

Dorin Ciuncan

**PREVENIREA, DESCOPERIREA
ȘI SANȚIONAREA FAPTELOR
DE CORUPȚIE**

Legea nr. 78 din 8 mai 2000

Ediția a IV-a, revăzută și adăugită

Universul Juridic
București
-2023-

Cuprins

ABREVIERI.....	9
INTRODUCERE. ETIOLOGIA CORUPȚIEI. EVOLUȚIA PERCEPȚIEI CORUPȚIEI.....	13
LEGEA NR. 78/2000 PENTRU PREVENIREA, DESCOPERIREA ȘI SANȚIONAREA FAPTELOR DE CORUPȚIE.....	51
CAPITOLUL I. DISPOZIȚII GENERALE.....	53
Articolul 1	53
Comentarii.....	53
Curtea Constituțională.....	112
Jurisprudență.....	120
CAPITOLUL II. REGULI SPECIALE DE COMPORTAMENT PRIVIND ANUMITE CATEGORII DE PERSOANE, ÎN SCOPUL PREVENIRII FAPTELOR DE CORUPȚIE.....	121
Articolul 2	121
Comentarii.....	121
Articolul 3	134
Curtea Constituțională.....	134
Articolul 4	139
Comentarii.....	139
CAPITOLUL III. INFRAȚIUNI.....	141
<i>Secțiunea 1. Categori de infracțiuni</i>	141
Articolul 5	141
Comentarii.....	141
Jurisprudență.....	151
<i>Secțiunea a 2-a. Infracțiunile de corupție</i>	153
Articolul 6	153
Comentarii.....	153
Curtea Constituțională.....	286
Jurisprudență.....	289
Articolul 6¹	379
Comentarii.....	379
Curtea Constituțională.....	391
Jurisprudență.....	393
Articolul 7	400
Comentarii.....	401
Curtea Constituțională.....	402
Jurisprudență.....	402
Articolul 8	431
Comentarii.....	432
Articolul 8¹	448
Articolul 8²	448
Comentarii.....	449

Articolul 9	450
Comentarii	451
Jurisprudență	482
<i>Secțiunea a 3-a. Infraacțiunile asimilate infracțiunilor de corupție</i>	483
Articolul 10	483
Comentarii	484
Curtea Constituțională	581
Jurisprudență	589
Articolul 11	614
Comentarii	615
Curtea Constituțională	658
Jurisprudență	660
Articolul 12	663
Comentarii	664
Curtea Constituțională	672
Jurisprudență	673
Articolul 13	674
Curtea Constituțională	674
Jurisprudență	675
Articolul 13¹	717
Comentarii	717
Curtea Constituțională	718
Jurisprudență	719
Articolul 13²	720
Comentarii	721
Curtea Constituțională	730
Jurisprudență	737
Articolul 14	753
Articolul 15	753
Comentarii	753
Curtea Constituțională	754
Articolul 16	761
<i>Secțiunea a 4-a. Infraacțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție</i>	762
Articolul 17	762
Comentarii	763
Curtea Constituțională	776
Jurisprudență	779
Articolul 18	791
Comentarii	792
<i>Secțiunea a 4¹-a. Infraacțiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene</i>	813
Articolul 18¹	813
Comentarii	814
Curtea Constituțională	818
Jurisprudență	820
Articolul 18²	833
Jurisprudență	834
Articolul 18³	835
Articolul 18⁴	836

Articolul 18⁵	836
Comentarii.....	836
Curtea Constituțională	839
<i>Secțiunea a 5-a. Dispoziții comune</i>	840
Articolul 19	840
Comentarii.....	840
Curtea Constituțională	842
Jurisprudență	843
Articolul 20	843
Comentarii.....	843
Jurisprudență	852
CAPITOLUL IV. DISPOZIȚII PROCEDURALE	853
<i>Secțiunea I. Dispoziții generale</i>	853
Articolul 21	853
Curtea Constituțională	853
Jurisprudență	853
Articolul 22	865
Comentarii.....	865
Curtea Constituțională	893
Jurisprudență	893
<i>Secțiunea a 2-a. Dispoziții speciale privind descoperirea și urmărirea infracțiunilor</i>	894
Articolul 23	894
Comentarii.....	894
Articolul 24	894
Comentarii.....	894
Articolul 25	895
Articolul 26	895
Comentarii.....	896
Curtea Constituțională	921
Articolul 26¹	922
Comentarii.....	923
Curtea Constituțională	931
Articolul 27	932
Comentarii.....	933
Curtea Constituțională	960
Articolul 28	961
Comentarii.....	962
Articolul 29	962
Comentarii.....	963
Curtea Constituțională	963
Jurisprudență	965
<i>Secțiunea a 3-a. Dispoziții comune</i>	971
Articolul 30	971
Jurisprudență	971
Articolul 31	972
Curtea Constituțională	972
Articolul 32	973

CAPITOLUL V. DISPOZIȚII FINALE	974
Articolul 33	974
Comentarii	974
Curtea Constituțională.....	1015
ÎN LOC DE ÎNCHEIERE	1023
ORDONANȚA DE URGENȚĂ NR. 43 DIN 4 APRILIE 2002 PRIVIND DIRECȚIA NAȚIONALĂ ANTICORUPȚIE.....	1027
INDICE	1116
BIBLIOGRAFIE	1121

CAPITOLUL I Dispoziții generale

Articolul 1

Prezenta lege instituie măsuri de prevenire, descoperire și sancționare a faptelor de corupție și se aplică următoarelor persoane:

a) care exercită o funcție publică, indiferent de modul în care au fost investite, în cadrul autorităților publice sau instituțiilor publice;

b) care îndeplinesc, permanent sau temporar, potrivit legii, o funcție sau o însărcinare, în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența, în cadrul serviciilor publice, regiilor autonome, societăților comerciale, companiilor naționale, societăților naționale, unităților cooperatiste sau al altor agenți economici;

c) care exercită atribuții de control, potrivit legii;

d) care acordă asistență specializată unităților prevăzute la lit. a) și b), în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența;

e) care, indiferent de calitatea lor, realizează, controlează sau acordă asistență specializată, în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența, cu privire la: operațiuni care antrenează circulația de capital, operațiuni de bancă, de schimb valutar sau de credit, operațiuni de plasament, în burse, în asigurări, în plasament mutual ori privitor la conturile bancare și cele asimilate acestora, tranzacții comerciale interne și internaționale;

f) care dețin o funcție de conducere într-un partid sau într-o formațiune politică, într-un sindicat, într-o organizație patronală ori într-o asociație fără scop lucrativ sau fundație;

g) alte persoane fizice decât cele prevăzute la lit. a)-f), în condițiile prevăzute de lege.

Comentarii

Ministerul Public, ca ansamblu de atribuții, este autoritatea publică chemată să sprijine activitatea de îndeplinire a justiției de către instanțele judecătorești, reprezentând, în activitatea judiciară, interesele generale ale societății și apărând ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, în care scop, prin procurori constituiți în parchete sub autoritatea ministrului Justiției, efectuează urmăririi penale și, după caz, o supraveghează, conducând și controlând activitatea de cercetare penală a poliției și a altor organe, sesizează instanțele judecătorești pentru judecarea cauzelor penale, exercitând acțiunea civilă în cazurile prevăzute de lege, participă, în condițiile legii, la judecarea cauzelor de către instanțele judecătorești și supraveghează respectarea legii în activitatea de executare a hotărârilor judecătorești.

Noțiunea de „minister public” desemnează ansamblul ierarhizat al agenților publici numiți procurori, împuterniciți să facă, în principal, acte cu caracter executiv privind descoperirea încălcărilor legii penale, sesizarea instanțelor și susținerea acuzației în fața acestora¹.

Activitatea Ministerului Public este organizată potrivit principiilor legalității, imparțialității și controlului ierarhic, fiind totodată independent în relațiile cu celelalte autorități publice, exercitându-și atribuțiile numai în temeiul legii și pentru asigurarea respectării acesteia.

¹ „Ca simplă parte” – T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar*, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, pp. 355, 357, 360-361.

Principiul controlului ierarhic reprezintă a treia regulă de bază ce guvernează funcționarea Ministerului Public.

După cum se știe, în cadrul puterilor în stat există mai multe autorități. Astfel, puterea executivă este încredințată președintelui, guvernului și administrației publice, după cum puterea judecătorească aparține instanțelor judecătorești, care o exercită cu sprijinul Ministerului Public și al Consiliului Superior al Magistraturii.

Dacă toate aceste trei structuri organizatorice reprezintă autorități judecătorești, nu toate intră sub incidența exigențelor pe care principiul separației puterilor în stat le cere pentru definirea puterii judecătorești¹.

Activitatea Ministerului Public este prin natura ei o activitate executivă care sprijină instanțele judecătorești în activitatea de îndeplinire a justiției. În doctrină s-a arătat că, în concepția legiuitorului constituant, Ministerul Public a fost gândit ca un organ executiv de nuanțe și accente aparte, de natura Ministerului Public francez, numai că legiuitorul organic, cu privirile mereu în trecut de a nu mai înfeuda activitatea procurorilor către organele administrative, a realizat un „compromis juridic” *sui-generis*, de natură executivă și judecătorească totodată². Actele procurorului sunt acte efectuate în ideea aplicării legii, sunt deci acte de execuție a legii, acte executive. Chiar și atunci când execută o dispoziție a judecătorului, procurorul execută o dispoziție a legii, desfășurând o activitate tipic executivă.

Constituanta a adoptat soluția constituirii procurorilor într-un corp executiv, sub denumirea de Ministerul Public, organizat sub autoritatea ministrului Justiției, nu în cadrul Ministerului Justiției.

Subdiviziunile Ministerului Public sunt parchetele, organizate pe lângă instanțele judecătorești.

Aceasta înseamnă că spiritul Constituției este acela al întăririi poziției sale de independență față de alte autorități, dar al menținerii autorității specifice.

Ministrul Justiției exercită controlul, prin procurori inspectori sau procurori delegați asupra activității procurorilor.

Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete. Aceștia sunt subordonați conducătorului aceluși parchet, iar acesta, la rândul său, este subordonat conducătorului parchetului ierarhic superior din aceeași circumscripție teritorială.

Procurorul ierarhic superior putea să îndeplinească oricare dintre atribuțiile procurorilor în subordine și să suspende ori să infirme actele și dispozițiile acestora, dacă sunt contrare legii³.

Potrivit art. 69 (actual) din Legea nr. 304/2004⁴ privind organizarea judiciară, ministrul Justiției, când consideră necesar, din proprie inițiativă sau la cererea Consiliului Superior al

¹ ***, *Constituția României comentată și adnotată*, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1992, p. 277.

² M. Ruja, *Natura juridică a Ministerului Public*, în *Dreptul* nr. 4/1995, p. 47.

³ V. Rămureanu, *Competența penală a organelor judiciare*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1980, p. 330. Prin Ordinul nr. 2.632/C din 30 iulie 2014, publicat în M. Of. nr. 623 din 26 august 2014, ministrul Justiției a aprobat Regulamentul de ordine interioară al parchetelor.

⁴ Republicată în temeiul art. XIV al titlului XVI din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în M. Of. nr. 653 din 22 iulie 2005, dându-se textelor o nouă numerotare. O.U.G. nr. 60/2006 a fost abrogată de Legea nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale. Legea nr. 304/2004 a fost publicată în M. Of. nr. 576 din 29 iunie 2004 și a mai fost modificată prin O.U.G. nr. 124/2004, publicată în M. Of. nr. 1168 din 9 decembrie 2004, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2005, publicată în M. Of. nr. 300 din 11 aprilie 2005. După republicare, a fost modificată prin Legea nr. 17/2006, pentru modificarea și completarea Legii nr. 567/2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea, publicată în M. Of. nr. 48 din 19 ianuarie 2006, completată și modificată prin O.U.G. nr. 50 din 28 iunie 2006, privind unele măsuri pentru asigurarea bunei funcționări a instanțelor judecătorești și parchetelor și pentru

Magistraturii, **exercită controlul asupra procurorilor, prin procurori** anume desemnați de procurorul general al PICCJ sau, după caz, de procurorul general al Parchetului Național Anticorupție (P.N.A.), ori de ministrul Justiției.

Controlul constă în **verificarea eficienței** manageriale, a modului în care procurorii își îndeplinesc atribuțiile de serviciu și în care se desfășoară raporturile de serviciu cu justițiabilii și cu celelalte persoane implicate în lucrările de competența parchetelor. Controlul nu poate viza măsurile dispuse de procuror în cursul urmăririi penale și soluțiile adoptate.

Ministrul Justiției poate să ceară procurorului general al PICCJ sau, după caz, procurorului-șef al DNA informări asupra activității parchetelor și să dea îndrumări scrise cu privire la măsurile ce trebuie luate pentru prevenirea și combaterea eficientă a criminalității.

Dispozițiile procurorului ierarhic superior date în conformitate cu legea sunt obligatorii pentru procurorii în subordine¹. Cu toate acestea, în art. 32² alineatul ultim al Legii nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească se dispunea că procurorul este liber să prezinte în instanță concluziile pe care le consideră întemeiate potrivit legii, ținând seama de probele administrate în cauză.

Procurorul conduce și controlează activitatea de cercetare penală a poliției și a altor organe obligate să aducă la îndeplinire dispozițiile sale. Procurorul are oricând dreptul să ceară sprijin agenților forței publice, care sunt obligați să execute dispozițiile procurorului.

Ministerul Public efectuează urmărirea penală și, după caz, supravegherea acesteia; în exercitarea acelei atribuții, procurorii conduc și controlează activitatea de cercetare penală a poliției și a altor organe, care sunt obligate să ducă la îndeplinire dispozițiile procurorului în condițiile legii.

În îndeplinirea atribuțiilor pe care le au, procurorii se pot înlocui între ei în cadrul aceleiași unități de procuratură. Acest lucru este posibil datorită unui principiu mai vechi care, deși nu este menționat expres de lege, nici nu este infirmat cu nimic de reglementările actuale (adagiul indivizibilității parchetului³).

Fixarea sarcinilor ce revin procurorilor se poate face direct prin lege sau prin delegație dată de procurorul-șef nemijlocit și direct, pe baza principiului subordonării.

Conform art. 209 alin. (4), este competent să efectueze urmărirea penală și să exercite supravegherea procurorul de la parchetul corespunzător instanței care, potrivit legii, judecă în primă instanță cauza.

Parchetul nu constituie un organ unic centralizat în stat, ci este organizat pe lângă instanțe, exercitându-și activitatea sub conducerea ministrului Justiției și sub controlul judiciar al procurorului general, în condițiile expres prevăzute de lege.

Competența procurorului este stabilită prin reguli de procedură, și nu administrative, întrucât delegarea de atribuții este reglementată judiciar exclusiv în art. 132-135 C. pr. pen.⁴

prologarea unor termene, publicată în M. Of. nr. 566 din 30 iunie 2006, prin Legea nr. 356/2006, publicată în M. Of. nr. 677 din 7 august 2006, prin O.U.G. nr. 60 din 6 septembrie 2006, publicată în M. Of. nr. 764 din 7 septembrie 2006, modificată și completată ulterior prin O.U.G. nr. 100/2007, publicată în M. Of. nr. 684 din 8 octombrie 2007.

A se vedea și Decizia nr. 345 din 18 aprilie 2006, referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 64 alin. (3) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, publicată în M. Of. nr. 415 din 15 mai 2006.

¹ Potrivit art. 64 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, dispozițiile procurorului ierarhic superior, date în scris și în conformitate cu legea, sunt obligatorii pentru procurorii din subordine. În soluțiile dispuse, procurorul este independent.

² Actualul art. 28.

³ V. Dongoroz *et al.*, *Explicații teoretice ale Codului penal român, Partea generală și Partea specială*, vol. I-IV, Ed. Academiei, București, 1969-1972, vol. II, p. 64; V. Volonciu, *Tratat de procedură penală, Partea generală*, Ed. Paideia, București, 1993, p. 166; I. Neagu, *Drept procesual penal. Partea generală*, Ed. Artprint, București, 1994, p. 104; Gr.Gr. Theodoru, L. Moldovan, *Drept procesual penal*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1979, p. 54.

⁴ Codul de procedură penală a fost republicat în M. Of. nr. 486 din 15 iulie 2010, cu modificările și completările aduse prin Legea nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru

Procurorul este *dominus*, nu șeful unității sau unitatea de parchet¹.

Cu titlu de exemplu, ținem să subliniem că organizarea și funcționarea instanțelor și a parchetelor este de natură strict administrativă, și nu judiciară². Aceasta este reglementată la nivel de lege organică, potrivit art. 73 alin. (3) lit. I) din Constituția revizuită.

Atribuțiile șefului sunt limitativ prevăzute în procedură, și nu exemplificativ. Competența funcțională nu se poate delega altor persoane.

După 1989, nimeni nu a susținut că procurorul ar fi o instanță, adică un organ cu atribuții jurisdicționale definitive. Au fost destui aceia care au apreciat că denotativul magistrat l-ar transforma automat într-un magistrat independent și imparțial. În sensul controlului ierarhic și al subordonării ierarhice până la îndeplinirea oricăroră dintre atribuții, prin preluare ierarhică, s-a pronunțat V. Pătulea³. Autorul confundă funcția de control cu aceea de conducere. Controlul ierarhic care se realizează în practică potrivit art. 28 din vechea lege ar decurge din „necesitatea subordonării ierarhice” la Carmen Silvia Paraschiv⁴. Un text similar găsim la A. Pinteș⁵. Era o perioadă de tatonări, ale cărei efecte se văd astăzi. Puterea politică nu va ceda ușor. Este meritul judecătorilor, care se ridică spre demnitate, și mai puțin al procurorilor obedienți⁶.

Prin dec. nr. 646 din 29 noiembrie 2005, CCR a constatat că prerogativele încredințate procurorului de către legiuitor, privind administrarea și aprecierea probelor în cursul urmăririi penale, reprezintă o expresie a rolului Ministerului Public stabilit de prevederile art. 131 din Constituție. Prin aceeași decizie, Curtea a statuat că, potrivit Legii fundamentale, Ministerul Public este o parte componentă a autorității judecătorești, și nu a puterii executive sau a administrației publice, și că, în calitate de reprezentant al intereselor generale ale societății și de apărător al ordinii de drept, al drepturilor și libertăților cetățenilor, Ministerul Public, prin procurori, îi revine sarcina ca în faza de urmărire penală să caute, să administreze și să aprecieze probele care servesc la constatarea existenței sau inexistenței infracțiunii, la identificarea persoanei care a săvârșit-o și la cunoașterea tuturor împrejurărilor pentru justa soluționare a cauzei.

Analizând pretinsa încălcare prin art. 262 C. pr. pen. anterior a dispozițiilor constituționale referitoare la dreptul la apărare, Curtea a constatat că nu se poate susține că acestea aduc atingere art. 24 din Legea fundamentală, întrucât, în măsura în care partea interesată consideră că procurorul a pronunțat în mod discreționar una dintre soluțiile

modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale, O.U.G. nr. 3/2014, O.U.G. nr. 82/2014. A se vedea și dec. nr. 599/2014, 641/2014, 663/2014 și 712/2014 ale CC.

¹ Fostul procuror general al PICCJ de până în 2012 era desemnat ca „procuror general al României”, termen inexistent.

² Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a ICCJ, publicat în M. Of. nr. 876 din 25 septembrie 2004.

³ În Dreptul nr. 11/2001, pp. 123 *sqq.*, și în Dreptul nr. 10/2001.

⁴ *Drept procesual penal*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 83, citând pe N. Volonciu (*Tratat de procedură penală. Partea generală*, vol. I, *op. cit.*, p. 164).

⁵ *Drept procesual penal, op. cit.*, p. 85. În sensul limitării înțelesului doar la atribuții administrative și la atribuții judiciare date expres de lege (cum ar fi confirmări etc.), a se vedea D. Ciuncan, *Competența procurorului specializat în combaterea corupției*, Dreptul nr. 1/2001. În sensul inexistenței subordonării ierarhice similar indivizibilității parchetului, a se vedea D. Ciuncan, *Procurorul ierarhic superior și delegarea de atribuții*, Dreptul nr. 7/1997, pp. 60 *sqq.*

⁶ „Până acum, niciun procuror nu și-a anunțat intenția de a candida pentru cele două funcții-cheie din CSM”, **B. Stănescu**, *Lista celor 10 procurori pe care Băsescu i-ar accepta în fruntea DNA și a Parchetului General* (pe *Mediafax.ro*, *Gândul.info*). În cadrul procedurii, 1.126 de judecători au votat pentru revocarea lui Danileț, iar 324 au votat împotriva sau s-au abținut, a anunțat, miercuri, Judecătoria Râmnicu Vâlcea, într-un comunicat de presă. Potrivit art. 55 alin. (9) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, în termen de 15 zile de la înregistrarea sesizării semnate și motivate de reprezentanții adunărilor generale, plenul Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) dispune revocarea din funcție a membrului ales. Un membru ales în CSM poate fi revocat la cererea majorității instanțelor pe care le reprezintă, acestea hotărând cu două treimi din rândul judecătorilor în funcție (L. Efrim, *Danileț: Dacă motivele revocării din CSM nu corespund legii, voi contesta voința colegilor judecători*, pe *mediafax.ro*, 28 ianuarie 2013).