Dosar nr. 3-3280/2024

H O T Ă R Â R E
în numele Legii

27 noiembrie 2025 mun. Chișinău

Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani
în componență:
Președintele ședinței, judecătorul Violeta Chisilița
grefier Dorin – Marcel Baltag

examinând în ședință publică acțiunea în contencios administrativ înaintată de Unitatea Consolidată pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol împotriva Curții de Conturi, terț Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, și Ministerul Finanțelor, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

c o n s t a t ă

Argumentele participanților la proces

Pretențiile reclamantului:

La 24 iunie 2024, Unitatea Consolidată pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol a înaintat acțiune împotriva Curții de Conturi cu privire la anularea Hotărârii Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024 „Cu privire la Raportul de audit al performanței privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului „Livada Moldovei".

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că Prin Hotărârii Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024 „Cu privire la Raportul de audit al performanței privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului „Livada Moldovei" au fost dispuse următoarele:

1. Se aprobă Raportul de audit al performanței privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului, „Livada Moldovei", anexat la prezenta Hotărâre.
2. Prezenta Hotărâre și Raportul de audit se remit:

1. Parlamentului Republicii Moldova, pentru informare și examinare, după caz, în cadrul Comisiei parlamentare de control al finanțelor publice;
2. Președinției Republicii Moldova, pentru informare;
3. Guvernului Republicii Moldova, pentru informare și luare de atitudine în vederea monitorizării asigurării implementării recomandărilor de audit;
4. Ministerului Finanțelor, pentru informare și asigurarea excluderii pe viitor a interpretărilor sau abordărilor echivoce privind modul de tinere a evidenței contabile de către Instituția Publică „Unitatea Consolidată pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol";
5. Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, pentru informare și implementarea recomandărilor din Raportul de audit;

6. Instituției Publice „Unitatea Consolidată pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol”, pentru informare și implementarea recomandărilor din Raportul de audit;
7. Procuraturii Generale a Republicii Moldova, pentru informare referitor la constatările expuse în Raportul de audit, în special constatările din subpunctul 4.1.2.2. al Raportului de audit.

3. Prezenta Hotărâre intră în vigoare din data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și poate fi contestată cu o cerere prealabilă la autoritatea emitentă în termen de 30 de zile de la data publicării. în ordine de contencios administrativ, Hotărârea poate fi contestată la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani în termen de 30 de zile din data comunicării răspunsului cu privire la cererea prealabilă sau din data expirării termenului prevăzut pentru soluționarea acesteia.

Reclamantul a mai menționat că, Hotărârea nr. 14 din 11.04.2024 a fost contestată în procedură prealabilă fiind menționate următoarele considerente care, fac pasibil actul de a fi anulat. Proiectul „Livada Moldovei” este conceput ca o linie de creditare în care Guvernul Republicii Moldova contactează un împrumut de stat de la Banca Europeană de Investiții, în sumă maximă de 120,0 mii. euro, pentru re-creditarea, în condiții avantajoase, a persoanelor juridice publice și private care implementează proiecte investiționale în domeniul horticol, conform cerințelor aprobate de Banca Europeană de Investiții. Proiectul „Livada Moldovei” a fost lansat oficial la 27 mai 2016 și inițial urma să se finalizeze la 31 ianuarie 2023. Ulterior însă, în temeiul deciziilor Parlamentului Republicii Moldova cu privire la ratificarea amendamentelor la Contractul de finanțare termenul limită de implementare a Proiectului a fost prelungit până la 31 ianuarie 2027.

Auditul Curții de Conturi a fost inițiat în temeiul art.31 și art.32 din Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr.260 din 07.12.2017, în conformitate cu Programele activității de audit pe anii 2023 și, respectiv, 2024 și cu Dispoziția de audit nr.22 din 10.07.2023. Misiunea de audit a fost realizată cu scopul de a prezenta o analiză obiectivă a modului cum au fost valorificate resursele financiare alocate pentru implementarea Proiectului, precum este indicat în p.3.1. a Raportului “de a identifica zonele cu risc înalt de ineficiență și ineficacitate în activitatea instituțiilor publice responsabile, precum și de a aduce o valoare adăugată domeniului auditat prin oferirea unor recomandări pertinente menite să îmbunătățească procesele și activitățile entităților auditate.”

Reclamantul a indicat că conform p.3.2. al Raportului: „ Misiunea de audit public extern a cuprins activitățile realizate în perioada 2016-2023 de către instituțiile responsabile de implementarea și gestionarea Proiectului: MAIA, MF, Unitatea de implementare și OGPAE.” Conform p.3.3 al Raportului: „în contextul realizării scopului propus, a fost formulată întrebarea generală de audit: „Modul de implementare și gestionare a Proiectului „Livada Moldovei” a contribuit în mod eficient la realizarea obiectivelor și utilizarea mijloacelor financiare ?”, precum și următoarele întrebări specifice de audit:

a. Instituțiile responsabile au asigurat organizarea unui management adecvat al Proiectului, menit să contribuie la realizarea obiectivelor stabilite și la utilizarea eficientă a resurselor alocate?
b. Modul de implementare a Proiectului a contribuit la utilizarea eficientă a resurselor alocate și la realizarea obiectivelor stabilite ?

Menționează reclamantul că concluziile din p. 4.I.I.I., 4.I.I.2., 4.I.2.I., 4.I.2.2., 4.I.2.3., 4.I.2.4., 4.2., 4.2.2.I., 4.2.2.2 ale Raportului de audit le consideră a fi lipsite de un suport

probatoriu corespunzător și le apreciază ca pe opinii subiective ce distonează cu alte concluzii din raport care concluzionează că proiectul este implementat eficient.

De asemenea, a fost depășit cadrul obiectivului stabilit în Dispoziția nr.22 din 10.07.2023. Auditorii nu au adus la cunoștința Unității toate procesele verbale întocmite în urma vizitelor la Beneficiarii Proiectului din sectorul privat și nici nu au coordonat cu beneficiarii concluziile și probele de audit.

Consideră reclamantul că, hotărârea nr. 14 din 11 aprilie 2024 conține la fel o concluzie ce nu are acoperire factologica și nu este suportată de datele prezentate în raport: „Implementarea deficitară a Proiectului a influențat negativ inclusiv rezultatele beneficiarilor finali prin majorarea costurilor de deservire a împrumuturilor contractate și a prețurilor Ia achizițiile de bunuri, lucrări și servicii din cadrul investițiilor realizate", ori, costurile la împrumuturi nu pot fi în nici un mod fi influențate de managementul proiectului.

Hotărârea nr. 14 din 11 aprilie 2024 nu ține cont de faptul că Unitatea de Implementare a avut ca sarcină pe perioada 2016-2019 de a implementa simultan două proiecte: „Livada Moldovei" și „Filiera Vinului", acest aspect fiind reținut de auditori, dar ignorat de concluziile raportului de audit. Concluziile din raportul de audit țp. 4.I.I.I., 4.I.I.2., 4.1.2.1., 4.I.2.2., 4.I.2.3., 4.I.2.4., 4.2., 4.2.2.I., 4.2.2.2 sunt, prin urmare, subiective și nu au o confirmare corespunzătoare.

Reclamantul a mai indicat că, Curtea de Conturi a examinat cererea prealabilă înaintată de către Unitatea Consolidată pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol (în continuare - UCIMPRSVV) prin care a fost, înregistrată în Cancelaria instituției cu nr. P/B-40- 24 la 21.05.2024 și a formulat următoarele concluzii:

1. Misiunea de audit public extern la UCIMPRSVV a fost realizată în conformitate cu Cadrul Declarațiilor Profesionale ale INTOSAI, în special cu prevederile Standardelor Internaționale de Audit ale Instituțiilor Supreme de Audit (ISSAI), ale Liniilor directoare ale INTOSAI: GUID 3910 „Concepte de bază privind auditul performanței" și GUID 3920 „Procesul de audit a performanței", aplicate de Curtea de Conturi și cu cadrul normativ-metodologic instituțional aferent, fiind obținute probe de audit suficiente și adecvate în baza căror a fost emisă concluzia generală de audit și au fost înaintate recomandări orientate spre eliminarea cauzelor deficiențelor identificate și îmbunătățirea performanței domeniului auditat.
2. Comunicarea cu entitatea s-a realizat la toate etapele desfășurării misiunii de audit, fiind întocmite în acest sens procese - verbale de comunicare. De asemenea, în scopul elucidării circumstanțelor și obținerii comentariilor pe marginea constatărilor de audit și recomandărilor înaintate, a fost realizată comunicarea inclusiv cu reprezentanții Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerului Finanțelor, I.P. „Oficiul de Gestionare a Programelor de Asistență Externă", care au informat Curtea de Conturi despre lipsa de obiecții asupra constatărilor și recomandărilor de audit expuse în raport, iar în ședința publică de examinare a rezultatelor misiunii de audit au comunicat despre intențiile și acțiunile începute în vederea remedierii deficiențelor constatate.
3. Rezultatele auditului de performanță privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului „Livada Moldovei" au fost examinate în cadrul ședinței publice, cu participarea reprezentanților următoarelor entități: UCIMPRSVV, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, I.P. „Oficiul de Gestionare a Programelor de Asistență Externă", Ministerul Finanțelor și Cancelaria de Stat, fiind aprobate prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 14 din

11.04.2024, care ulterior a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 02.05.2024 (nr. 192-194, art. 12).

4. Pentru înlăturarea deficiențelor constatate, prin Hotărârea Curții de Conturi nr.14 din 11.04.2024 și în Raportul de audit au fost înaintate 6 recomandări, care au fost comunicate și coordonate cu entitățile vizate în Raportul de audit, fiind stabilit un termen de 6 luni pentru implementare și raportare trimestrială.
5. UCIMPRSVV, în cererea prealabilă la secțiunea „Expunerea motivelor dezacordului cu hotărârea adoptată" declară: „Concluziile din p.4.1.1.1; 4.1.1.2; 4.I.2.I.; 4.1.2.2; 4.1.2.3; 4.1.2.4; 4.2.; 4.2.2.1; 4.2.2.2. ale Raportului de audit le considerăm a fi lipsite de un suport probatoriu corespunzător și le apreciem ca pe opinii subiective ce distonează cu alte concluzii din raport care concluzionează că proiectul este implementat eficient", totodată nefiind expuse clar argumentele și, nefiind anexate probe concrete, pertinente care ar combate observațiile și conținutul factologic din Hotărâre și din Raportul de audit. De asemenea, nu se face trimitere la normele legale care ar servi drept temei juridic pentru anularea actului contestat.
6. UCIMPRSW, în cadrul ședințelor preliminare, nu a invocat nici o motivație argumentată referitor la constatările și recomandările auditului de ia punctele 4.I.I.I.; 4.I.I.2.; 4.I.2.I.; 4.I.2.2, 4.I.2.3., expuse în Raportul de audit. Mai mult decât atât, referitor la constatările și recomandările expuse Ia punctele 4.I.2.4.; 4.2.I.2. și 4.2.2.2. din Raportul de audit, UCIMPRSVV și-a exprimat acordul cu acestea (a se vedea Nota de argumentare a acordurilor/dezacordurilor entității auditate cu privire la constatările și recomandările de audit enunțate în proiectul Raportului de audit, semnată de către UCIMPRSVV la 08.04.2024).
7. Afirmația UCIMPRSVV, precum că „a fost depășit cadrul obiectivului stabilit în Dispoziția nr. 22 din 10.07.2023", în lipsa argumentelor clare și probelor convingătoare, este inconsistentă și declarativă, deoarece la acest aspect Dispoziția prevede că „Obiectivul general și întrebările de audit, dar și perioada auditată vor fi concretizate în urma studiului preliminar".
8. Referitor la faptul că „Auditorii Curții de Conturi nu au adus la cunoștința Unității toate procesele- verbale întocmite în urma vizitelor la Beneficiarii Proiectului din sectorul privat și nici nu au coordonat cu beneficiarii concluziile și probele de audit", informăm că „vizitele în teren" reprezintă o modalitate de acumulare a informațiilor și probelor în cadrul procedurilor de audit. Vizitele în teren la Beneficiarii Proiectului s-au finalizat cu „note privind vizita în teren", care la rândul lor au servit, după caz, surse ale unor observații de audit. Este important a reitera, că toate observațiile de audit relevante au fost comunicate părților, atât la etapa de executare a misiunii de audit, cât și la etapa de raportare, iar drept rezultat a analizei și prelucrării informațiilor acumulate, în Raportul de audit sunt redate principalele constatări și concluzii de audit. Ulterior, proiectul raportului de audit a fost prezentat și discutat cu entitatea/entitățile auditate, acestora asigurându-se posibilitatea de a prezenta comentarii/explicații, precum și de a prezenta documente suplimentare.
9. La aspectul ce ține de opinia UCIMPRSVV, precum că „Hotărârea nr. 14 din 11.04.2024 conține la fel o concluzie ce nu are acoperire factologică și nu este suportată de datele prezentate în raport: „Implementarea deficitară a Proiectului a influențat negativ inclusiv rezultatele beneficiarilor finali prin majorarea costurilor de deservire a împrumuturilor contractate și a prețurilor la achizițiile de bunuri, lucrări și servicii din cadrul investițiilor realizate", ori costurile la împrumuturi nu pot fi în niciun mod influențate de

managementul proiectului”, se denotă că afirmația respectivă a UCIMPRSVV este ruptă din context, or, hotărârea privind aprobarea rezultatelor auditului public extern are la bază raportul de audit care conține date ale verificării și analizei operațiunilor desfășurate de entitatea auditată, argumentele entității, constatările și concluziile auditului. Din considerentele enunțate, această afirmație a conducerii UCIMPRSVV, fiind neîntemeiată și neprobată în modul stabilit, o considerăm declarativă.

10. Având în vedere că potrivit pct.5 din Regulamentul Instituției Publice „Unitatea consolidată pentru implementarea și monitorizarea Programului de restructurare a sectorului vitivinicol”, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1005 din 26.10.2010 (Anexa nr.1), funcțiile de fondator al Instituției sunt exercitate de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, toate constatările și recomandările din raportul de audit au fost discutate și cu Fondatorul. Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare în comentariile prezentate a susținut recomandările înaintate, asigurând Curtea de Conturi că în scopul executării acestora vor fi întreprinse acțiunile de remediere necesare.
11. Reieșind din faptul că poziția și argumentele UCIMPRSVV, expuse în cererea preliminară, au fost discutate în cadrul ședinței preliminare și documentate în procesul-verbal de comunicare a consultărilor preliminare din 19.03.2024, semnat de UCIMPRSVV (de care dispuneți și Dvs.) și, ulterior în dezbateri, în ședința publică de examinare și aprobare a Raportului de audit din 11.04.2024, nu este necesară o procedură administrativă suplimentară (a se vedea Nota de argumentare a acordurilor/dezacordurilor entității auditate cu privire la constatările și recomandările de audit enunțate în proiectul Raportului de audit, semnată de către UCIMPRSVV la 08.04.2024).
12. Conform prevederilor art.166 din Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018 (în continuare - Codul administrativ), cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea actului administrativ. Totodată, în sensul art.17 din Codul administrativ, „drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă”.
13. Astfel, se menționează că din conținutul cererii prealabile nu este clar cine este persoana și care drept, ocrotit de lege al ei, a fost încălcat prin actul Curții de Conturi contestat. Or, recomandările înaintate în raportul de audit, care constituie concluzia auditorului, formulată în baza unui suport de probe de audit suficiente și adecvate, prezentate de către entitatea auditată, de alte entități, precum și de beneficiarii proiectului, sunt orientate spre eliminarea cauzelor deficienților identificate și îmbunătățirea performanței domeniului auditat, fapt care ar aduce plusvaloare atât entității auditate, cât și societății.
14. În acest context, menționăm că actele Curții de Conturi ce țin de activitatea de audit public extern, nu sunt acte administrative în sensul clasic al acestora.
15. Ca urmare a argumentelor expuse, în temeiul prevederilor art.166, art.167 alin.(3) și art.169 alin.(2) din Codul administrativ nr.116 din 19.07.2018, Vă comunicăm că cerințele înaintate prin cererea prealabilă nu pot fi satisfăcute, cererea prealabilă fiind respinsă integral, ca fiind inadmisibilă și neîntemeiată.

Reclamantul a menționat că, toate concluziile pârâtului formulate în cadrul procedurii prealabile le resping și formulează următoarele argumente. Cu privire la argumentul precum că Unitatea Consolidată pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol nu ar avea calitate de subiect în raporturile administrative ne exprimăm dezacordul cu această concluzie, care este contrară prevederilor art. 5 și 6 al CA Actul respectiv

afectează reputația colaboratorilor Unității, și indirect are un caracter sancționator ceea ce reprezintă conform prevederilor CA un act administrativ defavorabil.

Cu referire la argumentul că asupra raportului au fost întocmite procese-verbale după vizitele în teren respingem acest argument deoarece asemenea acte au fost întocmite doar pentru nouă vizite la instituțiile de învățământ și nu au fost întocmite pentru cele 32 vizite la beneficiarii direcți.

Concluziile evident depășesc cadrul întrebării generale și celor speciale din raport deoarece planul de implementare a activităților este în strictă corespundere cu sarcinile de valorificare a mijloacelor financiare. Concluziile în acest sens sunt confuze și bazate pe presupuneri.

Susține reclamantul că sarcina probării și argumentării actului revine părții ce formulează pretenția. Prin urmare anume Curtea de Conturi avea obligațiunea de a proba temeinicia p. 4.1.1.1; 4.1.1.2; 4.2.2.I., 4.1.2.2; 4.1.2.3; 4.1.2.4; 4.2.; 4.2.2.1; 4.2.2.2. ale Raportului de audit și nu invers precum afirmă în răspunsul la cererea prealabilă. Raportul nu conține nici o probă care ar demonstra constatarea precum că activitatea Unității Consolidate pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol a afectat planurile și programul de implementare a proiectului.

Cere, Unitatea Consolidată pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol:

- anularea Hotărârii Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024 „Cu privire la Raportul de audit al performanței privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului „Livada Moldovei".

În ședința de judecată reprezentantul reclamantului Unitatea Consolidată pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol, avocatul Constantin Tănase, a susținut acțiunea integral solicitând admiterea acesteia ca întemeiată.

Obiecțiile pârâtului:

Reprezentantul pârâtului Curtea de Conturi, Ana Saichin, în ședința de judecată a susținut argumentele din referința prezentată pe marginea acțiunii reclamantului solicitând respingerea acesteia.

În susținerea poziției, autoritatea publică pârâtă a menționat că potrivit Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr. 260 din 07.12.2017 *(în continuare — Legea nr. 260/2017),* Curtea de Conturi este instituția supremă de audit a Republicii Moldova, care exercită controlul asupra modului de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare publice și a patrimoniului public prin realizarea auditului public extern în conformitate cu planul anual al activității de audit și standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit. Conform prevederilor art. 31 alin.(4) și alin. (6) din Legea nr. 260/2017, la efectuarea auditului performanței, Curtea de Conturi evaluează economicitatea, eficiența și eficacitatea unui anumit aspect al operațiunilor desfășurate de o entitate sau de o parte a acesteia ori în cadrul unui program sau al unei activități, precum și indicatorii de fraudă și corupție.

Auditul performanței privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului „Livada Moldovei", a demarat la 17 iulie 2023, fiind inițiat în corespundere cu Dispoziția de audit nr. 22 din 10.07.2023, emisă în temeiul mandatului Curții de Conturi prevăzut de Legea nr. 260/2017 și de Programele activității de audit pe anii 2023 și respectiv, 2024, aprobate prin

Hotărârile Curții de Conturi nr.65 din 22.12.2022 și nr.55 din 15.12.2023. în scopul realizării acestei misiuni, factorii decizionali ai Unității de implementare și ai altor entități auditate erau obligați să asigure accesul echipei de audit la bazele de date necesare și să prezinte actele, documentele și informațiile solicitate, în conformitate cu art. 36 alin.(2) din Legea nr. 260/2017.

Misiunea de audit public extern la UCIMPRSVV a fost realizată în conformitate cu Cadrul Declarațiilor Profesionale ale INTOSAI, în special cu prevederile Standardelor Internaționale de Audit ale Instituțiilor Supreme de Audit (ISSAI), ale Liniilor directoare ale INTOSAI: GUID 3910 „Concepte de bază privind auditul performanței" și GUID 3920 *„Procesul de audit a performanței*", aplicate de Curtea de Conturi și cu cadrul normativ-metodologic instituțional aferent, fiind obținute probe de audit suficiente și adecvate în baza cărora a fost emisă concluzia generală de audit și au fost înaintate recomandări, orientate spre eliminarea cauzelor deficiențelor identificate și îmbunătățirea performanței domeniului auditat.

Pe întreaga durată a auditului, părțile au conlucrat, ghidându-se de drepturile și obligațiunile lor legale, prevăzute la art. 29, 33 și 36 din Legea nr. 260/2017, fiind asigurată o comunicare sistemică și continuă.

Rezultatele auditului efectuat au fost redate în Raportul de audit și aprobate prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024, hotărârea fiind publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 02.05.2024 nr. 192-194, art. 12 *(Anexa nr.1).* Pentru înlăturarea deficiențelor constatate, prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024 și în Raportul de audit au fost înaintate 6 recomandări, care au fost comunicate și coordonate cu entitățile vizate în Raport, fiind stabilit un termen de 6 luni pentru implementare și raportare trimestrială.

Potrivit art.37 din Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, entitățile auditate și alte instituții vizate în raportul auditorului raportează Curții de Conturi, în termenul stabilit despre implementarea recomandărilor din raportul auditorului sau despre motivele pentru care acestea nu au fost implementate. În altă ordine de idei, atât Hotărârea, cât și Raportul de audit, care poartă un caracter recomandabil, sunt îndreptate spre remedierea deficiențelor identificate în procesul realizării Proiectului „Livada Moldovei", cu oferirea soluțiilor de îmbunătățire a performanței domeniului auditat.

Prin urmare, acțiunile recomandate nu pot prejudicia entitatea, ci din contra, sunt îndreptate pentru a aduce o plusvaloare, precum și nu pot genera pericol sau afecta anumite interese publice. Acest adevăr este înțeles și de către reclamant, or, reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului contestat conform prevederilor art. 172 din Codul administrativ, ceea ce denotă că era predispus să se conformeze recomandărilor înaintate.

Așa dar, în contextul celor explicate supra, este greu de înțeles care drepturi ale Unității de implementare au fost încălcate prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024, reclamantul solicitând protecția acestora pe cale judiciară. *Or,* în lipsa revendicării unui drept propriu, în sensul art. 17 din Codul administrativ, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art.207 din Codul administrativ. în acest sens, Curtea de Conturi a depus Demersul nr.03-544-24 din 04.07.2024, care a fost înregistrat la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani cu nr. 15062 din 04.07.2024 pentru a fi examinat de către Instanță.

După cum s-a menționat, auditorii au comunicat cu entitatea auditată (UCIMPRSVV) la toate etapele desfășurării misiunii de audit, în acest sens fiind întocmite procese-verbale de comunicare. Astfel, la etapa preliminară au fost discutate rezultatele studiului preliminar pentru efectuarea auditului de performanță privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului „Livada Moldovei", discuțiile din cadrul ședinței fiind consemnate în procesul-verbal de comunicare din 13.12.2023 *(Anexa nr. 2).* în cadrul respectivei ședințe au fost discutate

chestiunile cu privire la Obiectivul general de audit, întrebările specifice auditului, instituțiile auditate, au fost prezentate informații generale despre Proiect, precum și activitățile care vor fi realizate de către auditori pentru a răspunde la întrebările de audit. Din acest considerent, afirmația UCIMPRSVV, precum că „*a fost depășit cadrul obiectivului stabilit în Dispoziția CCRMnr.* 22 *din* 10.07.2023", este neautentică. Or, Dispoziția nr. 22 din 10.07.2023 prevede că „*Obiectivul general și întrebările de audit, dar și perioada auditată vor fi concretizate în urma studiului preliminar*". Totodată, la Capitolul III. *Sfera și abordarea auditului* din Raportul de audit se menționează că abordarea auditului public extern a fost orientată: „ (i) *pe sistem,* pentru a evalua sistemul de control intern managerial în cadrul proceselor de implementare și gestionare a Proiectului; (ii) *pe probleme,* pentru a identifica deficiențele și problemele care au avut impact asupra realizării eficiente a obiectivului și utilizării mijloacelor financiare ale Proiectului. Metodologia și criteriile de audit aplicate în cadrul misiunii se prezintă în Anexa nr.4 la Raportul de audit".

Potrivit Procesului-verbal nr. 11 al ședinței video a Curții de Conturi din 11.04.2024 *(Anexa nr. 4),* atât reprezentații cu funcții de demnitate publică și persoanele cu funcții de răspundere din cadrul Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, cât și directorul executiv al Unității de implementare au confirmat existența problemelor abordate în Raportul de audit, iar secretara de stat a ministerului a declarat că recomandările de audit au fost în totalitate acceptate de către MAIA, asumându-și responsabilitatea pentru elaborarea unui plan de monitorizare a indicatorilor privind implementarea Proiectului. Până la examinarea Raportului de audit în ședință publică Ministerul Finanțelor și Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare au prezentat opiniile lor asupra proiectului Raportului de audit, menționând lipsa de obiecții și propuneri *(scrisoarea MF nr. 05-10/51 din 08.04.2024, Anexa nr. 5)* și respectiv, acordul cu cele relatate în Raport *(scrisoarea MAIA nr. 04-09-17/1091 din 08.04.2024, Anexa nr. 6).*

Ulterior, prin scrisoarea nr. 04-09-21/1493 din 15.05.2024, MAIA a prezentat Curții de Conturi Ordinul nr.70 din 14.05.2024 „Cu privire la aprobarea planului de implementare a recomandărilor Curții de Conturi a RM nr. 14 din 11.04.2024" *(Anexa nr. 7).* Astfel, în Planul de acțiuni au fost prevăzute un șir de măsuri concrete, în executarea cărora este implicată și Unitatea de implementare. O simplă analiză a scrisorii MAIA care este și fondatorul Unității de implementare, denotă că toate recomandările auditului înaintate MAIA sunt acceptate, fiind oferite și soluții concrete de implementare, dar totodată, neacceptate neîntemeiat de către UCIMPRSVV, cu invocarea unor comentarii neargumentate și irelevante.

După cum s-a menționat mai sus, atât constatările, cât și recomandările din Raportul de audit au fost comunicate și coordonate cu entitatea auditată - UCIMPRSVV și entitățile vizate (MAIA, MF). Unitatea de implementare în cadrul ședințelor preliminare, nu a invocat nici o motivație argumentată referitor la constatările și recomandările auditului la punctele contestate din Raportul de audit, precum și nu a precizat dacă sunt impedimente care ar face imposibilă executarea recomandărilor înaintate, Aceasta doar pe 08.04.2024, a prezentat Nota cu dezacordurile nejustificate, inclusiv și cu recomandările înaintate spre executare MAIA (fondatorului), *(Anexa nr. 8).*

Totodată, în cadrul ședinței publice din 11.04.2024, directorul executiv al UCIMPRSVV a subliniat că pe parcursul anilor de activitate Unitatea de implementare a avut o colaborare fructuoasă cu Guvernul Republicii Moldova, MAIA și alte instituții în vederea dezvoltării politicilor din sector. „ *Evident că a existat o comunicare destul de bună și cu echipa de audit. Unitatea de implementare este mereu gata să învețe ceva nou pentru a schimba lucrurile spre bine".* De asemenea, domnul director a informat că unele recomandări de audit deja erau în

proces de implementare. Unitatea a inițiat procedura de achiziție a unui soft licențiat pentru evidența contabilă. Referitor la întrebările (1) dacă o instituție publică poate să activeze fără personal propriu; (2) poate oare un consultant extern să reprezinte o instituție publică în calitate de organ de conducere; (3) de ce a fost ignorată prevederea pct. 29 lit. h) din Regulamentul Unității de implementare; (4) de ce nu a fost angajat personalul Unității conform schemei de încadrare aprobată de MAIA, răspunsul a fost următorul: *„în calitate de conducător al instituției mereu s-a ghidat în activitatea de zi cu zi de prevederile HG nr.1005. Contractele semnate cu echipa Unității sunt elaborate după modelul recomandat de către finanțator, Banca Europeană de Investiții. Angajații Unității de implementare sunt recunoscători pentru recomandările de audit și sunt gata de a face unele ajustări conform prevederilor legislației naționale. Din 2010 până la moment nu au fost obiecții referitor la contractele de consultanță”.*

Raportul de audit al performanței privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul proiectului „Livada Moldovei” a fost audiat și în cadrul ședinței Comisiei de control al finanțelor publice a Parlamentului Republicii Moldova din 10.07.2024**.** *Comisia a menționat că „deși investițiile efectuate în cadrul Proiectului au avut un impact pozitiv și au contribuit la atingerea obiectivului general al acestuia, misiunea de audit a constatat deficiențe sistemice privind reglementarea și consecvența aplicării cadrului normativ, admise în cadrul procesului de organizare și realizare a Proiectului”, facându-se referință la deficiențele admise privind:*

- nevalorificarea în termen a resurselor financiare disponibile din creditul Băncii Europene de Investiții în perioada 2016 - 2023;
- aplicarea eronată a cadrului normativ aferent remunerării muncii personalului Unității de implementare, precum și alocarea neregulamentară a mijloacelor financiare în acest sens;
- neconformarea Unității de implementare la cerințele generale de ținere a evidenței contabile;
- desfășurarea achizițiilor într-un mod netransparent de către Unitatea de implementare pentru cheltuielile finanțate din contribuția Guvernului;
- faptul că Unitatea de implementare nu a precizat criterii clare de stabilire a eșantionului în baza căruia sunt efectuate procedurile de monitorizare a modului de implementare a subproiectelor investiționale și evaluarea rezultatelor acestora, iar raporturile întocmite de către Unitatea de implementare nu sunt coordonate cu beneficiarii verificați, precum și nu conțin informații cu privire la valoarea creditului alocat, plătit și restant;
- mijloacele financiare alocate pentru Componenta III a Proiectului au fost utilizate de către Unitatea de implementare contrar destinației specificate în cererea de debursare, generând riscul ca rezultatele așteptate ale beneficiarilor publici să nu fie atinse.

În rezoluție Comisia a subliniat că „*acțiunile întreprinse de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, precum și de către Unitatea de implementare, în vederea asigurării unui management adecvat al Proiectului,, Livada Moldovei”, au fost, în unele aspecte, deficitare și neconforme, fiind admise carențe privind legalitatea proceselor și activităților desfășurate, ceea ce a constrâns eventualul impact pozitiv în realizarea obiectivelor Proiectului la anumite etape”.*

Astfel, Comisia a recomandat conducerii MAIA, I.P. UCIMPRSVV și Ministerului Finanțelor, să asigure executarea punctuală și în termen a recomandărilor Curții de Conturi. *(Raportul CFP-7 nr. 52 din 12.07.2024, Anexa nr. 9).* De asemenea, în cadrul dezbaterilor în prezența membrilor Comisiei parlamentare reprezentanții MAIA, Unității de implementare, precum și reprezentanții entităților vizate în Raportul de audit au fost de acord cu constatările

auditului și au dat asigurări că se vor conforma recomandărilor Curții de Conturi (ședința poate fi urmărită accesând link-ul: https://www.youtube.com/watch?v=0IfaIvST03Q).

În scopul conformării cu recomandările Curții de Conturi și ale Comisiei de control al finanțelor publice, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare prin scrisoarea nr. 04-07-45/9339 din 10.10.2024, a prezentat pentru informare Planul de implementare a recomandărilor Hotărârii Curții de Conturi nr. 14 din 11 aprilie 2024 și comentariile referitor la măsurile planificate pentru executare *(Anexa nr. 10)*.

Potrivit cererii de chemare în judecată, reclamantul a pus la îndoială obiectivitatea și temeinicia constatărilor și concluziilor expuse la unele paragrafe din Raportul de audit, invocând că:*„ Concluziile din p. 4.1.1.1., 4.1.1.2.; 4.1.2.1.; 4.1.2.2.; 4.1.2.3.; 4.1.2.4; 4.2.; 4.2.2.1.; 4.2.2.2. ale Raportului de audit le considerăm a fi lipsite de un suport probatoriu corespunzător și le apreciem ca pe opinii subiective ce distonează cu alte concluzii din raport care concluzionează că proiectul este implementat eficient”*. În opinia Curții de Conturi, aceste afirmații, fiind lipsite de argumente clare și probe convingătoare care ar combate constatările și recomandările auditului, sunt declarative și nu pot fi reținute.

Referitor la faptul că „*Auditorii Curții de Conturi nu au adus la cunoștința Unității toate procesele-verbale întocmite în urma vizitelor la Beneficiarii Proiectului din sectorul privat și nici nu au coordonat cu beneficiarii concluziile și probele de audit”* (pct.2 din secțiunea „Motivele dezacodului...” din cererea de chemare în judecată), informează că „*vizitele în teren*” reprezintă o modalitate de acumulare a informațiilor și probelor în cadrul procedurilor de audit. In vederea evaluării riscurilor identificate, echipa misiunii a efectuat vizite de monitorizare și evaluare în teren. Vizitele în teren la Beneficiarii Proiectului s-au finalizat cu „*note privind vizita în teren*”, care la rândul lor au servit, după caz, surse ale unor observații de audit. Reiterează că toate observațiile de audit relevante au fost comunicate părților, atât la etapa de executare a misiunii de audit cât și la etapa de raportare, iar drept rezultat a analizei și prelucrării informațiilor acumulate, în Raportul de audit fiind redate principalele constatări și concluzii de audit. După cum s-a menționat mai sus, proiectul Raportului de audit a fost prezentat și discutat cu entitățile auditate/vizate, acestora asigurându-se posibilitatea de a prezenta comentarii/explicații, precum și documente suplimentare. La acest compartiment Unitatea de implementare nu a formulat nici o sugestie sau comentariu.

Considerațiile reclamantului referitor la faptul că „*Hotărârea nr. 14 din 11 aprilie 2024 conține la fel o concluzie ce nu are acoperire factologică și nu este suportată de datele prezentate în raport: „Implementarea deficitară a Proiectului a influențat negativ inclusiv rezultatele beneficiarilor finali prin majorarea costurilor de deservire a împrumuturilor contractate și a prețurilor la achizițiile de bunuri, lucrări și servicii din cadrul investițiilor realizate”, ori, costurile la împrumuturi nu pot fi în niciun mod influențate de managementul proiectului*” (pct. 10 din cerere), de asemenea sunt nemotivate. La acest aspect se denotă că afirmația respectivă a reclamantului este ruptă din context, or, hotărârea privind aprobarea rezultatelor auditului public extern are la bază Raportul de audit care conține date ale verificării și analizei operațiunilor desfășurate de entitatea auditată, bazate pe probele de audit, argumentele entității, constatările și concluziile auditului. Din considerentele enunțate, această afirmație a reclamantului, fiind neîntemeiată și neprobată în modul stabilit, o consideră inacceptabilă.

În cererea de chemare în judecată, Secțiunea *„Motivele dezacordului cu Hotărârea contestată și răspunsul la cererea prealabilă „,* în pct. *4,* reclamantul invocă că „*Sarcina probării și argumentării actului revine părții care formulează pretenția. Prin urmare, anume Curtea de Conturi a RM avea obligația de a proba temeinicia punctelor 4.1.1.1., 4.1.1.2.;*

4.1.2.1.; 4.1.2.2.;4.1.2.3.; 4.1.2.4; 4.2.; 4.2.2.1.; 4.2.2.2 ale Raportului de audit și nu invers, precum afirmă răspunsul la cererea prealabilă". În opinia Curții de Conturi, alegațiile respective ale reclamantului sunt declarative și lipsite de sens. Or, constatările din Raportul de audit sunt bazate pe analiza argumentelor și documentelor prezentate de reclamant și de către entitățile auditate, analizate de auditori prin prisma normelor legale, probele fiind specificate în subsolul paginilor respective din Raport și se conțin în dosarul administrativ prezentat Instanței de judecată la data de 26.07.2024 (scrisoarea Curții de Conturi nr. 03-600-24 din 26.07.2024).

Mai mult decît atât, această opinie a reclamantului contravine cerințelor art. 93 alin.(l) din Codul administrativ, în conformitate cu care „(1) Fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția". Prin urmare, orice pretenție invocată în cererea de chemare în judecată trebuie argumentată din punct de vedere legal și probată cu documente incontestabile.

Suplimentar comunică, că Hotărârea Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024 a fost emisă în conformitate cu prevederile art. 5 alin.(l) lit. a), art. 14 alin.(2), art. 15 lit. d), art. 31 alin.(3) și art. 37 alin.(2) din Legea nr. 260/2017, fiind respectate cerințele relevante ale articolelor 118, 120, 121, 122, 124, 126 din Codul administrativ nr. 116/2018.

Așa dar, în lipsa probelor concrete, pertinente și utile care ar combate constatările și recomandările auditului, precum și legalitatea Hotărârii Curții de Conturi nr. 14 din 04.2024, cerințele reclamantului urmează să nu fie admise. Or, reclamantul nu a invocat nici o normă legală care ar servi drept temei juridic pentru a demonstra necesitatea anulării actului contestat.

Ca urmare a argumentelor expuse, consideră cerința de anulare a Hotărârii Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024 neîntemeiată, lipsită de probațiune și în temeiul prevederilor art. 166, art. 167 alin.(3) și art. 169 alin.(2) din Codul administrativ.

Poziția terțului:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 12 mai 2025, în proces, în calutate de terți au fost atrași Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, și Ministerul Finanțelor.

Reprezentantul terților, în ședința de judecată nu s-au prezentat, fiind înștiințați legal despre data, ora și locul acesteia.

Totodată, Ministerul Finanțelor, prin referința depusă la 09 iunie 2025 (f.d. 21-23 vol. II) a menționat că, în anul 2014. ca urmare a încheierii Contractului de finanțare cu Banca Europeană de Investiții. Guvernul Republicii Moldova a inițiat Proiectul ..Livada Moldovei" cu scopul de a asigura consolidarea și dezvoltarea lanțului valoric horticol al Republicii Moldova.

Proiectul „Livada Moldovei" a fost lansat oficial la 27 mai 2016. iar finalizarea acestuia era prevăzută pentru data de 31 ianuarie 2023. Ulterior, în temeiul deciziilor Parlamentului Republicii Moldova cu privire la ratificarea amendamentelor la Contractul de finanțare, termenul limită de implementare a proiectului a fost prelungit până la 31 ianuarie 2027.

Costul total al Proiectului a fost estimat de către Banca Europeană de Investiții la 300.0 mii. euro. dintre care:

- 120.0 mii. euro (sau 40%) reprezintă creditul Băncii Europene de Investiții oferit Guvernului Republicii Moldova pentru recreditarea persoanelor juridice publice și private, care implementează proiecte investiționale în sectorul horticol, conform cerințelor aprobate de Bancă.
- 180.0 mii. euro (sau 60%) - contribuția proprie a beneficiarilor eligibili din cadrul Proiectului „Livada Moldovei", în mărime de cel puțin 50.0% din valoarea totală a fiecărui subproiect.

Pe parcursul anilor 2016-2023. în cadrul Proiectului „Livada Moldovei” au fost finanțate 514 subproiecte investiționale în sumă totală de 197.5 mii. euro. din care valoarea creditului Băncii Europene de Investiții constituie 90.4 mii. euro.

În acest context, aferent implementării Proiectului și în temeiul art.31 și art.32 din Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, precum și a Programului activității de audit pe anul 2023. aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.65 din 22.12.2022. începând cu data de 17 iulie 2023. Curtea de Conturi a pornit auditul privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului ..Livada Moldovei”.

Ca efect, la data de 11 aprilie 2024. Curtea de Conturi a adoptat Hotărârea nr.14 prin care a aprobat Raportul de audit al performanței privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului „Livada Moldovei”.

Astfel, la pct.2.4 din Hotărâre. Curtea de Conturi a dispus ca Ministerul Finanțelor să asigure excluderea pe viitor a interpretărilor sau abordărilor echivoce privind modul de ținere a evidenței contabile de către Instituția Publică „Unitatea Consolidată pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol”.

Prin urmare, aferent Hotărârii Curții de Conturi nr. 14 din 11 aprilie 2024. Guvernul Republicii Moldova a solicitat Ministerului Finanțelor informația referitoare la acțiunile planificate și termenele de realizare a acestora întru executarea Recomandării de la pct.2.4 (din hotărâre).

În context. Ministerul Finanțelor a informat Curtea că deși unitățile de implementare a proiectelor întrunesc caracteristicile instituțiilor bugetare, acestea sunt instituții publice și aplică, conform cadrului normativ în vigoare, prevederile Standardelor Naționale de Contabilitate și a Legii contabilității și raportării financiare nr.287/2017. Astfel, fiind admisă per total pe țară dublarea pozițiilor bilanțiere. Precum și prezentarea de către entitate a 2 bilanțuri care se întocmesc fiecare conform regulilor distincte.

În această ordine de idei. menționează că întru implementarea Recomandării de la pct.2.4 din Hotărârea Curții de Conturi nr.14 din 11 aprilie 2024. Ministerul Finanțelor urmează să examineze problema evidenței contabile și raportării financiare de către unitățile de implementare a proiectelor și va interveni cu modificare a cadrului normativ.

În rest. constatările Curții de Conturi privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului „Livada Moldovei” nu vizează careva abateri din partea Ministerului Finanțelor.

Referitor la prezenta cerere de chemare în judecată, atrage atenția că reclamantul contestă Hotărârea Curții de Conturi nr.14 din 11 aprilie 2014 în partea concluziilor din pct. 4.1.1.1., 4.1.1.2. 4.1.2.1. 4.1.2.2. 4.1.2.3. 4.1.2.4. 4.2, 4.2.2.1, 4.2.2.2 ale Raportului de audit.

Aici. menționează că reclamantul nu este de acord cu constatările Curții de Conturi referitoare la: sistemul de management, majorarea nefondată a cheltuielilor de salarizare Unității Consolidate pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol. evidența contabilă neconformă, procedurile de achiziție, sistematizarea cauzelor, procedura și modul de implementare a subproiectelor investiționale.

În această ordine de idei. în partea ce ține de constatările expuse la pct. 4.1.2.1 din Raport privind evidența contabilă neconformă, precum că auditul a constatat că Unitatea Consolidată pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol întrunește toate caracteristicile unei instituții bugetare, ține să reliefeze faptul că. unitățile de implementare a proiectelor întrunesc caracteristicile instituțiilor bugetare, acestea sunt instituții publice și aplică, conform cadrului normativ în vigoare, prevederile Standardelor Naționale de Contabilitate și a Legii contabilității și raportării financiare nr.287/2017. Astfel, fiind admisă per

total pe țară dublarea pozițiilor bilanțiere. precum și prezentarea de către entitate a 2 bilanțuri care se întocmesc fiecare conform regulilor distincte.

La acest capitol, cum a menționat mai sus. Ministerul Finanțelor a informat Curtea de Conturi că va interveni cu modificare a cadrului normativ în parte ce ține de evidența contabilă și raportarea financiară de către unitățile de implementare a proiectelor.

În concluzie, ținând cont de pretențiile reclamantului, precum și de cele menționate mai sus. și conducându-se de prevederile conținute la art.68 din Codul de procedură civilă nr.225/2003. consideră că instanța de judecată urmează să analizeze toate aspectele cauzei și să adopte, conform art.239 din Codul precitat. o soluție legală și întemeiată, luînd în considerație legislația în vigoare

Aprecierea instanței:

Audiind explicațiile participanților la proces și studiind înscrisurile anexate la actele cauzei și a dosarului administrativ, instanța de judecată apreciază cererea de chemare în judecată admisibilă, dar pasibilă respingerii din următoarele considerente.

Conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Conform art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Alin. (2) al aceluiași articol stabilește că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când:

a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare;

c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;

d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.209;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17;

f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art.208;

g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art.211 alin.(1) și (2) și art.212 alin.(1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

Dispozițiile legale citate enunță temeiurile de bază de admisibilitate a cererii de chemare în judecată formulată în instanța de contencios administrativ:

I. prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului ;

II. competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ;

III. respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ

IV. respectarea procedurii prealabile

V. respectarea termenului de înaintare a acțiunii

VI. prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.

Din actele cauzei și lucrările dosarului administrativ se constată că, prin hotărârea Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024 „Cu privire la Raportul de audit al performanței privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului „Livada Moldovei" a fost aprobat Raportul de audit menționat, fiind dispuse, în sarcina autorităților publice vizate și a IP „Unitatea Consolidată pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol" (în continuare UCIMPRSVV) asigurarea implementării recomandărilor de audit. (f.d. 2-4 dosar administrativ vol.I)

Nefiind de acord cu hotărârea Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024, la 21.05.2025, UCIMPRSVV a înaintat o cerere prealabilă, care a fost înregistrată cu nr.P113-40-24. (f.d.160-162 vol. I)

În rezultatul examinării cererii prealabile, Curtea de Conturi, prin răspunsul nr. 03-435-24 din 03.06.2024 a respins cererea ca inadmisibilă și neîntemeiată. (f.d. 163-166 vol. I)

La 24.06.2024, reclamantul UCIMPRSVV, a depus prezenta acțiune în instanța de judecată, solicitând anularea hotărârii Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024. (f.d 5-14 vol. I)

Astfel, reclamantul a formulat o acțiune în contestare.

Competența pentru examinarea prezentei acțiuni, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), cererea de chemare în judecată fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.

Conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 alin. (1) Cod administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat, b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

Hotărârea Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024, în sensul art. 10 și 11 Cod administrativ reprezintă act administrativ individual emanând de la o autoritate publică, reprezentând o măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice.

Conform art. 189 alin. (1) și (2) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Conform art.17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Conform art. 39 Cod administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Instanța de judecată reține că, la etapa admisibilității se instituie prezumția aparenței unui drept vătămat, or reclamantul invocă faptul că actul respectiv afectează reputația colaboratorilor Unității, și indirect are un caracter sancționator ceea ce reprezintă conform prevederilor Codului administrativ un act administrativ defavorabil.

Referitor la condiția de respectare a remediului extrajudiciar cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil, instanța de judecată va reține următoarele.

Conform art. 208 alin. (1) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Conform art. 162 alin. (1) Cod administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

La caz, instanța de judecată reține că procedura prealabilă a fost respectată prin depunerea cererii prealabile din 21.05.2025.

Conform art. 209 alin. (1), Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la:

a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia;

b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

În acest sens, referitor la respectarea termenului de adresare în instanța de judecată, se reține că hotărârea Curții de Conturi, nr. 03-435-24, prin care a fost soluționată cererea prealabilă a fost emisă la 03.06.2024.

Cererea de chemare în judecată a fost înregistrată în instanță la 24.06.2024.

În aceste împrejurări, instanța va aprecia că termenul procedural de 30 de zile stabilit de art. 209 din Codul administrativ a fost respectat.

Drept consecință a celor reținute, instanța de judecată apreciază că acțiunea este depusă cu respectarea competenței materiale și jurisdicționale, în termenul prevăzut de lege, fiind contestat un act administrativ al autorității publice competente, care produce efecte juridice în exterior și are caracter defavorabil reclamantului.

Totodată, instanța de judecată va concluziona în privința netemeiniciei acțiunii și va dispune respingerea acesteia, reținând următoarele argumente.

Conform art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

Conform art. 2 din Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr. 260 din 07 decembrie 2017, în sensul prezentei legi, următoarele noţiuni semnifică: *audit* – proces sistematic de obţinere şi evaluare obiectivă a probelor, desfăşurat pentru a se constata dacă informaţiile sau condiţiile actuale corespund criteriilor stabilite; *audit al conformităţii* – activitate independentă realizată în vederea obţinerii asigurării că activităţile,

tranzacţiile financiare efectuate sânt, sub toate aspectele semnificative, în conformitate cu reglementările aplicabile;

Conform art. 3 alin.(1) din Legea nr. 260/2017, Curtea de Conturi este instituţia supremă de audit a Republicii Moldova, care exercită controlul asupra modului de formare, administrare şi întrebuinţare a resurselor financiare publice şi a patrimoniului public prin realizarea auditului public extern în conformitate cu standardele internaţionale ale instituţiilor supreme de audit.

Art. 5 din Legea citată, statuează că misiunea Curţii de Conturi constă în:

a) evaluarea legalităţii, regularităţii, conformităţii, economicităţii, eficienţei, eficacităţii gestionării resurselor financiare publice şi a patrimoniului public;

b) promovarea standardelor, recunoscute internaţional, privind transparenţa şi responsabilitatea în domeniul managementului finanţelor publice;

c) asigurarea transparenţei prin informarea autorităţilor publice responsabile şi publicului larg despre planurile sale strategice şi anuale, despre constatările şi recomandările sale.

Potrivit art. 9 al Legii indicat, (1) Curtea de Conturi decide în mod independent asupra programului activității de audit, precum și asupra modului de implementare a acestuia. (2) Planificarea activității de audit se realizează pe termen mediu, prin elaborarea unui program multianual al activității de audit (de regulă, trienal), care, pentru a contribui mai eficient la îndeplinirea misiunii Curții de Conturi, se actualizează anual în funcție de obiectivele strategice și cele specifice ale instituției.

Conform art. 31 din Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi Republicii Moldova, nr. 260 din 07 decembrie 2017, (1) Curtea de Conturi efectuează următoarele tipuri de audit:

a) audit financiar;

b) audit al conformităţii;

c) audit al performanţei.

Alin. (4) al aceluiași articol statuează că, la efectuarea auditului performanţei, Curtea de Conturi evaluează economicitatea, eficienţa şi eficacitatea unui anumit aspect al operaţiunilor desfăşurate de o entitate sau de o parte a acesteia ori în cadrul unui program sau al unei activităţi.

Prin Dispoziția de audit nr. 22 din 10.07.2023, emisă în baza Programului activității de audit pe anul 2023, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.65 din 22.12.2022, la 17 iulie 2023, a fost demarat auditul performanței privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul proiectului „Livada Moldovei”.

Conform art. 33 din Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi Republicii Moldova, nr. 260 din 07 decembrie 2017, (1) procedura de audit se efectuează în conformitate cu prezenta lege, standardele internaţionale ale instituţiilor supreme de audit, precum şi cu regulamentele, manualele şi ghidurile Curţii de Conturi elaborate în conformitate cu acestea.

Așa cum rezultă din textul hotărârii Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024 și Raportul de audit, misiunea de audit public extern la UCIMPRSVV a fost realizată în conformitate cu Cadrul Declarațiilor Profesionale ale INTOSAI, în special cu prevederile Standardelor Internaționale de Audit ale Instituțiilor Supreme de Audit (ISSAI), ale Liniilor directoare ale INTOSAI: GUID 3910 „Concepte de bază privind auditul performanței” și GUID 3920 „Procesul de audit a performanței”, aplicate de Curtea de Conturi și cu cadrul normativ- metodologic instituțional aferent.

Conform art. 33 alin. (3) și (4) din Legea nr. 260/2017, (3) Proiectul de raport al auditorului este prezentat, de către auditorul public responsabil de misiunea de audit,

conducătorului entităţii auditate pentru comentarii (explicaţii). În cazul auditului financiar, entitatea auditată va prezenta, în mod obligatoriu, o declaraţie scrisă cu privire la constatările auditorului public asupra situaţiilor financiare. (4) Entitatea auditată prezintă echipei de audit, în termen de până la 15 zile lucrătoare de la primirea proiectului de raport al auditorului, comentariile (explicaţiile) pe marginea acestuia, în formă scrisă, precum şi documentele pe care le consideră relevante. În termen de 5 zile lucrătoare de la primirea acestor comentarii/documente, echipa de audit le examinează şi informează entitatea auditată despre rezultatele examinării, acestea fiind reflectate succint în raportul final al auditorului. În cazul în care entitatea nu este de acord cu rezultatele examinării, aceasta prezintă în scris dezacordul, în termen de 3 zile lucrătoare, echipei de audit pentru a fi anexat la raportul final al auditorului.

Lucrările dosarului administrativ atestă că proiectul de raport al auditorului a fost prezentat, entităților auditate pentru comentarii și explicații, iar ca rezultat, UCIMPRSVV a prezentat nota de argumentare la constatările și argumentările preliminare de audit a Curții de Conturi. (f.d. 91-120 dosar administrativ vol. I)

La 19.03.2024 s-a desfășurat ședința de comunicare a constatărilor preliminare în cadrul Auditului performanței privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul proiectului „Livada Moldovei”, cu participarea reprezentanților Curții de Conturi și entităților vizate. În rezultatul ședinței părțile au convenit că echipa de audit va revizui, după caz, proiectul Raportului de audit, ținând cont de comentariile și obiecțiile parvenite în scris din partea entităților auditate. (f.d. 80-86 dosar administrativ vol. I)

Raportul de audit a fost aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024, hotărârea fiind publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 02.05.2024 nr. 192-194.

În circumstanțele descrise supra, raportate la normele citate, instanța reține că procedura administrativă a fost desfășurată de autoritatea publică competentă, conform procedurii stabile de lege, astfel vicii de legalitate formală nu se constatată.

Conform art. 34 alin. (1) – (3) din Legea nr. 260/2017, (1) Rapoartele auditorului se referă la sfera de aplicare a auditului, includ constatările, opiniile şi/sau concluziile auditorului, precum şi, după caz, recomandările pentru aplicarea acţiunilor de remediere. (2) Scopul rapoartelor auditorului este de a comunica rezultatele auditului părţilor interesate, autorităţilor competente şi publicului larg. Rapoartele auditorului vor conţine doar informaţii care au suport suficient şi probe de audit adecvate obţinute cu respectarea procedurilor stabilite. (3) Forma şi modalitatea de valorificare a rapoartelor auditorului se definesc în regulamentele Curţii de Conturi.

Conform art. 37 al aceleiași Legi, (1) Entităţile auditate şi alte instituţii vizate în raportul auditorului sânt obligate, în termenul stabilit de către Curtea de Conturi, să raporteze despre implementarea recomandărilor din raportul auditorului sau despre motivele pentru care acestea nu au fost implementate. (2) Curtea de Conturi stabileşte termene concrete de raportare privind implementarea recomandărilor înaintate în funcţie de complexitatea măsurilor ce urmează a fi luate întru implementarea acestora. (3) Curtea de Conturi asigură monitorizarea implementării recomandărilor.

Instanța de judecată reține că, potrivit Raportului de audit au fost formulate următoarele constatări:

4.1.1.1. Sistemul de management nu asigură în măsură deplină monitorizarea progresului înregistrat la diferite etape de realizare a Proiectului, generând riscul de neatingere a obiectivelor stabilite;

4.1.1.2. Majorarea nefondată a cheltuielilor de salarizare ale Unității de implementare afectează direct economicitatea valorificării resurselor bugetare alocate:

4.1.2. Sistemul de control intern managerial implementat în cadrul Unității de implementare este unul imperfect, fapt ce a determinat admiterea unor neconformități în activitatea instituției publice, cu impact negativ asupra performanței Proiectului;

4.1.2.1. Evidența contabilă neconformă limitează capacitatea părților interesate de analiza promptă a indicatorilor financiari aferenți activității Unității de implementare a Proiectului;

4.1.2.2. Procedurile de achiziții desfășurate într-un mod netransparent și ineficient generează suspiciuni rezonabile privind legalitatea atribuirii contractelor de achiziții și conduce la majorarea costurilor Proiectului acoperite din bugetul de stat;

4.1.2.3. Lipsa unei evidențe sistematizate a cauzelor care au condus la abandonarea Proiectului de către potențialii beneficiari, poate influența atractivitatea Proiectului;

4.1.2.4. Procedura de monitorizare a modului de implementare a subproiectelor investiționale și de evaluare a rezultatelor acestora nu oferă o analiză amplă și sistemică a progresului înregistrat;

4.2. Auditul a atestat că implementarea inconsecventă a Proiectului a influențat rezultatele așteptate ale beneficiarilor finali care au fost afectați de majorarea costurilor de deservire a împrumuturilor contractate și de creșterea prețurilor la achizițiile de bunuri, lucrări și servicii din cadrul subproiectelor desfășurate

4.2.1. Implementarea lentă a Proiectului se atestă atât în primii 5 ani inițial planificați, cât și în perioada ulterioară extinderii termenelor de implementare a Proiectului. Materializarea unor factori obiectivi și subiectivi au produs impact negativ asupra rezultatelor Proiectului, generând costuri suplimentare atât pentru Guvern, cât și pentru beneficiarii finali

4.2.1.1. Nevalorificarea în termen a resurselor financiare a condus la extinderea termenelor de implementare a Proiectului, fapt ce a generat costuri suplimentare pentru Guvern

4.2.1.2. Accesul beneficiarilor la resursele financiare oferite de BEI a fost limitat din cauza numărului redus al băncilor comerciale, desemnate ca instituții financiare participante la implementarea Proiectului

4.2.1.3. Majorarea costurilor de deservire a împrumutului pentru tranșele cu rată variabilă influențează negativ nivelul de atractivitate a Proiectului pentru potențialii beneficiari și generează riscul ca mijloacele financiare oferite de către BEI să nu fie valorificate în termen;

4.2.2. Deși subproiectele implementate au atins multiple rezultate așteptate ale beneficiarilor, auditul atestă și prezența unor deficiențe în procesul de gestionare a acestora, care au avut un impact negativ asupra gradului de îndeplinire a obiectivelor declarate;

4.2.2.1. Rezultatele așteptate ale beneficiarilor subproiectelor finanțate prin Componentele „Linia de credit” și „Operațiuni de leasing” au fost atinse parțial, 81,6% din beneficiarii chestionați înregistrând indicatori cantitativi și calitativi în cadrul Proiectului;

4.2.2.2. Rezultatele așteptate ale instituțiilor publice de învățământ și de cercetare au fost atinse parțial, drept urmare a desfășurării cu întârziere de către Unitatea de implementare a procedurilor de achiziții centralizate de bunuri, lucrări și servicii.

Instanța de judecată învederează că Raportul de audit, la capitolul constatări, este motivat, fiind detaliat descrise raționamentele care au determinat formularea concluziilor expuse, conține date ale verificării și analizei operațiunilor desfășurate de entitatea auditată, bazate pe probele de audit, argumentele entității, constatările și concluziile auditului.

Totodată, aceste constatări sunt fundamentate pe materialele dosarului administrativ, în textul raportului fiind făcute trimitere la suportul documental corespunzător.

Instanța de judecată reține că, deși în acțiunea înaintată reclamantul invocă netemeinicia concluziilor și constatărilor din Raportul de audit, critica formulată nu este susținută de nici un argument plauzibil și întemeiat. În textul acțiunii, reclamantul s-a limitat în a reda constatările din raport și concluziile din hotărârea emisă de Curtea de Conturi la examinarea cererii prealabile, fără a expune obiecții concrete, propria opinie asupra celor relatate și probele care susțin eventualele afirmații.

Or, conform art. 93 Cod administrativ, (1) Fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia. (2) Prin derogare de la prevederile alin.(1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. (3) Reglementări suplimentare sau derogatorii sînt admisibile doar în baza prevederilor legale.

Astfel, deși exprimă critici referitor la Concluziile Curții de Conturi, reclamantul nu demonstrează nici într-un mod contrariul.

În consecință, analizând normele legale în coraport cu circumstanțele faptice stabilite, precum și criticele aduse către reclamant referitor la acțiunile autorității publice pârâte, instanța de judecată învederează că, hotărârea Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024 ,,Cu privire la Raportul de audit al performanței privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului ,,Livada Moldovei" este legală și întemeiată, fapt care impune respingerea acțiunii.

În conformitate cu art. 224 alin. (1) lit. f), 232 Cod administrativ, art. 238-241 CPC, instanța de judecată

h o t ă r ă ș t e

Se respinge acțiunea în contencios administrativ înaintată de Unitatea Consolidată pentru Implementarea și Monitorizarea Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol împotriva Curții de Conturi, terț Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, și Ministerul Finanțelor, cu privire la anularea Hotărârii Curții de Conturi nr. 14 din 11.04.2024 ,,Cu privire la Raportul de audit al performanței privind utilizarea mijloacelor financiare în cadrul Proiectului ,,Livada Moldovei".

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani. Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani. Cererea de motivare a hotărârii se depune în termenul de decădere de 15 zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii.

Președintele ședinței,
Judecătorul /semnătura / Violeta Chisilița

Copia corespunde originalului
Judecător, Violeta Chisilița