

Fonduri nerambursabile

ICCJ, secția de contencios administrativ și fiscal,
decizia nr. 110 din 19 ianuarie 2018

(**cuvinte cheie:** fonduri nerambursabile, cheltuieli, contract de muncă, interes economic, conflict de interese)

Fonduri nerambursabile. Caracterul neeligibil al unei cheltuieli efectuate cu încălcarea prevederilor legislației naționale și europene în materia dreptului muncii

HG 759/2007, art. 2 alin. (I) lit. c) și d)
OUG 66/2011, art. 2 alin. (I) lit. a)
Regulamentul CE 1605/2002, art. 52
Legea nr. 477/2004, art. 4 lit. d) și e)

Prin încheierea unui contract de muncă în cuprinsul căruia figurează aceeași persoană atât în calitate de angajator, cât și în calitate de angajat, sunt încălcate atât dispozițiile legislației interne în materia încheierii contractelor individuale de muncă, cât și principiile care impun o atitudine obiectivă și imparțială, neafectată de interese economice sau de altă natură, prevăzute de legislația națională și de cea europeană. Într-o astfel de situație, exercitarea imparțială și obiectivă a activității în cadrul unui proiect finanțat din fonduri nerambursabile este compromisă din motive care implică interesul economic, astfel încât, cheltuielile reprezentând salariile și contribuțiile aferente unui astfel de contract de muncă nu pot avea caracter eligibil, în înțelesul art. 2 alin. (1) lit. c) și d) din H.G. nr. 759/2007.

Speța: Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Curții de Apel Iași - Secția contencios administrativ și fiscal, la data de 1.06.2016, reclamantul Inspectoratul Școlar Județean X a solicitat, în contradictoriu cu pârâta Direcția Generală Organism Intermediar Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane din cadrul Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice, anularea Deciziei nr. OI/932/ES/27.04.2016, emisă de OIPOS DRU-MENCS, prin care a fost respinsă contestația privind proiectul POSDRU/87/1.3/S/62150, cod SMIS-21836, formulată împotriva procesului-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare pentru programele operaționale în cadrul obiectivului convergență, precum și anularea procesului-verbal nr. OI/1550/SJCSN/19.02.2016 de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare pentru programele operaționale în cadrul obiectivului convergență.

Prin sentința nr.170/2016 din 6 octombrie 2016 a Curții de Apel Iași -Secția contencios administrativ și fiscal a fost respinsă acțiunea reclamantului Inspectoratul Școlar Județean X, ca nefondată.

Împotriva hotărârii pronunțate de instanța de fond a formulat recurs reclamantul Inspectoratul Școlar Județean X.

Recursul nu este fondat.

Prin contractul de finanțare POSDRU/87/1.3./S/63671 din 28.09.2010, încheiat între Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Direcția Generală Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial „Dezvoltarea Resurselor Umane” și Inspectoratul Școlar Județean X s-a acordat finanțare nerambursabilă de către AMPOS DRU pentru implementarea proiectului intitulat „Formarea continuă a profesorilor de matematică în societatea cunoașterii”, valoarea totală eligibilă fiind estimată la 20.898.635,02 lei (fără TVA).

Prin procesul verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare pentru programele operaționale în cadrul obiectivului convergență din data de 20.01.2016 au fost verificate aspectele menționate în suspiciunea de neregulă înregistrată la OIPOS DRU-MENCS sub nr. 10319/SYCSM/15.10.2015, privind cheltuielile cu resursa umană plătite în cadrul proiectului. S-a constatat că au fost solicitate cheltuieli neeligibile reprezentând salariile și contribuțiile aferente pentru persoane care au semnat contractele de muncă atât în

calitate de angajator, cât și de angajat și care, în plus, aveau calitatea de ordonatori de credite la momentul semnării contractelor de muncă, respectiv: d-na R.L. a semnat contractul individual de muncă nr. 352/10.01.2012 ca reprezentant legal al Inspectoratului Școlar Județean X, dar și ca angajat în funcția de expert pe termen scurt; d-na A.L. a semnat contractul individual de muncă nr. 17/22.07.2011 în calitate de reprezentant legal al Casei Corpului Didactic X, cât și ca angajat în funcția de coordonator de proiect, ambele primind salarii pe respectivele funcții.

S-a stabilit o creanță bugetară în sarcina debitorului I.S.J. X în cuantum de 44.797,74 lei reprezentând creanțe bugetare rezultate din nereguli.

I.S.J. X a formulat contestație administrativă împotriva acestui proces verbal, care a fost respinsă prin Decizia nr. OI/932/ES/27.04.2016, emisă de OI POSDRU MECS.

În mod corect prima instanță a apreciat că sunt legale actele administrative contestate, fiind identificată o neregulă în înțelesul art. 2 alin. 1 lit. a din OUG

nr. 66/2011 conform căruia neregula reprezintă orice abatere de la legalitate, regularitate și conformitate în raport cu dispozițiile naționale și/sau europene, precum și cu prevederile contractelor ori a altor angajamente legal încheiate în baza acestor dispoziții, ce rezultă dintr-o acțiune sau inacțiune a beneficiarului ori a autorității cu competențe în gestionarea fondurilor europene, care a prejudiciat sau care poate prejudicia bugetul Uniunii Europene/bugetele donatorilor publici naționali și/sau fondurile publice naționale aferente acestora printr-o sumă plătită necuvenit.

Astfel, prin încheierea contractelor de muncă între două părți reprezentate de aceeași persoană și prin semnarea acestora atât în calitate de angajator, cât și ca angajat, de cele două persoane din cadrul Inspectoratului Școlar Județean X și Casei Corpului Didactic X au fost încălcate atât dispozițiile legislației interne în materia încheierii contractelor individuale de muncă, cât și principiile care impun o atitudine obiectivă și imparțială, neafectată de interese economice sau de altă natură, cum în mod corect a reținut instanța de fond.

În consecință, remunerațiile primite de cele două persoane care s-au angajat pe ele însele în funcțiile menționate în contractele de muncă reprezintă sume neeligibile cheltuite în derularea proiectului.

Se invocă în cererea de recurs dispozițiile art. 256 pct. 2 secțiunea 5 din Legea nr. 1/2011 conform cărora funcțiile de conducere din inspectoratele școlare sunt: inspector școlar general și inspector școlar general adjunct, dar și prevederile art. 13 lit. p din Ordinul nr. 5330/2011 privind aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a inspectoratelor școlare, care stabilesc că inspectorul școlar general recrutează, selectează și promovează personalul din cadrul inspectoratului școlar în conformitate cu legislația în vigoare.

Inspectorul școlar general are calitatea de reprezentant legal al Inspectoratului Școlar Județean X, ordonator de credite, iar potrivit Codului muncii are și calitatea de angajator, semnând toate contractele individuale de muncă.

De asemenea, au fost invocate dispozițiile art. 19 alin. 1 din Ordinul nr. 5554/2011 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a casei corpului didactic conform cărora directorul casei corpului didactic este echivalentul inspectorului școlar general adjunct din inspectoratul școlar județean și exercită conducerea executivă a casei corpului didactic, în conformitate cu atribuțiile conferite de lege, cu hotărârile consiliului de administrație al casei corpului didactic, precum și cu alte reglementări legale.

Unele dintre atribuțiile directorului, în calitate de angajator, sunt cele reglementate de art. 22 lit. a și b din același ordin, respectiv încadrează personal la casa corpului didactic, în conformitate cu posturile prevăzute în statul de funcții propriu al instituției, avizat de inspectorul școlar general și aprobat de Direcția generală management,

resurse umane și rețea școlară din cadrul Ministerului Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului și încheie contracte individuale de muncă cu personalul angajat și aprobă programarea și efectuarea concediilor de odihnă ale personalului didactic, didactic auxiliar și nedidactic, în conformitate cu prevederile legislative în vigoare din sistemul bugetar.

Astfel, recurentul reclamant insistă asupra faptului că cele două persoane angajate în derularea proiectului erau singurele persoane abilitate să semneze contractele individuale de muncă, iar prin semnarea acestora nu s-a încălcat nicio dispoziție expresă a legii.

Înalta Curte reține că recurentul reclamant nu are în vedere, pe de o parte, chiar definiția pe care art. 10 din Codul muncii o dă contractului individual de muncă, acesta fiind contractul în temeiul căruia o persoană fizică, denumită salariat, se obligă să presteze munca pentru și sub autoritatea unui angajator, persoană fizică sau juridică, în schimbul unei remunerații denumite salariu. Or, din moment ce aceeași persoană semnează contractul individual de muncă pentru angajat, dar și pentru angajator, nu se poate vorbi despre prestarea muncii sub autoritatea celui care angajează.

Pe de altă parte, nu are în vedere nici împrejurarea că cele două contracte individuale de muncă au fost încheiate pentru realizarea unui proiect finanțat din fonduri nerambursabile, în temeiul unui contract de finanțare care conține clauze foarte clare, printre acestea și cea referitoare la evitarea conflictului de interese care este reglementat în termeni preciși, ce nu lasă loc unor interpretări echivoce.

Art. 11¹ alin. 1 din contractul de finanțare definește conflictul de interese ca fiind orice situație care împiedică părțile contractante de a avea o atitudine profesionistă, obiectivă și imparțială sau care le împiedică să execute activitățile prevăzute în prezentul contract într-o manieră profesionistă, obiectivă și imparțială, din motive referitoare la familie, viață personală, afinități politice sau naționale, interese economice sau orice alte interese. Interesele anterior menționate includ orice avantaj pentru persoana în cauză, soțul/soția, rude ori afini, până la gradul 4 inclusiv. Conform alin. 2 al aceluiași articol, părțile contractante se obligă să întreprindă toate diligențele necesare pentru a evita orice conflict de interese și să se informeze reciproc, cu celeritate, în legătură cu orice situație care dă naștere sau este posibil să dea naștere unui astfel de conflict. Aceste prevederi contractuale sunt în acord cu art. 4 lit. d și e din Legea nr. 477/2004.

În cauză s-a ajuns în situația ca prin încheierea celor două contracte individuale de muncă, aceeași persoană să cumuleze calitatea de ordonator de credite, pe cea de reprezentant al angajatorului cu cea de coordonator al proiectului, respectiv expert pe termen scurt în cadrul proiectului, ceea ce pune sub semnul îndoielii existența unei atitudini profesioniste, obiective și imparțiale la momentul evaluării activității desfășurate în cadrul

proiectului și validării activității în calitate de ordonator de credite, atitudine impusă de art. 11 ind. 1 din contractul de finanțare,

Este evidentă încălcarea prevederilor contractuale sus menționate, în condițiile în care CIM nr. 352/2012 a fost încheiat între Inspectoratul Școlar Județean X, în calitate de angajator, și doamna profesor A, în calitate de angajat ca expert pe termen scurt în echipa de implementare a proiectului aferent contractului de finanțare, aceasta semnând contractul atât la angajator, cât și la angajat.

De asemenea, CIM nr. 17/2011 a fost încheiat între Casa Corpului Didactic X, în calitate de angajator, și doamna profesor B, în calitate de angajat în funcția de coordonator proiect, aceasta semnând contractul atât la angajator, cât și la angajat. Astfel, au cumulat mai multe calități: de angajat, de reprezentant și ordonator principal de credite al angajatorului, cumul de natură să atragă incidența prevederilor contractuale referitoare la conflictul de interese.

Susține recurentul reclamant că în legislația indicată în procesul verbal contestat nu este prevăzută în mod expres și explicit interdicția de a semna contracte de muncă în situația reținută ca nelegală.

Este nefondată această susținere, întrucât interdicția la care se referă recurentul reclamant rezultă din coroborarea dispozițiilor legale incidente în materia acordării finanțării nerambursabile cu prevederile contractului de finanțare.

(...) În conformitate cu art. 2 alin. 1 lit. c și d din HG 759/2007, pentru a fi eligibilă, o cheltuială trebuie să îndeplinească cumulativ mai multe condiții printre care: c) să fie în conformitate cu prevederile deciziei/ordinului de finanțare sau ale contractului de finanțare, încheiat de către autoritatea de management sau organismul intermediar, pentru și în numele acesteia, pentru aprobarea operațiunii, cu respectarea art. 54 alin. (5) și art. 60 din Regulamentul Consiliului nr. 1.083/2006; d) să fie conformă cu prevederile legislației naționale și

comunitare. Or, nu se poate considera că sunt eligibile cheltuielile reprezentând salariile și contribuțiile aferente pentru cele două persoane care au semnat contractele de muncă atât în calitate de angajator, cât și de angajat și care, în plus, aveau calitatea de ordonatori de credite la momentul semnării contractelor de muncă, întrucât nu sunt în conformitate cu prevederile contractului de finanțare, dar nici cu legislația națională aplicabilă în domeniul finanțării nerambursabile.

Plățile pentru cele două persoane au fost efectuate în baza angajamentelor legale semnate de acestea, atât în calitate de angajat, cât și în calitate de reprezentant legal și ordonator de credite al angajatorului.

Relevanță prezintă în cauză și art.52 alin. 1 din Regulamentul CE 1605/2002 conform căruia tuturor actorilor financiari și oricărei persoane implicate în execuția, gestionarea, auditarea sau controlul bugetului le este interzis să ia măsuri care pot genera un conflict între propriile lor interese și cele ale Comunității. Dacă survine un astfel de caz, persoana în cauză trebuie să se abțină de la astfel de măsuri și să prezinte situația autorităților competente. Alin. 2 al aceluiași articol prevede că un conflict de interese survine în cazul în care exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor unui actor financiar sau ale unei alte persoane menționate la alin. 1 este compromisă din motive care implică familia, viața sentimentală, afinitățile politice sau naționale, interesul economic sau orice alt interes comun cu cel al beneficiarului. Or, exercitarea imparțială și obiectivă a activității desfășurate de cele două persoane în cadrul proiectului finanțat din fonduri nerambursabile este compromisă din motive care implică interesul economic, astfel că nu pot avea caracter eligibil, în înțelesul art. 2 alin. 1 lit. c și d din HG 759/2007, cheltuielile reprezentând salariile și contribuțiile aferente pentru aceste persoane.

Pentru considerentele expuse, constatând că sentința este legală, Înalta Curte a respins recursul ca nefondat.