

**LIBRIS**

We know  
books

**Institutul de Științe Administrative  
„Paul Negulescu”**

**REVISTA DE DREPT PUBLIC  
PUBLIC LAW REVIEW**

Publicație trimestrială

Nr. 1/2023



## CUPRINS

## EDITORIAL

**Verginia VEDINAȘ**, Despre stabilitatea legislativă, acum și mereu..... 11

## I. DOCTRINĂ

**Verginia VEDINAȘ, Anca Jeanina NIȚĂ**, Perspectivă teoretică și jurisprudențială asupra „învelișului juridic” al stării de incompatibilitate a funcționarului public..... 14

**Claudia GILIA**, Rolul Curții Constituționale a României în asigurarea echilibrului dintre puteri ..... 26

**Mădălina VOICAN**, Domeniul Public – o masă patrimonială de afecțiune specială..... 42

**Nicolae-Alexandru CESLEA**, De la normele dreptului material administrativ la caracterul de ordine publică al normelor privind competența teritorială ..... 54

**Răzvan-Ionuț PRICOP**, Reflecții asupra legitimării procesuale active în cadrul contenciosului administrativ subiectiv ..... 81

**Dumitru Ștefan COMAN**, Reglementări constituționale și legale privind controlul judecătoresc exercitat asupra actelor administrative emise/adoptate în situații excepționale. Aspecte jurisprudențiale ..... 89

## II. JURISPRUDENȚĂ

**Ramona Delia POPESCU, Elena Simina TĂNĂȘESCU**, Cronica anuală de jurisprudență a Curții Constituționale a României pe anul 2022 ..... 98

**Eugenia MARIN**, Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție..... 119

## III. CRONICI EDITORIALE

**Verginia VEDINAȘ**, O carte bună despre o instituție *grea*. „Revocarea actului administrativ”, de Aurora Damcali ..... 130

## IV. EVENIMENT

**Marius VĂCĂRELU**, Societatea Academică de Științe Administrative  
Cea de-a XV-a Conferință anuală: *Codul administrativ: prezent și perspective în spațiul administrativ românesc, București, 21 octombrie 2022* ..... 133

**EDITORIAL**

**Verginia VEDINAȘ**, On legislative stability, now and forever ..... 11

**I. DOCTRINE**

**Verginia VEDINAȘ, Anca Jeanina NIȚĂ**, Theoretical and jurisprudential perspective on the „legal framework” of the state of incompatibility of civil servants..... 14

**Claudia GILIA**, The role of the Constitutional Court of Romania in ensuring the balance of powers..... 26

**Mădălina VOICAN**, The Public Domain theory from the perspective of a patrimonial mass ..... 42

**Nicolae-Alexandru CESLEA**, From the rules of substantive administrative law to the public policy nature of the rules on territorial jurisdiction..... 54

**Răzvan-Ionuț PRICOP**, Reflections on active legal standing in subjective administrative litigation..... 81

**Dumitru Ștefan COMAN**, Constitutional and legal regulations on judicial review of administrative acts issued/adopted in exceptional situations. Case-law issues..... 89

**II. CASE-LAW**

**Ramona Delia POPESCU, Elena Simina TĂNĂSESCU**, Annual review of the jurisprudence of the Constitutional Court of Romania for 2022..... 98

**Eugenia MARIN**, Selective review from the judicial practice of the Administrative and Tax Division of the High Court of Cassation and Justice ..... 119

**III. CHRONICLES EDITORIAL**

**Verginia VEDINAȘ**, A good book about a difficult institution. „Revocation of the administrative act” by Aurora Damcali..... 130

**IV. EVENTS**

**Marius VĂCĂRELU**, Academic Society of Administrative Sciences. 15th Annual Conference: Administrative Code: present and perspectives in the Romanian administrative space, Bucharest, 21 October 2022 ..... 133

## Despre stabilitatea legislativă, acum și mereu

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ<sup>1</sup>**

Membriu corespondent al A.O.Ș.R.

Președinte al Institutului de Științe Administrative

„Paul Negulescu”

Legea, spunea Plutarh cu mii de ani în urmă și o făcea atât de frumos că nu ne putem abține să vă aducem aminte, de câte ori avem prilejul, dragii noștri cititori, este *regina tuturor muritorilor și nemuritorilor*. Ea împodobește un neam așa cum coroana împodobește capetele împărătești. De aceea, ea trebuie să fie cât mai aptă să-i dea demnitate, să reziste în timp, fără să împiedice evoluția aceluia neam. Să aibă, în egală măsură, o *stabilitate*, dar și o *flexibilitate* care să-i permită să producă efecte juridice în niște realități care nu rămân „anchilozate”, fără a se întoarce, de fiecare dată, pe banca legiuitorului, ca să-i mai taie ori să-i adauge vreun semn de punctuație, o fracțiune din ea sau de mai multe ori să-i adauge altele. Sau, și mai grav, să o modifice atât de mult, încât mai-mai să nu o recunoști când iese de la „laboratorul” forului legiuitor. Ca o femeie când iese de la medicul estetician sau de la un salon de înfrumusețare performant. Era și un banc cu o femeie mai matură căreia Moartea îi promisese s-o mai lase să adaste pe pământ și când, după câteva zile, a luat-o, a întreat-o pe aceasta *de ce nu și-a ținut promisiunea?* Iar Moartea i-a răspuns că *nu a recunoscut-o când a ieșit de la centrul de estetică*. Cam așa se întâmplă și cu legile în general și, în particular, cu cele din țara noastră.

Ne amintim de fosta Lege nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, pe care în anul 2003 a „furat-o” o „surată” de-a ei mai aprigă, Legea nr. 161/2003, rămasă în memoria colectivă sub numele de *legea anticorupție* și atât a „frământat-o”, a „împodobit-o” cu „straie” noi, care nici nu erau toate românești, de aceea „nu-i veneau” toate bine, încât, atunci când „a ieșit din nou în lume”, mai-mai să nu o recunoaștem.

Ce vrem să vă spunem, dragii noștri, este că legiferarea este problemă încărcată de responsabilitate. **Legiferarea nu este o modă**. Nu putem să gândim și să acționăm cu și despre ea ca și când *acum este la modă ceva, facem și noi la fel, apoi aruncăm la debara și croim alta și tot așa*. **Istoria unui popor nu are debarale. Sau ar trebui să nu aibă deloc sau prea multe. Istoria unui neam are lăzi de zestre. Și aici trebuie păstrate nestematele de „straie” ale identității sale, pe care le-a purtat de-a lungul timpului și care i-au împodobit, frumos și demn, făptura.**

Să ne gândim la Marea Britanie, un stat care se conduce și acum după legi adoptate cu secole în urmă. Nu, nu vă speriați, realizăm că este vorba despre țări diferite, despre culturi diferite, despre popoare diferite, în cazul de față, un fost imperiu și încă actual, deși nu se mai cheamă astfel. Ceea ce dorim să scoatem în evidență este cerbicia cu care acest popor, cu toată alcătuirea sa care-l relevă a fi o *unitate în diversitate*, ține

<sup>1</sup> E-mail: prof.verginia.vedinas@gmail.com.

la tradițiile lui, la istoria lui, la ceea ce l-a ajutat să reziste în timp, într-o istorie încărcată de provocări.

În mod paradoxal, privirea ni se îndreaptă către alții atunci când este vorba despre a ne motiva unele din decizii, însă nu întotdeauna când este să ne inspire ceva care „face bine” așteptărilor și nevoilor din interiorul granițelor țării. Am preluat mimetic modele, pentru că am considerat că așa „dă bine” sau ne ajută în procesul de *integrare* și apoi *acomodare* în Uniunea Europeană, fără să ne dovedim în stare să ducem până la capăt acel „model”.

**Un stat și un popor, dragii mei, nu sunt o scenă pe care defilează „modele”, care mai de care mai „suple”, mai atrăgătoare, mai apte să treacă granițele și să se adapteze oriunde pe „piața „muncii sau a „businessului”, ca să folosim acest barbarism din ce în ce mai prezent în limbajul cotidian, făcând câte compromisuri le impun alții. Un stat trebuie să se prezinte ca un templu, în care cei ce se află au o orânduire înțeleaptă în care sunt guvernați cum trebuie să fie și au nevoie și se află un norod, care nu este *nerod* sau *nărod*, cum se spune, în zeflemea, ci este *demn* și *vrednic* de deciziile și acțiunile care dau vieții sale sens și rost.**

Credem noi că aici se află explicația faptului că Uniunea Europeană, în care ne aflăm de un deceniu și jumătate, a fost concepută, astfel cum rezultă din tratatele sale constitutive, ca o *unitate în diversitate*, expresie pe care am mai folosit-o mai sus când ne-am referit la popoarele din Commonwealth, care înseamnă, de fapt, o *comunitate a națiunilor*.

Am dat exemplul cu modificările aduse în 2003 fostei legi privind statutul funcționarilor publici pentru că ele acoperă ambele aspecte negative pe care le-am evocat anterior. Avem în vedere atât **modificarea completă, de nerecunoscut, a unei legi, cât și copierea de modele**, iar în această ipoteză ne referim la prefecti și subprefecti, **un model eșuat** pentru România, preluat din Franța, unde are tradiție de secole. La noi a supraviețuit din 2005 până în 2021, într-un fel atipic, care nu avea decât o legătură formală cu „originalul”, iar până la urmă a „sucombat”. Da, și în Franța prefectii și subprefectii sunt apolitici, dar la ei treaba aceasta este „pe bune”, cum spune poporul, nu de „fațadă” sau „poleială”. Da, și în Franța înalții funcționari publici se află sub influența „brațului lung” al politicianului, dar la noi s-au aflat sub „gheara” acestuia. Da, și la francezi prefectii și subprefectii mai sunt mutați dintr-un departament în altul sau dintr-o regiune în alta, dar aceasta este excepția, întemeiată pe cauze obiective. La noi „mutarea” se petrecea cu regularitate, de câte ori se schimba guvernarea. Astfel că revenirea, în 2021, la prefectul politic a fost pentru conștiințele oneste din lumea dreptului, ca și pentru cele din viața publică, o ușurare.

La data când scriem aceste rânduri, se află în dezbatere și aprobare pachetul de „legi ale justiției”. Prin care se preconizează, mai mult sau mai puțin voalat, o nouă reformă în justiție, prin care se dorește să se modifice capital unele componente din sfera puterii judecătorești, afectându-se statutul magistraților. Acest lucru a și determinat Consiliul Superior al Magistraturii, cel care reprezintă, potrivit art. 133 alin. (1) din Constituție, garantul independenței justiției, să reacționeze și să se pronunțe în sensul că, dacă se întâmplă astfel, întreaga justiție va avea de suferit și, odată cu ea, justițiabilii.

Încheiem exemplificarea cu transformările care s-au petrecut la începutul acestui an școlar în învățământ. Unde înțelegem că nu mai sunt *trimestre* sau *semestre*, ci sunt *module*. Unde nu mai sunt *teze*, ci sunt alte forme de verificare, care nu am reținut cum

se numesc. Unde dascălii nu au voie să adreseze nici cea mai mică muștrare elevului, de teamă să nu suporte cine știe ce consecințe, inclusiv de cele din categoria *politically correct*.

Răspunderea, care este cea mai sensibilă instituție juridică, pentru că afectează valori fundamentale precum libertatea, demnitatea, viața, în ultimă instanță, nu poate să intervină după „curente” sau „modele”, mai mult sau mai puțin universale. Și în dreptul public se întâmplă astfel. Titulari de funcții și demnități importante în state sau în organizații deasupra lor ori aspiranți la astfel de funcții sunt „înfierați” pentru că îndrăznesc să afirme sau să susțină instituții și valori cu caracter public care fac parte din patrimoniul ancestral cum ar fi familia și iubirea, în sensul lor tradițional, respectul față de profesori, de părinți, de școală, de om, în general.

Încheiem prin a spune că **stabilitatea normativă înobilează un stat. Ea nu trebuie să reprezinte un scop în sine, ci un mijloc prin care se conservă elementele identitare ale unei națiuni**, dar, îndrăznim să spunem, **ale tuturor națiunilor**. Care, împreună, trebuie să meargă mai departe, cu toate deosebirile care le caracterizează pe fiecare. De care este nevoie cu atât mai mult cu cât la nivel regional și global se petrec fapte și întâmplări care le agresează, punându-le la mare încercare. Dreptul nu scapă nici el de „malaxorul” schimbărilor. Am semnalat deja câteva dintre ele.

În sistemul de normativitate juridică, dreptul administrativ este *dreptul cetății*, cum îl numea regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan. Dar el este în același timp și al *cetățenilor*. Iar cetățenii au nevoie de echilibru, în general, și de un echilibru între stabilitate și adaptabilitate, în particular. De aceea, credem că regulile după care se ocârmuiește activitatea autorităților publice, a administrației sunt foarte importante și am militat întreaga noastră existență pentru calitatea lor, pentru forma, dar și spiritul pe care îl conțin și care trebuie să slujească interesul public.

## Perspectivă teoretică și jurisprudențială asupra „învelișului juridic” al stării de incompatibilitate a funcționarului public

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ**<sup>1</sup>

Facultatea de Drept, Universitatea București

Membriu corespondent al A.O.Ș.R.

Conf. univ. dr. **Anca Jeanina NIȚĂ**<sup>2</sup>

Universitatea „Ovidius” Constanța

### Abstract

*The study aims to analyze the regime of incompatibilities in the exercise of a public function or dignity. He starts from a practical case, where the fundamental legal issue is whether the state of incompatibility also exists in the situation where the holder of a public office has suspended himself from the basic office before taking over and effectively and exclusively exercising the second office, public or contractual.*

*Unfortunately, the High Court validated the practice that the National Integrity Agency validated, in the sense that the suspension from office only suspends the exercise, not the holding of the office. Moreover, the formula has been established, unsupported by any normative act or doctrine, that we should make a difference between suspension by right and that ordered by request. Such approaches affect the regime of incompatibilities and the reason why they were instituted and affect the fundamental right, the right to work, guaranteed by art. 41 of the Constitution.*

**Keywords:** *incompatibilities, conflict of interest, legal regime, fundamental rights, legal suspension, suspension on request, integrity, corruption.*

### I. Succinte considerații generale privind conflictului de interese și incompatibilitățile

Bazat pe lege și integritate, statul de drept – având ca dimensiuni fundamentale „domnia legii” și securitatea raporturilor juridice – trebuie să se aplice la toate nivelurile puterii publice. Etimologic, noțiunea de *integritate* provine din latinescul „*integer, integra*”, care înseamnă întreg și complet. Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române, integritatea reprezintă însușirea de a fi sau de a rămâne intact, integră, onest, cinstit, corect, incoruptibil.

<sup>1</sup> E-mail: prof.verginia.vedinas@gmail.com.

<sup>2</sup> E-mail: ancajeanina.nita@gmail.com.

La polul opus integrității regăsim *corupția*, termen provenit din latinescul *corrumpere*, care înseamnă a rupe, a distruge. Ca fenomen social, corupția este privită ca formă de descompunere morală, iar ca fenomen juridic este identificată ca fiind „marele dușman” al democrației și al statului de drept.

### 1.1. Reglementări internaționale și unionale privind conflictul de interese și incompatibilitățile

**La nivel internațional și unional au fost adoptate numeroase documente având drept scop prevenirea și combaterea corupției, respectiv reglementarea „intereselor exterioare incompatibile”, dintre care amintim:**

– *Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției*, adoptată la New York la 31 octombrie 2003. Document emblematic în materie, Convenția ratificată de România, prin Legea nr. 365/2004<sup>3</sup>, proclamă un întreit scop:

- 1) promovarea și întărirea măsurilor de prevenire și combatere a corupției în vederea creșterii eficienței și efectivității acestora;
- 2) promovarea, facilitarea și susținerea cooperării internaționale și a acordării de asistență în prevenirea și lupta împotriva corupției, inclusiv în vederea recuperării de bunuri;
- 3) promovarea integrității, a asumării răspunderii și a managementului adecvat al afacerilor publice și al proprietății publice.

– *Convenția penală privind corupția*, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999, ratificată de România prin Legea nr. 27/2002<sup>4</sup>, vizează „incriminarea coordonată a infracțiunilor de corupție, o cooperare consolidată în cercetarea unor asemenea infracțiuni și un mecanism eficace de urmărire a aplicării, deschis în mod egal statelor membre și statelor nemembre”.

– *Convenția civilă asupra corupției*, adoptată la Strasbourg la 4 noiembrie 1999, ratificată de România prin Legea nr. 147/2002<sup>5</sup>, consideră corupția ca o amenințare gravă pentru supremația dreptului, a democrației și a drepturilor omului, echității și justiției sociale. Convenția stipulează obligația statelor semnatare de a include în dreptul intern „o protecție adecvată împotriva oricărei sancțiuni nejustificate față de salariații care, de bună-credință și pe bază de suspiciuni legitime, denunță faptele de corupție persoanelor sau autorităților responsabile”. Deși termenul utilizat este cel de *salariați*, conținutul său poate fi extins la toate categoriile de personal.

– **Recomandarea nr. R(2000)10 a Comitetului Miniștrilor asupra codurilor de conduită pentru funcționarii publici**, în preambulul său, surprinde faptul că fenomenul corupției „pune în pericol stabilitatea instituțiilor democratice și a fundamentelor morale ale societății”. Totodată, recomandarea identifică funcționarii publici ca fiind „elementul-cheie al administrației publice”, cu îndatoriri și obligații specifice, iar relativ la conflictul de interese stipulează următoarele: „Conflictul de interese se naște în situația în care un funcționar public are un interes personal de natură să influențeze

<sup>3</sup> Publicată în M. Of. nr. 903 din 5 octombrie 2004.

<sup>4</sup> Publicată în M. Of. nr. 65 din 30 ianuarie 2002.

<sup>5</sup> Publicată în M. Of. nr. 260 din 18 aprilie 2002.

sau să pară a influența asupra exercitării imparțiale și obiective a funcțiilor sale publice”. [art. 13 alin. (1)]

În ceea ce privește incompatibilitățile, textul prevede că „funcționarul public nu are dreptul să se ocupe de nicio activitate sau tranzacție și nici să ocupe vreun post sau funcție, remunerată sau nu, incompatibilă cu buna exercitare a funcțiilor sale publice sau care aduce prejudiciu acestora. Atunci când nu-i este clar dacă o activitate este compatibilă, el sau ea trebuie să ceară părerea superiorului”. [art. 15 alin. (1)]

## 1.2. Legislația națională relevantă privind conflictul de interese și incompatibilitățile

**Constituția României**, revizuită în 2003, consacră o serie de incompatibilități care privesc funcția de Președinte<sup>6</sup>, membrii Parlamentului<sup>7</sup> și ai Guvernului<sup>8</sup>. Incompatibilitățile de rang constituțional pot fi modificate numai prin revizuirea Legii fundamentale.

La nivel infraconstituțional, în consonanță cu documentele internaționale și cele ale Uniunii Europene, au fost adoptate numeroase acte normative care reglementează conflictul de interese și incompatibilitățile, atât prin prisma aspectelor penale<sup>9</sup>, cât și a celor administrative<sup>10</sup>.

Prin raportare la obiectul prezentului studiu, identificăm legislația relevantă, respectiv:

– **Legea nr. 161 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției**, care rămâne actul normativ de referință care reglementează conflictul de interese și regimul de incompatibilităților. Titlul IV al Legii reglementează în capitolele II și III *conflictul de interese și regimul incompatibilităților ce pot interveni în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice*.

<sup>6</sup> Art. 84 alin. (1): „În timpul mandatului, Președintele României nu poate fi membru al unui partid și nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată”.

<sup>7</sup> Art. 71: (1) Nimeni nu poate fi, în același timp, deputat și senator. (2) Calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului. (3) Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică.

<sup>8</sup> Art. 105: (1) Funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator. De asemenea, ea este incompatibilă cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial. (2) Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică.

<sup>9</sup> *Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție; Legea nr. 286/2009 privind Codul penal* – care în art. 301, sub denumirea de folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane, definește conflictul de interese ca fiind fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a îndeplinit un act prin care s-a obținut un folos patrimonial pentru sine, pentru soțul său, pentru o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv.

<sup>10</sup> *Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției; Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici; Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită al personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice; Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate (ANI), publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003 și O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 555/5 iulie 2019.*

În accepțiunea legii, conflictul de interese este definit ca fiind „*situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative*” (art. 70).

De menționat faptul că Legea nr. 161/2003 a fost adoptată în același an în care Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică a elaborat *Ghidul pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică*<sup>11</sup>, prin care se consacră o definiție care este în mod deliberat concepută simplă și practică, pentru a ajuta la identificarea și rezolvarea eficientă a situațiilor conflictuale: „Un conflict de interese implică un conflict între datoria față de public și interesele personale ale unui funcționar public, în care funcționarul public are interese, în calitate de persoană privată, interese care ar putea influența în mod necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale (OECD, 2003, pct. 10).

**În ceea ce privește incompatibilitățile, art. 80 al Legii nr. 161/2003 prevede:** „*Incompatibilitățile privind demnitățile publice și funcțiile publice sunt cele reglementate de Constituție, de legea aplicabilă autorității sau instituției publice în care persoanele ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică își desfășoară activitatea, precum și de dispozițiile prezentului titlu*”.

Surprindem faptul că legiuitorul s-a rezumat a defini exclusiv ceea ce se înțelege prin conflict de interese, fără a surprinde și accepțiunea noțiunii de incompatibilitate. S-a rezumat să determine sursa lor, nu semnificația.

Titlul IV al legii reglementează în Capitolul III atât incompatibilitățile privind demnitarilor publici, cât și incompatibilitățile privind funcționarii publici<sup>12</sup>, în vreme ce Capitolul IV reglementează incompatibilitățile persoanelor care exercită demnități publice și funcții publice de autoritate din cadrul autorităților și instituțiilor aflate exclusiv sub control parlamentar<sup>13</sup>, iar Capitolul V conține reglementări ale incompatibilităților pentru magistrați.

---

<sup>11</sup> Disponibil pe site-ul <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106083.pdf>, accesat la data de 25.03.2023.

<sup>12</sup> Capitolul III din Legea nr. 161/2003: Secțiunea a 2-a – Incompatibilități privind calitatea de parlamentar; Secțiunea 3-a – Incompatibilități privind funcția de membru al Guvernului și alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală (prefect și subprefect); Secțiunea a 4 – a incompatibilitățile privind aleșii locali (primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București, președinte și vicepreședinte al consiliului județean; funcția de consilier local sau consilier județean); Secțiunea a 5-a – Incompatibilități privind funcționarii publici.

<sup>13</sup> Art. 99. (1) Persoanelor care exercită următoarele demnități publice și funcții publice de autoritate din cadrul autorităților și instituțiilor aflate exclusiv sub control parlamentar: a) membrii Curții de Conturi; b) președintele Consiliului Legislativ și președinții de secție; c) Avocatul Poporului și adjuncții săi; d) membrii Consiliului Concurenței; e) membrii Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare; f) guvernatorul, prim-viceguvernatorul, viceguvernatorii, membrii consiliului de administrație și angajații cu funcții de conducere ai Băncii Naționale a României; g) directorul Serviciului Român de Informații, prim-adjunctul și adjuncții săi; h) directorul Serviciului de Informații Externe și adjuncții săi; i) membrii Consiliului Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor; j) membrii Consiliului Național al Audiovizualului; k) membrii consilierilor de administrație și ai comitetelor directoare ale Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune; l) membrii Colegiului Consiliului Național pentru Studiarea Arhivelor Securității; m) directorul general și membrii consiliului director al Agenției Naționale de Presă ROMPRES

li se aplică dispozițiile art. 72 și regimul incompatibilităților prevăzut în prezentul titlu pentru miniștri și, respectiv, secretari de stat, precum și incompatibilitățile prevăzute în legi speciale.

- **Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate**<sup>14</sup> a fost adoptată, după cum rezultă din expunerea de motive<sup>15</sup>, din considerente ce țin de necesitatea și oportunitatea reglementării într-un veritabil cod de integritate a celor trei instrumente administrative de prevenire și de luptă împotriva corupției instituționale, respectiv: *controlul declarării averilor, declararea și verificarea intereselor și a incompatibilităților în exercitarea demnității și a funcției publice*.

Legea prevede expres că dispozițiile privind incompatibilitățile prevăzute la art. 80-110 din cap. III, titlul IV, cartea I, precum și cele prevăzute la art. 115-117 din cap. VII, titlul IV, cartea I din Legea nr. 161/2003 sunt și rămân în vigoare. Sunt aduse însă modificări Legii nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici<sup>16</sup>.

Urmarea recomandării Grupului de state împotriva corupției din cadrul Consiliului Europei, GRECO (a doua rundă de evaluare, 2005), invocată în expunerea de motive a actului normativ și dezideratul integrării europene a primat în fața calității legii și a conformității sale cu normele constituționale.

Prin adoptarea Legii nr. 144/2007, Parlamentul a legiferat „pripit și nechibzuit”. Că este așa rezultă, pe de o parte, din faptul că, la doar câteva zile de la publicarea în Monitorul Oficial nr. 395 din 25 mai 2007 a Legii nr. 144/2007, legiuitorul delegat a adoptat **O.U.G. nr. 49 din 30 mai 2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate**<sup>17</sup>, iar pe de altă parte, din faptul că numeroase articole din Legea nr. 144/2007, în forma modificată prin O.U.G. nr. 40/2007, au fost declarate neconstituționale prin *Decizia C.C.R. nr. 415 din 14 aprilie 2010*<sup>18</sup>.

- **Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative**<sup>19</sup>, care a fost adoptată de legiuitorul primar pentru punerea în acord cu normele Legii fundamentale a dispozițiilor din Legea nr. 144/2007 cu modificările și completările ulterioare, declarate neconstituționale prin Decizia anterior menționată.

Potrivit art. 8 alin. (1) al Legii, „*scopul Agenției sunt asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale, prin exercitarea de responsabilități în evaluarea declarațiilor de avere, a datelor și*

<sup>14</sup> Republicată în M. Of. nr. 535 din 3 august 2009.

<sup>15</sup> Disponibilă pe site-ul <https://www.cdep.ro/proiecte/2006/600/10/6/em616.pdf>, accesat la data de 28.03.2023.

<sup>16</sup> Publicată în M. Of. nr. 263 din 28 octombrie 1996.

<sup>17</sup> Publicată în M. Of. nr. 375 din 1 iunie 2007.

<sup>18</sup> Decizia nr. 415 din 14 aprilie 2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor cap. I „Dispoziții generale” (art. 1-9), ale art. 11 lit. e), f) și g), ale art. 12 alin. (2), ale art. 13, ale art. 14 lit. c), d), e) și f), ale art. 17, ale art. 38 alin. (2) lit. f), g) și h), ale art. 42 alin. (2), (3) și (4), ale cap. VI „Verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților” (art. 45-50) și ale art. 57 din Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, publicată în M. Of. nr. 294 din 5 mai 2010.

<sup>19</sup> Publicată în M. Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010.

informațiilor privind averea, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite, a incompatibilităților și a conflictelor de interese potențiale în care se pot afla persoanele prevăzute la art. 1 **pe perioada îndeplinirii funcțiilor și demnităților publice (...)**". Prin art. 20-26 din Lege este reglementată procedura de evaluare a situațiilor de incompatibilitate sau conflict de interese.

– **Hotărârea nr. 1269/2021 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție 2021-2025 și a documentelor aferente acesteia – aprobată prin HG nr. 1269/2021**<sup>20</sup>. Potrivit SNA: „Pentru a evita confundarea conflictelor de interese cu incompatibilitățile este necesar să avem în vedere faptul că, dacă pentru existența unui conflict de interese persoanele publice trebuie să ia o decizie care să influențeze un interes personal, *pentru a se afla într-o situație de incompatibilitate, un oficial public nu trebuie să ia nicio decizie, fiind suficient faptul că exercită concomitent două sau mai multe funcții al căror cumul este interzis de lege*”.

Cu referire la actualul cadru legislativ existent cu privire la incompatibilități și conflict de interese ale unor categorii de funcții și demnități publice, Curtea Constituțională, prin *Decizia nr. 104/2018 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea Legii nr. 161/2003* privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției<sup>21</sup>, observă că materia supusă controlului de constituționalitate se regăsește în mai multe acte normative dispartate sau există chiar paralelisme legislative (par. 70).

## II. Regimul juridic al incompatibilităților. Abordare teoretică

### 2.1. Rațiunea, acțiunea și efectele incompatibilităților

Potrivit doctrinei, „în instituția incompatibilităților apare o dimensiune a rezonanței și credibilității ce trebuie să caracterizeze exercițiul unei funcții publice într-o societate democratică, într-un stat de drept, având ca principal fundament principii separației puterilor în stat și, în egală măsură, principiul legalității<sup>22</sup>”.

Regimul juridic al incompatibilităților se întemeiază pe: separația puterilor, independența mandatului sau a funcției publice, evitarea abuzului de putere și a conflictelor de interese.

De esența regimului juridic al incompatibilităților se află crearea premiselor ca *două sau mai multe funcții sau demnități să nu poată fi exercitate în același timp*, în situația în care exercițiul lor ar putea genera un potențial conflict de interese, în care interesul public sau general ar putea fi compromis în favoarea celui subiectiv, particular, răsturnând astfel regula firească a preeminenței interesului public.

Fără teama de a greși, afirmăm că aceasta este rațiunea reglementării incompatibilităților, iar în susținerea punctului nostru de vedere vine și jurisprudența instanței de contencios constituțional, care statuează că *instituirea incompatibilităților ține cont*

<sup>20</sup> Publicată în M. Of. nr. 1218 din 22 decembrie 2021.

<sup>21</sup> Publicată în M. Of. nr. 446 din 29 mai 2018.

<sup>22</sup> A. Iorgovan, *Constituția revizuită comentată*, 2004, p. 172, apud D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 882.

de „necesitatea asigurării îndeplinirii cu neutralitate de către persoanele care exercită o funcție publică a atribuțiilor ce le revin, în deplină concordanță cu principiile imparțialității, integrității, transparenței deciziei și supremației interesului public prevăzute de art. 71 din Legea nr. 161/2003”<sup>23</sup>.

Prin urmare, dacă acesta/aceasta este scopul/rațiunea instituției incompatibilităților, pentru ca situația de incompatibilitate să fie reținută în sarcina persoanei investite în funcții și demnități publice, aceasta trebuie să exercite efectiv atribuțiile specifice funcției/demnității publice. În acest sens este și punctul de vedere al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) – instituția publică a administrației publice centrale care elaborează cadrele de competență, politicile și strategiile, precum și proiectele de acte normative în domeniu: „Dacă pentru existența unui conflict de interese persoanele publice trebuie să ia o decizie care să influențeze un interes personal, pentru a se afla într-o situație de incompatibilitate, un oficial public nu trebuie să ia nicio decizie, fiind suficient faptul că **exercită concomitent** două sau mai multe funcții al căror cumul este interzis de lege<sup>24</sup>”.

Prin prisma efectelor, constatarea stării de incompatibilitate constituie temei pentru eliberarea din funcție ori, după caz, constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit reglementării aplicabile demnității, funcției sau activității respective.

## 2.2. Aspecte particulare privind incompatibilitățile în cazul funcționarilor publici

Printre persoanele asupra cărora își exercită controlul Agenția Națională de Integritate în ceea ce privește conflictele de interese și incompatibilitățile, la *art. 1 alin. (1) pct. 31 din Legea nr. 176/2010* sunt nominalizați și funcționarii publici.

Statutul funcționarilor publici sau dreptul comun al funcției publice, într-o formulare mai riguroasă sub aspect juridic, ar putea fi definit ca ansamblul regulilor referitoare la situația juridică a funcționarului<sup>25</sup>.

Codul administrativ stabilește prin art. 371 alin. (1): „Funcționar public este persoana numită în condițiile legii într-o funcție publică”, iar doctrina de specialitate<sup>26</sup> relevă faptul că *de esența funcției publice este faptul că prin intermediul ei se exercită prerogativele de putere publică, prin activități cu caracter general și prin activități cu caracter special*.

Reglementarea actuală a statutului funcționarilor publici o regăsim în Partea a VI-a, Titlul II al Codului administrativ.

Funcționarilor publici li se aplică regimul incompatibilităților în exercitarea funcțiilor publice stabilit prin legislația specială privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice (art. 460 Cod administrativ).

După cum am menționat, Legea nr. 161/2003 reglementează incompatibilitățile privind funcționarii publici în cuprinsul Secțiunii a 5-a din Capitolul III al Titlului IV.

<sup>23</sup> Decizia nr. 304/2013, publicată în M. Of. nr. 449 din 23 iulie 2013.

<sup>24</sup> ANFP, *SUPPORT DE CURS CONFLICTUL DE INTERESE ȘI INCOMPATIBILITĂȚILE*, material disponibil pe site-ul <https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2020/Proiecte/Manuale/Manual%20conflicte%20de%20interese%20mai%202019.pdf>, accesat la data de 28 martie 2023.

<sup>25</sup> D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003, p. 279.

<sup>26</sup> V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative*, ed. a III-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 384.

Art. 94 alin. (1) al legii prevede: „Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții publice sau calități decât cea în care a fost numit, precum și cu funcțiile de demnitate publică”, în vreme ce alin. (2)<sup>27</sup> al normei legale stabilește funcțiile ce nu pot fi deținute și activitățile ce nu pot fi desfășurate, remunerate sau neremunerate.

Potrivit doctrinei, „reglementarea legală a cadrului general privind incompatibilitățile funcționarilor publici are ca finalitate garantarea exercitării cu imparțialitate a funcțiilor publice, constituind o măsură de asigurare a transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, precum și prevenirea și sancționarea corupției”<sup>28</sup>.

Conform art. 445 C. adm., în situația intervenirii unei incompatibilități sau a unui conflict de interese, funcționarilor publici au obligația de a acționa conform prevederilor legale pentru încetarea incompatibilității sau a conflictului de interese, în termen legal.

### III.O problemă de drept, două abordări jurisprudențiale diametral opuse

Printr-o jurisprudență constantă<sup>29</sup>, instanța de contencios constituțional a statuat că **stabilirea în concret a stării de incompatibilitate a persoanelor asupra cărora își exercită controlul Agenția Națională de Integritate revine instanței judecătorești, care, cu prilejul soluționării acțiunii formulate împotriva raportului de evaluare, analizează particularitățile fiecărei spețe, în lumina dispozițiilor legale incidente în materie, astfel încât soluția pronunțată să corespundă scopului legii de asigurare a imparțialității, protejare a interesului social și evitare a conflictului de interese.**

Surprindem cu regret însă faptul că nu constantă și unitară este practica judiciară referitoare la măsura în care în situația suspendării raportului de serviciu al funcționarului public se menține starea de incompatibilitate.

Ne aplecăm atenția asupra unei situații de speță soluționate definitiv, prin Decizia nr. 245 pronunțată la 19 ianuarie 2023 de Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția contencios administrativ și fiscal, într-o manieră diametral opusă și, opinăm noi greșită, față de dezlegarea dată aceleiași probleme de drept, într-o altă cauză, printr-o decizie pronunțată tot de Instanța Supremă<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Art. 94 alin. (2) al Legii nr. 161/2003: „Funcționarii publici nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura alte activități, remunerate sau neremunerate, după cum urmează: a) în cadrul autorităților sau instituțiilor publice; b) în cadrul cabinetului demnitarului, cu excepția cazului în care funcționarul public este suspendat din funcția publică, în condițiile legii, pe durata numirii sale; c) în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ din sectorul public; d) în calitate de membru al unui grup de interes economic”.

<sup>28</sup> C.C. Curt, *Standarde de integritate privind funcționarii publici. Regimul juridic al conflictelor de interese și al incompatibilităților*, în *Revista Transilvană de Științe Administrative* 2 (39)/2016, pp. 61-62.

<sup>29</sup> Decizia nr. 167/2015, publicată în M. Of. nr. 418 din 12 iunie 2015, Decizia nr. 114/2016, publicată în M. Of. nr. 369 din 13 mai 2016, Decizia nr. 774/2016, publicată în M. Of. nr. 187 din 16 martie 2017.

<sup>30</sup> A se vedea *Decizia ICCJ (SCAF) nr. 1242 din 28 martie 2017*, disponibilă pe site-ul <https://www.universuljuridic.ro/regimul-juridic-al-incompatibilitatilor-afacente-unor-inalte-demnitati-publice-suspendarea-de-drept-a-raportului-de-serviciu-al-funcionarului-public-recurs-ncpc-legea-funcionarilor-publici/>, accesat la data de 27.03.2023.