

Lector univ. dr. Cristinel Ghigheci

Judecător la Curtea de Apel Brașov

Abuzul în serviciu

Comentarii și jurisprudență

CUPRINS

CAPITOLUL I. CONȚINUTUL INFRAȚIUNII DE ABUZ ÎN SERVICIU	1
§1. Forma inițială adoptată de legiuitor. Pronunțarea de către Curtea Constituțională a Deciziei nr. 405/2016 și reconfigurarea infracțiunii	1
§2. Mijloace procesuale de invocare a Deciziei Curții Constituționale nr. 405/2016	5
2.1. În cauzele aflate în curs de judecată	5
2.2. În cauzele definitiv judecate	9
§3. Reglementarea în vigoare a infracțiunii de abuz în serviciu. Modificarea art. 297 alin. (1) CP prin Legea nr. 200/2023	21
CAPITOLUL AL II-LEA. SUBIECȚI ACTIVII AI INFRAȚIUNII DE ABUZ ÎN SERVICIU (AUTORI SAU PARTICIPANȚI)	24
§1. Lucrători din cadrul sistemului judiciar	24
1.1. Infracțiuni în legătură cu fapte comise de judecători	24
1.2. Infracțiuni în legătură cu fapte comise de judecători-sindici	51
1.3. Infracțiuni în legătură cu fapte comise de procurori	54
1.4. Infracțiuni în legătură cu fapte comise de magistrați detașați în cadrul altor instituții	61
1.5. Infracțiuni în legătură cu fapte comise de grefieri	66
§2. Avocați	69
§3. Executori judecătorești	80
3.1. Calitatea de funcționar public a executorului judecătorec	80
3.2. Infracțiuni în legătură cu desfășurarea procedurii de executare	81
3.3. Infracțiuni în legătură cu executarea unor bunuri exceptate de la executare	98
3.4. Infracțiuni în legătură cu executarea silită efectuată în lipsa unui titlu valabil	104
3.5. Infracțiuni în legătură cu adjudecarea bunurilor și distribuirea sumelor obținute din executare	108
§4. Notari publici	116
4.1. Infracțiuni în legătură cu autentificarea actelor	116
4.2. Infracțiuni în legătură obligația de verificare a consimțământului părților la încheierea actelor	129
4.3. Infracțiuni în legătură cu transmiterea proprietății unor bunuri inalienabile	132
4.4. Infracțiuni în legătură cu obligația de încasare și virare a impozitului aferent actelor autentificate	133

§5. Polițiști _____	142
5.1. Infrațiuni în legătură cu achizițiile publice _____	142
5.2. Infrațiuni în legătură cu obligația de sancționare a contravențiilor constatate _____	145
5.3. Infrațiuni în legătură cu obligația privind tragerea la răspundere penală a unor persoane _____	165
5.4. Infrațiuni în legătură cu efectuarea/neefectuarea unor acte de urmărire în dosarele instrumentate _____	182
5.5. Infrațiuni în legătură cu însușirea sau folosirea fără drept a unor bunuri _____	189
5.6. Infrațiuni în legătură cu exercitarea abuzivă a funcției _____	193
5.7. Infrațiuni în legătură cu implicarea nelegală a conducătorului ierarhic în activitatea subordonaților _____	199
5.8. Infrațiuni în legătură cu organizarea unor concursuri _____	204
5.9. Infrațiuni în legătură cu activitatea Poliției de Frontieră Române _____	205
5.10. Infrațiuni reținute în sarcina unor terțe persoane, în legătură cu activitatea polițiștilor _____	214
§6. Militari _____	217
6.1. Infrațiuni în legătură cu folosirea în interes personal a bunurilor și a personalului unității _____	217
6.2. Infrațiuni în legătură cu organizarea unor concursuri _____	221
6.3. Infrațiuni în legătură cu activitatea Inspectoratului pentru Situații de Urgență _____	226
§7. Lucrători din cadrul sistemului sanitar _____	229
7.1. Infrațiuni în legătură cu fapte săvârșite de medici _____	229
7.2. Infrațiuni în legătură cu fapte săvârșite de asistenți medicali _____	230
7.3. Infrațiuni în legătură cu fapte săvârșite de personalul administrativ al spitalelor _____	231
§8. Lucrători din cadrul sistemului de învățământ _____	235
8.1. Infrațiuni în legătură cu achizițiile publice _____	235
8.2. Infrațiuni în legătură cu dreptul de proprietate asupra unor imobile _____	248
8.3. Infrațiuni în legătură cu înmatricularea nelegală a unor studenți _____	251
§9. Lucrători din cadrul Guvernului _____	252
9.1. Infrațiuni în legătură cu adoptarea unor hotărâri ale Guvernului _____	252
9.2. Infrațiuni în legătură cu achizițiile publice _____	255
9.3. Infrațiuni în legătură cu efectuarea unor plăți _____	259
9.4. Infrațiuni în legătură cu acordarea despăgubirilor pentru proprietăți confiscate abuziv _____	263

§10. Funcționari din cadrul consiliului județean _____	269
10.1. Infracțiuni în legătură cu dispoziții nelegale ale președintelui consiliului județean _____	269
10.2. Infracțiuni în legătură cu achizițiile publice _____	282
10.3. Infracțiuni în legătură cu efectuarea unor plăți nelegale _____	298
§11. Funcționari din cadrul primăriilor _____	302
11.1. Infracțiuni în legătură cu achizițiile publice _____	302
11.2. Infracțiuni în legătură cu adoptarea unor hotărâri de consiliu local nelegale _____	344
11.3. Infracțiuni în legătură cu efectuarea unor plăți nelegale _____	349
11.4. Infracțiuni în legătură cu disciplina în construcții _____	365
11.5. Infracțiuni în legătură cu reconstituirea dreptului de proprietate _____	376
11.6. Infracțiuni în legătură cu atribuirea și folosirea unor imobile _____	401
11.7. Infracțiuni în legătură cu raportul de muncă al angajaților _____	416
11.8. Infracțiuni în legătură cu neîndeplinirea unor obligații _____	421
§12. Funcționari din cadrul Consiliului Național de Combatere a Discriminării _____	425
§13. Funcționari din cadrul Autorității de Supraveghere Financiară _____	426
§14. Funcționari din cadrul Administrației Naționale a Rezervelor de Stat și Probleme Speciale _____	433
§15. Funcționari din cadrul Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură _____	436
§16. Funcționari din cadrul Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară _____	439
§17. Funcționari din cadrul Companiei Naționale de Administrare a Infrastructurii Rutiere _____	444
§18. Funcționari din cadrul Companiei Naționale „Poșta Română” SA _____	447
§19. Funcționari din cadrul Companiei Naționale ROMARM SA _____	448
§20. Lucrători ai Companiei Naționale de Căi Ferate „C.F.R.” SA/Societății Naționale de Transport Feroviar de Călători „C.F.R. Călători” SA _____	454
20.1. Infracțiuni în legătură cu achizițiile publice _____	454
20.2. Infracțiuni în legătură cu nesancționarea călătorilor frauduloși _____	474
§21. Funcționari din cadrul Regiei Autonome „Registrul Auto Român” _____	477
§22. Funcționari din cadrul regiilor autonome de transport _____	488
§23. Funcționari din cadrul serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor _____	492
§24. Funcționari din cadrul direcțiilor județene de evidență a persoanelor _____	495
§25. Funcționari din cadrul direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului _____	498

§26. Funcționari din cadrul direcțiilor generale ale finanțelor publice _____	509
§27. Funcționari din cadrul direcțiilor regionale vamale _____	514
§28. Funcționari din cadrul caselor județene de pensii _____	523
§29. Lucrători din cadrul ocoalelor silvice _____	527
§30. Funcționari din cadrul Biroului Asigurătorilor de Autovehicule din România _____	542
§31. Funcționari bancari _____	544
31.1. Calitatea de funcționar public a lucrătorului bancar _____	544
31.2. Infrațiuni în legătură cu acordarea creditelor bancare _____	548
31.3. Infrațiuni în legătură cu achizițiile de lucrări și servicii _____	554
31.4. Infrațiuni în legătură cu punerea în executare a unor măsuri asigurătorii _____	559
§32. Lucrători din cadrul unor societăți reglementate de Legea nr. 31/1990 _____	562
32.1. Infrațiuni în legătură cu încheierea unor contracte păgubitoare pentru societate _____	563
32.2. Infrațiuni în legătură cu achizițiile publice _____	570
32.3. Infrațiuni în legătură cu anumite măsuri luate/neluate în societate _____	579
§33. Psihologi _____	584
§34. Reprezentanți ai unor organizații nonguvernamentale _____	588

CAPITOLUL I.

CONȚINUTUL INFRAȚIUNII DE ABUZ ÎN SERVICIU

§1. Forma inițială adoptată de legiuitor. Pronunțarea de către Curtea Constituțională a Deciziei nr. 405/2016 și reconfigurarea infracțiunii

Art. 297 CP reprezintă reglementarea în vigoare a infracțiunii de abuz în serviciu. Textul în forma sa inițială adoptată de legiuitor avea următorul conținut:

Art. 297. Abuzul în serviciu

(1) Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act sau îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică.

(2) Cu aceeași pedeapsă se sancționează și fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, îngrădește exercitarea unui drept al unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe temei de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, orientare sexuală, apartenență politică, avere, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA.

Ca urmare a pronunțării de către Curtea Constituțională a României a **Deciziei nr. 405/2016**^[1], conținutul infracțiunii de abuz în serviciu a fost însă modificat substanțial. Prin această decizie, Curtea a statuat că sintagma „îndeplinește în mod defectuos” din cuprinsul dispozițiilor art. 297 CP este constituțională doar dacă prin îndeplinirea defectuoasă a atribuțiilor de serviciu se înțelege îndeplinirea lor „prin încălcarea legii”.

În motivarea acestei decizii, Curtea Constituțională a reținut **două aspecte esențiale**, care au contribuit la **reconfigurarea infracțiunii de abuz în serviciu**:

a) **norma încălcată de funcționar trebuie să fie prevăzută în legi, ordonanțe de urgență și ordonanțe ale Guvernului**. Cu privire la acest aspect, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

55. Având în vedere (...) faptul că persoana care are calitatea de funcționar în sensul legii penale trebuie să poată determina, fără echivoc, care este comportamentul ce poate avea semnificație penală, Curtea constată că sintagma „îndeplinește în mod defectuos” din cuprinsul dispozițiilor art. 246 alin. (1) din Codul penal din 1969 și ale art. 297 alin. (1) din Codul penal nu poate fi interpretată decât în sensul că îndeplinirea atribuției de serviciu se realizează „prin încălcarea legii”. Aceasta este singura interpretare care poate determina compatibilitatea normelor penale criticate cu dispozițiile constituționale referitoare la claritatea și

^[1] M. Of. nr. 517 din 8 iulie 2016.

previzibilitatea legii (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr. 336 din 30 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 342 mai 2015, paragraful 48). De altfel, Curtea reține că art. 19 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York, menționează expres că, pentru a exista infracțiunea de „abuz în funcție”, agentul public trebuie să îndeplinească ori să se abțină să îndeplinească, în exercițiul funcțiilor sale, un act cu încălcarea legii. 56. Totodată, Curtea apreciază că raportarea la prescripția normativă trebuie realizată și în ipoteza analizei neîndeplinirii unui act, cu atât mai mult cu cât, în domeniul penal, o inacțiune dobândește semnificație ilicită, doar dacă aceasta reprezintă o încălcare a unei prevederi legale exprese care obligă la un anumit comportament într-o situație determinată.

b) răspunderea pentru infracțiunea de abuz în serviciu trebuie să intervină *ultima ratio*. În ceea ce privește acest aspect, Curtea Constituțională a arătat următoarele:

69. Curtea apreciază că, în sens larg, scopul urmărit de legiuitor prin legislația penală este acela de a apăra ordinea de drept, iar, în sens restrâns, este acela de a apăra valori sociale, identificate de legiuitor în partea specială a Codului penal, acest scop fiind, în principiu, legitim. Totodată, măsurile adoptate de legiuitor pentru atingerea scopului urmărit trebuie să fie adecvate, necesare și să respecte un just echilibru între interesul public și cel individual. Curtea reține că, din perspectiva principiului *ultima ratio* în materie penală, nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală. (...)

75. Pe de altă parte, Curtea reține că infracțiunea de abuz în serviciu este o infracțiune de rezultat, urmarea imediată a săvârșirii acestei fapte fiind cauzarea unei pagube ori a unei vătămări a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice. Curtea a constatat că legiuitorul nu a reglementat un prag valoric al pagubei și nici o anumită intensitate a vătămării, ceea ce determină instanța de contencios constituțional să concluzioneze că, indiferent de valoarea pagubei sau intensitatea vătămării rezultate din comiterea faptei, aceasta din urmă, dacă sunt îndeplinite și celelalte elemente constitutive, poate fi o infracțiune de abuz în serviciu.

76. Plecând de la cele expuse anterior, Curtea constată că, în prezent, orice acțiune sau inacțiune a persoanei care se circumscrie calităților cerute subiectului activ, indiferent de gravitatea faptei săvârșite, poate intra în sfera normei de incriminare. Această constatare determină Curtea să aibă rezerve în a aprecia că aceasta a fost voința legiuitorului când a incriminat fapta de abuz în serviciu. Aceasta cu atât mai mult cu cât Curtea a constatat că legiuitorul a identificat și reglementat la nivel legislativ extrapenal pârghiile necesare înlăturării consecințelor unor fapte care, deși, potrivit reglementării actuale, se pot circumscrie săvârșirii infracțiunii de abuz în serviciu, nu prezintă gradul de intensitate necesar aplicării unei pedepse penale.

77. Astfel, Curtea observă că, potrivit art. 247 alin. (2) din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii (...), „abaterea disciplinară este o faptă în legătură cu munca și care constă într-o acțiune sau inacțiune săvârșită cu vinovăție de către salariat, prin

care acesta a încălcat normele legale, regulamentul intern, contractul individual de muncă sau contractul colectiv de muncă aplicabil, ordinele și dispozițiile legale ale conducătorilor ierarhici". Totodată, Curtea constată că, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, „orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată”. De asemenea, Curtea observă că, potrivit art. 1349 alin. (1) și (2) din Codul civil, care reglementează răspunderea delictuală, „(1) Orice persoană are îndatorirea să respecte regulile de conduită pe care legea sau obiceiul locului le impune și să nu aducă atingere, prin acțiunile ori inacțiunile sale, drepturilor sau intereselor legitime ale altor persoane. (2) Cel care, având discernământ, încalcă această îndatorire răspunde de toate prejudiciile cauzate, fiind obligat să le repare integral”.

78. Analizând comparativ reglementarea infrațiuunii de abuz în serviciu cu dispozițiile legale expuse mai sus, ce instituie alte forme ale răspunderii decât cea penală, Curtea reține că, deși nu sunt identice, acestea se aseamănă într-o măsură care determină posibilitatea ca în cazul săvârșirii unei fapte să poată fi incidentă atât răspunderea penală, cât și alte forme de răspundere extrapenală, cum este cea disciplinară, administrativă sau civilă. Aceasta este posibil, având în vedere că, astfel cum s-a arătat, legiuitorul nu a precizat necesitatea existenței unei anumite valori a pagubei sau a unei anumite intensități a vătămării rezultate din comiterea faptei. (...)

80. În concluzie, Curtea reține că sarcina aplicării principiului *ultima ratio* revine, pe de-o parte, legiuitorului, iar, pe de altă parte, organelor judiciare chemate să aplice legea. Astfel, Curtea apreciază că responsabilitatea de a reglementa și aplica, în acord cu principiul anterior menționat, prevederile privind „abuzul în serviciu” ține atât de autoritatea legiuitoare primară/delegată (Parlament/Guvern), cât și de organele judiciare – ministerul public și instanțele judecătorești –, indiferent dacă subiectul activ este acuzat conform unor reguli speciale de acuzare sau unor proceduri penale ordinare.

În practica judiciară, în aplicarea în concret a acestui principiu, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că **instanțele de judecată pot analiza incidența principiului *ultima ratio* doar în cadrul judecării pe fond sau în apel a cauzei, nu și în cadrul contestației la executare întemeiate pe dispozițiile art. 595 CPP:**

Se constată că, prin Decizia nr. 392 din 6 iunie 2017, publicată în M. Of. nr. 504 din 30 iunie 2017, Curtea Constituțională a respins, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 297 alin. (1) CP, excepție de neconstituționalitate care viza lipsa unui prag al pagubei și a circumstanțierii vătămării produse prin comiterea faptei de abuz în serviciu (parag. 57). Curtea Constituțională a constatat că „lipsa unor circumstanțieri cu privire la determinarea unui anumit quantum al pagubei ori a unei anume gravități a vătămării drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice face dificilă și, uneori, imposibilă, delimitarea răspunderii penale de celelalte

forme de răspundere juridică, cu consecința deschiderii procedurilor de cercetare penală, trimitere în judecată și condamnare a persoanelor care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice, indiferent de valoarea pagubei sau de intensitatea vătămării. Dispozițiile penale în vigoare sunt formulate în sens larg și în termeni vagi, ceea ce determină un grad sporit de impredictibilitate, aspect problematic din perspectiva art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a altor cerințe fundamentale ale principiului statului de drept, această redactare constituind premisa unor interpretări și aplicări arbitrare/aleatorii. O asemenea omisiune are relevanță constituțională în cauza de față (a se vedea și Decizia nr. 503 din 20 aprilie 2010, Decizia nr. 107 din 27 februarie 2014 sau Decizia nr. 308 din 12 mai 2016, paragraful 41, prin care Curtea a statuat că «omisiunea și imprecizia legislativă sunt cele care generează încălcarea dreptului fundamental pretins a fi încălcat») pentru că afectează drepturi și libertăți fundamentale ale persoanei împotriva căreia se formulează o astfel de acuzație penală. În aceste condiții, Curtea, fiind ținută de obligația de a interpreta o dispoziție legală în sensul de a produce efecte și pentru a da, astfel, un sens constituțional acesteia (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 223 din 13 martie 2012), consideră necesare instituirea unui prag al pagubei și circumstanțierea vătămării produse prin comiterea faptei, elemente în funcție de care să se aprecieze incidența sau nu a legii penale”.

Curtea Constituțională a motivat că „nu are competența de a complini acest viciu normativ, întrucât și-ar depăși atribuțiile legale, acționând în sfera exclusivă de competență a legiuitorului primar sau delegat. Pe cale de consecință, ținând seama de dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora «Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției», și de cele ale art. 1 alin. (5), potrivit cărora, «în România, respectarea (...) legilor este obligatorie», Curtea a subliniat că legiuitorul are obligația de a reglementa pragul valoric al pagubei și intensitatea vătămării dreptului sau a interesului legitim rezultate din comiterea faptei în cuprinsul normelor penale referitoare la infracțiunea de abuz în serviciu, pasivitatea acestuia fiind de natură să determine apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii” (parag. 55 și 56).

Or, în lipsa unei intervenții a legiuitorului care să stabilească un prag valoric, existența unui anumit grad de intensitate, de gravitate a faptelor de natură a justifica sancțiunea penală revine organelor judiciare chemate să aplice legea, însă doar a celor învestite cu soluționarea cauzei în fond și, eventual, în calea ordinară de atac a apelului, iar nu în procedura prevăzută de art. 595 alin. (1) CPP^[1].

Din această hotărâre pare să rezulte concluzia că, în materie de abuz în serviciu, **organele judiciare ar putea face o analiză a gravității fiecărei fapte comise și a respectării principiului *ultima ratio* prin aplicarea unei sancțiuni penale pentru fapta respectivă.** Se pare că posibilitatea de a face o astfel de analiză nu este limitată doar la instanțele de judecată,

[1] I.C.C.J., s. pen., dec. nr. 725 din 27 iulie 2017, www.scj.ro.

ci și procurorul ar putea aprecia dacă fapta, în concret, este suficient de gravă pentru a justifica aplicarea unei sancțiuni de natură penală.

Acest mod de interpretare a efectelor Deciziei Curții Constituționale nr. 405/2016 reprezintă practic o revenire, în materia infracțiunii de abuz în serviciu, la posibilitatea, pe care o aveau organele judiciare sub imperiul vechiului Cod penal, de a analiza dacă o faptă concretă întrunește gradul de pericol social pentru a fi calificată ca infracțiune, pericolul social fiind reglementat ca trăsătură esențială distinctă a infracțiunii, alături de tipicitate și vinovăție.

§2. Mijloace procesuale de invocare a Deciziei Curții Constituționale nr. 405/2016

După publicarea în Monitorul Oficial a Deciziei Curții Constituționale nr. 405/2016, în practica judiciară s-au ridicat mai multe probleme practice legate de efectele pe care le produce această decizie.

Prima și cea mai urgentă problemă a fost aceea a mijlocului procesual prin care decizia putea fi invocată în fața instanțelor de judecată, atât în cauzele aflate la acel moment în curs de soluționare, în diferite stadii, cât și în cauzele definitiv soluționate.

Astfel:

a) **în cauzele aflate pe rolul instanțelor de judecată**, dacă actul de sesizare nu făcea referire la legislația primară încălcată de către inculpat, s-a pus problema dacă indicarea legislației primare de către procuror, după publicarea deciziei în Monitorul Oficial, reprezintă sau nu o modificare a acuzației și dacă acest lucru mai este posibil după citirea actului de sesizare;

b) **în cauzele definitiv judecate**, s-a pus problema naturii Deciziei Curții Constituționale nr. 405/2016, respectiv dacă aceasta este o decizie în interpretare, care ar produce efecte doar asupra cauzelor nesoluționate definitiv, ori este vorba despre o decizie care a modificat conținutul constitutiv al infracțiunii de abuz în serviciu, care atrage aplicarea legii penale de dezincriminare și după judecarea definitivă a cauzei, potrivit art. 4 CP.

2.1. În cauzele aflate în curs de judecată

Prima problemă legată de aplicabilitatea Deciziei nr. 405/2016 în cauzele aflate pe rolul instanțelor de judecată a fost aceea a **posibilității parchetului de a depune precizări la actul de sesizare, în care să arate care este textul din legislația primară încălcat de către inculpat**. În multe cauze, procurorul nu a indicat în actul de sesizare textul din legislația primară încălcat de către făptuitor, ci s-a limitat la indicarea textelor din legislația secundară considerate ca fiind încălcate. În cazul în care, la momentul publicării în Monitorul Oficial a Deciziei nr. 405/2016 la data de 8 iulie 2016, se dăduse deja citire actului de sesizare, s-a pus problema dacă mai este posibilă indicarea textelor din legislația primară încălcate de către făptuitor (dacă au putut fi identificate astfel de texte) ori dacă aceste „precizări” ale parchetului reprezintă o modificare a acuzațiilor.

CAPITOLUL AL II-LEA.

SUBIECȚI ACTIVI AI INFRAȚIUNII DE ABUZ ÎN SERVICIU (AUTORI SAU PARTICIPANȚI)

Subiectul activ nemijlocit al infracțiunii de abuz în serviciu este calificat, trebuind să aibă calitatea de **funcționar public propriu-zis** [art. 175 alin. (1) CP] **sau asimilat** [art. 175 alin. (2) CP] ori de **funcționar privat**, caz în care se va reține varianta atenuată a infracțiunii, conform art. 308 CP. Nu pot fi identificate multe hotărâri judecătorești în care să se fi reținut varianta atenuată a infracțiunii de abuz în serviciu, săvârșită de un funcționar privat, motiv pentru care practica judiciară redată în lucrarea de față va avea drept criteriu principal de analiză funcția publică deținută de subiectul activ nemijlocit al infracțiunii, în exercitarea căreia acesta a comis infracțiunea de abuz în serviciu.

Întrucât în urma publicării Deciziei nr. 405/2016 a Curții Constituționale s-au ridicat mai multe probleme legate de stabilirea legislației primare încălcate de subiecții activi în exercitarea atribuțiilor de serviciu, **o analiză a jurisprudenței în raport cu criteriul funcției deținute sau activității desfășurate** permite o mai bună identificare a acestor dispoziții. De regulă, normele primare sunt detaliate în norme secundare, iar dacă norma primară încălcată are un caracter mai general, se ridică problema întrunirii elementelor de tipicitate ale infracțiunii de abuz în serviciu. Din acest motiv, vor fi **indicate normele primare^[1] reținute ca fiind încălcate în cazul infracțiunilor de abuz în serviciu, pentru a se putea analiza gradul lor de generalitate**. Este inutil să subliniem importanța acestui aspect, care face diferența între o încălcare a legii ce constituie infracțiunea de abuz în serviciu și una care nu reprezintă o faptă prevăzută de legea penală, ci poate atrage o altă formă de răspundere.

§1. Lucrători din cadrul sistemului judiciar

1.1. Infracțiuni în legătură cu fapte comise de judecători

Independența judecătorilor reprezintă un principiu fundamental al statului de drept, iar respectarea ei constituie o garanție a dreptului părților la un proces echitabil, nu un privilegiu al judecătorilor. Din acest motiv, **răspunderea judecătorilor (civilă, penală sau disciplinară) nu poate interveni, în principiu, pentru modul în care aceștia au interpretat și aplicat legea în cauzele soluționate**, eventualele erori de procedură sau de judecată putând fi remediate în cadrul căilor legale de atac.

^[1] Precizăm că este vorba despre textele de lege în forma de la data săvârșirii faptei, fiind însă posibil ca, între timp, acestea să fi fost abrogate, preluate în alte acte normative sau modificate, fără însă a afecta argumentele reținute de instanțe în spețele redată.

În acest sens a statuat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a arătat recent într-o cauză împotriva României^[1] că „instanțele naționale au luat în considerare că, pe de o parte, judecătorii, în exercitarea funcțiilor lor, sunt independenți și se supun numai legii și, pe de altă parte, controlul deciziilor judiciare este asigurat în cadrul căilor de atac. (...) instanțele naționale au decis constant că magistrații nu ar putea fi trași la răspundere penală pentru abuz în serviciu pentru pronunțarea unei hotărâri judecătorești, chiar dacă motivele invocate sunt incorecte. (...) răspunderea penală a magistraților ar putea fi pusă în discuție numai în situațiile în care aceștia și-ar fi exercitat atribuțiile de serviciu cu rea-credință. Pentru a se reține infracțiunea de abuz în serviciu, trebuie să se facă distincție între situația în care o hotărâre a fost pronunțată cu bună-credință și aceea în care un judecător a interpretat cu rea-credință și în mod deliberat o normă de drept într-un mod contrar sensului acesteia, orientând astfel procesul către o soluție contrară legii și încălcând premeditat normele legale. (...) Curtea notează, la fel ca instanțele naționale, că fapta imputată reclamantelor nu constă în pronunțarea unei hotărâri judecătorești în sine, ci în aceea că au adoptat o anumită conduită anterioară redactării hotărârii și au construit apoi, cu bună-știință, un raționament juridic contrar legii, în scopul de a pronunța o anumită soluție în cauză (...)”.

Constituie **subiect de analiză răspunderea penală a judecătorilor pentru infracțiunea de abuz în serviciu, atunci când aceștia pronunță hotărâri contrare opiniei majoritare a practicii judiciare și doctrinei**. Așa cum am arătat anterior, problema este una foarte sensibilă, deoarece activitatea de judecată presupune un proces care constă în principal în interpretarea faptelor și a textelor de lege, iar cei care formulează acțiuni în instanță și solicită, cu argumente juridice, ca instanța să pronunțe o anumită soluție trebuie să aibă garanția că judecătorul este suficient de independent ca să adopte oricare dintre soluțiile propuse. Or, răspunderea penală a judecătorului pentru adoptarea unei soluții care contravine practicii majoritare ar fi de natură să afecteze garanția de independență a judecătorului și, implicit, dreptul părților de a avea acces la o instanță independentă.

În doctrină, s-a menționat că reținerea infracțiunii de abuz în serviciu în cazul unui judecător presupune o distorsionare evidentă a dreptului, iar pentru a ne afla în prezența relei-credințe nu este suficient ca acea hotărâre sau acel act să fie evident eronate, trebuie să existe și alte indicii care să ducă la convingerea că magistratul a acționat cu intenția directă de a încălca legea și în deplină cunoștință de cauză^[2].

Un alt autor arată că se poate susține fără rezerve că pronunțarea cu rea-credință a unei hotărâri judecătorești poate și trebuie să fie analizată în contextul antrenării răspunderii disciplinare a judecătorului, ceea ce exclude posibilitatea atragerii concomitente a răspunderii penale a acestuia^[3].

S-a mai susținut că, ținând seama că în majoritatea cauzelor vizând funcționari publici având calitatea de magistrați s-a subliniat că o evaluare într-o marjă de apreciere, chiar și în ipoteza caracterului izolat al respectivei opinii, nu poate avea valențe penale, ar trebui să

[1] C.E.D.O., cauza *Bădescu și alții c. România*, Hotărârea din 15 aprilie 2025, www.echr.coe.int.

[2] I.A. MUREȘAN, *Abuzul în serviciu – aspecte controversate*, în *Penalmente relevant nr. 2/2022*, www.revista.penalmente.ro.

[3] A. CHIRVASE, *Răspunderea penală a judecătorului pentru abuz în serviciu*, www.universuljuridic.ro.

fie aplicat același standard sau un standard foarte asemănător și în cazul altor funcționari publici ale căror îndatoriri de serviciu presupun o marjă de apreciere în cadrul căreia se pot contura decizii diferite^[1].

Comisia de la Veneția a subliniat că trebuie protejate dreptul și obligația fiecărui judecător de la orice nivel de ierarhie judiciară de a-și exercita funcția de judecare a cauzelor liber de orice imixtiune, fie externă, fie internă; răspunderea individuală pentru exercitarea funcțiilor judiciare nu trebuie să depindă doar de soluția pronunțată în calea de atac de instanța superioară, aceasta fiind esența aspectului non-mecanic al judecării cauzei; răspunderea trebuie să fie legată doar de respectarea de către judecător a standardelor de conduită profesională, etică și respectarea procedurilor. Anularea unei hotărâri de către instanța superioară nu duce la concluzia că judecătorul de la instanța inferioară a încălcat standardele profesionale sau legea; sarcinile de interpretare a dreptului, de cântărire a probelor și de apreciere a faptelor efectuate de către un judecător pentru a soluționa cauzele nu ar trebui să conducă la tragerea la răspunderea penală sau disciplinară a judecătorului, cu excepția cazurilor de rea-credință, intenție sau neglijență gravă^[2].

În practica judiciară, într-o cauză, s-a reținut că verificarea legalității și temeiniciei unei hotărâri judecătorești nu poate constitui obiect de cercetare penală pentru infracțiunea de abuz în serviciu, ci poate fi făcută în căile legale de atac:

Modalitatea în care un judecător înțelege să își gestioneze activitatea de judecată – în concret preschimbarea termenului de judecată, care se realizează printr-o simplă rezoluție a magistratului, nefiind susceptibilă de a fi pusă în discuția contradictorie a părților, aprecierea probatoriului administrat, a textelor legale aplicabile și modul de interpretare a acestora – nu poate echivala cu exercitarea abuzivă a atribuțiilor ce îi revin potrivit legii, astfel că nu pot constitui, prin ele însele, temei pentru reținerea unor infracțiuni de abuz în serviciu. Verificarea și stabilirea legalității și temeiniciei unei hotărâri judecătorești sunt de competența exclusivă a instanțelor superioare de control judiciar și nu pot fi cenzurate de organul de urmărire penală, neputând constitui obiect de cercetare penală (decizia penală nr. 3126 din 6 octombrie 2008 a Înaltei Curți de Casație și Justiție). În acest sens sunt și prevederile art. 18 alin. (2) din noua Lege privind organizarea judiciară, conform căreia „Hotărârile judecătorești pot fi desființate sau modificate numai în căile de atac prevăzute de lege și exercitate conform dispozițiilor legale”. Nu pot fi ignorate nici cele cuprinse în sentința penală nr. 157/2020 a Înaltei Curți: „instanțele și parchetele sunt suverane în a aprecia atât probatoriul administrat în cauză, cât și textele de lege care sunt aplicabile, dându-le interpretarea pe care o consideră corespunzătoare, iar soluțiile pronunțate de acestea nu pot conduce prin ele însele la reținerea unor infracțiuni de abuz în serviciu; răspunderea penală a magistraților poate fi pusă în discuție numai în situația în care

^[1] D. PĂRGARU, *Aparența vinovăției în cazul infracțiunilor de abuz în serviciu și neglijență în serviciu*, în A. ALMĂȘAN, I. VÂRSTA, C.E. ZAMȘA (eds.), *In honorem Flavius Antoniu Baias. Aparența în drept*, tomul II, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 624-633.

^[2] Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, *Opinie Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind răspunderea penală a judecătorilor*, adoptată la 10 martie 2017, apud I.A. MUREȘAN, *op. cit.*, p. 39-40.

aceștia și-au exercitat funcția cu rea-credință, au cunoscut caracterul vădit abuziv al acțiunilor lor, urmărind sau acceptând vătămarea intereselor legale ale unei persoane”.

Analizând infracțiunile de abuz în serviciu reținute în sarcina inculpatului B., se observă că acuzațiile de „atestare a unor fapte neconforme realității, utilizând înscrisuri sub semnătură privată și cunoscând modalitatea frauduloasă în care acestea au fost încheiate”, pronunțând astfel 69 de hotărâri judecătorești, respectiv „emiterea unei hotărâri judecătorești în baza unui contract de vânzare-cumpărare falsificat, cunoscând natura ilicită a acestui contract”, vizează legalitatea și temeinicia unor hotărâri judecătorești. Așa cum s-a precizat și anterior, aceste aspecte pot fi verificate doar cu prilejul exercitării căilor de atac în condițiile și în termenele legale, de către instanțele competente^[1].

Într-o altă cauză, instanța de fond a reținut că, **în lipsa relei-credințe, simpla pronunțare a unei hotărâri greșite nu este, prin ea însăși, un act abuziv, acea hotărâre rămânând în sfera erorilor de judecată.**

De subliniat că, în această cauză, instanța a făcut cercetări și cu privire la primirea de către judecători a unor foloase în legătură cu pronunțarea hotărârii, deși pentru infracțiunea de luare de mită nu s-a dispus trimiterea lor în judecată, acest aspect fiind considerat însă unul relevant și pentru analiza elementelor infracțiunii de abuz în serviciu:

În esență, în actul de inculpare s-a reținut, în ceea ce privește acuzația de abuz în serviciu, că cele trei inculpate, în calitatea lor de judecători la Curtea de Apel București, Secția I penală, și-au îndeplinit în mod defectuos atribuțiile de serviciu, întrucât, cu prilejul soluționării dosarului penal nr. x/2/2011, având ca obiect contestație în anulare, prin decizia penală pronunțată în cauză, nr. 381 din 22 februarie 2012, au desființat în mod nelegal hotărârile judecătorești prin care numitul E. fusese condamnat la pedeapsa de 7 ani închisoare, respectiv sentința penală nr. 1240 din 15 iunie 2010 a Judecătoriei Sectorului 4 București, decizia penală nr. 802 din 16 decembrie 2010 a Tribunalului București și decizia penală nr. 741 din 4 aprilie 2011 a Curții de Apel București. Totodată, au anulat mandatul de executare a pedepsei de 7 ani închisoare emis pe numele condamnatului E., cu consecința obținerii unui folos necuvenit de către acesta din urmă prin exonerarea de executare a unei pedepse privative de libertate de 7 ani închisoare, dar și de la plata despăgubirilor civile în sumă de 18.839.684,5 lei, la care condamnatul fusese obligat către SC F. SA.

În cauză, din probele administrate nu rezultă că, în procesul de interpretare și aplicare a dispozițiilor legale, în acord cu principiile dreptului substanțial și procedural, inculpatele și-au exercitat abuziv atribuțiile de serviciu, în scopul vătămării intereselor legale ale vreuneia dintre părți, neputând fi reținută reaua-credință a acestora la realizarea actului de justiție. Reaua-credință presupune distorsionarea conștientă a dreptului, aplicarea greșită a legii cu știință, pronunțarea unei soluții nelegale în mod conștient. Simplă pronunțare a unei hotărâri greșite nu este, prin ea însăși, un act abuziv, în lipsa relei-credințe, acea hotărâre rămânând în sfera erorilor de judecată, prezente și în activitatea

[1] C.A. Cluj, s. pen., sent. nr. 56 din 13 aprilie 2023, www.lumeajustitiei.ro.

de judecată ca în orice alt domeniu profesional. Cum reaua-credință nu se prezumă, ci trebuie dovedită, și întrucât din probe nu rezultă că inculpatele au realizat un act de justiție defectuos, cu intenția de a vătăma interesele legitime ale unei persoane, Curtea constată că fapta de care sunt acuzate inculpatele, în conținutul ei concret, nu este prevăzută de legea penală^[1].

În apel, Înalta Curte de Casație și Justiție a **desființat hotărârea și a reținut că în cauză sunt întrunite elementele constitutive ale infracțiunii de abuz în serviciu**, având în vedere nesocotirea de către judecători a textelor de lege care reglementează principiul legalității și obligația judecătorului de a se supune legii, normele din legislația primară încălcate fiind cele de la art. 124 și art. 129 din Constituție, art. 2, art. 5 alin. (2) și art. 6 CPP, art. 2 alin. (3) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și art. 16 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară.

Instanța de apel a ajuns astfel la concluzia că în cauză **s-a dovedit reaua-credință** a judecătorilor în adoptarea deciziei penale în discuție. S-a arătat că ceea ce li se impută acestora nu este modalitatea de interpretare și aplicare a legii ori evaluarea probatoriului, activități specifice magistratului, ori aspectul achiesării la o opinie izolată sau chiar generarea unei noi și singulare opinii pe o problemă de drept ori reluarea unei problematice tranșate în căile ordinare de atac, ci în sarcina lor se reține **generarea unui raționament juridic cu aparență de validitate pentru a sprijini o anumită soluție, altfel imposibil de pronunțat:**

Ceea ce se impută inculpatelor în prezenta cauză nu este modalitatea de interpretare și aplicare a legii ori evaluarea probatoriului, activități specifice magistratului, ori aspectul achiesării la o opinie izolată sau chiar generarea unei noi și singulare opinii pe o problemă de drept sau reluarea unei problematice tranșate în căile ordinare de atac. În sarcina inculpatelor se reține generarea unui raționament juridic cu aparență de validitate pentru a sprijini o anumită soluție, altfel imposibil de pronunțat. Inculpatele au generat tiparul unui silogism juridic, în care au introdus date străine dosarelor analizate, respectiv au modificat voit baza factuală, definitiv statuată în cauzele privindu-l pe E., pentru a susține incidența principiului *ne bis in idem* în hotărârea pronunțată, principiu străin judecătii în alte condiții. Baza factuală era intrată în puterea lucrului judecat, fiind stabilită prin hotărâri ce închiseseră definitiv urmărirea penală (...). Ca urmare, baza factuală nu făcea obiectul evaluării, ci constituia „un dat” în cauza judecată de inculpate. În lipsa generării acestei situații juridice, diferite de cea reală, soluția față de E. nu ar fi avut suport probator, fiind imposibil de pronunțat în baza legii, ci doar în contra sa. Evocarea identității de bază factuală cu privire la mai multe hotărâri privind aceeași persoană, deși cunoșteau neconformitatea cu realitatea și lipsa de validitate a acestei afirmații, și pronunțarea unei hotărâri ce a valorificat aceste date au generat urmările prevăzute de lege (un ajutor dat condamnatului care ar fi beneficiat de exonerarea de pedeapsă și de răspundere civilă, un prejudiciu material părții civile constând în paralizarea executării silite și a recuperării prejudiciului, o prejudiciere a interesului general vizând punerea în executare a pedepselor definitiv aplicate, dar și un prejudiciu de imagine autorității judecătorești).

[1] C.A. București, s. a II-a pen., sent. nr. 97/F din 19 mai 2016.

§10. Funcționari din cadrul consiliului județean

10.1. Infrațiuni în legătură cu dispoziții nelegale ale președintelui consiliului județean

Într-o cauză, s-a reținut săvârșirea infrațiunii de abuz în serviciu prin adoptarea de către președintele consiliului județean a unei dispoziții nelegale, prin care a deposedat o persoană de atribuțiile funcției de director general al direcției economice-financiare din cadrul consiliului județean și i-a retras acesteia dreptul de acordare a vizei de control financiar preventiv.

Dispozițiile încălcate sunt cele cuprinse în art. 9 alin. (6) din O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv:

Prin sentința penală apelată, inculpatul A. a fost condamnat pentru săvârșirea infrațiunii de abuz în serviciu, prevăzută de art. 297 alin. (1) CP, constând în aceea că, la data de 8 ianuarie 2015, în calitate de președinte al Consiliului Județean Constanța, a emis dispoziția nr. 7, prin care în mod nelegal a deposedat-o pe persoana vătămată D. de atribuțiile funcției de director general al Direcției economice-financiare din cadrul Consiliului Județean Constanța și i-a retras acesteia dreptul de acordare a vizei de control financiar preventiv, cu încălcarea dispozițiilor art. 9 alin. (6) din O.G. nr. 119/1999, provocându-i acesteia atât o vătămare nepatrimonială a drepturilor și intereselor legitime privind exercitarea atribuțiilor unui post pe care îl ocupase prin concurs, cât și o pagubă patrimonială reprezentată de diminuarea salariului. (...)

Curtea apreciază ca fiind nefondate criticile formulate de inculpatul A. cu privire la infrațiunea de abuz în serviciu, prevăzută de art. 297 alin. (1) CP, comisă în dauna părții civile D., în contextul în care: anterior emiterii dispoziției, partea civilă formulase o plângere prin care denunța presiunile exercitate asupra sa de către inculpat; prin dispoziția menționată, emisă în mod absolut discreționar, în temeiul unui referat întocmit tot de el, inculpatul a privat-o pe partea civilă de atribuțiile specifice funcției pe care o dobândise prin intermediul unui concurs, urmând ca aceasta să se ocupe pe viitor doar de Serviciul taxe și impozite; inculpatul a modificat unilateral raporturile de muncă ale părții civile, care nu făcuse obiectul vreunei cercetări disciplinare și nici nu fusese sancționată pentru vreo abatere. Simpla împrejurare că, anterior emiterii dispoziției prin care partea civilă era sancționată (în sensul că i se luau din atribuții și i se reducea salariul), nu a existat o minimă cercetare disciplinară (obligatorie potrivit Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici) demonstrează caracterul abuziv al dispoziției în discuție, inculpatul procedând la emiterea acesteia după bunul plac, fără a solicita viza compartimentului juridic și fără a urma, în mod voit, etapele prevăzute de Codul muncii în asemenea situații.

Potrivit art. 248 alin. (1) C. muncii, sancțiunile disciplinare pe care le poate aplica angajatorul în cazul în care salariatul săvârșește o abatere disciplinară sunt: avertismentul scris și retrogradarea din funcție, cu acordarea salariului corespunzător funcției în care s-a dispus retrogradarea, pentru o durată ce nu poate depăși 60 de zile, această din urmă sancțiune fiind aplicabilă, sub

sanctiunea nulității absolute, doar în condițiile efectuării unei cercetări disciplinare prealabile. Conform art. 9 alin. (6) din O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, numirea, suspendarea, destituirea sau schimbarea personalului care desfășoară activități de control financiar preventiv propriu se face de către conducătorul entității publice, cu acordul entității publice superioare, iar în cazul entităților publice în care se exercită funcția de ordonator principal de credite al bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat sau al bugetului oricărui fond special, cu acordul Ministerului Finanțelor Publice.

În mod judicios a reținut prima instanță că încălcarea drepturilor și intereselor persoanei vătămate nu a avut doar o componentă nepatrimonială, raportată la dreptul acesteia de a-și exercita funcția câștigată prin concurs, cu plenitudinea atribuțiilor sale și care nu era orice funcție, ci a doua ca importanță după cea a președintelui consiliului județean, pe linie economică, și de care depindea alocarea sumelor de bani către diverse persoane fizice sau juridice, aceasta, deoarece una dintre atribuțiile de care ea a fost deposedată prin intermediul dispoziției respective a fost cea de a aplica viza de control financiar preventiv, ci acțiunea ilicită a inculpatului, care s-a făcut cu încălcarea legii, a provocat și prejudicii materiale persoanei vătămate D., constând în reducerea salariului (din relațiile comunicate de Consiliul Județean Constanța rezultând că salariile încasate de partea civilă D. în perioada imediat anterioară emiterii dispoziției – iunie-decembrie 2014 – au fost net superioare celui stabilit prin dispoziția nr. 8/2015).

Din declarațiile persoanelor audiate în cauză (...), prezentate pe larg în considerentele sentinței apelate și care se coroborează cu cele ale părții civile D., a rezultat cu prisosință adevărata motivație care a stat la baza emiterii de către inculpat a dispoziției nr. 8/2015, aceasta fiind aceea că partea civilă a refuzat semnarea actelor necesare pentru finanțarea L. Constanța (unde inculpatul deținea funcția de președinte al clubului, potrivit declarației sale de interese), pe care le considera nelegale, partea civilă exprimându-și opinia că ar fi trebuit urmată procedura prevăzută de Legea nr. 350/2005, opinie confirmată de hotărârile instanțelor civile sesizate cu privire la aceste aspecte. Or, în mod evident, o asemenea motivație nu poate fi catalogată decât ca fiind abuzivă și discreționară.

Nu poate fi primită susținerea inculpatului A. în sensul că părții civile nu îi erau aplicabile dispozițiile art. 9 alin. (6) din O.G. nr. 119/1999, întrucât obținerea avizului de la Ministerul Finanțelor era necesar numai în situația în care a fost vorba despre bugetul de stat sau bugetul asigurărilor sociale ori alte fonduri speciale. Textul de lege invocat prevede că numirea, suspendarea, destituirea sau schimbarea personalului ce desfășoară activități publice de control financiar preventiv propriu se face de către conducătorul entității publice, cu acordul entității publice superioare, iar în cazul entităților publice în care se exercită funcția de ordonator principal de credite al bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale sau al bugetului oricărui fond special, cu acordul Ministerului Finanțelor Publice, aceste dispoziții fiind aplicabile, în mod evident, și părții civile D.

Referitor la aplicarea principiului *ultima ratio*, potrivit căruia acțiunea penală pentru îndreptarea unei situații nelegale trebuie să fie ultima cale în situația în care normele legale în vigoare care reglementează domeniul respectiv nu sunt

suficiente, curtea reține că, într-adevăr, pe calea prevăzută de normele speciale din dreptul muncii se poate ajunge la înlăturarea nelegalității, prin anularea dispoziției nelegal emise de inculpat, însă nu se poate ajunge la sancționarea inculpatului pentru comportamentul său abuziv, acesta fiind atributul organelor de cercetare penală. Așa fiind, apare ca fiind nerelevant dacă partea civilă a apelat sau nu la mijloacele prevăzute de legislația din domeniul dreptului muncii pentru desființarea dispoziției emise împotriva sa, acesta fiind un drept al părții civile, iar nu o obligație^[1].

În aceeași cauză, s-a reținut că **președintele consiliului județean a săvârșit infracțiunea de abuz în serviciu prin plata unor sume reprezentând finanțări nerambursabile din fonduri publice doar în baza unor hotărâri ale consiliului județean**, fără respectarea normelor legale în vigoare.

S-a arătat că dispozițiile din legislația primară încălcate sunt art. 3-31, art. 36 și art. 38 din Legea nr. 350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general, art. 6, art. 9, art. 10, art. 12, art. 13, art. 16, art. 17, art. 22 alin. (1) și art. 23 alin. (1) din O.G. nr. 51/1998 privind îmbunătățirea sistemului de finanțare nerambursabilă a proiectelor culturale, art. 5 alin. (1) din O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv și art. 103 alin. (1) și (2) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001.

S-a mai reținut că neindicarea expresă în descrierea succintă a faptelor la capitolul „În drept” al rechizitoriului a dispozițiilor legale încălcate de inculpați nu are semnificația atribuită de aceștia, și anume de nereținere a lor, deoarece au fost menționate în expozitiv. Identificarea sau, după caz, clarificarea prin hotărâre a tuturor prevederilor legale aplicabile acestor atribuții sau acte nu are semnificația extinderii acuzațiilor sub aspectul situației de fapt:

În ceea ce privește infracțiunea de abuz în serviciu prevăzută de art. 13² din Legea nr. 78/2000 raportat la art. 297 alin. (1) și art. 309 CP, cu aplicarea art. 35 alin. (1) și art. 5 alin. (1) CP, imputată inculpatului A., instanța de fond a reținut, în esență, că aceasta a constatat în aceea că, în anul 2012, ajutat de inculpații F. și H., cu știință, și-a îndeplinit în mod defectuos atribuțiile de serviciu care decurgeau din funcția publică deținută în cadrul Consiliului Județean Constanța, plătind în mod nelegal suma totală de 18.399.836 de lei, reprezentând finanțări nerambursabile din fonduri publice, către asociații și fundații și asociații sportive și cluburi sportive din Constanța, finanțarea și plățile fiind efectuate de către unitatea administrativ-teritorială numai în baza unor hotărâri ale Consiliului Județean Constanța, fără respectarea normelor legale în vigoare, prevăzute de Legea nr. 350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice, alocate pentru activități nonprofit de interes general, de O.G. nr. 51/1998 privind îmbunătățirea sistemului de finanțare a programelor, proiectelor și acțiunilor culturale, precum și de Legea nr. 69/2000 a educației fizice și sportului, care reglementează organizarea și funcționarea sistemului național de educație fizică și sport al României, care stipulează în mod expres principiile și regulile în care se pot asigura finanțări nerambursabile din fonduri publice.

[1] I.C.C.J., s. pen., dec. nr. 4/RC din 13 ianuarie 2022, www.scj.ro.

În privința inculpaților F. și H. s-a reținut că primul, în calitate de consilier al președintelui Consiliului Județean Constanța, iar a doua, în calitate de director la Direcția coordonare instituții subordonate, în anul 2012, în baza aceleiași rezoluții infracționale, prin semnarea și vizarea mai multor referate întocmite de Direcția coordonare instituții subordonate, l-au ajutat pe inculpatul A. să plătească în mod nelegal suma totală de 18.399.836 de lei, reprezentând finanțări nerambursabile din fonduri publice, către asociații și fundații și asociații sportive și cluburi sportive din Constanța, finanțarea și plățile fiind efectuate de către unitatea administrativ-teritorială numai în baza unor hotărâri ale Consiliului Județean Constanța, fără respectarea normelor legale în vigoare, faptele lor întrunind, pentru fiecare în parte, elementele constitutive ale infracțiunii de complicitate la abuz în serviciu, prevăzută de art. 48 CP raportat la art. 13² din Legea nr. 78/2000 raportat la art. 297 alin. (1) și art. 309 CP, cu aplicarea art. 35 alin. (1) și art. 5 alin. (1) CP. (...)

În opinia curții, este irelevantă împrejurarea că la nivelul Consiliului Județean Constanța, în anul 2021, nu exista un regulament de acordare a finanțărilor nerambursabile pentru activitățile culturale sau sportive, atâta vreme cât modul și procedura de acordare a acestor finanțări erau prevăzute în acte normative cu putere de lege, respectiv în Legea nr. 350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general, în O.G. nr. 51/1998 privind îmbunătățirea sistemelor de finanțare a programelor și proiectelor culturale, în referire la Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, și în Legea nr. 69/2000 privind educația fizică și sportul. Neindicarea expresă în descrierea succintă a faptelor la capitolul „În drept” al rechizitoriului a dispozițiilor legale încălcate de inculpați nu are semnificația atribuită de aceștia, și anume aceea a nereținerii acestor dispoziții în sarcina lor de către procuror, de vreme ce, pe de o parte, atât obligațiile pe care le institua acest act normativ în sarcina consiliilor județene, cât și modul în care ele au fost nesocotite în speță au fost prezentate detaliat în expunerea actului procedural. Or, conținutul factual complet al unei acuzații penale trebuie decelat în urma examinării întregului act de sesizare a instanței, nu doar în contextul izolat al capitolului rezervat prezentării încadrării juridice, în care, ca regulă generală, sunt descrise sintetic numai elementele esențiale de conținut ale unei infracțiuni. (...)

Această constatare este valabilă, de altfel, cu privire la toate acuzațiile de abuz în serviciu formulate în speță, ale căror elemente de conținut obiectiv au fost reținute, inclusiv de către instanța de apel, prin raportare strictă la atribuțiile de serviciu și cerințele legale aplicabile actelor de serviciu efectuate de inculpați, astfel cum au fost descrise explicit în rechizitoriu și în sentința apelată. Identificarea sau, după caz, clarificarea prin prezenta decizie a tuturor prevederilor legale aplicabile acestor atribuții sau acte nu are semnificația extinderii acuzațiilor sub aspectul situației de fapt, așa cum neîntemeiat au susținut apelanții, ci numai pe aceea a prezentării întregului cadru juridic pertinent pentru activitățile ilicite descrise în rechizitoriu, astfel încât să se asigure o corespondență deplină între acestea din urmă și legislația primară care guvernează efectuarea lor.

În mod judicios a reținut instanța de fond, în considerarea Deciziei nr. 405/2016 a Curții Constituționale, referitor la atribuțiile de serviciu încălcate de inculpatul A. și

care decurgeau din funcția de președinte al Consiliului Județean Constanța, că acesta a încălcat: art. 3-31, art. 36 și art. 38 din Legea nr. 350/2005 privind regimul finanțării nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general, care prevăd, în linii mari, că, pentru a putea participa la procedura privind atribuirea contractelor de finanțare nerambursabilă, solicitanții trebuie să fie persoane fizice sau persoane juridice fără scop patrimonial – asociații sau fundații constituite conform legii ori culte religioase recunoscute conform legii –, iar atribuirea contractelor de finanțare nerambursabilă se face exclusiv pe baza selecției publice de proiecte, procedură care permite atribuirea unui contract de finanțare nerambursabilă din fondurile publice, prin selectarea acestuia de către comisie, cu respectarea principiilor prevăzute de art. 4, iar la art. 10 din aceeași lege se prevede că atribuirea contractelor de finanțare nerambursabilă se va face în limita fondurilor publice alocate programelor aprobate anual în bugetele autorităților finanțatoare; art. 6, art. 9, art. 10, art. 12, art. 13, art. 16, art. 17, art. 22 alin. (1) și art. 23 alin. (1) din O.G. nr. 51/1998 privind îmbunătățirea sistemelor de finanțare a programelor și proiectelor culturale, care prevăd că ordonatorii de credite au obligația de a utiliza credite bugetare numai în limita prevederilor și destinațiilor aprobate pentru cheltuieli strict legate de activitatea instituțiilor publice și cu respectarea dispozițiilor legale din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale; art. 5 alin. (1) din O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, care stabilește obligația ca persoanele care gestionează fonduri publice sau patrimoniul public să realizeze o bună gestiune financiară prin asigurarea legalității, regularității, economicității, eficacității și eficienței în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului public; art. 69 din Legea nr. 69/2000 privind educația fizică și sportul, care prevede că structurile sportive fără scop patrimonial și Comitetul Olimpic Român, în condițiile acestei legi, pot alocă sume de la bugetul de stat și de la bugetele locale pentru finanțarea de programe sportive. Aceste sume se asigură pe bază de contracte încheiate cu structurile sportive și organele administrației publice centrale sau locale, după caz; art. 103 alin. (1) și (2) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, prin care se stipulează că președintele consiliului județean îndeplinește atribuții privind bugetul propriu al județului și asigură respectarea prevederilor Constituției, punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului județean, precum și a altor acte normative. În contextul exigențelor impuse de art. 103 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 în exercitarea funcției publice, președintele consiliului județean asigură, printre altele, punerea în aplicare a legilor și a ordonanțelor Guvernului, ceea ce presupune respectarea întocmai a tuturor prescripțiilor normative, inclusiv în cazul în care, așa cum se susține în speță, acestea din urmă puteau genera dificultăți practice în activitatea administrației publice. Din acest punct de vedere, susținerile inculpaților referitoare la oportunitatea finanțării asociațiilor și fundațiilor ori a asociațiilor sportive și cluburilor sportive din Constanța nu pot fi luate în considerare, fiind lipsite de orice relevanță prin prisma acuzațiilor aduse.

În urma propriei evaluări a probelor administrate în cauză, inclusiv în faza procesuală a apelului, când au fost reaudiați martorii C. și E., curtea a reținut că, sub aspectul laturii obiective, elementul material al infracțiunii de abuz în

serviciu imputate inculpatului A. a constat în efectuarea mai multor plăți de la bugetul unității administrativ-teritoriale județul Constanța pentru finanțarea nerambursabilă a unor activități culturale, respectiv a unor cluburi, asociații sau activități sportive, cu încălcarea flagrantă a dispozițiilor legale aplicabile în materie. Nelegalitatea plăților a rezultat din aceea că, potrivit legislației în vigoare în perioada de referință, finanțările nerambursabile din fonduri publice pentru activități culturale ori sportive se putea face exclusiv în baza unor contracte de finanțare nerambursabile încheiate între autoritățile finanțatoare și beneficiari, concluzie care se întemeiază nu doar pe dispozițiile imperative ale art. 6 alin. (1) din O.G. nr. 51/1998 privind îmbunătățirea sistemelor de finanțare a programelor și proiectelor culturale, ci și pe cele ale art. 1 și art. 3 alin. (2) din Legea nr. 350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general, respectiv pe cele ale art. 69 alin. (1) și (2) din Legea nr. 69/2000 privind educația fizică și sportul. De la acest principiu există o singură excepție, respectiv cea prevăzută de art. 3 alin. (3) din Legea nr. 350/2005, conform căruia regimul juridic instituit prin această lege pentru finanțările nerambursabile nu este aplicabil fondurilor speciale de intervenție în caz de calamitate și de sprijinire a persoanelor fizice sinistrate și nu aduce atingere procedurilor stabilite prin legi speciale.

Observând că pentru finanțarea unor activități culturale de la bugetul județean era obligatorie respectarea prevederilor Legii nr. 350/2005, ale O.G. nr. 51/1998 și ale Legii nr. 69/2000, curtea constată, în acord cu instanța de fond, că în cazul niciuneia dintre plățile făcute în acest scop nu a fost încheiat un contract de finanțare, astfel cum impuneau prevederile acestor acte normative. De asemenea, în efectuarea plăților din fondurile publice nu a fost parcursă niciuna dintre etapele impuse de art. 6 din Legea nr. 350/2005 privind procedura de selecție de proiecte impusă de lege pentru a se asigura respectarea principiilor prevăzute de art. 4 din același act normativ, care ar fi trebuit să guverneze finanțările nerambursabile din fonduri publice, principii care au fost încălcate. Mai mult, niciunul dintre beneficiarii plăților efectuate nu a contribuit, conform art. 4 lit. g) din Legea nr. 350/2005, cu minimum 10% din valoarea totală a finanțării.

Pe de altă parte, inculpatul A. nu a respectat nici obligația de a stabili un program anual propriu pentru acordarea de finanțări nerambursabile, care să fie publicat în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, în cel mult 30 de zile de la aprobarea bugetului propriu al Consiliului Județean Constanța, și de a face cunoscută în mod public intenția de a atribui contracte de finanțare prin publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, într-un cotidian central și pe site-ul autorității finanțatoare de interes general sau regional, respectiv în cel puțin două cotidiane locale și pe site-ul autorității finanțatoare locale. Astfel cum s-a arătat pe larg și în considerentele sentinței penale apelate, în cvasitotalitatea cazurilor, finanțările de la bugetul județului Constanța au fost acordate integral în avans, cu încălcarea prevederilor art. 6 alin. (1) și (2) și art. 10 din H.G. nr. 264/2003 privind stabilirea acțiunilor și categoriilor de cheltuieli, criteriilor, procedurilor și limitelor pentru efectuarea de plăți în avans din fonduri publice. Totodată, decontarea sumelor de la bugetul județean nu s-a realizat pe bază de facturi emise de beneficiar, iar plățile efectuate nu au fost justificate pe bază de documente legal întocmite.

Din punct de vedere subiectiv, curtea apreciază că inculpatul A. a acționat cu intenție directă, în sensul că a prevăzut rezultatele socialmente periculoase ale faptelor sale și a urmărit producerea acestora, intenția sa rezultând inclusiv din împrejurarea că mare parte a sumelor plătite ilegal de la bugetul județului Constanța au fost direcționate către persoane juridice apropiate de inculpat sau de membri ai anturajului său.

În condițiile în care acte normative primare interziceau în mod expres finanțările nerambursabile din fonduri publice pentru activități culturale ori sportive fără încheierea prealabilă, între autoritățile finanțatoare și beneficiari, a unor contracte de finanțare nerambursabilă, realizarea unor astfel operațiuni de finanțări era de natură a eluda restricțiile bugetare impuse sub acest aspect și a determina, în final, efectuarea de cheltuieli pentru operațiuni considerate de către legiuitor ca nefiind oportune sau necesare pentru buna desfășurare a activității autorităților administrației publice.

Susținerile inculpatului referitoare la lipsa atribuțiilor președintelui consiliului județean de a verifica documente de tipul facturilor nu pot fi primite, în condițiile în care, potrivit art. 24 alin. (2) din Legea nr. 273/2006, angajarea, lichidarea și ordonanțarea cheltuielilor din fonduri publice locale se aprobă de ordonatorul de credite. Art. 54 alin. (3) din același act normativ prevede că operațiunile specifice lichidării și ordonanțării cheltuielilor sunt în competența ordonatorilor de credite și se efectuează pe baza avizelor compartimentelor de specialitate ale instituțiilor publice, iar art. 54 alin. (6) stipulează că efectuarea plăților în limitele creditelor bugetare aprobate se face numai pe baza documentelor justificative întocmite în conformitate cu dispozițiile legale și numai după ce acestea au fost angajate, lichidate și ordonanțate. În același sens, conform Ordinului nr. 1792/2002 al ministrului finanțelor publice, ordonanțarea de plată este semnată de ordonatorul de credite sau de persoana împuternicită de acesta, va fi însoțită de documentele justificative în original (sau, în cazuri excepționale, copii certificate) și va purta viza persoanelor autorizate din compartimentele de specialitate care să confirme, printre altele, corectitudinea sumelor de plată, livrarea și recepționarea bunurilor, precum și prestarea serviciilor. Aceste prevederi secundare exprimate completează și dau conținut normei legale analizate, integrându-se cerințelor normative la care trebuie să se raporteze ordonatorii de credite atunci când își exercită atribuțiile specifice în faza de ordonanțare a cheltuielilor bugetare. Drept urmare, este lipsită de orice bază legală susținerea că aprobarea, de către președintele unui consiliu județean, a efectuării de cheltuieli bugetare într-un anumit domeniu s-ar limita la simpla semnare a ordonanțării de plată, pe baza avizelor compartimentelor de specialitate și fără o minimă evaluare a legalității efectuării respectivelor cheltuieli. Antrenând consecințe de ordin patrimonial pentru autoritatea administrativă, un atare act de serviciu al ordonatorului de credite implică întotdeauna un minimum de verificări prelabile referitoare la baza factuală și legală a acelor cheltuieli, inclusiv sub aspectul existenței documentelor care legitimează ordinul de efectuare a plății, numai în acest mod dându-se expresie și conținut responsabilităților specifice funcției publice deținute. Or, în speță nu au existat astfel de verificări.

De asemenea, susținerea că în faza finală a plății nu s-ar mai fi impus verificarea existenței documentelor justificative este neîntemeiată, curtea observând, sub

acest aspect, diferențierea ce trebuie realizată între verificarea în concret, pe de o parte, a realității datelor inserate în documentele justificative și, pe de altă parte, a înseși existenței acestor documente. Contrar susținerilor apelanților, fiecare etapă a procesului de execuție bugetară presupune o minimă verificare documentară a realității și necesității operațiunilor care angajează fonduri bugetare, în concordanță cu specificul respectivei faze a execuției bugetare. În acest sens sunt relevante pentru modul de efectuare a plăților și dispozițiile art. 54 alin. (5) și (6) din Legea nr. 273/2006, potrivit cărora instrumentele de plată trebuie să fie însoțite de documente justificative, care să certifice exactitatea sumelor de plată, recepția bunurilor, executarea serviciilor și altele asemenea, conform angajamentelor legale; efectuarea plăților în limitele creditelor bugetare aprobate se face numai pe baza documentelor justificative întocmite în conformitate cu dispozițiile legale și numai după ce acestea au fost angajate, lichidate și ordonanțate. În același sens este și legislația secundară, respectiv Ordinul nr. 1792/2002, care detaliază condițiile în care conducătorul compartimentului financiar poate face plăți, condiții referitoare, printre altele, la existența documentelor justificative care atestă serviciul efectuat și interzice în mod expres efectuarea plății atunci când, de exemplu, nu există confirmarea serviciului efectuat, așa cum a fost cazul și în speță.

Cu privire la inculpații F. și H., curtea reține că elementul material al infracțiunilor reținute în sarcina acestora a constat în întocmirea mai multor referate prin care au propus inculpatului A. să efectueze plățile nelegale pentru activități culturale și sportive. Prin întocmirea acestor referate, inculpații i-au oferit inculpatului A. mijloacele pentru a comite infracțiunea de abuz în serviciu reținută în sarcina sa, constând în efectuarea plăților nelegale de la bugetul județului Constanța pentru finanțarea nerambursabilă a acțiunilor culturale și sportive. Referatele întocmite de cei doi inculpați au constituit justificarea ordonanțării plăților de către inculpatul A., aceste acțiuni fiind indispensabile pentru desăvârșirea activității infracționale a acestuia din urmă.

Sub aspect subiectiv, curtea constată că forma de participație a complicității poate fi reținută și atunci când între autor și complice nu există o înțelegere prealabilă expresă. Esențial este ca participantul secundar să fi acționat animat de voința de a săvârși respectiva infracțiune, neavând relevanță dacă el a conceput sau nu în prealabil, împreună cu autorul, un plan infracțional. Din această perspectivă, susținerile apelanților referitoare la inexistența unui probatoriu din care să rezulte o înțelegere infracțională anterioară cu autorul faptei sunt nepertinente sub aspectul infracțiunii de complicitate la abuz în serviciu, concret reținută în sarcina lor^[1].

***Într-o altă cauză*, s-a reținut săvârșirea infracțiunii de abuz în serviciu în sarcina președintelui consiliului județean care nu a luat măsurile necesare pentru a asigura desfășurarea activității Centrului Militar Zonal și a reziliat contractele pentru furnizarea de utilități și servicii de pază necesare funcționării acestei instituții, încercând să o evacueze din sediul pe care îl ocupa.**

Au fost respinse susținerile inculpatului că fapta ar constitui doar contravenție, motivând că legea contravențională apără valorile sociale care nu sunt ocrotite prin legea penală, iar activitatea infracțională săvârșită de inculpat este mult mai amplă și de o gravitate sporită.

[1] I.C.C.J., s. pen., dec. nr. 4/RC din 13 ianuarie 2022, www.scj.ro.