

Judecător dr. Mihai Ștefan GHICA



Infrațiunea de abuz în serviciu

Volumul I

Universul Juridic

București

-2026-

Cuprins

VOLUMUL I

Prefață asupra monografiei	15
Cuvinte-cheie	19
Abrevieri	21
O seamă de reflecții în debut	23

PARTEA I. TEORIA ȘI EVOLUȚIA LEGISLATIVĂ A INFRAȚIUNII DE ABUZ ÎN SERVICIU

TITLUL I. RAȚIUNEA INCRIMINĂRII ȘI CONCEPTUL DE ABUZ ÎN SERVICIU	29
---	-----------

Capitolul I. Rațiunea incriminării și fundamentarea teoretică a infrațiunii.....	29
Secțiunea 1. Rațiunea incriminării	29
Secțiunea 2. Concept și fundamentare teoretică	34

Capitolul II. Surse juridice interne și internaționale	42
Secțiunea 1. Sediul materiei. Comparatie cu reglementarea anterioară	42
Secțiunea 2. „Instrumente” juridice internaționale relevante pentru incriminarea sau restrângerea incriminării faptei de „abuz în serviciu”	45

Capitolul III. Abuzul în serviciu în limitele principiului legalității	51
Secțiunea 1. Precizări teoretice	51
Secțiunea 2. O aplicare relevantă a principiului	55

TITLUL II. PERSPECTIVA ISTORICĂ ASUPRA INFRAȚIUNII DE ABUZ ÎN SERVICIU	62
---	-----------

Capitolul I. Aspecte introductive	62
--	-----------

Capitolul II. Abuzul de funcție în Codul penal de la 1864.....	64
Secțiunea 1. Forme de abuz ale funcționarilor reglementate.....	64
Secțiunea 2. Modificările din anul 1912. Abuzul de putere	66
Secțiunea 3. Nedreapta luare	68
Secțiunea 4. Raportul abuzului de putere cu formele inițiale ale infrațiunilor contra înfăptuirii justiției	68
Secțiunea 5. Concluzii	70

Capitolul III. Reglementări similare în Codul penal maghiar de la 1878 și Codul penal austriac de la 1852	71
--	-----------

Capitolul IV. Abuzul de funcție în Codul penal de la 1936 (Codul penal Carol al II-lea) și Codul justiției militare din 1937	72
Secțiunea 1. Codul penal de la 1936.....	72
1.1. Aspecte generale.....	72

1.2. Abuzul de putere	73
1.3. Abuzul de autoritate	74
1.4. Excesul de putere și alte delictes.....	74
1.5. Raportul abuzului de putere cu infracțiunile contra administrațiunii justiției din Codul penal Carol al II-lea	75
1.6. Concluzii	79
Secțiunea 2. Codul justiției militare de la 1937.....	80

Capitolul V. Legea nr. 630/1945 privind stabilirea și sancționarea unor infracțiuni la Legea pentru statutul naționalităților și modificările aduse

Codului penal	81
Carol al II-lea	81
Secțiunea 1. Interzicerea discriminării.....	81
Secțiunea 2. Modificările legislative în prima parte a regimului comunist	81
2.1. Precizări introductive	81
2.2. Reforma din anul 1948	82
2.3. Prima reglementare a abuzului în serviciu.....	82
2.4. Ajustări intervenite în primii ani de la adoptarea conceptului de abuz în serviciu.....	84
2.5. Înlăturarea aparentă a clauzei de subsidiaritate	85
2.6. Decretul nr. 1/1959 adoptat de Prezidiul Marii Adunări Naționale a Republicii Populare Române.....	88
2.7. Abuzul de serviciu	89
Secțiunea 3. Observații și concluzii	91

Capitolul VI. Abuzul în serviciu în Codul penal de la 1968 în perioada comunistă (1968-1989).....

Secțiunea 1. Câteva particularități ale infracțiunilor	92
Secțiunea 2. Urmarea infracțiunilor de abuz în serviciu contra intereselor persoanelor și abuz în serviciu contra intereselor obștești.....	94
Secțiunea 3. Nex causal, latură subiectivă și alte aspecte	96
Secțiunea 4. Infracțiunea de abuz în serviciu prin îngrădirea unor drepturi	98
Secțiunea 5. Subsidiaritatea infracțiunii în Codul penal de la 1968	99

Capitolul VII. Abuzul în serviciu în Codul penal de la 1968 în perioada postcomunistă și în primele forme ale Legii nr. 78/2000.....

Secțiunea 1. Ajustările aduse formelor abuzului în serviciu cuprinse în Codul penal de la 1968	102
Secțiunea 2. Istoricul abuzului în serviciu în formă specială	104

Capitolul VIII. Relația dintre infracțiunile de abuz în serviciu și alte infracțiuni în doctrina și jurisprudența anilor 1950-2014.....

Secțiunea 1. Chestiuni introductive	106
Secțiunea 2. Raportul cu infracțiunea de furt	106
Secțiunea 3. Relația cu infracțiunea de luare de mită	108
Secțiunea 4. Relația cu infracțiunea de fals intelectual	110

Secțiunea 5. Raportul dintre formele abuzului în serviciu și infracțiunea de delapidare	113
Secțiunea 6. Relația cu alte infracțiuni de serviciu.....	115
6.1. Raportul cu infracțiunea de purtare abuzivă.....	115
6.2. Relația dintre infracțiunile de abuz în serviciu și deturnare de fonduri.....	116
Secțiunea 7. Relația cu infracțiuni din legislația societăților comerciale.....	116
Secțiunea 8. Raportul cu infracțiunea de înșelăciune	117
Secțiunea 9. Raportul dintre infracțiunea de abuz în serviciu contra intereselor persoanelor cu infracțiunile contra înfăptuirii justiției sub auspiciile Codului penal de la 1968.....	121
Capitolul IX. Concluzii	131

PARTEA A II-A. ANALIZA INFRACTIUNII ÎN FORMA DE BAZĂ

TITLUL I. STRUCTURA NORMEI DE INCRIMINARE ȘI SITUAȚIA PREMISĂ. OBIECTUL ȘI SUBIECȚII INFRACTIUNII	133
--	-----

Capitolul I. Structura și situația premisă a infracțiunii	133
Secțiunea 1. Precizări introductive și structura normei de incriminare.....	133
Secțiunea 2. Situația premisă și problematica preexistenței unor cerințe de timp și loc	136

Capitolul II. Obiectul infracțiunii	138
Secțiunea 1. Obiectul juridic	138
Secțiunea 2. Problematica obiectului material	140

Capitolul III. Subiecții infracțiunii	142
Secțiunea 1. Subiecții infracțiunii, elemente ale tipicității.....	142
Secțiunea 2. Subiectul activ.....	142
2.1. Subiectul activ special și autonomia conceptuală a noțiunii de „funcționar public”	142
2.2. „Funcționarul public” în reglementarea penală anterioară.....	149
2.3. Funcționarul public propriu-zis – subiect activ al infracțiunii	149
2.3.1. Noțiune. Precizări terminologice.....	149
2.3.2. Prima categorie prevăzută de art. 175 alin. (1) lit. a) C. pen.	153
2.3.3. A doua categorie de funcționari publici propriu-zisi, reglementată de art. 175 alin. (1) lit. b) C. pen.....	157
§ 2.3.3.1. Subcategoria demnitarilor publici	157
2.3.3.2. Subcategoria persoanelor care exercită o funcție publică de orice natură	158
2.3.4. Funcționari publici propriu-zisi, în reglementarea art. 175 alin. (1) lit. c) C. pen.	162
2.4. Funcționar public asimilat, subiect activ al infracțiunii de abuz în serviciu	164
2.4.1. Noțiune, trăsături și condiții	164

2.4.2. Condiția privind exercitarea unui serviciu de interes public	165
2.4.3. Ultimele două condiții alternative	166
2.4.4. Ipoteze particulare	168
2.4.5. Diferențierea față de funcționarul public propriu-zis	174
2.5. Particularitățile participației la abuz în serviciu	175
2.5.1. Observații preliminare	175
2.5.2. Coautoratul	176
2.5.3. Participația secundară proprie	178
2.5.4. Participația improprie la abuz în serviciu	186
2.5.5. Participația secundară la abuz în serviciu în raport cu darea de mită, traficul de influență și cumpărarea de influență	189
2.6. Interacțiunea dintre răspunderea penală a persoanei juridice și subiectul activ al infracțiunii de abuz în serviciu	193
2.7. Dialogul dreptului administrativ cu subiectul activ special al infracțiunii de abuz în serviciu – „funcționarul de fapt”	195
Secțiunea 3. Subiectul pasiv	198
3.1. Chestiuni generale	198
3.2. Subiectul pasiv principal	198
3.3. Subiectul pasiv subsidiar (adiacent/secundar)	200
Secțiunea 4. Concluzii privind subiecții infracțiunii	200

TITLUL II. LATURA OBIECTIVĂ A INFRAȚIUNII 202

Capitolul I. Elementul material 202

Secțiunea 1. Infrațiune comisivă sau omisivă? Noțiunea de „act” și cerința esențială de a se afla „în exercitarea atribuțiilor de serviciu”	202
Secțiunea 2. Varianta omisivă	209
Secțiunea 3. Varianta comisivă	213
Secțiunea 4. Atribuțiile de serviciu prevăzute de lege	220

Capitolul II. Urmarea 232

Secțiunea 1. Rezultatul alternativ	232
Secțiunea 2. Paguba	234
Secțiunea 3. Vătămarea drepturilor sau intereselor legitime	239
3.1. Noțiunea de „vătămare”	239
3.2. Ipoteza vătămării drepturilor persoanelor	240
3.3. Ipoteza vătămării intereselor legitime ale persoanelor	242
3.3.1. Terminologie	242
3.3.2. Interese publice sau private	244
3.4. Diferențierea de vătămare procesuală	246
Secțiunea 4. Chestiuni comune pagubei și vătămării drepturilor sau intereselor legitime	247
Secțiunea 5. Despre <i>ultima ratio</i> , „ <i>pragul valoric minim</i> ”, „ <i>intensitatea minimă</i> <i>a vătămării</i> ” și „ <i>pragul înalt</i> ”	248

Caitolul III. Legătura de cauzalitate	256
Secțiunea 1. Aspecte introductive și importanța calificării conduitei funcționarului pentru nexul causal	256
Secțiunea 2. Examenul imputării obiective a rezultatului	259
TITLUL III. LATURA SUBIECTIVĂ.....	263
Capitolul I. Chestiuni generale privind latura subiectivă	263
Capitolul II. Vinovăția.....	264
Capitolul III. Particularitățile lipsă ale componentei subiective	270
TITLUL IV. CONSUMAREA ȘI SANȚIONAREA INFRAȚIUNII.....	271
Capitolul I. Consumarea infraționii	271
Capitolul II. Abuzul în serviciu în formă continuată	274
Capitolul III. Regimul sanționatoriu	277
Secțiunea 1. Chestiuni introductive	277
Secțiunea 2. Proportionalitatea pedepsei principale	278
Secțiunea 3. Pedepsa complementară și cea accesorie	279
Secțiunea 4. Limitele impuse de legiuitor în individualizarea judiciară a pedepsei și individualizarea executării pedepsei	281
TITLUL V. ANTIJURIDICITATEA, IMPUTABILITATEA ȘI ASPECTE PROCESUALE	282
Capitolul I. Abuzul în serviciu – faptă nejustificată și imputabilă persoanei care a săvârșit-o	282
Secțiunea 1. Scurte considerente introductive	282
Secțiunea 2. Îndeplinirea unei obligații izvorâte dintr-o dispoziție a autorității	283
Secțiunea 3. Eroarea	287
Secțiunea 4. Alte cauze justificative sau de neimputabilitate	292
Capitolul II. Corelații procesuale	293
Secțiunea 1. Indicarea normei încălcate prevăzute în legislația primară	293
Secțiunea 2. Chestiuni legate de identificarea temeiului achitării în cazul infraționii de abuz în serviciu	295
Secțiunea 3. Invocarea subsidiarității infraționii în cadrul procesual	296
Secțiunea 4. Problema efectelor deciziei nr. 605/2016 a Curții Constituționale în cauzele definitiv judecate	297
Secțiunea 5. Acțiunea civilă exercitată în legătură cu infraționea de serviciu	297
TITLUL VI. CONCLUZII PRIVIND FORMA DE BAZĂ A INFRAȚIUNII.....	299

PARTEA A III-A. ANALIZA CELORLALTE FORME ALE INFRACTIUNII

TITLUL I. INFRACTIUNEA DE ABUZ ÎN SERVICIU ÎN FORMA ASIMILATĂ (*PRIN ÎNGRĂDIREA UNOR DREPTURI*) 302

Capitolul I. Protecția juridică prin mijloace penale a persoanelor împotriva discriminării..... 302

Secțiunea 1. Reglementări internaționale în materia discriminării 302

Secțiunea 2. Infracțiunea într-o perspectivă istorică și de drept comparat 305

Capitolul II. Obiectul și subiecții infracțiunii..... 308

Secțiunea 1. Obiectul infracțiunii..... 308

Secțiunea 2. Subiectul activ 309

Secțiunea 3. Subiectul pasiv 311

Capitolul III. Latura obiectivă 314

Secțiunea 1. Acțiunea tipică..... 314

Secțiunea 2. Urmarea 318

Secțiunea 3. Legătura de cauzalitate..... 319

Capitolul IV. Latura subiectivă 320

Secțiunea 1. Forma de vinovăție 320

Secțiunea 2. Mobilul 321

2.1. Dilema – fundament sau imbold 321

2.2. Natura circumstanței 322

2.3. Raportul cu circumstanța agravantă generală reglementată de art. 77

lit. h) C. pen..... 323

Capitolul V. Consumare și sancționare 325

Secțiunea 1. Consumarea infracțiunii, tentativa nepedepsibilă și forma
continuată..... 325

Secțiunea 2. Regimul sancționatoriu 326

Capitolul VI. Delimitări 327

Secțiunea 1. Delimitarea de contravențiile reglementate în materia
discriminării, prin OG nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor
formelor de discriminare..... 327

Secțiunea 2. Raportul infracțiunii de abuz în serviciu (*prin îngrădirea unor
drepturi*) cu alte infracțiuni 328

TITLUL II. INFRACTIUNEA DE ABUZ ÎN SERVICIU ÎN FORMA ATENUATĂ..... 330

Capitolul I. Structura normei, situația premisă și precizări terminologice 330

Capitolul II. Obiectul și subiecții formei atenuate 331

Secțiunea 1. Obiectul infracțiunii..... 331

Secțiunea 2. Subiectul activ 332

2.1. Funcționarul privat – subiect activ special..... 332

2.1.1. Aspecte generale și precizări terminologice.....	332
2.1.2. Categorii de funcționari privați	335
2.1.3. Ipoteze particulare.....	337
2.2. Participația la abuz în serviciu în formă atenuată	339
2.3. Despre posibilitatea ca persoana juridică să fie subiect activ al infrațiunii.....	340
Secțiunea 3. Subiectul pasiv	341
Secțiunea 4. Concluzii privind subiecții infrațiunii	342
Capitolul III. Latura obiectivă și cea subiectivă	343
Secțiunea 1. Latura obiectivă	343
Secțiunea 2. Latura subiectivă.....	345
Capitolul IV. Consumarea, sancționarea și subsidiaritatea.....	347
Secțiunea 1. Consumarea și forma continuată	347
Secțiunea 2. Regimul sancționatoriu	347
Secțiunea 3. Pedepsibilitate.....	348
Secțiunea 4. Despre subsidiaritate în cazul formei atenuate.....	349
 TITLUL III. INFRAȚIUNEA DE ABUZ ÎN SERVICIU ÎN FORMA AGRAVATĂ CARE A PRODUS CONSECINȚE DEOSEBIT DE GRAVE.....	 350
Capitolul I. Câteva chestiuni introductive.....	350
Capitolul II. Obiectul și subiecții formei agravate.....	352
Secțiunea 1. Obiectul infrațiunii.....	352
Secțiunea 2. Subiectul activ.....	352
Secțiunea 3. Subiectul pasiv	354
Capitolul III. Latura obiectivă și cea subiectivă	355
Secțiunea 1. Latura obiectivă	355
1.1. Acțiunea/inacțiunea.....	355
1.2. Urmarea.....	356
1.3. Legătura de cauzalitate	357
Secțiunea 2. Latura subiectivă.....	357
Capitolul IV. Consumarea, sancționarea și subsidiaritatea.....	358
Secțiunea 1. Consumarea infrațiunii și forma continuată. Consecințe.....	358
Secțiunea 2. Regimul sancționatoriu	360
Secțiunea 3. Despre subsidiaritate în cazul formei agravate	361
 TITLUL IV. ABUZUL ÎN SERVICIU ÎN FORMA SPECIALĂ, ASIMILATĂ INFRAȚIUNILOR DE CORUPȚIE	 362
Capitolul I. Noțiunea de infracțiune asimilată infracțiunilor de corupție	362
Capitolul II. Obiectul și subiecții formei speciale	364
Secțiunea 1. Obiectul infrațiunii.....	364
Secțiunea 2. Particularități ale subiectului activ.....	365
Secțiunea 3. Subiectul pasiv	368

Capitolul III. Specificul laturii obiective și al celei subiective	370
Secțiunea 1. Acțiunea/inacțiunea tipică.....	370
Secțiunea 2. Urmarea.....	373
2.1. Particularitățile urmăririi.....	373
2.2. Noțiunea de „folos necuvenit”	374
2.3. Sintagma „pentru sine sau pentru altul”	376
2.4. Aspecte controversate și concluzii privind urmarea	377
Secțiunea 3. Legătura de cauzalitate.....	380
Secțiunea 4. Latura subiectivă.....	381
Capitolul IV. Consumarea și sancționarea. Caracterul subsidiar	385
Secțiunea 1. Consumarea. Forma continuată	385
Secțiunea 2. Tentativa.....	386
Secțiunea 3. Regimul sancționatoriu	388
Secțiunea 4. Este abuzul în serviciu în forma asimilată infracțiunilor de corupție o infracțiune subsidiară?	389
TITLUL V. CONCLUZII PRIVIND CELELALTE FORME ALE INFRACTIUNII	391
PARTEA A VI-A. ABUZUL DE FUNCȚIE ÎN REGLEMENTAREA ALTOR STATE	
TITLUL I. ASPECTE GENERALE DE DREPT COMPARAT	393
TITLUL II. STATE CARE NU REGLEMENTEAZĂ DISTINCT ABUZUL DE FUNCȚIE ȘI CAZUL SPECIFIC AL REGLEMENTĂRII SPANIOLE	395
Capitolul I. Reglementări penale care nu cuprind o incriminare distinctă a abuzului de funcție	395
Secțiunea 1. Legislația franceză	395
Secțiunea 2. Reglementarea germană.....	396
Capitolul II. Cazul intermediar al Spaniei	398
Secțiunea 1. Prevaricarea administrativă	398
Secțiunea 2. Prevaricarea judiciară	401
Secțiunea 3. Alte incriminări spaniole și concluzii	403
TITLUL III. LEGISLAȚII PENALE CARE INCRIMINEAZĂ DISTINCT FORME ALE ABUZULUI DE FUNCȚIE	404
Capitolul I. Forme ale abuzului de putere, abuzului de autoritate și ale excesului de putere în dreptul comparat	404
Secțiunea 1. Reglementarea italiană.....	404
Secțiunea 2. Reglementarea suedeză	411
Secțiunea 3. Reglementarea finlandeză	412
Secțiunea 4. Reglementarea greacă	413
Secțiunea 5. Reglementarea cehă.....	414
Secțiunea 6. Reglementarea norvegiană.....	415

Secțiunea 7. Reglementarea slovenă.....	416
Secțiunea 8. Abuzul de autoritate în Elveția.....	417
Secțiunea 9. Abuzul de putere oficială în Texas	417
Capitolul II. Forme ale abuzului în serviciu în dreptul comparat.....	419
Secțiunea 1. Reglementarea lituaniană.....	419
Secțiunea 2. Reglementarea croată.....	419
Secțiunea 3. Reglementarea slovacă	420
Secțiunea 4. Abuzul puterilor oficiale în Federația Rusă	421
TITLUL IV. CONCLUZII COMPARATIVE	423
CÂTEVA CUVINTE LA FINAL	425
Despre reglementarea actuală.....	425
De lege ferenda	430
BIBLIOGRAFIE.....	438

Prefață asupra monografiei

INFRAȚIUNEA DE ABUZ ÎN SERVICIU

Subsemnatul Sergiu Bogdan, profesor la Facultatea de Drept a Universității Babeș-Bolyai voi face o scurtă prefață laudativă a acestei monografii ce reprezintă rezultatul unui demers de cercetare doctorală realizată sub coordonarea subsemnatului.

Infraționea de abuz în serviciu a captat interesul practicii judiciare și în mod firesc a intrat sub incidența unei analize doctrinare bogate odată cu intrarea României în Uniunea Europeană. În lipsa unor cercetări doctrinare a aprofundate anterior acestui moment, obligată fiind să le aplice în anumite spețe, a revenit jurisprudenței rolul de a analiza această infrațione direct prin soluțiile de condamnare sau de achitare pronunțate. Interesul public legat de acuzarea unor politicieni de comiterea acestei infrațione a făcut ca analiza conținutului acestei infrațione să nu fie doar o dezbatere polemică științifică firească, ci să devină o temă centrală a dezbaterilor mai largi din societate. Uneori dezbaterea a devenit una mai mult emoțională decât științifică. Așezarea într-o tabăra sau alta era ușor de argumentat tocmai datorită specificului acestei infrațione.

Principial se justifică incriminarea unei atare fapte, dar aplicarea ei în toate cazurile când un funcționar public sau privat încălcă o atribuție de serviciu poate transforma abuzul în serviciu într-un text de incriminare *jolly joker*. După decizia Curții Constituționale a României din anul 2016, care a încercat restrângerea aplicării textului de incriminare, practica judiciară a simțit din plin dificultatea de a aplica un text prin raportare la un criteriu pur formal și nu la unul care să releve substanța incriminării abuzului în serviciu. Textul de incriminare pune probleme de delimitare față de formele de răspundere disciplinară, administrativă sau contravențională. Aproape fiecare speță, prin raportare la domeniul specific atribuției de serviciu a funcționarului public sau privat încălcate, contribuie la dificultatea unei interpretări care să fie previzibilă pentru orice cetățean.

Monografia este de actualitate tocmai pentru ca încearcă să clarifice ceea ce face textul dificil de aplicat în practică. Dacă infraționea este comisivă sau omisivă, dacă infraționea este de pericol sau de rezultat și în ce constă acel rezultat. Sunt analizate în monografie relația cu alte texte de incriminare care sancționează și conduita din momentul anterior încălcării atribuției de serviciu sau împrejurarea că actul de executare este concomitent încălcării sau este ulterior încălcării atribuției de serviciu.

Monografia este un important sprijin pentru orice cercetător din România care ar dori să se aplece cu atenție asupra unui asemenea fenomen. În mod cert lucrarea are un caracter original pentru sistemul penal românesc, deoarece explică evoluția istorică și mai ales conceptuală a textului de incriminare și prin aceasta ușurează aplicarea acestuia în spețe concrete. Autorul analizează legătura și delimitarea infraționei de abuz în serviciu cu/de răspunderea administrativă, disciplinară și contravențională. Oferă o interpretare și conceptualizare a caracterului subsidiar al infraționei de abuz în serviciu.

Autorul analizează de o manieră exhaustivă atât forma clasică de abuz în serviciu comisă de un funcționar public, cât și forma asimilată observând diferențele în ceea ce privește aplicarea textelor de incriminare. Apoi analizează forma atenuată comisă de un funcționar privat, punând accentul pe analiza rațiunii incriminării acestei fapte. Tot exhaustiv este analizată și forma agravată a acestei infrațiunii, respectiv cea incriminată prin Legea nr. 78/2000. Sunt prezentate toate spețele relevante din perspectiva aplicării acestui text de incriminare.

Analiza infrațiunii nu se limitează doar la a prezenta aspectele identificate în mod aproape standard în lucrările de specialitate. Pornind de la evoluția istorică raportată a infrațiunii, de la realitățile politice și sociale ale textului la momentul când au fost incriminate, autorul ne subliniază astfel ceea ce se mai poate păstra până astăzi. Încearcă să facă o delimitare clară între abuzul în serviciu reglementat de art. 297 C. pen. ca o infrațiune ce vizează exclusiv încălcarea regulilor de serviciu, de situația în care această încălcare reprezintă de fapt o formă de abuz de putere, abuz de autoritate sau o faptă de corupție disimulată.

Autorul analizează răspunderea magistraților pentru comiterea infrațiunii de abuz în serviciu plecând de la ceea ce practica judiciară a oferit spre analiză. Experiența profesională a autorului ar fi fost un argument suplimentar în analiza acestei teme sensibile și foarte provocatoare pentru publicul care afirmă, fără dovezi științifice, că magistrații nu răspund pentru greșelile lor intenționate sau din culpă. Modelul spaniol cu privire la răspunderea magistraților pentru soluțiile pronunțate în mod discreționar este un bun argument pentru ceea ce publicul ar putea să perceapă și anume că nici *de lege lata* nu există imunitate penală în cazul magistraților, dar și că *de lege ferenda* modelul spaniol ar putea fi urmat. Textul spaniol sancționează explicit abuzul de putere sau de autoritate al magistraților și astfel orice cetățean îl poate percepe ca atare. Folosirea textului de la abuz în serviciu actual face dificilă delimitarea infrațiunii de răspunderea disciplinară a magistraților, care oricum nu este accesibilă publicului decât într-un mod limitat și trunchiat, iar abordarea spaniolă este cu atât mai interesantă cu cât în mod evident judecătorul corupt va răspunde prin aplicarea textelor clasice în materie de corupție, respectiv cel de luare de mită etc.

Autorul analizează subsidiaritatea într-o altă cheie decât ca o aplicare particulară a principiului specialității.

Tot ca element de analiză complexă a lucrării poate fi indicată și relația dintre răspunderea penală a funcționarilor și răspunderea disciplinară.

Câtă vreme dreptul penal reglementează conduite cu caracter general cu privire la indivizi în calitatea lor de membri ai societății, disciplinarul se referă la activitatea unui individ numai în măsura în care prin faptul încadrării sale într-un corp social distinct este supus unei discipline aparte celei prescrise de normele penale. Norma disciplinară nu trebuie să aibă același grad de precizie ca norma penală, ceea ce conferă organelor disciplinare o marjă mai largă de apreciere.

Credem că lucrarea este una dintre cele mai complexe analize din doctrina românească a infrațiunii de abuz în serviciu. Analiza pornește de la evoluția istorică a infrațiunii permițând autorului să sublinieze cu tușe groase corelația dintre evoluția sa istorică și structura socială și politică a României. Apoi analizează temeinic, detaliat și argumentat toată problematica din practica judiciară și doctrină cu privire la abuzul în

serviciu. Doctrina străină și soluțiile de drept comparat nu sunt preluate mimetic, ci ele sunt recomandate legiuitorului român și practicienilor români doar dacă doctorandul apreciază argumentat că acestea pot fi transplantate fără daune majore în sistemului judiciar penal român actual.

Din perspectiva laturii obiective autorul propune o soluție originală de interpretare. Încercând să se decidă dacă infracțiunea este omisivă sau comisivă, respectiv comisivă prin omisiune, el a propus ca aceasta să fie în același timp considerată o infracțiune omisivă proprie și una comisivă cu toate consecințele raportat la rezultat sau la poziția de garant etc.

Din punctul meu de vedere, infracțiunea trebuie analizată diferit prin prisma celor două variante distincte ale elementului material. Astfel, vom discuta despre infracțiune omisivă proprie în cazul primei variante și de infracțiune comisivă în cazul celei de-a doua variante.

Cu titlu general, problema calificării ca infracțiune omisivă proprie sau improprie ar fi relevantă din perspectiva faptului că reținerea poziției de garant este necesară doar în cazul infracțiunilor comisive prin omisiune.

Problema nu este însă relevantă în cazul abuzului în serviciu, câtă vreme o poziție de garant ar reieși din existența unei obligații de a acționa generată de reglementarea atribuției de serviciu prin lege.

Autorul critică în mod justificat legiuitorul care, după o „așteptare de 7 ani” de la publicarea deciziei CCR nr. 405/2016, nu s-a referit la faptul că „atribuția de serviciu” trebuia să fie prevăzută de lege, ci la „act”. Pentru rigoare științifică ar fi trebuit ca legiuitorul să nu indice că actul este necesar să fie prevăzut de lege, ci să se refere la atribuțiile de serviciu ale funcționarului.

Din punctul meu de vedere, modul în care a fost redactat textul ascunde o nouă eroare de formă a legiuitorului. În realitate, nu este necesar ca actul să fie reglementat de lege, ci atribuțiile de serviciu ale funcționarului. Nici nu ar putea fi posibil ca actul (în sensul de operațiune efectivă care trebuie realizată de făptuitor) să aibă o reglementare legală. Legea poate prevedea doar atribuția de serviciu ce constituie temeiul îndeplinirii actului care poate lua forme imposibil de delimitat.

Autorul indică faptul nu este obligatoriu ca încălcarea să aibă loc în timpul serviciului.

Conduita funcționarului public trebuie realizată „în exercitarea atribuțiilor de serviciu”, aspect care nu este echivalent cu în timpul serviciului. Astfel, nu este obligatoriu ca acțiunea/inacțiunea să se deruleze în timpul programului de lucru.

În plus, în diferite texte de incriminare se observă o diferență de abordare a legiuitorului care justifică o interpretare mai extinsă a noțiunii în cazul infracțiunii de abuz în serviciu. De exemplu, în anumite situații legiuitorul folosește noțiunea mai restrânsă „în timpul serviciului” (art. 300 C. pen. – uzurparea funcției), care implică inclusiv o nuanță cantitativă față de sintagma „în exercitarea atribuțiilor de serviciu”.

Referitor la acest aspect, se susține în doctrină că „în exercitarea atribuțiilor de serviciu” ar însemna cu ocazia, în cadrul sau în timpul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu.

Totuși, simpla legătură indirectă cu atribuțiile de serviciu a conduitei funcționarului nu este suficientă, deoarece este necesar ca funcționarul să se afle în exercitarea efectivă a atribuțiilor sale.

Totodată, este necesar ca subiectul activ să aibă competența, abilitarea de a realiza actul

Autorul formulează explicit faptul că oportunitatea unui act administrativ nu poate fi considerată o încălcare a atribuțiilor de serviciu.

Oportunitatea actului administrativ (normativ sau individual) care nu se manifestă într-un exces de putere, fiind în limitele puterii discreționare a administrației, nu poate intra sub incidența infracțiunii de abuz în serviciu.

Monografia realizează și o abordare procedurală a infracțiunii de abuz în serviciu, deoarece analizează și temeiul de clasare/achitare incident în cazul inexistenței conduitei reproșate.

Dacă actele îndeplinite de funcționarii publici cu încălcarea legii nu există în materialitatea lor (dar există anumite acte efectuate cu respectarea legii), temeiul achitării va fi cel reglementat de art. 16 alin. (1) lit. a) C. proc. pen.

Un capitol original de analiză al monografiei este abuzul în serviciu la confluența a trei principii: aflarea adevărului, legalitatea procesului penal și independența magistratilor.

Responsabilitatea organului judiciar în realizarea actului de justiție – reversul independenței și al libertății de apreciere.

Un alt element de apreciere este reprezentat de modul în care cu perseverență și în mod sistematic a reușit să treacă peste un nivel pur formal de analiză.

Limbajul plăcut clar și accesibil conferă monografiei un caracter aparte cu accente de operă literară.

Cluj-Napoca 3 iunie 2026
Prof. univ. dr. Sergiu BOGDAN



Partea I

TEORIA ȘI EVOLUȚIA LEGISLATIVĂ A INFRAȚIUNII DE ABUZ ÎN SERVICIU

Titlul I

Rațiunea incriminării și conceptul de abuz în serviciu

Capitolul I

Rațiunea incriminării și fundamentarea teoretică a infracțiunii

Secțiunea 1. Rațiunea incriminării

§ 3. Prezentul capitol are ca **obiectiv** stabilirea rațiunii incriminării, aspect care presupune identificarea valorii protejate prin mijloace penale, integrarea la nivel conceptual a abuzului în serviciu și evidențierea fundamentelor teoretice ale infracțiunii, pornind de la dreptul pozitiv și instrumentele juridice oferite de organismele internaționale.

Finalitatea este să se răspundă, în acest punct de debut, la întrebarea de ce este nevoie de această infracțiune, aspect intim legat de valoarea protejată, în timp ce unul dintre obiectivele finale ale lucrării este să se răspundă la întrebarea dacă statul a utilizat mijloace adecvate pentru atingerea obiectivului, respectiv dacă jurisprudența instanțelor ar putea fi previzibilă astfel încât să permită destinatarului să înțeleagă limitele aplicării normei de incriminare.

Valoarea protejată (sau interesul protejat), cunoscută drept obiectul juridic special, este esențială în înțelegerea infracțiunii.

Astfel, în doctrina germană se afirmă că lezarea drepturilor legale reprezintă nucleul încălcării normei vizate de infracțiune, deoarece constituie materia reglementată de legea penală, a cărei natură trebuie să aibă o influență decisivă asupra interpretării infracțiunii⁷. Altfel spus, interpretarea și aplicarea unei norme de incriminare trebuie să pornească de la valoarea protejată.

În principiu, simpla contradicție cu legea a conduitei unui funcționar public aflat în exercitarea atribuțiilor de serviciu nu ar trebui să atragă răspunderea penală, altfel domeniul contenciosului administrativ ar trebui absorbit în mare măsură de infracțiunea de abuz în serviciu.

Pornind de la acest punct focal, rațiunea incriminării trebuie să lămurească de ce nu este suficient contenciosul administrativ, respectiv de ce se face distincție între simplele ilegalități administrative și fapta tipică.

⁷ K.H. Gössel, D. Dölling, *Straftaten, Besonderer Teil 1, Straftaten gegen Persönlichkeits- und Gemeinschaftswerte*, ed. a 2-a, Ed. C.F. Müller, Heidelberg, 2004, p. 7.

Infrațiunea trebuie interpretată în așa fel încât să includă doar conduitele inadecvate din punct de vedere social⁸, de o anumită însemnătate.

Se ridică problema că norma de incriminare a abuzului în serviciu acoperă comportamente care nu se impun a fi pedepsite penal și nu include conduite care merită atenția dreptului penal. Legiuitorul român nu a ales să incrimineze doar acele conduite clamorose și arbitrare ale funcționarului public și a pus accentul pe rezultatul încălcării legii.

Ca atare, rațiunea incriminării trebuie văzută în raport cu intenția reală a legiuitorului român și propriul său concept de abuz în serviciu.

§ 4. La nivel comparativ, în dreptul penal spaniol s-a optat pentru o incriminare ce are drept rațiune protejarea terților față de conduitele profund injuste și absolut arbitrare ale funcționarilor publici⁹ (identificabile printr-un test negativ, în sensul că aspectul care se manifestă în contradicție cu legea nu este sustenabil prin nicio modalitate rezonabilă/acceptabilă de interpretare a legii, în afară de voința autorului¹⁰), pedepsind folosirea abuzivă a funcției publice, abuzul de putere și destrămarea încrederii cetățenilor în funcționarea instituțiilor statului¹¹.

Pe de altă parte, în dreptul penal român „*textul urmărește să asigure îndeplinirea conformă a atribuțiilor de serviciu de către funcționar*”¹², altfel spus garantează „*buna desfășurare a relațiilor de serviciu*”¹³, penalizând aproape orice încălcare intenționată a legilor care reglementează îndatoririle funcționarilor, dacă s-a cauzat o anumită urmare prevăzută de lege.

Această urmare este lipsită de orice particularitate, astfel că poate însemna, într-o exprimare lipsită de delicatețe, „*aproape orice*”. Cred că este flagrant puritanismul de care dă dovadă legiuitorul, în timp ce, pe de altă parte, invită organul judiciar să dea dovadă de cumpătare în aplicarea textului. Este o paradigmă evident contradictorie.

În literatura de specialitate¹⁴, s-au adus critici constante inclusiv vechilor texte ale abuzului în serviciu din Codul penal de la 1968¹⁵, în forma din perioada postcomunistă, când se arăta că este incriminată *de facto* orice încălcare (intenționată) a atribuțiilor de serviciu de către funcționari, câtă vreme este greu de imaginat o ipoteză în care se încalcă atribuțiile de serviciu fără să se cauzeze o vătămare a intereselor legitime.

Ca atare, în acest cadru, pare că rațiunile legiuitorului român nu au fost neapărat să împiedice depozitarii puterii publice să acționeze samavolnic, pur arbitrar, ci să protejeze anumite valori (patrimoniul, drepturile și interesele legitime, inclusiv nepatrimoniale, ale

⁸ Doctrina adevării sociale în dreptul penal – P. Cramer, *Der Gesetzlichkeitsgrundsatz im Lichte der Rechtsidee*, în volumul *Festschrift für Claus Roxin zum 70. Geburtstag am 15. Mai 2001*, Ed. Walter de Gruyter, Berlin, 2001, p. 945.

⁹ J. Barja de Quiroga, C. Granados Pérez ș.a., *Código Penal, Comentarios, concordancias, jurisprudencia e índice analítico*, 19^a ed., Ed. Colex, Madrid, 2022, p. 2010.

¹⁰ *Idem*, p. 2011.

¹¹ A.G. Tschuschke, *Prevaricación y Derecho administrativo* 1^a ed., Ed. Colex, Madrid, 2021, p. 97.

¹² S. Bogdan, D.A. Șerban, *op. cit.*, p. 427.

¹³ C. Rotaru, A.R. Trandafir, V. Cioclei, *Drept penal. Partea specială II. Curs tematic*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 288.

¹⁴ S. Bogdan, *Drept penal. Partea specială*, vol. I, ed. a 2-a, Colecția Universitaria, Ed. Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2007, p. 275.

¹⁵ Publ. în B. Of. nr. 79 bis din 21 iunie 1968, republ. în M. Of. nr. 65 din 1 aprilie 1997.

persoanelor fizice sau juridice, publice sau private) de acțiunile deliberate sau indifferente, neconforme legii, în exercitarea atribuțiilor, emenate de la funcționarii publici.

Se poate afirma această opinie, întrucât norma de incriminare nu caracterizează în niciun fel neîndeplinirea actului prevăzut de lege ori îndeplinirea sa cu încălcarea legii, cum nu specifică nimic nici despre intensitatea încălcării legii prin actul îndeplinit sau neîndeplinit ori domeniul încălcării, însă insistă asupra unui rezultat definit generic¹⁶. Mai mult, lipsește orice indiciu referitor la motivele sau scopurile funcționarului public în neconformitatea exercitării atribuțiilor sale.

În dreptul italian rațiunea incriminării, într-o formulare relativ apropiată, mai bine conturată ca specific, are în vedere performanța, imparțialitatea și transparența administrației, respectiv a funcționarilor publici, în principal¹⁷.

Într-o altă lumină, penalizarea abuzului în serviciu poate fi văzută și ca „un răspuns penal la abuzurile de putere ce constituie negarea însăși a statului de drept, întrucât nimic nu dăunează mai mult încrederii cetățenilor în instituțiile lor decât să-și vadă reprezentanții publici devenind uzurpatori ai legalității căreia ar trebui să-i fie primii custozii”¹⁸.

Se observă că în această abordare, ceea ce se întrezărește ca valoarea socială apărută este încrederea persoanelor în depozitarii de la diferite niveluri ale puterii publice. Este atașată o legătură indisolubilă între respectarea legalității de către funcționarii publici și încrederea persoanelor în lege și instituțiile create să o respecte și să o aplice.

Infracțiunea de *conduită necorespunzătoare în funcția publică* (sau abatere în funcția publică) din *common law* concentrează protecția pe abuzul de putere publică. Este criticată perspectiva impunerii unui prag al gravității unei eventuale vătămări, considerentul fiind legat de faptul că sistemul de justiție penală nu cunoaște principiul *de minimis*¹⁹. Ceea ce ar trebui să conteze este doar dacă a existat un abuz intenționat de putere sau de datorie, în contrast cu o simplă eroare²⁰.

În dreptul penal român, această rațiune este diluată nu atât de modalitatea de reglementare, cât mai ales de opțiunea legiuitorului de a aplica dispozițiile art. 308 C. pen. (pentru a simplifica propun utilizarea terminologiei relativ improprie de *funcționar privat*) și în cazul infracțiunii de abuz în serviciu, extinzându-se astfel domeniul de aplicare al infracțiunii și la conduite fără legătură cu prerogativele de putere publică. Acest aspect face deja obiectul unor avertismente în dreptul național în diferite forme²¹.

§ 5. Pentru o înțelegere amplă a rațiunii incriminării este, desigur, necesară o perspectivă istorică și de drept comparat în materia abuzului în serviciu. Pentru

¹⁶ În sens similar, C. Nicorici, *Caracterul subsidiar al infracțiunii de abuz în serviciu*, în *Analele Universității de Vest din Timișoara, Seria Drept, Revista Studenților Supliment* 2016, p. 62.

¹⁷ A. Crespi, G. Zuccala, G. Forti, *Comentario Breve al Codice penale. Complemento Giurisprudenziale*, ed. a 13-a, Ed. CEDAM, Padova, 2012, p. 1323.

¹⁸ J. Barja de Quiroga, C. Granados Pérez ș.a., *op. cit.*, p. 2013.

¹⁹ J. Horder, *Criminal misconduct in office. Law and politics*, Oxford University Press, New York, 2018, p. 17, 19.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Spre exemplu, S. Bogdan, D.A. Șerban, *op. cit.*, p. 267, unde autorii atrag atenția asupra nerespectării principiului minime intervenții; V. Pașca, *Cum a devenit abuzul în serviciu cea mai frecventă infracțiune de corupție*, în *Universul Juridic* nr. 5/2017, www.universuljuridic.ro, p. 3, în care autorul atrage atenția că în legislația penală străină nu este extinsă incriminarea abuzului în serviciu în sectorul privat: „*Relațiile dintre angajat și angajator nu se rezolvă de Codul penal*”.