

# **Managementul neregulilor/fraudelor - diferența dintre neregulă și fraudă. Aspecte din practica judiciară.**

**AV. SORIN FUSEA**

**PARTENER FUSEA, BARASCU & ASOCIATII S.P.R.L.**

**CLUJ, 2025**



# Regulamentul nr. 1083/2006

## art. 2 pct. 7

### **NEREGULĂ:**

*“Orice încălcare a unei dispoziții a dreptului comunitar care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic, care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului general.”*



# Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046

## art. 2 alin. (36)

### **NEREGULĂ:**

*"Orice încălcare a unei dispoziții de drept al Uniunii sau a unor dispoziții naționale referitoare la aplicarea dreptului Uniunii, care rezultă dintr-o acțiune sau inacțiune a unui operator economic, care aduc prejudicierea bugetului Uniunii prin imputarea unei cheltuieli nejustificate."*



# O.U.G. nr. 66/2011

## art. 2 alin. (1) lit. a)

### **NEREGULĂ:**

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

## PUNCT DE INFLEXIUNE

**Regulamentele europene definesc neregula prin raportare strict la încălcarea legii, în timp ce definiția națională o extinde și la abaterea de la regularitate și conformitate.**



# O.U.G. nr. 66/2011

## art. 2 alin. (1) lit. a)

### **REGULARITATE:**

*caracteristica unei operațiuni de a respecta sub toate aspectele ansamblul principiilor și regulilor procedurale și metodologice care sunt aplicabile categoriei de operațiuni din care face parte.*

*Exemplu de critică: nu poate fi reținută o abatere de la legalitate, dat fiind că Ghidul solicitantului și contractul de finanțare nu sunt acte normative.*



## PUNCT DE INFLEXIUNE

**O abatere de la regularitate și conformitate constituie o neregulă, deși în dreptul unional neregula este întotdeauna o abatere de la legalitate, iar nu o abatere de la regularitate sau conformitate.**



## PRACTICA INSTANȚELOR

**În conținutul neregulii în sens european intră încălcări ale legislației Uniunii Europene și încălcări ale legislației naționale.**

**Prin trimiterea la legislația națională se poate deduce faptul că reținerea existenței unei nereguli la nivel național conduce la întrunirea condițiilor existenței unei nereguli și în sens european.**



## **Practică unitară:**

**Nu s-a procedat la o adăugare nepermisă la conținutul neregulii de către legiuitorul român, aceasta fiind, de fapt, inclusă în cea prevăzută la nivelul Uniunii Europene**



## **Practică unitară:**

**Nu există o contradicție între normele comunitare și cele ale OUG nr. 66/2011 în ceea ce privește conținutul neregulii, sens în care argumentul inexistenței unei abateri strict pe acest temei nu are fundament**



## **NEREGULĂ/FRAUDĂ: O.U.G. nr. 66/2011**

**NEREGULA**, atât în legislația națională, cât și în aceea a Uniunii Europene, are un conținut caracteristic, ce nu poate fi subsumat unei fapte penale sau contravenționale.

În cazul existenței unor **INDICII DE FRAUDĂ**, definite ca infracțiuni săvârșite în legătură cu obținerea ori utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, incriminate de Codul penal sau legi speciale, structurile de control au obligația să sesizeze Departamentul pentru Lupta Antifraudă - DLAF și organele de urmărire penală.



# NEREGULA

- pentru a se constata existența unei nereguli, nu este necesară dovedirea unui prejudiciu, ci doar caracterul potențial prejudiciabil al abaterii constatate, cu efecte asupra bugetului Uniunii Europene.
- potrivit normelor interne și europene, prejudiciul poate fi și potențial, ipoteză ce nu presupune dovedirea în concret a acestuia.
- corecțiile financiare, constând în speță în reduceri procentuale, reprezintă măsuri administrative, fără a avea caracterul unor sancțiuni penale sau contravenționale.

# PRACTICĂ JUDICIARĂ – EXEMPLUL NR. 1

Acțiune în anularea unui proces-verbal de constatare a neregulilor, nereguli rezultate din executarea contractului de finanțare.

- nejustificarea avansului până la termenul limită = neregulă ?
  - o parte din finanțarea acordată cu titlu de avans Beneficiarului a devenit neeligibilă prin încetarea contractului încheiat între acesta și antreprenor.
  - interzicerea folosirii avansului încă nerecuperat pentru realizarea aceleiași sau a altor investiții
  - neeligibilitatea cheltuielilor acordate cu titlu de avans determină existența unei nereguli în sensul art. 2 alin. 1 lit. a din OUG nr. 66/2011 ?

## EXEMPLUL NR. 1 – Continuare

Există o interdicție privind refolosirea sumei recuperate în cadrul proiectelor beneficiarului?

- în ipoteza încheierii unui contract cu un alt antreprenor, societatea beneficiar ar trebui să reia procedura de acordare a avansului, conform contractului de finanțare, neputând fi acoperită neeligibilitatea restului nerecuperat din avansul pentru contractul xx prin simpla încheiere a unui alt contract cu un alt antreprenor.
  - contractul xx a fost reziliat înainte de justificarea recuperării în totalitate a avansului acordat.
  - neeligibilitatea precedă neregulii și constituie cauza existenței acesteia.
- 

## EXEMPLUL NR. 1 – Continuare

Motivarea în fapt și în drept constituie o condiție de legalitate a actului administrativ și o garanție a respectării drepturilor legitime destinatarilor actelor, aspect confirmat și de art. 17 din Codul bunei administrații adoptat prin Recomandarea CM/R (2007)7 a Comitetului Miniștrilor din statele membre ale Consiliului Europei, care prevede necesitatea motivării într-o manieră corespunzătoare a actelor administrative, mai ales atunci când acestea aduc atingere drepturilor individuale.

- este necesară clarificarea felului abaterii;
  - indicarea în concret a normei juridice încălcate (art.3 lit. f din H.G. nr. 364/2003 și contract de finanțare);
  - legătura între norma juridică pretins încălcată și obligația de restituire ce s-ar naște din plata necuvenită.
- 

## EXEMPLUL NR. 1 – Continuare

Sumelor plătite necuvenit sunt stabilite prin legislația specială în materie.

- Nu sunt incidente dispozițiile art. 1341 din Codul civil privind plata nedatorată;
- Se aplică prevederile art. 7 alin 1 din HG nr. 264/2003, republicată, conform căroră: *„Sumele reprezentând plăți în avans, efectuate potrivit prevederilor prezentei hotărâri și nejustificate prin bunuri livrate, lucrări executate și servicii prestate până la sfârșitul anului, în condițiile prevederilor contractuale, vor fi recuperate de către persoana juridică care a acordat avansurile și se vor restitui bugetului din care au fost avansate”*.

# CONDIȚII DE ELIGIBILITATE A CHELTUIELILOR

## art. 2 din HG 399/2015

- Să respecte (...) perioada de implementare stabilită de AM prin contractul/decizia/ordinul de finanțare;
- efectuarea unei cheltuieli fără respectarea prevederilor contractului de finanțare atrage după sine inclusiv o abatere de la legalitate

## Exemplul nr. 2: Nelegalitatea cheltuielilor aferente achiziției

### Conflict de interese

- nu a fost respectată obligația prevăzută la art, 14 alin. (1) din OUG nr. 66/2011, de a lua toate măsurile necesare pentru a evita situațiile de natură să determine apariția unui conflict de interese;

## FRAUDA/NEREGULĂ:

- obligații ale beneficiarilor finanțării

- *persoanele fizice sau persoane juridice de drept privat, au obligația pe parcursul aplicării procedurii de achiziție de a lua toate măsurile necesare pentru a evita situațiile de natură să determine apariția unui **conflict de interese**, și anume a situației în care există legături între structurile acționariatului beneficiarului și ofertanții acestuia, între membrii comisiei de evaluare și ofertanți sau în care ofertantul câștigător deține pachetul majoritar de acțiuni în două firme participante pentru același tip de achiziție.*

# Regulamentul Financiar nr. 1605/2002

## art. 52

- C.I. reprezintă (i) situația în care interesele de natură patrimonială sau nepatrimonială (familială, emoțională, afinitate politică sau națională) ale unei p.f.sau juridice implicate în procesul de utilizare a fondurilor comunitare afectează sau pot afecta în mod negativ capacitatea acestora de a-și exercita atribuțiile în mod obiectiv și imparțial; (ii) situația care influențează sau este de natură să influențeze capacitatea unui candidat /ofertant /contractor (precum și a angajaților și sub-contractorilor acestora) sau beneficiar de grant de a furniza o opinie personală obiectivă și imparțială, de a-și respecta obligațiile asumate față de AC, sau care conduce sau poate conduce la distorsionarea concurenței în cadrul procedurii de atribuire.

# Regulamentul Financiar nr. 1605/2002

## art. 52

- la data depunerii cererii de finanțare, SC Y SRL care a depus ofertă și a semnat ulterior contractul de lucrări, era deținută de asociații I.D.T, I.V.T, în timp ce SC X SRL solicitantă a finanțării, era deținută în proporție de 55% de aceeași asociați.
- evaluarea ofertei depuse de SC Y SRL a fost efectuată de trei membri, dintre care doi au fost asociați ai operatorului economic SC Y SRL până în anul anterior depunerii ofertei, respectiv până imediat înaintea semnării contractului de finanțare.
- reprezentanții comisiei de evaluare au obținut venituri de la ofertantul SC Y SRL în anul în care a fost inițiată procedura de atribuire.

# SUSPICIUNEA DE FRAUDĂ

- art. 1 alin. (1) lit. a) din Convenția pentru Protecția Intereselor Financiare ale Comunităților Europene
- art. 27 lit. c) din Regulamentul (CE) nr. 1.828/2006
- art. 2 lit. b) din Ordonanța de Urgență a Guvernului României nr. 66/2011

## Convenția pentru Protecția Intereselor Financiare ale Comunităților Europene

- art. 1 alin. (1) lit. a)

*„O neregularitate care determină inițierea unei proceduri administrative sau judiciare la nivel național pentru a stabili existența unei intenții, în special de fraudă, astfel cum este prevăzută la articolul 1 alineatul (1) litera (a) din Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene<sup>1</sup>, instituită în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană”.*

**Directiva nr. 1371/2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal**  
*Infracțiunile care nu presupun intenția nu fac obiectul acestei directive.*

**Legea 78/2000 – art. 18<sup>1</sup> , art. 18<sup>3</sup>**

(1) Folosirea sau prezentarea de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, dacă fapta are ca rezultat obținerea pe nedrept sau reținerea pe nedrept de fonduri ori active din bugetul Uniunii Europene sau bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, se pedepsește cu închisoare de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

## Art. 18<sup>1</sup> din Legea 78/2000

Norma de incriminare: infracțiunea de obținere pe nedrept a fondurilor europene este ***o formă atipică a infracțiunii de înșelăciune în convenții***. Latura obiectivă a acesteia se poate realiza fie printr-o acțiune comisivă (în cazul alin. 1) ce presupune prezentarea unor documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, fie printr-o acțiune omisivă (în cazul alin. 2) atunci când, cu știință, se omite furnizarea unor date cerute de lege, date care dacă ar fi cunoscute ar conduce la neacordarea fondurilor. **În ambele modalități de comitere a faptei - omisiune sau comisiune - este indusă în eroare autoritatea competentă să decidă asupra eligibilității unui proiect și să acorde fonduri bănești din bugetele comunitare**

## Interpretări art. 18<sup>1</sup> din Legea 78/2000

- prin "suspiciune de fraudă", prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (1) lit. a) din Convenția pentru protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, nu se poate înțelege orice neconcordanță existentă în documentele depuse de beneficiarii sprijinului financiar sau neatașarea în termen a unor documente, din moment ce această noțiune este incompatibilă cu forma de vinovăție a culpei.
- stabilirea încadrării juridice a unei fapte depinde de circumstanțele comiterii ei, de starea de fapt ce urmează să fie reținută în raport cu probele administrate în cauză și este atributul exclusiv al instanței investite cu soluționarea cauzei respective.

## Interpretări art. 18<sup>1</sup> din Legea 78/2000

- referirea la normele extrapenale din conținutul normei penale prin folosirea expresiei "pe nedrept,,
- fapta prevăzută în art. 18<sup>1</sup> alin. (1) din Legea nr. 78/2000, comisă din culpă, nu a fost și nu este incriminată.
- eroarea asupra normei extrapenale la care face referire norma de incriminare, indiferent dacă este vincibilă sau invincibilă, exclude existența intenției.
- Bibliografie: Hot. ICCJ nr. 31/2015, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept

Cauza C-107/23 PPU ("Lin") pronunțată la data de 24 iulie 2023, de Curtea de Justiție a Uniunii Europene

- obligația statelor membre de a combate fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, prin măsuri disuasive și efective

## Exemplul nr. 3 investigare fraudă

- Trimitere în judecată pentru săvârșirea infracțiunii prev. de 18<sup>1</sup> din Legea 78/2000 pentru reprezentanții unui constructor

*în calitate de reprezentanți legali al S.C. A S.A. au depus, în cadrul cererii intermediare (CIP nr. 12) la AC documente false: PV pentru verificarea calității lucrărilor ce devin ascunse; situația de lucrări la terminare, lista de cantități lucrări poduri pentru a face dovada îndeplinirii obligațiilor asumate prin contractul de finanțare, faptă ce a avut ca rezultat obținerea, pe nedrept, de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene, în sumă de 138.600 euro.*

## Exemplul nr. 3 – continuare

- Trimitere în judecată a membrilor comisiei de recepție pentru săvârșirea infracțiunii prev. de art. 13<sup>2</sup> din Legea 78/2000

*și-au îndeplinit în mod defectuos atribuțiile de serviciu constând în examinarea, în mod obligatoriu, cu ocazia recepției la terminarea lucrărilor, a tuturor lucrărilor prevăzute în contractul încheiat între autoritatea contractantă și executant, respectiv a execuției plantației a 30.000 puieți salcâm prevăzuți în contract, în conformitate cu prevederile art. 9 lit. h) rap. la art. 17 din Legea nr. 10/1995*

## Exemplul nr. 3 – continuare

- Schimbare încadrare juridică pentru membrii comisiei de recepție în neglijență în serviciu
  - atât abuzul în serviciu, cât și neglijența în serviciu au drept element comun latura obiectivă iar ca element de diferențiere latura subiectivă, în primul caz, intenția, și, în al doilea caz, culpa.
  - nu s-a putut identifica presupusa motivație a inculpaților și nici nu existau date privind existența unei conivențe infracționale între membrii comisiei și reprezentanții SC A S.A.

## Exemplul nr. 3 – continuare

- Lipsa unor investigații complete
  - Organele de urmărire penală nu au verificat dacă beneficiarul lucrării, în speță AC , a folosit înscrisurile emise de executant, defăimate ca fiind false, în vederea obținerii fondurilor europene și, implicit, forma de vinovăție cu care acesta ar fi acționat, astfel că analiza eventualelor alte forme de participație a executantului (participație improprie sau complicitate) era imposibil de făcut de către judecător.
  - Procurorul nu reclama că SC A SA nu a executat lucrarea de plantare puieți, ci reproșă că lucrarea efectuată nu se circumscria proiectului tehnic pe care Contractantul îl avea de respectat și de executat, ceea ce în opinia sa ar echivala, din punct de vedere juridic, cu o lucrare neexecutată.

**Vă mulțumesc!**