarea sumei încasate necuvenit, iadecizia de plată a avut la bază un set de documente emise la cererea fermierului. Însă aceste documente emise la cererea fermierului sunt de fapt documente fabricate de medicul veterinar, care le-a încredinţat unui funcţionaAPIA, care este cercetat penal tocmai pentru această faptă.

În consecinţă, se cuvenea ca prima instanţă să continue analiza situaţiei de fapt deduse judecăţii şi să se constate că prezumţia de veridicitate a formularului denumit cerere a fost răsturnat de chiadeclaraţiile reclamantului care cunoaşte că nu a depus nici un document la APIA şi că nu a semnat nici un document.

Pârâta a mai subliniat că odată cu completarea cererii de acordare a ajutorului specific în sectorul zootehnic, solicitantul completează şi formularul "Declaraţii şi angajamente", care constituie de fapt, o declaraţie pe proprie răspundere că are cunoştinţă de condiţiile şi modalităţile de acordare a plăţilonaţionale directe complementare, conform reglementărilonaţionale şi europene, pe care se angajează personal să le respecte. În consecinţă, solicitantul va beneficia de ajutorul specific numai în condiţiile semnării acestui angajament. Ori reclamantul, nu a înţeles să se angajeze personal în acest sens, completarea angajamentului de către o altă persoană, fără a deţine nici o calitate în raport cu beneficiarul, neputând produce efecte juridice.

Pe de altă parte, solicită a se constata că instanţa de fond are în vedere pentru a-şi forma opinia, prevederi şi proceduri legale care nu au legătură cu cererile din sectorul zootehnic. Astfel, se reţine de prima instanţă că cererea de plată s-asupune fluxului de procedural IACS, când sunt verificate corectitudinea declaraţiiloşi condiţiile de eligibilitate printr-un control la faţa locului, însă aceste prevederi nu sunt aplicabile în sectorul zootehnic ci numai în cazul cererilode suprafaţă.

Faţă de reţinerea instanţei că sancţiunea administrativă afi fost disproporţionată, în condiţiile în care depunerea cererii nu s-a făcut în mod regular, pârâta consideră că măsura adoptată prin procesul verbal de constatare a nereguliloeste adecvată neregulii constatate, aşa cum este ea definită la art. 2 lit. a) din OUG nr. 66/2011.

În drept a invocat prevederile art. 488 alin. 1 pct. 6 şi 8, art. 498 Cod procedură civilă , legea nr. 554/2004, Ordinul MADnr. 920/10.09.2013, OG nr. 14/2010 privind măsuri financiare pentru reglementarea ajutoarelode stat acordate producătoriloagricoli, începând cu anul 2010, OUG nr. 66/2011.

***Prin întâmpinare, reclamanta*** a solicitat respingerea recursului ca nefondat şi menţinerea sentinţei atacate, ca legală şi temeinică.

În motivare a arătat că în mod corect prima instanţă a reţinut că cererile de plată trebuiesc verificate sub aspectul corectitudinii declaraţiiloşi condiţiilode eligibilitate prin control la faţa locului astfel cum s-aputea cunoaşte dacă cererea este justificată sau nu.

Reclamantul precizează că s-a prezentat la APIA .., unde i s-a refuzat primirea dosarului fiind îndrumat să depună dosarul la medicul veterinar D, ceea ce a şi făcut. Acest medic a strâns şi depus la APIA un număde 583 de dosare la îndrumarea salariatei APIA, I, care a precizat că medicul veterinaface toarte formalităţile necesare şi depune dosarele de solicitare de sprijin financia de către fermieri.

Astfel, nu are nici o culpă care să ducă la menţinerea acestui proces verbal de constatare **nr../11.09.2014**.

***Examinând recursul, ale cărui motive se subsumează prevederiloart. 488 pct. 8 Cod procedură civilă, Curtea constată că este fondat pentru considerentele ce urmează:***

Conform art. 9 alin. 3 din OUG nr. 125/2006(în prezent abrogată prin O.U.G. nr.3/2015), aplicabilă în cauză în raport de data faptelor, plăţile naţionale directe complementare în domeniul zootehnic (PNDC) se acordă producătoriloagricoli, persoane fizice sau juridice, care deţin, cresc şi exploatează animale de producţie, identificate şi înregistrate în sistemul naţional *în urma formulării cererii de plată* definită la art. 3 lit. b din OUG nr. 125/2006 ca fiind *solicitarea scrisă pe care fermierul o depune la Agenţia de Plăţi şi Intervenţie pentru Agricultură pentru accesarea plăţilonaţionale directe complementare (PNDC) din sectorul zootehnic.*

De asemenea, potrivit art. 1 din Ordinul MADnr. 920/2013 primele se acordă producătoriloagricoli definiţi la art. 9 alin. 3 din OUG nr. 125/2006, la art. 5 arătându-se că cererea de solicitare a primeloaferentă fiecărei exploataţii cu cod ANSVSA se depune la centrul local/judeţean al APIA, având modelul prevăzut în [anexa nr. 1](http://lege5.ro/Gratuit/gm3tkmbsgy/ordinul-nr-920-2013-pentru-stabilirea-modului-de-implementare-a-conditiilor-specifice-a-criteriilor-de-eligibilitate-si-a-termenilor-de-referinta-pentru-aplicarea-schemelor-de-plati-nationale-directe-?pid=65552644&d=2016-01-06#p-65552644), însoţită de documente indicate la lit. a – c, cu precizarea expresă de la alin. 2 al aceluiaşi articol că *depunerea cererilose poate face individual sau prin reprezentant legal în baza documentelonotariale.*

Obligaţia de a formula cererea anuală de plată este prevăzută şi de art. 19 din Regulamentul CE nr.73/2009 de stabilire a unonorme comune pentru sistemele de ajutodirect pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune şi de instituire a anumitosisteme de ajutopentru agricultori, în timp ce art.2 alin.1 lit.g din OUG nr.66/2011 defineşte de asemenea noţiunea de beneficiaprin trimitere la (…) persoana fizică sau juridică îndreptăţită să primească, *numai pe baza unei cereri de plată*, subvenţii ori ajutoare care sunt finanţate din instrumentele de finanţare a politicii agricole comune, în conformitate cu prevederile legale naţionale şi/sau comunitare în vigoare.

Rezultă aşadacă întreaga procedură de acordare a PNDC este condiţionată de formularea unei cereri de plată de către fermierul ce se consideră îndreptăţit, care, confirmând prin declaraţii şi angajamente pe proprie răspundere îndeplinirea condiţiilode eligibilitate, solicită plata subvenţiei.

Abia subsecvent îndeplinirii acestei obligaţii care revine fermierilose activează şi atribuţiile autorităţiloadministrative ale statului, care, verificând îndeplinirea condiţiilode eligibilitate raportat la conţinutul cererilor, dispun asupra plăţii.

Împrejurările cauzei se grefează pe o situaţie de fapt specială, ce intră şi în sfera ilicitului penal, la DNA – Serviciul Teritorial . fiind în curs de instrumentare dosarul înregistrat sub nr. . în care sunt cercetaţi ca şi inculpaţi medicul veterinaconcesionaîn cadrul circumscripţiei sanitar-veterinare H şi mai mulţi funcţionari din cadrul APIA şi DSVSA sub aspectul săvârşirii mai multoinfracţiuni legate de nerespectarea dispoziţiilolegale în procedura de acordare a subvenţiilor, fals, înşelăciune, abuz în serviciu, dare de mită ş.a.

În esenţă, din datele obţinute de organele de urmările penală rezultă că formularele cererilode plată aferente anului 2013 înregistrate pentru exploataţiile din zona H1, H şi V, nu au fost semnate şi depuse de către fermieri, aceştia punând la dispoziţia medicului D anumite înscrisuri necesare completării dosarului de subvenţie, care, profitând de calitatea sa ce îi conferea competenţa întocmirii paşapoartelopentru animale, a semnat şi depus în numele fermierilocererile de acordare a PNCD la APIA, fapt devenit posibil datorită conivenţei celorlalţi inculpaţi, angajaţi ai APIA şi DSVSA.

Mai mult, conform informaţiilofurnizate de DNA – Serviciul Teritorial .. cererile depuse de D au fost însoţite de documente fictive, preconstituite prin falsificarea paşapoarteloîn ceea ce priveşte originea animalelor, trasabilitatea acestora, data intrării în exploataţie sau a înfiinţării sale, aspecte constatate din analiza înscrieriloîn SNIIA gestionat de ANSVSA şi a staţiei de lucru utilizate de inculpat.

Faţă de rezultatul cercetărilopenale, DNA – Serviciul Teritorial ..a solicitat efectuarea unui control a dosarelopentru care s-au acordat primele de exploataţie pe baza cererilocare nu emană de la beneficiari şi sunt însoţite de documente fictive, drept care s-a procedat la reverificarea documentară a acestora, fiind apoi încheiate procese verbale de constatare prin care s-a dispus măsura recuperării sumelode bani achitate cu titlu de subvenţii, ca nedatorate.

Aşa cum a reţinut şi tribunalul, instituţia recurentă a avut în vedere exclusiv un motiv ce ţine de aspectul formal al procedurii, respectiv faptul că fermierii – care au fost toţi audiaţi în calitate de martori în dosarul penal - nu au semnat şi depus cererile de acordare a primelor, *împrejurare care, în opinia Curţii, echivalează cu însăşi lipsa acestocereri.*

Altfel spus, deoarece pretinsele cereri nu emană de la titularii exploataţiilocărora le revenea obligaţia legală de a le însuşi conţinutul prin semnătură, astfel încât să îi angajeze din punct de vedere juridic, singura concluzie care se impune este aceea că primele au fost virate unopersoane care nu le-au solicitat, plata nefiind datorată din moment ce nu a existat o cerere de acordare a ajutorului în sensul art. 19 din Regulamentul CE nr.73/2009 şi art. 5 din Ordinul MADnr. 920/2013 şi, pe cale de consecinţă, nu există premisa demarării mecanismului de acordare a PNCD.

Prin cererea de chemare în judecată se invocă lipsa unei hotărâri judecătoreşti care să stabilească caracterul fals al semnăturii, în opinia părţii reclamante pretinsa cerere fiind aptă să producă efecte juridice până la „desfiinţarea” de către o instanţă civilă, iaaceasta în condiţiile în care în faza administrativă nu s-a procedat la audierea sa şi nu i s-a acordat posibilitatea să complinească lipsa semnăturii.

Este adevărat că reclamanta nu a fost audiat în etapa administrativă de reverificare a dosarului, instituţia pârâtă prevalându-se exclusiv de informaţiile puse la dispoziţie de DNA care a comunicat că fermierii au declarat că nu au semnat cererile de acordare a subvenţiei, nu s-au deplasat la APIA CJ ... şi nu au împuternicit, prin procură notarială vreo persoană în acest sens, depoziţii confirmate şi de expertizările criminalistice efectuate până în prezent.

Deşi Curtea admite că indiferent de inconvenientele practice decurgând din numărul mare al titularilode exploataţii, recurenta afi trebuit totuşi să iniţieze ascultarea lor, nu se poate face abstracţie că lipsa audierii şi îngrădirea dreptului la apărare în faza administrativă poate conduce la anularea actelocontestate numai în măsura în care - în absenţa unei astfel de omisiuni - procedura afi putut avea un alt rezultat.

Or, aşa cum susţine şi pârâta-recurentă, neregularitatea imputată rezultă chiadin declaraţia dată personal ca martode către partea reclamantă în faţa organelode urmărire penală, *sub rezerva săvârşirii infracţiunii de mărturie mincinoasă*. Iapronunţarea unei hotărâri prin care să se ia act de această recunoaştere nu apare ca necesară.

Mai mult, şi prin actele de procedură depuse în cursul judecăţii fermierul recunoaşte că nu a semnat şi depus cererea la APIA, aşa încât Curtea nu vede ce altă finalitate afi putut avea procedura administrativă, iaaceasta în condiţiile în care pretenţia beneficiarului plăţii de a „complini” lipsa şi de a i se oferi posibilitatea de a semna cererea - pe care nu a întocmit-o şi pentru care se fac cercetări pe motiv că afi însoţită de documente-anexă fictive - după aproape 2 ani de zile de la expirarea termenului legal de formulare, apare ca vădit inacceptabilă.

Cu toate acestea, tribunalul a extrapolat apărările aduse prin cererea de chemare în judecată şi a calificat, dincolo de vreo manifestare explicită de voinţă a părţii interesate, relaţiile dintre reclamant şi D ca fiind cele specifice unei relaţii de reprezentare.

Mai întâi trebuie subliniat că relaţiile dintre fermieri şi APIA sunt subsumate principiilode drept public, teoria dreptului civil neputând fi opusă pentru a scuza nerespectarea dispoziţiilolegale imperative care guvernează raporturile cu agenţii statului.

Posibilitatea de a depune – nu şi de a formula! – cererea de subvenţie prin reprezentant este prevăzută de legea naţională, însă art. 5 alin. 2 din Ordinul MADnr. 920/2013 prevede expres necesitatea procurii autentice, fiind astfel exclusă *de plano* posibilitatea reprezentării tacite.

Totodată, trebuie ţinut seama, cum a subliniat şi recurenta, că reclamantul nu a argumentat în faţa instanţei de fond existenţa vreunui mandat, expres sau tacit, pe care să-l fi acordat medicului veterinar, care, de altfel, aplasa fermierii alături de inculpaţi în câmpul infracţional având în vedere că faptele decisive imputate acestora nu privesc neapărat completarea şi depunerea cereriloîn numele titularilode exploataţii, ci faptul că acestea conţin date false, de supradeclarare a numărului de bovine sau de confirmare nereală a existenţei lor, având drept consecinţă acordarea primeloatunci când nu era dat numărul minim de capete pe exploataţie sau s-a pretins un numămai mare.

În pofida celoexpuse anterior, tribunalul confirmă existenţa mandatului „tacit” în temeiul voinţei interne, reale a părţilor, precum şi a posibilităţii de ratificare cu efect retroactiv a actelofăcute în lipsa sau cu depăşirea dreptului de reprezentare.

Fără a dizerta prea mult pe aspecte care nu prezintă relevanţă în cauză, Curtea simte totuşi nevoia să sublinieze că cererea a fost făcută pe numele reclamantului, fără ca pretinsul reprezentant să-şi afirme calitatea de mandatasau să acţioneze, ocult, sub propriul nume, daîn temeiul unui drept de reprezentare.

Din moment ce nu se pune problema unui mandat fără reprezentare în accepţia art. 2039 C.civ., chiaşi potrivit teoriei civile pentru valabilitatea pretinsului „mandat” era necesară încheierea contractului în formă scrisă în condiţiile art. 2013 alin. 2 teza I C.civ., pentru cererea de subvenţie fiind cerută o astfel de formă, iaaceasta cu atât mai mult cu cât Ordinul MADnr. 920/2013 - care se bucură de prezumţia de legalitate specifică acteloadministrative - stabileşte ca *lege specială* o condiţie de formă mai oneroasă, şi anume forma autentică.

În final, ratificarea putea fi eventual admisă din punct de vedere civil, danumai în condiţiile art. 1311 C.civ., care oricum nu sunt date în cauză, fiind însă exclusă în cauza pendinte motivat de considerentele anterioare.

În aceste circumstanţe, eventuala „înţelegere” care a existat între fermieri şi medicul veterinanu corespunde unoraporturi licite de reprezentare şi ca atare nu poate beneficia de protecţia legii.

De altfel, nici nu este important să se limpezească dacă fermierii au fost manipulaţi sau doaatraşi de promisiunea de a obţine beneficii prin mijloace nelegale. Ceea ce este important este că prin comportamentul loau creat posibilitatea încălcării legii, deşi în calitate de titulari de exploataţii cunoşteau sau afi trebuit să cunoască obligaţiile principale ale beneficiarilode subvenţie, semnarea cererii după completarea acesteia potrivit declaraţiiloanexate şi depunerea la sediul APIA fiind îndatoriri elementare şi de notorietate.

Tocmai din acest motiv partea reclamantă nu se poate prevala de bună credinţă în faţa instanţei, iaaceasta în pofida faptului că în investigarea fraudei sunt urmăriţi penal şi funcţionari angajaţi ai APIA, ai căroacţiuni nu afi fost posibile în prezenţa conduitei corespunzătoare a fermierilor.

La această concluzie se alătură şi informaţiile furnizate aplicat cauzei de către DNA – necontestate de partea interesată - care a comunicat instanţei de fond că printre cele 450 de persoane de la care medicul veterinaa pretins şi primit bani pentru a depune documente fictive la APIA - CJ S se numără inclusiv reclamantul-intimat.

Rezultă astfel că acesta nu se poate prevala de protecţia oferită de principiile extrase din Dreptul Uniunii, iaverificarea „pe fond” a modului în care au fost îndeplinite condiţiile de eligibilitate nu se impune în condiţiile în care întreaga procedură de achitare a subvenţiei este lipsită de temei juridic, nefiind exprimată o manifestare de voinţă licită în vederea solicitării fondurilor.

Sub un alt aspect, Curtea observă în final că ceea ce s-a reţinut împotriva reclamantului în procedura administrativă nu se suprapune cu ce se impută în penal inculpaţilor, fiecare urmând să răspundă pentru faptele sale potrivit formei de vinovăţie care îi revine, prin prezenta fiind stabilită exclusiv culpa subsumată încălcării reglementărilocu caracteadministrativ, în contextul unei reacţii adecvate a autorităţilostatului ca răspuns la un comportament ce trebuie descurajat.

Faţă de cele ce preced, în temeiul art. 496 alin. 2 Cod procedură civilă, Curteava admite recursul şi, casând sentinţa atacată, va respinge acţiunea ca nefondată.

Pentru aceste motive,

În numele Legii,

**D E C I D E :**

Admite recursul formulat de pârâtul Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale – Agenţia de Plăţi şi Intervenţie pentru Agricultură – Centrul Judeţean .., cu sediul în municipiul S .., judeţul S, împotriva sentinţei nr.. ..., pronunţată de Tribunalul . – Secţia .. în dosarul nr. .., intimată fiind reclamanta R , cu domiciliul în comuna H , .., judeţul .S

Casează sentinţa recurată şi în rejudecare:

Respinge acţiunea ca nefondată.

Definitivă.

Pronunţată în şedinţa publică din ..

Preşedinte, Judecători, Grefier,

COD A1036