



MINISTERUL JUSTIȚIEI

romania2019.eu

Nr. 17/106863/840/P/2018/ 04.03.2019

APROBAT,  
Prof. univ. dr. [REDACTED]  
Ministrul Justiției

## RAPORT DE CONTROL

### CONTROLUL PROFESIONAL EFECTUAT LA ADMINISTRAȚIA NAȚIONALĂ A PENITENCIARELOR - SERVICIUL AUDIT PUBLIC INTERN

#### I. OBIECTUL VERIFICĂRILOR

În baza Ordinului Ministrului Justiției (O.M.J.) nr. 106863/840/P/2019 din 17.01.2019, inspectorii [REDACTED] din cadrul Corpului de Control al Ministrului (C.C.M.) au efectuat, începând cu data de 21 ianuarie 2019, un control profesional la Administrația Națională a Penitenciarelor (A.N.P.) - Serviciul Audit Public Intern (S.A.P.I.).

Acțiunea de control s-a desfășurat în conformitate cu dispozițiile art. 12, 13 și 21 din H.G. nr. 652/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției (M.J.), cu modificările și completările ulterioare, ale art. 75 și art. 76 lit. b), c), m) și r) din Regulamentul de organizare și funcționare a Ministerului Justiției, aprobat prin O.M.J. nr. 120/C/2011, cu modificările și completările ulterioare.

Controlul profesional a fost realizat urmare sesizărilor înregistrate la Ministerul Justiției cu nr. 106863/840/P/2018 și nr. 110947/32/P/2019.

Acțiunea de control a vizat următoarele obiective:

I. Identificarea, analizarea, formularea și gestionarea, respectiv monitorizarea recomandărilor formulate prin rapoartele de audit, întocmite în urma misiunilor de audit

CONFORM CU ORIGINALUL



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

efectuate la toate unitățile penitenciare, în perioada 2016-2019, care au avut ca obiective:

- derularea contractelor de prestări servicii dentare pentru deținuți;
- efectuarea intervențiilor la clădirile aflate în administrarea unităților penitenciare, clasificate ca monumente istorice sau care se află în zona de protecție a acestora.

II. Modalitatea de abordare a iregularităților constatate în timpul misiunilor de audit care au avut printre obiective cele menționate la pct. I;

III. Orice alte situații ce pot apărea din verificările efectuate pe durata controlului cu privire la încălcări ale dispozițiilor legale.

### II. VERIFICĂRI EFECTUATE

Inspectorii desemnați prin O.M.J. nr. 106863/840/P/2019 din 17.01.2019 au realizat:

1. Efectuarea de verificări cu privire la derularea misiunilor de audit public intern la următoarele unități penitenciare:

- Penitenciarul Bistrița;
- Penitenciarul Gherla;
- Penitenciarul Târgu Mureș;
- Penitenciarul Drobeta Turnu Severin.

2. Solicitarea Normelor metodologice specifice privind exercitarea activității de audit public intern din cadrul sistemului administrației penitenciare și a Procedurii P/SAPI-02 - Derularea misiunii de audit public intern de asigurare - regularitate/conformitate, precum și a fișelor de post ale șefului S.A.P.I. și ale auditorilor interni;

3. Solicitarea documentației specifice derulării misiunilor de audit public intern de la Serviciul Audit Public Intern, a planurilor anuale de audit și a planurilor multianuale de audit;

4. Solicitarea de informații/documente de la celelalte structuri din cadrul A.N.P. în vederea clarificării tuturor aspectelor ce decurg din obiectivele controlului;

5. Solicitarea unor puncte de vedere și declarații de la personalul A.N.P. - S.A.P.I.;

6. Solicitarea de informații de la personalul unităților auditate;

7. Modul de exercitare a atribuțiilor de serviciu de către șeful structurii de audit din cadrul A.N.P. - S.A.P.I. și de către auditori publici interni în timpul derulării misiunilor de audit public intern mai sus menționate, în raport de dispozițiile legale în materie și de atribuțiile stabilite prin fișele de post.

Corpul de Control al Ministerului

CONFORM CU ORIGINALUL



# MINISTERUL JUSTIȚIEI

## III. CONSTATĂRI

1. Domeniile auditabile, obiectivele generale ale misiunilor de audit public intern și perioada auditată, potrivit planurilor anuale de audit:

Nr. crt.	Unitatea penitenciară	Domeniul auditabil	Obiectivele generale ale misiunilor de audit public intern	Perioada supusă auditării	Observații
1.	Centrul de detenție Târgu Mureș (în prezent Penitenciarul Târgu Mureș)	1. Economico-administrativ 2. Informații clasificate 3. Asistență medicală acordată deținuților	1. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor privind modul de utilizare a fondurilor publice alocate penitenciarului pentru achiziția de produse/servicii/lucrări; 2. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul gestionării informațiilor clasificate; 3. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul asistenței medicale acordată deținuților	01.01-31.12.2015	La data de 18.03.2016 Planul de audit public intern pentru anul 2016 a fost modificat, fiind înregistrat sub nr. 26997/SAPI/18.03.2016. În Planul de audit public intern pentru anul 2016 (inițial), aprobat sub nr. 64841/SAPI/27.11.2015, obiectiv general nr. 1 era definit astfel: „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul economic-administrativ”
2.	Penitenciarul Bistrița	1. Asistență medicală acordată deținuților 2. Economico-administrativ	1. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul asistenței medicale acordată deținuților; 2. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor	01.01-31.12.2015	La data de 20.05.2016 Planul de audit public intern pentru anul 2016 a fost modificat, fiind înregistrat sub nr. 36633/SAPI/20.05.2016. În Planul de audit public intern pentru anul 2016 (inițial), aprobat sub nr. 64841/SAPI/27.11.2015, obiectiv general nr. 1 era definit astfel: „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul economic-administrativ”

Corpusul aprobat sub nr. 64841/SAPI/27.11.2015  
**CONFORM CU ORIGINALUL**  
 Pagina 3 din 53  
 COPIE-28-02-ver.7



# MINISTERUL JUSTIȚIEI

			În domeniul economico-administrativ		27.11.2015, în domeniul auditabil era inclus și domeniul "Informații clasificate", iar ca obiect general aferent acestui domeniu, la pct. 2 era menționat: „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul gestionării informațiilor clasificate”
3.	Penitenciarul Gherla	1. Informații clasificate 2. Economico-administrativ	1. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul informațiilor clasificate; 2. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul economico-administrativ.	01.01.- 31.12.2015	La data de 20.05.2016 Planul de audit public intern pentru anul 2016 a fost modificat, fiind înregistrat sub nr. 36633/SAPI/20.05.2016. În Planul de audit public intern pentru anul 2016 (inițial), aprobat sub nr. 64841/SAPI/27.11.2015, în domeniul auditabil nu era inclus și domeniul "Informații clasificate". Ulterior modificării, s-a adăugat și obiectivul general aferent acestui domeniu: „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul gestionării informațiilor clasificate”
4.	Penitenciarul Drobeta Turnu Severin	1. Economico-administrativ; 2. Informații clasificate; 3. Asistența medicală acordată deținuților;	1. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul economico-administrativ.	01.01.- 31.12.2017	

Corpus de Control al Ministrului  
CONFORM CU ORIGINALUL  
Pagina 4 din 53



MINISTERUL JUSTIȚIEI

		4. Managementul situațiilor de urgență; 5. Securitatea în muncă	2. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul informațiilor clasificate; 3. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul asistenței medicale acordată deținuților; 4. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul managementului situațiilor de urgență; 5. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul securității în muncă		
--	--	--	---	--	--

2. În urma verificărilor efectuate s-a constatat că au fost auditate activitatea de asistență medicală dentară și, respectiv contractele de prestări servicii de medicină dentară încheiate de anumite unități penitenciare cu medici stomatologi, în cadrul următoarelor misiuni de audit public intern:

- misiunea de audit derulată la Penitenciarul Bistrița în perioada 17.10-18.11.2016;
- misiunea de audit derulată la Penitenciarul Gherla în perioada 24.10-25.11.2016;
- misiunea de audit derulată la Penitenciarul Drobeta Turnu Severin în perioada 03.09-05.10.2018.

2.1. Misiunea de audit derulată la Penitenciarul Bistrița în perioada 17.10-18.11.2016:

În Planul de audit public intern pentru anul 2016 (inițial), aprobat de directorul general al A.N.P. sub nr. 64841/SAPI/27.11.2015, în domeniul auditabil erau incluse „Asistență medicală acordată deținuților” și „Economico-administrativ”, având corespondente obiectivele generale „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul asistenței medicale acordată deținuților” și „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul economico-administrativ”.

CONFIRM CU ORIGINALUL  
Pagina 5 din 53



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

fiind menținute și în planurile de audit modificate în cursul anului 2016, aprobate sub nr. 17135/SAPI/18.01.2016, nr. 26997/SAPI/18.03.2016 și nr. 36633/SAPI/20.05.2016.

Prin Ordinul de serviciu înregistrat cu nr. 56715/SAPI/03.10.2016, emis de șeful S.A.P.I., doamna [REDACTAT], au fost stabilite perioada (01.01-31.12.2015) și activitățile/acțiunile subsumate celor două obiective generale:

„1. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul asistenței medicale acordată deținuților”:

- activitatea de asistență medicală acordată deținuților (urgență, primară și infirmerie, ambulatorie - stomatologică și alte specialități medicale);
- activitatea de monitorizare a respectării normelor de igienă în spațiile penitenciarului și la locurile de muncă.

Auditarea acestui obiectiv general a fost repartizată doamnei [REDACTAT] auditor intern în cadrul S.A.P.I.

„4. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul achizițiilor publice”:

- activitatea privind evaluarea modului de utilizare a fondurilor publice alocate prin bugetul unității penitenciare pentru achizițiile de produse/servicii/lucrări efectuate prin cumpărare directă ținând cont de cele 4 faze ale execuției bugetare a unei cheltuieli;
- derulare procedurilor privind atribuirea contractelor de achiziții publice;
- evaluarea activității privind derularea proiectului finanțat din fonduri europene.

Auditarea primei activități din cadrul acestui obiectiv general a fost stabilită „pe articole bugetare”, repartizate doamnei [REDACTAT], doamnei [REDACTAT] și domnului [REDACTAT], auditori interni în cadrul S.A.P.I.

Pentru doamna [REDACTAT] s-au stabilit articolele bugetare 20.04 „Medicamente și materiale sanitare” și 20.14 „Protecția muncii”, iar pentru doamna [REDACTAT] articolele bugetare 20.01.30 „Alte bunuri și servicii pentru întreținere și funcționare”, 20.05 „Bunuri de natura obiectelor de inventar” și 20.30.30 „Alte cheltuieli cu bunuri și servicii”.

Urmare auditării acestor activități, auditorul intern [REDACTAT] a întocmit F.I.A.P. nr. 4.1.1.1., supervizat de doamna [REDACTAT], șef serviciu S.A.P.I.. Acest document a fost întocmit în raport de obiectivul general „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul achizițiilor publice”, activitatea privind evaluarea modului de utilizare a fondurilor publice alocate prin bugetul unității penitenciare pentru achizițiile de produse/servicii/lucrări efectuate prin cumpărare directă ținând cont de cele 4 faze ale execuției bugetare a unei cheltuieli, acțiunea Serviciu de medicină dentară deținuți.

Din Raportul de audit public intern nr. 65473/SAPI/14.11.2018 rezultă că auditarea serviciilor de medicină dentară s-a realizat pentru perioadele ianuarie 2012-iunie 2014 și aprilie 2015-septembrie 2016. În legătură cu acest aspect, doamna [REDACTAT] a arătat că extinderea perioadei auditate s-a datorat „necesității formulării de recomandări realiste, adecvate, pentru eliminarea acestui fenomen” cu luarea în considerare a „Impactului psihologic asupra managerului entității auditate”.

S-a constatat că în Ordinul de serviciu întocmit de doamna [REDACTAT] nu au fost incluse perioadele ianuarie 2012-iunie 2014 și ianuarie - septembrie 2016, pentru care s-a realizat auditarea acestor activități și nici în Planul de audit public intern. Prin [REDACTAT]

CONFORM CU ORIGINALUL  
Pagina 6 din 6



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

auditorul public [REDACTAT] nu avea mandat de a efectua auditarea, contrar disp. pct. 3.7.1.1.2. din Normele generale și prevederilor pct 3.5.1. din Normele specifice,

S-a constatat că auditorul intern [REDACTAT] a auditat acțiunea Serviciului de medicină dentară deținuți care, potrivit Ordinului de serviciu a fost repartizată auditorului [REDACTAT], întocmind F.I.A.P. nr. 4.1.1.1. în care a consemnat următoarele:

- „deși medicul dentist a încheiat contract de prestări servicii de medicină dentară cu Penitenciarul Bistrița, acesta nu a intrat în relații contractuale cu CASAOPSNAJ, prin Penitenciarul Spital Dej, astfel încât CASAOPSNAJ să deconteze cota parte din contravaloarea serviciilor de medicină dentară (manoperă și materiale), servicii de medicină dentară stabilite în Normele metodologice anuale de aplicare a Contractului-cadru care reglementează condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurare socială de sănătate;

- în perioada Ianuarie 2012 - Iunie 2014, Penitenciarul Bistrița a contractat și plătit în mod eronat servicii de medicină dentară în valoare estimată de 43450 lei din fonduri de la bugetul de stat;

- în perioada aprilie 2015 - septembrie 2016, Penitenciarul Bistrița a contractat și plătit în mod eronat servicii de medicină dentară în valoare estimată de 35471 lei fonduri de la bugetul de stat”.

S-a reținut că suma totală plătită în mod eronat din fonduri de la bugetul de stat este de 78921 lei, fiind încălcate următoarele acte normative:

- Art. 14 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare;

- Ordinul comun MS/CNAS nr. 1723/950/2011;

- Ordinul comun MS/CNAS nr. 423/191/2013;

- Ordinul comun MS/CNAS nr. 619/360/2014;

- Ordinul comun MS/CNAS nr. 388/186/2015.

Consecința menționată în cuprinsul F.I.A.P. nr. 4.1.1.1. a fost „utilizarea eronată a fondurilor de la bugetul statului în alte scopuri decât cele stabilite prin legislație și nerespectarea disp. art. 14 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice”. În Anexa la F.I.A.P. nr. 4.1.1.1. se regăsește modul de calcul a serviciilor de medicină dentară ce puteau fi decontate de CASAOPSNAJ.

În cuprinsul F.I.A.P. nr. 4.1.1.1. nu s-au formulat recomandări și nici nu s-a menționat că urmează a fi întocmit F.C.R.I., deși era obligatoriu potrivit disp. art. 3.8.3.2. din Normele generale și ale pct. 3.6.3. din Normele specifice și ale Procedurii P-11. Analiza problemelor și formularea recomandărilor. Documentul a fost adus la cunoștința reprezentanților entității auditate la data de 10.11.2016.

Totodată, auditorul intern [REDACTAT] a întocmit împreună cu auditorul intern [REDACTAT] la data de 17.11.2016, Formularul de constatare și raportare a iregularităților nr. 1 (F.C.R.I. nr. 1), cea care fusese desemnată prin ordinul de serviciu să auditeze acțiunea 20.30.30 „Alte cheltuieli cu bunuri și servicii” care viza și auditarea Serviciilor de medicină dentară deținuți, având în vedere că unitatea încheiase contracte de prestări servicii cu acest obiect. În F.C.R.I. nr. 1 s-au reluat aspectele prezentate în F.I.A.P. nr. 4.1.1.1., documentul fiind supervizat de doamna [REDACTAT], șef serviciu S.A.P.l.

Documentul F.C.R.I. nr. 1 a fost înregistrat la Serviciul de Cabinet și Registratură Generală din cadrul A.N.P. la data de 18.11.2016, cu depășirea termenului de 30 zile de la încheierea etapei intervenția la fața locului (desfășurată în perioada 31.10.-11.11.2016),

Corpul de Cabinet și Registratură  
Serviciul de Cabinet și Registratură  
Generală al Ministerului Justiției  
CONFIRMARE la 31.10.-11.11.2016  
ORIGINALUL

Pagina din 53



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

contrar pct. 3.4. din Normele generale privind exercitarea activității de audit intern, aprobate prin H.G. nr. 1086/2013 (denumite în continuare *Norme generale*), a pct.3.4.- Metodologia specifică de derulare a misiunilor de audit de regularitate/conformitate și a pct. 3.6.4.-Analiza și raportarea iregularităților din cadrul secțiunii 3.6.-Intervenția la fața locului din Normele metodologice specifice privind exercitarea activității de audit public intern din cadrul sistemului administrației penitenciare nr. 23545/SAPI/25.06.2014 (denumite în continuare *Norme specifice*).

Auditorii publici au analizat tipul și numărul de servicii de medicină dentară realizate de mediul dentist care și-a desfășurat activitatea în Penitenciarul Bistrița în baza contractelor de prestări servicii de medicină dentară derulate în perioada 2010-2016, pachetul de servicii medicale de bază în ambulatoriu de specialitate pentru medicină dentară stabilit în contractele-cadru privind condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate în perioada 2010-2017 și plățile efectuate de Penitenciarul Bistrița pentru serviciile de medicină dentară prestate de medicul stomatolog în perioada ianuarie 2012-septembrie 2016.

În urma analizei, auditorii publici interni au constatat că „deși medicul dentist a încheiat contract de prestări servicii de medicină dentară cu Penitenciarul Bistrița, acesta nu a intrat în relații contractuale cu CASAOPSNAJ, prin Penitenciarul Spital Dej, astfel încât CASAOPSNAJ să deconteze cota parte din contravaloarea serviciilor de medicină dentară (manoperă și materiale), servicii de medicină dentară stabilite în Normele metodologice anuale de aplicare a Contractului-cadru care reglementează condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurare socială de sănătate”.

În urma calculelor efectuate s-a reținut că în perioada ianuarie 2012 - iunie 2014 și în perioada aprilie 2015 - septembrie 2016, Penitenciarul Bistrița a efectuat în mod eronat plăți în sumă estimată de 62489 lei, întrucât acestea trebuiau decontate de CASAOPSNAJ, situație care a avut drept consecință utilizarea eronată a sumelor de la bugetul statului în alte scopuri decât cele stabilite de legislație.

În cuprinsul F.C.R.I. nr. 1 se arată că, potrivit pct. 1.4.7.1. din *Normele generale*, atribuția S.A.P.I. este de a raporta directorului general al A.N.P. și structurii de control abilitate iregularitățile sau posibilele prejudicii constatate, „neavând în competență stabilirea posibilităților infracțiunii”. Totodată, se menționează că: „în F.C.R.I. nr. 1 din 18.11.2016 nu au fost formulate recomandări, deoarece iregularitățile identificate au impact asupra obiectivelor și patrimoniului Penitenciarului Bistrița, în sensul că au fost angajate cheltuieli și implicit efectuate plăți din fondurile acordate de la bugetul de stat, fără să existe bază legală pentru cheltuielile respectivă, fondurile care trebuiau utilizate în alte scopuri, motiv pentru care se impune/impune luarea de măsuri imediate de investigație de către persoanele în drept”.

Neregulile identificate în legătură cu prestarea serviciilor de medicină dentară pentru deținuți au fost incluse, cum am arătat, în F.I.A.P. nr. 4.1.1.1. și F.C.R.I. nr. 1. Penitenciarul Bistrița a luat cunoștință prin semnarea F.I.A.P. de acestea și, ulterior consemnării și în Proiectul raportului de audit, au formulat obiecțiuni.

În cadrul etapei de conciliere, urmare formulării de obiecțiunilor la Proiectul raportului de audit public intern de către Penitenciarul Bistrița, în minuta ședinței de conciliere din data de 19.12.2016, s-a consemnat punctul de vedere al unității, în sensul că în perioada 2011-2016 unitatea a solicitat anual puncte de vedere Direcției Medicale din cadrul A.N.P. privind necesitatea și oportunitatea încheierii unor contracte de prestări servicii cu medici stomatologi, însă nu li s-a comunicat necesitatea includerii în contract a

Corpul de Control al Ministerului  
Pagina 8 din 53

CONFORM CU ORIGINALUL  
COR: 55-28-02-ver.2





## MINISTERUL JUSTIȚIEI

unei clauze având ca obiect asumarea de către medic a obligației de a intra în relații contractuale cu CASAOPSNAJ, prin Penitenciarul Spital Dej. Prin urmare, în Raportul de audit public intern constatările echipei de audit au fost completate cu demersurile efectuate de Penitenciarul Bistrița.

În Raportul de audit public intern nr. 70196/21.12.2016 au fost reluate constatările cuprinse în F.I.A.P. nr. 4.1.1.1. și F.C.R.I. nr. 1, cu completările stabilite prin Minuta ședinței de consiliere, însă nu au fost formulate recomandări, ca atare Planul de acțiune pentru implementarea recomandărilor nr. E/51191/PBBN/05.01.2017 nu cuprinde măsuri de remediere.

Potrivit adresei nr. 65500/SAPI/22.11.2016, S.A.P.I. a înaintat F.C.R.I. nr. 1 din 17.11.2016, Direcției Contencios Elaborare Acte Normative - D.C.E.A.N. din cadrul A.N.P., conform rezoluției directorului general al A.N.P.. În urma analizării F.C.R.I. nr. 1, D.C.E.A.N. a formulat Nota Internă înregistrată cu nr. 65500/DCEAN/20.12.2016 în cuprinsul căreia a arătat că

- „Utilizarea eronată a fondurilor de la bugetul statului ar putea întruni elementele constitutive ale unei infracțiuni, astfel că se impune sesizarea Parchetului de pe lângă Judecătoria Bistrița, aspect de care se va ocupa D.C.E.A.N. în măsura în care sunteți de acord cu această propunere.”

Urmare aprobării notei interne susmenționate de către domnul comisar șef de penitenciare [redacted] - director general al A.N.P., a fost formulată o sesizare penală în rem nr. 65500/DCEAN/21.12.2016, în cuprinsul căreia se arată că:

- „Cu ocazia derulării și încheierii unui contract de prestări servicii de medicină dentară, în perioada ianuarie 2012 - iunie 2014 și în perioada aprilie 2015 - septembrie 2016 s-au utilizat eronat fonduri de la bugetul statului în alte scopuri decât cele stabilite de legislație, ceea ce, printre altele încalcă și prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.”;

- „Prin modul defectuos în care au fost contractate serviciile, partea compensată din contravaloarea serviciilor medicale nu se poate recupera de la CASAOPSNAJ, fiind plătită integral de la bugetul de stat, unitatea înregistrând un prejudiciu în cuantum total de 62489 lei.”;

- „Considerăm că există indicii cu privire la săvârșirea unor infracțiuni de serviciu, dacă nu a unora intenționate, care ar presupune existența unei vinovății sub forma intenției directe sau indirecte, măcar a unora săvârșite din culpă, caz în care vinovăția ar îmbrăca forma ușurinței sau neglijenței (neglijența în serviciu).”

Prin Ordonanța din data de 23.03.2017 emisă de Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Cluj în dosarul nr. 43/P/2017 s-a dispus clasarea cauzei cu privire la săvârșirea infracțiunii de abuz în serviciu prevăzută de art. 297 Cod penal, pentru următoarele motive:

- fapta sesizată nu are caracter penal, fiind incidente disp. art. 16 alin. 1 lit b) Cod procedură penală, potrivit căreia „fapta nu este prevăzută de legea penală ori nu a fost săvârșită cu vinovăția prevăzută de lege”;

- s-a constatat că „în cauză producerea prejudiciului Administrației Naționale a Penitenciarelor nu este rezultatul încălcării dispozițiilor art. 14 alin. 2 din Legea nr. 500/2002, întrucât cheltuielile au fost finanțate din bugetele aprobate și ar putea decurge din încălcarea dispozițiilor ordinelor comune Ministerului Sănătății/CNAS”;

- în continuare, organele de urmărire penală au analizat doar faptele sesizate sau caracter penal sau s-ar circumscrie altor forme de ilicit;

Corpul de probă și ar putea decurge din încălcarea dispozițiilor ordinelor comune Ministerului Sănătății/CNAS;  
CONFIRMĂ ȘEDINȚA ȘI  
ORIGINALUL



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

- s-a mai reținut că „în concret este sesizată o faptă care a produs un prejudiciu Administrației Naționale a Penitenciarelor săvârșită prin îndeplinirea în mod defectuos a atribuțiilor de serviciu cu încălcarea unor dispoziții care nu sunt cuprinse în legi ori ordonanțe, astfel încât faptele sesizate nu au caracter penal iar urmărirea penală nu poate continua fiind incidentă una din cauzele care împiedică punerea în mișcare a acțiunii penale”.

În raport de aspectele reținute în cuprinsul Ordonanței de clasare susmenționate, D.C.E.A.N. a întocmit Nota internă nr. 65500/DCEAN/03.04.2017, prin care a propus necontestarea Ordonanței de clasare din data de 23.03.2017 emisă de Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Cluj în dosarul nr. 43/P/2017, propunere aprobată de directorul general al A.N.P..

### 2.2. Mistuna de audit derulată la Penitenciarul Gherla în perioada 24.10-25.11.2016:

În Planul de audit public intern pentru anul 2016 (inițial), aprobat de directorul general al A.N.P. sub nr. 64841/SAPI/27.11.2015, în domeniul auditabil era inclus doar „Economico-administrativ”, având corespondent obiectivul general „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul economico-administrativ”, acestea fiind completate prin planul de audit nr. 36633/SAPI/20.05.2016, în sensul adăugării și a domeniului auditabil „Informații clasificate” și a obiectivului general aferent acestui domeniu: „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul gestionării Informațiilor clasificate”.

Prin Ordinul de serviciu înregistrat cu nr. 57796/SAPI/10.10.2016, emis de șeful S.A.P.I., doamna [REDACTAT], au fost stabilite perioada (01.01.2015-31.12.2015) și mai multe obiective generale, respectiv activități/acțiuni, subsumate domeniului economico-administrativ, dintre care menționăm:

2. „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul lucrărilor de investiții, precum și întreținere și reparații curente:

- investiții publice (A-obiective/proiecte de investiții în continuare; B-obiective proiecte de investiții noi; C-alte cheltuieli de investiții, detaliate pe categorii de investiții);

- activitatea privind „schimbarea de destinație” a unor spații din cadrul clădirii sau a clădirii aflate în folosința penitenciarului;

- activitatea privind realizarea lucrărilor de întreținere și de reparații curente;

- activitatea privind întocmirea/actualizarea/completarea documentației „Cărți tehnice” privind construcțiile aflate în folosința penitenciarului.”

Auditarea activităților aferente obiectivului susmenționat a fost repartizată auditorului public [REDACTAT].

4. „Evoluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul gestionării patrimoniului:

- activitatea privind organizarea și efectuarea inventarierii elementelor de natura activelor, datoriilor și capitalurilor proprii;

- activitatea privind declararea/casarea bunurilor inventariate

Auditarea activităților aferente obiectivului menționat la pct. 4 a fost repartizată auditorului public [REDACTAT].

Curtea de Apel Cluj  
Mistuna de audit  
CONFORM CU ORIGINALUL



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Auditarea contractelor de prestări servicii medicină dentară nu a fost stabilită prin Ordinul de serviciu și nici prin Planul anual de audit nr. 36633/SAPI/20.05.2016.

În urma analizării documentelor aflate la dosarul misiunii de audit a rezultat că nu s-a întocmit Fișă de identificare și analizare a problemei și nici Formular de constatarea și raportare a iregularităților cu privire la neregulile constatate cu privire la contractele de medicină dentară încheiate și derulate în perioada 01.01.2012-09.06.2013 și 01.05.2015-30.09.2016 de către Penitenciarul Gherla.

S-a constatat că prin Nota de informare nr. 16849/13.01.2017, doamna [REDACTAT] - șef serviciu S.A.P.I. a informat directorul general al A.N.P. cu privire la neregulile constatate cu privire la încheierea contractelor de medicină dentară încheiate și derulate în perioada 01.01.2012-09.06.2013 și 01.05.2015-30.09.2016 de către Penitenciarul Gherla.

Neregulile consemnate, cu privire la contractele de medicină dentară încheiate și derulate în perioadele 01.01.2012-09.06.2013 și 01.05.2015-30.09.2016 de către Penitenciarul Gherla, au fost incluse și în cuprinsul Raportului de audit public intern nr. 21254/SAPI/09.02.2017, precizându-se că „pentru constatările de mai sus a fost întocmită Nota de informare nr. 16849/13.01.2017”, fără a fi formulate recomandări, ca atare Planul de acțiune pentru implementarea recomandărilor nr. U/104048/PGCJ/24.02.2017 nu cuprinde măsuri de remediere.

Precizăm că prin adresa nr. U/125609/PGCJ/09.01.2017, directorul Penitenciarului Gherla a comunicat S.A.P.I. faptul că nu formulează obiecțiuni cu privire la constatările înscrise în proiectul raportului de audit public intern.

Precizăm că constatările referitoare la serviciile de medicină dentară se regăsesc la filele 66-69 din Raportul de audit public intern nr. 21254/SAPI/09.02.2017, la finalul secțiunii 2.4. „Activitatea privind întocmirea/completarea documentației „Cărți tehnice” pentru construcțiile aflate în folosința penitenciarului”. Filele 66-69 aferente acestor constatări sunt semnate de auditorul [REDACTAT], cea care potrivit Ordinului de serviciu a fost desemnată să auditeze obiectivul general „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul lucrărilor de investiții, precum și întreținere și reparații curente”.

Din Programul misiunii de audit public intern întocmit de auditorul [REDACTAT] la data de 24.10.2016, rezultă că serviciile de medicină dentară nu au fost planificate a fi auditate.

Pentru clarificarea modului de derulare a misiunii de audit, în ce privește serviciile de medicină dentară, inspectorii C.C.M. au solicitat auditorului [REDACTAT] să precizeze circumstanțele în care s-a realizat această activitate, aceasta declarând următoarele:

„În etapa intervenția la fața locului, documentele referitoare la acordarea asistenței dentare pentru deținuți mi-au fost aduse în fotocopie „conform cu originalul” de un angajat al penitenciarului al cărui nume nu mi-l amintesc, fără să le fi solicitat personal. Am adus la cunoștința supervisorului că documentele mi-au fost aduse, acesta spunând să le rețin, deoarece erau documente care prezentau o sferă identică ca la Penitenciarul Bistrița. Documentele au fost aduse la sediul A.N.P. și din câte știu au fost analizate de doamna doctor [REDACTAT], pe care am ajutat-o să calculeze efectuate, partea de financiar-contabilitate fiind (întocmită) de doamna [REDACTAT]. Din câte mi amintesc,



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

documentele constau în registre întocmite de medicul stomatolog cu consultații, intervenții /pacient, contracte etc.”.

De asemenea, inspectorii C.C.M. au solicitat informații în legătură cu aceleași aspecte și auditorului [REDACTAT], care a declarat următoarele:

„Săptămâna următoare încheierii misiunii la Penitenciarul Bistrița etapa intervenția la fața locului, supervisorul misiunii de audit (doamna [REDACTAT]) a plecat la Penitenciarul Gherla la o altă misiune de audit care se afla în curs de desfășurare.

După ce a văzut amploarea fenomenului privind medicina dentară și impactul financiar estimat la Penitenciarul Bistrița, a apreciat a fi oportun să verifice acest lucru dacă există și la Penitenciarul Gherla.

Eu personal nu am fost la Penitenciarul Gherla și nici nu am primit Ordin de serviciu pentru auditarea acestei unități.

La întoarcerea de la Penitenciarul Gherla a echipei de audit, am fost solicitată în calitate de specialist în domeniul medical să colaborez și să consiliesc pe doamna [REDACTAT] și pe supervisorul misiunii la Penitenciarul Gherla pentru a calcula un impact economic estimat în mod similar cu Penitenciarul Bistrița.

Contribuția mea a constat în identificarea serviciilor medicale dentare din registrele medicale și corelarea lor cu modul de plată de către CASAOPSNAJ a acestor servicii (cota de compensare) stabilită în Normele de aplicare a contractului-cadru.”

Cu privire la aceleași aspecte, doamna [REDACTAT], șef serviciu S.A.P.I., a precizat următoarele:

„ (...) după ce am aflat de iregularitățile identificate la Penitenciarul Bistrița, am verificat împreună cu echipa de audit intern de la Penitenciarul Gherla dacă aceste iregularități există și la Gherla. Deoarece am constatat că fenomenul există și la Gherla iar în echipa de audit intern nu a existat un medic, pentru a explica terminologia medicală, am decis să solicit de la Penitenciarul Gherla fotocopiile ale registrelor medicale pentru ca împreună cu echipa de audit și cu auditorul medic din S.A.P.I. să analizăm fenomenul la sediul A.N.P.

La sediul A.N.P., auditorul medic a identificat serviciile medicale din fotocopiile registrelor medicale, precum și serviciile medicale decontate/compensate în cotă parte de CASAOPSNAJ (potrivit legislației asigurărilor sociale de sănătate). Calculele aferente și constatările au fost efectuate de mine (economist) împreună cu doamna [REDACTAT] (Inglner) pe modelul elaborat la Penitenciarul Bistrița”.

Din Nota de informare nr. 16849/13.01.2017 și din Raportul de audit public intern nr. 21254/SAPI/09.02.2017 rezultă că auditarea serviciilor de medicină dentară s-a realizat pentru perioadele 01.01.2012-09.06.2013 și 01.05.2015-30.09.2016. În legătură cu acest aspect, doamna [REDACTAT] a arătat că extinderea perioadei auditate s-a datorat „necesității formulării de recomandări realiste, adecvate, pentru eliminarea acestui fenomen” cu luarea în considerare a „impactului psihologic asupra managerului entității auditate”.

Din coroborarea documentelor prezentate, precum și a declarațiilor persoanelor implicate, rezultă că auditarea la Penitenciarul Gherla a serviciilor de medicină dentară pentru perioadele 01.01.2012-09.06.2013 și 01.05.2015-30.09.2016 s-a realizat fără a fi fost inclusă în Planul de audit pentru anul 2016, neexistând astfel aprobarea directorului general al A.N.P. pentru auditarea acestora.

De asemenea, s-a constatat că auditarea acestor activități nu a fost inclusă în Ordinul de serviciu întocmit de doamna [REDACTAT], fapt de relevanță în mandatul acordat

Corpul de Control al Ministerului  
CONFIRMARE  
Pagina 12 din 53



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

auditorilor publici [redacted] și [redacted] de a efectua auditarea, contrar disp. pct. 3.7.1.1.2. din Normele generale și prevederilor pct 3.5.1. din Normele specifice.

Auditarea acestor activități, fără a fi incluse în documentele sus-menționate, a lezată și dreptul entității auditate de a-i fi aduse la cunoștință, prin notificare, informațiile prevăzute de disp. pct. 3.7.1.1.2., cu privire la acest obiectiv.

Pe baza declarațiilor persoanelor implicate și a punctului de vedere întocmit de șeful S.A.P.I. s-a constatat că auditarea serviciilor de medicină pentru perioadele 01.01.2012-09.06.2013 și 01.05.2015-30.09.2016 s-a realizat de de auditorii publici [redacted] și [redacted] împreună cu doamna [redacted], șeful S.A.P.I., care avea calitatea de supervisor în cadrul acestei misiuni de audit public intern.

Potrivit disp. pct. 3.9.6. din Normele generale, supervizarea presupune evaluarea documentelor întocmite de auditorii publici interni și nu „ajutarea” acestora în auditarea activităților repartizate, situație care ar da naștere stării de incompatibilitate, întrucât supervisorul ar fi pus în situația să își verifice și propria activitate.

În același sens este și răspunsul la chestionarele transmis de inspectorul C.C.M. medicul [redacted] din cadrul Penitenciarului Gherla, care la data controlului presta în cadrul unității penitenciare, serviciile medicale stomatologice pe bază de contract de prestări servicii. În răspunsul formulat, aceasta menționează că în vederea auditării serviciilor de asistență medicală dentară au fost solicitate documentele (inclusiv registre de consultații stomatologice pentru perioadele 2012-2013 și 2015-2016) de către doamna [redacted], supervisorul echipei de audit.

Documentele necesare auditării serviciilor de medicină dentară au fost evaluate, la sediul A.N.P. și nu în etapa „Intervenția la fața locului”, contrar disp. pct. 3.8.2. din Normele generale și ale pct. 3.6. din Normele specifice.

Prin Nota de informare nr. 16849/13.01.2017 s-au reținut:

„utilizarea eronată a fondurilor de la bugetul statului cât și a fondurilor primite de la CASAOPSNAJ pentru serviciile realizate de medicul de medicină generală prevăzute în contractul-cadru care reglementează condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate, fonduri care au fost utilizate în alte scopuri decât cele stabilite prin legislație”

și că

„Penitenciarul Gherla a efectuat în mod eronat plăți estimate în valoare de 50882 lei din fonduri de la bugetul de stat, (...) sume estimate care trebuiau să fie decontate de CASAOPSNAJ drept cotă parte de compensare a contravalorii serviciilor de medicină dentară prevăzute în contractul-cadru care reglementează condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului asigurării sociale de sănătate”.

S-au reținut ca fiind încălcate aceleași acte normative menționate anterior, în prezentarea constatărilor efectuate la Penitenciarul Bistrița.

În cuprinsul Notei de informare nr. 16849/13.01.2017 s-a menționat la fila 2 pct. 2 că „Penitenciarul Gherla a efectuat în mod eronat plăți estimate în valoare de 50882 reprezentând:

- 12636 lei, sumă estimată pentru perioada 01.10.2012-09.06.2013;

- 38246 lei, sumă estimată pentru perioada 01.05.2015-30.09.2016;

sume estimate care trebuiau să fie decontate de CASAOPSNAJ ca cota parte de compensare a contravalorii serviciilor de medicină dentară (...).”

2017-09-06-2018  
Control al Ministrului  
CONFORM  
DUPA ORIGINALUL



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

La fila 5, este menționat „CONCLUZII PLĂȚI ERONATE în sumă de 96722 lei”, sumă care nu rezultă din calculele făcute și care diferă de suma de 50882 lei, specificată anterior, în cuprinsul aceleiași note, respectiv la fila 2 pct.2.

Se rețin drept „consecințe”:

- „Utilizarea eronată atât a fondurilor de la bugetul statului, cât și a fondurilor primite de la CASAOPSNAJ pentru medicină primară în alte scopuri decât cele stabilite prin legislație”;

- „Nerespectarea dispozițiilor art. 14 alin. 2 din Legea nr. 500/2002, constituie contravenție conform art. 72 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 500/2002 și se sancționează cu amendă de la 500 lei la 1000 lei, așa cum prevede art. 72 alin. 2 din Legea nr. 500/2002”, arătându-se organele abilitate să constate contravențiile și să aplice amenzile (Ministerul Finanțelor Publice și Curtea de Conturi).

Deși se arată că utilizarea eronată a fondurilor de la bugetul statului și de la CASAOPSNAJ constituie contravenție, la pct. 2 al propunerii formulate în cuprinsul Notei de informare nr. 16849/13.01.2017 se face referire la existența unor „posibile infrațiuni”, fără ca acestea să fie indicate, după cum urmează:

„2. Aceste nereguli au impact asupra obiectivelor și patrimoniului Penitenciarului Gherla, motiv pentru care propunem transmiterea întregii documentații structurii de control abilitate, deoarece S.A.P.I. nu are competență în stabilirea posibilităților infrațiuni.”

Ținând cont de propunerea S.A.P.I., directorul general al A.N.P. a dispus prin rezoluție „DCEAN: Verificarea atentă a legislației încălcate și dacă sunt elemente constitutive ale unei infrațiuni sesizare organe abilitate; Informare S.A.P.I.”.

Trebuie precizat faptul că din cuprinsul Notei de informare nr. 16849/13.01.2017 și a Raportului de audit public intern rezultă drept „consecință” și utilizarea eronată a fondurilor primite de la CASAOPSNAJ pentru medicină primară în alte scopuri decât cele stabilite prin legislație, afirmație care nu se susține în raport de constatările auditorilor cuprinse în cele două documente.

Urmare rezoluției directorului general, D.C.E.A.N. a solicitat doamnei [REDACTAT], șef serviciu S.A.P.I. transmiterea unor precizări cu privire la:

- fondurile din care s-au efectuat plăți pentru serviciile de medicină dentară prestate, potrivit contractului, de medicul stomatolog, respectiv dacă acestea au fost achitate doar din fonduri de la bugetul statului sau și din fonduri primite de Penitenciarul Gherla de la CASAOPSNAJ pentru activitatea de medicină primară;

- care este modalitatea de îndeplinire de către unitățile penitenciare a obligațiilor de asigurare a asistenței medicale persoanelor private de libertate, în situația în care nu au angajat medici sau în cazul în care sumele alocate de CASAOPSNAJ sunt insuficiente;

- modul de calcul a sumei ce ar fi trebuit decontată de CASAOPSNAJ pentru serviciile de medicină dentară, estimate de S.A.P.I., în condițiile în care în contractul cu medicul stomatolog s-a avut în vedere timpul lucrat și nu lucrările stomatologice prestate.

Prin Nota nr. 16849/SAPI/09.02.2017, doamna [REDACTAT], șef serviciu S.A.P.I. a arătat, în principal, următoarele:

- „În situația în care nu au angajați medici dentiști, în concluziile plătunilor contracte de prestări servicii medicale cu medici dentiști, dar plata serviciilor medicale trebuie să se efectueze cu respectarea strictă a destinației fondurilor primite, de o parte de la CASAOPSNAJ, pe de altă parte de la bugetul de stat”;



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

- „directorii penitenciarelor-spital, în calitate de reprezentanți legali ai cabinetelor medicale din unitățile penitenciare arondate, au obligația să negocieze și să semneze contractele de furnizare de servicii medicale cu CASAOPSNAJ”;

- valoarea serviciilor medicale dentare efectuate a fost calculată de echipa de audit intern, conform procedurii de decontare a CASAOPSNAJ.

În urma analizării situației constatate, a informațiilor primite de la CASAOPSNAJ, Direcția Economică Administrativă (D.E.A.) și Direcția Medicală (D.M.) din cadrul A.N.P., precum și a clarificărilor comunicate de S.A.P.I., D.C.E.A.N. a întocmit Nota nr. 16849/DCEAN/16.02.2017, în care reține, în esență, următoarele:

- în mod eronat s-a imputat Penitenciarului Gherla că a plătit serviciile de medicină dentară din sumele alocate de CASAOPSNAJ, în condițiile în care Penitenciarului Gherla nu i s-au alocat bani de la CASAOPSNAJ pentru plata serviciilor medicale, relațiile contractuale cu această instituție fiind derulate prin intermediul Penitenciarului Spital Dej, unitatea coordonatoare a cabinetelor medicale din Penitenciarul Gherla;

- există indiciu cu privire la săvârșirea infracțiunii de neglijență în serviciu, prev. de art. 298 C.pen., deoarece „prin modul defectuos în care au fost contractate serviciile, partea compensată din contravaloarea serviciilor medicale nu se poate recupera de la CASAOPSNAJ, fiind plătite integrale de la bugetul de stat, unitatea înregistrând un prejudiciu”, sens în care s-a propus sesizarea organelor de urmărire penală.

În urma acestei note, directorul general adjunct, domnul comisar șef de penitenciare [redacted], director general adjunct, a propus efectuarea unei cercetări administrative care să stabilească existența certă a pagubei, persoanele responsabile, precum și eventualitatea existenței unei fapte penale, propunere aprobată de directorul general al A.N.P., domnul comisar șef de penitenciare [redacted].

Prin Decizia nr. 402/28.02.2017 a directorului general al A.N.P. a fost numită o comisie de cercetare administrativă, în temeiul disp. art. 76 alin. (2) din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici din A.N.P. și ale disp. O.M.J. nr. 1760/C/2013 pentru aprobarea Metodologiei privind stabilirea răspunderii patrimoniale a funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare. Activitatea comisiei a constat în cercetarea aspectelor semnalate în Nota nr. 16849/13.01.2017 a S.A.P.I. referitoare la încheierea și derularea contractelor de prestări servicii dintre Penitenciarul Gherla și medicul stomatolog. Prin decizii succesive s-a prelungit termenul de finalizare a cercetării administrative în perioada 28.02.2017-17.12.2018.

Activitatea comisiei s-a finalizat prin întocmirea procesului-verbal de cercetare administrativă nr. 699001/17.12.2018, concluzionând că sunt întrunite condițiile prev. la art. 4 din O.M.J. nr. 1760/C/2013 pentru angajarea răspunderii patrimoniale a 9 funcționari publici cu statut special din cadrul Penitenciarului Gherla.

În susținerea acestei concluzii, comisia de cercetare administrativă a reținut următoarele:

- existența unei pagube reale și certe, în cuantum de 37.695,20 lei, din care 10495,2 lei pentru perioada 2012-2013 și 27200 lei în perioada 2015-2016;

- paguba s-a produs ca urmare a neîndeplinirii obligațiilor de serviciu care reveneau persoanelor responsabile din cadrul Penitenciarului Gherla, prin încălcarea dispozițiilor legale în vigoare;

- Penitenciarul Gherla nu a făcut dovada efectuării demersurilor pentru respectarea prevederilor O.M.J. nr. 429/C/2012 privind asigurarea asistenței medicale persoanelor private de libertate aflate în custodia A.N.P., în sensul identificării unor medici





## MINISTERUL JUSTIȚIEI

stomatologul dispuși să intre în relații contractuale cu CASAOPSNAJ, prin Penitenciarul Spital Dej.

În consecință, în cursul lunii ianuarie 2019, urmare aprobării Raportului de cercetare administrativă, directorul general al A.N.P. a emis dispozițiile de imputare a pagubei de la cele 9 persoane stabilite ca vinovate de producerea acestora.

### 2.3. Misiunea de audit derulată la Penitenciarul Drobeta Turnu Severin în perioada 03.09.-05.10.2018:

În Planul de audit public intern pentru anul 2018, aprobat de directorul general al A.N.P. sub nr. 63428/SAPI/04.12.2017, a fost inclus domeniul auditabil „Asistența medicală acordată deținuților”, având corespondent obiectivul general „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul asistenței medicale acordate deținuților”, acestea fiind menținute și în planurile de audit modificate în cursul anului 2018.

Prin Ordinul de serviciu înregistrat cu nr. 51442/SAPI/10.08.2018, emis de șeful S.A.P.I., doamna [REDACTAT], au fost stabilite perioada (01.01.2017-31.12.2017) și au fost detaliate activitățile/acțiunile aferente obiectivului general susmenționat și anume:

- activitatea de asistență medicală acordată deținuților (urgentă, primară și infirmerie, ambulatorie - stomatologică și alte specialități medicale);
- activitatea de monitorizare a respectării normelor de igienă în spațiile penitenciarului și la locurile de muncă.

Auditarea acestui obiectiv general a fost repartizată doamnei [REDACTAT], auditor intern în cadrul S.A.P.I..

Din Raportul de audit public intern nr. 65473/SAPI/14.11.2018 rezultă că auditarea serviciilor de medicină dentară s-a realizat pentru perioada aprilie 2015 - august 2018.

S-a constatat că în Ordinul de serviciu întocmit de doamna [REDACTAT] nu au fost incluse perioadele aprilie 2015-decembrie 2016 și ianuarie-august 2018, acestea nefiind incluse nici în Planul de audit public intern. Prin urmare auditorul public [REDACTAT] nu avea mandat de a efectua auditarea, contrar disp. pct. 3.7.1.1.2. din Normele generale și prevederilor pct 3.5.1. din Normele specifice.

Urmare auditării acestei activități, în etapa intervenția la fața locului (desfășurată în perioada 17-28.09.2018), doamna [REDACTAT], auditor intern a întocmit la data de 28.09.2018, Fișa de Identificare și Analiză a Problemei nr. 3 (F.I.A.P. nr. 3), supervizat de doamna [REDACTAT] șef serviciu S.A.P.I., în care au fost menționate neregulile constatate cu prilejul auditării serviciilor de medicină dentară pentru deținuți.

Cu privire la persoanele care au realizat activitatea de auditare a acestor servicii, din declarația doamnei [REDACTAT], auditor intern, a rezultat că a efectuat calculele estimative pentru a determina eventualul prejudiciu, pe baza documentelor medicale primare și a datelor economice din contabilitatea unității, solicitate atât de aceasta cât și de colega auditor [REDACTAT], precum și de doamna [REDACTAT], supervisorul misiunii.

Auditorul public a analizat tipul și numărul de servicii de medicină dentară realizate de mediul dentist care și-a desfășurat activitatea în Penitenciarul Drobeta Turnu Severin în baza contractelor de prestări servicii de medicină dentară derulate în perioada aprilie 2015 - august 2018, pachetul de servicii medicale de bază în ambulatoriu de specialitate pentru medicină dentară stabilit în contractele-cadru privind condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate în perioada 2015-2018 și plățile



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

efectuate de Penitenciarul Drobeta Turnu Severin pentru serviciile de medicină dentară prestate de medicul stomatolog în perioada aprilie 2015 - august 2018.

În urma analizei, auditorul public intern a constatat că:

„Penitenciarul Drobeta Turnu Severin nu a raportat la CASAOPSNAJ serviciile de medicină dentară realizate pentru deținuți în perioada aprilie 2015-august 2018, valoare estimată în sumă de 322576,60 lei reprezentând cota parte din contravaloarea serviciilor de medicină dentară (manoperă și materiale) realizate pentru deținuți și care sunt decontate de CASAOPSNAJ, dacă medicul dentist ar fi încheiat contract de furnizare servicii medicale dentare cu CASAOPSNAJ prin Penitenciarul Spital Mioveni”.

În urma calculelor efectuate s-a reținut că în perioada aprilie 2015 - august 2018 Penitenciarul Drobeta Turnu Severin a efectuat în mod eronat plăți în sumă estimată de 65600 lei, întrucât acestea trebuiau decontate de CASAOPSNAJ, situație care a avut drept consecință utilizarea eronată a sumelor de la bugetul statului în alte scopuri decât cele stabilite de legislație:

- H.G. nr. 157/2016 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a Legii nr. 254/2013;

- Ordinul comun MS/MJ nr. 429/C/2012 privind asigurarea asistenței medicale persoanelor private de libertate aflate în custodia A.N.P.;

- Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare;

- O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern/managerial și controlul financiar preventiv;

- O.M.F.P. nr. 1792/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale;

- Ordinul comun MS/CNAS nr. 388/186/2015;

- Ordinul comun MS/CNAS nr. 763/377/2016;

- Ordinul comun MS/CNAS nr. 196/139/2017;

- Ordinul comun MS/CNAS nr. 397/836/2018.

Totodată, auditorul a reținut că, deși Penitenciarul Drobeta Turnu Severin a transmis Direcției Medicale din A.N.P., draftul contractului de prestări servicii ce urma a fi semnat cu medicul stomatolog și a solicitat un punct de vedere ținând cont de atribuțiile Direcției Medicale de coordonare a activității medicale din unitățile penitenciare, răspunsul transmis de această structură a fost „evaziv și incomplet”:

„A invocat recomandările invocate de S.A.P.I. în misiunile de audit intern desfășurate la Penitenciarul Bistrița, Penitenciarul Târgu Mureș și Penitenciarul Gherla fără să precizeze în ce au constatat aceste recomandări și care a fost deficiența/iregularitatea constatată;

- Nu a sesizat unitatea penitenciară în ceea ce privește necesitatea ca medicul dentist să intre în relații contractuale cu CASAOPSNAJ prin Penitenciarul Spital Mioveni deși chiar acest aspect a constituit una dintre iregularitățile constatate de S.A.P.I. în misiunile de audit intern desfășurate la Penitenciarul Bistrița și Penitenciarul Gherla;

- Nu a sesizat faptul că în contractul transmis pentru analizare nu a fost stabilită valoarea contractului și nici tariful orar, cu toate că Direcția Medicală a afirmat în adresa nr. 38581/DM/13.06.2017 că dă acord de principiu asupra acestor elemente din contract”.

Se mai reține că în perioada derulării misiunii de audit, directorul Penitenciarului Drobeta Turnu Severin a comunicat medicului dentist, cu care unitatea avea încheiat



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

contract de prestări servicii medicină dentară, faptul că este necesar să intre în relații contractuale cu CASAOPSNAJ.

În cuprinsul F.I.A.P. nr. 3 nu s-au formulat recomandări cu privire la această problemă, însă s-a menționat că urmează a se întocmi Formular de constatare și raportare a iregularităților (F.C.R.I.).

În aceeași dată, 28.09.2018, doamna [REDACTAT], auditor intern, a întocmit și F.C.R.I. nr. 1 în care sunt reluate aceleași constatări prezentate și în F.I.A.P. nr. 3, detaliate anterior. Anexat acestui document se regăsesc și înregistrările din care rezultă modul de calcul și valoarea estimată a sumelor ce ar fi putut fi decontate de la CASAOPSNAJ.

La fila 12 din F.C.R.I. nr. 1/28.09.2018, se precizează că au fost auditate doar serviciile medicale dentare prestate de medicul stomatolog în baza unor contracte de prestări servicii în perioada aprilie 2015-august 2018, luând în considerare termenul general de 3 ani al instituției prescripției extinctive, și s-au consemnat următoarele:

*„Suma estimativă de 65600 lei plătită de unitatea penitenciară din fonduri de la bugetul de stat - alocate prin bugetul unității penitenciare - a fost utilizată eronat în alte scopuri decât cele alocate și implicit stabilite prin legislație, deoarece suma estimativă de 65600 lei trebuia să fie primită și plătită din fondurile de la CASAOPSNAJ ca urmare a serviciilor realizate de medicul dentist”;*

- potrivit pct. 1.4.7.1. din H.G. nr. 1086/2013 - Normele generale, atribuția S.A.P.I. este de a raporta directorului general al A.N.P. și structurii de control abilitate iregularitățile sau posibilele prejudicii constatate, „neavând în competență stabilirea posibilităților infracțiuni”.

- „în F.C.R.I. nr. 1 din 28.09.2018 nu au fost formulate recomandări, deoarece iregularitățile identificate au impact asupra obiectivelor și patrimoniului Penitenciarului Drobeta Turnu Severin, în sensul că au fost angajate cheltuieli și implicit efectuate plăți din fondurile acordate de la bugetul de stat, fără să existe bază legală pentru cheltuielile respectivă, fonduri care trebuiau utilizate în alte scopuri, motiv pentru care se impunea/impune luarea de măsuri imediate de investigare de către persoanele în drept”. -

Prin adresa nr. 58658/SAPI/03.10.2018, S.A.P.I. a înaintat F.C.R.I. nr. 1 din 28.09.2018 directorului general al A.N.P. În urma analizării F.C.R.I. nr. 1, directorul general al A.N.P., domnul comisar șef de penitenciare [REDACTAT], a dispus directorilor generali adjuncți [REDACTAT] și [REDACTAT], analizarea împreună cu structurile pe care aceștia le coordonează și prezentarea măsurilor adecvate. Nu au fost identificate documente din care să rezulte modul de soluționare a aspectelor semnalate ca iregularități prin F.C.R.I. nr. 1/28.09.2018.

Neregulile identificate în legătură cu prestarea serviciilor de medicină dentară pentru deținuți au fost incluse, cum am arătat, în F.I.A.P. nr. 3 și F.C.R.I. nr. 1. Penitenciarul Drobeta Turnu Severin a luat cunoștință prin semnarea F.I.A.P. de acestea și, ulterior consemnării și în Proiectul raportului de audit, cu privire la care nu au formulat obiecțiuni.

În Raportul de audit public intern nr. 65473/SAPI/14.11.2018 au fost reluate constatările cuprinse în F.I.A.P. nr. 3 și F.C.R.I. nr. 1, însă nu au fost formulate recomandări, ca atare Planul de acțiune pentru implementarea recomandărilor nr. 65419/PDTSMH/04.12.2018 nu cuprinde măsurile de remediere.

2.4. Constatările Inspectorilor C.C.M. cu privire la serviciile medicale dentare pentru deținuți:

de Control al Ministerului  
CONFIRMARE  
ORIGINALUL



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Potrivit legislației în vigoare, persoanele private de libertate beneficiază în mod gratuit, potrivit legii, de îngrijiri, tratament medical și medicamente.

Sursele de finanțare pentru serviciile de asistență medicală, tratament, îngrijiri și medicamente provin din Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate (F.N.U.A.S.), în condițiile Contractului-cadru privind condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate și ale Normelor metodologice de aplicare a acestuia, din fondurile unităților din sistemul administrației penitenciare, aprobate cu această destinație, și din alte surse, potrivit legii. Potrivit disp. art. 156 - Asistența medicală dentară din H.G. nr. 157/2016:

„(1) Serviciile de medicină dentară sunt acordate prin cabinetele de medicină dentară din locurile de detenere. În cazurile care depășesc competența medicului dentist sau dacă în cadrul unității penitenciare nu poate fi asigurată asistența medicală dentară, se apelează la unități sanitare de profil aflate în relații contractuale cu casele de asigurări de sănătate.

(2) Serviciile de medicină dentară preventivă și tratamentele stomatologice prevăzute în Contractul-cadru privind condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate și în Normele metodologice de aplicare a acestuia se acordă în mod gratuit.

(3) Tratamentele de medicină dentară care nu sunt decontate de casa de asigurări de sănătate, dar sunt menționate în Contractul-cadru privind condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate și în Normele metodologice de aplicare a acestuia, se vor asigura din fondurile unității.

(4) Tratamentele protetice se asigură conform prevederilor Contractului-cadru privind condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate și ale Normelor metodologice de aplicare a acestuia, iar contravaloarea contribuției personale pentru lucrările protetice se suportă de către deținut.”

Dispoziții similare sunt prevăzute și de art. 39 din O.M.J. nr. 429/C/2012 privind asigurarea asistenței medicale persoanelor private de libertate aflate în custodia Administrației Naționale a Penitenciarelor care, în plus, prevede că:

„(5) În situația în care persoana privată de libertate și-a pierdut funcția masticatorie în perioada detenției, cu afectarea concomitentă și a funcției digestive, și se constată din analiza veniturilor sale că nu are posibilități financiare necesare pentru plata contribuției personale, aceasta este suportată din bugetul unității în care execută pedeapsa, în limita fondurilor alocate în acest scop, sau din alte surse, potrivit legii.”

Trebuie menționat faptul că, în ce privește necesitatea acordării efective a asistenței medicale dentare, prin Hotărârea CEDO în Cauza Drăgan împotriva României, publicată în M. Of. nr. 467 din 23 iunie 2016, Curtea a declarat admisibile capetele de cerere întemeiate pe art. 3 privind condițiile de detenție și lipsa unui tratament medical adecvat și a unei diete corespunzătoare admisibile, iar celelalte capete de cerere inadmisibile. În esență,

„Curtea a subliniat în mai multe rânduri că lipsa unui tratament medical adecvat în penitențiar poate prin ea însăși ridica o problemă în temeiul art. 3, chiar dacă starea de sănătate a reclamantului nu impune eliberarea sa imediată. <sup>deși</sup> Trebuie să se asigure că, date fiind nevoile practice ale detenției, sănătatea și bunăstarea <sup>de</sup> persoane private de libertate sunt asigurate în mod adecvat, acordându-i, <sup>în</sup> între altele, asistență medicală necesară [a se vedea Kudca împotriva Poloniei (MC), nr. 30.240/96, pct. 93 - 94, CEDO nr. 10000-XI; Sarban împotriva Moldovei, nr. 3.456/05, pct. 90, 4 octombrie 2005; și Omilia împotriva Italiei, nr. 36.276/10, pct. 35, 29 ianuarie 2013].



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

În ceea ce privește o eventuală solicitare din partea reclamantului pentru coplata din bugetul penitenciarului a costului pentru tratamentul protetic, Curtea observă că regulamentul în vigoare până în 2012 a fost deja analizat și declarat ineficient în cauza V.D. (citată anterior, pct. 96), în care Curtea a constatat o problemă sistemică cauzată de deficiențele din sistemul de asigurări medicale pentru asigurarea serviciilor stomatologice persoanelor private de libertate lipsite de orice mijloace financiare. La 7 februarie 2012 a intrat în vigoare un nou regulament care prevede că, în cazurile în care persoanele private de libertate nu au mijloacele financiare necesare, partea lor de cheltuieli va fi acoperită de administrația penitenciarului, dintr-un buget special. Cu toate acestea, în această privință, Guvernul a informat că nu a existat niciun buget special alocat pentru acest tip de cheltuieli și, într-o perioadă de un an, doar două persoane private de libertate din întregul sistem penal românesc au beneficiat efectiv de acest ajutor financiar (a se vedea supra, pct. 59). În lumina celor de mai sus, Curtea consideră că Guvernul nu a probat eficiența noului sistem pus în aplicare în 2012."

Potrivit Deciziei nr. 550/2011 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a penitenciarelor-spital, directorul penitenciarului-spital are ca atribuție:

„(2) Directorul penitenciarului-spital încheie contracte cu Casa Asigurărilor de Sănătate a Apărării, Ordinii Publice, Siguranței Naționale și Autorității Judecătorești (C.A.S.A.O.P.S.N.A.J.), inclusiv pentru cabinetele medicale din penitenciarele arondate."

Prin urmare, pentru decontarea serviciilor de asistență medicală dentară de la F.N.U.Ă.S. este necesar ca unitatea penitenciară să transmită penitenciarului-spital la care este arondat o solicitare de includere în contractul încheiat cu CASAOPSNAJ, însoțită de documentele prev. de art. 58 rap. la art. 56 alin. (1) lit. d) din Contractul-cadru - Anexa 2 la H.G. nr. 140/2018.

Acest mod de contractare, prin penitenciarul-spital, se impune având în vedere și faptul că penitenciarul-spital este unitate cu personalitate juridică în subordinea A.N.P., potrivit disp. art.1 din Regulamentul de organizare și funcționare a penitenciarelor-spital, aprobat prin Decizia nr. 550/2011 a directorului general al A.N.P., iar cabinetele medicale din penitenciare sunt structuri funcționale fără personalitate juridică, aflate în coordonarea metodologică a penitenciarelor-spital.

În același sens sunt și disp. art. 73 lit.c) din Decizia A.N.P. nr. 507/2012 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a unităților penitenciare:

„Atribuțiile personalului medical care își desfășoară activitatea în cabinetul medical de specialitate sunt următoarele:

c) raportează lunar Direcției medicale din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor activitatea cabinetului medical, iar penitenciarului-spital coordonator, situațiile privind furnizarea de servicii de asistență medicală de specialitate, în vederea înaintării acestora către casa de asigurări de sănătate."

Menționăm că în prezent aceste dispoziții se regăsesc și în art. 67 alin. 2 din O.M.J. nr. 2724/C/2018 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a penitenciarelor:

„(2) Pentru cabinetele medicale de unitate, contractul de furnizare de servicii medicale în asistența medicală primară se încheie între spitalul penitenciar și cabinetul medical de unitate este arondat și Casa Asigurărilor de Sănătate a Apărării, Ordinii Publice, Siguranței Naționale și Autorității Judecătorești, conform arondărilor specifice".



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Din analiza sistematică a Normelor proprii de aplicare în anul 2018 a H.G. nr. 140/2018 pentru aprobarea pachetelor de servicii și a Contractului-cadru<sup>1</sup>, rezultă că pentru a beneficia de decontarea serviciilor de asistență medicală, inclusiv a serviciilor de asistență medicală dentară, este necesar ca penitenciarul-spital, la care este arondată unitatea penitenciară care are angajat medic stomatolog sau care încheie un contract de prestări servicii cu un medic stomatolog, să încheie un contract (în calitate de furnizor de servicii medicale) cu CASAOPSNAJ pentru cabinetele medicale din penitenciarele arondate, în acest sens fiind și disp. art. 4 alin. (1) coroborate cu cele ale art. 24 din actul normativ menționat.

Dispozițiile cu caracter special din cuprinsul Normelor proprii de aplicare în anul 2018 a H.G. nr. 140/2018 pentru aprobarea pachetelor de servicii și a Contractului-cadru fac distincție între modul de calcul al serviciilor decontate pentru asistență medicală primară (Capitolul II, Secțiunea a 2-a) și modul de calcul pentru celelalte tipuri de asistență medicală, inclusiv medicină dentară.

Aceste norme speciale se completează și cu normele generale, respectiv cele ale Contractului-cadru, care la art. 56 alin. (1) lit. d) stipulează că:

„(1) În vederea intrării în relații contractuale cu casele de asigurări de sănătate, furnizorii de servicii de medicină dentară trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

(...)  
d) să depună, în vederea încheierii contractului, documentele prevăzute la art. 58 alin. (1) în condițiile alin. (2) și (3) din același articol, în termenele stabilite pentru contractare.”

Dispoziții similare s-au regăsit și anterior în legislația specială:

- Legea nr. 275/2006 privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, cu modificările și completările ulterioare și H.G. nr. 1897/2006 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a Legii nr. 275/2006;
- Contractele-cadru care au reglementat condițiile acordării asistenței medicale, a medicamentelor și a dispozitivelor medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate: Ordinul comun MS/CNAS nr. 1723/950/2011; Ordinul comun MS/CNAS nr. 423/191/2013; - Ordinul comun MS/CNAS nr. 619/360/2014; Ordinul comun MS/CNAS nr. 388/186/2015; Ordinul comun MS/CNAS nr. 763/377/2016; Ordinul comun MS/CNAS nr. 196/139/2017; Ordinul comun MS/CNAS nr. 397/836/2018.

Trebuie menționat faptul că în perioada iulie 2014-mai 2015, CASAOPSNAJ nu a încheiat contracte de furnizare servicii de medicină dentară, prin urmare unitățile penitenciare au suportat integral cheltuielile cu asistența medicală dentară.

În ce privește finanțarea asistenței medicale dentare din surse de la F.N.U.A.S., S.A.P.I. a opinat, în rapoartele de audit mai sus prezentate, că pentru a putea beneficia de aceste sume de bani, este necesar încheierea unor contracte de furnizare de servicii medicale, prin penitenciarul-spital la care unitatea penitenciară este arondată.

<sup>1</sup> ORDIN Nr. 1238/M.162/102/3868/C/9901/494/280/919/2018 din 25 septembrie 2018 privind aprobarea Normelor proprii de aplicare în anul 2018 a Hotărârii Guvernului nr. 140/2018 pentru aprobarea pachetelor de servicii și a Contractului-cadru care reglementează condițiile acordării asistenței medicale, a medicamentelor și a dispozitivelor medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate pentru anii 2018 și 2019, adaptate la specificul organizării asistenței medicale în rețeaua sanitară a ministerelor și instituțiilor din domeniul apărării, ordinii publice, siguranței naționale și autorităților judecătorești, aplicabile în relațiile contractuale dintre Casa Asigurărilor de Sănătate a Apărării, Ordinii Publice, Siguranței Naționale și Autorităților judecătorești și furnizorii de servicii medicale și medicamente care aparțin acestei rețele

## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Cu privire la același aspect, Direcția Supraveghere Medicală din cadrul A.N.P., prin Nota întocmită de doamna [redacted] director, arată următoarele:

- art. 71 alin. (4) din Legea nr. 254/2013 enumeră sursele de finanțare a asistenței medicale pentru persoanele private de libertate și nu face o distribuție/repartizare a serviciilor medicale pe surse de finanțare; aceleași surse de finanțare sunt menționate și în H.G. nr. 157/2016, precum și în O.M.J. nr. 429/C/2012;

- în niciunul dintre actele normative enunțate anterior nu se stipulează obligația existenței relației contractuale cu o casă de asigurări de sănătate pentru medicii dentști, care asigură serviciul de medicină dentară prin cabinetele de medicină dentară din sistemul penitenciar;

- în cazul în care optează să intre în relație contractuală cu CASAOPSNAJ, beneficiile acestei relații contractuale sunt eliberarea biletelor de tratament pentru alte servicii medicale sau efectuarea radiografiilor retro-alveolară și panoramică și decontarea serviciilor prestate de medicii dentiști în limita unui plafon stabilit în Normele metodologice de aplicare a Contractului-cadru.

Totodată, Direcția Contencios și Elaborare Acte Normative - DCEAN din cadrul A.N.P., în cuprinsul Notei nr. 16849/DCEAN.16.02.2017, a arătat că unitățile penitenciare pot primi fonduri de la CASAOPSNAJ, prin intermediul penitenciarelor-spital, ai căror directori au obligația să negocieze și să semneze contractele de furnizare servicii medicale cu CASAOPSNAJ. În raport de situația constatată la Penitenciarul Gherla, a mai arătat că:

„ (...) la momentul când unitatea a lansat procedura pentru contractarea serviciilor medicale stomatologice, ar fi trebuit să aibă în vedere prevederile legale incidente în această materie și să impună participanților să aibă sau să încheie contract cu CASAOPSNAJ pentru a se putea recupera de către instituția în cauză parte din prețul prestațiilor din fondurile de la Casă, unitatea urmând să suporte numai diferența necompensată.

În cazul în care nu s-ar fi reușit încheierea contractului de prestări servicii cu un medic aflat în contract cu CASAOPSNAJ, unitatea ar fi putut relua procedura de achiziție pentru încheierea contractului fără să impună participanților relația contractuală cu CASAOPSNAJ. Astfel, unitatea ar fi dovedit că a îndeplinit obligația de diligență în privința utilizării corecte a fondurilor și în considerarea prevederilor art. 71 din Legea nr. 254/2013.”

Având în vedere cele prezentate, s-au constatat următoarele:

- în condițiile în care statul, prin sistemul administrației penitenciare, are obligația asigurării efective a asistenței medicale (inclusiv stomatologice) gratuite pentru persoanele private de libertate, aceasta presupune din punct de vedere financiar atât atragerea de fonduri pentru serviciile medicale prestate de medicii din cadrul unităților (angajați sau cu contracte de prestări servicii) de la F.N.U.A.S., urmare încheierii cu CASAOPSNAJ a unor contracte de prestări servicii medicale prin penitenciarele-spital la care sunt arondate, cât și, în cazul în care aceste fonduri sunt insuficiente, prin completarea lor cu fonduri de la bugetul de stat, alocate cu această destinație, precum și din alte surse, în condițiile legii;

- în ce privește procedura de contractare a serviciilor de asistență medicală cu CASAOPSNAJ, aceasta se realizează potrivit Contractului-cadru de asigurare a asistenței medicale, aprobate prin hotărâre a Guvernului, și a Normelor proprii, aprobate de ordonatorii de credite, conducătorii ai ministerelor și instituțiilor din domeniul apărării, ordinii publice, siguranței naționale și autoritățile judecătorești.



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Deoarece, așa cum am arătat, există opinii diferite în ce privește obligativitatea încheierii de contracte de furnizare servicii medicale dentare la nivelul structurii centrale a A.N.P., în special la nivelul Direcției Supraveghere Medicală, apreciem ca fiind util pentru întregul sistem penitenciar să se stabilească o procedură unitară pentru încheierea acestor contracte, astfel încât toate unitățile penitenciare să respecte cadrul legal.

3. În urma verificărilor efectuate s-a constatat că a fost auditată activitatea de efectuarea intervențiilor la clădirile aflate în administrarea unităților penitenciare, clasificate ca monumente istorice sau care se află în zona de protecție a acestora, în cadrul următoarelor misiuni de audit public intern:

- misiunea de audit derulată la Penitenciarul Gherla în perioada 24.10-25.11.2016;
- misiunea de audit derulată la Penitenciarul Târgu Mureș în perioada 28.03-29.04.2016.

3.1. În cadrul misiunii de audit public intern desfășurată la Penitenciarul Gherla în perioada 24.10-25.11.2016, auditorii publici interni au auditat și activitățile/acțiunile aferente obiectivului general „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul lucrărilor de investiții, întreținere și reparații curente.”

Potrivit Ordinului de serviciu nr. 57796/SAPI/10.10.2016 emis de doamna [REDACTAT], șef S.A.P.I., auditarea activităților corespunzătoare acestui obiectiv a fost repartizată auditorului public [REDACTAT] după cum urmează:

2.1. Investiții publice (A-obiective/proiecte de investiții în continuare; B-obiective/proiecte de investiții noi; C-alte cheltuieli de investiții, detaliate pe cheltuieli de investiții);

2.2. Activitatea privind „Schimbarea de destinație” a unor spații din cadrul clădirii sau a clădirii aflate în folosința penitenciarului;

2.3. Activitatea privind realizarea lucrărilor de întreținere și reparații curente;

2.4. Activitatea privind întocmirea/actualizarea/completarea documentației „Cărți tehnice” pentru clădirile aflate în folosința penitenciarului.

În etapa Pregătirea misiunii de audit, auditorul public intern [REDACTAT] a întocmit Programul misiunii de audit public intern, în cuprinsul căruia a fost menționată și doamna [REDACTAT], în calitate de auditor public intern, deși aceasta avea și calitatea de supervisor al aceleiași misiuni, astfel încât nu putea realiza în același timp și activitatea de auditare. Activitatea de auditare și activitatea de supervizare sunt distincte prin prisma atribuțiilor auditorului, respectiv supervisorului. Aceste atribuții sunt reglementate distinct în toate etapele derulării misiunii de audit cât și în cadrul aceleiași etape și activități. Astfel, potrivit Normelor generale:

- „2.4.4.6. Misiunea de audit public intern face obiectul unei supervizări corespunzătoare în vederea garantării îndeplinirii obiectivelor, asigurării calității și dezvoltării profesionale a auditorilor interni.”

- „3.9.6.4. Scopul acțiunii de supervizare este de a se asigura că obiectivele misiunii de audit public intern au fost atinse în condiții de calitate.”

Corpusul de obiectivele misiunii de audit public intern a fost atins în condiții de calitate.  
CONFORM CU ORIGINALUL

pag. 23 din 53

CCD: FS-28-92-ver.2





## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Distincția dintre atribuțiile specifice activității de audit și activității de supervizare rezultă și din următoarele prevederi din *Normele generale*:

„3.9.6.6. La entitățile publice unde nu există un șef al compartimentului de audit public intern, supervizarea este realizată de un auditor intern care nu este implicat în auditarea activităților pe care le supervizează.”

Ori, din interpretarea logică a dispozițiilor legale care reglementează cele două tipuri de activități, de auditare și de supervizare, rezultă că:

- auditorii sunt cei care exercită atribuțiile de auditare;
- supervizorul are doar atribuții de verificare a activității desfășurate și a documentelor întocmite de auditori, fără a exercita el însuși această activitate, în caz contrar regăsindu-se în situația de a-și superviza propria activitate, ceea ce ar avea drept consecințe lipsa de obiectivitate în formularea constatărilor și a recomandărilor.

Prin urmare, în mod greșit a fost menționată ca auditor doamna [REDACTAT], cu toate că a avut și calitatea de supervizor, așa cum rezultă din unele programe ale misiunilor întocmite de ceilalți auditori.

Cu privire la situația lucrărilor de reparații curente, auditorul intern [REDACTAT] a întocmit F.I.A.P. nr. 2.3, în cuprinsul căruia a constatat că:

- în cursul anului 2015, Penitenciarul Gherla a realizat lucrări de înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie din PVC la clădirile aflate în administrarea unității penitenciare, fără a avea în vedere statutul acestora de monument istoric sau construcții aflate în zona de protecție a monumentelor istorice și, fără a obține avizul Ministerului Culturii și Cultelor și autorizația de construire, documente obligatorii în cazul efectuării reparațiilor curente la clădiri cu acest statut.

- lucrările de înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie din PVC au fost încadrate eronat ca lucrări de reparații curente și; prin urmare, au fost plătite eronat din Titlul II "Bunuri și servicii" - articolul bugetar 20.02 "Reparații curente", întrucât acestea fac parte din categoria investițiilor publice, fiind lucrări de intervenție, iar plata acestora trebuia să se facă din Titlul XIII "Active nefinanciare" - Cheltuieli de capital, de la articolul bugetar 71.01. - "Active fixe", alin. 71.01.01 "Construcții".

Consecințele reținute cu privire la cele două deficiențe au fost:

a) Urmare încadrării eronate a acestor lucrări în categoria "reparații curente" au fost reținute drept consecințe, următoarele:

- valoarea activelor fixe asupra cărora au fost realizate lucrări nu se majorează cu valoarea lucrărilor executate;

- tâmplăria PVC achiziționată de Penitenciarul Gherla a fost înregistrată în contabilitate în contul 302 08 00 „Alte materiale consumabile” și a fost trecută direct pe cheltuieli.

b) Referitor la realizarea de reparații curente la clădirile reprezentând monumente istorice sau aflate în zona de protecție a acestora, fără autorizația de construire, s-a reținut că acestea constituie infracțiuni și se pedepsesc cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă, conform art. 24 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

CONFIRMARE  
CONTROLUL  
ORIGINALUL





## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Aceste consecințe au fost determinate de nerespectarea unor acte normative, menționate de auditorul public intern:

- Legea finanțelor publice nr. 500/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- Legea contabilității nr. 82/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- OMFP nr. 1917/2005, cu modificările și completările ulterioare;

- Ordinului Ministerului Culturii și Cultelor nr. 2828/2005 privind aprobarea Listei monumentelor istorice și a Listei monumentelor istorice dispărute, cu modificările și completările ulterioare.

S-a mai arătat că nu au fost respectate dispozițiile art. 14 alin. 2 și alin. 3 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și că respectiva faptă constituie contravenție conform art. 72 alin. 1, lit a) din același act normativ și se sancționează cu amendă de la 500 la 1000 lei, așa cum prevede art. 72 alin. 2 - Contravenții și sancțiuni din același act. Tot contravenție la prevederile Legii finanțelor publice nr. 500/2002 a fost reținută și încălcarea disp. art. 4, alin. 4, care se sancționează cu amendă de la 2000 la 3000 lei, conform art. 72 alin. 2, lit c) din lege.

Totodată, ca o consecință, s-a mai arătat că prin neevidențierea în contabilitate, în mod corect, a cheltuielilor efectuate la construcțiile administrate de unitatea penitenciară (Pavilionul nr. 1, Secția Exterioară Cluj Napoca și Pavilionul administrativ), datele și informațiile din situațiile financiare întocmite de Penitenciarul Gherla la data de 31.12.2015 nu oferă o imagine fidelă a activelor, poziției financiare, precum și a performanței financiare și a rezultatului patrimonial în activitatea desfășurată de penitenciar. În acest sens, s-a precizat că prezentarea de situații financiare, care conțin date eronate sau necorelate, inclusiv cu privire la identificarea persoanei raportoare, constituie contravenție, potrivit disp. art 41, pct 3 din Legea nr. 82/1991, republicată și se sancționează cu amendă de la 200 la 1000 lei. Constatarea contravențiilor și aplicarea amenziilor este de competența organelor abilitate: Ministerul Finanțelor Publice și Curtea de Conturi.

Cu privire la deficiențele constatate nu s-a întocmit F.C.R.I., așa cum rezultă din dosarul misiunii de audit, precum și din declarația auditorului [REDACTAT]:

„Menționez că nu am întocmit FCRI cu privire la constatările referitoare la înlocuire tâmplărie PVC și lipsa avizului de la monumente (Direcția Județeană pentru Cultură, Cuite și Patrimoniu Cultural) și autorizației. Am întocmit o notă de informare către domnul director al ANP, notă vizată de [REDACTAT], prin care l-au fost aduse la cunoștință constatările din FIAP și PRAI”.

Așa cum rezultă și din declarația auditorului [REDACTAT], cu privire la cele două constatări a fost întocmită Nota de informare nr. 66626/SAPP/28.11.2016 prin care a fost informat directorul general cu privire la neregulile constatate de către [REDACTAT] în cadrul auditării obiectivului „Evaluarea sistemului de control intern și al [REDACTAT] riscurilor [REDACTAT] lucrărilor de investiții, și întreținere și reparații curente”.



de Contabilitate și Auditării  
Ministerului  
Judecătoarei  
FORM CU ORIGINALUL

## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Propunerile S.A.P.I. cuprinse în notă au fost următoarele:

„- verificarea exhaustivă de către structura de specialitate din cadrul DEA - ANP a deficiențelor și neregulilor identificate și prezentate de echipa de audit intern în prezenta notă (...);

- identificarea persoanelor responsabile pentru neregulile constatate;  
- stabilirea măsurilor care se impun pentru neîndeplinirea responsabilităților de către persoanele responsabile pentru neregulile constatate și aplicarea acestor măsuri. (...)

Propunerile formulate de SAPI au fost aprobate de directorul general al ANP, care a dispus verificări efectuate de domnul [REDACTAT], șef Serviciu cazarmare, construcții și investiții din cadrul DEA.

Prin Nota de informare nr. 66626/DEA/23.12.2016, completată prin Nota de informare nr. 16833/DEA/30.01.2017, întocmite de domnul comisar șef de penitenciare [REDACTAT], care a efectuat inclusiv verificări la fața locului, a reținut că se confirmă neregulile constatate de echipa de audit intern cu privire la realizarea de reparații curente, de către Penitenciarul Gherla, la clădirile reprezentând monumente istorice sau aflate în zona de protecție a acestora, fără autorizație de construire. În cele două note nu s-au făcut mențiuni cu privire la constatarea SAPI referitoare la încadrarea eronată ca lucrări de reparații curente constând în înlocuire tâmplărie din lemn cu tâmplărie PVC, întrucât acestea fac parte din categoria investițiilor publice, fiind lucrări de intervenție. În referire la aspectele care s-au confirmat, reprezentantul DEA a propus următoarele măsuri:

„- directorul Penitenciarului Gherla va dispune contactarea Direcției Județene pentru Cultură și Patrimoniu Național Cluj, în scopul efectuării cu celeritate a activităților pentru care au fost constatate nereguli;

- DCEAN va sesiza organele de urmărire penală referitor la neregulile constatate de echipa de audit intern”.

Prin aceeași notă au fost stabilite și persoanele din cadrul Penitenciarului Gherla responsabile de neregulile constatate, deși persoana desemnată să efectueze aceste verificări nu avea atribuții de control, fiind încadrat la Direcția Economică Administrativă, și nu la Direcția Inspecție Penitenciară.

Urmare Notef de informare nr. 66626/SAPI/28.11.2016, precum și a Notelor de informare nr. 66626/DEA/23.12.2016 și nr. 16833/DEA/30.01.2017, întocmite de domnul [REDACTAT], șef Serviciu cazarmare, construcții și investiții din cadrul DEA, DCEAN a formulat sesizarea penală nr. 16833/DCEAN/02.02.2017, cu privire la următoarele fapte:

- realizarea, de reparații curente la clădirile reprezentând monumente istorice sau aflate în zona de protecție a acestora, fără autorizație de construire, faptă incriminată de art. 24 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- schimbarea, fără respectarea prevederilor legale, a destinației fondurilor bănești ori a resurselor materiale alocate unei autorități publice sau instituții publice, urmare a încadrării eronate a unor lucrări în categoria „reparații curente”, deși trebuiau încadrate ca lucrări de investiții, plata făcându-se din alte capitole bugetare, faptă incriminată de art. 307 Cod penal - Deturnarea de fonduri.

Prin Ordonanța din 23.10.2017 pronunțată în dosarul nr. 32/P/2017 de Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Cluj, s-a dispus clasarea cauzei, după cum urmează:

1. Clasarea cauzei cu privire la faptele de săvârșire a infracțiunii de abuz în serviciu prev. de art. 297 C.pen. și deturnare de fonduri prev. de art. 307 C.pen.

Corpul de Control al Ministerului  
Judecatoriei  
CONFIRM CU ORIGINALUL  
Pagina 26 din 53



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

### 2. Clasarea cauzei față de suspectii:

- comisar șef de penitenciar [redacted], inginer constructor la Penitenciarul Gherla, pentru săvârșirea a două infracțiuni de executare fără autorizație de construire sau desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prev. la art. 3 alin. (1) lit. b), c), e) și g) cu excepțiile prevăzute de lege, infracțiune prev. de art. 24 alin (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991;

- comisar șef de penitenciar [redacted], economist la Penitenciarul Gherla pentru săvârșirea a două infracțiuni de executare fără autorizație de construire sau desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prev. la art. 3 alin. (1) lit. b), c), e) și g) cu excepțiile prevăzute de lege, infracțiune prev. de art. 24 alin (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991;

- comisar șef de penitenciar [redacted] pentru săvârșirea infracțiunii de executare fără autorizație de construire sau desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prev. la art. 3 alin. (1) lit. b), c), e) și g) cu excepțiile prevăzute de lege, infracțiune prev. de art. 24 alin (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991;

### 3. Clasarea cauzei pentru săvârșirea infracțiunii de neglijență în serviciu, prev. de art. 298 C.pen..

Pentru a dispune clasarea cauzei, s-a reținut că:

- în ce privește infracțiunile de abuz în serviciu, prev. de art. 297 C.pen. și detunare de fonduri prev. de art. 307 C.pen., faptele sesizate nu corespund din punct de vedere al laturii obiective modelului abstract de incriminare prevăzut de lege, respectiv nu au caracter penal;

- în ce privește săvârșirea infracțiunii de executare fără autorizație de construire sau desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prev. la art. 3 alin. (1) lit. b), c), e) și g) cu excepțiile prevăzute de lege, infracțiune prev. de art. 24 alin (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991, s-a reținut că sunt incidente disp. art. 30 alin. (1) C.pen. referitoare la eroare deoarece „suspectii s-au aflat în eroare cu privire la calitatea de monument istoric a imobilelor aparținând Penitenciarului Gherla, împrejurare dovedită de faptul că în cadrul Serviciului Logistic nu se aflau documente care să ateste această calitate, precum și de faptul că efectuarea lucrărilor cadastrale privind întabularea imobilelor aparținând penitenciarului Gherla, lucrări care ar fi atestat calitatea de monument istoric a imobilelor aparținând Penitenciarului Gherla ori situarea acestor imobile în zona protejată, în Cartea funciară, nu a fost aprobată de ANP din lipsa fondurilor”.

Împotriva Ordonanței de clasare din 23.10.2017 pronunțată în dosarul nr. 32/P/2017 de Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Cluj, A.N.P. a formulat plângere la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, argumentând în sensul că angajații penitenciarului Gherla aveau cunoștință despre faptul că imobilele aflate în administrarea unității se află în zona de protecție a monumentelor istorice, împrejurare ce rezultă din corespondența purtată de unitate cu Ministerul Culturii și Cultelor - Direcția Județeană pentru Cultură, Culte și Patrimoniu Cultural Național Cluj. De asemenea, [redacted] a mai arătat că ANP - Serviciul Cazarmare, Construcții, Investiții nu a primit nicio solicitare de eliberare a autorizației de construire pentru lucrările de schimbare a tâmplăriei de lemn cu tâmplărie PVC datorită faptului că această înlocuire a fost executată prin lucrări de natură reparativă curente (nu necesită autorizare) și nu prin lucrări de investiții (necesită autorizare).



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Prin Ordonanța nr. 3029/C/2017 din data de 19.12.2017 pronunțată de Procurorul general al P.J.C.C.J. s-a dispus respingerea ca inadmisibilă a plângerii formulate de A.N.P. împotriva Ordonanței nr. 32/P/2016 din 28.02.2017 a Parchetului de pe lângă Curtea de Apel Cluj, motivat de faptul că prin raportare la Decizia nr. 13/09.11.2011 a Î.C.C.J prin care s-a admis recursul în interesul legii privind titularii dreptului de a formula plângeri împotriva soluțiilor de neurmărire penală sau de netrimitere în judecată dispuse de procuror, nu se poate vorbi de un interes legitim propriu, concret și actual, în cazul A.N.P. sesizarea organelor judiciare fiind o obligație legală, astfel că A.N.P. nu are calitatea de titular al dreptului de a formula plângere împotriva ordonanței amintite. Se mai arată că procedura instituită de art. 339 C.p.pen. cu privire la dreptul de a formula plângere împotriva actelor procurorului are caracter privat, dedus din cerința unei vătămări suferite de persoana care se adresează justiției, în drepturile sau interesele sale legitime. Pe fond, în urma examinării din oficiu a soluției dispuse în dosarul nr. 32/P/2016 al Parchetului de pe lângă Curtea de Apel Cluj, s-a apreciat că aceasta este legală și temeinică.

Împotriva celor două soluții de clasare, A.N.P. a formulat plângere la Judecătoria Gherla în temeiul art. 340 C.p.pen., aceasta fiind respinsă de instanța prin încheierea penală nr. 67/05.03.2018, pronunțată în dosarul nr. 80/235/2018.

Pentru a dispune respingerea plângerii formulate de A.N.P., instanța a reținut următoarele:

- nu există reglementări proprii sistemului administrației penitenciare cu privire la etapele ce trebuie urmate (respectate) în cazul lucrărilor ce se execută asupra imobilelor clasate ca monumente istorice și/sau imobile amplasate în zone de protecție a monumentului istoric, conform Legii nr. 422/2001;

- „nu există reglementări proprii cu privire la respectarea art. 11 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată, privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, în sensul stabilirii etapelor ce trebuie urmate pentru obținerea autorizației de construire necesară lucrărilor prevăzute de art. 11 alin. 1 din aceeași lege;

- nu există reglementări proprii cu privire la avizarea de către Direcția Generală Patrimoniul Cultural Național- Comisia Națională pentru Monumente Istorice a documentațiilor tehnice oferente lucrărilor de întreținere și reparații curente pentru imobilele care sunt incluse în Lista monumentelor istorice, actualizată, și în Lista monumentelor istorice dispărute, aprobate prin OMCC nr. 2828/2015 (vezi prevederea din art. 12 alin. 4 din Decizia nr. 757/2017 din 05.05.2017 privind aprobarea normelor tehnice pentru lucrări de întreținere și reparații curente la clădirile și construcțiile speciale din patrimoniul A.N.P. și al unităților subordonate);

- nu există în cuprinsul Deciziilor A.N.P. nr. 328/2010 și nr. 757/2017 obligativitatea obținerii autorizației de construire necesară, categoriilor de lucrări, așa cum este prevăzută la art. 11 alin. 1 și 3 din Legea nr. 50/1991, republicată;

- nu există reglementări proprii sistemului penitenciar, respectiv, norme - instrucțiuni de lucru unitare pe sistem (ordine ale ministrului Justiției, decizii ale directorului general, adrese transmise unităților penitenciare, etc), cu privire la elaburarea documentației tehnice necesare pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, deținută în continuare, documentație tehnică - D.T. (art. 2 lin. 1, lit. ex și Anexa nr. 1 din Legea nr. 50/1991, republicată).

Comunicare documentației tehnice necesare pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, deținută în continuare, documentație tehnică - D.T. (art. 2 lin. 1, lit. ex și Anexa nr. 1 din Legea nr. 50/1991, republicată) către ANP  
CONFIRMĂ CU ORIGINALUL  
Pagina 28 din 52



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

50/1991), etapă a emiterii autorizației de construire necesară efectuării lucrărilor prevăzute la art. 11 alin. 1 din Legea nr. 50/1991, republicată;

- nu există în Anexa nr. 1 „Îndrumarul de încadrare a cheltuielilor bugetare pe articole și alineate pentru A.N.P.” din OMJ nr. 2299/C/15.06.2016 vreo precizare expresă referitoare la încadrarea cheltuielilor efectuate cu ocazia elaborării documentației tehnice pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții în vederea emiterii autorizației de construire, necesară efectuării lucrărilor prevăzute la art. 11 alin. 1 din Legea nr. 50/1991.”

Instanța mai reține și că A.N.P. a aprobat ce lucrări urmează a fi executate și la ce clădiri, pentru aceste lucrări fiind aprobate și alocate fonduri bugetare la art. bugetar 20.02 Reparații curente, precum și faptul că dacă structura centrală a A.N.P. cunoștea regimul juridic al clădirilor avea obligația să informeze Penitenciarul Gherla despre necesitatea obținerii avizului emis de către Ministerul Culturii.

Urmare respingerii plângerii formulate A.N.P., instanța de judecată a obligat A.N.P. să plătească intimaiilor (angajați ai Penitenciarului Gherla) suma de 5.500 lei cu titlu de cheltuieli de judecată, soluția fiind definitivă.

Așa cum am arătat, aspectele constatate cu privire la efectuarea lucrărilor de întreținere și reparații curente au fost cuprinse în F.I.A.P. nr. 2.3., unitatea neformulând observații. Aceleași constatări cuprinse în F.I.A.P. au fost preluate și în Proiectul raportului de audit, însă Penitenciarul Gherla nu a formulat obiecțiuni.

În Raportul de audit public intern nr. 21254/SAPI/09.02.2017 au fost reluate constatările cuprinse în F.I.A.P. nr. 2.3., însă nu au fost formulate recomandări, ca atare Planul de acțiune pentru implementarea recomandărilor nr. U104048/PGCJ/24.02.2017 nu cuprinde măsuri de remediere.

3.2. Misiunea de audit public intern desfășurată la Penitenciarul Târgu Mureș în perioada 28.03-29.04.2016, a fost demarată prin Ordinul de serviciu nr. 27019/SAPI/18.03.2016, emis de doamna [REDACTAT], șef S.A.P.I., în cuprinsul căruia de regăsesc perioada (01.01.2015-31.12.2015) și obiectivul general „3. Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul lucrărilor de întreținere și reparații curente”.

Precizăm că acest obiectiv general nu a fost cuprins în Planul anual de audit public intern pentru anul 2016, nefiind aprobată de către directorul general auditarea acestor activități.

Auditarea activităților/acțiunile aferente corespunzătoare acestui obiectiv a fost repartizată auditorului public [REDACTAT], după cum urmează:

„3.1. Activitatea privind operarea și mentenanța:

- clădirilor și instalațiilor aferente acestora;

- activelor corporale de natura inventarului și utilitatilor de construcții, inclusiv întocmirea, actualizare, completarea documentației „Cății tehnice pentru construcțiile aflate în folosința penitenciarului;

3.2. Activitatea privind „Schimbarea de destinație” a unor spații din cadrul clădirii sau a clădirii aflate în folosința penitenciarului;

2.3. Activitatea privind realizarea lucrărilor de întreținere și reparații curente;

CONFIRMAȚIE din cadrul clădirii  
a unor spații ORIGINALUL



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

### 2.4. Activitatea privind întocmirea/actualizarea/completarea documentației „Cărți tehnice” pentru clădirile aflate în folosința penitenciarului.”

În urma evaluării activităților privind execuția, urmărirea și recepționarea lucrărilor de întreținere și reparații curente realizate în anul 2015, precum și a celor de asigurare a calității lucrărilor de întreținere și reparații curente realizate în același an de Penitenciarul Târgu Mureș (filele 79-84 din Raportul de audit), rezultă că au fost constatate mai multe disfuncționalități, prezentate la constatările C.3.1.7. și C.3.1.8.

În cuprinsul raportului de audit nu se menționează tipurile de lucrări de întreținere și reparații curente realizate în anul 2015 de Penitenciarul Târgu Mureș, iar potrivit documentelor anexate raportului rezultă că acestea au constat și în zugrăveli interioare, reparații instalații sanitare, reparații la pardoseli, reparații la tâmplăria din lemn, reparații la jgheaburi din tablă, termoizolarea pereților cu BCA, reparații la placașe din tablă.

Având în vedere că lucrări de întreținere și reparații curente se execută, la imobilele clasate ca monumente istorice și/sau imobile amplasate în zone de protecție a monumentului istoric în baza autorizației de construire, potrivit disp. art. 11 alin. (1) și (3) rap. art. 3 lit.b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, respectiv a avizului emis de către Ministerul Culturii și Cultelor sau, după caz, de către serviciile publice deconcentrate ale Ministerului Culturii și Cultelor, potrivit dispozițiilor art. 23 și 24 din Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată, cu modificările și completările ulterioare, inspectorii C.C.M. aprelază că și în cazul acestei unități s-ar fi impus analizarea la nivelul A.N.P. a tipurilor lucrărilor efectuate în perioada supusă auditării, astfel încât să se dispună măsuri cel puțin similare cu cele dispuse la Penitenciarul Gherla.

Potrivit declarației date de doamna [REDACTAT], auditorul care a evaluat lucrările de întreținere și reparații curente la Penitenciarul Târgu Mureș, aceste lucrări nu au fost de natură a necesita aviz sau autorizației, potrivit dispozițiilor legale mai sus enunțate. Totodată, aceasta a precizat că la data realizării misiunii de audit la Penitenciarul Târgu Mureș nu a avut cunoștință că imobilele aflate în administrarea unității penitenciare se află în zona de protecție a monumentelor istorice, neidentificând informații sau înregistrări în acest sens.

Potrivit adreselor nr. 625/13.02.2018 emisă de Municipiul Târgu Mureș - Direcția Arhitect Șef, respectiv nr. 56/R/02.02.2018 emisă de Direcția Județeană pentru Cultură Mureș, ce au au fost înaintate A.N.P. prin adresa nr. 12-26620/PTMMS/06.03.2018, rezultă că imobilele aflate în administrarea unității penitenciare nu sunt incluse în Lista monumentelor istorice ci sunt doar amplasate în zonă protejată/zonă de protecție a monumentelor istorice. Din adresa nr. 625/13.02.2018 emisă de Municipiul Târgu Mureș - Direcția Arhitect Șef rezultă că „*orice intervenție în zona protejată necesită avize de specialitate, conform legii*”.

Prin urmare, în raport de cele constatate, nu s-a putut stabili dacă auditorii care au efectuat misiunea de audit la Penitenciarul Târgu Mureș au cunoscut starea juridică a imobilelor aflate în administrarea unității, respectiv dacă acestea sunt monument istoric sau se află în zona de protecție a monumentului istoric.

Directorul de Serviciu juridică a  
Ministerului Justiției  
CONFORM CU ORIGINALUL



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

3.3. Constatările Inspectorilor C.C.M. cu privire la natura lucrărilor de înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC cu geam termoizolant;

Potrivit disp. art. 12 din Decizia A.N.P. nr. 328/2010 pentru aprobarea Normelor tehnice pentru lucrări de întreținere și reparații curente la clădirile și construcțiile speciale din patrimoniu A.N.P. și al unităților subordonate:

„(1) Lucrările de înlocuire - parțială sau totală - a tâmplăriei exterioare existente la clădiri cu tâmplărie din PVC/aluminu cu geam termoizolant sunt de natura reparațiilor curente.

(2) Documentațiile tehnice aferente lucrărilor de întreținere și reparații curente pentru imobilele care sunt incluse în Lista Monumentelor Istorice, actualizată și în Lista Monumentelor Istorice dispărute, aprobate prin Ordinul ministrului culturii și cultelor nr. 2314/2004, cu modificările și completările ulterioare, se supun avizării prealabile a Direcției General Patrimoniu Cultural-Național- Comisia Națională pentru Monumente Istorice.”

Din Anexa 3 pct. 1.1. - Clădiri la Decizia nr. 328/2010, rezultă că lucrările de reparare, completare sau înlocuire înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC cu geam termoizolant este de natura reparațiilor curente.

Prin adresa nr. 48376/DEA/07.08.2015, A.N.P. a alocat Penitenciarului Gherla credite bugetare la capitolul bugetar 20.02. „Reparații curente” în sumă de 150.000 lei. În vederea clarificării modului de utilizare a creditelor bugetare alocate, unitatea a transmis către A.N.P. adresa nr. U/112062/PGCJ/11.08.2016, prin care a comunicat lucrările de reparații curente propuse a fi realizate, respectiv „reparații/înlocuit uși grupuri sanitare și ferestre camere de deținere din tâmplărie lemn în tâmplărie PVC cu geam termopan”. Pentru clarificarea acestor aspecte, A.N.P. a comunicat unităților penitenciare prin circulara nr. 49869/21.08.2015 că se consideră reparații curente „înlocuirea de tâmplărie de lemn cu PVC”.

Aceste aspecte nu au fost analizate în F.I.A.P. și, ulterior, în cuprinsul raportului de audit întocmit urmare misiunii la Penitenciarul Gherla. Mai mult, deși s-a realizat o verificare cu privire la constatările din F.I.A.P. de către domnul [REDACTAT], Șef Serviciu cazarmare, construcții și investiții din cadrul DEA, prin Nota de informare nr. 66626/DEA/23.12.2016, completată prin Nota de informare nr. 16833/DEA/30.01.2017 nu s-au făcut mențiuni cu privire la constatarea SAPI referitoare la încadrarea eronată ca lucrări de reparații curente constând în înlocuire tâmplărie din lemn cu tâmplărie PVC.

Cu privire la natura lucrărilor de înlocuire tâmplărie din lemn cu tâmplărie PVC, s-a pronunțat și instanța de judecată în cuprinsul încheierii penale nr. 67/05.03.2018, pronunțată în dosarul nr. 80/235/2018, reținând că acestea sunt de natura unor reparații curente.

Se impune a fi menționat și faptul că S.A.P.I. a reținut în cuprinsul constatării nr. C.3.2.3. din F.I.A.P. nr. 2.3., precum și în cuprinsul Raportului de audit că lucrările de înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC fac parte din categoria investițiilor publice, fiind lucrări de intervenție (reparații capitale și reabilitare termică) - fila 61 din Raport - fără însă a arăta raționamentul logico-juridic pe baza căruia a înțeles aceste lucrări în categoria investițiilor publice. În cuprinsul documentelor întocmite de auditor nu a fost analizată incidența dispozițiilor art. 12 din Decizia A.N.P. nr. 328/2010.



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Potrivit declarației doamnei [REDACTAT], care a audit aceste activități, lucrările de înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC sunt lucrări de reabilitare termică și au condus modificarea/îmbunătățirea parametrilor tehnici a clădirii (din punct de vedere tehnic) și care au majorat valoarea clădirii cu valoarea lucrărilor executate așa cum prevede 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.

În raport de prevederile legale analizate, s-a constatat că echipa de audit a dat o interpretare eronată naturii lucrărilor constând în înlocuirea a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC, respectiv a apreciat că sunt lucrări de natura investițiilor și nu lucrări de natura reparațiilor curente. Totodată, echipa de audit nu a ținut cont la formularea constatărilor de întreaga legislație incidentă și nici de faptul că A.N.P. a alocat Penitenciarului Gherla credite bugetare la capitolul bugetar 20.02. „Reparații curente” și, ulterior, a luat act prin emiterea circularii nr. 49369/21.08.2015, despre faptul că lucrările de de înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC sunt lucrări de natura reparațiilor curente, așa cum prevede și art. 12 alin. (1) din Decizia nr. 328/2010.

3.4. Constatările Inspectorilor C.C.M. cu privire la identificarea, analizarea, formularea și gestionarea recomandărilor referitoare la efectuarea lucrărilor de reparații curente, fără avizul Ministerului Culturii și Cultelor și fără autorizația de construire:

3.4.1. Lipsa avizului Ministerului Culturii și Cultelor cu privire la efectuarea lucrărilor de reparații curente la Penitenciarul Gherla:

Potrivit disp. art. 11 alin. (1) din Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată, cu modificările și completările ulterioare:

„(1) Orice intervenție asupra monumentelor istorice și asupra imobilelor din zona lor de protecție, precum și orice modificare a situației juridice a monumentelor istorice se fac numai în condițiile stabilite prin prezenta lege”.

De asemenea, potrivit art. 23, alin. 1 și 2 din același act normativ

(1) „Intervențiile asupra monumentelor istorice se fac numai pe baza și cu respectarea avizului emis de către Ministerul Culturii și Cultelor sau, după caz, de către serviciile publice deconcentrate ale Ministerului Culturii și Cultelor.

(2) În sensul prezentei legi, intervențiile ce se efectuează asupra monumentelor istorice sunt:

a) toate lucrările de cercetare, conservare, construire, extindere, consolidare, restructurare, amenajări peisagistice și de punere în valoare, care modifică substanța sau aspectul monumentelor istorice;

b) executarea de muleaje de pe componente ale monumentelor istorice;

c) amplasarea definitivă sau temporară de împrejurimi, construcții de protecție, presedea mobilier fix, de panouri publicitare, firme, sigle sau orice fel de însemne pe și monumente istorice;

d) schimbări ale funcțiunii sau destinației monumentelor istorice, inclusiv schimbările temporare;

e) strămutarea monumentelor istorice;

Corpul de Protecție, presa  
Ministerului  
CONFORM CU ORIGINALUL





## MINISTERUL JUSTIȚIEI

f) amenajări de căi de acces, pietonale și carosabile, utilități anexe, indicatoare, inclusiv în zonele de protecție a monumentelor istorice”.

Și în cuprinsul art. 36 alin. 1, lit. g) din Legea nr. 422/2001, se instituie obligatia titularului dreptului de administrare să obțină avizele prevăzute de lege pentru toate intervențiile prevăzute la art. 23.

Potrivit disp. art. 12 alin. 2 din Decizia A.N.P. nr. 328/2010:

(2) „Documentațiile tehnice aferente lucrărilor de întreținere și reparații curente pentru imobilele care sunt incluse în Lista Monumentelor Istorice, actualizată și în Lista Monumentelor Istorice dispărute, aprobate prin Ordinul ministrului culturii și cultelor nr. 2314/2004, cu modificările și completările ulterioare, se supun avizării prealabile a Direcției Generale Patrimoniu Cultural-Național - Comisia Națională pentru Monumente Istorice.”

Aceleași dispoziții se regăsesc și în cuprinsul art. 12 alin. 4 din Decizia A.N.P. nr. 757/2017 privind aprobarea Normelor tehnice pentru lucrări de întreținere și reparații curente la clădirile și construcțiile speciale din patrimoniul Administrației Naționale a Penitenciarelor și al unităților subordonate, care au înlocuit, începând cu data de 18.09.2017, dispozițiile anterioare.

(4) „Documentațiile tehnice aferente lucrărilor de întreținere și reparații curente pentru imobilele care sunt incluse în Lista monumentelor istorice, actualizată, și în Lista monumentelor istorice dispărute, aprobate prin Ordinul ministrului culturii și cultelor nr. 2.314/2004, cu modificările ulterioare, se supun avizării prealabile a Direcției generale patrimoniu cultural-național - Comisia națională pentru monumente istorice”.

Potrivit prevederilor art. 55 din Legea nr. 422/2001,

(1) „Constituirea contravenții la regimul de protecție a monumentelor istorice, a zonelor lor de protecție și a zonelor protejate următoarele fapte, dacă, potrivit legii, nu constituie infracțiuni:

a) executarea de lucrări asupra unui imobil după declanșarea procedurii de clasare, asupra unui monument istoric, în zona sa de protecție sau în zonele protejate fără avizul Ministerului Culturii sau al serviciilor deconcentrate ale acestuia, după caz;

b) încălcarea obligațiilor prevăzute la art. 36 de către proprietar sau de către titularul dreptului de administrare a unui monument istoric”.

Prin urmare, Penitenciarul Gherla avea obligația de a obține avizul de la Direcția Generală Patrimoniu Cultural-Național - Comisia Națională pentru Monumente Istorice, înainte de a efectua lucrările de reparații curente, potrivit Normelor proprii stabilite de această instituție<sup>2</sup>, lipsa acestuia constituind contravenție, potrivit disp. art. 55 alin. (1) din Legea nr. 422/2001.

S.A.P.I. a reținut în mod corect, atât în F.I.A.P. 2.3. cât și în cuprinsul Raportului de audit, că Penitenciarul Gherla a efectuat lucrările constând în înlocuirea a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC, fără avizul Direcției Județene pentru Cultură, Culte și Patrimoniu Cultural Cluj, însă nu a reținut și indicat sancțiunea corespunzătoare.

Corpur de Control al Ministrului  
CONFORM CU ORIGINALUL

<sup>2</sup> A se vedea și Instrucțiunile Ministerului Culturii și Cultelor nr. 5878 din 3 noiembrie 2004

## MINISTERUL JUSTIȚIEI

3.4.2. Lipsa autorizației de construire pentru efectuarea lucrărilor de reparații curente la Penitenciarul Gherla:

Potrivit art. 3 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare (text în vigoare începând cu data de 16.07.2009, urmare adoptării Legii nr. 261/2009):

„(1) Construcțiile civile, industriale, agricole, cele pentru susținerea instalațiilor și utilajelor tehnologice, pentru infrastructură de orice fel sau de oricare altă natură se pot realiza numai cu respectarea autorizației de construire, precum și a reglementărilor privind proiectarea și executarea construcțiilor, pentru:

b) lucrări de construire, reconstruire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum și orice alte lucrări, indiferent de valoarea lor, care urmează să fie efectuate la construcții reprezentând monumente istorice, inclusiv la anexele acestora, identificate în același imobil - teren și/sau construcții, la construcții amplasate în zone de protecție a monumentelor și în zone construite protejate, stabilite potrivit legii, ori la construcții cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, stabilite prin documentații de urbanism aprobate;”

Potrivit disp. art. 11 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare (text în vigoare la data realizării lucrărilor):

„(1) Se pot executa fără autorizație de construire următoarele lucrări care nu modifică structura de rezistență și/sau aspectul arhitectural al construcțiilor:

a) reparații la înțepimuri, acoperișuri, învelitori sau terase, atunci când nu se schimbă forma acestora și materialele din care sunt executate;

b) reparații și înlocuiri de tâmplărie interioară și exterioară, dacă se păstrează forma, dimensiunile golurilor și tâmplăriei, inclusiv în situația în care se schimbă materialele din care sunt realizate respectivele lucrări, cu excepția clădirilor declarate monumente istorice, în condițiile legii;

c) reparații și înlocuiri de sobe de încălzit;

d) zugrăveli și vopsitorii interioare;

e) zugrăveli și vopsitorii exterioare, dacă nu se modifică elementele de fațadă și culorile clădirilor;

f) reparații la instalațiile interioare, la bransamentele și racordurile exterioare, de orice fel, aferente construcțiilor, în limitele proprietății, montarea sistemelor locale de încălzire și de preparare a apei calde menajere cu cazane omologate, precum și montarea aparatelor individuale de climatizare și/sau de contorizare a consumurilor de utilități;

g) reparații și înlocuiri la pardoseli;

h) lucrări de reparații, înlocuiri ori reabilitări fără modificarea calității și formei arhitecturale a elementelor de fațadă, dacă aceste lucrări nu se execută la construcțiile prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b), astfel:

1. finisaje interioare și exterioare - tencueli, plachie, altele asemenea;

2. trotuare, ziduri de sprijin ori scări de acces;

3. lucrări de reabilitare energetică a anvelopei și/sau a acoperișului - adică se schimbă sistemul constructiv al acestuia, respectiv terasa sau pardoselile clădirii de locuit individuale cu cel mult 3 niveluri, care nu sunt monumente istorice clasate sau în curs de

Corpul de Control și Mentenanță  
CONFIRMĂM  
la  
ORIGINAL  
Curs de



## MINISTERUL JUSTITIEI

clasare, respectiv situate în afara zonelor de protecție a monumentelor și/sau a zonelor construite protejate stabilite potrivit legii;

- i) lucrări de întreținere la căile de comunicație și la instalațiile aferente;
- j) lucrări de investigare, cercetare, expertizare, conservare și restaurare a componentelor artistice ale construcțiilor prevăzute la art. 3 lit. b), cu avizul Ministerului Culturii și Cultelor și al autorității administrației publice județene sau locale, după caz;
- k) lucrări de foraje și sondaje geotehnice pentru construcții de importanță normală sau redusă, situate în afara zonelor de protecție instituite pentru zăcăminte acvifere;
- l) lucrări de construcții funerare subterane și supraterane, cu avizul administrației cimitirului;
- m) lucrări de compartimentare provizorie nestructurală.

(...)

(2<sup>4</sup>) Prin excepție de la prevederile art. 3 alin. (1) lit. b) se pot executa fără autorizație de construire lucrări de reparații la finisaje interioare și înlocuiri de tâmplărie interioară, precum și reparații și înlocuiri la pardoseli și la instalațiile interioare, care se execută la construcțiile amplasate în zone de protecție a monumentelor istorice și în zone construite protejate, stabilite potrivit legii, dacă acestea nu reprezintă construcții cu valoare arhitecturală sau istorică, stabilite prin documentații de urbanism aprobate.

(3)  Dacă lucrările prevăzute la alin. (1), cu excepția celor prevăzute la lit. e) și j), se execută la construcțiile menționate la art. 3 lit. b), este obligatorie emiterea autorizației de construire.

În ce privește instituția emitentă a autorizației de construire, precizăm că dispozițiile art. 43 din Legea nr. 50/1991 au fost modificate succesiv, astfel:

· Prin Legea nr. 261/2009, în vigoare din data de 19 iulie 2009:

„Art. 43 Prin excepție de la prevederile art. 4, autorizarea executării lucrărilor de construcții:

a) cu caracter militar se face de către ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale interesate, în baza unor proceduri stabilite împreună cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței;”

· prin Legea nr. 148/2016, text în vigoare începând cu data de 18.07.2016:

„Art. 43: Prin excepție de la prevederile art. 4, autorizarea executării lucrărilor de construcții:

a) cu caracter special, inclusiv cele executate la construcțiile prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b), se face de către instituțiile din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională, în baza unor proceduri\*) comune stabilite împreună cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și Ministerul Culturii, în condițiile legii;”

În vederea aducerii la îndeplinire a acestor dispoziții, în sensul stabilirii structurilor emitente și a procedurilor de urmat, a fost emis Ordinul comun nr. 2212/2391/M.40/59/2868/C/16317/263/151/419/2018 din 21 februarie 2018 publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 738 din 27 august 2018, pentru aprobarea Procedurilor comune de autorizare a executării lucrărilor de construcții cu caracter special.

„Art. 7 Disciplina autorizării și execuției lucrărilor de construcții cu caracter special, în toate etapele autorizării și execuției lucrărilor, se asigură de către structurile interne din cadrul aparatului propriu al autorităților prevăzute la art. 43 lit. a) din Legea nr. 50/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare.”



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Prin O.M.J. nr. 3936/C/16.10.2018 a fost înființat în cadrul structurii centrale a A.N.P., Compartimentul urbanism, amenajarea teritoriului și autorizarea lucrărilor de construire, însă acest compartiment nu este funcțional în prezent.

În ce privește reglementările proprii sistemului Penitenciar în domeniul autorizării lucrărilor de întreținere și reparații la clădirile monument istoric sau la cele aflate în zona protecția a monumentului istoric, menționăm că, la data realizării lucrărilor de reparații curente de către Penitenciarul Gherla erau în vigoare disp. art. 11 din O.M.J. nr. 1270/2008 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Consiliului tehnico-economic al Administrației Naționale a Penitenciarelor.

Potrivit acestor dispoziții, Consiliul tehnico-economic al Administrației Naționale a Penitenciarelor nu avea ca atribuție emiterea autorizației de construire pentru lucrări de reparații curente și întreținere la clădirile monument istoric sau la cele aflate în zona protecția a monumentului istoric ci numai emiterea autorizațiilor de construire, reconstruire, modificare, extindere, reparare sau desființare a obiectivelor de investiții din sistemul administrației penitenciare - art. 11 lit. d).

Totodată, în cuprinsul Deciziilor A.N.P. nr. 328/2010 și nr. 757/2017 nu există dispoziții cu privire la obligativitatea obținerii autorizației de construire necesară acestor categoriilor de lucrări, așa cum este prevăzută la art. 11 alin. 1 și 3 din Legea nr. 50/1991, republicată.

S-a mai constatat că, deși s-a emis O.M.J. nr. 1302/C/2017 privind componența și atribuțiile Consiliului tehnico-economic al Administrației Naționale a Penitenciarelor, care a abrogat O.M.J. nr. 1270/2008, nici în prezent atribuțiile Consiliului tehnico-economic nu include emiterea autorizației mai sus menționate.

În raport de excepția reglementată prin art. 11 alin. (2<sup>4</sup>) din Legea nr. 50/21991, în vigoare din data de 01.01.2018, care au fost adăugate prin Legea nr. 273/2017 pentru aprobarea O.U.G. nr. 40/2017, nu este necesară autorizația de construire doar în cazul lucrărilor care se execută la construcțiile amplasate în zone de protecție a monumentelor istorice și în zone construite protejate, stabilite potrivit legii, dacă acestea nu reprezintă construcții cu valoare arhitecturală sau istorică, stabilite prin documentații de urbanism aprobate. Această excepție nu exista însă la data efectuării lucrărilor de întreținere și reparații curente la Penitenciarul Gherla.

În plus, prin Nota nr. 23930/DEA/30.01.2019, întocmită de DEA la solicitarea Inspectorilor C.C.M., nu se precizează care sunt structura emitentă și, respectiv procedura pe care trebuia să o urmeze Penitenciarul Gherla pentru obținerea autorizației de construire. Prin aceeași notă, pentru clarificarea naturii lucrărilor de înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC se indică prevederile art. 12 din Decizia A.N.P. nr. 328/2010, menționate anterior și se anexează Instrucțiunea nr. 39730/DEA/09.06.2016 (ulterioară executării lucrărilor efectuate de Penitenciarul Gherla) privind stabilirea necesarului de lucrări de întreținere și reparații curente de către unitățile penitenciare.

S-a mai constatat că la data realizării de către Penitenciarul Gherla a lucrărilor de reparații curente la imobile monument istoric sau aflate în zona de protecție a monumentului istoric nu era reglementată o procedură cu privire la elaborarea documentației tehnice necesare pentru autorizarea acestor tipuri de lucrări, procedură reglementată abia prin Ordinul comun nr. 2212/2391/M.40/59/2868/C/16317/263/151/419/2018 din 21 februarie 2018.

Compartimentul de autorizarea lucrărilor de construire  
Ministerul Justiției  
ANEXA LA ORDINUL COMUN  
@ARIENALU



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

II. Modalitatea de abordare a iregularităților constatate în timpul misiunilor de audit care au avut printre obiective cele menționate la pct. I;

1. Modul de tratare a iregularităților constatate cu privire la activitatea de asistență medicală dentară și, respectiv contractele de prestări servicii de medicină dentară încheiate de anumite unități penitenciare cu medici stomatologi:

În urma misiunilor de audit public intern, în mod corect a fost identificată de către S.A.P.I. problema obligativității atragerii fondurilor de la CASAOPSNAJ pentru servicii medicale dentare prin încheierea unor contracte de furnizare servicii medicale.

S-a constatat însă că modul de abordare, insuficient argumentat, așa cum am arătat anterior, a propunerilor formulate prin intermediul formularelor de constatare și de raportare a iregularităților sau prin note adresate directorului general al A.N.P., precum și neîndeplinirea obligației de raportare a iregularităților și către structura de control din cadrul A.N.P. a condus la adoptarea unor măsuri diferite de către conducerea A.N.P., respectiv:

- în cazul Penitenciarului Bistrița, singura măsură dispusă a fost formularea unei sesizări penale *in rem* insuficient motivată (soluționată prin clasare pe motivul că fapta nu are caracter penal), fără a se dispune măsuri administrative de investigare prin structura de control din cadrul A.N.P. - Direcția Inspecție Penitenciară în vederea stabilirii persoanelor vinovate, a încadrării faptelor și a stabilirii măsurilor ce se impun; mai mult, deși SAPI a estimat un posibil prejudiciu, nu s-au dispus nici în prezent măsuri de constituire a unei comisii de cercetare administrativă, potrivit O.M.J. 1760/C/2013, așa cum s-a dispus în cazul Penitenciarului Gherla;

- în cazul Penitenciarului Gherla, deși misiunea de control s-a derulat aproximativ în aceeași perioadă cu acela de la Penitenciarul Bistrița, propunerile dispuse au constat în constituirea unei comisii de cercetare administrativă, a cărei activitate s-a finalizat prin emiterea unor decizii de imputare a pagubei de la persoanele vinovate; nu s-a considerat a fi oportună formularea unei sesizări penale, raportat la propunerile SAPI; nici în acest caz nu s-au dispus măsuri administrative de investigare prin structura de control din cadrul A.N.P. - Direcția Inspecție Penitenciară în vederea stabilirii persoanelor vinovate, a încadrării faptelor și a stabilirii măsurilor ce se impun;

- în cazul Penitenciarului Drobeta Turnu Severin, raportarea iregularităților nu s-a concretizat în măsuri dispuse de conducerea A.N.P.; nici în acest caz iregularitățile nu au fost raportate și Direcției Inspecție Penitenciară, pentru a da eficiență dispozițiilor legale mai sus enunțate.

Așa cum am arătat și în capitoul precedent, cu privire la nereguliile constatate s-au întocmit F.I.A.P., F.C.R.I. sau note adresate directorului general al A.N.P., însă nu s-au formulat și recomandări de remediere a acestei probleme, care s-a dovedit a fi o problemă de sistem.

O situație aparte a fost constatată în cazul misiunii de audit derulate de S.A.P.I. la Penitenciarul Iași, în cadrul căreia s-a întocmit F.I.A.P. nr. 3.1.1. în care s-a constatat că medicii dentiști care și-au desfășurat activitatea în cadrul unității, în baza unor contracte de prestări servicii de medicină dentară, nu au intrat în relații contractuale cu CASAOPSNAJ. Echipa de audit a formulat recomandarea nr. 3.1.1.2.1. cu privire la această constatare, cuprinsă și în Raportul de audit nr. 67290/SAPI/16.12.2015, în sensul că:



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

„În situația în care Penitenciarul Iași nu poate încheia un contract de prestări servicii de medicină dentară cu un medic dentist care se află în relații contractuale cu CASAOPSNAJ, contravaloarea serviciilor de medicină dentară care trebuie suportată de CASAOPSNAJ nu va fi decontată din fondurile de la bugetul de stat, ci va fi suportată de deținuții din fondurile proprii, după ce își dau acordul scris în acest sens”.

Din documentele aflate la dosarul misiunii de audit nu rezultă modul de implementare a acestei recomandări.

S-a constatat că, în perioada 2016-2018 analizată prin prezentul raport de control, nu s-au formulat propuneri/recomandări adecvate rezolvării acestei probleme de sistem de către S.A.P.I. sau celelalte structuri din cadrul A.N.P. cu atribuții în acest sens și care au luat cunoștință de această problemă, în sensul realizării unei proceduri de uniformizare a practicii, concluzia fiind că s-a perpetuat același mod de lucru în sistemul administrației penitenciare.

2. Modul de tratare a iregularităților constatate cu privire la activitatea de efectuarea intervențiilor la clădirile aflate în administrarea unităților penitenciare, clasificate ca monumente istorice sau care se află în zona de protecție a acestora:

- În cazul Penitenciarului Gherla, S.A.P.I. a constatat în mod corect că unitatea a executat lucrări de întreținere și reparații curente la clădirile clasate monument istoric sau aflate în zona de protecție a monumentului istoric fără avizul Direcției Județene pentru Cultură, Culte și Patrimoniul Cultural Cluj și fără autorizația de construire;

Deși constatarea a fost corectă, S.A.P.I. a indicat doar posibile măsuri coercitive și nu a stabilit situația juridică și de fapt corespunzătoare în sensul că, deși existau obligații legale, cum am arătat anterior, cu privire la emiterea autorizației, nu au fost indicate structura emitentă și, respectiv procedura pe care trebuia să o urmeze Penitenciarul Gherla; în condițiile în care ar fi prezentat în detaliu dispozițiile legale incidente, S.A.P.I. ar fi putut constata existența unui vid legislativ și ar fi trebuit să recomande conducerii A.N.P. măsuri corespunzătoare, o astfel de propunere fiind de esența activității de audit; astfel de măsuri ar fi fost de natură să rezolve o problemă specifică unităților penitenciare care au în administrare clădiri clasificate ca monument istoric sau aflate în zona de protecție a monumentului istoric;

Nu a fost întocmit F.C.R.I. cu privire la neregulile constatate și nu a informat structura de control - D.I.P..

Totodată, în lipsa F.C.R.I., prin Nota de Informare nr. 66626/SAPI/28.11.2016, S.A.P.I. a propus în mod greșit realizarea unei verificări a aspectelor constatate de către structura de specialitate din cadrul DEA - ANP, deoarece această structură nu avea atribuții de control ci numai atribuții de coordonare a activității în domeniul lucrărilor de investiții, întreținere, reparații; urmare verificărilor, reprezentantul DEA a stabilit persoanele vinovate de producerea neregulilor și a constatat indicii de săvârșire a unor infracțiuni;

- În cazul Penitenciarului Târgu Mureș, la filele 79/84 din Raportul de audit nu au fost menționate tipurile de lucrări de întreținere și reparații curente realizate în anul 2015 de unitate, fiind constatate mai multe disfuncționalități, prezentate la constatările C.3.1.7. și C.3.1.8.; totodată, nu s-a stabilit, în timpul misiunii de audit, dacă sunt sau nu incidente dispozițiile Legii nr. 422/2001 și ale Legii nr. 50/1991.



# MINISTERUL JUSTIȚIEI

## III. Alte aspecte constatate:

1. Obiectivele generale stabilite prin Planul anual de audit public intern se suprapun practic domeniului auditabil, deși în cadrul misiunilor nu este auditat tot domeniul, spre exemplu, în cazul misiunii de audit public intern de la Penitenciarul Drobeta Turnu Severin, unul dintre domeniile auditabile este „Economico-administrativ” iar obiectivul general aferent acestuia, stabilit prin Planul anual de audit pentru anul 2016 este „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul economico-administrativ”. În fapt, potrivit Ordinului de serviciu, s-au auditat următoarele activități:

- Contabilitatea operațiunilor economice privind: „Capitalurile”, „Activele fixe”, „Stocurile, producția în curs de execuție”, „Terții”, „Cheltuieli, venituri și finanțări” și „Conturile speciale”;
- activitatea privind organizarea și efectuarea inventarierii elementelor de natura activelor, datorilor și capitalurilor proprii, precum și activitatea privind declasarea/casarea bunurilor materiale;
- activitatea privind normarea, dotare, evidența, folosirea și depozitarea armamentului și muniției necesare îndeplinirii sarcinilor de serviciu specifice activităților din cadrul unității penitenciare;
- activitatea privind realizarea lucrărilor de întreținere și reparații curente la construcțiile aflate în folosința unității penitenciare;
- activitatea privind evaluarea modului de utilizare a fondurilor publice alocate prin bugetul unității penitenciare pentru achizițiile de produse/servicii/lucrări efectuate prin cumpărare directă ținând cont de cele 4 faze ale execuției bugetare a unei cheltuieli, pentru următoarele articole/alienate bugetare (...).

Așa cum rezultă din notele de aprobare a planurilor anuale de audit public intern pentru perioada 2016-2019, rezultă că S.A.P.I. a identificat un număr de 12 domenii principale auditabile, iar domeniul Economico-administrativ cuprinde următoarele activități: *finanțiar-contabilitate, administrarea patrimoniului (inventarierea patrimoniului), achiziții publice, reparații curente + reparații capitale + investiții, hrănirea persoanelor private de libertate, activitatea GAZ și producția bugetară, precum și ETG, transport și carburanți, armament și muniție, transmisii.*

2. Obiectivul general stabilit prin Planul anual de audit public intern a fost divizat, în cuprinsul Ordinului de serviciu, în alte obiective generale. Spre, ex.:

- în cazul misiunii de audit public intern de la Penitenciarul Bistrița unul dintre domeniile auditabile este „Economico-administrativ” iar obiectivul general aferent acestuia, stabilit prin Planul anual de audit pentru anul 2016 este „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul economico-administrativ”. În fapt, potrivit Ordinului de serviciu, s-au enunțat alte obiective generale:

- Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul financiar contabil;
- Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul gestionării patrimoniului;

Comisia de Control Intern  
CONFORM CU ORIGINEA  
10.01.2016





## MINISTERUL JUSTIȚIEI

- Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul achizițiilor publice.
- În cazul misiunii de audit public intern de la Penitenciarul Gherla unul dintre domeniile auditabile este „Economico-administrativ” iar obiectivul general aferent acestuia, stabilit prin Planul anual de audit pentru anul 2016 este „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul economico-administrativ”. În fapt, potrivit Ordinului de serviciu, s-au enunțat alte obiective generale:
  - Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul lucrărilor de investiții, precum și întreținere și reparații curente;
  - Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul gestionării patrimoniului;
  - Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul armament și muniție.

3. Deși în fapt s-au planificat și efectuat misiuni de audit de regularitate/conformitate, modul de formulare a obiectivelor generale creează confuzie cu privire la activitățile/acțiunile auditate, deoarece enunțul obiectivului general „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul (...)” trimite la o altă problemă și anume la evaluarea Standardului 15 - Evaluarea sistemului de control intern managerial, acesta vizând, împreună cu Standardul 16 - Audit, dezvoltarea capacității de evaluare a controlului intern managerial, în scopul asigurării continuității procesului de perfecționare a acestuia. Menționăm că, potrivit dispozițiilor O.S.G.G. nr. 600/2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice, dispoziții care au abrogat O.S.G.G. nr. 400/2015 pentru aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice, evaluarea sistemului de control intern managerial și gestionarea riscurilor presupune evaluarea standardului 15, subsumat standardului Evaluare și audit, așa cum acestea sunt prezentate în actul normativ menționat. Problematika vizată de această grupă de standarde privește dezvoltarea capacității de evaluare a controlului intern managerial, în scopul asigurării continuității procesului de perfecționare a acestuia.

În acest sens, menționăm că din documentele aflate la dosarele misiunilor de audit analizate la capitolele anterioare a rezultat că în etapa pregătirii misiunii s-au transmis fiecărui conducător de compartiment din unitățile auditate, în domeniul auditabil, chestionarele de evaluare a sistemului de control intern și de gestionare a riscurilor, însă rezultatul evaluării acestor chestionare nu este elocvent și nici suficient în vederea determinării modului de stabilire a activităților auditate, în lipsa unei formulări mai precise a obiectivelor generale. Această lipsă de transparență cu privire la tipul activităților auditate are drept consecință evidentă crearea unei suspiciuni la nivelul entității auditate cu privire la obiectivitatea și finalitatea misiunii de audit, precum și perceperea acesteia mai mult ca o acțiune coercitivă decât ca o acțiune funcțional independentă și obiectivă, de asigurare și consiliere, în sprijinul conducerii entității auditate, de natură să aducă plus-valoare și să îmbunătățească activitățile entității publice, așa cum prevăd disp. art. 2 lit. a) din Legea nr. 672/2002.

Comitetul de Control al Ministrului  
CONFORM CU ORIGINALUL





## MINISTERUL JUSTIȚIEI

4. Au existat situații în care au fost auditate activități/acțiuni care nu erau cuprinse în Planul anual de audit, aprobat de directorul general al A.N.P., contrar disp. art. 2.4.1.5.2. din Normele generale și a pct. 2.4.1. din Normele specifice, și nu erau cuprinse nici în Ordinul de serviciu, prin urmare auditarea s-a realizat fără mandat:

- în cadrul misiunii de la Penitenciarul Gherla s-au auditat și serviciile de medicină dentară, deși în Planul anual de audit, în Ordinul de serviciu și în notificare nu s-au regăsit detaliate aceste tipuri de activități. Mai mult, constatările cu privire la acestea se regăsesc la filele 66-69 din Raportul de audit public intern nr. 21254/SAPI/09.02.2017, la finalul secțiunii 2.4. „Activitatea privind întocmirea/completarea documentației „Cărți tehnice” pentru construcțiile aflate în folosința penitenciarului”, fără a avea legătură cu obiectivul general „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul lucrărilor de investiții, precum și întreținere și reparații curente” și fără a fi cuprinse în Programul misiunii de audit. Filele 66-69 aferente acestor constatări sunt semnate de auditorul [REDACTAT], cea care potrivit Ordinului de serviciu a fost desemnată să auditeze obiectivul general enunțat. Din declarația acestuia dată la cererea inspectorilor C.C.M., rezultă că nu a realizat personal auditarea acestor activități la sediul unității auditate și că aceasta s-a realizat ulterior, la sediul AN.P., de către doamna [REDACTAT] supervisor al misiunii și Șef serviciu S.A.P.I., împreună cu doamna auditor [REDACTAT].

- în cadrul misiunii de la Penitenciarul Târgu Mureș, prin Planul anual de audit pentru anul 2016, aprobat de directorul general, unul dintre obiectivele generale stabilite a fost: „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor privind modul de utilizare a fondurilor publice alocate penitenciarului pentru achiziționarea de produse/servicii/lucrări”, iar prin Ordinul de serviciu au fost stabilite și ulterior auditate alte obiective generale:

- „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul lucrărilor de întreținere și de reparații curente”;
- „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul financiar-contabil”;
- „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul gestionării patrimoniului”;
- „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul achizițiilor publice”.

- în cadrul misiunii de la Penitenciarul Drobeta Turnu Severin, prin Planul anual de audit pentru anul 2018, aprobat de directorul general, unul dintre obiectivele generale stabilite a fost: „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor privind modul de utilizare a fondurilor publice alocate penitenciarului în domeniul securității în muncă”, iar prin Ordinul de serviciu a fost completat obiectivul menționat în Plan și cu domeniul protecției mediului.

5. S-a constatat că au fost auditate activități/acțiuni derulate în perioade pentru care nu exista aprobarea directorului general, perioadele respective excedând celor precizate în Planurile anuale de audit, aprobate de directorul general al A.N.P., și redate în ordinele de serviciu și în notificări. Prin urmare, auditorii publici nu aveau mandat de a efectua auditarea pentru perioadele care excedează Planului ministrului disp. pct. 3.7.1.1.2. din Normele generale și prevederilor pct 3.5.1 din Normele specifice!

CONFORM CU ORIGINALUL



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

- în cadrul misiunii de audit de la Penitenciarul Bistrița, perioada auditată aprobată a fost 01.01-31.12.2015, însă au fost auditate și serviciile de asistență medicală dentară aferente perioadelor ianuarie 2012-iunie 2014 și ianuarie - septembrie 2016;

- în cadrul misiunii de audit de la Penitenciarul Gherla, perioada auditată aprobată a fost 01.01-31.12.2015, însă au fost auditate și serviciile de asistență medicală dentară aferente perioadelor 01.01.2012-09.06.2013 și ianuarie - septembrie 2016;

- în cadrul misiunii de audit de la Penitenciarul Drobeta Turnu Severin, perioada auditată aprobată a fost 01.01-31.12.2017, însă au fost auditate și serviciile de asistență medicală dentară aferente perioadelor aprilie 2015-decembrie 2016 și ianuarie-august 2018.

6. În ce privește programul misiunii de audit, întocmit de fiecare auditor pentru fiecare misiune de audit, s-a constatat că au existat situații în care doamna [REDACTAT], șef serviciu S.A.P.I. a avut atât calitatea de supervizor cât și calitatea de auditor, implicându-se în mod direct în activitatea de auditare, deși nu putea realiza în același timp cele două activități, contrar disp. art. 2.4.4.6., 3.9.6.4., 3.9.6.6. din Normele generale, spre ex:

- în cadrul misiunii de audit de la Penitenciarul Gherla, auditorii publici interni [REDACTAT] și [REDACTAT] au întocmit Programele misiunii de audit public intern, în cuprinsul cărora a fost menționată și doamna [REDACTAT], în calitate de auditor public intern, deși aceasta avea și calitatea de supervizor al aceleiași misiuni;

- în cadrul misiunii de audit de la Penitenciarul Drobeta Turnu Severin, auditorii publici interni [REDACTAT], [REDACTAT] și [REDACTAT] au întocmit Programele misiunii de audit public intern, în cuprinsul cărora a fost menționată și doamna [REDACTAT], în calitate de auditor public intern, deși aceasta avea și calitatea de supervizor al aceleiași misiuni.

7. S-a constatat o practică neunitară în ce privește modul de apreciere a neregulilor, respectiv a iregularităților și, pe cale de consecință, prezentarea acestora în Fișe de Identificare și analiză a problemei și/sau Formulare de constatare și raportare a iregularităților sau în Note de Informare adresate directorului general al A.N.P.

- în cadrul misiunii de audit de la Penitenciarul Gherla, urmare auditării serviciilor de medicină dentară, nu s-a întocmit F.I.A.P. sau F.C.R.I., însă neregulile au fost cuprinse în Nota de Informare nr. 16849/13.01.2017 prin care șeful S.A.P.I. a informat directorul general al A.N.P., notă întocmită la mai mult de 1 lună și jumătate de la încheierea etapei intervenția la fața locului (18.11.2016);

- în cadrul misiunii de audit de la Penitenciarul Drobeta Turnu Severin, urmare auditării serviciilor de medicină dentară, doamna [REDACTAT], auditor intern a întocmit la data de 28.09.2018, Fișa de Identificare și Analiză a Problemei nr. 3 (F.I.A.P. nr. 3). În aceeași dată, 28.09.2018, doamna [REDACTAT], auditor intern, a întocmit și F.C.R.I. nr. 1 în care sunt reluate aceleași constatări prezentate și în F.I.A.P. nr. 3.

Precizăm că, în raport de modalitatea diferită de raportare a iregularităților, a fost analizată Procedura operațională - Derularea misiunii de audit public intern de asigurare-regularitate/conformitate - P/SAPI-02, Ediția 2 cu revizuirile acestora, constatându-se următoarele:

În cuprinsul Procedurii, la Etapa III - Raportarea rezultatelor misiunii (pag.27) pct. 1 se menționează următoarele:

Corpul de Control al Ministerului  
de Justiție  
CORPUL DE CONTROL  
CU ORIGINALUL



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

„1. Elaborarea de fiecare Al a segmentului din PRAI (constatări, cauze, consecințe, recomandări așa cum au fost ele definitivate în FIAP) pentru obiectivul/obiectivele și activitatea/activitățile repartizate prin Ordinul de serviciu și transmiterea acestuia supervisorului și completării „Notel de supervizare a documentelor ETAPA 3” (P-20.3)

În caz excepțional, dacă auditorul intern constată și alte probleme care nu au fost cuprinse în FIAP și/sau probleme care se referă la alte obiective/activități decât cele stabilite prin Ordinul de serviciu pentru care SAPI are semnale de existența unor probleme și ținând cont că, periodicitatea de auditare a activităților desfășurate în sistemul penitenciar este în prezent de peste 7-8 ani, aceste probleme vor fi cuprinse în PRAI. Având în vedere că, DG nu primește PRAI, SAPI va întocmi o „Notă de Informare” prin care va aduce la cunoștința DG aceste probleme, până la elaborarea RAI.”

Opinăm că această prevedere procedurală este lipsită de temei legal, fiind contrară disp. art. 13 lit. g) din Legea nr. 672/2002, precum și 3.8.4. din Normele generale - Analiza și raportarea Irregularităților. Activitatea de audit este o activitate planificată, astfel încât o eventuală extindere a acestora în afara Planului anual de audit, aprobat de directorul general, care constituie mandat pentru auditori în ce privește domeniul auditabil, obiectivele generale, perioada auditată și unitatea auditată, se poate realiza numai cu aprobarea prealabilă a directorului general al A.N.P.. O procedură operațională nu poate crea premisele unor derogări de la Lege, Normele generale și chiar de la Normele specifice.

8. S-a constatat că, în cazul misiunilor de audit public intern în cadrul cărora s-au auditat activitățile menționate la pct. 1 din Ordinul de control nr. 106863/840/P/2019, desi au existat situații în care s-au întocmit Formulare de constatare și raportare a Irregularităților, acestea nu au fost comunicate și structurilor de control din cadrul A.N.P. - Direcția Inspecție Penitenciară. Astfel, nu a fost îndeplinită obligația legală prev. de art. 13 lit. g) din Legea nr. 672/2002, potrivit căreia: „în cazul identificării unor Irregularități sau posibile prejudicii, raportează imediat conducătorului entității publice și structurilor de control Intern abilitate”, respectiv de pct. 3.4. din Norme generale, a pct.3.4. și a pct. 3.6.4. din Normele specifice, spre ex:

- în cadrul misiunii de audit de la Penitenciarul Bistrița, urmare întocmirii F.C.R.I. nr.1 la data de 17.11.2016, acesta a fost înaintat doar directorului general al A.N.P.;

- în cadrul misiunii de audit de la Penitenciarul Gherla, nu a fost întocmit F.C.R.I. însă, prin Nota de Informare nr. 66626/SAPI/28.11.2016 a fost informat directorul general cu privire la neregulile constatate ca urmare a auditării obiectivului „Evaluarea sistemului de control Intern și al gestionării riscurilor în domeniul lucrărilor de investiții, și întreținere și reparații curente”, S.A.P.I. formulând propuneri în sensul efectuării unei verificări exhaustive de către structura de specialitate din cadrul DEA - ANP a deficiențelor și neregulilor identificate și prezentate de echipa de audit Intern în prezenta notă, Identificării persoanelor responsabile pentru neregulile constatate și stabilirii măsurilor care se impun pentru neîndeplinirea responsabilităților de către persoanele responsabile pentru neregulile constatate și aplicarea acestor măsuri. Propunerea S.A.P.I. nu a avut în vedere atribuțiile direcțiilor din cadrul A.N.P., stabilite prin Regulamentul de organizare și funcționare, Direcția Economică Administrativă neavând atribuții de control;

- în cadrul misiunii de audit de la Penitenciarul Drobeta Turnu Severin, nu a fost întocmit F.C.R.I. nr.1 la data de 28.09.2018, care a fost înaintat numai directorului general al A.N.P. la data de 03.10.2018.



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Cu privire la acest aspect, s-au efectuat verificări de către inspectorii C.C.M., rezultând că, în perioada supusă controlului, Direcția Inspecție Penitenciară a primit un număr de două F.C.R.I. (întocmite urmare misiunilor de audit de la Penitenciarul Galați și B.A.G.R. Jilava). Însă, documentele au fost primite de D.I.P. urmare rezoluției directorului general al A.N.P., așa cum rezultă din adresa nr. 25051/DIP/12.02.2019, și nu în mod direct de la S.A.P.I., conform dispozițiilor legale mai sus enunțate.

9. Totodată, s-a constatat că practica S.A.P.I. nu este conformă disp. art. 2.4.5.3., 3.9.4.5. lit. d) din Normele generale, precum și pct. 3.7.4. din Normele specifice, în sensul că rapoartele de audit public intern nu sunt semnate pe fiecare pagină de către toți auditorii care au fost desemnați să efectueze misiunea de audit la entitatea auditată.

În același sens au formulat puncte de vedere M.F.P. - U.C.A.A.P.I. (nr. 662039/18.01.2018) și M.J. (nr. 4072/18.01.2018), prin răspunsurile transmise petentului la solicitări formulate în temeiul Legii nr. 544/2001.

Având în vedere aceste constatări, apreciem că doamna [REDACTAT], șef serviciu S.A.P.I. din cadrul A.N.P., a dat dovadă de neglijență repetată în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu și în aplicarea dispozițiilor legale și nu a executat cu profesionalism atribuțiile de serviciu stabilite prin fișa postului.

IV. Cu privire la aspectele sesizate prin sesizările înregistrate la Ministerul Justiției cu nr. 106863/840/P/2018 și nr. 110947/32/P/2019, s-au constatat următoarele:

- se confirmă în parte aspectele referitoare la modul de tratare a iregularităților constatate cu privire la activitatea de asistență medicală dentară și, respectiv contractele de prestări servicii de medicină dentară încheiate de anumite unități penitenciare cu medici stomatologi; s-a constatat totuși, așa cum am arătat anterior, că iregularitățile constatate prin rapoartele de audit analizate în prezentul raport, au fost corect constatate de S.A.P.I., fiind diferite propunerile formulate și măsurile dispuse de conducerea A.N.P.;

- se confirmă în parte aspectele referitoare la modul de tratare a iregularităților constatate cu privire la obligativitatea obținerii avizului și a autorizației de construire necesare pentru efectuarea de lucrări de întreținere și reparații curente la imobilele clasate monument istoric sau aflate în zona de protecție a monumentului istoric. Astfel, Penitenciarul Gherla avea obligația de a obține avizul de la Direcția Generală Patrimoniu Cultural-Național - Comisia Națională pentru Monumente Istorice, înainte de a efectua lucrările de reparații curente, potrivit Normelor proprii stabilite de această instituție. În ce privește obținerea autorizației de construire, deși existau obligații legale, cum am arătat anterior, cu privire la obținerea acesteia, S.A.P.I. și celelalte direcții implicate din structura A.N.P. (Direcția Economică Administrativă și Direcția Contencios și Elaborare Acte Normative) nu au indicat structura emitentă și, respectiv procedura pe care trebuia să o urmeze Penitenciarul Gherla, aspecte reținute și prin soluțiile de clasare a sesizării penale formulate de A.N.P. cu privire la lipsa autorizației.

- se confirmă aspectele sesizate referitoare la nerespectarea normelor procedurale referitoare la derularea misiunilor de audit public intern.

Grupul de Control al Misiunilor  
CONFORM CU ORIGINALUL

# MINISTERUL JUSTIȚIEI

## IV. CONCLUZII

1. În ce privește identificarea, analizarea, formularea și gestionarea recomandărilor referitoare la derularea contractelor de prestări servicii dentare pentru deținuți formulate prin rapoartele de audit, respectiv monitorizarea acestora întocmite în urma misiunilor de audit efectuate la toate unitățile penitenciare, în perioada 2016-2019, s-au constatat următoarele:

Problema obligativității atragerii fondurilor de la CASAOPSNAJ pentru servicii medicale dentare prin încheierea unor contracte de furnizare servicii medicale a fost corect identificată de S.A.P.I..

Trebule menționat faptul că, în ce privește necesitatea acordării efective a asistenței medicale dentare, prin Hotărârea CEDO în Cauza Drăgan împotriva României, publicată în M. Of. nr. 467 din 23 iunie 2016, Curtea a declarat admisibile capetele de cerere întemeiate pe art. 3 privind condițiile de detenție și a constatat lipsa unui tratament medical adecvat. Curtea „a constatat o problemă sistemică cauzată de deficiențele din sistemul de asigurări medicale pentru asigurarea serviciilor stomatologice persoanelor private de libertate lipsite de orice mijloace financiare”. Totodată, prin aceeași hotărâre, s-a reținut că „în cazurile în care persoanele private de libertate nu au mijloacele financiare necesare, partea lor de cheltuieli va fi acoperită de administrația penitenciarului, dintr-un buget special. Cu toate acestea, în această privință, Guvernul a informat că nu a existat niciun buget special alocat pentru acest tip de cheltuieli și, într-o perioadă de un an, doar două persoane private de libertate din întregul sistem penal românesc au beneficiat efectiv de acest ajutor financiar”.

Prin urmare, în condițiile în care statul, prin sistemul administrației penitenciare, are obligația asigurării efective a asistenței medicale (inclusiv stomatologice) gratuite pentru persoanele private de libertate aflate în custodia sa, sunt necesare mecanisme concrete de îndeplinire a acestei obligații, inclusiv în ce privește atragerea de fonduri pentru serviciile medicale dentare de la F.N.U.A.S.:

Procedura care rezultă din interpretarea cadrului legislativ, așa cum acesta a fost amintit la Capitolul Constatări, presupune încheierea cu CASAOPSNAJ a unor contracte de prestări servicii medicale prin penitenciarele-spital la care unitățile penitenciare sunt arondate. Procedura de contractare a serviciilor de asistență medicală cu CASAOPSNAJ se realizează potrivit Contractului-cadru de asigurare a asistenței medicale, aprobate prin hotărâre a Guvernului, și a Normelor proprii, aprobate de ordonatorii de credite, conducătorii ai ministerelor și instituțiilor din domeniul apărării, ordinii publice, siguranței naționale și autorității judecătorești.

Subsecvent, în cazul în care aceste fonduri sunt insuficiente (sau inexistente, cum s-a întâmplat în perioada 2014-2015), prin completarea lor cu fonduri de la bugetul de stat, alocate cu această destinație, precum și din alte surse, în condițiile legii.

Verificările efectuate au relevat faptul că, constatările formulate de S.A.P.I. în cuprinsul rapoartelor de audit public intern, sunt insuficient argumentate și doar din perspectiva bunei gestiuni a fondurilor de la bugetul statului, fără a arăta clar și consistent mecanismul care impune stabilirea de relații contractuale cu CASAOPSNAJ, prin intermediul penitenciarului-spital la care este arondat, etapă obligatorie pentru decontarea cotelor părți din contravaloarea serviciilor de medicină dentară (manoperă și materiale).  
COMUNICAT  
CASAOPSNAJ  
S.A.P.I.



## MINISTERUL JUSTITIEI

constatăriile din rapoartele de audit public intern (cu excepția Raportului nr. 21254/SAPI/09.02.2017, întocmit ca urmare a Misiunii de audit efectuată la Penitenciarul Gherla) au fost formulate de un auditor public intern, de profesie medic, referirile la legislația specifică în domeniul medical sunt limitate la enumerarea actelor normative încălcate, respectiv, Normele metodologice de aplicare a Contractelor-cadru în perioada auditată sau citate articole din legislația specifică, această enumerare nefiind suficientă pentru înțelegerea legalității și oportunității unui astfel de demers.

Or, descrierea mecanismului de obținere a fondurilor de la CASAOPSNAJ ar fi trebuit să se raporteze și la legislația specifică unităților penitenciare, așa cum am precizat anterior.

O mențiune se impune a fi făcută cu privire la consecințele reținute în cuprinsul Raportului de audit public intern nr. 21254/SAPI/09.02.2017 întocmit ca urmare a misiunii de audit efectuată la Penitenciarul Gherla, în sensul că s-a reținut utilizarea eronată a fondurilor primite de la CASAOPSNAJ pentru medicină primară, fără să existe constatări cu privire la acest aspect.

Așa cum am arătat, în cazul fiecărui raport de audit analizat anterior, constatăriile nu au fost însoțite și de recomandări adecvate rezolvării deficiențelor constatate. Constatările repetate referitoare la obligativitatea stabilirii unor relații contractuale cu CASAOPSNAJ, cel puțin în perioada 2016-2018 analizată prin prezentul raport de control, s-au concretizat în propuneri cu caracter coercitiv, deși ar fi impus propuneri adecvate rezolvării acestei probleme de sistem, de esența activității de audit fiind formularea unei recomandări în sensul realizării unei proceduri de uniformizare a practicii, chiar și în condițiile în care astfel de recomandări nu erau obligatorii de formulat. Singurele precizări cu privire la această problemă de sistem identificate au fost menționate în Nota nr. 58658/SAPI/03.10.2018, în sensul că SAPI a înformat anterior directorul general al A.N.P. și Direcția de Supraveghere Medicală, însă în continuare iregularitățile nu au fost eliminate din sistem.

Deși Direcția Supraveghere Medicală opinează că asistența medicală dentară trebuie asigurată indiferent de sursa fondurilor și că nu este imperativă încheierea de contracte cu CASAOPSNAJ, medicii nefiind obligați în acest sens, Direcția Juridică din cadrul A.N.P. apreciază că doar în situația în care nu s-ar fi reușit încheierea contractului de prestări servicii cu un medic care avea încheiat contract cu CASAOPSNAJ, unitatea ar fi putut relua procedura de achiziție pentru încheierea contractului fără să impună participanților relația contractuală cu CASAOPSNAJ.

Așa cum am prezentat la Capitolul Constatări, S.A.P.I. a identificat o problemă de sistem constând în faptul că nu s-a conștientizat obligativitatea obținerii de fonduri de la F.N.U.A.S. pentru serviciile de asistență medicală dentară prestate de medici în baza unor contracte de prestări servicii încheiate cu unitățile penitenciare. Din verificările efectuate rezultă că această problemă a fost constatată cel puțin din anul 2015 (Penitenciarul Iași) și inclusiv în anul 2018 (Penitenciarul Drobeta Turnu Severin).

Perpetuarea în timp, la mai multe unități penitenciare, a acestei probleme a fost determinată nu numai de cauze obiective (lipsa medicilor stomatologi angajați), ci și de faptul că la nivelul structurii centrale a A.N.P. au existat opinii diferite în ce privește obligativitatea obținerii de fonduri de la F.N.U.A.S. și în ce privește procedura de urmat

În aceste condiții, considerăm ca fiind util pentru înțelegerea și eliminarea problemei să se stabilească o procedură unitară și accesibilă pentru încheierea cu operatorii contracte, astfel încât toate unitățile penitenciare să respecte cadrul legal, în scopul eficientizării

## MINISTERUL JUSTIȚIEI

utilizării fondurilor. În condițiile lipsei de atractivitate a posturilor de medic (inclusiv medic stomatolog) din sistemul penitenciar, încheierea unor contracte civile de prestări servicii cu medici stomatologi din sistemul privat reprezintă în continuare o soluție pentru asigurarea asistenței medicale dentare pentru deținuți.

2. În ce privește identificarea, analizarea, formularea și gestionarea recomandărilor referitoare la efectuarea lucrărilor de reparații curente de Penitenciarul Gherla:

2.1. S-a constatat că, în anul 2015, A.N.P. a alocat Penitenciarului Gherla credite bugetare la capitolul bugetar 20.02. „Reparații curente” în sumă de 150.000 lei, în vederea clarificării modului de utilizare a creditelor bugetare alocate, unitatea a transmis către A.N.P. adresa nr. U/112062/PGCJ/11.08.2016, prin care a comunicat lucrările de reparații curente propuse a fi realizate, respectiv „reparații/înlocuit uși grupuri sanitare și ferestre camere de deținere din tâmplărie lemn în tâmplărie PVC cu geam termopan”. Pentru clarificarea acestor aspecte, A.N.P. a comunicat unităților penitenciare prin circulara nr. 49869/21.08.2015 că se consideră reparații curente „înlocuirea de tâmplărie de lemn cu PVC”.

În timpul misiunii de audit derulate în anul 2016, S.A.P.I. a reținut în cuprinsul constatării nr. C.3.2.3. din F.I.A.P. nr. 2.3., precum și în cuprinsul Raportului de audit că lucrările de înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC fac parte din categoria investițiilor publice, fiind lucrări de intervenție (reparații capitale și reabilitare termică) - fila 61 din Raport, fără însă a arăta raționamentul logico-juridic pe baza căruia a inclus aceste lucrări în categoria investițiilor publice. În cuprinsul documentelor întocmite de auditor nu a fost analizată incidența dispozițiilor art. 12 din Decizia A.N.P. nr. 328/2010

În documentele întocmite de S.A.P.I. (F.I.A.P. și raportul de audit) nu a fost reținut faptul că Penitenciarul Gherla obținuse aprobările necesare de la A.N.P. pentru realizarea acestor reparații curente. Nici ulterior, când s-a realizat o verificare de către domnul [redacted], Șef Serviciu cazarmare, construcții și investiții din cadrul DEA, în notele întocmite de acesta nu s-au făcut mențiuni cu privire la constatarea SAPI referitoare la încadrarea eronată ca lucrări de reparații curente constând în înlocuire tâmplărie din lemn cu tâmplărie PVC.

Era esențial de clarificat natura lucrărilor efectuate (înlocuire tâmplărie din lemn cu tâmplărie PVC) și în raport de incidența disp. art. 12 alin. (1), precum și Anexa 3 pct. 1.1. - Clădiri la Decizia nr. 328/2010, potrivit căreia lucrările de reparare, completare sau înlocuire înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC cu geam termolizolant sunt de natura reparațiilor curente.

Cu privire la natura lucrărilor de înlocuire tâmplărie din lemn cu tâmplărie PVC, s-a pronunțat și instanța de judecată în cuprinsul încheierii penale nr. 67/05.03.2018, pronunțată în dosarul nr. 80/235/2018, reținând că acestea sunt de natura unor reparații curente.

În aceste condiții, s-a constatat că echipa de audit a dat o altă interpretare naturii lucrărilor constând în înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC, respectiv a apreciat că sunt lucrări de natura investițiilor și nu lucrări de natură reparațiilor curente.

2.2. În urma verificărilor efectuate, apreciem că Penitenciarul Gherla avea obligație de a obține avizul de la Direcția Generală Patrimoniu Cultural-Național-Comisiei Naționale pentru Monumente Istorice, înainte de a efectua lucrările de reparații curente, lipsa acestuia

Control al Ministerului  
SPN Gherla  
Comisiei Naționale





## MINISTERUL JUSTIȚIEI

constituind contravențiile, potrivit disp. art. 55 alin. (1) din Legea nr. 422/2001. În mod corect a fost reținut acest aspect de S.A.P.I. în cuprinsul Raportului de audit public intern nr. 21254/SAPI/09.02.2017.

S.A.P.I. a reținut în mod corect, atât în F.I.A.P. 2.3, cât și în cuprinsul Raportului de audit, că Penitenciarul Gherla a efectuat lucrările constând în înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC, fără avizul Direcției Județene pentru Cultură, Cuite și Patrimoniul Cultural Cluj, însă nu a reținut și indicat sancțiunea corespunzătoare.

### 2.3. Referitor la lipsa autorizației de construire, concluzionăm următoarele:

Potrivit art. 3 lit. b) rap. la art. 11 alin. (3) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pentru realizarea lucrărilor de construire, reconstruire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum și orice alte lucrări, indiferent de valoarea lor, care urmează să fie efectuate la construcții reprezentând monumente istorice, inclusiv la anexele acestora, identificate în același imobil - teren și/sau construcții, la construcții amplasate în zone de protecție a monumentelor și în zone construite protejate, stabilite potrivit legii, ori la construcții cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, stabilite prin documentații de urbanism aprobate, este necesară obținerea autorizației de construire.

Potrivit disp. art. 43 din același act normativ, autorizarea lucrărilor, inclusiv cele executate la construcțiile prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b), se face de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale interesate. În prezent, autorizarea se face în baza unor proceduri comune stabilite de aceste ministere (inclusiv Ministerul Justiției) împreună cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și Ministerul Culturii. În vederea aducerii la îndeplinire a acestor dispoziții, în sensul stabilirii structurilor emitente și a procedurii de urmat, a fost emis Ordinul comun nr. 2212/2391/M.40/59/2868/C/16317/263/151/419/2018 din 21 februarie 2018 publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 738 din 27 august 2018, pentru aprobarea Procedurii comune de autorizare a executării lucrărilor de construcții cu caracter special. Menționăm că, deși acest compartiment a fost creat în structura organizatorică a A.N.P., acesta nu este funcțional în prezent.

Din analiza legislației incidente a rezultat că la data realizării lucrărilor de reparații curente de către Penitenciarul Gherla (anul 2015) nu existau reglementări proprii sistemului penitenciar în domeniul autorizării lucrărilor de întreținere și reparații la clădirile monument istoric sau la cele aflate în zona protecția a monumentului istoric.

În anul 2015, erau în vigoare disp. art. 11 din O.M.J. nr. 1270/2008 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Consiliului tehnico-economic al Administrației Naționale a Penitenciarelor, potrivit căreia Consiliul tehnico-economic al A.N.P. nu avea ca atribuție emiterea autorizației de construire pentru lucrări de reparații curente și întreținere la clădirile monument istoric sau la cele aflate în zona protecția a monumentului istoric ci numai emiterea autorizațiilor de construire, reconstruire, modificare, extindere, reparare sau desființare a obiectivelor de investiții în sistemul administrației penitenciare - art. 11 lit. d).

S-a mai constatat că, deși s-a emis O.M.J. nr. 1302/C/2017 privind componența și atribuțiile Consiliului tehnico-economic al Administrației Naționale a Penitenciarelor, care a abrogat O.M.J. nr. 1270/2008, nici în prezent atribuțiile Consiliului tehnico-economic nu includ emiterea autorizației de construire mai sus menționate.



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

Totodată, în cuprinsul Deciziilor A.N.P. nr. 328/2010 și nr. 757/2017 nu există dispoziții cu privire la obligativitatea obținerii autorizației de construire necesară categoriilor de lucrări efectuate asupra clădirilor monument istoric sau aflate în zona de protecție a monumentului istoric, așa cum este prevăzută la art. 11 alin. 1 și 3 din Legea nr. 50/1991, republicată.

Verificările efectuate au condus la concluzia că la data efectuării lucrărilor de reparații curente de către Penitenciarul Gherla (anul 2015) nu se putea identifica o structură emitentă sau o procedură de urmat pentru obținerea autorizației de construire, procedură reglementată abia prin Ordinul comun nr. 2212/2391/M.40/59/2868/C/16317/263/151/419/2018 din 21 februarie 2018.

În plus, prin Nota nr. 23930/DEA/30.01.2019, întocmită de DEA la solicitarea inspectorilor C.C.M., nu se precizează care sunt structura emitentă și, respectiv procedura pe care trebuia să o urmeze Penitenciarul Gherla în anul 2015 pentru obținerea autorizației de construire. Prin aceeași notă, pentru clarificarea naturii lucrărilor de înlocuire a tâmplăriei din lemn cu tâmplărie PVC, se indică prevederile art. 12 din Decizia A.N.P. nr. 328/2010, menționate anterior și se anexează Instrucțiunea nr. 39730/DEA/09.06.2016 (ulterioară executării lucrărilor auditate de Penitenciarul Gherla) privind stabilirea necesarului de lucrări de întreținere și reparații curente de către unitățile penitenciare.

S-a mai constatat că la data realizării de către Penitenciarul Gherla a lucrărilor de reparații curente la imobile monument istoric sau aflate în zona de protecție a monumentului istoric nu era reglementată o procedură cu privire la elaborarea documentației tehnice necesare pentru autorizarea acestor tipuri de lucrări.

O situație distinctă a fost identificată în cazul Penitenciarului Târgu Mureș, unitate care are în administrare imobile aflate în zona de protecție a unui alt monument istoric. În cuprinsul raportului de audit nu se menționează tipurile de lucrări de întreținere și reparații curente realizate în anul 2015 de Penitenciarul Târgu Mureș, iar din declarațiile auditorului public [REDACTAT] a rezultat că echipa de audit nu avea cunoștință despre situația juridică a imobilului, acest aspect fiind cunoscut abia în anul 2018, urmare transmiterii către directorul general al A.N.P. a adreselor emise de Municipiul Târgu Mureș - Direcția Arhitect Șef și Direcția Județeană pentru Cultură Mureș.

În concluzie, deoarece situația de fapt constatată la Penitenciarul Gherla nu a fost analizată prin prisma dispozițiilor legale incidente și nici nu s-a constatat vidul legislativ cu privire la emiterea autorizației de construire pentru efectuarea de lucrări de întreținere și reparații curente la imobilele monument istoric sau aflate în zona de protecție a monumentului istoric, constatările S.A.P.I. au fost incomplete și au determinat aplicarea doar a unor măsuri coercitive.

Având în vedere că nu s-a identificat lipsa cadrului legal în ce privește obținerea acestei autorizații, problema s-a perpetuat putând fi întâlnită la toate unitățile penitenciare care au în administrare astfel de imobile. Această situație a fost cunoscută de Direcția Economică Administrativă din cadrul A.N.P., însă doar după modificare, în anul 2016 a art. 43 din legea nr. 50/1991 (prin Legea nr. 148/2016, text în vigoare începând cu data de 18.07.2016) au fost făcute demersuri pentru rezolvarea situației, finalizate prin emiterea Ordinului comun nr. 2212/2391/M.40/59/2868/C/16317/263/151/419/2018 din 21 februarie 2018. Însă, pentru rezolvarea integrală a problemei, este necesar să se facă demersuri pentru a se asigura operationalizarea compartimentului cu atribuții specifice creat în structura organizatorică a A.N.P.



997 (151/419/2018) de Consiliul de Administrație al Penitenciarului Gherla  
Cămin cu ORIGINALUL  
Pagina 49 din 53

## MINISTERUL JUSTIȚIEI

3. Referitor la modalitatea de abordare a iregularităților constatate în timpul misiunilor de audit:

3.1. Modul de tratare a iregularităților constatate cu privire la activitatea de asistență medicală dentară și, respectiv, contractele de prestări servicii de medicină dentară încheiate de anumite unități penitenciare cu medici stomatologi:

• modul de abordare, insuficient argumentat, a propunerilor formulate prin intermediul formularelor de constatare și de raportare a iregularităților sau prin note adresate directorului general al A.N.P., precum și neîndeplinirea obligației de raportare a iregularităților și către structura de control din cadrul A.N.P. a condus la adoptarea unor măsuri diferite de către conducerea A.N.P., respectiv: sesizare penală *in rem* (Penitenciarul Bistrița), cercetare administrativă (Penitenciarul Gherla), lipsa oricăror măsuri (Penitenciarul Drobeta Turnu Severin) și formularea unor recomandări prin Raportul de audit întocmit în urma misiunii de la Penitenciarul Iași.

În cazul cercetării administrative cu privire la prejudiciul constatat la Penitenciarul Gherla, ca urmare a neîndeplinirii obligației de a face demersuri pentru decontarea de la CASAOPSNĂJ a sumele aferente serviciilor de medicină dentară, nu a fost analizată de comisia de cercetare administrativă incidența prescriptivă, deși acesta a fost invocată, astfel că s-a ajuns la situația în care s-au emis decizii de imputare în luna ianuarie 2019 pentru sume stabilite ca fiind prejudiciu produs începând cu anul 2012, contrar disp. art. 76 alin. (2) teza finală din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

• întocmirea de documente diferite prin care s-au constatat aceleași tipuri de probleme: fișa de identificare și analiză a problemei, formular de constatare și raportare a iregularităților sau note adresa directorului general al A.N.P.

• cu privire la neregulile constatate nu a informat structura de control - D.I.P..

3.2. Modul de tratare a iregularităților constatate cu privire la activitatea de efectuarea intervențiilor la clădirile aflate în administrarea unităților penitenciare, clasificate ca monumente istorice sau care se află în zona de protecție a acestora:

S.A.P.I a constatat în mod corect că unitatea a executat lucrări de întreținere și reparații curente la clădirile clasate monument istoric sau aflate în zona de protecție a monumentului istoric fără avizul Direcției Județeană pentru Cultură, Culte și Patrimoniul Cultural Cluj și fără autorizația de construire, dar nu a clarificat situația juridică și de fapt corespunzătoare în sensul că, deși existau obligații legale, cum am arătat anterior, cu privire la emiterea autorizației, nu au fost indicate structura emitentă și, respectiv procedura pe care trebuia să o urmeze Penitenciarul Gherla.

Cu privire la neregulile constatate S.A.P.I. nu a informat structura de control - D.I.P., însă a propus în mod greșit realizarea unei verificări a aspectelor constatate de către structura de specialitate din cadrul DEA - ANP, în condițiile în care această structură nu avea atribuții de control, ci numai atribuții de coordonare a activității în domeniul lucrărilor de investiții, întreținere, reparații. Urmare verificărilor, reprezentantul DEAI a stabilit persoanele vinovate de producerea neregulilor și a constatat indicii de săvârșire a unor infracțiuni, deși nu avea atribuții în acest sens;

## MINISTERUL JUSTIȚIEI

- În cazul Penitenciarului Târgu Mureș, nu au fost menționate tipurile de lucrări de întreținere și reparații curente realizate în anul 2015 de unitate, fiind constatate mai multe disfuncționalități, însă nu s-a stabilit, în timpul misiunii de audit, dacă sunt sau nu incidente dispozițiile Legii nr. 422/2001 și ale Legii nr. 50/1991.

4. Alte aspecte constatate cu privire la respectarea Normelor procedurale privind derularea misiunilor de audit public intern:

- Obiectivele generale stabilite prin Planul anual de audit public intern se suprapun practic domeniului auditabil, deși în cadrul misiunilor nu a fost auditat tot domeniul, dintre cele identificate de S.A.P.I. în Planurile anuale de audit public intern.

- Obiectivele generale stabilite prin Planul anual de audit public intern au fost divizate, în cuprinsul Ordinului de serviciu, în alte obiective generale.

- Deși în fapt s-au planificat și efectuat misiuni de audit de regularitate/conformitate, modul de formulare a obiectivelor generale creează confuzie cu privire la activitățile/acțiunile auditate, deoarece, spre exemplu, enunțul obiectivului general „Evaluarea sistemului de control intern și al gestionării riscurilor în domeniul (...)” trimite la o altă problemă și anume la evaluarea Standardului 15 - Evaluarea sistemului de control intern managerial.

- Au existat situații în care au fost auditate activități/acțiuni care nu erau cuprinse în Planul anual de audit, aprobat de directorul general al A.N.P., contrar disp. art. 2.4.1.5.2. din Normele generale și a pct. 2.4.1. din Normele specifice, și nu erau cuprinse nici în Ordinul de serviciu, prin urmare auditarea s-a realizat fără mandat.

- Au fost auditate activități/acțiuni derulate în perioade pentru care nu exista aprobarea directorului general, perioadele respective excedând celor precizate în Planurile anuale de audit, aprobate de directorul general al A.N.P., și reluate în ordinele de serviciu și în notificări, contrar disp. pct. 3.7.1.1.2. din Normele generale și prevederilor pct 3.5.1. din Normele specifice.

- În ce privește programul misiunii de audit, întocmit de fiecare auditor pentru fiecare misiune de audit, s-a constatat că au existat situații în care doamna [redacted], șef serviciu S.A.P.I., are atât calitatea de supervisor cât și calitatea de auditor, implicându-se în mod direct în activitatea de auditare, deși nu putea realiza în același timp cele două activități, contrar disp. art. 2.4.4.6., 3.9.6.4., 3.9.6.6. din Normele generale.

- Practica neunitară în ce privește modul de apreciere a neregulilor, respectiv a iregularităților și, pe cale de consecință, prezentarea acestora în Fișe de identificare și analiză a problemei și/sau Formulare de constatare și raportare a iregularităților sau în Note de informare adresate directorului general al A.N.P.

S-a constatat că în Procedura operațională - Derularea misiunii de audit public intern de asigurare-regularitate/conformitate - P/SAPI-02, Ediția 2 cu reviziile acestora, se regăsește o prevedere procedurală, care dă posibilitatea extinderii obiectivelor stabilite prin Planul anual de audit, fără aprobarea directorului general, iar raportarea iregularităților s-ar putea face printr-o notă adresată directorului general și fără informarea structurii de control. Această prevedere este contrară disp. art. 13 lit. g) din Legea nr. 672/2002, precum și 3.8.4. din Normele generale - Analiza și raportarea iregularităților. Activitatea de audit este o activitate planificată, astfel încât o eventuală extindere a acesteia, afară de Planul anual de audit, aprobat de directorul general, care constituie mandat pentru auditori în ce privește domeniul auditabil, obiectivele generale, perioada auditată și unitatea auditată, se poate realiza numai cu aprobarea prealabilă a directorului general al A.N.P.



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

operațională nu poate crea premisele unor derogări de la *Lege, Normele generate și chiar de la Normele specifice*.

- Practica neunitară în ce privește modul de raportare a iregularităților, astfel că nu toate cazurile a fost îndeplinită obligația legală de raportare și către structura de control din cadrul A.N.P. - Direcția Inspecție Penitenciară, nefiind îndeplinită obligația legală prev. de art. 13 lit. g) din *Legea nr. 672/2002*, potrivit căreia: „*În cazul identificării unor iregularități sau posibile prejudicii, raportează imediat conducătorului entității publice și structurii de control intern abilitate*”, respectiv de pct. 3.4. din *Norme generate*, a pct.3.4. și a pct. 3.6.4. din *Normele specifice*

- Practica S.A.P.I. nu este conformă disp. art. 2.4.5.3., 3.9.4.5. lit. d) din *Normele generate*, precum și pct. 3.7.4. din *Normele specifice*, în sensul că rapoartele de audit public intern nu sunt semnate pe fiecare pagină de către toți auditorii care au fost desemnați să efectueze misiunea de audit la entitatea auditată.

### V. PROPUNERI

1. Comunicarea unei copii a Raportului de control Administrației Naționale a Penitenciarelor.

2. Comunicarea unei copii a Raportului de control către Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern.

3. Comunicarea unei copii a Raportului de control către Serviciul Audit Public Intern din cadrul Ministerului Justiției, pentru a fi avut în vedere la realizarea evaluării activității de audit public intern desfășurată de Serviciul Audit Public Intern din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor.

4. Înaintarea către Serviciul Audit Public Intern din cadrul Ministerului Justiției, de către directorul general al A.N.P., domnul comisar șef de penitenciare [REDACTAT], a unei propuneri de destituire din funcție a doamnei [REDACTAT] șef serviciu - Serviciul Audit Public Intern din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor, având în vedere dispozițiile art. 12 alin. (2) din *Legea nr. 672/2002* a auditului public intern, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și ale disp. pct. 2.3.3 din H.G. nr. 1086/2013 pentru aprobarea *Normelor generate privind exercitarea activității de audit public intern*.

5. Modificarea, de către Serviciul Audit Public Intern din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor, a pct. 1 din *Etapa III - Raportarea rezultatelor misiunii* (pag.27) din cuprinsul *Procedurii operaționale - Derularea misiunii de audit public intern de asigurare-regularitate/conformitate - P/SAPI-02, Ediția 2 cu revizuirile acestuia*, în sensul eliminării celui de-al doilea paragraf.



## MINISTERUL JUSTIȚIEI

6. Elaborarea și emiterea de către Administrația Națională a Penitenciarelor, a unor norme cu privire la procedura de intrare în relații contractuale cu CASAOPRNAJ a unităților penitenciare.

7. Elaborarea și emiterea de către Administrația Națională a Penitenciarelor, a unor norme cu privire la procedura de urmat pentru emiterea autorizației de construire pentru lucrări de reparații curente și întreținere la clădirile monument istoric sau la cele aflate în zona protecția a monumentului istoric, ținând cont de disp. art. 11 alin. 1 și 3 din Legea nr. 50/1991, republicată.


8. Continuarea demersurilor pentru operaționalizarea Compartimentului de urbanism, amenajarea teritoriului și autorizarea executării lucrărilor de construire.

9. Identificarea imobilelor aflate în patrimoniul unităților penitenciare care sunt clasificate ca monument istoric sau se află în zona de protecție a monumentului istoric și comunicarea situației juridice a acestor imobile către unitățile penitenciare care le administrează.

10. Formularea de către Corpul de Control al Ministerului, a unui răspuns la sesizările înregistrate la Ministerul Justiției cu nr. 106863/840/P/2018 și nr. 110947/32/P/2019, în sensul celor constatate prin prezentul raport de control.

11. Comunicarea, de către Administrația Națională a Penitenciarelor, e modului și stadiului de implementare a măsurilor dispuse prin prezentul Raport de control, până la data de 01.06.2019.

Corpul de Control al Ministerului  
CONFORM CU ORIGINALUL

	Prenume NUME	Funcția	Serviciul	Data	Semnătură
Avizat:	[REDACTAT]	Inspector șef	C.C.M.	26.02.2019	
Întocmit:	[REDACTAT]	Inspector	C.C.M.	26.02.2019	
Întocmit:	[REDACTAT]	Inspector	C.C.M.	26.02.2019	

