



Nr.16868/2862/III-5/2015

C ă t r e,

**PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**

În temeiul art.471 din Codul de procedură penală, vă sesizăm cu

**RECURS ÎN INTERESUL LEGII**

în vederea interpretării și aplicării unitare a dispozițiilor *art.18<sup>1</sup> alin.1 din Legea nr.78/2000 și art.215 alin.1, 2, 3 din Codul penal anterior, respectiv art.306 din Codul penal în vigoare, în ipoteza unui prejudiciu produs în aceeași cauză atât bugetului general al Uniunii Europene sau bugetelor administrate de aceasta ori în numele ei, cât și bugetului de stat, respectiv dacă infracțiunea de folosire sau prezentare de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, care are ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei se va reține singură sau în concurs ideal cu infracțiunea de înșelăciune în cazul în care legea veche este mai favorabilă, respectiv cu infracțiunea de obținere ilegală de fonduri în cazul în care legea nouă este mai favorabilă sau fapta a fost săvârșită sub imperiul ei.*



Examenul jurisprudenței actuale evidențiază câte două orientări cu privire la fiecare dintre cele două ipoteze și, prin urmare, caracterul neunitar al practicii judiciare, astfel :

**I. În cazul în care legea veche a fost considerată mai favorabilă, examenul jurisprudențial a conturat existența a două orientări:**

1. Unele instanțe *au încadrat fapta în infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000, singură (Anexa 1)*, apreciind că infracțiunea de folosire sau prezentare de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, care are ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, prevăzută de art.18<sup>1</sup> alin.1 din Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, *nu poate fi reținută în concurs ideal* cu infracțiunea de înșelăciune prevăzută de art.215 alin.1, 2, 3 din Codul penal anterior, impunându-se doar reținerea infracțiunii din legea specială.

Pentru a dispune astfel instanțele au arătat că nu are relevanță împrejurarea că o parte din bani sunt obținuți din bugetul comunitar, iar o altă parte din bugetul național atâta vreme cât inculpatul a derulat raporturi doar cu autoritatea contractantă, una singură, competentă să decidă asupra eligibilității unui proiect și să acorde fonduri bănești. „Pentru a se putea reține în sarcina inculpatului infracțiunea de înșelăciune ar fi trebuit ca acesta să aibă reprezentarea faptului că, există raporturi contractuale cu această din urmă entitate (bugetul statului), în dauna căreia se reține producerea unui prejudiciu” (Anexa 1 poziția 4).

Obiectul juridic special al infracțiunii de obținere pe nedrept de fonduri europene îl constituie ocrotirea relațiilor sociale privitoare la corecta accesare a fondurilor comunitare, încheierea unor astfel de contracte de finanțare presupunând și o contribuție din partea beneficiarului, dar și din partea bugetului de stat, fără ca această din urmă contribuție să determine reținerea infracțiunii de înșelăciune, de vreme ce raporturile contractuale se derulează cu o singură autoritate, înființată special pentru acordarea unor astfel de fonduri și pentru a proteja corectitudinea acordării acestora. Din modul de incriminare a infracțiunii de obținere pe nedrept de fonduri europene, se desprinde concluzia că aceasta este o formă atipică a infracțiunii de înșelăciune,



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PRIM ADJUNCT PROCUROR GENERAL

neputându-se susține existența a două infracțiuni, atât cea prevăzută de art. 18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000, cât și cea de înșelăciune, atâta vreme cât nu suntem în prezența unor raporturi contractuale decât cu o singură autoritate contractantă (Anexa 1 poziția 11).

Și Înalta Curte de Casație și Justiție consideră lipsit de relevanță, că din suma totală primită de inculpat, o parte a fost plătită din bugetul de stat astfel încât fiind vorba de două patrimonii distincte ar exista două infracțiuni aflate în concurs ideal, întrucât obținerea pe nedrept a sumei de bani constituie *prejudiciu cauzat în paguba autorității contractante*, nefiind semnificativ, sub aspectul încadrării juridice a faptei, dacă sumele erau numai din fondurile nerambursabile ale Comunităților Europene sau și din contribuție națională, în cauză statul român neputând avea calitate procesuală de parte civilă (Anexa 1 poziția 14). Cu aceeași ocazie, instanța supremă a mai concluzionat că, dacă o altă entitate care nu a participat în calitate de parte civilă în procesul penal consideră că i s-a diminuat patrimoniul încredințat spre administrare, această autoritate contractantă are, eventual, deschisă calea dezdăunării. Așadar, distincția între sumele obținute de inculpat se va face cu ocazia soluționării acțiunii civile.

Într-o altă cauză (Anexa 1 poziția 2), în argumentarea aceluiași punct de vedere, Înalta Curte constată că „pluralitatea de patrimonii lezate printr-o acțiune ilicită *unică* nu este de natură a atrage *eo ipso* incidența unui concurs ideal de infracțiuni. Pluralitatea de persoane vătămate printr-o acțiune/inacțiune unică determină reținerea unui concurs ideal între atâtea infracțiuni câte victime sunt *exclusiv în materia infracțiunilor contra persoanei*. Rațiunea acestei opțiuni a legiuitorului rezidă în importanța valorilor sociale ce ar putea fi lezate prin categoria de infracțiuni menționată, valori ce antrenează drepturi fundamentale ale individului – cum ar fi dreptul la viață, la integritate corporală ori la libertate fizică și psihică – și a căror ocrotire reclamă recursul la mijloace de coerciție adecvate pericolozității abstracte a faptelor penale.

În cazul infracțiunilor contra patrimoniului, legiuitorul nu a optat însă pentru metode de ocrotire similare. O atare concluzie rezultă din aceea că legiuitorul nu a înțeles să confere caracter agravat faptelor comise prin acțiuni unice, chiar dacă au produs urmări patrimoniale negative asupra a cel puțin două persoane. Prin urmare, exceptând infracțiunile complexe, al căror obiect juridic secundar îl constituie relații sociale ce ocrotesc drepturi ale persoanei,



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PRIM ADJUNCT PROCUROR GENERAL

dacă prin acțiunea/inacțiunea *unică* a autorului se aduce atingere unui număr de două sau mai multe patrimonii, va exista o singură infracțiune contra patrimoniului cu mai multe persoane vătămate, iar nu atâtea infracțiuni câte victime sunt.

În al doilea rând, în cazul faptelor de natura celor incriminate de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 și comise în circumstanțe similare celor existente în speță, se constată că distincția dintre patrimoniile lezate prin acțiunea ce constituie *verbum regens* este cu totul artificială.

Potrivit art.5 alin.2 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.125/2006, cu modificările și completările ulterioare, «Sursa de finanțare pentru plățile efectuate în cadrul Schemei de plată unică pe suprafață se asigură din Fondul european pentru garantare în agricultură (FEGA)».

Art.8 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.125/2006 definește, în alineatul 1, plățile naționale directe complementare în sectorul vegetal ca reprezentând «*plăți în cadrul schemelor de sprijin comunitare și constau în acordarea suplimentară de sume pe suprafață și/sau pe tonă și/sau pe kilogram pentru culturile prevăzute în legislația în vigoare*». Alineatul 2 al art.8 prevede că «Sursa de finanțare a plăților naționale directe complementare în sectorul vegetal se asigură din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale, în limita prevederilor bugetare aprobate, și din Fondul european pentru agricultură și dezvoltare rurală (FEADR)».

În susținerea acestei orientări s-a mai arătat că infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție este incriminată de o normă legală cu caracter special, care devine incidentă ori de câte ori norma cu caracter general, în cazul de față dispozițiile art.215 alin.1, 2 și 3 din Codul penal anterior, nu este aplicabilă. Infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție este o specie a infracțiunii de înșelăciune săvârșită prin mijloace frauduloase, fiind prejudiciat bugetul Uniunii Europene. Modalitatea de redactare a normei de incriminare prevăzută de art.18<sup>1</sup> alin.1 și 2 din legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție relevă faptul că infracțiunea de obținere pe nedrept a fondurilor europene este o formă atipică a infracțiunii de înșelăciune. 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 omisiune, 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, comisiune sau omisiune, este indusă în eroare autoritatea competentă să decidă asupra eligibilității unui proiect și să acorde fonduri bănești din bugetele comunitare. Așa încât, fiind o formă atipică a infracțiunii de înșelăciune, infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție nu poate fi reținută în concurs ideal cu infracțiunea de înșelăciune prevăzută de art.215 alin.1, 2, 3 din Codul penal anterior.

2. *Alte instanțe au încadrat fapta în infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 aflată în concurs ideal cu cea prevăzută de art.215 din Codul penal anterior (Anexa 2)*, apreciindu-se că infracțiunea de folosire sau prezentare de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, care are ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, prevăzută de art.18<sup>1</sup> alin.1 din Legea nr.78/2000 *poate fi reținută în concurs ideal* cu infracțiunea de înșelăciune prevăzută de art.215 alin.1, 2, 3 din Codul penal anterior.

În motivarea acestei opțiuni, s-a arătat că „prin faptele deduse judecății au fost prejudiciate, prin aceeași acțiune a inculpatului, două bugete în mod diferit, respectiv atât bugetul statului român, cât și cel al Comunității Europene, fiind așadar vătămăte valori sociale diferite” (Anexa 2 poziția 2).

**II. În cazul în care legea nouă a fost considerată mai favorabilă, examenul jurisprudențial a conturat existența a două orientări:**

1. *Unele instanțe au încadrat fapta în infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 aflată în concurs ideal cu cea prevăzută de art.244 din Codul penal (Anexa 3).*

În motivarea acestei opțiuni s-a apreciat că dispozițiile art. 306 din Codul penal nu pot fi aplicate în cauză. „În privința fondurilor publice naționale obținute ilegal, instanța constată că față de dispozițiile art.9 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.64/2007, această infracțiune are o sferă mai largă de aplicare privind obținerea pe nedrept de finanțări din fonduri publice. La data săvârșirii faptelor în speță erau incidente dispozițiile art.215



din Codul penal anterior, iar dispozițiile art.306 din Codul penal ar putea fi aplicate numai dacă acestea ar constitui legea penală mai favorabilă. Având în vedere că pedeapsa prevăzută de art.306 din Codul penal, respectiv închisoarea de la 2 la 7 ani, este mai mare decât cea prevăzută de art.244 alin.1 și 2 din Codul penal, se constată că potrivit art.5 din Codul penal sunt mai favorabile dispozițiile privind infracțiunea de înșelăciune” (Anexa 3 poziția 2).

*2. Alte instanțe au încadrat fapta în infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 aflată în concurs ideal cu cea prevăzută de art.306 din Codul penal (Anexa 4).*

În motivarea acestei opțiuni, Înalta Curte de Casație și Justiție a constatat că folosirea de documente false ori pentru a obține pe nedrept finanțări nerambursabile din fonduri constituite prin contribuții din bugetul Uniunii Europene și prin contribuții din bugetul de stat al României, dacă are ca rezultat obținerea fondurilor, întrunește elementele constitutive ale infracțiunii prevăzute în art.18<sup>1</sup> alin.1 din Legea nr.78/2000, raportat la fondurile din bugetul Uniunii Europene și ale infracțiunii de obținere ilegală de fonduri prevăzută în art.306 alin.1 din Codul penal, raportat la fondurile din bugetul de stat. Infracțiunea de obținere ilegală de fonduri reprezintă o formă specială de înșelăciune prin utilizarea ori prezentarea de documente sau date false, inexacte sau incomplete, ceea ce corespunde infracțiunii de înșelăciune în formă calificată prevăzută de art.244 alin.2 din Codul penal în vigoare însă, dat fiind caracterul special și complex al infracțiunii prevăzută de art.306 din Codul penal în vigoare, această infracțiune trebuie reținută în mod prioritar.

„Dispozițiile art.244 din Codul penal reglementează varianta tip a infracțiunii de înșelăciune, al cărei obiect juridic îl constituie protejarea în general a încrederii în relațiile sociale, pe când infracțiunea prevăzută de art.306 din Codul penal are un obiect juridic mai specific, ce vizează protejarea relațiilor sociale referitoare la corectitudinea solicitării și obținerii finanțărilor din fondurile publice” (Anexa 4 poziția 2).

\*

\*

\*

Pentru argumentele ce vor fi expuse în cele ce urmează, considerăm că au aplicat corect legea:



I. În cazul în care legea veche a fost considerată mai favorabilă, instanțele care au încadrat fapta în infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 aflată în concurs ideal cu cea prevăzută de art.215 din Codul penal anterior.

II. În cazul în care legea nouă a fost considerată mai favorabilă, instanțele care au încadrat fapta în infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 aflată în concurs ideal cu cea prevăzută de art.306 din Codul penal în vigoare.

**Dispoziții legale relevante**

***Potrivit art.215 alin.1, 2 și 3 din Codul penal anterior:***

„Inducerea în eroare a unei persoane, prin prezentarea ca adevărată a unei fapte mincinoase sau ca mincinoasă a unei fapte adevărate, în scopul de a obține pentru sine sau pentru altul un folos material injust și dacă s-a pricinuit o pagubă, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 12 ani.

Înșelăciunea săvârșită prin folosire de nume sau calități mincinoase ori de alte mijloace frauduloase se pedepsește cu închisoare de la 3 la 15 ani. Dacă mijlocul fraudulos constituie prin el însuși o infracțiune, se aplică regulile privind concursul de infracțiuni.

Inducerea sau menținerea în eroare a unei persoane cu prilejul încheierii sau executării unui contract, săvârșită în așa fel încât, fără această eroare, cel înșelat nu ar fi încheiat sau executat contractul în condițiile stipulate, se sancționează cu pedeapsa prevăzută în alineatele precedente, după distincțiile acolo arătate.”

***Potrivit art.306 alin.1 din Codul penal în vigoare:***

„Folosirea ori prezentarea de documente sau date false, inexacte ori incomplete, pentru primirea aprobărilor sau garanțiilor necesare acordării finanțărilor obținute sau garantate din fonduri publice, dacă are ca rezultat obținerea pe nedrept a acestor fonduri, se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani.”

***Potrivit art.18<sup>1</sup> alin.1 și 2 din Legea nr.78/2000:***

„Folosirea sau prezentarea cu rea-credință de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, dacă fapta are ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele



administrare de aceasta ori în numele ei, se pedepsește cu închisoare de la 2 la 7 ani și interzicerea unor drepturi.

Cu pedeapsa prevăzută la alin.1 se sancționează omisiunea de a furniza, cu știință, datele cerute potrivit legii pentru obținerea de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, dacă fapta are ca rezultat obținerea pe nedrept a acestor fonduri.“

*I. În cazul în care legea veche este considerată mai favorabilă, fapta de folosire sau prezentare cu rea-credință de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, având ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri atât din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, cât și din bugetul de stat, constituie atât infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000, cât și cea prevăzută de art.215 din Codul penal anterior, în concurs ideal.*

Dacă *obiectul juridic special* al infracțiunii prevăzute de art.215 din Codul penal anterior îl reprezintă relațiile sociale de ordin patrimonial a căror existență este condiționată de respectarea încrederii cu care oamenii relaționează între ei cu privire la orice bunuri, mobile sau imobile, obiectul juridic special al infracțiunii prevăzute de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 este circumscris la relațiile sociale privind interesele financiare ale Uniunii Europene, reflectate în utilizarea conform destinației inițiale a fondurilor obținute din bugetul general al acesteia sau din bugetele administrate de ea ori în numele ei. În ceea ce privește *obiectul material* al infracțiunii, acesta este constituit din bunuri materiale sau valori patrimoniale (materializate ori nu într-un înscris), în cazul infracțiunii de înșelăciune, respectiv din fondurile externe alocate de la bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de ea ori în numele ei, în cazul infracțiunii din legea specială.

Sub aspectul laturii obiective, *elementul material* constă în inducerea în eroare, amăgirea persoanei față de care se efectuează această acțiune (și care poate fi sau nu aceeași cu titularul patrimoniului în care se reflectă *paguba*), provocându-i acesteia o falsă cunoaștere sau o ignorare a realității în cazul variantei tip a infracțiunii de înșelăciune, prin folosirea de nume sau calități mincinoase ori alte mijloace frauduloase în cazul variantei agravate a aceleiași infracțiuni sau cu prilejul încheierii sau executării unui contract în cazul înșelăciunii în convenții, respectiv, acțiunea de folosire sau prezentare de





documente ori declarații false, inexacte sau incomplete ori omisiunea intenționată a furnizării datelor cerute potrivit legii pentru obținerea de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, în cazul infracțiunii prevăzute de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000. "Folosirea" înseamnă utilizarea sau întrebuințarea documentelor ori declarațiilor false, inexacte sau incomplete, "prezentarea" unor astfel de documente sau declarații semnificând înfățișarea acestora spre a fi examinate, neavând relevanță dacă declarațiile sunt scrise sau făcute oral.

Dacă falsificarea documentelor constituie prin ea însăși o infracțiune, aceasta se va reține, în ipoteza autorului unic, în concurs cu cea prevăzută în art.18<sup>1</sup> alin.1 din Legea nr.78/2000, ca și în cazul infracțiunii prevăzute de art.215 din Codul penal anterior, în timp ce infracțiunile de uz de fals ori fals în declarații sunt absorbite în conținutul infracțiunii din legea specială, spre deosebire de infracțiunea de drept comun în cazul căreia se rețin în concurs. Infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> alin.1 din Legea nr.78/2000 are ca situație premisă falsificarea documentelor, printre mijloacele de comitere ale infracțiunii – scop încadrându-se infracțiunile de fals (fals material în înscrisuri oficiale, fals intelectual, fals în înscrisuri sub semnătură privată), infracțiuni în concurs cu conexitate etiologică în care se găsesc infracțiunea de fraudă în materie de cheltuieli și infracțiunile de fals, în cazul în care sunt săvârșite de aceeași persoană.

*Urmarea imediată* a infracțiunii de înșelăciune rezidă în actul patrimonial efectuat sau omis de către cel indus în eroare (inclusiv schimbarea situației de fapt rezultate din încheierea sau executarea contractului sub înrâurirea acțiunii de inducere în eroare), act care nu ar fi fost consimțit de el dacă ar fi cunoscut adevărul și îndeplinind cerința esențială de a fi pricinuit acestuia o pagubă, iar în cazul infracțiunii prevăzute în art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 constă în obținerea ilegală de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei. În doctrină<sup>1</sup> s-a susținut că pentru existența infracțiunii este suficient ca fondurile să fie obținute pe nedrept, legea română neimpunând prejudicierea bugetului comunitar. Așadar indiferent dacă acesta a fost ori nu prejudiciat, câtă vreme fondurile au fost obținute fără respectarea dispozițiilor legale prin una din

---

<sup>1</sup> Norel Neagu, Infracțiuni prevăzute în legi speciale. Comentarii și explicații, Ediția a III-a, Editura C.H.Beck, București, 2013, pag.682.



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PRIM ADJUNCT PROCUROR GENERAL

modalitățile prevăzute în textul de incriminare, urmarea imediată a infracțiunii s-a produs. Altfel spus, chiar dacă fondurile sunt utilizate conform destinației pentru care au fost primite, iar proiectul este finalizat în condițiile prevăzute în contract, în cazul în care finanțarea a fost obținută pe nedrept, condițiile de tipicitate ale infracțiunii sunt îndeplinite.

Similar înșelăciunii, consumată în momentul când activitatea de amăgire a produs urmarea imediată, adică a reușit să îl determine pe cel amăgit să ia o dispoziție patrimonială prin care și-a creat o situație de fapt păgubitoare, consumarea infracțiunii prevăzute în art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 are loc în momentul în care se produce obținerea pe nedrept de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei. Cum politicile în materia fondurilor europene presupun un control strict al derulării proiectelor și acordarea fondurilor în mai multe tranșe, după prezentarea documentelor justificative, este posibilă prelungirea activității infracționale, ulterior momentului consumării. Obținerea de fonduri nu înseamnă numai semnarea contractului de finanțare, aceasta fiind doar o etapă a procedurii specifice prin care se stabilește cuantumul finanțării, modalitatea și condițiile în care sumele vor fi puse la dispoziție și utilizate. Ulterior are loc punerea efectivă la dispoziție a fondurilor, în două sau mai multe tranșe, și urmărirea utilizării lor prin monitorizare și, eventual, întocmirea unor rapoarte de verificare către autoritatea competentă, iar dacă raportul final este favorabil, fiind aprobate cheltuielile ca eligibile, se decontează tranșa finală și se încheie procedura obținerii fondurilor. În acest caz, epuizarea infracțiunii apare la momentul obținerii ultimei tranșe a fondurilor europene, ca urmare a depunerii documentelor de raportare false, inexacte sau incomplete care le justifică eliberarea. Și acțiunea de amăgire, în cazul infracțiunii de înșelăciune, poate îmbrăca forma unei activități infracționale continuate, caz în care infracțiunea se va considera epuizată în momentul când ultimul act al activității infracționale a fost efectuat.

Cât privește *subiecții infracțiunii*, în cazul înșelăciunii atât subiectul activ, cât și cel pasiv sunt necircumstanțiați, subiectul pasiv fiind cel al cărui patrimoniu a fost păgubit chiar dacă acțiunea de inducere în eroare s-a exercitat asupra altei persoane, în timp ce în cazul infracțiunii prevăzute în legea specială, doar subiectul activ este necircumstanțiat, cel pasiv fiind întotdeauna Uniunea Europeană, ale cărei fonduri, la nivel național, sunt gestionate de autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene.



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PRIM ADJUNCT PROCUROR GENERAL

Celelalte trăsături ale infracțiunii sunt comune ambelor infracțiuni.

Din cele de mai sus rezultă că *infracțiunea de folosire sau prezentare de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, care are ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 constituie o variantă specială a infracțiunii de înșelăciune prevăzută de art.215 din Codul penal anterior*. Aceasta face ca, în privința fondurilor având ca sursă de proveniență bugetul general al Uniunii Europene sau bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, obținute în mod fraudulos, să se impună reținerea infracțiunii prevăzute de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000.

Însă *obținerea fondurilor comunitare*, atât cele de preaderare (PHARE, IPSA și SAPARD) cât și cele structurale, postaderare, *este condiționată de alocarea de la bugetul de stat a fondurilor reprezentând contribuția națională*. Astfel, spre pildă, în cadrul Programului SAPARD<sup>2</sup>, ajutorul public acordat era cuprins între 50% și 100% din totalul cheltuielilor eligibile, aportul maxim fiind dat numai pentru proiectele publice, adică acele proiecte de infrastructură care nu generează venituri substanțiale<sup>3</sup>. În cadrul acestui program<sup>4</sup> puteau fi finanțate proiecte a căror valoare totală eligibilă era

---

<sup>2</sup> Programul special de preaderare pentru agricultură și dezvoltare rurală (SAPARD) este programul care furnizează o contribuție financiară a Comunității Europene, fiind instituit prin Regulamentul (CE) nr.1268/1999 al Consiliului din 21 iunie 1999 privind asistența financiară comunitară destinată măsurilor de preaderare pentru agricultură și dezvoltare rurală în țările candidate din Europa Centrală și de Est, în perioada de preaderare. Programul SAPARD nu acordă plăți în avans, doar rambursează cheltuielile deja făcute. Execuția proiectului se efectuează din surse financiare proprii ale beneficiarului, finanțarea SAPARD fiind acordată după depunerea și verificarea documentelor justificative.

<sup>3</sup> Potrivit pct.9 din Anexa 2 - Fișa tehnică pentru măsura 2.1 "Dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale" din Programul național pentru agricultură și dezvoltare rurală finanțat din fonduri SAPARD aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.535/2003: „Proiectele publice sunt proiecte de infrastructură care nu generează venituri substanțiale, în consecință aportul dat fiind de 100% din costul eligibil total. Proiectele de infrastructură care nu sunt de natură să genereze venituri substanțiale sunt acele proiecte la care valoarea netă curentă a fluxului venituri viitoare, mai puțin costurile de exploatare, au ca rezultat o valoare mai mică decât 25% din costul total al investiției respective. Costurile de exploatare sunt costuri survenite pentru funcționarea investiției, inclusiv costurile de întreținere, dar excluzând amortizarea sau costurile de capital. Pentru aceste proiecte contribuția publică este de 100% din costul total eligibil”.

<sup>4</sup> Programul național pentru agricultură și dezvoltare rurală 2000-2006 (PNADR) reprezintă baza pentru implementarea SAPARD în România, fiind aprobat prin Legea nr.157/2000 privind Planul național pentru agricultură și dezvoltare rurală aferent Programului SAPARD pentru cofinanțarea acestuia de la bugetul de stat. Conținutul fișelor tehnice ale măsurilor a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.535/2003, iar alocațiile aferente prin Hotărârea Guvernului nr.916/2003.



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
CABINET PRIM ADJUNCT PROCUROR GENERAL

cuprinsă între 5.000 - 200.000 euro, iar gradul de intervenție era constituit, ca regulă, din 50% - contribuție privată a solicitantului și 50% - contribuție publică SAPARD, din care cel mult 75% - din fonduri europene și cel puțin 25% - contribuție națională.

Potrivit art.2 alin.3 lit.c) și d) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.142/2000, Agenția SAPARD<sup>5</sup> este cea care autorizează și efectuează plata către beneficiarii proiectelor finanțate prin Programul SAPARD, gestionând contribuția din fondurile europene și pe cea națională. Agenția are doar calitatea de administrator atât al fondurilor alocate din bugetul general al Uniunii Europene, cât și al celor reprezentând contribuția națională, asigurată de la bugetul de stat. Obținerea pe nedrept a acestor finanțări prin folosirea de documente falsificate, constituie *prejudiciu care se reflectă în bugetul general al Uniunii Europene, respectiv în bugetul de stat, iar nu în patrimoniul autorității contractante* care are numai rolul de a verifica conformitatea documentelor cu situația faptică a lucrărilor, a autoriza și a efectua plata către beneficiarii proiectelor finanțate. Așa fiind, în privința fondurilor europene obținute în mod fraudulos sunt întrunite elementele constitutive ale infracțiunii prevăzute de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000, în timp ce în cazul fondurilor provenite de la bugetul de stat sunt îndeplinite condițiile de tipicitate ale infracțiunii prevăzute de art.215 din Codul penal anterior, în cazul faptelor care atrag incidența acestei reglementări.

Teza susținută de instanța supremă potrivit căreia „dacă prin acțiunea/inacțiunea *unică* a autorului se aduce atingere unui număr de două sau mai multe patrimonii, va exista o singură infracțiune contra patrimoniului cu mai multe persoane vătămate, iar nu atâtea infracțiuni câte victime sunt”, deși principial corectă, nu este incidentă în cauzele ce formează obiectul prezentei analize. Ea este indiscutabil valabilă atunci când legiuitorul nu și-a exprimat în mod neechivoc intenția de a ocroti prin incriminare un anumit patrimoniu, cum este cazul infracțiunii din legea specială. Pentru că într-o atare ipoteză *numai lezarea aceluia patrimoniu este sancționată*. În speță numai

---

<sup>5</sup> Agenția SAPARD este o instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Agriculturii, Pădurilor, Apelor și Mediului înființată prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.142/2000, aprobată prin Legea nr.309/2001, care răspunde de implementarea tehnică și financiară a Programului Special de preaderare pentru agricultură și dezvoltare rurală. Potrivit art.2<sup>1</sup> alin.1 și 5 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.142/2000 de la data aderării României la Uniunea Europeană Agenția SAPARD îndeplinește funcția de agenție de plată și denumirea ei se schimbă în Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit.



lezarea *bugetului general al Uniunii Europene sau bugetelor administrate de aceasta ori în numele ei* este incriminată prin art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000. *Rămâne în afara sancțiunii din norma specială lezarea oricărui alt patrimoniu cu excepția celui ocrotit*, inclusiv bugetul de stat, dacă nu există o altă normă incriminatoare și pentru această din urmă activitate infracțională. Cum norma incriminatoare există, art.215 din Codul penal anterior, ea trebuie aplicată pentru partea din acțiunea infracțională unică ce nu se pliază pe tiparul normei speciale.

*II. În cazul în care legea nouă este considerată mai favorabilă sau a fost săvârșită sub imperiul ei, fapta de folosire sau prezentare cu rea-credință de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, având ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri atât din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, cât și din bugetul de stat, constituie atât infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000, cât și cea prevăzută de art.306 din Codul penal, în concurs ideal.*

Folosirea ori prezentarea de documente sau date false, inexacte ori incomplete, incriminată prin dispozițiile art.306 din Codul penal în vigoare sub denumirea marginală de obținere ilegală de fonduri, reprezintă o modalitate particulară de inducere în eroare a autorității publice ce acordă finanțarea, având drept consecință acordarea finanțărilor din fonduri publice unei persoane neeligibile în fapt să le obțină. Ca și în cazul infracțiunii din legea specială, art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000, paguba este prezumată, fiind indiferent dacă fondurile obținute în mod fraudulos au fost ori nu folosite conform destinației. Astfel, chiar dacă proiectul pentru care finanțarea a fost obținută este realizat în totalitate, neregularitățile privind maniera de obținere atrage incriminarea faptei. Altfel spus, paguba există prin însăși obținerea frauduloasă a fondurilor nemaifiind necesară vreo analiză privind maniera în care aceste fonduri au fost efectiv folosite<sup>6</sup>.

Din incriminarea simetrică a inducerii în eroare comise în vederea obținerii unor finanțări publice, rezultă în mod evident intenția legiuitorului de a sancționa fapta distinct, în funcție de proveniența fondurilor, prin dispozițiile art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000, în cazul finanțărilor ce provin din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei,

<sup>6</sup> În același sens, Sergiu Bogdan (coordonator), Doris Alina Șerban, George Zlati, Noul Cod penal. Partea specială.. Analize, explicații, comentarii. Perspectiva clujeană, Universul juridic, București, 2014, pag.486.



respectiv prin dispozițiile art.306 din Codul penal, în cazul finanțării ce provin din fonduri publice naționale.

Ca și în cazul celorlalte două infracțiuni analizate la punctul anterior, subiectul activ este necircumstanțiat, fapta putând fi comisă atât de către o persoană fizică, cât și de către o persoană juridică, iar subiectul pasiv este Statul român sau unitățile administrativ teritoriale.

Rămân de actualitate cele mai sus expuse în cadrul analizei infracțiunii prevăzute de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000 în ceea ce privește consumarea infracțiunii, latura obiectivă și cea subiectivă.

Așadar, infracțiunea de obținere ilegală de fonduri prevăzută de art.306 din Codul penal reprezintă o incriminare specială, justificată prin particularitățile constatării pagubei, astfel încât ne aflăm în prezența unui concurs de calificări între norma generală, infracțiunea de înșelăciune prevăzută de art.244 din Codul penal și norma specială, concurs ce se va rezolva în modalitatea clasică, adică prin prioritatea acordată normei speciale. Așa fiind, aceasta din urmă va fi reținută în concurs ideal cu infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000, în cazul în care fondurile în mod fraudulos obținute au o dublă sursă (națională și europeană)<sup>7</sup>.

Concluzionând, pentru argumentele mai sus arătate, apreciem că, în cazul *folosirii sau prezentării de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, care are ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, dar și producerea unei pagube bugetului de stat, prin obținerea fără drept a fondurilor reprezentând contribuția națională, se impune reținerea în concurs ideal a infracțiunii prevăzute de art.18<sup>1</sup> alin.1 din Legea nr.78/2000, alături de cea prevăzută de art.215 alin.1, 2, 3 din Codul penal anterior ori de cea prevăzută de art.306 din Codul penal în vigoare, în funcție de rezultatul analizei privind legea penală mai favorabilă.*

\*

**Având în vedere cele expuse, vă solicităm să constatați că această problemă de drept a primit o soluționare diferită din partea instanțelor judecătorești și, printr-o decizie obligatorie, să stabiliți modul unitar de**

<sup>7</sup> Ibidem, pag.489



**interpretare și aplicare a dispozițiilor legale, conform art.474 din Codul de procedură penală, respectiv acela că:**

*I. În cazul în care legea veche este considerată mai favorabilă, fapta de folosire sau prezentare cu rea-credință de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, având ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri atât din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, cât și din bugetul de stat, constituie atât infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000, cât și cea prevăzută de art.215 din Codul penal anterior, în concurs ideal.*

*II. În cazul în care legea nouă este considerată mai favorabilă sau a fost săvârșită sub imperiul ei, fapta de folosire sau prezentare cu rea-credință de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, având ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri atât din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, cât și din bugetul de stat, constituie atât infracțiunea prevăzută de art.18<sup>1</sup> din Legea nr.78/2000, cât și cea prevăzută de art.306 din Codul penal, în concurs ideal.*

**PRIM ADJUNCT AL PROCURORULUI GENERAL\***

**Dimitrie Bogdan LICU**

\* În condițiile vacantării funcției de Procuror General, potrivit dispozițiilor art.15 alin.4 din Regulamentul de ordine interioară al parchetelor, aprobat prin Ordinul nr.2632/C/2014 din 30 iulie 2014 al Ministrului Justiției, modificat prin Ordinul nr.1650/C/2015 din 18 mai 2015 al Ministrului Justiției (Monitorul Oficial nr.367 din 27 mai 2015).