

## I. EDITORIAL

### PUNCT DE VEDERE ASUPRA REGLEMENTĂRII UNUI PRAG VALORIC AL PAGUBEI ÎN CUPRINSUL NORMELOR PENALE REFERITOARE LA INFRAACȚIUNEA DE ABUZ ÎN SERVICIU



*Prof. univ. dr. Augustin LAZĂR*



*Prof. univ. dr. Ovidiu PREDESCU*

#### **Abstract**

*This article expresses a point of view regarding the regulation of a value threshold of damage in the criminal code of offenses of abuse of service. The decisions of the Constitutional Court are analyzed, but the doctrine, the statistics and the practice of criminal prosecution in the last period are taken into account. Last but not least, there is an analysis of national and international legislation regarding the crime of abuse in the service.*

**Keywords:** *abuse of service, value threshold, criminal law*

În considerentele prevăzute în paragr. 55 din Decizia nr. 392 din 6 iunie 2017<sup>1</sup> referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 248 din Codul penal din 1969, ale art. 297 alin. (1) C. pen. și ale art. 13<sup>2</sup> din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, Curtea Constituțională, referindu-se la dispozițiile penale cu privire la fapta de „abuz în serviciu”, constată că „lipsa unor circumstanțieri cu privire la determinarea unui anumit quantum al pagubei ori a unei anumite gravități a vătămării drepturilor sau

---

<sup>1</sup> Publicată în M. Of. nr. 504 din 30 iunie 2017.

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.” În paragraful următor (56), instanța de contencios constituțional, raportându-se la omisiunea legislativă sus-menționată, după ce arată 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”, relevă: „Curtea subliniază că legiuitorul are obligația de a reglementa pragul valoric al pagubei și intensitatea vătămării dreptului sau 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”.

De asemenea, Curtea Constituțională, în paragr. 52, făcând trimitere la jurisprudența sa anterioară (de exemplu, Decizia Plenului nr. 1 din 17 ianuarie 1995 ori Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010), a relevat că „autoritatea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. Soluția este aceeași și pentru efectul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale”.

Cu referire la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 297 alin. (1) C. pen. ce vizează lipsa unui prag al pagubei și a circumstanțierii vătămării produse prin comiterea faptei de abuz în serviciu, Curtea Constituțională a decis respingerea acesteia ca inadmisibilă.

Înainte de a exprima un punct de vedere în legătură cu subiectul din titlul acestui articol, înțelegem să facem câteva precizări de ordin legislativ. Astfel, cu privire la *considerentele* din conținutul unei hotărâri, Codul de procedură civilă<sup>2</sup> prevede în art. 425 alin. (1) lit. b) următoarele: „*considerentele, în care se vor arăta obiectul cererii și susținerile pe scurt ale părților, expunerea situației de fapt reținută de instanță pe baza probelor administrate, motivele de fapt și de drept pe care se întemeiază soluția, arătându-se atât motivele pentru care s-au admis, cât și cele pentru care s-au înlăturat cererile părților*”. În plus, în același cod, la art. 430 cu denumirea marginală „Autoritatea de lucru judecat”, la lit. b) se prevede: „*Autoritatea de lucru judecat privește atât dispozitivul, precum și considerentele pe care acesta se sprijină (s.n. – A.L., O.P.), inclusiv cele prin care s-a rezolvat o chestiune litigioasă*”.

<sup>2</sup> Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, în art. 14 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată<sup>3</sup>, se prevede că „*Procedura jurisdicțională prevăzută de prezenta lege se completează cu regulile procedurii civile...*”. În același act normativ, la art. 2 alin. (3), se prevăd următoarele: „*Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului (s.n. –A.L., O.P.)*”.

Cu privire la critica de neconstituționalitate care vizează lipsa unui prag valoric al pagubei în funcție de care să se stabilească incidența normei penale în cazul faptei de abuz în serviciu, adică valoarea prejudiciului de la care fapta sus-menționată poate fi incriminată ca infracțiune, Curtea Constituțională, în paragr. 27 al Deciziei nr. 392/2017, a observat că aceasta urmărește aceleași soluții legislative, însă criticile sunt formulate dintr-o perspectivă diferită de cea din cauza precedentă (cea care a făcut obiectul Deciziei nr. 405/2016)<sup>4</sup>. Într-adevăr, în paragr. 75 din Decizia nr. 405/2016, Curtea Constituțională constata că „legiuitorul nu a reglementat un prag valoric al pagubei și nicio anumită intensitate a vătămării”, concluzionând 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”. Așadar, din conținutul acestui paragraf nu rezultă că instanța de contencios constituțional ar fi instituit o obligație în sarcina legiuitorului în sensul reglementării unui prag valoric. De altfel, nici nu ar fi putut să procedeze așa pentru că ar fi încălcat dispozițiile art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, republicată, Curtea Constituțională nefiind un legiuitor pozitiv.

Deopotrivă, în ceea ce privește considerentele din Decizia nr. 392/2017 cu privire la obligația legiuitorului de a reglementa pragul valoric al pagubei la abuzul în serviciu, invocate mai înainte, considerăm că acestea nu au un caracter obligatoriu întrucât dispozitivul actului jurisdicțional în discuție nu se întemeiază, nu se sprijină pe acestea. În opinia noastră, acestea pot fi considerate doar puncte de vedere de factură doctrinară. Dacă am aprecia în sens invers atunci ar trebui să susținem, contrar prevederilor legale relevate mai sus, că instanța de contencios constituțional ar avea abilitarea legală de a da indicații legiuitorului primar (Parlamentul României) sau delegat (Guvernul României) în legătură cu exercitarea competențelor acestuia. Așa fiind, Curtea Constituțională, putând doar să constate constituționalitatea sau neconstituționalitatea unui text legal, a respins, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 297 alin. (1) C. pen.

Referitor la critica privind lipsa de previzibilitate și claritate a dispozițiilor art. 297 alin. (1) C. pen. rezultată din neînstituirea unei delimitări între diferitele forme ale răspunderii juridice pentru aceeași faptă, respectiv neprevăderea unei

<sup>3</sup> Republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>4</sup> A se vedea Curtea Constituțională, Dec. nr. 405/2016, publicată în M. Of. nr. 517 din 8 iulie 2017.

gravități minime a faptei ilicite a funcționarului public sau angajatului în exercitarea atribuțiilor de serviciu pentru incriminarea ei prin norme penale<sup>5</sup>, apreciem că, potrivit legii, nu este interzis cumulul mai multor forme de răspundere juridică, cum ar fi, răspunderea penală și cea disciplinară, în asemenea situații nefiind incidente dispozițiile art. 4 ale Protocolului nr. 7 la Convenția (europeană) pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale referitoare la principiul *ne bis in idem*.

Mai trebuie precizat că în niciunul dintre statele membre ale Uniunii Europene, legislația nu prevede un astfel de prag valoric în ceea ce privește infracțiunea de abuz în serviciu<sup>6</sup>. De pildă, în Italia „valoarea pagubei este un criteriu doar pentru stabilirea pedepsei, nu un indicator de unde să înceapă răspunderea penală”. În Croația sunt prevăzute praguri de gravitate numai pentru ca judecătorul să poată diferenția pedeapsa, nu pentru exonerarea unor persoane de răspunderea penală. În fine, în Slovenia, „funcționarul care produce cu intenție un prejudiciu sub 5000 de euro primește închisoare până la un an. Peste acest prag primește până la 3 ani”<sup>7</sup>.

*De lege lata*, abuzul în serviciu este incriminat în art. 297 C. pen., ceea ce interesează pentru subiectul abordat în acest articol fiind varianta tip prevăzută în alin. (1), și anume: „*Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act sau îl îndeplinește în mod defectuos<sup>8</sup> și prin aceasta cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau juridice se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică.*”

Pe lângă aceasta, art. 309 C. pen. incriminează o variantă agravată a abuzului în serviciu, și anume când prin infracțiunea respectivă s-au produs consecințe deosebit de grave. Limitele speciale ale pedepsei prevăzute de lege pentru abuzul în serviciu se majorează cu jumătate atunci când fapta a produs consecințe deosebit de grave. În conformitate cu dispozițiile art. 183 C. pen. prin sintagma *consecințe deosebit de grave* se înțelege „o pagubă materială mai mare de 2.000.000 lei”. Iată că și legiuitorul român a prevăzut un prag de gravitate pentru a diferenția pedeapsa aplicată, și nu pentru ca acesta să reprezinte un criteriu de unde să înceapă răspunderea penală ori pentru a exonera pe unele persoane de aceasta.

În același timp, nici doctrina penală, în cea mai mare parte a ei, nu aduce în discuție necesitatea reglementării unui prag valoric de la care fapta de abuz în serviciu să devină infracțiune. Astfel, se arată că urmarea imediată a infracțiunii

<sup>5</sup> A se vedea Curtea Constituțională, Dec. nr. 392/2017, paragr. 16.

<sup>6</sup> În acest sens, a se vedea: Curtea Constituțională, Dec. nr. 405/2017, paragr. 10, ultima frază; A. Costache, *Unici în Europa. Nicăieri în U.E. nu e prag la abuzul în serviciu*, articol disponibil la adresa <https://www.romanaicurata.ro>, accesată la 1 iulie 2017.

<sup>7</sup> A. Costache, *op. cit.*

<sup>8</sup> Prin Dec. nr. 405/2016, Curtea Constituțională a decis că prin sintagma „îndeplinește în mod defectuos” se înțelege „îndeplinește prin încălcarea legii”.

prevăzute în art. 297 alin. (1) C. pen. – infracțiune de rezultat – este condiționată de producerea sau cauzarea unei pagube aduse în patrimoniul unei persoane (fizice sau juridice); iar prin „cauzarea unei pagube” se înțelege producerea unei pierderi materiale suferite de o persoană fizică sau juridică, „subiect pasiv al abuzului în serviciu, generată de actul abuziv al funcționarului public sau al altei persoane care exercită un serviciu de interes public”.<sup>9</sup> Evident un rol important în soluționarea procesului penal, inclusiv a laturii civile, îl are stabilirea în concret și corect a urmării imediate produse prin comiterea abuzului în serviciu.

Recent, exprimându-se asupra necesității existenței unui prag valoric la infracțiunea de abuz în serviciu, prof. univ. dr. Gheorghiu Mateuț a susținut că nu trebuie să existe un asemenea prag „pentru că nu se poate vorbi de un prejudiciu atâta timp cât nu există o judecată definitivă asupra fondului cauzei... el este rezultatul unei judecări de fond... o incriminare nu poate fi condiționată de existența unui prejudiciu... El (prejudiciul, paranteza noastră – A.L., O.P.) este element constitutiv nu numai al laturii civile a procesului penal, ci face parte și din infracțiune, face parte din latura penală a cauzei. De aceea nu se poate stabili prin lege<sup>10</sup>”.

În fine, din examinarea statisticii și practicii de urmărire penală<sup>11</sup> rezultă că, în perioada 2012-2016, Ministerul Public a soluționat 1698 dosare având ca obiect infracțiuni de abuz în serviciu, dintre care în 379 cauze a dispus trimiterea în judecată a 1004 inculpați persoane fizice și a 14 persoane juridice. În alte 1319 dosare având ca obiect aceste infracțiuni (cu prejudicii de până la circa 1000 de lei), s-a dispus aplicarea art. 18<sup>1</sup> din Codul penal 1969, respectiv, din 1 februarie 2014, renunțarea la urmărirea penală pentru 1598 de făptuitori. Similar, procurorii au dispus soluții de netrimitere în judecată pentru 195 de persoane juridice. Din aceste date rezultă că procurorii au instrumentat cu responsabilitate și profesionalism cauzele având ca obiect infracțiunea de abuz în serviciu, cu respectarea strică a prevederilor legale în materie.

În concluzie, având în vedere cele de mai sus, considerăm că reglementarea unui prag valoric al pagubei în cuprinsul normelor penale referitoare la infracțiunea de abuz în serviciu nu este necesară și nici oportună.

---

<sup>9</sup> I. Pascu, *Abuzul în serviciu (Comentariu)*, în „Noul Cod penal comentat. Partea specială”, ed. a II-a, revăzută și adăugită, de I. Pascu (coordonator) ș.a., Editura Universul Juridic, București, 2014, p. 544.

<sup>10</sup> A se vedea [www.clujjust.ro](http://www.clujjust.ro), adresă accesată la data de 3 iulie 2017. Pentru un punct de vedere contrar a se vedea V. Pașca, *Câteva considerații pe marginea proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (articol disponibil la adresa [www.universuljuridic.ro](http://www.universuljuridic.ro))*.

<sup>11</sup> A se vedea Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de resurse umane și documentare, Serviciul de documentare și statistică judiciară, *Date statistice privind infracțiunea de abuz în serviciu (prev. de art. 246-248<sup>1</sup> C. pen. 1969 și de art. 297 C. pen.)* pe total Minister Public în perioada 2012-2016.

Evident se impune modificarea urgentă a prevederilor art. 297 alin. (1) C. pen. în sensul Deciziei nr. 405/2016 a Curții Constituționale, și anume: *„Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act sau îl îndeplinește prin încălcarea legii (s.n. – A.L., O.P.) 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”*.