

RAPORT DE AUDIT DE CONFORMITATE
privind „Controlul situației, evoluției și modului de administrare a patrimoniului
public și privat al statului, precum și legalitatea realizării veniturilor și a efectuării
cheltuielilor”
la AGENȚIA DOMENIILOR STATULUI (ADS)

1. REZUMATUL EXECUTIV ȘI CONCLUZIA DE AUDIT

Misiunea de audit de conformitate efectuată de către Curtea de Conturi a României la ADS este o misiune de raportare directă cu asigurare limitată.

Subiectul auditului Curții îl reprezintă evaluarea respectării diferitelor legi, norme și reglementări care guvernează activitatea ADS, respectiv obținerea unei asigurări limitate că atât controalele cât și procedurile administrării patrimoniului public și privat al statului sunt în conformitate cu legislația, normele și reglementările relevante care au fost în vigoare în perioada 01.01.2021-30.06.2023.

Raportul de audit este destinat Parlamentului României, entităților auditate - ADS, MADR, precum și societății civile și altor părți interesate.

Temeiul pentru modificarea concluziei de audit:

Modul de administrare de către ADS a patrimoniului public și privat al statului nu respectă în toate cazurile principiile de legalitate și cele ale bunei gestiuni financiare, la nivelul entității fiind asigurată parțial funcționalitatea sistemului de control intern managerial, ceea ce a generat neconformități, prezentate detaliat la pct. 5 din prezentul raport de audit, sintetizate astfel:

1. Efectuarea necorespunzătoare a inventarierii patrimoniului public și privat al statului din administrarea ADS, la data de 31.12.2022;

2. La nivelul ADS nu s-a realizat reconcilierea datelor raportate de către structurile de specialitate din cadrul instituției privind suprafețele de teren contractate și nu s-a clarificat suprafața de teren liberă de contract. O parte importantă din suprafața aflată în administrare nu a fost exploatată prin concesiune sau arendare, situația juridică fiind incertă și/sau suprafețele fiind neatractive pentru concesiune;

3. Inventarierea și gestionarea necorespunzătoare a circumscripțiilor sanitare- veterinare;

4. ADS nu a respectat obligația ca în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a Legii nr. 268/2001, să inventarieze terenurile cu destinație agricolă, deținute în administrare de unitățile de învățământ agricol și silvic, să înscrie dreptul de proprietate al statului în cartea funciară, să încheie protocoale de preluare și să le concesioneze unităților de învățământ. S-a constatat că suprafețe de teren care fac parte din proprietatea publică a statului au fost trecute în proprietatea publică sau privată a unei UAT și ulterior au fost înstrăinate pentru construirea unor cartiere de locuințe, cu nerespectarea prevederilor legale privind trecerea terenurilor din proprietatea publică a statului, aceasta fiind efectuată de autorități care nu au competențe în acest sens;

5. Activitățile de identificare a suprafețelor de teren, aflate în administrarea Agenției, care au fost exploatate fără un titlu valabil și de recuperare a redevențelor stabilite, au fost deficitare;

6. Nu a fost finalizată acțiunea de identificare, delimitare, măsurare și înregistrare în cartea funciară a terenurilor proprietate publică și privată a statului administrate de ADS, iar în perioada 2001-prezent s-a intabulat doar 38 % din suprafața rămasă în administrare, nefiind realizat cadastrul suprafețelor la nivel național;

7. Monitorizarea necorespunzătoare a îndeplinirii de către concesionari a unor obligații contractuale, constând în depunerea planurilor investiționale, constituirea garanțiilor pentru realizarea investițiilor, asigurarea culturilor în favoarea ADS, notificarea privind structura culturilor și a nivelului producției estimate, precum și neverificarea faptică a realizării investițiilor;

8. Veniturile obținute din activitatea de concesionare a terenurilor cu destinație agricolă aflate în administrarea Agenției nu au fost majorate, cauza fiind neintroducerea în contractele încheiate a unor clauze care să permită actualizarea redevenței sau neinițierea de proceduri de concesionare a suprafețelor aflate sub contracte cu clauză „până la concesionare”. Sunt în vigoare tipuri de contracte (asociere în participațiune și locațiune) care nu se mai regăsesc printre modalitățile de exploatare a suprafețelor aflate în administrarea ADS;

9. Menținerea în vigoare a contractului de locațiune nr. 7/15.06.2006, deși concesionarul nu mai îndeplinea calitatea de deținător de active încă din anul 2013;

10. Pentru contractul de concesiune nr. 18/2021 încheiat cu o persoană fizică în cadrul programului de susținere a tinerilor fermieri, concesionarul nu a justificat, iar comisia constituită la nivelul ADS nu a verificat, îndeplinirea în termen de un an a condițiilor cumulative ale acestui program referitoare la înființarea unei ferme pe suprafața de teren concesionată și instalarea concesionarului ca șef al exploatației;

11. ADS a adjudecat suprafața de teren cu destinație agricolă de 1.805,2 ha, fără respectarea prevederilor procedurii de concesiune prin licitație publică cu strigare, aprobată cu modificările ulterioare prin Hotărârea Comitetul de Privatizare, Concesionare și Arendare nr. 2/11.02.2020;

12. Plata sumei de 914.338,50 lei, reprezentând despăgubiri stabilite în sarcina ADS prin hotărâri judecătorești definitive, fără ca entitatea să efectueze o analiză a cauzelor și împrejurărilor care au generat plata acestora, inclusiv în ceea ce privește aspectele reținute de instanțele de judecată în motivarea hotărârilor dispuse;

13. ADS deține scriptic în administrare o suprafață de 10.362,54 de ha, pentru care au fost eliberate titluri de proprietate fără încheierea unui protocol de predare-preluare și în consecință, situația patrimonială nu reflectă realitatea.

Concluzia de audit: contrară

Pe baza activității de audit întreprinse, a procedurilor aplicate și a probelor obținute, am constatat că subiectul auditat nu este conform, sub toate aspectele semnificative, întrucât nu respectă în toate cazurile principiul de legalitate și cel al bunei gestiuni financiare, ca obligație legală a persoanelor care gestionează fonduri publice, iar neconformitatea este generalizată la nivelul ADS.

Alte aspecte care nu au influențat concluzia de audit:

1. Nu a fost elaborată, aprobată și implementată o procedură de sistem pentru activitatea de identificare a situațiilor de exploatare abuzivă a suprafețelor de teren aflate în administrarea ADS;

2. Coordonarea necorespunzătoare, neoptimizarea activității desfășurată la nivelul reprezentanțelor teritoriale și neanalizarea gradului de încărcare al acestora cu suprafața rămasă în administrarea ADS la nivelul fiecărui județ;

3. Datele aferente suprafețelor de teren din administrarea ADS, inclusiv a celor aflate sub contracte de exploatare eficientă, nu au fost gestionate printr-un sistem informatic integrat, iar implementarea programului de gestionare a suprafețelor de teren aflate în administrare achiziționat în anul 2021 nu a fost finalizată;

4. Solicitățile de concesionare/arendare, scrisorile de intenție/ofertele depuse de persoanele interesate de exploatarea eficientă a suprafețelor de teren aflate în administrarea entității, precum și anunțurile de concesionare publicate din inițiativa ADS, nu sunt gestionate prin intermediul unui registru unic (fizic sau electronic), care să permită urmărirea și identificarea în orice moment a acestora, precum și a situațiilor care duc la excluderea din procedura de atribuire a ofertanților;

5. ADS nu a actualizat clasele de calitate pentru toată suprafața de teren aflată în administrare și sub contracte de exploatare eficientă și nu a efectuat demersuri pentru încheierea unui protocol/schimb de informații cu MADR/DAJ/OSPA pentru actualizarea acestora;

6. Protocolul privind schimbul de informații dintre ADS și ANAF nu este în totalitate funcțional, nefiind monitorizat modul de respectare a prevederilor acestuia.

2. INTRODUCERE

2.1 Prezentarea entității

Agenția Domeniilor Statului (ADS) este instituție publică cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

ADS își desfășoară activitatea în baza Legii nr. 268/2001, privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și private a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, cu modificările și completările ulterioare, a Normelor metodologice de aplicare a acesteia aprobate prin HG nr. 626/2001, cu modificările și completările ulterioare.

Sediul Agenției Domeniilor Statului este situat în București, str. Știrbei Vodă, nr. 43, sector 1, având codul fiscal 12708834. Entitatea realizează venituri pentru bugetul de stat din redevențe rezultate din contractele de concesiune, arendă și alte contracte de exploatare a terenurilor cu destinație agricolă.

ADS este singura entitate desemnată prin lege pentru exercitarea prerogativelor dreptului de proprietate a statului asupra terenurilor cu destinație agricolă¹, având atribuții de administrare a terenurilor din domeniul public al statului, fiind mandată ca proprietar al patrimoniului privat de stat în ce privește gestionarea și exploatarea eficientă a acestuia. Suprafețele de teren agricol au intrat în domeniul statului și în administrarea ADS ca urmare a privatizării societăților comerciale cu capital de stat din agricultură și a preluării terenurilor agricole de la institutele și stațiunile de cercetare și producție agricolă, universitățile și unitățile de învățământ agricol și silvic și societățile naționale care funcționau sub autoritatea Ministerului Agriculturii, Alimentației și Pădurilor (actual MADR), enumerate în anexele 1-4 din Legea nr. 268/2001. Particularitatea acestora constă în posibilitatea retrocedării în baza prevederilor legii fondului funciar, pentru reconstituirea dreptului de proprietate al persoanelor cărora li s-au preluat în mod abuziv terenurile.

Structura organizatorică, statul de funcții și regulamentul de organizare și funcționare ale Agenției Domeniilor Statului se aprobă prin ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale². În structura aparatului propriu al Agenției Domeniilor Statului funcționează reprezentanțele teritoriale, fără personalitate juridică. Directorul General al Agenției Domeniilor Statului are calitatea de ordonator terțiar de credite și reprezintă entitatea în relațiile cu celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, cu alte persoane juridice și fizice, precum și în justiție. În exercitarea atribuțiilor sale, Directorul General emite decizii și instrucțiuni în condițiile legii. În cadrul ADS funcționează Comitetul de Privatizare, Concesionare și Arendare (CPCA), organism fără personalitate juridică, format din 9 membri (3 membri din MADR și câte un membru din: ADS, SGG, ANCP, ANSVSA, MMAP, Ministerul Dezvoltării Lucrărilor Publice și Administrației) președintele acestuia fiind directorul general al ADS. **CPCA emite hotărâri cu caracter obligatoriu** și are propriul Regulament de Organizare și Funcționare. CPCA are ca atribuții principale aprobarea procedurilor aplicabile pentru concesionarea/arendarea terenurilor agricole, a caietelor de sarcini aferente concesionărilor, nivelul redevenței, modul de calcul al redevenței, condiții de exploatare, obligații de mediu etc.

Obiectivele, funcțiile și atribuțiile entității verificate:

- exercitarea în numele statului a prerogativelor dreptului de proprietate asupra terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului privat al statului;

- gestionarea și exploatarea eficientă a patrimoniului de stat, al cărui proprietar mandatat este, precum și privatizarea societăților comerciale prevăzute la art. 1 și 2 din Legea nr. 268/2001;

¹ art. 2 lit. a) din Legea nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care stabilește că terenurile cu destinație agricolă sunt: terenuri agricole productive - arabile, vii, livezi, pepiniere viticole, pomicele, plantații de hamei și duzi, pășuni, fânețe, sere, solarii, răsadnițe și altele asemenea și cele cu vegetație forestieră, dacă nu fac parte din amenajamente silvice, pășuni împădurite, cele ocupate cu construcții și instalații zootehnice, amenajări piscicole și de îmbunătățiri funciare, drumuri tehnologice și de exploatare agricolă, platforme și spații de depozitare care servesc nevoilor producției agricole și terenuri neproductive care pot fi amenajate și folosite pentru producția agricolă.

² Regulamentele de organizare și funcționare aferente perioadei auditate au fost aprobate prin Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 750/R/08.02.2019, nr. 1581/R/27.05.2021, nr. 1813/R/15.07.2021 și prin Ordinul de Ministru cu nr. 573/R/17.06.2022.

- administrarea terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului public și privat al statului, aflate în exploatarea societăților naționale, a institutelor și stațiunilor de cercetare și producție agricolă și a unităților de învățământ agricol și silvic;

- concesionarea sau arendarea terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului public sau privat al statului, aflate în exploatarea societăților naționale, a institutelor și stațiunilor de cercetare și producție agricolă și a unităților de învățământ agricol și silvic;

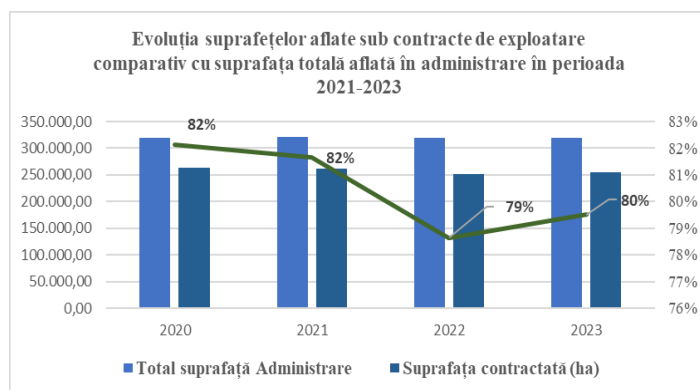
- concesionarea, arendarea sau închirierea bunurilor aflate în administrarea Agenției Domeniilor Statului.

- cumpărarea sau schimbul de terenuri cu destinație agricolă, în vederea concesionării sau arendării acestora, pentru realizarea de exploatații agricole optime; schimbul de terenuri cu destinație agricolă se admite numai în cadrul aceluiași județ;

- comasarea terenurilor cu destinație agricolă, în numele statului, din domeniul public sau privat al statului, în vederea concesionării sau arendării acestora, pentru realizarea de exploatații agricole de tip ferme familiale. Concesionarea și arendarea către ferme familiale se vor face prin metodele prevăzute de lege și aprobate de Comitetul de privatizare, concesionare și arendare al Agenției Domeniilor Statului.

2.2. Informații despre subiectul auditat

ADS încasează și virează la bugetul de stat redevențele rezultate din contractele de concesiune, arendă și alte contracte de exploatare a terenurilor cu destinație agricolă. După apariția OUG nr. 64/2012, privind modificarea unor acte normative și pentru reglementarea unor măsuri tranzitorii în domeniul executării unor creanțe datorate statului, Agenția Domeniilor Statului nu mai emite facturi pentru redevențele datorate în baza contractelor de concesiune, arendă și alte contracte de exploatare a terenurilor cu destinație agricolă, iar aceste sume se declară trimestrial de beneficiarii contractelor și se achită în conturi distincte de disponibilități deschise la Trezoreria Statului pe numele entității, fiind virate la bugetul de stat. Redevența rezultată din contractele de concesiune, arendă și alte contracte de exploatare eficientă a terenurilor cu destinație agricolă este supusă prevederilor Codului de Procedură Fiscală. Beneficiarii contractelor au obligația să depună la organul fiscal competent o declarație care cuprinde toate sumele datorate, care se declară și se plătesc trimestrial, până la data de 25 a lunii următoare încheierii trimestrului pentru care se datorează, accesoriile datorate pentru plata cu întârziere a redevențelor constituind venituri la bugetul de stat.



Grafic nr. 1

Conform datelor și informațiilor de la nivelul ADS, evoluția suprafețelor aflate în administrare și cele aflate sub contracte de exploatare eficientă, în perioada 2021-30.06.2023, este prezentată în tabelul alăturat.

Veniturile realizate de ADS în perioada supusă auditului au fost următoarele:

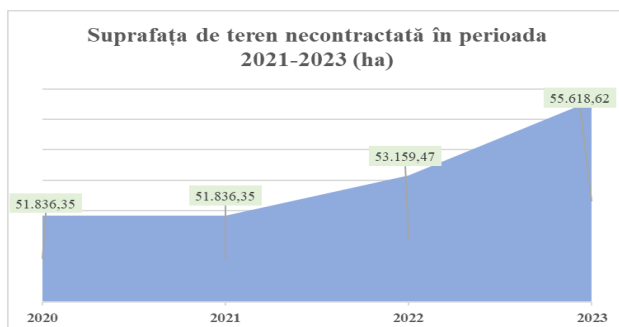
| Tip încasare (lei) | Anul 2021 | Anul 2022 | Dinamica 2022/2021 (%) | Anul 2023-trim. III |
|--|--------------------|--------------------|------------------------|---------------------|
| Redevență | 130.762.255 | 178.023.755 | 36,1% | 84.384.947 |
| Arendă | 9.644.775 | 12.950.070 | 34,3% | 11.579.767 |
| Venituri din vânzări de circumscripții sanitare-veterinare | 598.300 | 2.470.907 | 313,0% | 1.600.755 |
| Alte venituri din încasări (rapoarte evaluare, caiete de sarcini ș.a.) | 340.347 | 666.642 | 95,9% | 233.865 |
| Total general (lei) | 141.345.677 | 194.111.374 | 37,3% | 97.799.334 |

Tabel nr. 1

Veniturile obținute în anul 2022 din contractele de concesiune dețin ponderea cea mai importantă (93%) din totalul veniturilor realizate de ADS, acestea înregistrând o creștere de 36 % în perioada

2021-2022, deși ponderea suprafeței aflate sub contracte de exploatare a fost în scădere, reprezentând 79% în anul 2022 din totalul suprafeței aflate în administrare.

Creșterea de 36% a veniturilor din redevențe în anul 2022 față de anul precedent a fost influențată în principal de evoluția prețului grâului, înregistrând o creștere majoră la bursele internaționale de la Londra, respectiv de la Paris. Reducerea încasărilor realizate de ADS în primele trei trimestre ale anului 2023 prin comparație cu aceeași perioadă a anului precedent a fost influențată de revenirea prețului grâului la bursele internaționale la valori mai apropiate de cele înregistrate în anul 2021.



În ceea ce privește evoluția suprafeței libere de contract, aceasta a crescut în toată perioada analizată, aspect care reiese din graficul alăturat.

Graficul nr. 2

Cheltuielile efectuate la nivelul ADS în perioada auditată au avut următoarea structură:

| Denumire indicator | Cod | PLATI EFECTUATE (lei) | | | Dinamica 2022/2021 (%) |
|--|-----|-----------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| | | 2021 | 2022 | 30.09.2023 | |
| TOTAL CHELTUIELI | | 21.941.981 | 25.415.187 | 18.198.749 | 16% |
| CHELTUIELI DE PERSONAL | 10 | 17.766.413 | 20.004.845 | 14.924.946 | 13% |
| BUNURI ȘI SERVICII | 20 | 2.651.506 | 4.544.155 | 3.156.314 | 71% |
| ALTE CHELTUIELI | 59 | 1.422.258 | 271.484 | 550.449 | -81% |
| CHELTUIELI DE CAPITAL | 71 | 376.812 | 1.219.043 | 0 | 224% |
| PLATI EF. IN ANII PRECED. SI RECUP. IN ANUL CURENT | 85 | -275.008 | -624.339 | -432.960 | 127% |

Tabel nr. 2

Totalul plăților efectuate în anul 2022 față de anul 2021 a înregistrat o creștere de 16 %, datorată în principal de:

- creșterea cu 12,60 % a cheltuielilor de personal, în principal datorită încadrării personalului, începând cu iunie 2022, pe funcție publică (din funcție contractuală), precum și plata unor drepturi de natură salarială stabilite prin hotărâri judecătorești;
- creșterea cu 71 % a cheltuielilor materiale, determinată în principal de plata unor lucrări de reparații curente, achiziția de studii pedologice și de bonitate a terenurilor agricole pentru actualizarea claselor de calitate;
- creșterea cu 224 % a cheltuielilor de capital ca urmare a achiziției unui program informatic pentru gestionarea suprafețelor de teren aflate în administrarea entității);
- reducerea cu 81% a sumelor stabilite în sarcina ADS cu titlu de despăgubiri civile prin hotărâri judecătorești definitive.

Evoluția principalelor elemente patrimoniale cuprinse în bilanțurile contabile aferente anilor 2021-2022, se prezintă astfel:

| DENUMIRE INDICATORI (lei) | Sold la 31.12.2021 | Sold la 31.12.2022 | RAPORTĂRI 30.09.2023 | Dinamica 2022/2021 (%) |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| TOTAL ACTIVE | 5.991.179.066 | 7.272.455.907 | 7.218.998.328 | 21% |
| Active necurente | 5.937.754.749 | 7.220.531.125 | 7.180.812.564 | 22% |
| Active curente | 53.424.317 | 51.924.782 | 38.185.764 | -3% |
| TOTAL DATORII | 75.882.460 | 74.682.318 | 54.018.379 | -2% |
| Datorii curente | 74.905.515 | 70.214.736 | 49.550.797 | -6% |
| Datorii necurente | 976.945 | 4.467.582 | 4.467.582 | 357% |
| TOTAL CAPITALURI PROPRII | 5.915.296.606 | 7.197.773.589 | 7.164.979.949 | 22% |

Tabel nr. 3

În ceea ce privește activele, în anul 2022 s-a înregistrat o creștere cu 21 % față de anul anterior datorită majorării valorii activelor necurente, determinată în principal de achiziția unui program informatic (care a dus la creșterea valorii activelor fixe necorporale) și de reevaluarea activelor fixe corporale de natura construcțiilor și terenurilor, creștere ce se reflectă și în capitalurile proprii³.

Activele curente s-au menținut la un nivel constant. Datoriile totale raportate la sfârșitul anului 2022 nu au înregistrat creșteri față de anul 2021, iar majorarea deficitului reflectat în soldul debitor al contului 121 „Rezultatul exercițiului”, a fost determinată de creșterea cheltuielilor de personal, de acordarea drepturilor salariale datorate în baza titlurilor executorii (tranchele I și II), înregistrarea provizioanelor pentru drepturile salariale în baza hotărârilor judecătorești (tranchele III, IV și V), cheltuielilor cu bunuri și servicii (în principal, lucrări de reparații și întreținere clădire ADS).

3. DESCRIEREA ACTIVITĂȚII DE AUDIT

3.1 Obiectivul și criteriile de audit

Obiectivul auditului este de a obține o **asigurare limitată** că modul de administrare a patrimoniului public și privat al statului, precum și legalitatea realizării veniturilor și a efectuării cheltuielilor, de către **AGENȚIA DOMENIILOR STATULUI (ADS)**, în perioada **01.01.2021 – 30.06.2023**, sunt în conformitate cu legislația, normele și reglementările relevante aplicabile domeniului, care au fost în vigoare pe parcursul perioadei auditate.

Evaluarea sistemului de control și a procedurilor specifice administrării patrimoniului public și privat al statului s-a realizat pe baza următoarelor criterii:

- Inventarierea patrimoniului public și privat respectă prevederile legale aplicabile și reflectă realitatea patrimonială.

- Procedurile și controalele instituite oferă asigurarea că realizarea atribuțiilor referitoare la administrarea patrimoniului public și privat al statului, atribuirea suprafețelor de teren din administrare, includerea în contract a obligațiilor concesionarilor, verificarea și supervizarea activităților sunt în conformitate cu legislația care le reglementează.

- Sunt instituite controale adecvate pentru a obține asigurarea că veniturile din redevențele aferente contractelor de exploatare eficientă sunt corect calculate și încasate, că urmărirea îndeplinirii de către concesionari a obligațiilor contractuale se realizează în mod corespunzător și verificată prin proceduri adecvate.

- Datele aferente administrării patrimoniului public și privat al statului sunt gestionate eficient, sunt stocate în siguranță și nu pot fi accesate și modificate de personal neautorizat.

3.2 Perioada misiunii: de la data de 09.10.2023 - data începerii misiunii, până la data aprobării raportului de audit.

3.3 Procedurile de audit aplicate subiectului de audit, standardele aplicabile și alte informații care sunt necesare utilizatorilor raportului

Abordarea auditului s-a bazat pe riscuri, ceea ce a presupus orientarea activității de audit asupra acelor procese aferente administrării patrimoniului care sunt predispuse unor neconformități semnificative. Procesele auditate au fost evaluate în raport cu criteriile de audit raportate la prevederile legale aplicabile. Au fost aplicate proceduri de audit în vederea obținerii de probe de audit suficiente și adecvate care stau la baza formulării concluziei.

La selectarea procedurilor de audit s-a avut în vedere atât nivelul de asigurare, subiectul auditat, cât și riscurile identificate. Astfel, auditorii au aplicat următoarele proceduri de audit: teste de control și proceduri de fond (proceduri analitice și teste de detaliu).

Activitățile de audit au fost realizate în conformitate cu Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit, respectiv: ISSAI 100 - *Principiile fundamentale ale auditării sectorului public*, ISSAI 400 - *Principiile auditului de conformitate* și ISSAI 4000 - *Standardul de Audit de Conformitate*.

Auditorii publici externi sunt independenți față de entitatea auditată din punct de vedere al cerințelor etice relevante cerute de ISSAI, inclusiv cele prevăzute în Codul Etic al Curții de Conturi și își îndeplinesc celelalte responsabilități etice în conformitate cu aceste cerințe.

3.4. Alte aspecte

În cursul anului 2022 a fost efectuată o acțiune de audit de conformitate la ADS de către Departamentul X din cadrul Curții de Conturi, având ca temă „Controlul cu privire la îndeplinirea de către părți a clauzelor contractuale cuprinse în contractul de privatizare”, în urma căreia s-a întocmit Raportul de control nr. 1.388/15.12.2022.

³ ADS a procedat în anul 2022 la reevaluarea activelor fixe corporale utilizând indicii de prețuri de consum (IPC Total) raportat de Institutul Național de Statistică

De asemenea, în aceeași perioadă de desfășurare a acțiunii de audit de conformitate la ADS, a fost efectuată o acțiune cu aceeași temă, de către Camera de Conturi Timiș, la ADS Reprezentanța Teritorială Timiș (fără personalitate juridică), pentru care s-au parcurs etapele specifice prevăzute în Regulamentul privind activitatea de audit public extern (RAAPE), aprobat prin HP nr. 629/2022.

4. CERINȚE LEGISLATIVE APLICABILE, IDENTIFICATE CA SURSĂ A CRITERIILOR

- **Legea nr. 268/2001**, privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, cu modificările și completările ulterioare;

- **H.G. nr. 626/2001** pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 68/2001, privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, cu modificările și completările ulterioare;

- **Legea nr. 18/1991**, republicată cu modificările și completările ulterioare;

- **Legea nr. 169/1997**, republicată cu modificările și completările ulterioare;

- **Legea nr. 1/2000** pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole;

- **Legea nr. 10/2001** privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv, cu modificările și completările ulterioare;

- **Legea nr. 247/2005** privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare și Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 247/2005, Hotărârea de Guvern nr. 890/2005, cu modificările și completările ulterioare;

- **Legea nr. 165/2013**, cu modificările și completările ulterioare și Normele metodologice de aplicare a Hotărârii de Guvern nr. 401/2013, cu modificările și completările ulterioare.

- **Legea nr. 329/2009**, privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional

- **OG nr. 64/2012** privind modificarea unor acte normative și pentru reglementarea unor măsuri tranzitorii în domeniul executării unor creanțe datorate statului

- **OG nr. 47/2012** pentru modificarea și completarea unor acte normative și reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare prin care veniturile realizate de ADS din exploatarea terenurilor aflate în administrarea se constituie venituri la bugetul de stat.

- **Protocolul privind schimbul de informații încheiat între ADS – ANAF nr. 5.000/09.10.2014.**

- **Legea nr. 227/2015** privind Codul fiscal;

- **Legea nr. 207/2015** privind Codul de procedură fiscală;

- **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019** privind Codul administrativ;

- **Procedurile specifice aprobate de CPCA.**

5. CONSTATĂRI ȘI RECOMANDĂRI

5.1. Efectuarea necorespunzătoare a inventarierii patrimoniului public și privat al statului din administrarea ADS, la data de 31.12.2022.

Nu s-a efectuat inventarierea faptică a activelor fixe imobilizate de natura terenurilor și clădirilor în baza unor documente care să ateste dreptul de proprietate publică și/sau privată a statului și al altor documente prevăzute de lege (extrase de carte funciară și planuri cadastrale actualizate la data efectuării inventarierii). Listele de inventariere la data de 29.12.2022 privind terenurile (domeniul public și privat al statului) s-au întocmit global valoric pentru suprafețele aferente tipurilor de teren (productiv, neproductiv, arabil, livezi, pășuni, păduri etc) pe total județ și valoarea aferentă, fără a se identifica locația acestora și descrierea caracteristicilor tehnice ale activului în cauză (denumire, parcelă, tarla, etc). Conform informațiilor consemnate în procesul verbal de inventariere aferent anului 2022 existau diferențe de suprafață în minus, între evidența contabilă și evidența tehnico-operativă de 750,14 ha privind domeniul public al statului și de 1.383,99 ha privind domeniul privat al statului, care nu au fost regularizate în situațiile financiare aferente anului 2022.

La data efectuării misiunii de audit de conformitate s-a constatat că diferența în minus de suprafață, între evidența contabilă și evidența tehnico-operativă a crescut față de anul 2022, în ceea ce privește domeniul public al statului, fiind de 1.458,05 ha și respectiv de 1.392,56 ha, pentru domeniul privat.

Nu au fost prezentate documente din care să rezulte că s-a efectuat reconcilierea datelor din evidența contabilă cu cele din evidența tehnico-operativă privind clienții incerti sau în litigiu.

Nu s-a efectuat inventarierea titlurilor de participare pe baza documentelor care atestă deținerea acestora (registru al acționarilor, documente care au stat la baza achiziției sau primirii cu titlu gratuit).

Nu s-a prezentat o sinteză a inventarierii tuturor elementelor patrimoniale privind valoarea faptică și cea scriptică, precum și diferențele valorice, constatate la finele exercițiului financiar.

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol⁴.

Cauze: Exercițarea ineficientă a controlului intern managerial privind modul de efectuare a inventarierii, administrarea necorespunzătoare a bunurilor din domeniul public și privat al statului, inexistența unui program informatic funcțional care să gestioneze bazele de date și implicit, dinamica de fond funciar, inexistența unui istoric/arhivă în lipsa unui soft specializat.

Consecințe: Neidentificarea situației reale a tuturor elementelor patrimoniale și neprezentarea fidelă a acestora în evidența instituției, precum și creșterea riscurilor privind înregistrări eronate în plus sau în minus a unor suprafețe de teren.

Recomandări:

Efectuarea inventarierii tuturor elementelor patrimoniale conform prevederilor legale, inclusiv în ceea ce privește inventarierea terenurilor și clădirilor pe baza documentelor care atestă dreptul de proprietate al ADS și a dosarului tehnic al acestora (titlu de proprietate, extrase de carte funciară și planuri cadastrale actualizate) precum și reconcilierea evidenței tehnico-operative cu evidența contabilă în vederea înregistrării corecte a modificărilor survenite în patrimoniul ADS.

Revizuirea normelor/procedurilor interne care să asigure efectuarea de punctaje periodice între structurile cu atribuții, în ceea ce privește operațiunile de evidență tehnico-operativă și evidență financiar-contabilă, persoanele responsabile cu evidența și circuitul protocoalelor de predare-preluare a terenurilor între aceste compartimente și termenele limită de transmitere a acestora.

5.2. La nivelul ADS nu s-a realizat reconcilierea datelor raportate de către structurile de specialitate din cadrul instituției privind suprafețele de teren contractate și nu s-a clarificat suprafața de teren liberă de contract. O parte importantă din suprafața aflată în administrare nu a fost exploatată prin concesiune sau arendare, situația juridică fiind incertă și/sau suprafețele fiind neatractive pentru concesionari.

Din suprafața totală de teren aflată în administrarea ADS era liberă de contract la data de 30.06.2023 o suprafață de 55.618,62 ha, aceasta nefiind exploatată eficient prin concesiune sau arendare, deoarece situația juridică a unor suprafețe este incertă (fiind emise anumite titluri de proprietate fără întocmirea unui protocol cu ADS, anumite litigii în derulare privind dreptul de proprietate) și/sau anumite suprafețe sunt neatractive pentru concesionari (taluzuri, drumuri și canale, parcele mici și dispersate ș.a.). În cursul acțiunii de audit, Direcția Administrare Patrimoniu a raportat că are în evidență o suprafață totală de teren de 318.702,352 ha, din care este contractată suprafața de 257.032,13 ha, rezultând o suprafață liberă de 61.670,22 ha, iar pentru aceeași perioadă de raportare, Direcția Contracte a prezentat o suprafață contractată diferită față de cea comunicată de Direcția Administrare Patrimoniu, respectiv de 250.764,7278 ha. Referitor la acest aspect, conducerea entității a confirmat existența unor neconcordanțe între evidențele celor două structuri de specialitate în ceea ce privește suprafața de teren contractată, menționând că aceasta a existat încă de la începutul activității ADS, instituția făcând demersuri în vederea reglementării acesteia.

În ceea ce privește suprafața liberă, ADS a precizat că aceasta include o suprafață de 4.016 ha preluată de la SNIF, constând doar în categoria de folosință ape-bălți și curți-construcții, reprezentând o rețea de canale, care nu poate fi contractată, anumite suprafețe de teren certe pe care s-au emis titluri de proprietate, reprezentând 10.362,54 ha, precum și terenuri identificate ca fiind exploatate fără încheierea unui contract cu ADS.

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol⁵.

⁴ Pct 1-(2); pct.12; pct.20; pct.28-(2); pct.30; pct 35-(1) și pct.42 din Ordinul nr. 2.861 din 9 octombrie 2009 pentru aprobarea Normelor privind organizarea și efectuarea inventarierii elementelor de natura activelor, datoriilor și capitalurilor proprii; Cap. II, pct.2.1 din OMFP nr. 1917/2005 - pentru aprobarea Normelor metodologice privind organizarea și conducerea contabilității instituțiilor publice, Planul de conturi pentru instituțiile publice și instrucțiunile de aplicare a acestuia.

⁵ Pct 7 din O.M.F.P nr. 2861/2009 pentru aprobarea Normelor privind organizarea și efectuarea inventarierii elementelor de natura activelor, datoriilor și capitalurilor proprii; Cap. II, pct.2.1 din OMFP nr. 1917/2005 - pentru aprobarea Normelor metodologice privind organizarea

Cauza: La nivelul ADS nu a existat o evidență unitară la nivelul structurilor cu atribuții în gestionarea și comunicarea datelor referitoare la administrarea patrimoniului.

Consecința: Neidentificarea situației reale a terenurilor administrate de către ADS și neprezentarea fidelă a acestora în evidențele instituției, precum și apariția riscului de administrare inefficientă a suprafețelor libere.

Recomandare: Clarificarea și regularizarea diferențelor constatate între cele două evidențe tehnico-operative, analiza și clarificarea situației juridice a suprafeței libere de contract, în vederea adoptării măsurilor necesare pentru exploatarea acestora prin contracte de concesiune.

5.3. Inventarierea și gestionarea necorespunzătoare a circumscripțiilor sanitare veterinare.

Conform prevederilor OUG nr. 89/2004, privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitară-veterinară, ADS a preluat în administrare circumscripțiile sanitare-veterinare (clădiri și terenuri încadrate în domeniul privat) de la MADR, în scopul vânzării sau concesiunii bunurilor imobile care nu pot fi vândute. Prevederile legale menționate au avut în vedere eficientizarea activității de asistență sanitară veterinară, ținându-se cont de cerințele Comunității Europene și faptul că majoritatea circumscripțiilor sanitare veterinare erau într-o stare avansată de degradare și necesitau urgent investiții ca să îndeplinească condițiile legale de funcționare și autorizare până la data de 1 ianuarie 2007.

Inventarierea domeniului privat al statului, constând în imobile de natura circumscripțiilor sanitare-veterinare (CSV), pentru anul 2022 s-a efectuat de subcomisiile de inventariere de la nivel teritorial, pe baza listelor de inventariere, iar la finalizarea acestei operațiuni s-a precizat că nu s-au constatat diferențe între evidența scriptică și faptică, fiind făcute anumite mențiuni referitoare la starea juridică și fizică a acestor imobile. Astfel, reprezentanții teritoriali ADS au consemnat că unele imobile sunt într-o stare avansată de degradare, fie nu există⁶.

S-a constatat că listele de inventar nu conțin referiri la starea reală/faptică a acestor imobile, respectiv gradul de degradare/depreciere, deși au fost făcute mențiuni de către comisiile locale de inventariere în anexele la Procesul Verbal de Inventariere nr. 1448/29.12.2022.

În cursul acțiunii de audit, ADS a procedat la verificarea stării fizice a acestor imobile, iar din analiza datelor prezentate în *Situația privind starea Circumscripțiilor Sanitar- Veterinare la data de 20.11.2023*, a rezultat că dintr-un număr total de 819 CSV-uri, 619 CSV-uri sunt necontractate, din care 380 de CSV-uri sunt degradate, iar în cadrul acestora un număr de 122 de CSV-uri sunt degradate într-un procent semnificativ (de peste 50%)⁷.

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol⁸.

Cauza: Exercițarea inefficientă a controlului intern managerial privind modul de efectuare a inventarierii și administrarea necorespunzătoare a imobilelor din domeniul public și privat al statului.

Consecința: Nevalorificarea aspectelor rezultate din inventarierea CSV-urilor, degradarea continuă a CSV-urilor și nedispunerea măsurilor necesare în vederea conservării acestora, nerealizarea unor venituri la bugetul de stat prin vânzarea sau prin concesiune, precum și apariția riscului unor posibile litigii având ca obiect revendicări imobiliare.

Recomandare: Efectuarea inventarierii factice a tuturor circumscripțiilor sanitare veterinare din patrimoniul administrat de ADS, în vederea stabilirii situației reale a acestora, identificarea tipului de

și conducerea contabilității instituțiilor publice, Planul de conturi pentru instituțiile publice și instrucțiunile de aplicare a acestuia; Art. 2 și art 9 din Legea contabilității nr.82/1991, republicată, prevederile ROF din perioada auditată

⁶ în cazul CSV-urilor de pe raza județului Dolj s-a consemnat că în cazul anumitor CSV-uri construcțiile nu mai există, iar în alte cazuri că imobilele se află într-o stare accentuată de degradare, aspecte care au fost menționate încă din anul 2019; în cazul județului Gorj, s-a reținut că majoritatea imobilelor CSV se află într-o stare avansată de degradare, iar la CSV Prigoria nu s-a regăsit faptic clădirea; în cazul unui CSV din județul Cluj- Florești s-a constatat că acesta figurează ca inventariat, deși clădirea este demolată încă din anul 2016 fără acordul ADS, pe locul acesteia fiind construită o grădiniță aparținând Primăriei Florești.

⁷ astfel: 15 CSV-uri în procent de 100% (județele Alba, Giurgiu, Neamț, Prahova, Vaslui), 22 CSV -uri în procent de 90-95% (județele Alba, Argeș, Brașov, Caraș Severin, Constanța, Dolj, Gorj, Hunedoara etc), 19 CSV -uri în procent de 80-85% (județele Argeș, Giurgiu, Caraș Severin, Constanța, Prahova, Mehedinți, Teleorman), 66 CSV -uri sunt degradate între 50-80%. Totodată, unele CSV -uri sunt demolate (CSV-ul Șanț din Bistrița Năsăud, CSV Sălcița și Rast - județul Dolj, CSV Măgura, Berca și Scutelnicii din Județul Buzău), unele CSV -uri au situația juridică neclarificată (CSV Popești- județul Iași), în unele CSV -uri își desfășoară activitatea alte instituții (CSV Golăiești - Primăria Golăiești din județul Iași, CSV Topana -Primăria Topana din județul Olt, CSV Dobroțești utilizat 50% de către Primăria din județul Teleorman, CSV Traian utilizat parțial de Poșta Română și CSV Răcari din județul Dâmbovița utilizat de către Serviciul de Ambulanță Răcari).

⁸ art.4 din Legea nr.268/2001; art.3-(2) din OUG nr. 89/2004, privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitară-veterinară, Pct. 1-(2) din OMFP nr. 2861/2009 pentru aprobarea Normelor privind organizarea și efectuarea inventarierii elementelor de natura activelor, datoriilor și capitalurilor proprii; Cap. II, pct.2.1 din OMFP nr. 1917/2005 - pentru aprobarea Normelor metodologice privind organizarea și conducerea contabilității instituțiilor publice, Planul de conturi pentru instituțiile publice și instrucțiunile de aplicare a acestuia; art. 2 și art 9 din Legea contabilității nr.82/1991, republicată, prevederile ROF din perioada auditată

activitate care se desfășoară în cadrul acestora, în scopul prevenirii derulării altor activități decât cele permise de cadrul legal, precum și întreprinderea tuturor demersurilor în vederea conservării acestor imobile, vânzării sau după caz, a concesiunii.

5.4. ADS nu a respectat obligația ca în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a Legii nr. 268/2001, să inventarieze terenurile cu destinație agricolă, deținute în administrare de unitățile de învățământ agricol, să înscrie dreptul de proprietate al statului în cartea funciară, să încheie protocoale de preluare și să le concesioneze unităților de învățământ⁹.

S-a constatat că suprafețe de teren care fac parte din proprietatea publică a statului au fost trecute în proprietatea publică sau privată a unui UAT și ulterior, au fost înstrăinate pentru construirea unor cartiere de locuințe, cu nerespectarea prevederilor legale privind trecerea terenurilor din proprietatea publică a statului, aceasta fiind efectuată de autorități care nu au competențe în acest sens.

Din analiza datelor din *Situația unităților de învățământ cu profil agricol cu suprafețe de teren predate către ADS* s-a reținut că din totalul de 134 de unități de învățământ cuprinse în Anexa nr. 2 la Legea nr. 268/2001, doar pentru 72 de unități de învățământ cu profil agricol și silvic au fost încheiate protocoale de predare-primire și/sau contracte de concesiune, cu mențiunea că pentru un număr de 13 unități de învățământ sunt în curs de identificare în arhivă protocoalele de predare primire (și implicit contracte de concesiune) pentru o suprafață totală de 183,5212 ha.

ADS nu a respectat obligațiile ca în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a Legii nr. 268/2001, să inventarieze terenurile cu destinație agricolă, deținute în administrare de unitățile de învățământ agricol, să depună cererea de înscriere a dreptului de proprietate al statului în cartea funciară, să preia pe bază de protocol terenurile în cauză și să le treacă în patrimoniul ADS, să le concesioneze unităților de învățământ, scutite de redevență, potrivit art. 7 și 8 din Legea nr. 268/2001.

Lipsa încheierii protocoalelor de predare-primire și a contractelor de concesiune cu unitățile de învățământ agricol și silvic, pentru terenurile proprietate publică exploatate de acestea, lipsa de acțiune în apărarea și protejarea fondului funciar de stat și neexploatarea acestuia în condiții de eficiență, generează pierderea unor suprafețe de teren din patrimoniul statului, un exemplu în acest sens fiind și suprafața de teren aflat în folosința Liceului Tehnologic „Nicolae Bălcescu” Alexandria (fost Grup Școlar Agricol), aspect reținut la nivelul Camerei de Conturi Teleorman.

Conform notei de constatare întocmită la UATM Alexandria, în cazul Liceului Tehnologic „Nicolae Bălcescu” Alexandria (fost Grup Școlar Agricol), demersurile realizate de ADS nu au avut ca rezultat încheierea protocolului de predare primire a suprafeței de teren aflat în folosința acestuia, fapt care a favorizat apariția unor situații în care la nivelul unității administrativ teritoriale au fost emise nelegal hotărâri de schimbare a destinației terenurilor agricole aflate în administrarea ADS. Astfel, urmare verificărilor efectuate privind modul de administrare a patrimoniului public și privat al statului, respectiv a terenurilor proprietate publică a statului, în suprafață de 45 ha aflate în administrarea unității de învățământ cu profil agricol, Grupul Școlar Agricol, actual Liceul Tehnologic Nicolae Bălcescu, s-a constatat că suprafețe de teren care fac parte din proprietatea publică a statului au fost trecute încă din anul 1999 în proprietatea publică sau privată a municipiului Alexandria și ulterior, au fost înstrăinate pentru construirea unor cartiere de locuințe, nefiind respectate prevederile legale privind trecerea terenurilor din proprietatea publică a statului deoarece s-au efectuat de autorități care nu au competențe în acest sens, aceasta fiind posibilă doar prin hotărâre de guvern, la cererea consiliului local.

Precizăm că pentru aspectele reținute la nivelul UATM Alexandria, Curtea de Conturi a apreciat că există indicii de săvârșire a unor fapte cu încălcarea legilor penale care au drept consecință prejudicierea patrimoniului statului, astfel că prin adresa nr. 9531/25.02.2022, a sesizat Direcția Națională Anticorupție. În *Situația unităților de învățământ cu profil agricol cu suprafețe de teren predate către ADS* nu s-a regăsit și suprafața de teren aferentă Liceului Tehnologic „Nicolae Bălcescu” Alexandria (fost Grup Școlar Agricol)¹⁰.

⁹ art 7 și art 8 din Legea nr. 268/2001, cu modificările și completările ulterioare

¹⁰ art 4 alin (1) din OUG nr. 198/1999 prevede: Se înființează Agenția Domeniilor Statului, instituție de interes public de specialitate, finanțată din surse bugetare și extrabugetare, cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Agriculturii și Alimentației, având ca scop: a) exercitarea în numele statului a prerogativelor privind dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole și terenurilor aflate permanent sub luciu de apă, aparținând domeniului privat al statului; b) concesiunea bunurilor, activităților și serviciilor, precum și a terenurilor aparținând domeniului public sau privat, aflate în administrarea institutelor și stațiilor de cercetări științifice, a unităților de învățământ agricol și silvic, a companiilor și societăților naționale din domeniul de activitate al Ministerului Agriculturii și Alimentației.

art. 7 alin (1) din OUG nr. 1698/1999 prevede: În termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență Agenția Domeniilor Statului va inventaria terenul agricol și terenul aflat permanent sub luciu de apă, aflate în exploatarea societăților comerciale prevăzute la art. 1 și 2, și terenurile deținute în administrare de institutele și stațiile de cercetări științifice, de universități și unități de învățământ cu profil agricol și silvic, prevăzute în anexa nr. 2 .(4) Predarea-preluarea terenurilor prevăzute la alin. (1) și trecerea lor în

ADS, care exercită în numele statului prerogativele dreptului de proprietate asupra terenurilor cu destinație agricolă, deși a efectuat unele demersuri pentru preluarea în patrimoniul a terenurilor în suprafață de 45 ha (proprietate publică a statului aflate în administrarea unității de învățământ) nu a respectat obligațiile ca în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a Legii nr. 268/2001, să inventarieze aceste terenuri, deținute în administrare de unitățile de învățământ agricol și silvic, să depună cererea de înscriere a dreptului de proprietate al statului în cartea funciară, să preia pe bază de protocol terenurile în cauză, să le treacă în patrimoniul ADS și să le concesioneze unităților de învățământ, scutite de redevență, potrivit art. 7 și 8 din Legea nr. 268/2001. Acest aspect a fost reținut și în auditurile anterioare efectuate de Curtea de Conturi, respectiv că ADS nu a întocmit protocoale de predare – preluare și nu a încheiat contracte de concesiune un număr de 15 unități de învățământ agricol și silvic, care exploatează o suprafață totală de 638,88 ha.

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol¹¹.

Cauza: Nepreluarea în patrimoniul ADS a terenurilor cu destinație agricolă deținute de unitățile de învățământ agricol și silvic nominalizate în anexa nr. 2 la Legea nr. 268/2001, neîntocmirea protocoalelor de predare – preluare, administrarea necorespunzătoare a bunurilor din domeniul public și privat al statului.

Consecința: Nefinalizarea acțiunii de preluare a terenurilor administrate de ADS, neurmărirea modului de exploatare a terenului, necunoașterea modificărilor intervenite, netemeinic și nelegal, în situația juridică a acestuia, precum și nerealizarea unor venituri din redevențe prin neconcesionarea acestora.

Recomandări:

Continuarea demersurilor necesare pentru finalizarea acțiunii de întocmire a protocoalelor de predare - preluare a terenurilor exploatate de unitățile de învățământ agricol și silvic și încheierea contractelor de concesiune, în conformitate cu prevederile legale.

Identificarea situațiilor în care suprafețe de teren care fac parte din proprietatea publică a statului au fost trecute în proprietatea publică sau privată a UAT-urilor cu încălcarea prevederilor legale, analiza și promovarea unor acțiuni în justiție pentru anularea acestora, după caz.

5.5. Activitățile de identificare a suprafețelor de teren aflate în administrarea Agenției care au fost exploatate fără un titlu valabil și de recuperare a redevențelor astfel stabilite, au fost deficitare.

În perioada auditată, au fost constatate 114 situații de exploatare fără un titlu valabil, pentru suprafața totală de 7.012,489 ha, pentru care s-au întocmit procese verbale de ocupare abuzivă, stabilindu-se o redevență totală de 20.983.160,3 lei, din care doar 5,6% a fost recuperată, respectiv suma de 1.183.552,11 lei. Gradul redus de recuperare a sumelor rezultate din procesele verbale de ocupare abuzivă, pentru perioada auditată, este dat și de faptul că au fost introduse de ADS acțiuni în instanță pentru recunoașterea creanței, nefiind pronunțate pentru toate dosarele soluții definitive care să fie puse în executare.

Activitatea de verificare și inventariere a patrimoniului de către reprezentanțele teritoriale nu a fost eficientă¹², existând situații în care perioada identificată în procesele verbale de stabilire a redevențelor pentru exploatare abuzivă a fost foarte mare (2005-2021, 2007-2021, 2014-2021 ș.a.).

Există situații în care titlurile emise au fost anulate de instanțele de judecată fiind reținută atât prescrierea dreptului material la acțiune pentru obligațiile stabilite cât și lipsa dovezilor temeinice pentru întreaga perioadă reținută în sarcina persoanelor identificate la data constatării.

Din analiza situației privind constatările exploatărilor fără un contract încheiat cu ADS au fost identificate cazuri când deținătorii de active exploatau suprafața de teren necesară desfășurării activității fără transmiterea solicitării către ADS și implicit, fără să achite redevența aferentă.

Urmare verificării prin eșantion a proceselor verbale de exploatare abuzivă, auditul a reținut următoarele aspecte:

Prin PV nr. CT 210/11.11.2020 ADS a constatat că suprafața de teren exploatată abuziv este de

patrimoniul Agenției Domeniilor Statului se fac pe bază de protocol încheiat între societățile comerciale, institutelor și stațiunile de cercetări științifice, universitățile și unitățile de învățământ cu profil agricol și silvic, pe de o parte, și Agenția Domeniilor Statului, pe de altă parte, în termen de 15 zile de la data inventarierii lor.

¹¹ art. 9 alin. (1) din Legea nr.213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, aplicabil în situația constatată, în prezent fiind valabil art.292 alin. (1) din Codul administrativ.

¹²Conform procedurii și ROF: RT au ca atribuții urmărirea și informarea conducerii A.D.S. în legătură cu terenurile ocupate abuziv de toate persoanele fizice sau juridice, precum și verificarea cel puțin trimestrială a terenurilor libere de contract, respectiv verificarea semestrială a situația ocupării / utilizării terenurilor aflate în administrarea A.D.S

59,14 ha (din care livadă de 39,71 ha și vie de 19,43 ha)¹³ pentru perioada 05.01.2016-11.11.2020, stabilindu-se în sarcina persoanei fizice identificate suma de 363.113,17 lei, cu titlu de redevență pentru exploatarea fără un contract încheiat cu ADS, conform nivelelor stabilite de CPCA.

În Procesul verbal nu s-a justificat perioada reținută în sarcina persoanei identificate, iar ulterior întocmirii acestuia, pentru suprafețele identificate ca exploatate abuziv, nu s-au identificat măsuri de concesiune/arendare a acestor suprafețe de teren și nu s-au realizat reverificări pentru a stabili dacă persoana identificată a continuat utilizarea acelor suprafețe fără un titlu valabil și/sau dacă a eliberat terenul respectiv. Precizăm că prin Decizia civilă nr. 111/C/03.05.2023 emisă de Curtea de Apel Constanța s-a respins apelul formulat de ADS împotriva sentinței civile nr. 944/18.03.2022 pronunțată în Dosarul nr. 6084/118/2021 în contradictoriu cu persoana fizică din PV nr. CT 210/11.11.2020.

Referitor la PV nr. BV 184/27.05.2021 prin care s-a reținut că a fost ocupată fără temei legal o suprafață de 541,77 ha (524,59 ha agricol și 17,18 ha teren neagricol) de către o societate comercială, auditul a constatat că demersurile întreprinse de entitate s-au derulat până la data 12.09.2021, când, prin adresa nr. 12142, Serviciul Fond Funciar a solicitat Direcției Juridice promovarea în instanță a unei acțiuni de evacuare a societății de pe terenul ocupat abuziv și obligarea acesteia la plata sumei de 1.320.098,02 lei pentru exploatarea nelegală a terenului în perioada 27.08.2020-27.05.2021. Direcția Juridică din ADS nu a dat curs acestei solicitări a Serviciului Fond Funciar (transmisă în data de 12.09.2021). Urmare reverificărilor efectuate de către reprezentantul teritorial Brașov, prin Nota de informare nr. BV/248 din 11.10.2022, precum și prin PV nr. BV 121/19.05.2023, s-a constatat că terenul este exploatat în continuare de această societate (fost concesionar) fără un titlu valabil. Abia în data de 29.11.2023, urmare adresei nr. 63281/16.11.2023, transmisă de Direcția Contracte, Direcția Juridică a formulat cererea de chemare în judecată nr. 80943 din 29.11.2023 depusă la Tribunalul Brașov, prin care s-a solicitat obligarea societății la plata sumei de 1.320.098,02 lei (reprezentând redevență calculată pentru utilizarea terenului în suprafață totală de 541,77 ha, exploatat în perioada 27.08.2020-27.05.2021 fără a deține un titlu valabil încheiat cu ADS) și la achitarea sumei actualizate cu indicele de inflație și dobânda legală la momentul plății efective.

În legătură cu constatările reprezentantului teritorial privind reverificarea situației terenului în perioada 2022-2023, în timpul misiunii de audit, Direcția Contracte, prin adresa nr. 63597/14.12.2023, a solicitat debitorului achitarea sumei de 4.859.993,36 lei, reprezentând valoarea actualizată a exploatării terenului fără temei legal în perioada 28.05.2021-19.05.2023, precum și eliberarea suprafeței ocupate.

Referitor la exploatarea fără un titlu valabil de către o societate comercială a suprafeței de 631,33 ha, situată pe raza UAT Băneasa, a reieșit că ADS nu a procedat la actualizarea creanței, reprezentând prețul exploatării fără contract, de la data de 09.03.2023 până la data evacuării (11.10.2023). Societatea a încheiat cu ADS contractul nr. 4/20.04.2007, valabil până la data de 20.04.2022, iar în Procesul de preluare a terenului nr. 20/29.07.2022 s-a consemnat de către reprezentantul teritorial că terenul nu a putut fi preluat deoarece: „(...) administratorul S.C. .. S.R.L. nu a fost prezent” precum și faptul că suprafața identificată era cultivată. Cu toate că reprezentantul teritorial a solicitat (în baza Ordinului comun nr. 101/230/2002 privind identificarea terenurilor cu destinație agricolă aflate în administrarea Agenției Domeniilor Statului), Instituției Prefectului Giurgiu, DAJ Giurgiu și Primăriei Giurgiu, constituirea comisiei în vederea întocmirii Procesului verbal de constatare privind ocuparea abuzivă, prin adresele nr. 5875/28.03.2023 și nr. 5987/08.05.2023, instituțiile menționate au refuzat să desemneze persoane în acest sens.

Reprezentantul teritorial Giurgiu a întocmit Nota de informare nr. 75/09.05.2023 în care menționează că suprafața de 650 de ha este exploatată în totalitate. Totodată, prin declarația notarială înregistrată la ADS cu nr. 5.947/15.05.2023, societatea a confirmat că în anul agricol 2022-2023 a cultivat suprafața totală de 631,33 ha. Astfel, ADS a calculat, pentru perioada 20.04.2022 – 09.03.2023, prețul exploatării fără un titlu valabil, iar prin adresa nr. 59.477/17.05.2023, a notificat societatea în acest sens.

Menționăm că pe rolul Tribunalului Giurgiu s-a înregistrat sub nr. 1276/122/2023 acțiunea formulată de ADS, prin care s-a solicitat obligarea societății la plata debitului datorat în valoare de 2.214.325,83 lei (reprezentând prețul exploatării fără titlu valabil în perioada 20.04.2022 – 09.03.2023 a suprafeței menționate), precum și la plata dobânzii legale penalizatoare aferente, a sumelor reprezentând actualizarea debitului principal cu indicele de inflație, până la achitarea efectivă, pentru

¹³Deși suprafața identificată este înscrisă în evidențele ADS în categoria „livezi” și „vie” acest aspect nu este conform realității existente în teren. În clarificările transmise auditului, ADS a precizat că această suprafață figurează doar scriptic ca fiind ocupată cu livadă și cu vie, iar pe teren acestea nu mai există, evidențele ADS nefiind actualizate cu realitatea din teren a acestor suprafețe

care s-a stabilit termen de judecată data de 23.01.2024. În vederea eliberării terenului, ADS a introdus acțiune în instanță, iar prin Sentința nr. 3977/31.07.2023 (rămasă definitivă prin Hotărârea 1017/21.11.2023), s-a dispus evacuarea societății, astfel că ADS, prin Biroul Executorilor Judecătorești, a procedat în data de 11.10.2023 la evacuarea societății de pe terenul ocupat abuziv. S-a reținut că ADS nu a actualizat suma datorată de către această societate pentru perioada 09.03-11.10.2023, ca urmare a exploatării fără un titlu valabil a suprafeței menționate.

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol¹⁴.

Cauze: Disfuncționalități în exercitarea controalelor interne privind coordonarea, organizarea și supervizarea activităților desfășurate de reprezentanțele teritoriale, nedispunerea măsurilor necesare pentru realizarea activității specifice reprezentantului teritorial cu frecvența stabilită prin normele și procedurile ADS, lipsa de personal la nivelul anumitor reprezentanțe teritoriale județene, comunicarea inefficientă între structurile de specialitate din cadrul entității, precum și inexistența unei inventarieri a deținătorilor de active.

Consecința: Neîncasarea veniturilor cuvenite bugetului de stat reprezentând redevențe pentru exploatarea suprafețelor de teren aflate în administrarea ADS.

Recomandări:

Disponerea măsurilor necesare în vederea verificării suprafețelor identificate în perioada 2021-2023, ca fiind exploatate fără un contract cu ADS, identificarea situațiilor în care nu s-a eliberat suprafața, calcularea/actualizarea sumelor cu titlu de ocupare abuzivă, precum și pentru eliberarea suprafețelor astfel ocupate.

Efectuarea tuturor demersurilor necesare în vederea recuperării creanțelor cuvenite bugetului de stat, inclusiv a obligațiilor accesorii, ca urmare a exploatării, fără contract legal încheiat, a suprafețelor aflate în patrimoniul public sau privat al statului, de către persoanele identificate în perioada 2021-2023.

5.6. La nivelul ADS nu a fost finalizată acțiunea de identificare, delimitare, măsurare și înregistrare în cartea funciară, a terenurilor proprietate publică și privată a statului, iar în perioada 2011- prezent s-a intabulat doar 38% din suprafața rămasă în administrare.

În perioada 2018-2023, ADS a solicitat sprijinul ANCPI în identificarea sectoarelor cadastrale în care se regăsesc suprafețele de teren administrate de ADS, pentru a fi incluse în PNCCF, fiind realizate punctaje pentru un număr de 25 de județe, pe raza cărora ADS administrează suprafețe de teren din domeniul public/privat al statului. Conform prevederilor H.G. nr.721/2020¹⁵, s-au prevăzut prin bugetul MADR, sume pentru finanțarea activităților de înregistrare sistematică a terenurilor agricole, situate în extravilan, din cadrul PNCCF: pentru anul 2021 suma de 48.000 mii lei, pentru anul 2022 suma de 24.000 mii lei, iar pentru anul 2023 suma de 31.080 mii lei. Conform execuției bugetare, aceste sume nu au fost utilizate. Deși au fost transmise de ADS către ANCPI cereri de finanțare pentru alocarea fondurilor necesare demarării lucrărilor de înregistrare sistematică pentru anumite județe, acestea nu au fost aprobate până la data efectuării acțiunii de audit.

Conform adresei ANCPI nr. 6.952/21.08.2023, înscrierea dreptului de proprietate asupra acestor imobile se poate face doar în condițiile dispozițiilor art. 41 alin. 5² din Legea cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia: „În cazul imobilelor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, intabularea se realizează în baza actelor de proprietate, iar în lipsa acestora, în temeiul hotărârii Guvernului, a consiliului județean și a consiliului local de atestare a apartenenței la domeniul privat, însoțită de orice alt înscris administrativ emis cu privire la imobil, în condițiile legii, care confirmă identitatea dintre imobilul din documentația cadastrală și cel a cărui intabulare se solicită, faptul că imobilul figurează în inventarul bunurilor imobile proprietate privată, precum și de certificatul de atestare fiscală”. Reprezentanții ADS au comunicat auditului că procentul de 38% teren intabulat din totalul de teren administrat de ADS nu reflectă realitatea, existând anumite cărți funciare pentru care au fost depuse cereri de rectificare în ceea ce privește înscrierea dreptului de administrare al ADS în locul celui al unităților administrativ teritoriale, acestea nefiind acceptate. Astfel, sunt situații în care în Cărțile Funciare emise ca urmare a PNCCF este înscris provizoriu dreptul de proprietate al unităților administrativ teritoriale pe raza cărora este identificat terenul aflat în administrarea ADS, nefiind recunoscut dreptul de administrare conferit Agenției prin Legea nr. 268/2001.

¹⁴ art. 4 din Legea nr. 268/2001; Prevederile ROF din perioada auditată

¹⁵ privind înființarea pe lângă Agenția Domeniilor Statului a unei activități finanțate integral din venituri proprii pentru finanțarea activităților de înregistrare sistematică a terenurilor agricole, situate în extravilan, aflate în domeniul public/privat al statului și în administrarea Agenției Domeniilor Statului

În concluzie, în înscrierea în cartea funciară a terenurilor rămase în administrarea ADS s-au înregistrat anumite blocaje, situație care impune identificarea unor măsuri atât de ordin administrativ cât și de ordin legislativ, în vederea optimizării și finalizării acestui proces.

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol¹⁶.

Cauze: Preluarea în patrimoniul ADS a terenurilor cu destinație agricolă deținute de societățile comerciale, societățile naționale, institutele și stațiunile de cercetare și producție agricolă, precum și de unitățile de învățământ agricol și silvic nominalizate în anexele nr. 1-4 la Legea nr. 268/2001 în baza unor protocoale de predare-preluare, fără efectuarea de măsurători cadastrale de confirmare a suprafețelor predate-primate¹⁷, gestionarea informațiilor referitoare la suprafețele de teren, astfel preluate, prin evidențele tehnico-operative, inexistența unui program informatic specializat în gestionarea bazei de date referitoare la terenurile administrate, dificultățile în colaborarea cu unele oficii de cadastru și publicitate imobiliară județene, în derularea acțiunii de identificare, delimitare, măsurare și înregistrare în Cartea funciară a terenurilor administrate de ADS.

Consecințe: Nefinalizarea acțiunii de identificare, delimitare, măsurare, clasificare și intabulare în Cartea funciară a terenurilor administrate de ADS și de cunoaștere cu exactitate, respectiv nedeclararea ca aparținând proprietății publice și private a statului terenurile administrate de ADS, coroborate cu necunoașterea cu exactitate a suprafețelor de teren atribuite în exploatare, a generat pierderea unor suprafețe de teren din patrimoniului statului administrate de ADS.

Recomandare: Continuarea demersurilor necesare, inclusiv prin colaborare cu MADR și cu celelalte instituții publice cu atribuții în domeniu (ANCP, Ministerul Finanțelor ș.a.), în vederea finalizării acțiunii de identificare, delimitare, măsurare și înregistrare în cartea funciară a terenurilor proprietate publică și privată a statului administrate de ADS.

5.7. Monitorizarea necorespunzătoare a îndeplinirii de către concesionari a unor obligații contractuale, constând în depunerea planurilor investiționale, constituirea garanțiilor pentru realizarea investițiilor, asigurarea culturilor în favoarea ADS, notificarea privind structura culturilor și a nivelului producției estimate, precum și neverificarea faptică a realizării investițiilor.

În exercitarea atribuției privind gestionarea și exploatarea eficientă a patrimoniului ADS încheie contracte prin concesionarea sau arendarea terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului public sau privat al statului. Potrivit prevederilor art. 2 alin (2) din Legea nr. 268/2001, prin terenuri cu destinație agricolă administrate de ADS, care fac obiectul contractelor de concesionare sau arendare se înțelege: terenuri agricole productive, terenuri cu vegetație forestieră care nu fac parte din amenajamente silvice, pășuni împădurite, terenuri ocupate cu construcții și instalații zootehnice, drumuri tehnologice și de exploatare agricolă, platforme și spații de depozitare care servesc nevoilor producției agricole și terenuri neproductive care pot fi amenajate și folosite pentru producția agricolă.

În vederea asigurării unei utilizări durabile a terenurilor prin contractele de concesiune/arendare au fost prevăzute în sarcina concesionarului, obligații cu privire la exploatarea eficientă, la efectuarea unui program de investiții pentru dezvoltarea exploatației, realizate în primii 10 ani de derulare a contractului.

Din analiza contractelor de concesiune/arendă incluse în eșantion s-a reținut că nu în toate cazurile s-a realizat monitorizarea corespunzătoare a modului de îndeplinire a obligațiilor asumate prin contract de către concesionari, astfel:

Cu toate că s-au transmis notificări concesionarilor de către direcția de specialitate ADS, nu în toate cazurile au fost depuse planurile anuale de investiții, deși conform prevederilor contractuale aceștia au obligația de a transmite până la data 01.03 a fiecărui an, planul de investiții și graficul de realizare al acestora pentru anul în curs. Precizăm că în contracte se prevede că „concesionarul este obligat de a notifica anual concedentul, cu privire la modificarea planului investițional asumat, iar în caz de refuz, acesta va reprezenta clauză de reziliere a contractului”.

Nedepunerea planului anual de investiții și a graficului de realizare al acestuia nu asigură condițiile necesare reconcilierii lucrărilor de investiții efectuate cu cele care trebuiau asumate prin planul de

¹⁶ art. 7 alin. (4) și din Legea nr. 268/2001 (4) În vederea stabilirii dreptului de proprietate publică sau privată a statului, după caz, pe baza planurilor cadastrale întocmite potrivit alin. (3) și a Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, în termen de 90 de zile de la definitivarea lucrărilor de cadastru Agenția Domeniilor Statului va depune cererea de înscriere a dreptului de proprietate al statului în Cartea funciară, la biroul de carte funciară al judecătoriei în a cărei rază teritorială este situat terenul, art. 22 din HG nr. 626/2001: Înscrierea în cartea funciară a dreptului de proprietate publică sau privată a statului, după caz, se face în baza procesului-verbal de inventariere semnat de A.D.S., Direcțiile Generale pentru Agricultură și Industrie Alimentară județene (DGAlA) și Oficiile de Cadastru Geodezie și Cartografie (OCGC) și a planurilor cadastrale întocmite de O.C.G.C.

¹⁷ Situația centralizată a terenurilor administrate de ADS, considerată a fi balanța terenurilor cu destinație agricolă din patrimoniul ADS a fost întocmită pe baza informațiilor preluate din procesele verbale de inventariere întocmite în baza Ordinului comun nr 150/106/2002, corectate cu informațiile preluate din protocoale de predare întocmite cu comisiile locale de fond funciar.

investiții, astfel încât ADS să obțină o asigurare rezonabilă că întreaga suprafață agricolă concesionată, pe categorii de folosință, a fost exploatată eficient pe toată perioada derulării contractului.

Conform datelor verificate de către echipa de audit, în lipsa depunerii planurilor investiționale, nu s-a putut stabili cu exactitate stadiul realizării investițiilor asumate de concesionar prin planul anual de investiții și graficul de realizare, în ceea ce privește identificarea de către ADS a suprafețelor pe care s-au efectuat investițiile, pentru fiecare categorie de folosință (arabil, pășuni, fânețe), a suprafețelor asupra cărora nu s-au efectuat investiții și respectiv, stabilirii intervalului de timp la care se vor efectua acestea, pentru fiecare categorie de folosință în parte, și nici nu s-a ținut cont de toată durata derulării contractului, astfel încât să fie efectuată o monitorizare a obligațiilor asumate de către concesionar în vederea menținerii și îmbunătățirii calității terenurilor contractate.

Clauzele contractuale referitoare la realizarea angajamentului investițional nu fac trimitere la „întreaga suprafață concesionată, iar în cadrul acesteia pe categorii de folosință (arabil, pășuni, fânețe)” ci doar la obligația concesionarului de a face investiții care, din punct de vedere valoric, să corespundă cel puțin cuantumului anual la care concesionarul s-a angajat și să se încadreze în categoria investițiilor specifice suprafeței de teren care face obiectul contractului de concesiune.

De asemenea, pentru unele contracte s-a reținut că reprezentantul teritorial a confirmat realizarea investiției anuale pentru anii 2021 și 2022, conform proceselor verbale de constatare întocmite de acesta rezultând că s-au realizat investiții superioare valoric celor prevăzute în contract pentru primii ani, motiv pentru care la nivelul ADS s-a considerat că utilizatorul terenului și-a îndeplinit obligațiile investiționale. Acest aspect este contrar prevederilor asumate prin contract referitoare la respectarea unui nivel minim anual al investițiilor pe o perioadă de 10 ani.

- Nu pentru toate contractele analizate s-au constituit garanțiile aferente investițiilor asumate prin contract, deși conform prevederilor contractuale concesionarii au obligația depunerii unei scrisori de garanție bancară până la 31.01 a anului următor încheierii contractului pentru contravaloarea investițiilor minime anuale și până la data de 15.03 pentru perioada ulterioară.

La nivelul ADS, în cazul anumitor contracte, nu se mai urmărește constituirea garanțiilor pentru garantarea investițiilor în situația în care s-au depus anumite documente justificative privind efectuarea investițiilor conform plafonului valoric prevăzut în contract.

Exemplificăm în acest sens, contractul de concesiune nr. 21/01.11.2019 încheiat de ADS cu o societate comercială, pentru care concesionarul nu a constituit garanția aferentă investițiilor asumate, pentru perioada 2020-2022, deși conform pct. 8.5 din contract aceasta este clauză de reziliere, fără notificare prealabilă. Situația este similară și în cazul contractului nr. 31/02.11.2000.

De asemenea, în cazul contractului de arendă nr. 5/20.03.2023, în ceea ce privește obligația constituirii garanției bancare pentru realizarea investițiilor, conform prevederilor contractuale pct. 7.3 din contract, societatea avea obligația ca în termen maxim de 60 zile de la data semnării contractului să depună garanția pentru investiții în cuantum de 31.824,96 lei (reprezentând contravaloare garanție aferentă investițiilor, calculată conform prevederilor legale). Această obligație nu a fost respectată, deși conform pct. 7.4 din contract, constituie clauză de reziliere de drept a contractului, fără o notificare prealabilă¹⁸.

Nu pentru toate contractele s-a efectuat verificarea faptică a realizării investițiilor asumate de concesionari. Exemplificăm în acest sens, contractul de concesiune nr. 21/01.11.2019, în cazul căruia nu s-au întocmit de către reprezentantul teritorial Tulcea, pentru anii 2021 și 2022, procesele verbale de constatare ale realizării investițiilor. Serviciul Urmărire Contracte a notificat anual concesionarul cu privire la obligațiile contractuale și implicit cu privire la obligativitatea de a efectua investiții pentru dezvoltarea exploatației, de a face dovada realizării acestui program de investiții și de a notifica reprezentanța ADS în vederea verificării stadiului realizării investițiilor și întocmirii unui proces-verbal de constatare. Situația este similară și în cazul contractului nr. 31/02.11.2000, nefiind prezentate documentele justificative care să ateste realizarea investițiilor. În timpul auditului, Serviciul Urmărire Contracte a solicitat Reprezentanței Teritoriale Tulcea să procedeze la transmiterea proceselor verbale de constatare privind realizarea faptică a obiectivelor investiționale de către concesionar, având în vedere documentele justificative depuse de partenerul contractual.

- Nu pentru toate contractele analizate a fost notificată structura culturilor și nivelul producției estimate perioada 2020-2022, deși Serviciul Urmărire Contracte a notificat anual partenerii contractuali cu privire la obligațiile contractuale, implicit cu privire la obligativitatea de a comunica, structura

¹⁸ În timpul acțiunii de audit a fost constituită parțial garanția, conform extrasului din data de 24.11.2023 al Trezoreriei Sector 4, societatea achitând suma de 10.000 lei.

culturilor pe care le va înființa, precum și nivelul producției programate cu minim 30 de zile înainte de începerea fiecărui an calendaristic (obligație ce nu prevede expres clauză penalizatoare de reziliere).

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol¹⁹.

Cauze: Disfuncționalități în exercitarea controalelor interne privind activitatea de monitorizare a îndeplinirii obligațiilor contractuale, prevederi incomplete în ceea ce privește monitorizarea procesului de urmărire a realizării investițiilor pentru dezvoltarea exploatației prin reconcilierea acestuia cu planurile investiționale și identificarea clară a tuturor categoriilor de folosință a suprafeței agricole, precum și referitor la obligația concesionarului de a efectua investiții pentru dezvoltarea exploatației pe toată durata derulării contractului și nu doar pentru primii 10 ani.

Consecințe: Riscul exploatării ineficiente a terenurilor prin nerealizarea unor lucrări de investiții adecvate pe toată durata derulării contractului pentru fiecare categorie de folosință și riscul unor posibile litigii decurgând din executarea necorespunzătoare de către concesionar a obligațiilor contractuale.

Recomandări:

Revizuirea și completarea Procedurii operaționale privind activitatea de urmărire a contractelor de concesiune cu prevederi clare privind modul de verificare a realizării investițiilor sub aspectul reconcilierii acestora cu datele și informațiile prevăzute în planurile de investiții și în graficele de realizare aferente.

Îmbunătățirea activității desfășurată de reprezentanții teritoriali în ceea ce privește verificarea faptică a respectării de către concesionari a clauzelor contractuale, inclusiv cele referitoare la efectuarea investițiilor asumate.

5.8. Veniturile obținute din activitatea de concesiune a terenurilor cu destinație agricolă aflate în administrarea Agenției nu au fost majorate, cauza fiind neintroducerea în contractele încheiate a unor clauze care să permită actualizarea redevenței sau neinițierea de proceduri de concesiune a suprafețelor aflate sub contracte cu clauza „până la concesiune”. Sunt în vigoare tipuri de contracte (asociere în participațiune și locațiune) care nu se mai regăsesc printre modalitățile de exploatare a suprafețelor aflate în administrarea ADS²⁰.

La nivelul ADS sunt în derulare contracte ale căror clauze contractuale nu au fost actualizate cu prevederile legislative intervenite, atât în ceea ce privește forma de exploatare, cât și nivelul redevenței, termenele de plată sau alte obligații de exploatare eficientă a terenurilor aflate sub contract (investiții, protejarea și îmbunătățirea calității solului, protejarea mediului etc.). Sunt în derulare contracte de exploatare cu clauză „până la concesiune”²¹ pentru care nu s-au luat măsuri pentru inițierea procedurii de concesiune în vederea eficientizării exploatării suprafețelor de teren și implicit, pentru creșterea veniturilor din redevențe.

Exemplificăm în acest sens, contractul de asociere în participațiune nr. 9/19.02.2004, pentru care, deși pentru suprafața de teren aferentă s-a primit o solicitare de concesiune (din partea unei societăți prin adresa nr. 66417/15.05.2019) nu s-a comunicat solicitantului procedura aplicabilă respectiv că poate depune o Scrisoare de intenție în acest sens. Pentru acest contract nu s-a analizat și nu s-au dispus măsuri de reziliere, nu a fost propusă la concesiune suprafața care face obiectul contractului.

Contractul nu conține clauze specifice sau alte obligații de exploatare eficientă a terenurilor aflate sub contract (investiții, protejarea și îmbunătățirea calității solului, protejarea mediului etc.). Situația este similară și în cazul contractului de locațiune nr. 7/15.06.2007 încheiat cu o societate comercială.

¹⁹ art.4 lit (b) din Legea nr. 268/2001, prevederile ROF din perioada auditată; prevederile procedurilor operaționale specifice respectiv: Procedura operațională privind activitatea de urmărire a contractelor de concesiune și Procedura de sistem privind activitatea BCRT și a reprezentanțelor teritoriale ale ADS, prevederile contractuale din contractele de concesiune analizate, art. 74 și art. 79 alin. (2) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare: art 74 Toți deținătorii de terenuri agricole sunt obligați să asigure cultivarea acestora și protecția solului; art. 79 „(2) lucrările necesare pentru protecția și ameliorarea solului se stabilesc pe baza de studii și proiecte, întocmite la cerere, de organele de cercetare și proiectare de specialitate, în corelare cu cele de amenajare și organizare a teritoriului, și se execută de către deținătorii terenurilor sau prin grija acestora, de către unități specializate în execuția unor asemenea lucrări.

²⁰ art. 18 alin. 4 lit. c) și d) din Legea nr. 268/2001: Hotărârea Comitetului de privatizare, concesiune și arendare al Agenției Domeniilor Statului privind aprobarea concesiunii va cuprinde și procedura de concesiune, care poate fi: c) negociere directă; d) licitație publică cu strigare

²¹ art. 78 alin. (1) din HG nr. 626/2001: În vederea gestionării și exploatării eficiente a terenurilor, A.D.S. va putea da în arendă sau în orice alte forme de exploatare eficientă terenurile aflate în administrarea sa, până la concesiunea acestora

Pentru anumite contracte²² au fost menținute două tranșe pentru achitarea contribuției asocierii, datorată de asociatul secund, contrar prevederilor art. 6 pct. (2) și (3)²³ din OUG nr. 64/2012, privind modificarea unor acte normative și pentru reglementarea unor măsuri tranzitorii în domeniul executării unor creanțe datorate statului și ale contractelor cadru aprobate de CPCA.

Precizăm că în timpul auditului, modelele cadru de contracte de concesiune au fost actualizate prin introducerea unor clauze care prevăd majorarea redevenței, conform prevederilor art. III din OUG nr. 91/2023, privind unele măsuri referitoare la exercitarea dreptului de proprietate publică și privată a statului, precum și la administrarea eficientă a proprietăților statului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, modificare aprobată prin Hotărârea CPCA nr. 9/09.11.2023.

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol^{20,21} și²³.

Cauze: Disfuncționalități în exercitarea controalelor interne privind activitatea de exploatare a terenurilor administrate de ADS prin contracte de concesiune care să conțină clauze actualizate în ceea ce privește obligațiile de mediu, modificările legislative intervenite și neinițierea procedurilor de scoatere la concesiune a acestor suprafețe.

Consecințe: Apariția riscului de exploatare inefficientă a suprafețelor de teren aferente acestor contracte, nerealizarea unor venituri atât prin neactualizarea redevențelor aferente, cât și prin neinițierea procedurilor de concesiune a suprafețelor din contractele cu clauză „până la concesiune”.

Recomandare: Disponibilitatea măsurilor necesare pentru analizarea contractelor de exploatare cu clauză „până la concesiune” în vederea inițierii procedurilor de concesiune a suprafețelor care fac obiectul acestor contracte, a actualizării clauzelor contractuale în corelație cu prevederile aplicabile, după caz.

5.9. Menținerea în vigoare a contractului de locațiune nr. 7/15.06.2007, deși concesiionarul nu mai îndeplinea calitatea de deținător de active încă din anul 2013.

Din analiza documentelor din dosarul aferent contractului nr. 7/15.06.2007 s-a reținut că, deși prin adresa nr. 146/05.09.2019 Reprezentanța Teritorială Buzău a comunicat Serviciului Urmărire Contracte faptul că partenerul contractual se află în insolvență și că acesta și-a înstrăinat activele, aspectele nu au fost analizate, iar contractul de locațiune s-a derulat în aceleași condiții.

Mai mult de atât, s-a constatat că societatea și-a schimbat datele de identificare (numele și adresa), iar începând cu anul 2016 nu a mai depus declarații la bugetul de stat privind redevența datorată, redevențele fiind achitate de alte societăți și nu de către concesiionar. Deși ADS a fost notificat în data de 28.07.2021 că activul care face obiectul contractului de locațiune a fost preluat de altă societate (devenind astfel proprietara activului) nu au fost luate măsuri în vederea încheierii unui contract de concesiune cu aceasta. De consemnat este că, până la deținerea activului de către societatea care a transmis notificarea de preluare menționată anterior, acesta a fost în proprietatea altor două societăți, respectiv: în perioada 14.05.2013-13.08.2014 și în perioada 13.08.2014-03.12.2018.

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol²⁴.

Cauze: Disfuncționalități în exercitarea controalelor interne privind activitatea de urmărire și monitorizare a îndeplinirii obligațiilor contractuale și prevederi incomplete în ceea ce privește procesul de verificare și identificare a deținătorilor de active.

Consecințe: Nerealizarea unor venituri prin menținerea în vigoare a unor contracte care au un nivel al redevenței inferior față de cele aprobate ulterior de CPCA, precum și riscul exploatării unor suprafețe de teren din administrarea ADS fără un titlu valabil.

Recomandări:

Conducerea ADS va dispune constituirea unei comisii care să analizeze contractele atribuite deținătorilor de active, în vederea verificării îndeplinirii condițiilor prevăzute de reglementările legale incidente, a situațiilor care privesc exploatarea terenurilor fără titlu valabil, identificarea și aplicarea măsurilor care se impun, după caz.

Completarea procedurii de sistem *PS 09 BCRT și a reprezentanțelor teritoriale ale ADS* cu prevederi privind verificarea existenței activului în baza căruia s-au încheiat contractele prin atribuire

²² contractul nr. 9/19.02.2004; contractul de asociere în participațiune nr. 113/16.05.2003,

²³ (2) Beneficiarii contractelor au obligația să depună la organul fiscal competent o declarație care cuprinde toate sumele datorate, potrivit alin. (1), ale căror termene de plată sunt scadente în trimestrul de referință. În declarație nu se cuprind amenzile, penalitățile sau alte sume stabilite ca urmare a nerespectării clauzelor contractuale.

(3) Sumele prevăzute la alin. (1) se declară și se plătesc trimestrial, până la data de 25 a lunii următoare încheierii trimestrului pentru care se datorează, și constituie venit la bugetul de stat.

²⁴ art. 21¹ și 21² din Legea nr. 268/2001 și art. 77¹ din HG nr. 626/2001, Art. 22 lit g din contractul de locațiune nr. 7/2006 „Modificarea, încetarea și rezilierea contractului”; Procedura operațională privind activitatea de urmărire a contractelor de concesiune nr. SCIM 83/2022, Procedura de sistem *PS 09 BCRT și a reprezentanțelor teritoriale ale ADS*,

directă și confirmarea deținerii acestuia de către partenerul contractual, pe toată perioada derulării contractului.

5.10. Pentru contractul de concesiune nr. 18/2021 atribuit unei persoane fizice în cadrul programului de susținere a tinerilor fermieri, concesionarul nu a justificat, iar comisia constituită la nivelul ADS nu a verificat, îndeplinirea în termen de un an a condițiilor cumulative ale acestui program referitoare la înființarea unei ferme și instalarea concesionarului ca șef al exploatației.

Prin Legea nr. 226/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 268/2001, a fost introdusă o nouă atribuție în sarcina ADS (prin art. 4 alin. (1) lit. c¹) și anume aceea de a concesiona sau arenda terenuri cu destinație agricolă libere de contract, în suprafața maximă de 50 ha, prin atribuire directă, tinerilor de până la 40 de ani, absolvenți ai învățământului de profil, în vederea înființării de ferme.

Măsura a fost justificată prin faptul că MADR a propus o serie de facilități menite să sprijine tinerii fermieri care să completeze sprijinul acordat prin Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020, prin submăsura 6.1 „Sprijin pentru instalarea tinerilor fermieri“, luând în considerare că una dintre aceste măsuri este reprezentată de atragerea forței de muncă, aflată în șomaj, în domeniul agricol, prin acordarea posibilității de a concesiona sau arenda teren agricol, aflat în domeniul public și privat al statului prin punerea în aplicare a dispozițiilor art. 4 alin. (1) lit. c¹ din Legea nr. 268/2001, în vederea înființării de ferme”.

Conform prevederilor art. 3 alin 1 din HG nr. 811/2020, concesionarii trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții: lit. e) să se angajeze, în scris, că vor înființa o fermă, astfel cum este definită în Legea nr. 37/2015 privind clasificarea fermelor și exploatațiilor agricole, cu modificările ulterioare, în termen de un an de la data semnării contractului, în cadrul căreia vor avea calitatea de șef de exploatație, lit. f) să se angajeze, în scris, că se vor constitui într-o formă de organizare potrivit prevederilor Legii societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sau ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 182/2016, în termen de un an de la data semnării contractului.

Conform alin. (2) al aceluiași articol singura excepție este *că pot beneficia și tinerii care s-au înregistrat la APIA în unul din cei 5 ani anteriori depunerii cererii de concesiune sau de arendare.*

Concesionarul contractului menționat nu a făcut, în termen de un an de la atribuirea contractului, dovada înființării și funcționării fermei, astfel cum aceasta este definită și clasificată la art. 1 alin. (2) lit. a) și art. 3 alin. (1) din Legea nr. 37/2015, cu modificările ulterioare, pentru suprafața de teren atribuită în cadrul acestui program, condiție sub care a încheiat contractul de concesiune și nici nu a făcut dovada excepției prevăzute în normele de aplicare a acestui program.

Comisia constituită prin decizia directorului general al ADS nr. 45/18.02.2022, nu a efectuat verificări în termen de un an de la atribuirea contractului (și nici ulterior) în ceea ce privește îndeplinirea de către concesionar a condițiilor pentru care a fost atribuită suprafața de teren agricol prin contractul de concesiune menționat, nefiind întocmit Procesul verbal de constatare a îndeplinirii condițiilor de înființare și funcționare a fermei, astfel cum aceasta este definită și clasificată la art. 1 alin. (2) lit. a) și art. 3 alin. (1) din Legea nr. 37/2015, cu modificările ulterioare și conform cerințelor art. 20 alin. 2 și alin. 3 din HG nr. 811/2020. Astfel, conform prevederilor legale incidente, contractul de concesiune trebuia reziliat de drept, fără vreo notificare și fără intervenția instanței de judecată²⁵.

Menționăm că, deși Serviciul Urmărire Contracte solicitat punctual documentele necesare pentru justificarea realizării investițiilor asumate prin pct. 7.1.14 din contract, acestea nu s-au regăsit la dosar, iar răspunsurile reprezentantului teritorial și Procesele verbale transmise nu răspund cerințelor din solicitările menționate. În timpul acțiunii de audit de conformitate s-a încheiat Procesul verbal nr. IL 85/20.11.2023 de către comisia numită în baza Deciziei nr. 45/18.02.2022, din care nu reiese că se certifică îndeplinirea condițiilor cumulative prevăzute prin reglementările aplicabile detaliate anterior, nu se identifică suprafața de teren concesionată de la ADS prin contractul de concesiune 18/2021 și nici ce tip de activitate se desfășoară pe această suprafață de teren. Acest proces verbal nu răspunde cerințelor prevăzute de reglementările aplicabile programului de susținere a tinerilor fermieri derulată de ADS.

²⁵ art. 20 alin (1) din HG nr. 811/2020 Contractele de concesiune sau de arendare încheiate potrivit prezentelor norme se reziliază de drept, fără vreo notificare și fără intervenția instanței de judecată, în situația în care după împlinirea unui an de la încheierea acestora concesionarii sau arendatorii nu fac dovada înființării și funcționării fermei, astfel cum aceasta este definită și clasificată la art. 1 alin. (2) lit. a) și art. 3 alin. (1) din Legea nr. 37/2015, cu modificările ulterioare, pentru care au încheiat contractul de concesiune sau arendare.

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol²⁶ și ²⁷.

Cauza: Disfuncționalități în exercitarea controalelor interne privind activitatea de concesionare a suprafețelor de teren prin programul de sprijinire a tinerilor fermieri.

Consecința: Atribuirea unor suprafețe de teren pentru care nu se respectă condițiile și scopul urmărit de prevederile legale aplicabile.

Recomandare: Conducerea ADS va dispune efectuarea unei acțiuni de către auditul intern prin care să se analizeze contractele atribuite până la data de 30.06.2023 în cadrul programului de sprijinire a tinerilor fermieri, în vederea verificării îndeplinirii condițiilor cumulative la termenele prevăzute de reglementările legale incidente, identificarea și aplicarea măsurilor care se impun, după caz.

5.11. ADS a adjudecat suprafața de teren cu destinație agricolă de 1.805,2 ha, fără respectarea prevederilor procedurii de concesiune prin licitație publică cu strigare, aprobată cu modificările ulterioare prin Hotărârea Comitetul de Privatizare, Concesionare și Arendare nr. 2/11.02.2020.

Prin Legea nr. 268/2001, Statul român a stabilit că ADS este administrator pentru terenurile agricole aflate în domeniul public al statului și exercită în numele Statului român dreptul de proprietate pentru terenurile agricole aflate în domeniul privat. Coordonarea activității privind concesionarea sau arendarea terenurilor proprietate publică și privată a statului, precum și activitățile conexe acestora este asigurată de Comitetul de Privatizare, Concesionare și Arendare (CPCA), organism fără personalitate juridică, care își desfășoară activitatea potrivit prevederilor art. 5[^]1 din Legea nr. 268/2001²⁸, cu modificările și completările ulterioare. CPCA emite hotărâri cu caracter obligatoriu, având atribuții privind concesionarea terenurilor cu destinație agricolă din patrimoniul ADS, aprobarea procedurilor interne privind concesionarea, arendarea, închirierea terenurilor cu destinație agricolă, aprobarea elementelor principale ale caietelor de sarcini și ale studiilor de oportunitate²⁹. În exercitarea prerogativelor decizionale conferite, CPCA a aprobat prin Hotărârea nr. 60/06.01.2002, cu modificările și completările ulterioare aplicabile prin Hotărârea nr. 2/11.02.2020, *Procedura privind concesionarea terenurilor cu destinație agricolă aflate în administrarea ADS prin metoda licitației cu strigare*, iar prin Hotărârea nr. 09/09.12.2022 s-a aprobat Nota de informare și decizie nr. 53370/07.12.2022 privind elementele componente ale studiului de oportunitate și ale caietului de sarcini pentru suprafața de 1.805,2 ha teren cu destinație agricolă din domeniul privat al statului aflat anterior în exploatarea SC [REDACTED] SA Clopodia, jud. Timiș, precum și concesionarea terenurilor cu destinație agricolă aflate anterior în exploatarea acesteia prin metoda licitației publice cu strigare.

Urmare derulării în anul 2023 a procedurii de concesionare prin metoda licitației publice cu strigare a suprafeței de 1.805,2 ha, s-a încheiat contractul de concesiune nr. 3/01.02.2023, semnat de reprezentanții ADS cu mențiuni în data de 12.05.2023, pentru care, analizând documentele din dosarul aferent acestui contract, auditul a reținut că adjudecarea s-a realizat fără respectarea prevederilor procedurii de concesiune prin licitație publică cu strigare aprobată de CPCA, organism care coordonează activitățile privind concesionarea sau arendarea terenurilor proprietate publică și privată a statului și care emite hotărâri cu caracter obligatoriu.

Condițiile prevăzute în Procedura aprobată de CPCA pentru desfășurarea licitației publice cu strigare conține prevederi pentru fiecare etapă a desfășurării licitației³⁰:

²⁶ art. 3 alin 1 din HG nr. 811/2020 lit. e) să se angajeze, în scris, că vor înființa o fermă, astfel cum este definită în Legea nr. 37/2015 privind clasificarea fermelor și exploatașilor agricole, cu modificările ulterioare, în termen de un an de la data semnării contractului, în cadrul căreia vor avea calitatea de șef de exploataș; f) să se angajeze, în scris, că se vor constitui într-o formă de organizare potrivit prevederilor Legii societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sau ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 182/2016, în termen de un an de la data semnării contractului.(2) Prin excepție de la prevederile alin. (1) lit. e) pot beneficia de dispozițiile prezentelor norme și tinerii care s-au înregistrat la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură în unul din cei 5 ani anteriori depunerii cererii de concesionare sau de arendare.

²⁷ art. 4 alin. (1) lit. c¹) din Legea nr. nr.268/2001, norme de aplicare aprobate prin HG nr. 811/2020

²⁸ art. 5[^]1 alin. (1) Privatizarea societăților comerciale agricole care dețin în exploatare terenuri cu destinație agricolă, constituite în conformitate cu *Legea nr. 15/1990*, cu modificările ulterioare, administrarea acestora până la privatizare și concesionarea sau arendarea terenurilor proprietate publică și privată a statului, aflate în exploatarea acestora, se coordonează de către Comitetul de privatizare, concesionare și arendare, denumit în continuare Comitet, organism fără personalitate juridică, constituit în cadrul ADS. Atribuțiile, modul de funcționare și remunerarea membrilor se stabilesc prin ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale.

²⁹ Conform Regulamentului de organizare și funcționare al acestui comitet, aprobat prin Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 1147/R/19.07.2017

³⁰ Conform pct. 4.1.6 Nota II din Procedură, licitația se va organiza doar în cazul în care cel puțin doi ofertanți au depus documente de participare în termenul prevăzut de procedură, iar conform pct. 4.1.11 ședința de licitație este continuată doar în cazul în care cel puțin doi ofertanți au fost acceptați pentru licitarea valorii redevenței, și doar ca excepție, dacă după două ședințe care nu s-au finalizat cu declararea unui adjudecatar au fost înregistrate mai multe oferte dar în etapa licitării redevenței a fost acceptat un singur ofertant se poate trece la continuarea ședinței cu acesta. Conform pct. 4.1.13 „Licitația cu strigare propriu-zisă se desfășoară pe parcursul unei singure ședințe, după regula licitației competitive, pornind de la nivelul minim al redevenței, crescând cu câte un pas de licitare (5% din nivelul minim al redevenței) până când unul dintre ofertanți acceptă redevența astfel majorată și nimeni nu acceptă una mai mare”. Conform pct. 4.1.15 „În situația

- conform pct. 4.1.11 ședința de licitație se desfășoară doar în cazul în care cel puțin doi ofertanți au fost acceptați pentru licitarea valorii redevenței, și doar ca excepție, dacă după două ședințe care nu s-au finalizat cu declararea unui adjudecatar au fost înregistrate mai multe oferte, dar în etapa licitării redevenței a fost acceptat un singur ofertant se poate trece la continuarea ședinței cu acesta³¹.

- conform pct. 4.1.16, prin derogare de la prevederile de mai sus, în situația în care există un singur ofertant care oferă nivelul minim al redevenței, prevăzut în caietul de sarcini, se poate încheia contractul de concesiune.

Derogarea prevăzută la pct. 4.1.16 se referă la momentul desfășurării efective a ședinței de licitație cu strigare, moment care este ulterior îndeplinirii condiției prevăzute la pct. 4.1.11. Acest aspect este prevăzut și în caietul de sarcini aprobat pentru această licitație, respectiv Secțiunea 2 - Modul de organizare și desfășurare a concesiunii prin metoda licitației publice cu strigare Cap. 2 Organizarea și desfășurarea concesiunii prin metoda licitației publice cu strigare, pct. 2.13³².

Prin adresa nr. 85.439/26.01.2023, președintele comisiei de licitație convoacă singurul ofertant acceptat la ședința de licitație pentru data de 26.01.2023, fără să țină cont de prevederile pct. 4.1.11 din Procedură, precum și de faptul că excepția prevăzută la acest punct nu este aplicabilă deoarece în cazul acestei licitații nu au mai fost organizate anterior două ședințe de licitație publică, care să se finalizeze cu nedeclararea unui câștigător.

Auditul reține că în etapa desfășurării ședinței de licitație publică cu strigare a fost acceptat un singur ofertant, ceilalți fiind excluși deoarece nu au depus oferte conforme cu cerințele caietului de sarcini³³.

Prin Nota de control nr. 30.030/14.02.2023 a Serviciului Control din cadrul ADS³⁴, s-a constatat nerespectarea de către Comisia de licitație a prevederilor pct. 4.1.11 din Procedura aprobată de CPCA prin Hotărârea nr. 2/11.02.2020, nefiind aplicabilă excepția, a prevederilor caietului de sarcini și a prevederilor Codului administrativ, s-a propus și aprobat anularea licitației, a documentelor subsecvente acesteia, informarea adjudecatarului în acest sens, scoaterea la licitație a terenurilor libere de contract în vederea valorificării acestora, precum și analiza și stabilirea în conformitate cu prevederile Codului administrativ a unor eventuale abateri disciplinare a salariaților care au făcut parte din comisia de licitație. Prin urmare, s-a emis Decizia directorului general nr. 125/15.02.2023³⁵ prin care s-a decis anularea procedurii de licitație publică cu strigare pentru această suprafață de teren.

Prin adresa nr. 85.957/16.02.2023 Serviciul Contractare și Acționariat a notificat societatea declarată câștigătoare despre anularea procedurii de licitație publică cu strigare pentru această suprafață de teren în baza Deciziei directorului ADS nr. 125/15.02.2023 și a Notei de control nr. 30.030/14.02.2023. În data de 20.02.2023 societatea, invocând notificarea nr. 85957/16.02.2023, a solicitat restituirea garanției de participare la această licitație.

Ulterior, prin Plângerea prealabilă a societății depusă la ADS sub nr. 86.661/15.03.2023, formulată în temeiul art. 7 ale Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004³⁶, coroborate cu cele ale art. 330

neacceptării de către nici un ofertant a nivelului redevenței la un anumit pas de creștere, președintele comisiei de licitație anunță că se va trece la licitarea redevenței cu un pas variabil (...), iar conform pct. 4.1.16 „Prin derogare de la prevederile de mai sus, în situația în care există un singur ofertant care oferă nivelul minim al redevenței, prevăzut în caietul de sarcini se poate încheia contractul de concesiune”.

³¹ *Precizăm că excepția prevăzută la pct. 4.1.11 din procedură nu este aplicabilă în cazul acestei licitații deoarece suprafața de teren a făcut obiectul unui contract de concesiune în perioada 2018-2022, iar după data rezilierii acestui contract nu a mai făcut obiectul unei alte proceduri de concesiune.*

³² *Care prevede: „Ședința de licitație continuă doar în cazul în care cel puțin doi ofertanți au fost acceptați pentru licitarea valorii redevenței. Excepție de la aliniatul precedent este că dacă după două ședințe care nu s-au finalizat cu declararea unui adjudecatar, au fost înregistrate mai multe oferte dar în etapa licitării redevenței a fost acceptat un singur ofertant, se poate trece la continuarea ședinței cu aceasta”.*

³³ *Prin Procesul verbal de verificare a documentelor de participare nr. 85.289/19.01.2023, comisia de licitație, în urma analizării documentelor și a fișelor de verificare pentru cei 3 ofertanți care au depus documentații de participare, a exclus din licitație unul dintre ofertanți, iar prin procesul verbal de completare a documentelor de participare nr. 85.289/25.01.2023, a constatat că documentele în completare depuse de un alt ofertant nu sunt conforme cerințelor, astfel că în baza Notei V din caietul de sarcini, comisia a decis excluderea acestui ofertant de la licitație.*

³⁴ *Întocmită ca urmare a verificărilor solicitate de către Direcția Patrimoniu, Serviciul Contractare și Acționariat prin adresa nr. 85822/13.02.2023 (aprobată de directorul general al ADS)*

³⁵ *având ca motivare Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 1737/R/14.12.2022, Nota nr. 30.030/14.02.2022, prevederile Legii nr. 268/2001, ale HG nr. 626/2001, ale OUG nr. 57/2019, privind Codul administrativ, ale Ordinului nr.573/R/2022, privind aprobarea structurii organizatorice a ROF și Stat de funcții ale ADS și în baza adresei nr. 85.822/13.02.2023; la art. 2 din decizie precizându-se că „Motivele anulării sunt încălcarea procedurii de licitație publică cu strigare de către comisia de licitație numită prin Decizia nr. 30/11.01.2023, pentru terenul în suprafața de 1.701,68 ha teren agricol și 103,52 ha teren neagricol ce s-a aflat în exploatarea SC Agroindustriale Timclo SA Clopodia, județul Timiș, conform Notei nr. 30030/14.02.2023 a Serviciului Control”.*

³⁶ *Art. 7 Procedura prealabilă (1) Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual care i se adresează trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. Pentru*

din OUG nr. 57/2019³⁷, Codul administrativ, s-a solicitat revocarea Deciziei nr. 125/15.02.2023 a directorului general prin care a fost anulată procedura de licitație publică cu strigare pentru concesiunea terenului cu destinație agricolă ce s-a aflat anterior în exploatarea SC [REDACTAT] și a Notei Serviciului de Control din cadrul ADS nr. 30.030/14.02.2023, ce a stat la baza emiterii Deciziei nr. 125/15.02.2023, menționându-se că decizia de anulare a procedurii de licitație publică li s-a adus la cunoștință pe care electronică, prin Adresa nr. 859757/16.02.2023.

În plângerea prealabilă s-a invocat lipsa motivării deciziei de anulare a licitației, însă, conform celor prezentate la referința³⁵, decizia 125/15.02.2023 conține motivările care au stat la baza adoptării acesteia. Referitor la aspectele din plângerea prealabilă, potrivit cărora „decizia nelegală a ADS de anulare a licitației și, implicit, de întârziere a semnării contractului de concesiune aduce grave prejudicii societății (...) Comisia Europeană a susținut că sprijinirea tinerilor fermieri reprezintă o prioritate”, menționăm că acestea nu au fost dovedite de societate și nu pot sta la baza acceptării plângerii prealabile, întrucât invocând consecințe economico-financiare, respectiv producerea unor „grave prejudicii”, s-ar ajunge la situația în care nicio plângere prealabilă sau contestație de orice formă nu ar mai fi respinsă contrar existenței elementelor justificative și a prevederilor legale. Mai mult, susținerea fermierilor prin forme de sprijin acordate din fonduri europene nu s-a regăsit menționată în caietul de sarcini și nu reprezintă un obiect al contractului de concesiune, nefiind prevăzută ca obligație în contract în sarcina concedentului.

Plângerea prealabilă nr. 86.661/15.03.2023 a fost respinsă de ADS prin adresa nr. 86352/13.04.2023, prin care s-a comunicat că licitația a fost anulată prin Decizia nr. 125/15.02.2023, emisă în baza aspectelor din Nota de control nr. 30.030/14.02.2023.

Ulterior, prin adresa nr. 209.276/27.04.2023, Direcția Generală Control, Antifraudă și Inspecții din cadrul MADR transmite ADS Nota de control nr. 209.274/27.04.2023 privind verificările efectuate în urma aspectelor sesizate de societatea care a depus plângerea prealabilă respinsă de ADS. Din preambulul notei de control reiese că aceasta a avut ca obiect „Prin plângerea prealabilă adresată MADR și ADS (...) înregistrată cu nr. 208985/03.04.2023, SC ... SRL contestă modul în care a fost anulată procedura de licitație publică cu strigare de către ADS pentru concesiunea terenului cu destinație agricolă ce s-a aflat anterior în exploatarea SC [REDACTAT] SA Clopodia, județul Timiș”.

Conform alin. (1) art. 7 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, plângerea prealabilă se adresează autorității publice emitente a actului administrativ pentru care se solicită revocarea/anularea sa organului ierarhic superior, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului. Din cele menționate anterior, reiese că societatea epuizase calea plângerii prealabile, prin depunerea acesteia la ADS în interiorul termenului de 30 de zile prevăzut de alin (1) al art. 7 din Legea contenciosului administrativ, în calitate sa de emitent al actului administrativ atacat, respectiv Decizia directorului general al ADS nr. 125/15.02.2023, următorul pas pentru societate, prevăzut de calea contenciosului administrativ, fiind de a se adresa instanței competente.

În nota DGCAI nu s-au regăsit elemente din care să reiasă că s-a analizat dacă plângerea prealabilă a fost depusă la MADR în termenul prevăzut de contenciosul administrativ, ținând cont că notificarea de anulare a fost comunicată societății în data de 16.02.2023. Prin Nota de control nr. 209274/27.04.2023³⁸, s-au formulat propunerile DGCAI, respectiv: „Admiterea plângerii prealabile, revocarea în tot a Deciziei nr. 125/15.02.2023, ADS urmând a finaliza procedura de concesiune prin metoda licitației cu strigare (..) prin semnarea contractului de concesiune nr. 03/01.02.2023”. Pentru a reține aceste concluzii, în nota s-au reținut următoarele: „Din analiza Caietului de sarcini aferent concesiunii suprafeței de 1.805,2 ha teren (..) prin licitație publică cu strigare se poate constata că persoanele care au făcut verificări și au semnat Nota nr. 30030/14.02.2023 au fost selective și nu au luat în considerare pct. 2.18 din Cap.2 Secțiunea II care precizează că „prin derogare de la prevederile

motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.

³⁷ Soluționarea litigiilor: Soluționarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, precum și a celor privind acordarea de despăgubiri se realizează potrivit prevederilor legislației privind contenciosul administrativ.

³⁸ Din analiza notei reiese că s-au solicitat note de relații doar membrilor comisiei de licitație, nefiind solicitate clarificări directorului general care a emis decizia de anulare a licitației, persoanelor care au întocmit Nota de control nr. 30.030/14.02.2023, persoanelor care trebuie să semneze contractul și nici CPCA-ului, în condițiile în care s-a reținut că procedura aprobată de acesta „nu conține reglementări clare, iar unele dintre ele sunt în neconcordanță, chiar contradictorii, lăsând loc la interpretări subiective, la liberul arbitru”. Nu s-a justificat de ce „interpretarea” prevederilor acesteia de către Serviciul Control din cadrul ADS este eronată și de ce tocmai această „interpretare” din nota MADR este corectă și este cea urmărită de CPCA în această modalitate de concesiune, CPCA fiind organul de coordonare a activității de concesiune a ADS și cel care a aprobat Procedura de concesiune prin metoda licitației cu strigare.

de mai sus, în situația în care există un singur ofertant acceptat care oferă nivelul minim al redevenței prevăzut în caietul de sarcini se poate încheia contractul de concesiune”.

Or, în analiza prevederilor aplicabile acestui tip de concesiune în nota menționată anterior s-au ignorat chiar prevederile aplicabile ședinței licitației publice cu strigare, prevăzute atât la pct. 4.1.11 din Procedura CPCA, cât și la Cap. 2 pct. 2.13 din Secțiunea 2 a caietului de sarcini, derogarea de la pct. 4.1.16 din Procedură și de la pct. 2.18 din Cap.2 din caietul de sarcini referindu-se la o etapă din timpul desfășurării ședinței licitației (când deja trebuia îndeplinită condiția ca să fie cel puțin doi ofertanți acceptați conform pct. 4.1.11), derogare neaplicabilă în cazul analizat (deoarece a fost acceptat un singur ofertant).

Conform principiului de drept conform căruia excepțiile sunt de strictă interpretare și aplicare iar acestea nu pot fi extinse prin metode interpretative, contrare finalității urmărite prin procedura de licitație cu strigare aprobată de CPCA, or scopul declarat al procedurii și al caietului de sarcini este atribuirea suprafeței de teren printr-o licitație competitivă, urmărindu-se creșterea redevenței oferite față de minimul stabilit, în vederea creșterii veniturilor obținute din exploatarea eficientă a acestei suprafețe de teren din administrarea ADS, venituri care se cuvin bugetului de stat.

Chiar și în situația în care s-a presupus că procedura „nu conține reglementări clare, iar unele dintre ele sunt în neconcordanță, chiar contradictorii, lăsând loc la interpretări subiective, la liberul arbitru” cu atât mai mult trebuia susținută anularea licitației, tocmai pentru asigurarea coerenței în reglementare și a respectării principiului proporționalității, al tratamentului egal, al nediscriminării și liberei concurențe și reluarea acesteia după eliminarea motivelor invocate.

Cu toate că nu au fost de acord cu propunerile formulate în nota DGCAI³⁹, reprezentanții ADS au procedat la punerea acestora în aplicare, prin emiterea de către directorul general al ADS a Deciziei nr. 235/03.05.2023⁴⁰, prin care se revocă Decizia nr. 125/15.02.2023 de anulare a licitației publice cu strigare pentru această suprafață de teren. Astfel, a fost semnat contractul de concesiune nr. 3/01.02.2023 de reprezentanții ADS în data de 12.05.2023 cu mențiunea „conform notei nr. 209274/27.04.2023”, cu toate că nota de control a DGCAI nr. 209274/27.04.2023 nu este act administrativ⁴¹, iar plângerea prealabilă depusă de societate fusese respinsă de ADS⁴².

Auditul precizează că în perioada derulării procedurii de concesiune a acestei suprafețe de teren și a celei în care a fost analizată și acceptată plângerea prealabilă depusă de societatea participantă la licitație, a celei în care s-a încheiat contractul și s-a întocmit procesul verbal de predare a terenului care face obiectul contractului, suprafața de teren se afla în litigiu cu fostul concesionar⁴³, aspect care contravine prevederilor pct. 1.1.5 Cap. 1 din Caietul de sarcini aprobat în această procedură⁴⁴.

Menționăm că societatea participantă la procedura de licitație a depus cerere de recalculare a redevenței, în sensul nedatorării acesteia pentru perioada februarie-iunie 2023 (până la data procesului verbal de predare a suprafeței de teren care face obiectului contractului analizat).

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol⁴⁵.

Cauze: Nerespectarea de către comisia de licitație a prevederilor aplicabile procedurii de concesiune prin licitație publică cu strigare, neexercitarea atribuțiilor conferite prin lege ADS, analiza superficială de către DGCAI a modului de derulare a acestei proceduri de concesiune și a motivelor invocate de societate, interpunerea în decizia de anulare a licitației adoptată de conducătorul ADS și

³⁹Urmare comunicării propunerilor din nota analizată, prin adresa nr. 30.098/02.05.2023, semnată de conducerea ADS, Direcția Control, Reprezentanțe Teritoriale și Comunicare-Serviciul Control din cadrul ADS comunică DGCAI din cadrul MADR faptul că judecarea s-a realizat fără respectarea prevederilor procedurii de licitație cu strigare și ale Codului administrativ, comunicând totodată că „Având în vedere cele menționate, precizăm că s-a luat act de conținutul Notei nr. 209274/27.04.2023 și se va proceda conform celor spuse la pct. V-Propuneri, cu mențiunea că Agenția Domeniilor Statului nu își asumă răspunderea în cazul vreunui litigiu/plângeri/sesizări civile/penale cu privire la cazul în speță din partea unor terțe persoane (...)”.

⁴⁰invocând ca temei Nota de control nr. 209274/27.04.2023 a DGCAI, Nota nr. 30.098/02.05.2023 a Serviciului Control al ADS,

⁴¹Conform prevederilor art. 21 alin. 29 din ROF MADR aprobat prin Ordinul nr. 2480/R/26.10.2021 (aplicabil în cazul prezentat) notele de control ale DGCAI nu sunt acte administrative, ci documente de informare a conducerii MADR și de sesizare a altor instituții ale statului.

⁴² Nu au fost puse la dispoziția auditului documente, emise în baza notei menționate, de reprezentanții organului ierarhic superior, care să îndeplinească condițiile unui act administrativ, astfel încât să poată fi contestat de ADS și/sau pus în aplicare.

⁴³Suprafața de teren aferentă acestei proceduri de concesiune prin licitație cu strigare face obiectul unui litigiu în Dosarul nr. 35399/325/2022, înregistrat pe rolul Judecătoriei Timișoara, având ca obiect rezilierea contractului de concesiune nr. 01/15.01.2018, pentru care a fost admisă prin sentința civilă nr. 67212.07.2023 pronunțată în Dosarul nr. 1743/325/2003 cererea având ca obiect ordonanța prezidențială formulată de concesionarul contractului menționat, fiind suspendate efectele Notificării nr. 101245/01.08.2022 de reziliere a contractului de concesiune până la soluționarea definitivă a dosarului cu nr. 35399/325/2022. Prin Decizia civilă nr. 381/A/18.09.2023 pronunțată în Dosarul nr. 1743/325/2003 s-a admis apelul ADS împotriva Sentinței civile nr. 672/12.07.2023.

⁴⁴ Nici aceste aspecte nu au făcut obiectul analizei plângerii prealabile depusă la MADR.

⁴⁵ art. 4 alin. (1), art. 5^o1 din Legea nr. 268/2001; ROF CPCA aprobat prin Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 1147/R/19.07.2017, Procedura CPCA aprobată prin Hotărârea nr. 60/06.01.2002, cu modificările și completările ulterioare aplicabile prin Hotărârea nr. 2/11.02.2020, prevederile Caietului de sarcini, aprobat prin Hotărârea nr. 09/09.12.2022; Legea nr. 554/2004, OUG nr. 57/2019

anularea unui act administrativ fără respectarea prevederilor legale prevăzute de contenciosul administrativ.

Consecințe: Desfășurarea unei licitații necompetitive, lipsirea prevederilor procedurii de concesiune prin licitație publică cu strigare de rezultatul aprobat prin hotărârea CPCA (respectiv creșterea veniturilor din redevență cuvenite bugetului de stat prin licitații competitive), diminuarea veniturilor obținute din redevențe prin acceptarea nivelului minim al redevenței în lipsa celorlalți competitori și diminuarea acestor venituri pe perioada februarie-iunie.

Recomandări:

Directorul ADS, în calitate de președinte al CPCA, va asigura includerea pe ordinea de zi a următoarei ședințe a CPCA, a aspectelor reținute de audit în vederea luării măsurilor care se impun.

Conducerea ADS va dispune măsurile necesare în vederea constituirii unei comisii pentru analizarea aspectelor reținute de audit, a celor din Notele de control nr. 30.030/14.02.2023 și respectiv, nr. 209.274/27.04.2023, identificarea și analizarea tuturor actelor administrative emise în baza notelor menționate, în vederea formulării și aplicării măsurilor necesare pentru asigurarea respectării prevederilor legale incidente, a prevederilor procedurii de concesiune prin metoda licitației publice cu strigare aprobată de CPCA, inclusiv a considerentelor prevăzute la art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004⁴⁶, după caz. Totodată, ținând cont de aspectele din adresa nr. 30.098/02.05.2023, semnată de conducerea ADS, în situația în care, urmare analizei efectuate, se constată existența unor indicii că aspectele au legătură cu încălcarea legii penale, conducerea ADS va sesiza instituțiile/organele competente, după caz.

5.12. Plata sumei de 914.338,50 lei, reprezentând despăgubiri stabilite în sarcina ADS prin hotărâri judecătorești definitive, fără ca entitatea să efectueze o analiză a cauzelor și împrejurărilor care au generat plata acestora, inclusiv în ceea ce privește aspectele reținute de instanțele de judecată în motivarea hotărârilor dispuse.

Din verificarea eșantionului constituit la Titlul X - Alte cheltuieli art. bug. 59.17 Despăgubiri civile, s-a constatat că ADS a efectuat plăți din bugetul de stat în anul 2021, reprezentând despăgubiri stabilite în baza unor hotărâri judecătorești definitive, fără să efectueze o analiză a cauzelor și împrejurărilor care au generat plata acestora, inclusiv în ceea ce privește aspectele reținute de instanță în motivarea acestor hotărâri.

La nivelul ADS, clarificarea acestor situații este prevăzută în Procedura de sistem PS-14-Decizia 125/2021, *privind analiza la nivelul structurilor din cadrul Agenției Domeniului Statului, a conjuncturii care a determinat plata, din bugetul de stat, a sumelor reprezentând despăgubiri/penalități, stabilite prin hotărâri judecătorești definitive*. Auditul a reținut că nu s-au aplicat prevederile acestei proceduri, respectiv, nu s-a analizat, de către structurile de specialitate din cadrul entității, conjunctura care a determinat plata din bugetul de stat a sumelor reprezentând despăgubiri/penalități, stabilite prin hotărâri judecătorești definitive, astfel:

- Referitor la despăgubirile în sumă de 803.377 lei, achitate unei societăți pentru neexecutarea de către ADS a obligației contractuale de predare în totalitate a suprafeței de teren care a făcut obiectul contractului (conform art. 2.2 din contractul de arendă nr.22/07.04.2015), prin Sentința Civilă nr. 963/22.03.2017 (definitivă prin Decizia Civilă nr. 255/09.02.2021), ADS a fost obligată la plata sumei de 803.377 lei către această societate⁴⁷. Nu s-au aplicat și respectat prevederile procedurii menționate, Nota de punere în executare a hotărârii judecătorești definitive și Referatul de necesitate nefiind transmise Serviciului Control din ADS, pentru analizarea și clarificarea cauzelor și împrejurărilor care au determinat stabilirea în sarcina instituției a sumelor reprezentând despăgubiri/penalități și în vederea stabilirii răspunderii personalului ADS în legătură cu neîndeplinirea sau îndeplinirea defectuoasă a atribuțiilor de serviciu.

- Referitor la suma de 110.961,50 lei reprezentând despăgubiri pentru lipsa de folosință a întregii suprafețe de teren la care era îndreptățită o persoană fizică, prin Sentința Civilă nr. 261/2020,

⁴⁶ respectiv „art. 1 Subiectele de sesizare a instanței (...) (6) Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea. Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului”.

⁴⁷ prin Sentința civilă nr. 1310/05.11.2010, pronunțată de către Judecătoria Corabia în dosarul nr. 1740/213/2009 și Decizia civilă nr. 255/09.03.2010, irevocabilă, inv. estită cu formulă executorie, pronunțată de Tribunalul Olt în dosarul menționat mai sus, instanța obligă Agenția Domeniilor Statului ca în termen de 30 de zile de la rămânerea irevocabilă a hotărârii să predea pe bază de protocol către Comisia locală Corabia suprafețele de teren cu care reclamantul a fost înscris în anexa nr. 30 la HG nr. 890/2005 (52,50 ha) prin Hotărârea nr. 754/02.04.2008 (pentru 20 ha) și Hotărârea nr. 755/02.04.2008 (pentru 32,5 ha), în vederea eliberării titlului de proprietate, precum și plata sumei de 50 lei/zi daune cominatorii de la data expirării termenului stabilit și până la încheierea protocolului de predare - preluare.

definitivă prin Decizia Civilă nr. 781/16.09.2021⁴⁸, ADS a fost obligată să-i achite acesteia suma de 110.961,5 lei. Nu au fost efectuate demersurile dispuse prin Nota informare și Decizie nr. 21279/25.10.2021, aprobată de Directorul General al ADS, respectiv ca Direcția Juridică să formuleze o acțiune pentru obligarea Comisiei Locale Fond Funciar și Comisiei Județene Fond Funciar să facă punerea în posesie și să emită titlu de proprietate, iar în cazul în care acest lucru nu mai este posibil, să se întreprindă toate demersurile pentru identificarea unui nou amplasament și întocmirea protocolului de predare-preluare, astfel încât ADS să nu mai fie obligată la plata lipsei de folosință a terenului.

Nu au fost parcurse etapele descrise în Procedura de sistem PS-14-Decizia nr. 125/2021, nefiind identificate documente care să ateste transmiterea către structurile de specialitate a hotărârii judecătorești definitive pronunțată prin Decizia civilă nr. 781/16.09.2021.

De asemenea, s-a reținut că după efectuarea plăților, sumele au fost trecute eronat pe cheltuieli, și nu în contul 473 „Decontări din operațiuni în curs de clarificare”.

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol⁴⁹.

Cauze: Derularea procedurii de arendare fără îndeplinirea condițiilor premergătoare declanșării acesteia, precum și neanalizarea și clarificarea cauzelor și împrejurărilor care au determinat stabilirea în sarcina instituției a sumelor reprezentând despăgubiri/penalități, în vederea determinării răspunderii personalului ADS în legătură cu neîndeplinirea sau îndeplinirea defectuasă a atribuțiilor de serviciu, precum și nerespectarea prevederilor procedurii operaționale aplicabile.

Consecințe: Creșterea cheltuielilor bugetare cu suma de 914.338,50 lei, fără ca instituția să ia măsuri legale de recuperare.

Recomandare: Constituirea unei comisii care să analizeze cauzele și împrejurările care au determinat stabilirea, de către instanțele judecătorești, a sumelor reprezentând despăgubiri, în sarcina instituției și identificarea persoanelor răspunzătoare pentru plata acestor sume, după caz. Totodată, se vor avea în vedere calcularea și recuperarea accesoriilor aferente (dobânzi și penalități de întârziere), conform prevederilor art. 73¹ din Legea nr. 500/2002 (republicată) privind finanțele publice. Până la clarificarea situației, ADS va înregistra sumele plătite cu titlul de despăgubiri în contul contabil corespunzător, respectiv contul 473 „Decontări din operații în curs de clarificare”.

5.13. ADS deține scriptic în administrare o suprafață de 10.362,54 de ha pentru care au fost eliberate titluri de proprietate fără încheierea unui protocol de predare-preluare și în consecință, situația patrimonială nu reflectă realitatea.

În procedura de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor solicitate în conformitate cu prevederile Legii fondului funciar nr.18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ale Legii nr.1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr.18/1991 și ale Legii nr.169/1997, cu modificările și completările ulterioare, ale Legii nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu prevederile Legii nr.165/2013, cu modificările și completările ulterioare, Agenția Domeniilor Statului are obligația⁵⁰ de a pune la dispoziția comisiilor locale de fond funciar și subcomisiilor municipiului București terenurile agricole a căror retrocedare a fost solicitată.

La nivelul ADS este înregistrată în administrare o suprafață de 10.362,54 de ha, pentru care au fost eliberate titluri de proprietate fără încheierea unui protocol de predare-preluare. Precizăm faptul că pentru terenurile care aparțin domeniului public al statului nu au fost parcurse prevederile legale referitoare la trecerea acestora în domeniul privat al statului, anterior încheierii protocoalelor de predare - preluare și de scoatere a lor din patrimoniul ADS.

Pentru clarificarea acestui aspect și identificarea unei soluții legale de scoatere din patrimoniu, ADS a promovat o serie de acțiuni înregistrate pe rolul instanțelor în vederea anulării titlurilor de proprietate eliberate fără întocmirea prealabilă a unui protocol. Instanțele au reținut că lipsa prealabilă a protocolului de predare de către ADS a acestor suprafețe nu constituie temei pentru anularea titlurilor

⁴⁸ Sentința civilă nr.261/03.06.2020, Decizia civilă nr.781/16.09.2021-definitivă)

⁴⁹ art. 253, alin.(3) din Legea nr. 53/2003 Codul muncii (actualizată, art. 5 alin. (1) din OG nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, republicată, cu modificările și completările ulterioare, punctele 6.4.1., 6.4.3. și 6.4.4 din Procedura de sistem PS-14-Decizia 125/2021; prevederile Procedurii pentru arendarea terenurilor cu destinație agricolă aflate în administrarea Agenției Domeniilor Statului prevede că în Etapa I – Inițierea arendării, Art. 2 alin. (1) „Procedura de arendare este aplicabilă în baza... însoțite de planul de situație al terenului avizat de reprezentanța ADS”, iar în Etapa II – Pregătirea procesului de arendare, la Art. 4 alin (3) se menționează „Facem precizarea că reprezentanțele teritoriale ale ADS sunt direct răspunzătoare pentru suprafețele de teren libere de sarcini oferite la arendare comunicate de Serviciul Fond Funciar.Neîndeplinirea corespunzătoare a acestei sarcini se sancționează conform prevederilor Codului muncii.”

⁵⁰ Această obligație reiese și din prevederile art.3 alin.(3) și ale art.7 alin.(7) din Legea nr.268/2001.

de proprietate, considerând că etapa întocmirii acestui protocol este administrativă, astfel că acțiunile ADS au fost respinse. Pe lângă demersurile efectuate în instanță, au fost sesizate în unele cazuri și organele de cercetare penală pentru titluri de proprietate emise pe raza județului Vrancea, Brăila, Prahova, Iași, Vaslui, Bistrița, Alba, pentru care au fost emise ordonanțe de neîncepere a urmăririi penale. Această situație a fost transmisă și Guvernului, Ministerului Finanțelor, Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietății și MADR prin adresa nr. 86.219/02.03.2023 în vederea clarificării, pentru care nu s-au transmis ADS răspunsuri sau clarificări de către instituțiile menționate.

Reglementările legale nerespectate sunt prezentate în Nota de subsol⁵¹.

Cauze: Colaborarea defectuoasă dintre ADS și instituțiile publice cu atribuții în intabularea și înscrierea în cartea funciară a terenurilor administrate de ADS, eliberarea titlurilor de proprietate de către comisiile locale de fond funciar fără încheierea protocoalelor de predare-preluare cu ADS, precum și eliberarea acestor titluri fără luarea în considerare a existenței rezervei de teren aflată la dispoziția acestora.

Consecința: Diminuarea patrimoniului public și privat al statului.

Recomandări:

Efectuarea unei analize asupra tuturor terenurilor pentru care au fost acordate titluri de proprietate (cu sau fără protocol de predare preluare) în vederea determinării realității patrimoniale ale entității, a tuturor imobilelor-terenuri rămase în proprietatea statului și în administrarea ADS, precum și corectarea erorilor astfel determinate.

Identificarea tuturor situațiilor în care se constată emiterea de titluri de proprietate pe terenurile statului în administrarea ADS acolo unde comisiile locale de fond funciar înregistrează rezerve de teren la dispoziția acestora, analizarea lor și, după caz, operarea în evidențele tehnico-operative și contabile a imobilelor-terenuri luate în compensare, din rezerva comunelor (ca act reparatoriu la diminuarea suprafețelor statului) respectiv a suprafețelor de teren pentru care au fost emise titluri de proprietate fără protocol cu ADS, în vederea reîntregirii patrimoniului statului.

6. ALTE ASPECTE/BUNĂ GUVERNANȚĂ

Sistemul de control intern managerial, conceput și implementat la nivelul ADS, a prezentat unele slăbiciuni în proiectare și funcționare. În cadrul misiunii, echipa de audit a constatat unele aspecte care, deși nu au contribuit la modificarea concluziei de audit, se recomandă să fie avute în vedere pentru a fi remediate:

a) Nu a fost elaborată și implementată o procedură de sistem pentru activitatea de identificare a situațiilor de exploatare abuzivă a suprafețelor de teren aflate în administrarea ADS.

La nivelul ADS activitatea de identificare a situațiilor de exploatare abuzivă s-a realizat pe baza *Proceduri de sistem PS 09 BCRT* revizuită în data de 14.01.2021, unde la pct. 11.1 lit. b este trecută succint activitatea de „Identificarea terenurilor aflate în administrarea Agenției Domeniilor Statului ocupate abuziv de către diverse persoane fizice sau juridice și încheierea documentelor conform Ordinului comun nr. 101/230/2002”.

Procedura menționată nu conține descrierea activităților necesare care trebuie realizate, a pașilor de urmat, documentele doveditoare care trebuie întocmite și/sau solicitate necesare pentru justificarea perioadei reținute prin procesele verbale, pentru identificarea persoanei care utilizează terenul fără un titlu valabil, identificarea certă a suprafeței de teren astfel utilizate, documentele ulterioare care trebuie întocmite, circuitul documentelor, termene ș.a. Aceste aspecte sunt cu atât mai importante cu cât procesul verbal astfel întocmit nu are caracter de titlu de creanță, așa cum este definit în Codul de procedură fiscală, astfel că pentru recunoașterea creanței ADS, reprezentând redevență calculată în sarcina persoanei, pentru perioada identificată, ADS promovează acțiuni în instanță.

b) Coordonarea necorespunzătoare, neoptimizarea activității desfășurată la nivelul reprezentanțelor teritoriale, precum și neanalizarea gradului de încărcare a acestora în raport cu suprafața rămasă în administrarea ADS la nivelul fiecărui județ.

Reprezentanțele Teritoriale au atribuții importante⁵² în ceea ce privește asigurarea administrării eficiente a patrimoniului ADS existent la nivelul județului, inventarierea terenurilor cu destinație agricolă care fac obiectul reconstituirii dreptului de proprietate, urmăresc și informează conducerea ADS în legătură cu terenurile ocupate abuziv de toate persoanele fizice sau juridice, verifică semestrial situația ocupării/utilizării terenurilor aflate în administrarea ADS, participă în comisiile pentru punerea în posesie a concesionarilor, arendașilor, locatorilor, pe baza contractelor încheiate etc.

⁵¹ Art.7 din Legea nr. 268/2001, Legea Cadastrului și a Publicității Imobiliare nr. 7/1996 ,HG nr. 626/2001, Legea nr. 165/2013

⁵² Conform prevederilor ROF ADS

Nu au fost puse la dispoziția auditului documente din care să rezulte modalitatea de coordonare și supervizare a întocmirii planurilor anuale de verificare, respectiv dacă s-a respectat frecvența verificărilor, stadiul de realizare, raportare și justificările pentru care acestea nu au fost efectuate⁵³. La nivelul ADS nu s-a făcut o analiză în vederea optimizării activității desfășurată la nivelul reprezentanțelor teritoriale, a gradului de încărcare a acestora cu sarcini în raport cu suprafața rămasă în administrare la nivelul fiecărui județ. Exemplificăm în acest sens: județul Tulcea, cu o suprafață rămasă în patrimoniu de 19.874 ha, la nivelul căruia nu există un reprezentant teritorial, județul Ialomița cu o suprafață rămasă în patrimoniu de 20.362 ha și județul Sălaj cu o suprafață rămasă în patrimoniu de 276 ha la nivelul cărora există o persoană.

c) Datele aferente suprafețelor de teren din administrarea ADS, precum și a celor aflate sub contracte pentru exploatarea eficientă, nu au fost gestionate printr-un sistem informatic integrat, iar implementarea programului de gestionare a suprafețelor de teren aflate în administrare, achiziționat în anul 2021, nu a fost finalizată.

Modificările de suprafețe/contracte/redevențe/investiții/debite și alte aspecte sunt gestionate manual (prin Excel) de către personalul serviciilor de specialitate. Acest mod de gestionare a suprafețelor de teren aflate în administrare, precum și a contractelor încheiate, este supus riscurilor de eroare, de pierdere de date, de influențare a realității datelor.

ADS a achiziționat în anul 2021, prin contractul nr. 52.233/21.10.2021 o aplicație software de tip ERP⁵⁴, pentru gestionarea activității, a părților cheie ale operațiunilor specifice ADS, care să permită integrarea datelor istorice și de status ale activității ADS, integrarea datelor ADS cu cele ale altor instituții (APIA, ANCPPI etc). Din informațiile puse la dispoziția auditului, modulul contabilitate este implementat integral, iar la nivelul structurilor de specialitate introducerea datelor tehnice aferente suprafețelor de teren rămase în administrarea ADS nu a fost finalizată. Astfel, la data efectuării auditului nu se finalizase introducerea datelor de gestionare a suprafețelor de teren agricol aflate în administrare și nici a celor aflate sub contracte de exploatare eficientă.

d) Solicitățile de concesiune/arendare, scrisorile de intenție/ofertele depuse de persoanele interesate de exploatarea eficientă a suprafețelor de teren aflate în administrarea entității, precum și anunțurile de concesiune publicate din inițiativa ADS, nu sunt gestionate prin intermediul unui registru, care să permită urmărirea și identificarea în orice moment a acestora, precum și a situațiilor care duc la excluderea din procedura de atribuire a ofertanților.

Registrele puse la dispoziția auditului sunt gestionate manual (în Excel), fiind întocmite separat pentru arendă/concesiune, nefiind completate cu toate datele aferente procedurilor la care se referă și nu conțin informații pentru identificarea situațiilor care duc la excluderea ofertanților din procedurile ulterioare organizate de ADS. Nu a fost pus la dispoziția auditului un registru care să conțină anunțurile de concesiune publicate din inițiativa ADS.

e) ADS nu a actualizat clasele de calitate pentru toată suprafața de teren aflată în administrare și aflată sub contracte de exploatare eficientă și nu a efectuat demersuri pentru încheierea unui protocol/schimb de informații cu MADR/DAJ/OSPA pentru actualizarea acestora.

La nivelul ADS redevențele sunt calculate în funcție de clasele de calitate a terenurilor agricole, fără ca acestea să fie actualizate pentru toate suprafețele aflate sub contracte de exploatare eficientă, atât ca urmare a investițiilor și măsurilor de îmbunătățire a solului impuse și realizate de concesionarii suprafețelor de teren, cât și prin realizarea de studii de specialitate în acest sens. Deși au fost efectuate anumite demersuri, acestea nu au avut ca rezultat realizarea studiilor necesare în vederea actualizării claselor de calitate a tuturor suprafețelor de teren aflate în administrarea ADS (și sub contracte de concesiune), în perioada auditată fiind realizate studii pedologice și de bonitate doar pe suprafața de 2.794,24 ha pe raza județelor Teleorman și Olt.

Conform informațiilor transmise, în cursul anului 2019, MADR a solicitat ADS să transmită lista terenurilor aflate în administrare către toate Oficiile de Studii Pedologice și Agrochimice Județene, în vederea identificării soluțiilor de introducere a terenurilor aflate în administrarea ADS pe lista de lucrări pentru care vor fi elaborate studii pedologice și agrochimice în cadrul *Sistemului național de monitorizare sol-teren pentru agricultură*, fiind comunicată de către Serviciul Fond funciar întreaga suprafață aflată în administrarea ADS. În cursul anului 2023, ADS a solicitat alocarea sumelor pentru

⁵³ În timpul acțiunii de audit, la solicitarea referitoare la aceste aspecte, ADS a comunicat că, având în vedere că persoanele care au asigurat conducerea și coordonarea activității reprezentanțelor teritoriale nu mai activează în cadrul entității, ADS a luat măsura reconstituirii acestor situații, solicitându-se acestora, în timpul acțiunii de audit, raportarea acțiunilor întreprinse pentru atingerea obiectivelor din planurile de control întocmite în perioada 01.01.2021-30.06.2023

⁵⁴ Un software ERP (Enterprise Resource Planning) este definit ca fiind o platformă informatică unică, utilă pentru monitorizarea, controlul și managementul integrat al tuturor activităților, proceselor și operațiunilor derulate

demararea procedurilor de achiziție publică în vederea contractării serviciilor necesare efectuării studiilor pedologice și de bonitare pentru stabilirea claselor de calitate ale solului atât pentru suprafața de 122.184,9 ha, cât și punctual alocarea sumelor necesare pentru realizarea studiilor pedologice pentru județele Brăila și Ialomița.

Nu au fost realizate demersuri privind încheierea unui protocol sau schimb de informații formalizat privind utilizarea datelor obținute în urma efectuării studiilor pedologice și de bonitate a terenurilor agricole, ca urmare a implementării de către MADR, organul ierarhic superior, a Programului de monitorizare sol-teren în agricultură la nivel național, prin DAJ și OSPA, în cadrul *Sistemului național de monitorizare sol-teren pentru agricultură*. Veniturile încasate din contractele de concesiune pentru exploatarea acestor terenuri nu reflectă nivelul real, ținând cont că redevența datorată este calculată în funcție de clasa de calitate a suprafețelor concesionate.

f) Protocolul privind schimbul de informații dintre ADS și ANAF nu este în totalitate funcțional, nefiind monitorizat modul de respectare a prevederilor acestuia.

Protocolul nr. 5.000/09.10.2014, încheiat între ADS și ANAF nu prevede termene clare privind schimbul de informații, modalitatea concretă de transmitere a acestora, nefiind menționate nici structurile din cadrul celor două instituții cu atribuții privind derularea acestuia. Nu prevede informarea ADS cu privire la modul în care s-au achitat accesoriile aferente pentru plata cu întârziere a sumelor datorate. Deși obligația depunerii declarației pentru redevența datorată este prevăzută în contractele încheiate de ADS, nu se solicită concesionarilor dovada îndeplinirii acestei obligații. În timpul auditului, din analiza contractelor incluse în eșantion a reieșit că în unele cazuri s-au achitat cu întârziere redevențele aferente față de termenul scadent, nefiind depuse la organul fiscal competent declarațiile privind redevența datorată. În timpul auditului, ADS a solicitat concesionarilor dovada depunerii declarațiilor privind redevența datorată conform contractelor incluse în eșantion, acestea nefiind transmise de toate societățile.

ADS consideră că, potrivit OUG nr. 64/2012, ANAF este competentă să administreze redevențele rezultate din contractele de concesiune, arendă și din alte contracte de exploatare eficientă a terenurilor cu destinație agricolă încheiate de Agenția Domeniilor Statului, respectiv să calculeze dobânzi și penalități de întârziere potrivit dispozițiilor Codului de procedură fiscală, începând cu ziua imediat următoare împlinirii termenului prevăzut de plată, respectiv data de 25 a lunii următoare încheierii trimestrului pentru care se datorează.

Precizăm că, în lipsa unei comunicări eficiente, atât a situațiilor în care nu s-au depus aceste declarații cât și a celor în care s-au achitat cu întârziere sumele datorate, există riscul ca accesoriile datorate pentru plata cu întârziere a sumelor să nu poată fi calculate și recuperate.

Recomandări:

1. Evaluarea eficacității controalelor interne instituite la nivelul ADS și implementarea măsurilor necesare pentru remedierea deficiențelor identificate în funcționarea controalelor cheie și gestionarea riscurilor aferente procesului de administrare a patrimoniului public și privat al statului.

Implementarea tuturor procedurilor operaționale necesare realizării obiectivelor, actualizarea celor existente și monitorizarea aplicării acestora.

Elaborarea, aprobarea și implementarea unei proceduri de sistem privind activitatea de identificare a situațiilor de exploatare abuzivă a suprafețelor de teren aflate în administrarea ADS, care să conțină prevederi clare privind etapele de parcurs, stabilirea documentelor justificative care vor sta la baza determinării perioadei consemnată în procesele verbale de constatare, modalitatea de identificare a persoanelor fizice/juridice, de comunicare a proceselor verbale și a debitelor stabilite în sarcina acestora.

2. Optimizarea activității desfășurate la nivelul reprezentanțelor teritoriale, inclusiv prin analiza gradului de încărcare a acestora în raport cu suprafața aflată în administrarea ADS la nivelul fiecărui județ, complexitatea activității de verificare (faptică și scriptică), dispersarea teritorială a suprafețelor agricole, după caz.

3. Disponerea măsurilor necesare în vederea implementării sistemului informatic integrat achiziționat și asigurării funcționalității acestuia, astfel încât toate informațiile, datele economice, tehnice și juridice, care privesc activitatea ADS să fie furnizate cu exactitate, în mod util și eficient.

4. Gestionarea corespunzătoare a scrisorilor de intenție, ofertelor, anunțurilor de concesiune din inițiativa ADS pentru identificarea și urmărirea eficientă a acestora, inclusiv în ceea ce privește identificarea situațiilor care duc la excluderea din procedura de atribuire a unui ofertant.

5. Efectuarea demersurilor către MADR, în calitate sa de ordonator principal de credite în vederea încheierii unui protocol sau formalizării schimbului de informații privind stabilirea/actualizarea claselor de calitate a suprafețelor de teren agricol administrate de ADS.

6. Revizuirea Protocolului încheiat de ADS cu ANAF în ceea ce privește monitorizarea respectării de către concesionari a îndeplinirii obligației privind depunerea trimestrială a declarației privind redevența datorată conform contractului de concesiune, a plății acesteia în termenul prevăzut conform OUG nr. 64/2012 (25 a lunii următoare finalizării trimestrului), precum și a modului în care se urmăresc și recuperează accesoriile aferente pentru plata cu întârziere a sumelor datorate, astfel încât să se elimine riscul ca accesoriile datorate pentru plata cu întârziere a sumelor să nu poată fi calculate și recuperate.

7. PUNCTUL DE VEDERE AL ENTITĂȚII CU PRIVIRE LA CONSTATĂRILE AUDITULUI

După finalizarea misiunii, prin adresa nr. **1541/08.01.2024**, au fost transmise ADS proiectul Raportului de audit de conformitate și proiectul Scrisorii către management în vederea remedierii aspectelor consemnate.

Conducerea ADS nu a formulat puncte de vedere divergente față de aspectele consemnate în proiectul de raport de audit și a transmis Curții de Conturi „Planul de măsuri pentru implementarea recomandărilor” nr. 146/29.01.2024.

La data de **29.01.2024** a avut loc ședința de conciliere în cadrul căreia au fost analizate concluziile rezultate în urma acțiunii de audit de conformitate cu reprezentanții conducerii entității auditate, fiind întocmită Minuta ședinței de conciliere înregistrată sub nr. **145/29.01.2024**.

În urma ședinței de conciliere, nu au rezultat puncte de vedere divergente față de conținutul proiectului raportului de audit de conformitate și nu au fost formulate obiecțiuni.

8. RESPONSABILITĂȚILE CURȚII DE CONTURI ȘI ALE CONDUCERII ENTITĂȚII AUDITATE

Responsabilitatea echipei de audit este de a efectua auditul în conformitate cu Standardele Internaționale privind Instituțiile Supreme de Audit (ISSAI).

Aceste standarde impun respectarea de către auditorii publici externi a cerințelor de natură etică și profesională.

Ca parte a unui audit care se bazează pe ISSAI, ne-am exercitat raționamentul profesional și ne-am menținut scepticismul profesional pe tot parcursul auditului.

Conducerea entității auditate este responsabilă pentru:

- desfășurarea activităților și operațiunilor sale în conformitate cu legile și reglementările aplicabile;
- instituirea acelor controale interne considerate a fi necesare pentru a permite aplicarea regulilor, reglementărilor și liniilor directoare aferente care guvernează entitatea;
- punerea la dispoziția auditorilor publici externi a tuturor informațiilor necesare desfășurării auditului.

CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

APROBAT prin Hotărârea Plenului Curții de Conturi nr. 129/15.02.2024

SCRISOARE CĂTRE CONDUCEREA AGENȚIEI DOMENIILOR STATULUI
Stimate Doamne Director General Florin NICOLAE,

Introducere

Curtea de Conturi a României a desfășurat misiunea de audit de conformitate cu tema „Controlul situației, evoluției și modului de administrare a patrimoniului public și privat al statului, precum și legalitatea realizării veniturilor și a efectuării cheltuielilor” în perioada 01.01.2021-30.06.2023” la Agenția Domeniilor Statului.

În cadrul ședinței de deschidere din data de 09.10.2023 au fost discutate aspecte cuprinse în Scrisoarea de misiune nr. 59954/04.09.2023, a fost prezentată echipa de audit și s-au stabilit elementele necesare realizării acțiunii.

Obiectivul auditului a fost de a obține o asigurare limitată că modul de administrare a patrimoniului public și privat al statului, precum și legalitatea realizării veniturilor și a efectuării cheltuielilor la Agenția Domeniilor Statului, în perioada 01.01.2021 - 30.06.2023, sunt în conformitate cu legislația, normele și reglementările relevante aplicabile domeniului, care au fost în vigoare pe parcursul exercițiilor financiare auditate.

La finalizarea etapei de planificare v-am prezentat o scrisoare (nr. 1.725/09.11.2023) prin care v-am comunicat riscurile identificate, răspunsul echipei de audit la acestea, vulnerabilitățile sistemului de control intern de la nivelul entității, precum și unele sugestii pe care echipa de audit le-a formulat cu scopul reducerii riscurilor identificate și îmbunătățirii sistemului de control intern. De asemenea au fost formulate de către echipa de audit propuneri de soluții în scopul remedierii aspectelor identificate în etapa de planificare.

Procesul de emitere a Raportului de audit a respectat prevederile ISSAI 4000 Standardul Internațional de Audit de conformitate și dispozițiile Regulamentului privind activitatea de audit public extern (RAAPE) aprobat prin H.P. nr. 629/20.12.2022.

În urma auditului au rezultat următoarele:

1. CONSTATĂRI CARE AU STAT LA BAZA CONCLUZIEI AUDITULUI

1.1. Efectuarea necorespunzătoare a inventarierii patrimoniului public și privat al statului din administrarea ADS, la data de 31.12.2022. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.1 din raportul de audit.

Recomandări:

Efectuarea inventarierii tuturor elementelor patrimoniale conform prevederilor legale, inclusiv în ceea ce privește inventarierea terenurilor și a clădirilor pe baza documentelor care atestă dreptul de proprietate ADS și a dosarului tehnic al acestora (titlu de proprietate, extrase de carte funciară și planuri cadastrale actualizate) precum și reconcilierea evidenței tehnico-operative cu evidența contabilă în vederea înregistrării corecte a modificărilor survenite în patrimoniul ADS.

Revizuirea normelor/procedurilor interne care să asigure efectuarea de punctaje periodice între structurile cu atribuții, în ceea ce privește operațiunile de evidență tehnico-operativă și evidență financiar - contabilă, persoanele responsabile cu evidența și circuitul protocoalelor de predare-preluare a terenurilor între aceste compartimente și termenele limită de transmitere a acestora.

Termen de implementare: 31.12.2024

1.2. La nivelul ADS nu s-a realizat reconcilierea datelor raportate de către structurile de specialitate din cadrul instituției privind suprafețele de teren contractate și nu s-a clarificat suprafața de teren liberă de contract. O parte importantă din suprafața aflată în administrare nu a fost exploatată prin concesiune sau arendare, situația juridică fiind incertă și/sau suprafețele fiind neatractive pentru concesiionari. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.2 din raportul de audit.

Recomandare:

Clarificarea și regularizarea diferențelor constatate între cele două evidențe tehnico-operative, analiza și clarificarea situației juridice a suprafeței libere de contract în vederea adoptării măsurilor necesare pentru exploatarea acestora prin contracte de concesiune.

Termen de implementare: 31.12.2024

1.3. Inventarierea și gestionarea necorespunzătoare a circumscripțiilor sanitare veterinare.

Listele de inventar întocmite de entitate nu conțin referiri la starea reală/faptică a acestor imobile, respectiv gradul de degradare/depreciere, conform mențiunilor făcute de către comisiile locale de inventariere în anexele la Procesul Verbal de Inventariere nr. 1448/29.12.2022. În cursul acțiunii de audit, ADS a procedat la verificarea stării fizice a acestor imobile, iar din analiza datelor prezentate în *Situația privind starea Circumscripțiilor Sanitar-Veterinare la data de 20.11.2023*, a rezultat că dintr-un număr total de 819 CSV-uri, 619 CSV-uri sunt necontractate, din care 380 de CSV-uri sunt degradate, iar în cadrul acestora un număr de 122 de CSV-uri sunt degradate într-un procent semnificativ (de peste 50%). Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.3 din raportul de audit.

Recomandare:

Efectuarea inventarierii factice a tuturor circumscripțiilor sanitare veterinare din patrimoniul administrat de ADS în vederea stabilirii situației reale a acestora, identificarea tipului de activitate care se desfășoară în cadrul acestora, în scopul prevenirii derulării altor activități decât cele permise de cadrul legal, precum și întreprinderea tuturor demersurilor în vederea conservării acestor imobile, vânzării sau după caz, a concesiunii.

Termen de implementare: 31.12.2024

1.4. ADS nu a respectat obligația ca în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a Legii nr. 268/2001, să inventarieze terenurile cu destinație agricolă, deținute în administrare de unitățile de învățământ agricol, să înscrie dreptul de proprietate al statului în cartea funciară, să încheie protocoale de preluare și să le concesioneze unităților de învățământ. S-a constatat că suprafețe de teren care fac parte din proprietatea publică a statului au fost trecute în proprietatea publică sau privată a unui UAT și ulterior, au fost înstrăinate pentru construirea unor cartiere de locuințe, cu nerespectarea prevederilor legale privind trecerea terenurilor din proprietatea publică a statului, aceasta fiind efectuată de autorități care nu au competențe în acest sens. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.4 din raportul de audit.

Recomandări:

Continuarea demersurilor necesare pentru finalizarea acțiunii de întocmire a protocoalelor de preluare a terenurilor exploatate de unitățile de învățământ agricol și silvic și încheierea contractelor de concesiune, în conformitate cu prevederile legale.

Identificarea situațiilor în care suprafețe de teren care fac parte din proprietatea publică a statului au fost trecute în proprietatea publică sau privată a UAT-urilor cu încălcarea prevederilor legale, analiza și promovarea unor acțiuni în justiție pentru anularea acestora, după caz.

Termen de implementare: 31.12.2024

1.5. Activitățile de identificare a suprafețelor de teren, aflate în administrarea Agenției, care au fost exploatate fără un titlu valabil și de recuperare a redevențelor stabilite, au fost deficitare. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.5 din raportul de audit.

Recomandări:

Disponerea măsurilor necesare în vederea verificării suprafețelor identificate în perioada 2021-2023, ca fiind exploatate fără un contract cu ADS, identificarea situațiilor în care nu s-a eliberat suprafața, calcularea/actualizarea sumelor cu titlu de ocupare abuzivă, precum și pentru eliberarea suprafețelor astfel ocupate.

Efectuarea tuturor demersurilor necesare în vederea recuperării creanțelor cuvenite bugetului de stat, inclusiv a obligațiilor accesorii, ca urmare a exploatării, fără contract legal încheiat, a suprafețelor aflate în patrimoniul public sau privat al statului, de către persoanele identificate în perioada 2021-2023.

Termen de implementare: 31.12.2024

1.6. La nivelul ADS nu a fost finalizată acțiunea de identificare, delimitare, măsurare și înregistrare în cartea funciară a terenurilor proprietate publică și privată a statului, iar în perioada 2011- prezent s-a întabulat doar 38% din suprafața rămasă în administrare, nefiind realizat cadastrul suprafețelor la nivel național. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.6 din raportul de audit.

Recomandare:

Continuarea demersurilor necesare, inclusiv prin colaborare cu MADR și cu celelalte instituții publice cu atribuții în domeniu (ANCPI, Ministerul Finanțelor ș.a.), în vederea finalizării acțiunii de identificare, delimitare, măsurare și înregistrare în cartea funciară a terenurilor proprietate publică și privată a statului administrate de ADS.

Termen de implementare: 31.12.2024

1.7. Monitorizarea necorepunzătoare a îndeplinirii de către concesionari a unor obligații contractuale, constând în depunerea planurilor investiționale, constituirea garanțiilor pentru realizarea investițiilor, asigurarea culturilor în favoarea ADS, notificarea privind structura culturilor și a nivelului producției estimate, precum și neverificarea faptică a realizării investițiilor. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.7 din raportul de audit.

Recomandări:

Revizuirea și completarea Procedurii operaționale privind activitatea de urmărire a contractelor de concesiune cu prevederi clare privind modul de verificare a realizării investițiilor sub aspectul reconcilierii acestora cu datele și informațiile prevăzute în planurile de investiții și în graficele de realizare aferente.

Îmbunătățirea activității desfășurată de reprezentanții teritoriali în ceea ce privește verificarea faptică a respectării de către concesionari a clauzelor contractuale, inclusiv cele referitoare la efectuarea investițiilor asumate.

Termen de implementare: 28.06.2024

1.8. Veniturile obținute din activitatea de concesiune a terenurilor cu destinație agricolă aflate în administrarea Agenției nu au fost majorate, cauza fiind neintroducerea în contractele încheiate a unor clauze care să permită actualizarea redevenței sau neinițierea de proceduri de concesiune a suprafețelor aflate sub contracte cu clauza „până la concesiune”. Sunt în vigoare tipuri de contracte (asociere în participațiune și locațiune) care nu se mai regăsesc printre modalitățile de exploatare a suprafețelor aflate în administrarea ADS. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.8 din raportul de audit.

Recomandare:

Disponerea măsurilor necesare pentru analizarea contractelor de exploatare cu clauză „până la concesiune” în vederea inițierii procedurilor de concesiune a suprafețelor care fac obiectul acestor contracte, a actualizării clauzelor contractuale în corelație cu prevederile aplicabile, după caz.

Termen de implementare: 28.06.2024

1.9. Menținerea în vigoare a contractului de locațiune nr. 7/15.06.2007, deși concesionarul nu mai îndeplinea calitatea de deținător de active încă din anul 2013. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.9 din raportul de audit.

Recomandări:

Conducerea ADS va dispune constituirea unei comisii care să analizeze contractele atribuite deținătorilor de active, în vederea verificării îndeplinirii condițiilor prevăzute de reglementările legale incidente, a situațiilor care privesc exploatarea terenurilor fără titlu valabil, identificarea și aplicarea măsurilor care se impun, după caz.

Completarea procedurii de sistem PS 09 BCRT și a reprezentanțelor teritoriale ale ADS cu prevederi privind verificarea existenței activului în baza căruia s-au încheiat contractele prin atribuire directă și confirmarea deținerii acestuia de către partenerul contractual, pe toată perioada derulării contractului.

Termen de implementare: 31.12.2024

1.10. Pentru contractul de concesiune nr. 18/2021 atribuit unei persoane fizice în cadrul programului de susținere a tinerilor fermieri, concesionarul nu a justificat, iar comisia constituită la nivelul ADS nu a verificat, îndeplinirea în termen de un an a condițiilor cumulative ale acestui program referitoare la înființarea unei ferme și instalarea concesionarului ca șef al exploatației. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.10 din raportul de audit.

Recomandare:

Conducerea ADS va dispune efectuarea unei acțiuni de către auditul intern prin care să se analizeze contractele atribuite până la data de 30.06.2023 în cadrul programului de sprijinire a tinerilor fermieri,

în vederea verificării îndeplinirii condițiilor cumulative la termenele prevăzute de reglementările legale incidente, identificarea și aplicarea măsurilor care se impun, după caz.

Termen de implementare: 31.12.2024

1.11. ADS a adjudecat suprafața de teren cu destinație agricolă de 1.805,2 ha, fără respectarea prevederilor procedurii de concesiune prin licitație publică cu strigare, aprobată cu modificările ulterioare prin Hotărârea Comitetul de Privatizare, Concesionare și Arendare nr. 2/11.02.2020. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.11 din raportul de audit.

Recomandări:

Directorul ADS, în calitate de președinte al CPCA, va asigura includerea pe ordinea de zi a următoarei ședințe a CPCA, a aspectelor reținute de audit în vederea luării măsurilor care se impun.

Conducerea ADS va dispune măsurile necesare în vederea constituirii unei comisii pentru analizarea aspectelor reținute de audit, a celor din Notele de control nr. 30.030/14.02.2023 și respectiv, nr. 209.274/27.04.2023, identificarea și analizarea tuturor actelor administrative emise în baza notelor menționate, în vederea formulării și aplicării măsurilor necesare pentru asigurarea respectării prevederilor legale incidente, a prevederilor procedurii de concesionare prin metoda licitației publice cu strigare aprobată de CPCA, inclusiv a considerentelor prevăzute la art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, după caz. Totodată, ținând cont de aspectele din adresa nr. 30.098/02.05.2023, semnată de conducerea ADS, în situația în care, urmare analizei efectuate, se constată existența unor indicii că aspectele au legătură cu încălcarea legii penale, conducerea ADS va sesiza instituțiile/organele competente, după caz.

Termen de implementare: 31.03.2024

1.12. Plata sumei de 914.338,50 lei, reprezentând despăgubiri stabilite în sarcina ADS prin hotărâri judecătorești definitive, fără ca entitatea sa efectueze o analiză a cauzelor și împrejurărilor care au generat plata acestora, inclusiv în ceea ce privește aspectele reținute de instanțele de judecată în motivarea hotărârilor dispuse. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.12 din raportul de audit.

Recomandare:

Constituirea unei comisii care să analizeze cauzele și împrejurările care au determinat stabilirea, de către instanțele judecătorești, a sumelor reprezentând despăgubiri, în sarcina instituției și identificarea persoanelor răspunzătoare pentru plata acestor sume, după caz. Totodată, se vor avea în vedere calcularea și recuperarea accesoriilor aferente (dobânzi și penalități de întârziere), conform prevederilor art. 73¹ din Legea nr. 500/2002 (republicată) privind finanțele publice. Până la clarificarea situației, ADS va înregistra sumele plătite cu titlul de despăgubiri în contul contabil corespunzător, respectiv contul 473 „Decontări din operații în curs de clarificare”.

Termen de implementare: 28.06.2024

1.13. ADS deține scriptic în administrare o suprafață de 10.362,54 de ha pentru care au fost eliberate titluri de proprietate fără încheierea unui protocol de predare-preluare și în consecință, situația patrimonială nu reflectă realitatea. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 5.13 din raportul de audit.

Recomandări:

Efectuarea unei analize asupra tuturor terenurilor pentru care au fost acordate titluri de proprietate (cu sau fără protocol de predare preluare) în vederea determinării realității patrimoniale ale entității, a tuturor imobilelor-terenuri rămase în proprietatea statului și în administrarea ADS, precum și corectarea erorilor astfel determinate.

Identificarea tuturor situațiilor în care se constată emiterea de titluri de proprietate pe terenurile statului în administrarea ADS acolo unde comisiile locale de fond funciar înregistrează rezerve de teren la dispoziția acestora, analiza lor și, după caz, operarea în evidențele tehnico-operative și contabile a imobilelor-terenuri luate în compensare, din rezerva comunelor (ca act reparatoriu la diminuarea suprafețelor statului) respectiv a suprafețelor de teren pentru care au fost emise titluri de proprietate fără protocol cu ADS, în vederea reîntregirii patrimoniului statului.

Termen de implementare: 31.12.2024

2. ALTE ASPECTE/BUNĂ GUVERNANȚĂ

Sistemul de control intern managerial conceput și implementat la nivelul ADS a prezentat unele slăbiciuni în proiectare și funcționare. S-au constatat unele aspecte care, deși nu au contribuit la modificarea concluziei de audit, se recomandă să fie avute în vedere pentru a fi remediate:

2.1. Nu a fost elaborată și implementată o procedură de sistem pentru activitatea de identificare a situațiilor de exploatare abuzivă a suprafețelor de teren aflate în administrarea ADS. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 6.a din raportul de audit.

Recomandare:

Evaluarea eficacității controalelor interne instituite la nivelul ADS și implementarea măsurilor necesare pentru remedierea deficiențelor identificate în funcționarea controalelor cheie și gestionarea riscurilor aferente procesului de administrare a patrimoniului public și privat al statului.

Implementarea tuturor procedurilor operaționale necesare realizării obiectivelor, actualizarea celor existente și monitorizarea aplicării acestora.

Elaborarea, aprobarea și implementarea unei proceduri de sistem privind activitatea de identificare a situațiilor de exploatare abuzivă a suprafețelor de teren aflate în administrarea ADS, care să conțină prevederi clare privind etapele de parcurs, stabilirea documentelor justificative care vor sta la baza determinării perioadei consemnată în procesele verbale de constatare, modalitatea de identificare a persoanelor fizice/juridice, de comunicare a proceselor verbale și a debitelor stabilite în sarcina acestora.

Termen de implementare: 31.12.2024

2.2. Coordonarea necorespunzătoare, neoptimizarea activității desfășurată la nivelul reprezentanțelor teritoriale, precum și neanalizarea gradului de încărcare a acestora în raport cu suprafața rămasă în administrarea ADS la nivelul fiecărui județ. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 6.b din raportul de audit.

Recomandare:

Optimizarea activității desfășurate la nivelul reprezentanțelor teritoriale, inclusiv prin analizarea gradului de încărcare a acestora în raport cu suprafața aflată în administrarea ADS la nivelul fiecărui județ, complexitatea activității de verificare (faptică și scriptică) și dispersarea teritorială a suprafețelor agricole, după caz.

Termen de implementare: 31.12.2024

2.3. Datele aferente suprafețelor de teren din administrarea ADS, precum și a celor aflate sub contracte pentru exploatarea eficientă, nu au fost gestionate printr-un sistem informatic integrat, iar implementarea programului de gestionare a suprafețelor de teren aflate în administrare, achiziționat în anul 2021, nu a fost finalizată. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 6.c din raportul de audit.

Recomandare:

Disponerea măsurilor necesare în vederea implementării sistemului informatic integrat achiziționat și asigurării funcționalității acestuia, astfel încât toate informațiile, datele economice, tehnice și juridice, care privesc activitatea ADS să fie furnizate cu exactitate, în mod util și eficient.

Termen de implementare: 31.12.2024

2.4. Solicitățile de concesionare/arendare, scrisorile de intenție/ofertele depuse de persoanele interesate de exploatarea eficientă a suprafețelor de teren aflate în administrarea entității, precum și anunțurile de concesionare publicate din inițiativa ADS, nu sunt gestionate prin intermediul unui registru unic (fizic sau electronic), care să permită urmărirea și identificarea în orice moment a acestora, precum și a situațiilor care duc la excluderea din procedura de atribuire a ofertanților. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 6.d din raportul de audit.

Recomandare:

Gestionarea corespunzătoare a scrisorilor de intenție, ofertelor, anunțurilor de concesionare din inițiativa ADS pentru identificarea și urmărirea eficientă a acestora, inclusiv în ceea ce privește identificarea situațiilor care duc la excluderea din procedura de atribuire a unui ofertant.

Termen de implementare: 31.12.2024

2.5. ADS nu a actualizat clasele de calitate pentru toată suprafața de teren aflată în administrare și aflată sub contracte de exploatare eficientă și nu a efectuat demersuri pentru încheierea unui protocol/schimb de informații cu MADR/DAJ/OSPA pentru actualizarea acestora. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 6.e din raportul de audit.

Recomandare:

Efectuarea demersurilor către MADR, în calitatea sa de ordonator principal de credite în vederea încheierii unui protocol sau formalizării schimbului de informații privind stabilirea/actualizarea claselor de calitate a suprafețelor de teren agricol administrate de ADS.

Termen de implementare: 31.12.2024

2.6. Protocolul privind schimbul de informații dintre ADS și ANAF nu este în totalitate funcțional, nefiind monitorizat modul de respectare a prevederilor acestuia. Aspectul este prezentat detaliat la pct. 6.f din raport.

Recomandare:

Revizuirea Protocolului încheiat de ADS cu ANAF în ceea ce privește monitorizarea respectării de către concesionari a îndeplinirii obligației privind depunerea trimestrială a declarației privind redevența datorată conform contractului de concesiune, a plății acesteia în termenul prevăzut conform OUG nr. 64/2012 (25 a lunii următoare finalizării trimestrului), precum și a modului în care se urmăresc și recuperează accesoriile aferente pentru plata cu întârziere a sumelor datorate, astfel încât să se elimine riscul ca accesoriile datorate pentru plata cu întârziere a sumelor să nu poată fi calculate și recuperate.

Termen de implementare: 28.06.2024

Vă asigurăm de sprijinul nostru dacă aveți nevoie de clarificări cu privire la implementarea recomandărilor.

CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

APROBAT prin Hotărârea Plenului Curții de Conturi nr. 129/15.02.2024