

Culegere de spețe relevante pentru administrația publică centrală privind conflictele de interese, incompatibilitățile și averea nejustificată



Culegerea de spețe relevante pentru administrația publică centrală privind conflictele de interese, incompatibilitățile și averea nejustificată a fost elaborată în cadrul proiectului LINC - creșterea capacității administrației publice centrale în prevenirea și identificarea cazurilor de conflicte de interese, incompatibilități și averi nejustificate, cod MySMIS: 118824/ cod proiect: SIPOCA451, implementat de Agenția Națională de Integritate în parteneriat cu Transparency International România.

Proiectul LINC este cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014 - 2020.



Culegere de spețe relevante pentru administrația publică centrală privind conflictele de interese, incompatibilitățile și averea nejustificată



CUPRINS

CUPRINS	3
PREAMBUL	4
SUMAR EXECUTIV	7
Context intern și internațional	9
Rolul Agenției Naționale de Integritate	10
Statistici privind aplicarea reglementărilor în materie de incompatibilități, conflicte de interese și controlul averilor	11
Cadrul legislativ de integritate	13
Lecții învățate.....	19
Lecții învățate în cazuri de conflicte de interese.....	19
Lecții învățate în cazuri de incompatibilitate	20
Lecții învățate în cazul averilor nejustificate identificate	22
Spețe relevante privind conflictele de interese.....	23
Spețe relevante privind incompatibilitățile	53
Spețe relevante privind averile nejustificate	91
Spețe relevante la nivel internațional.....	103
Concluzii și recomandări	116
ANEXA 1	118
ANEXA 2	128
BIBLIOGRAFIE	129

PREAMBUL

Prezentarea proiectului LINC

Proiectul „LINC - creșterea capacității administrației publice centrale în prevenirea și identificarea cazurilor de conflicte de interese, incompatibilități și averi nejustificate”¹, implementat de Agenția Națională de Integritate (ANI) în parteneriat cu Transparency International Romania I Asociația Română pentru Transparență, are ca scop îmbunătățirea activității de identificare, sancționare și de prevenire a cazurilor de incompatibilități, conflicte de interese și averi nejustificate la nivelul autorităților administrației publice centrale și a Parlamentului, prin implementarea sistematică a activităților aflate în responsabilitatea directă a ANI prin Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 (SNA).

Proiectul este cofinanțat de Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2016 - 2020, fiind încadrat în acest program în Axa prioritară 2. *Administrație publică și sistem judiciar accesibile și transparente*, Obiectivul specific 2.2. *Creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice*. Proiectul a fost finanțat ca urmare a unei cereri de proiecte având ca scop sprijinirea autorităților și instituțiilor publice centrale în implementarea unor măsuri din Strategia Națională Anticorupție 2016 - 2020.

Obiectivele specifice ale proiectului sunt:

- Creșterea rolului consilierilor de etică și a corpurilor de control din administrația publică în domeniul prevenirii și identificării incidentelor de integritate, prin dezvoltarea și adoptarea unor proceduri specifice pentru aceștia pe parcursul proiectului și creșterea corelativă a capacității Agenției Naționale de Integritate;
- Dezvoltarea cunoștințelor personalului cu rol în prevenirea și combaterea încălcării legislației privind integritatea la nivelul administrației publice centrale, prin formarea a 355 de persoane pe parcursul proiectului;
- Intensificarea dialogului privind rolul Parlamentului în domeniul promovării integrității și formularea unor propuneri de măsuri în acest sens pe parcursul proiectului;
- Creșterea eficienței ANI în realizarea activităților proprii pentru aplicarea unitară a normelor, mecanismelor și procedurilor în materie de etică și integritate în autoritățile și instituțiile publice, prin creșterea capacității în rândul a 40 de inspectori pe parcursul proiectului.

Rezultatele preconizate ale proiectului:

- Proceduri unitare destinate instituțiilor din administrația publică de la nivel central, folosite în cooperarea cu ANI și pentru identificarea indiciilor de conflicte de

¹ cod MySMIS: 118824 / cod proiect: SIPOCA451.

interese, incompatibilități și avere nejustificată, elaborate și adoptate, în vederea prevenirii incidentelor de integritate;

- Îmbunătățirea cunoștințelor privind integritatea ale personalului cu atribuții de monitorizare și control de la nivelul autorităților administrației publice centrale;
- Rolul Parlamentului cu privire la conflictele de interese și incompatibilitățile - clarificat în acord cu recomandarea GRECO;
- Capacitate crescută și grad de eficiență ridicat în activitatea Agenției Naționale de Integritate.

Pe parcursul proiectului au fost realizate trei tipuri de proceduri cu privire la identificarea indiciilor de conflicte de interese, incompatibilități sau avere nejustificată la nivelul administrației publice.

Aceste activități răspund obiectivului specific al proiectului LINC, constând în creșterea rolului consilierilor de etică și a corpurilor de control din administrația publică în domeniul prevenirii și identificării incidentelor de integritate prin dezvoltarea și adoptarea unor proceduri specifice pentru aceștia pe parcursul proiectului și creșterea corelativă a capacității Agenției Naționale de Integritate.

Activitatea 3: Elaborarea și supunerea spre consultare a procedurii cu privire la identificarea indiciilor de conflicte de interese, incompatibilități sau avere nejustificată la nivelul administrației publice și cooperarea cu ANI, derulată în cadrul proiectului LINC contribuie la îndeplinirea acțiunilor din cadrul SNA 2016-2020, prin dezvoltarea și adoptarea unor proceduri specifice la nivelul administrației publice centrale.

Rezultatul așteptat al proiectului, aferent obiectivului specific și activității 3, constă în realizarea unui set de proceduri unitare aplicabile la nivelul instituțiilor din administrația publică de la nivel central, cu privire la cooperare cu ANI și identificarea indiciilor de conflicte de interese, incompatibilități și avere nejustificată.

Proiectul LINC contribuie în mod direct și substanțial la realizarea obiectivului specific 2.2 al POCA, respectiv „Creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice”, deoarece include obiective, activități și rezultate care urmăresc creșterea integrității în autoritățile și instituțiile publice, atât prin formarea personalului din aceste autorități și instituții, cât și prin dotarea lor cu instrumente de lucru precum proceduri și măsuri de prevenire, identificare și combatere a incidentelor de integritate, dar și prin creșterea capacității unei instituții cheie în sistemul instituțional anticorupție și de promovare a integrității, respectiv ANI, de a realiza prevenirea, identificarea și combaterea incidentelor de integritate.

Astfel, proiectul conduce la atingerea tuturor rezultatelor așteptate în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă pentru obiectivul specific 2.2, respectiv:

- „Aplicarea unitară a normelor, mecanismelor și procedurilor în materie de etică și integritate în autoritățile și instituțiile publice” (Rezultat de program 3), prin dezvoltarea și adoptarea unei proceduri unitare la nivelul consilierilor de etică și al corpurilor de control din administrația publică cu privire la cooperarea cu ANI și identificarea indiciilor de conflicte de interese, incompatibilități și avere nejustificată. Procedura unitară generează în mod direct aplicarea unitară a regulilor.
- „Grad crescut de implementare a măsurilor referitoare la prevenirea corupției și a indicatorilor de evaluare în autoritățile și instituțiile publice” (Rezultat de program 4), prin creșterea capacității personalului ANI de a identifica incidentele de integritate, așadar creșterea capacității instituției specializate în monitorizarea și controlul conflictelor de interese, incompatibilităților și averii nejustificate de a-și desfășura activitatea specifică, prevăzută de legislația privind prevenirea corupției pe baza unei mai bune colaborări cu autoritățile și instituțiile publice centrale.

SUMAR EXECUTIV

Culegerea cuprinde o serie de spețe relevante pentru administrația publică centrală privind conflictele de interese, incompatibilitățile și averea nejustificată, exemple care vor putea ajuta la o mai bună înțelegere a cadrului normativ aplicabil și implicit la creșterea eficienței aplicării regulilor privind conflictele de interese, incompatibilitățile și averea nejustificată.

În același scop, cele mai întâlnite situații sunt prezentate într-o sinteză cu lecții învățate relevante pentru administrația publică centrală privind conflictele de interese, incompatibilitățile și averea nejustificată.

La nivel național, deși în ultimii ani au fost înregistrate progrese în aplicarea legislației privind regimul incompatibilităților, reglementarea acestora încă poate fi problematică în interpretare pentru specialiști, în contextul în care în prezent, cadrul legislativ de integritate cuprinde zeci de acte normative care cuprind dispoziții privind incompatibilitățile, conflictele de interese, averile nejustificate și declararea averii și a intereselor. Analizând tipologia solicitărilor transmise către Agenția Națională de Integritate, formulate de persoane fizice sau juridice, privind interpretarea legislației de integritate, se poate afirma necesitatea unei mai bune clarificări a modului de aplicare a dispozițiilor art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003 referitoare la incompatibilitățile cu exercitarea altor funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, potrivit fișei postului. Este necesar de clarificat modul de interpretare și aplicare a legii pentru a determina funcțiile care au legătură indirectă cu exercitarea funcției.

Din spețele analizate reiese că în cele mai multe cazuri, instanțele de judecată, inclusiv Înalta Curte de Casație și Justiție, au decis că suspendarea din funcția publică nu înlătură situațiile de incompatibilitate decât pentru cazurile expres prevăzute de lege, cum este cea a funcționarilor care candidează la alegeri.

Reglementarea conflictelor de interese este realizată la nivel național prin Legea nr. 161/2003 și Codul administrativ. Din spețele analizate reiese că în cele mai multe cazuri instanțele de judecată, inclusiv ÎCCJ au decis că și în situația unor proceduri sau acte administrative de rutină, unde oficialul public nu are putere discreționară, se aplică reglementările privind conflictele de interese, indiferent dacă sunt preexistente sau apar pe parcursul unui proces/unei proceduri.

Ca anexă a culegerii de spețe a fost inclus un ghid de bune practici privind sistemul de integritate publică. Mai exact, un ghid având ca punct de pornire cei trei piloni principali recomandați de OECD în construirea sistemului de integritate publică. Un punct de pornire pentru un sistem de integritate menit să schimbe balanța de la un sistem ad-hoc de politici de integritate spre o metodă complexă, bazată pe controlul riscurilor, cu accent pe cultivarea unei culturi a integrității la nivelul întregii societăți.

Culegerea de față reprezintă rezultatul cercetării efectuate în cadrul Activității 3 din cadrul proiectului LINC, care cuprinde: evaluarea regulilor privind conflictele de interese, incompatibilitățile, averea nejustificată; evaluarea coerenței și asigurării respectării acestora în practică; respectiv experiențele persoanelor care lucrează în domeniul analizat (incluzând inspecții ANI, personalul responsabil din autorități și instituții publice).

Din analizele efectuate în cadrul proiectului reiese că majoritatea țărilor membre ale UE au impus restricții menite să atragă atenția asupra conflictelor de interese și incompatibilităților care ar putea influența decidenții publice în luarea și aplicarea de decizii în interes public, potrivit funcțiilor și atribuțiilor din fișa postului. Spre exemplu, regulile cele mai stricte în ceea ce privește incompatibilitatea cu funcția publică sunt aplicate în Franța, Germania, Polonia, Letonia, România și Spania.

Culegerea de spețe relevante pentru administrația publică centrală privind conflictele de interese, incompatibilitățile și averea nejustificată sprijină implementarea acțiunilor specifice prevăzute de S.N.A. 2016-2020 aferente obiectivului 5.2: „Îmbunătățirea activității de identificare, sancționare și de prevenire a cazurilor de incompatibilități, conflicte de interese și averi nejustificate”, cu trimitere directă la Condiționalitatea 2 (BM2) din Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV).

Context intern și internațional

Un studiu realizat de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD)² pe baza analizei comparate a nouă cazuri naționale³ formula o serie de 18 recomandări pentru creșterea integrității publice prin prevenirea conflictelor de interese. Printre recomandări se numără instituirea unor regimuri stricte pentru incompatibilități, *pantouflage* și controlul averilor, pentru a putea observa diferențele nejustificate de avere și existența unor conflicte de interese. Deși situațiile în statele analizate în 2007 s-au mai schimbat între timp, rămân de importanță recomandările principale. Aceste recomandări au fost actualizate de către experții OECD în anul 2017. Aceste recomandări se regăsesc în Anexa 1 ghid de bune practici privind sistemul de integritate publică.

Contextul internațional nu este unul omogen, fiecare țară, mai ales cele din vestul Europei având o filozofie proprie privind integritatea publică. Totuși, se observă că în țările foste comuniste există multe similități în dezvoltarea sistemelor de integritate, majoritatea reglementând strict acest domeniu.

În majoritatea țărilor europene analizate există restricții privind angajarea suplimentară/incompatibilitățile. Atât persoanele numite politic în funcții publice - inclusiv membrii guvernului, cât și funcționarii publici și judecătorii au acest tip de restricție în toate țările europene, însă Franța, Germania, Polonia, Letonia, România și Spania sunt mai stricte decât celelalte. În privința aleșilor locali, în toate țările există restricții privind ocuparea în paralel a altor locuri de muncă publice și private atunci când aleșii locali sunt angajați cu normă întreagă și primesc salariu pentru funcțiile în care au fost aleși.

Declarația privind veniturile este necesară doar pentru demnitari și funcționarii publici cu funcții de conducere din autoritățile publice centrale, în majoritatea țărilor studiate. Doar în Letonia, Lituania și România această declarație de venituri/avere este necesară pentru toți funcționarii publici, indiferent dacă funcția ocupată este de conducere sau de execuție.

Sanțiuni administrative și penale pentru averi nejustificate de mari există în majoritatea țărilor analizate. În Marea Britanie însă există doar sancțiuni politice pentru averile nejustificate de mari.

În ceea ce privește declararea intereselor, situația este similară cu cea privind declarațiile de avere. Singura diferență notabilă este aceea că în Irlanda se aplică obligația ca toți funcționarii din administrația publică centrală să depună declarație de interese, incluzând astfel și funcțiile

² Organisation for Economic Cooperation and Development, Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review, SIGMA Papers, No. 36, OECD Publishing, Paris, 2007.

³ Statele incluse în analiza comparativă OECD sunt: Letonia, Polonia, Ungaria, Marea Britanie, Italia, Franța, Germania, Portugalia și Spania.

de execuție, pe lângă cele de conducere. În cazul declarațiilor de avere, în Irlanda doar funcționarii care ocupă posturi de conducere au această obligație.

Toate țările analizate, cu excepția Marii Britanii, sancționează încălcările privind incompatibilitățile. Totuși, s-a constatat că în Marea Britanie „simțul onoarei” este destul de dezvoltat, iar demnitarii și/sau funcționarii publici își dau singuri demisia în rarele cazuri când încalcă aceste reglementări. Și în cazul nerespectării regimului conflictului de interese, doar Marea Britanie nu are sancțiuni stabilite oficial, dar primul ministru sau miniștrii pot lua anumite măsuri pentru sancționarea acestor încălcări.

Rolul Agenției Naționale de Integritate

Agenția Națională de Integritate este o autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, ce funcționează la nivel național, ca structură unică, fiind ***singura instituție din România cu competență exclusivă în gestionarea sistemului de declarații de avere și de interese și identificarea, prevenirea și combaterea incidentelor de integritate.***

Respectând principiile cu care a fost investită de lege, obiectivele principale ale 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 informațiilor privind averea, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite, a incompatibilităților și a conflictelor de interese.

Agenția Națională de Integritate a fost înființată în anul 2007, prin adoptarea Legii nr. 144/2007, ca urmare a cerinței Comisiei Europene, în contextul Mecanismului de Cooperare și Verificare care vizează *„înstituirea unei agenții de integritate cu competențe de verificare a averii, a incompatibilităților și a potențialelor conflicte de interese, care să emită hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive”*.

Anul 2010 reprezintă un punct de cotitură în istoricul Agenției, fiind marcat de Decizia Curții Constituționale, prin care articole cheie ale Legii nr. 144/2007 au fost declarate neconstituționale. Ca urmare a acestui fapt, în perioada mai - septembrie 2010, activitatea inspectorilor de integritate a fost suspendată și a fost supus dezbaterii un nou text legislativ care să remedieze criticile de neconstituționalitate, ulterior fiind adoptată 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.*

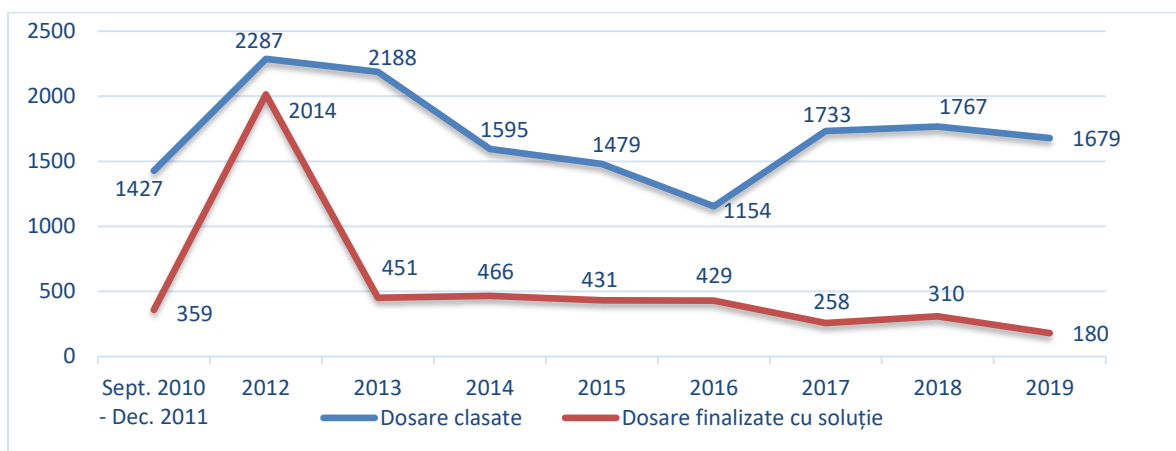
Principiile în baza cărora se desfășoară activitatea de evaluare sunt: legalitatea, confidențialitatea, imparțialitatea, independența operațională, celeritatea, buna administrare, dreptul la apărare, precum și prezumția dobândirii licite a averii.

Statistici privind aplicarea reglementărilor în materie de incompatibilități, conflicte de interese și controlul averilor

Dosare finalizate în perioada septembrie 2010 - decembrie 2019

În perioada septembrie 2010 - decembrie 2019, Agenția Națională de Integritate a finalizat **18.224 dosare**, dintre care:

- **15.309 dosare clasate**, întrucât sesizările primite nu îndeplineau condițiile prevăzute de lege, intrau în competența altor instituții, faptele sesizate nu s-au confirmat ori au fost afectate de termenele de prescripție prevăzute de lege;
- **2.915 dosare** în care s-au constatat diferențe semnificative între averea dobândită și veniturile realizate, încălcarea regimului juridic al incompatibilităților, al conflictului de interese în materie administrativă, indicii temeinice privind săvârșirea unor fapte de natură penală (conflict de interese, fals în declarații, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție etc.).



Constatări în perioada 2008 - 2019

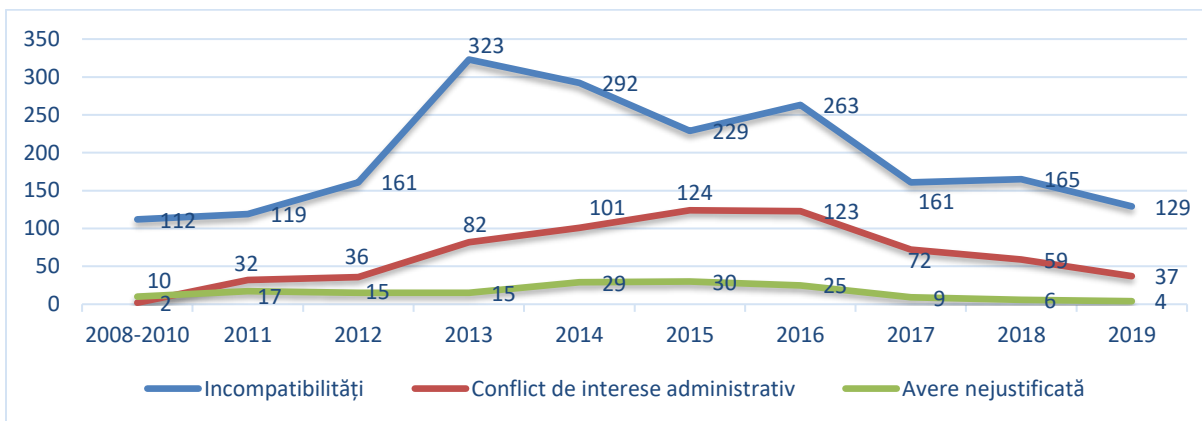
În perioada 2008 - decembrie 2019 Agenția Națională de Integritate a constatat încălcarea regimului juridic privind cadrul de integritate după cum urmează:

- 1954 cazuri de incompatibilități;
- 668 cazuri de conflicte de interese administrative;
- 160 cazuri privind constatarea unor diferențe nejustificate între averea dobândită și veniturile realizate.

Competențele Agenției Naționale de Integritate vizează identificarea și sancționarea incompatibilităților, a conflictelor de interese administrative și a averilor nejustificate. Cu toate acestea, în procesul de evaluare a incidentelor de integritate, inspectorii ANI pot constata

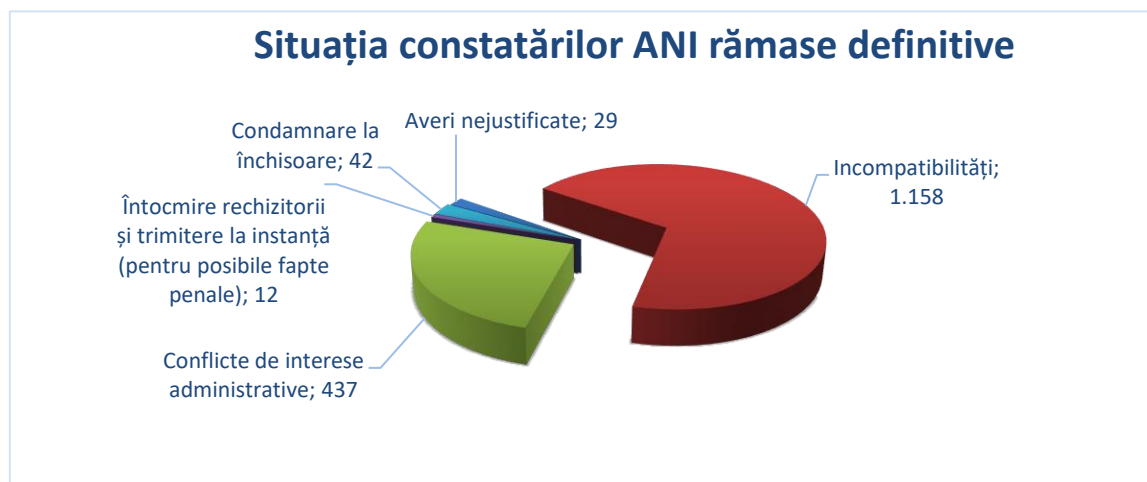
și indicii privind săvârșirea unor fapte penale, precum folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane, fals în declarații, abuz în serviciu etc. Astfel, în conformitate cu prevederile legale, Agenția sesizează organele de urmărire penală, în vederea verificării indicilor privind săvârșirea faptei penale constatate de ANI.

În perioada 2008 - decembrie 2019, în 330 de cazuri, inspectorii ANI au sesizat organele de urmărire penală ca urmare a identificării indicilor privind săvârșirea infracțiunii de conflict de interese, prevăzută de forma anterioară a articolului 301 al Legii nr. 286/2009 privind Codul Penal.



Stadiul dosarelor rămase definitive - decembrie 2019

La finalul lunii decembrie 2019, situația constatărilor ANI rămase definitive⁴ în cazul averilor nejustificate, conflictelor de interese și a incompatibilităților se prezenta astfel:



⁴ Cauze în care constatățile ANI au fost menținute (prin decizia instanței sau prin necontestarea raportului de evaluare de către persoana evaluată).

Cadrul legislativ de integritate

Incompatibilitate

Incompatibilitatea este incidentul de integritate care constă în deținerea/exercitarea unei funcții/calități publice simultan cu deținerea/exercitarea unei alte funcții/calități din domeniul public sau privat, al căror cumul este interzis de lege.

Legislația națională în vigoare stabilește situațiile de incompatibilitate pentru mai multe categorii de persoane care exercită funcții sau demnități publice.

Regimul juridic al incompatibilităților este reglementat de 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, fiind însă completată de alte acte normative specifice categoriilor de funcții sau demnități publice.*

Incompatibilitățile pentru funcția de membru al guvernului și alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală prevăzute de Legea nr. 161/2003:

Art. 84

(1) Funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități:

- a) orice altă funcție publică de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator, ori a altor situații prevăzute de Constituție;
- b) funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;
- c) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societăți comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare și financiare, precum și la instituții publice;
- d) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la societățile comerciale prevăzute la lit. c);
- e) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. c);
- f) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;
- g) calitatea de comerciant persoană fizică;
- h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;
- i) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

(2) Funcția de secretar de stat, funcția de subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora sunt incompatibile cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, precum și cu exercitarea funcțiilor prevăzute ca incompatibile pentru miniștri, inclusiv cu cea de deputat sau de senator.

(3) În mod excepțional, Guvernul poate aproba participarea miniștrilor și secretarilor de stat ca reprezentanți ai statului în adunarea generală a acționarilor, ori ca membri în consiliul de administrație al regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale, instituțiilor publice ori al societăților comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare și cele financiare, de interes strategic sau în cazul în care un interes public impune aceasta.

(4) Membrii Guvernului, secretarii de stat, subsecretarii de stat și persoanele care îndeplinesc funcții asimilate acestora pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.

Art. 85

Funcția de prefect și subprefect este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități:

- a) calitatea de deputat sau senator;
- b) funcția de primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București;
- c) funcția de consilier local sau consilier județean;
- d) funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;
- e) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societăți comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare și cele financiare, precum și la instituții publice;
- f) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la societățile comerciale prevăzute la lit. e);
- g) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. e);
- h) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;
- i) calitatea de comerciant persoană fizică;
- j) calitatea de membru al unui grup de interes economic;
- k) funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Prefecții și subprefecții pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.

Persoana care exercită una din funcțiile publice de autoritate prevăzute mai sus este obligată, la data depunerii jurământului sau, după caz, la data numirii în funcție, să declare că nu se află în nici unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege.

În cazul în care, în timpul exercitării funcției publice de autoritate prevăzute mai sus, apare unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege, se procedează în conformitate cu dispozițiile Codului administrativ.

Incompatibilități privind funcționarii publici prevăzute de Legea nr. 161/2003:

Art.94:

(1) Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții publice în afara celei în care a fost numit, precum și cu funcțiile de demnitate publică.

(2) 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 în cadrul cabinetului demnitarului;
- 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.

(4) Funcționarii publici nu pot fi mandatarai ai unor persoane pentru efectuarea unor acte în legătura cu funcția publică pe care o exercita.

Excepții de la starea de incompatibilitate:

Art. 94

(2¹) Nu se află în situație de incompatibilitate în sensul prevederilor legale funcționarul public care:

- a) este desemnat printr-un act administrativ, emis în condițiile legii, să reprezinte interesele statului în legătură cu activitățile desfășurate de operatorii economici cu capital ori patrimoniu integral sau majoritar de stat, în condițiile rezultate din actele normative în vigoare;
- b) este desemnat printr-un act administrativ, emis în condițiile legii, să participe în calitate de reprezentant al autorității ori instituției publice în cadrul unor organisme sau organe colective de conducere, constituite în temeiul actelor normative în vigoare;
- c) exercită un mandat de reprezentare, pe baza desemnării de către o autoritate sau instituție publică, în condițiile expres prevăzute de actele normative în vigoare.

(2²) Nu se află în situație de incompatibilitate, în sensul prevederilor alin. (2), funcționarul public care este desemnat prin act administrativ pentru a face parte din echipa de proiect finanțat din fonduri comunitare nerambursabile post-aderare, precum și din împrumuturi externe contractate sau garantate de stat rambursabile sau nerambursabile, cu excepția funcționarilor publici care exercită atribuții ca auditor sau atribuții de control asupra activității derulate în cadrul acestora și a funcționarilor publici care fac parte din echipa de proiect, dar

pentru care activitatea desfășurată în cadrul respectivei echipe generează o situație de incompatibilitate cu funcția publică pe care o ocupă.

Art.96

(1) Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice, al creației literar-artistice. Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, funcționar public parlamentar sau funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului.

Interdicții după ocuparea funcției publice (evitarea situației de pantouflage)

Art.94

(3) Funcționarilor publici care, în exercitarea funcției publice, au desfășurat activități de monitorizare și control cu privire la societăți comerciale sau alte unități cu scop lucrativ, le este interzis să se angajeze în cadrul societăților respective și/sau să acorde consultanță de specialitate pentru societățile respective, pe o perioadă de 3 ani după ieșirea din corpul funcționarilor publici.

Interdicții privind raporturile ierarhice directe

Art.95

- (1) Nu sunt permise raporturile ierarhice directe în cazul în care funcționarii publici respectivi sunt soți sau rude de gradul I.
- (2) Prevederile alin. (1) se aplică și în cazul în care șeful ierarhic direct are calitatea de demnitar.
- (3) Persoanele care se află în una din situațiile prevăzute la alin. (1) sau (2) vor opta, în termen de 60 de zile, pentru încetarea raporturilor ierarhice directe sau renunțarea la calitatea de demnitar.
- (4) Orice persoană poate sesiza existența situațiilor prevăzute la alin. (1) sau (2).
- (5) Situațiile prevăzute la alin. (1) și neîndeplinirea obligației prevăzute la alin. (3) se constată de către șeful ierarhic superior al funcționarilor publici respectivi, care dispune încetarea raporturilor ierarhice directe dintre funcționarii publici soți sau rude de gradul I.
- (6) Situațiile prevăzute la alin. (2) și neîndeplinirea obligației prevăzute la alin. (3) se constată, după caz, de către prim-ministru, ministru sau prefect, care dispune încetarea raporturilor ierarhice directe dintre demnitar și funcționarul public soț sau rudă de gradul I.

Interdicții privind activitatea politică prevăzute de art. 97 și 98:

- (1) Funcționarii publici pot fi membri ai partidelor politice legal constituite, dar le este interzis să fie membri ai organelor de conducere ale partidelor politice legal constituite și să exprime sau să apere în mod public pozițiile unui partid politic.
- (2) Funcționarii publici care, potrivit legii, fac parte din categoria înalților funcționari publici nu pot fi membri ai unui partid politic, sub sancțiunea destituirii din funcția publică.
- (3) Funcționarul public poate candida pentru o funcție eligibilă sau poate fi numit într-o funcție de demnitate publică, dar raportul de serviciu se suspendă:
 - a) pe durata campaniei electorale, până în ziua ulterioară alegerilor, dacă nu este ales;
 - b) până la încetarea funcției eligibile sau a funcției de demnitate publică, în cazul în care funcționarul public a fost ales sau numit.

Conflict de interese administrativ

Conflictul de interese administrativ este definit în cuprinsul art. 70 din Legea nr. 161/2003, 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*”.

Cu toate acestea, conflictul de interese este definit pe categorii de funcții în Legea nr. 161/2003.

Funcționarul public (art. 79 din Legea nr. 161/2003) este în conflict de interese dacă se află în una din următoarele situații:

- este chemat să rezolve cereri, să ia decizii sau să participe la luare deciziilor cu privire la persoane fizice sau juridice față de care are relații cu caracter patrimonial;
- participă în cadrul aceleiași comisii, constituite conform legii, cu funcționarii publici care au calitatea de soț sau rudă de gradul I;
- interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice.

Personalul contractual

Cu toate că Legea nr. 161/2003 reglementează situațiile de conflict de interese pentru funcționarii publici fără a menționa expres și personalul contractual angajat în autorități publice, conflictul de interese, conform art. 70 din aceeași lege care stabilește cadrul general, este acea situație sau împrejurare în care interesul personal, direct ori indirect, al angajatului contractual contravine interesului public, astfel încât afectează sau ar putea afecta independența și imparțialitatea sa în luarea deciziilor, ori îndeplinirea la timp și cu obiectivitate a îndatoririlor care îi revin în exercitarea funcției deținute.

Persoanele care exercită funcții precum membru al Guvernului, secretar de stat, subsecretar de stat și alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală, prefect ori subprefect (art. 72 din Legea nr. 161/2003) au obligația să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate, care produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de gradul I. Obligațiile nu privesc emiterea, aprobarea sau adoptarea actelor normative.

Funcționarii publici, funcționarii publici cu statut special, demnitarii, membrii organelor de conducere ale operatorilor economici la care statul este acționar, persoanele cu funcție de conducere sau de control din instituțiile și autoritățile publice au următoarele **obligații** atunci când se află în situație de conflict de interese:

- să se abțină de la orice act, decizie sau acțiune care se poate materializa într-un conflict de interese;
- să se retragă din poziția în care se află și să refuze să realizeze orice act, decizie sau acțiune care se poate materializa într-un conflict de interese;
- să anunțe în scris superiorul ierarhic cu privire la:
 - existența situației de conflict de interese;
 - particularitățile acestuia (interesele aflate în conflict, de o manieră concretă care să permită luarea unor măsuri de prevenire ulterioare);
 - abținerea și retragerea temporară (până la dispariția situației de conflict), din poziția în care se află și care îl pune în situația de conflict de interese.

Avere nejustificată

Avea nejustificată reprezintă existența unor diferențe semnificative între averea dobândită și veniturile realizate.

În sensul prevederilor art. 18 din 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*, prin diferențe semnificative, se înțelege diferența mai mare de 10.000 de euro sau echivalentul în lei al acestei sume, între modificările intervenite în avere pe durata exercitării demnităților și funcțiilor publice și veniturile realizate în aceeași perioadă.

Lecții învățate

Lecții învățate în cazuri de conflicte de interese

Cele mai frecvente cazuri de conflicte de interese identificate de Agenția Națională de Integritate⁵ sunt prezentate mai jos:

- Funcționar public care a soluționat cereri, a luat decizii sau a participat la luarea deciziilor cu privire la persoane fizice și juridice cu care avea relații cu caracter patrimonial;
- Funcționar public care a încheiat acte administrative sau juridice în favoarea unei rude de gradul I, în speță fiu/fiică, respectiv părinte, sau în favoarea soțului/ soției, în sensul angajării acestora în cadrul cabinetelor parlamentare;
- Deputat/Senator care a încheiat acte administrative sau juridice în favoarea unei rude de gradul I, în speță fiu/fiică, respectiv părinte, sau în favoarea soțului/ soției, în sensul angajării acestora în cadrul cabinetelor parlamentare.

În cadrul proiectului LINC au fost realizate o serie de interviuri cu reprezentanții autorităților și instituțiilor publice centrale. Printre problemele ridicate de aceștia referitoare la conflictul de interese se numără:

- Posibilitățile de control asupra situațiilor de conflict de interese pe care le au autoritățile publice centrale față de companiile aflate sub tutela acestora;
- Situațiile de conflict de interese în care conducătorul unei instituții trebuie să aprobe angajarea, după parcurgerea unei proceduri de concurs reglementate, a unei persoane în raport cu care se află în conflict de interese. Se pune în acest caz problema în ce măsură o persoană care deține o funcție de conducere poate refuza emiterea unui act administrativ la care legea o obligă pe motiv că ar intra într-un conflict de interese.
- Situațiile de conflict de interese în care un funcționar public trebuie să emită un act la care legea îl obligă, de tipul aviz, autorizație etc. pentru o persoană/un comerciant, agent economic cu care are raporturi de muncă sau comerciale (presupunând că acestea nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile funcționarului, iar acesta nu se află în incompatibilitate);
- Situația de conflict de interese în cadrul unor achiziții publice intervenite pe parcursul desfășurării unei proceduri începute, în situația în care - după depunerea ofertelor și a declarațiilor privind evitarea conflictelor de interese - se schimbă conducerea autorității contractante, structura acesteia (se reorganizează) sau structura de asociere/acționariat sau structura generală (prin reorganizare) a operatorilor economici

⁵ Conform statisticii Agenției Naționale de Integritate, ANI - 10 ani de activitate, București, 2017, p. 39.

participanți. Situația este cu precădere delicată în cazul schimbării personalului autorității contractante.

Din studierea spețelor cu decizii definitive în instanță rezultă faptul că în cele mai multe situații instanțele de judecată, inclusiv Înalta Curte de Casație și Justiție au decis astfel:

- Chiar și în situația unor proceduri sau acte administrative de rutină, unde oficialul public NU are putere discreționară, se aplică reglementările privind conflictele de interese. Persoanele aflate în potențial conflict de interese trebuie să delege atribuțiile lor către alte persoane pentru emiterea unor asemenea acte normative, mai degrabă una de certificare a legalității unui proces sau cereri (cum ar fi încadrarea în muncă a unei persoane după susținerea unui concurs, emiterea de avize și autorizații).
- Apariția unei situații de conflict de interese între personalul de decizie al autorității contractante și operatorii economici participanți la o procedură de achiziție publică, în orice moment al procedurii de achiziție, deci și după data de depunere a ofertelor, conduce la excluderea operatorului economic de la respectiva procedură.

Lecții învățate în cazuri de incompatibilitate

Prezentăm mai jos cele mai frecvente situații de incompatibilitate identificate de Agenția Națională de Integritate și relevante pentru administrația publică centrală⁶:

- Funcționar public care este în același timp angajat în domenii de activitate din sectorul privat care sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, potrivit fișei postului;
- Funcționar public în cadrul unei instituții publice și funcționar public suspendat în cadrul altei instituții publice;
- Persoană cu funcție de conducere din sistemul medical care este în același timp și administrator de societate comercială.

Printre problemele ridicate de către reprezentanții intervievați ai autorităților și instituțiilor publice centrale referitoare la incompatibilități se numără:

- Modul de aplicare a prevederilor legale cu privire la incompatibilități în condițiile în care funcționarul public este suspendat din funcție, având în vedere că, de-a lungul timpului, o serie de funcționari publici s-au suspendat din funcție pentru a desfășura alte activități, în alte entități publice ori în mediul privat (caz în care au desfășurat activități în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile de serviciu), crezând că astfel evită o situație de incompatibilitate.
- Clarificarea modului de aplicare a dispozițiilor art.96 din Legea nr.161/2003 cu privire la incompatibilitățile generate de exercitarea altor funcții în diverse domenii de activitate din sectorul privat, care sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile

⁶ Conform statisticii prezentate de Agenția Națională de Integritate, ANI - 10 ani de activitate, București, 2017, p. 38.

exercitate ca funcționar public, funcționar public parlamentar sau funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului. În acest caz trebuie în special clarificată noțiunea de “legătură indirectă”.

- Clarificarea modului de aplicare a dispozițiilor art.94 alin.(2) lit.(c) din Legea nr.161/2003 în care se prevede că funcționarii publici nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura activități în cadrul regiilor autonome, societăților reglementate de Legea nr.31/1990 republicată cu modificările și completările ulterioare, ori a altor unități cu scop lucrativ din sectorul public. În acest sens este necesară clarificarea diferențelor dintre exercitarea și deținerea unei funcții și efectele acestei diferențe asupra situațiilor de incompatibilitate.
- Clarificarea situațiilor în care funcționarii publici pot reprezenta instituția fără a fi în situație de incompatibilitate, în conformitate cu excepțiile prevăzute la art.94 alin.(2¹) din Legea nr.161/2003.
- Clarificarea situațiilor de incompatibilitate, raportat la excepțiile prevăzute la art. 94 alin. (2²) din Legea nr.161/2003, privind implicarea funcționarilor publici în proiecte finanțate din fonduri comunitare nerambursabile.

Din studiul spețelor cu decizii definitive în instanță rezultă faptul că în cele mai multe situații instanțele de judecată au decis astfel:

- Suspendarea din funcția publică nu înlătură situațiile de incompatibilitate decât pentru cazurile expres prevăzute de lege, cum ar fi suspendarea funcționarilor publici pe durata campaniei electorale, în cazul alegerii sau numirii într-o funcție eligibilă sau de demnitate publică și pe perioada în care este încadrat la cabinetul unui demnitar. Codul administrativ stipulează clar situațiile în care se suspendă raportul de serviciu al funcționarului public, astfel: art.513 - Suspendarea de drept a raporturilor de serviciu; art.514 - Suspendarea raportului de serviciu la inițiativa funcționarului public art. 515 - Suspendarea raportului de serviciu prin acordul părților.
- Funcționarii publici nu sunt incompatibili în situația în care sunt desemnați prin act administrativ să dețină funcții în proiecte cu finanțare din fonduri comunitare nerambursabile, precum și din împrumuturi externe contractate sau garantate de stat rambursabile sau nerambursabile, proiecte derulate de instituția în care sunt încadrați sau la care sunt detașați. Sunt în schimb incompatibili în situația deținerii de funcții în proiecte derulate de alte instituții publice (caz de incompatibilitate reglementat de dispozițiile art. 94 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003) sau la alți angajatori din mediul privat, dacă activitățile desfășurate în cadrul respectivelor proiecte sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate în calitate de funcționar public, potrivit fișei postului.

Rămâne însă problematic modul în care poate fi stabilită legătura indirectă între funcția publică și exercitarea în paralel a altei activități. Funcționarii publici sunt puși în dificultate atunci când trebuie să stabilească care sunt atribuțiile din fișa postului care determină o legătură indirectă cu alte activități.

Lecții învățate în cazul averilor nejustificate identificate

Deși la prima vedere completarea la timp a declarațiilor de avere și interese poate părea neproblematică, totuși, cazurile descoperite de averi nejustificate aveau o serie de probleme în declarațiile de avere și de interese. Printre acestea, cele mai frecvente indicii au constat în:

- Necompletarea declarațiilor obligatorii;
- Omisiunea declarării anumitor venituri, bunuri sau interese în declarații;
- Declarații de avere identice de la an la an;
- Omisiunea în completarea declarațiilor de avere în cazul în care soțul/soția persoanei care are obligația de a declara susține că are venitul confidențial;
- Omisiunea de completare și transmitere a declarațiilor de avere incluzând cadouri sau drepturi sociale;
- Întârzieri mari față de termenele de depunere a declarațiilor;
- Refuzul de a completa declarația în format electronic;
- Refuzul/omisiunea de a completa declarațiile la părăsirea funcției publice.

Spețe relevante privind conflictele de interese

În acest capitol sunt prezentate o serie de spețe relevante pentru administrația publică centrală privind conflictele de interese. Toate aceste exemple vor putea ajuta la o mai bună înțelegere a cadrului normativ aplicabil și implicit la creșterea eficienței aplicării regulilor privind conflictele de interese, incompatibilitățile și averea nejustificată. Menționăm că spețele prezentate în această culegere sunt definitive și au fost preluate din surse publice. Ca metodologie de lucru, în textul spețelor prezentate au fost anonimizate toate datele cu caracter personal. Prin urmare, numele și prenumele reclamantului a fost înlocuit cu “A.”, numele și prenumele persoanelor implicate au fost de asemenea anonimizate. Din titulatura instituțiilor, firmelor sau a altor entități implicate s-a păstrat prima literă. Numărul dosarului a fost înlocuit cu x, fiind păstrat doar anul de referință.

**Încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese - parlamentar care și-a angajat fiul în cadrul biroului parlamentar în baza unui contract civil, respectiv contract individual de muncă
(art. 70 și 71 din Legea nr. 161/2003)**

Prin raportul de evaluare din anul 2015 întocmit de Agenția Națională de Integritate - Inspekția de integritate, s-a reținut că persoana evaluată A. a încălcat regimul juridic al conflictului de interese în materie administrativă întrucât și-a angajat fiul în cadrul biroului parlamentar în baza contractului civil nr. x/2009 și a contractului individual de muncă nr. y/2010, acesta beneficiind de venituri salariale.

Prin contestația înregistrată pe rolul Curții de Apel C. la data de 04.11.2015, contestatorul A. a solicitat în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, în principal, să se constate nulitatea absolută a Raportului de evaluare întocmit de ANI.

• Soluția instanței de fond

Prin sentința nr. x/2016, Curtea de Apel C. - Secția de contencios administrativ și fiscal a dispus următoarele:

- a respins excepția de tardivitate;
- a admis cererea de chemare în judecată completată formulată de reclamantul A.;
- a anulat raportul de evaluare încheiat de pârâta Agenția Națională de Integritate.

De asemenea, instanța de fond a apreciat că raportul de evaluare a fost întocmit pe baza unor informații nepublice solicitate anterior informării persoanei verificate, faptele verificate au fost săvârșite anterior intrării în vigoare a Legii nr.176/2010, iar Legea nr.161/2003 nu reglementează conflictul de interese în cazul parlamentarilor.

Cererea de recurs

Împotriva sentinței civile nr.x/2016 a Curții de Apel C., Agenția Națională de Integritate a formulat recurs, criticând soluția instanței de fond.

În motivarea recursului, recurentul a arătat că nu au fost solicitate informații care nu erau publice după momentul declanșării procedurii de evaluare și anterior informării persoanei cercetate, Legea nr.176/2010 se aplică tuturor situațiilor juridice chiar dacă acestea s-au născut înainte de intrarea sa în vigoare cât timp conflictul de interese era prevăzut în norme de drept substanțial, respectiv în Legea nr.161/2010, intimatului reclamant îi sunt aplicabile prevederile art. 70 și 71 din Legea nr.161/2003 care se referă la orice persoană care exercită o funcție publică, așa cum a stabilit și Curtea Constituțională prin Decizia nr.81/2013.

- **Soluția Înaltei Curți asupra recursului**

Analizând probele administrate în cauză, Înalta Curte a admis recursul pentru următoarele considerente:

Așa cum a reținut și instanța de fond, prin raportul de evaluare atacat s-a constatat faptul că reclamantul a încălcat regimul juridic al conflictului de interese în materie administrativă întrucât și-a angajat fiul în cadrul biroului parlamentar.

Sunt incidente prevederile art. 70 din Legea nr. 161/2003 potrivit căruia: „*Prin conflict de interese se înțelege 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.*”

Asigurarea unor venituri bănești propriului fiu constituie un astfel de interes personal de natură patrimonială care a jucat un rol în alegerea persoanei care să ocupe postul disponibil din cadrul biroului parlamentar. Faptul că stabilirea raporturilor de muncă s-a făcut între fiul intimatului reclamant și Camera Deputaților nu prezintă nicio relevanță în condițiile în care alegerea persoanei a aparținut intimatului reclamant.

Contrar celor reținute de instanța de fond, nu se poate susține că în speță raportul de evaluare s-a întemeiat pe informații care nu erau publice și care să fi fost solicitate de recurentă după momentul declanșării evaluării și anterior momentului informării intimatului reclamant. Informații referitoare la angajarea de către o serie de parlamentari a rudelor în cadrul cabinetelor personale erau deja publice la momentul la care recurenta a solicitat lămuriri de la Camera Deputaților, fiind publicate în presa centrală. În aceste condiții, solicitarea de lămuriri de la Camera Deputaților nu avea decât scopul de confirmare a acestor informații deja cunoscute nu de identificare a unor informații noi, nepublice. Era, de altfel, singurul mod în care autoritatea publică avea posibilitatea să decidă dacă este necesar să declanșeze o investigație cu privire la intimatul reclamant.

Interpretarea pe care o dă instanța de fond articolului 13 din Legea nr.176/2010 ar pune autoritatea publică în situația de a declanșa o verificare ori de câte ori există informații neconfirmate referitoare la săvârșirea unui conflict de interese fără a avea posibilitatea să facă minime verificări care să o edifice cu privire la credibilitatea informațiilor vehiculate. În cazul concret ar fi urmat ca, în baza articolului de presă menționat, Agenția Națională de Integritate să declanșeze o investigație cu privire la toți parlamentarii pentru a putea solicita informații care să o lămurească cu privire la persoanele care s-au aflat în conflict de interese, ceea ce nu poate fi acceptat, fiind de natură să vatăme interesele persoanelor nevinovate care s-ar vedea angajate

în această procedură de verificare doar pentru că autoritățile publice nu i se recunoaște posibilitatea de a face minime verificări anterior declanșării procedurii.

În ceea ce privește cel de al doilea motiv pentru care instanța de fond a apreciat că se impune anularea raportului de evaluare, acesta se referă la neretroactivitatea Legii nr. 176/2010. Or, Înalta Curte constată că conflictul de interese este reglementat prin Legea nr. 161/2003, normă aflată în vigoare la data săvârșirii faptelor. Legea nr.176/2010 reglementează doar mecanismul de constatare și de sancționare a conflictului de interese, fiind pe deplin aplicabilă inclusiv situațiilor anterioare intrării ei în vigoare, întrucât este vorba de o normă aplicabilă consecințelor viitoare ale unor fapte săvârșite anterior.

Referitor la aplicabilitatea Legii nr.161/2003 în cazul parlamentarilor, Înalta Curte constată că potrivit art. 70 din Legea nr. 161/2003: „*Prin conflict de interese se înțelege 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.*”

Norma are un caracter general, referindu-se la toate categoriile de demnitari sau funcționari publici. Faptul că, în continuare, legiuitorul a înțeles să reglementeze aspecte particulare pentru anumite categorii de demnitari sau funcționari publici nu poate fi interpretat în sensul că doar aceste categorii de persoane ar fi susceptibile să se afle în conflict de interese.

În același sens, în Decizia nr. 81/2013 Curtea Constituțională a reținut că „*deși statutul constituțional și legal al membrilor Parlamentului, ca reprezentanți ai poporului, este diferit de statutul funcționarilor publici și, în general, de al celorlalți cetățeni, ceea ce determină, în consecință, particularități cu privire la exercitarea anumitor drepturi, acest statut nu poate fi reținut ca justificând o diferență de tratament juridic în raport cu celelalte categorii de persoane cărora li se aplică Legea nr. 176/2010. Aceasta, întrucât, din perspectiva obiectului și scopului acestei reglementări - care vizează asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale - toate persoanele menționate la art. 1 alin. (1) din lege se află în aceeași situație juridică, circumscrisă încă din titlul reglementării, prin sintagma „funcții și demnități publice”, în considerarea căreia le revin obligații specifice.*”

Față de toate aceste considerente, în baza art. 488 alin. 1 pct. 8 din Codul de procedură civilă raportat la art. 496 și 497 din același act normativ și la art. 20 din Legea nr. 554/2004 Înalta Curte va admite recursul și va casa sentința atacată, respingând acțiunea ca neîntemeiată.

Pentru aceste motive:

Admite recursul formulat de pârâta Agenția Națională de Integritate împotriva sentinței civile nr.x/2016 a Curții de Apel C. - Secția a III-a de contencios administrativ și fiscal.

Casează în parte, sentința atacată și, rejudecând, respinge acțiunea ca neîntemeiată.

Menține în rest dispozițiile sentinței atacate.

Definitivă. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. x/2019.

**Încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese - Funcționar public (director executiv la Direcția economică a Casei Județene de Asigurări de Sănătate) care a semnat și a aprobat ordonanțări de plată și ordine de plată pentru SC C. SRL, societate al cărei unic asociat și administrator era soțul său
(art.79 alin.(1) lit. a) și c) din Legea nr.161/2003)**

Prin Raportul de evaluare nr. x/ 2014, Agenția Națională de Integritate a constatat că A. a încălcat regimul juridic al incompatibilităților și al conflictului de interese, întrucât a deținut simultan cu calitatea de funcționar public și pe cea de expert contabil, precum și prin atribuțiile îndeplinite în calitate de director executiv la Direcția economică din cadrul Casei Județene de Asigurări de Sănătate, de semnare și aprobare la plată a ordonanțărilor de plată din 29 august 2012, respectiv a celei din 30 august 2012, și a ordinelor de plată din 20 iulie 2012 pentru S.C. C. SRL, al cărei unic asociat și administrator este soțul recurenteii.

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel S., secția de contencios administrativ și fiscal, reclamanta A. a solicitat să se dispună anularea Raportului de evaluare întocmit de ANI.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2014, Curtea de Apel S. secția de contencios administrativ și fiscal a respins, ca nefondată, acțiunea în contencios administrativ promovată de reclamanta A. în contradictoriu cu pârâta ANI.

- **Cererea de recurs**

Împotriva sentinței menționate a declarat recurs reclamanta A., prin avocat, invocând motivele de nelegalitate prevăzute de art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 din Codul de procedură civilă, solicitând admiterea căii de atac formulate, casarea în totalitate a sentinței atacate și, în rejudecare, admiterea contestației sale, cu consecința anulării Raportului de evaluare întocmit de intimata-pârâta ANI.

În susținerea motivului de casare, recurenta-reclamantă A. a arătat că prima instanță a aplicat greșit normele de drept material incidente, respectiv dispozițiile, art. 79 alin. (1) lit. a) și c) și ale art. 96 din Legea nr. 161/2003, iar în referire la motivul de casare reglementat de art. 488 pct. 6 C. proc. civ., s-a menționat că trimiterile instanței de fond la dispozițiile art. 12 din O.G. nr. 65/1994 și la cele ale art. 46 din Codul fiscal, precum și la principiul independenței profesiei de expert contabil, materializează o motivare străină de obiectul cauzei.

A. a susținut că prin Decizia nr. x/2012 a Casei de Asigurări de Sănătate i-au fost delegate atribuțiile de director executiv al Direcției economice din cadrul acestei instituții, iar starea de incompatibilitate a fost reținută atât de ANI, cât și de prima instanță, din cumulul calității de funcționar public (în perioada 10 februarie 2011 - 15 noiembrie 2011) cu cea de expert contabil, precum și din cumulul funcției de consilier superior la Serviciul financiar-contabil din cadrul Consiliului Județean S. simultan cu calitatea de expert contabil, calitate ce s-ar afla în legătură directă cu atribuțiile din fișele postului persoanei evaluate.

A. a mai precizat că, prin excepție de la regimul incompatibilităților, reglementat de art. 96 din Legea nr. 161/2003, funcționarii publici pot exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, funcționar public parlamentar sau funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului, aceste text de lege permițând, astfel, cumulul calității de expert contabil cu atribuțiile exercitate în cadrul Casei Județene de Asigurări de Sănătate ori cu cele din cadrul Consiliului Județean S. Tot în susținerea motivelor de casare invocate, A. a menționat că, în perioada evaluată (16 iulie 2012 - 15 noiembrie 2013), a efectuat în calitate de expert contabil mai multe expertize în care a fost desemnată de instanțele judecătorești anterior acestei perioade, iar diferența de venituri obținute de PFA o reprezintă contravaloarea a 33 de rapoarte de evaluare a unor proprietăți imobiliare, lucrări ce nu au legătură directă sau indirectă cu Casa de Asigurări de Sănătate S. ori cu Consiliul Județean S.

A. consideră că aceste activități de exercitare a calității sale de expert contabil nu determină o incompatibilitate cu funcțiile publice deținute în perioada evaluată, intenția legiuitorului, în opinia sa, fiind aceea de a interzice exercitarea concomitentă a funcției publice și a unei activități conexe ce implică atribuțiile funcției publice concrete, ceea ce apreciază aceasta că nu este incidentă în cazul său.

În privința reținerii, de către prima instanță, a prevederilor referitoare la independența profesiei de expert contabil, precum și a dispozițiilor art. 12 din O.G. nr. 64/1994, în justificarea stării de incompatibilitate în care s-ar fi aflat persoana evaluată, aceasta a susținut că respectivele norme legale interzic experților contabili și contabililor autorizați să efectueze lucrări pentru operatorii economici sau pentru instituțiile la care sunt salariați și pentru cei cu care angajatorii lor sunt în raporturi contractuale ori se află în concurență. O altă interdicție a profesiei de expert contabil se referă la efectuarea de lucrări pentru operatorii economici la care sunt rude sau afini până la gradul al patrulea inclusiv, ori soți ai administratorilor.

Din perspectiva incidenței prevederilor referitoare la conflictul de interese reținut asupra sa, A. recurenta-reclamantă a arătat că sunt greșite statuările primei instanțe, întrucât nu erau îndeplinite premisele încălcării art. 79 alin. (1) lit. c) și lit. d) din Legea nr. 161/2003. În plus, A. precizează că respectivul contract de furnizare medicamente, cu și fără contribuție personală în tratamentul ambulatoriu, în cadrul sistemului de asigurări de sănătate, a fost încheiat în conformitate cu contractul cadru privind condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate pentru anii 2011-2012, care prevede, la art. 96, alin. (2), că toate farmaciile care dețin autorizație de funcționare (distribuție cu amănuntul) în vigoare, sunt eligibile în ceea ce privește încheierea contractului de furnizare medicamente cu casele de asigurări de sănătate.

Conflictul de interese a fost reținut asupra recurente-reclamante A. pentru semnarea de către aceasta a ordonanțelor de plată din data de 29 august 2012, a ordonanțării de plată din 30 august 2012, precum și a ordinelor de plată din 20 iulie 2012 și din 20 iulie 2012, pentru SC C. SRL, societate al cărei unic asociat și administrator este soțul său, valoarea totală a acestor cheltuieli fiind de 16.556,51 lei.

Reclamantul A. a arătat că a semnat respectivele ordonanțări de plată în calitate de președinte director general, fiindu-i delegate atribuțiile acestei funcții pentru perioada 23 august 2012-19 septembrie 2012, nefiind o altă persoană desemnată cu aceste atribuții, iar ordonanțările se întocmesc pentru toate farmaciile din județ implicate în raporturi cu Casa de Asigurări de Sănătate, nesemnarea acestor documente echivalând cu sistarea plăților către toate aceste farmacii. A. a mai susținut că facturile decontate acestei societăți erau unele din perioada septembrie-noiembrie 2011, încadrându-se în termenul de plată de 9-10 luni de la depunerea facturilor, uzitat de Casa Județeană de Asigurări de Sănătate S., iar ordonanțările de plată și ordinele de plată anterior menționate trebuiau semnate de orice persoană care ar fi avut atribuțiile sale, conform obligațiilor legale și de serviciu, nefiind vorba despre o “decizie” luată în privința societății S.C. C. SRL.

- **Soluția Înaltei Curți asupra recursului**

Din perspectiva motivului de casare reglementat de prevederile art. 488, pct. 6 Codul de procedură civilă, reține instanța de control judiciar că sentința primei instanțe cuprinde o motivare adecvată soluției pronunțate. Trimiterile făcute de judecătorul fondului la dispoziții legale care definesc principiul independenței profesiei de expert contabil au avut ca scop evidențierea diferențelor de statut profesional între profesia liberală exercitată de recurenta-reclamantă A. și funcția publică deținută de aceasta în perioada evaluată.

Este de menționat, în acest sens, că starea de incompatibilitate reținută asupra A. prin raportul întocmit de ANI, confirmată de prima instanță, nu s-a fundamentat pe prevederile O.G. nr. 65/1994, ori pe cele ale Hotărârii Consiliului Superior al Corpului Experților Contabili și Contabililor Autorizați din România nr. 115/2008, ci pe interpretarea și aplicarea în cauză a prevederilor art. 94 și 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, acesta fiind temeiul de drept al situației factuale examinate în cauză.

Starea de incompatibilitate reținută asupra A. este definită de prevederile art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, în care se arată că *”funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice, al creației literar-artistice. Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, funcționar public parlamentar sau funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului.”*

Recurenta A., în perioada în care a deținut funcția publică de director executiv - Direcția economică din cadrul Casa Județeană de Asigurări de Sănătate (10 februarie 2011-25 noiembrie 2013), respectiv de consilier superior la Serviciul financiar-contabil din cadrul Consiliului Județean S. (10 mai 2013 -15 noiembrie 2013), a îndeplinit și activitatea de expert contabil, fiind înregistrată cu venituri din profesii liberale, obiectul principal de activitate fiind „Activități de contabilitate și audit financiar, consultanță în domeniu”, figurând, totodată, și în evidența Biroului local pentru expertize judiciare tehnice și contabile din cadrul Tribunalului S., pe lista experților tehnici judiciari, din data de 15 aprilie 2011.

Prin dispozițiile art. 96 din Legea nr. 161/2003, în interpretarea *per a contrario* a ultimei teze a alin. (1), s-a interzis cumulul funcției publice cu funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate potrivit fișei postului în funcția publică deținută. Scopul instituirii unei astfel de interdicții este acela de a permite funcționarului public să-și exercite atribuțiile care-i revin cu respectarea principiilor statuate în cuprinsul art. 3 din Legea nr. 188/1999/R, nefiind permis ca natura activității derulate în sectorul public să poată fi afectată, chiar și numai la un nivel potențial, de exercitarea aceleiași activități în sfera privată, în cadrul unei profesii liberale.

Prin urmare, în deplin acord cu judecătorul primei instanțe, Înalta Curte va valida raționamentul intimitei-pârâte ANI expus în raportul de evaluare contestat, reținând că a fost dovedită starea de incompatibilitate în care s-a aflat persoana verificată, A., în perioadele în care, fiind numită într-o funcție publică la Casa Județeană de Asigurări de Sănătate și Consiliul Județean S., a exercitat concomitent și calitatea de expert contabil.

În ceea ce privește conflictul de interese reținut asupra recurentei-reclamante A., sunt îndeplinite premisele încălcării prevederilor art. 79 din Legea nr. 161/2003: “(1) *funcționarul public este în conflict de interese dacă se află în una dintre următoarele situații:*

a) este chemat să rezolve cereri, să ia decizii sau să participe la luarea deciziilor cu privire la persoane fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial;

c) interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice.

(2) În cazul existenței unui conflict de interese, funcționarul public este obligat să se abțină de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii și să-l informeze de îndată pe șeful ierarhic căruia îi este subordonat direct. Acesta este obligat să ia măsurile care se impun pentru exercitarea cu imparțialitate a funcției publice, în termen de cel mult 3 zile de la data luării la cunoștință.”

S-a reținut în sarcina A. aprobarea și semnarea, de către aceasta, în calitate sa de director executiv al Direcției economice din cadrul Casei Județene de Asigură de Sănătate S., a Ordonanțării de plată din data de 29 august 2012, a ordonanțării de plată din 30 august 2012, precum și a ordinelor de plată din 20 iulie 2012, pentru S.C. C. SRL, societate al cărei unic asociat și administrator este soțul său.

Înalta Curte reține că ordonanțarea cheltuielilor și semnarea ordinelor de plată nu reprezintă o simplă formalitate, ci o operațiune asumată de verificare a legalității plății care se solicită, ce incumbă răspunderea persoanei semnatare pentru angajamentul bugetar afectat relației contractuale dintre autoritatea publică al cărei reprezentant este funcționarul public în cauză și S.C. C. SRL, la care aceeași persoană are un interes de natură patrimonială, dată fiind calitatea sa de soț al celui care este unic asociat și administrator al societății menționate.

În aceste condiții, recurenta-reclamantă A. avea obligația legală de a se abține de la luarea deciziilor cu efecte patrimoniale către S.C. C. SRL și de a înștiința pe șeful ierarhic de potențialul conflict de interese ce ar fi putut surveni în ipoteza semnării și aprobării actelor prin care se efectuau plăți către firma soțului său, obligație legală pe care numita A. nu a respectat-o. Prin urmare, criticile aduse sentinței de fond sunt neîntemeiate, fiind reținută corect atât incidența

stării de incompatibilitate în care s-a aflat recurenta-reclamantă în raport de prevederile art. 96 din Legea nr. 161/2003, cât și existența conflictului de interese reglementat de prevederile art. 79 alin. (1), lit. a) și c) din același act normativ, ivit prin aprobarea și semnarea de către aceasta a deciziilor cu caracter patrimonial către S.C. C. SRL, la care asociat unic și administrator era soțul acesteia.

Pentru aceste motive:

Respinge recursul declarat de reclamanta A. împotriva sentinței civile nr. x/2014 pronunțată de Curtea de Apel S., secția de contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Definitivă. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal - nr. x/2017.

Încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese - Secretar general al Comisiei Naționale pentru Controlul Activităților Nucleare care a avizat o serie de autorizații având ca beneficiar societăți în cadrul cărora mama sa deținea calitatea de asociat și/sau funcția de administrator
(art. 79 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003)

Prin Raportul de evaluare nr. x/2014, Agenția Națională de Integritate a constatat faptul că persoana evaluată A. a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese în materie administrativă, în speță prevederile art. 79 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003, întrucât, în timpul exercitării funcției de secretar general al Comisiei Naționale pentru Controlul Activităților Nucleare a avizat: autorizația pentru desfășurarea de activități în domeniul nuclear nr. y/2013, beneficiar S.C. B. SRL, autorizația pentru desfășurarea de activități în domeniul nuclear nr. z/2012, beneficiar S.C. C. SRL și a autorizațiilor pentru desfășurarea de activități în domeniul nuclear nr. 1/2012, nr. 2/2012 și nr. 3/2012, beneficiar S.C. D. SRL, societăți în cadrul cărora mama reclamantului A. deține calitatea de asociat și/sau administrator.

Prin acțiunea înregistrată la Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, la data de 18.08.2014, reclamantul A. a solicitat, în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, anularea raportului de evaluare nr. x/2014.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2015, Curtea de Apel B. a respins ca nefondată acțiunea formulată de reclamantul A. în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate.

- **Cererea de recurs**

Împotriva sentinței a declarat recurs reclamantul A., criticând-o pentru nelegalitate și, în temeiul dispozițiilor art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ., a solicitat admiterea recursului, casarea sentinței și admiterea acțiunii precizate, în sensul anulării raportului de evaluare contestat.

În esență, se arată că sentința a fost pronunțată cu aplicarea greșită a normelor de drept material, anume a dispozițiilor art. 70 și art. 79 alin. (1) lit. c) și alin. (3) din Legea nr. 161/2003,

a dispozițiilor Legii nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță, reglementarea, autorizarea și controlul activităților nucleare și a H.G. nr. 1627/2003 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei Naționale pentru Controlul Activităților Nucleare.

Față de dispozițiile legale sus citate, instanța de fond trebuia să analizeze îndeplinirea cumulativă a celor două condiții:

- existența unei decizii luată în executarea funcției publice;
- existența unui interes patrimonial al funcționarului, al soțului acestuia ori al rudelor sale de gradul I, de natură a influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice.

Recurentul A. arată că atribuțiile sale trebuia identificate, analizate și definite prin prisma legii speciale nr. 111/1996 și a H.G. nr. 1627/2003. Însă, deși instanța de fond reține corect că nu exista nicio dispoziție care să prevadă în mod expres atribuția secretarului general al CNCAN de a aviza autorizațiile pentru desfășurarea activității în domeniul nuclear, cum nu există nicio dispoziție legală care să confere acestor avize vreun efect asupra valabilității autorizațiilor, în mod greșit califică aceste avize ca fiind decizii în sensul art. 79 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003, acordându-le astfel o forță juridică inexistentă în vreo dispoziție legală. Urmează a se constata că "avizul" este o operațiune procedurală, anterioară actului administrativ, reprezentat în cauză de autorizația pentru desfășurarea activității în domeniul nuclear și care nu produce prin el însuși efecte juridice, nefiind un act administrativ de sine stătător. Astfel, avizarea respectivelor autorizații nu reprezintă o decizie în sensul dispozițiilor art. 79 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003 care să poată genera conflictul de interese și nici dovada interesului patrimonial așa cum rezultă și din dispozițiile legale susmenționate.

• **Soluția Înaltei Curți asupra recursului**

Examinând sentința recurată prin prisma motivului de casare invocat, pe baza probelor administrate și a dispozițiilor legale aplicabile, Înalta Curte constată că recursul reclamantului este nefondat pentru argumentele ce vor fi prezentate în continuare:

Prin Decizia Primului Ministru nr. x/2012, recurentul-reclamant A. a fost numit secretar general al CNCAN cu atribuțiile prevăzute la art. 49 alin. (2) din Legea nr. 90/2001. Atribuția de avizare a autorizațiilor pentru desfășurarea activităților în domeniul nuclear nu este menționată printre atribuțiile secretarului general al CNCAN, nici în Legea nr. 90/2001 și nici în H.G. nr. 1627/2003 sau în fișa postului. În schimb, o astfel de atribuție este menționată în mod expres, prin art. 13 lit. b) din H.G. nr. 1627/2003 în competența Consiliului Autorizării, care însă a fost constituit ulterior perioadei evaluate.

Cu toate acestea, deși nicio dispoziție legală sau regulamentară nu prevede atribuția secretarului general al CNCAN de a aviza sau semna, alături de președintele CNCAN, autorizațiile pentru desfășurarea de activități în domeniul nuclear, reclamantul a avizat cele 5 autorizații în discuție, semnând pe fiecare dintre ele alături de președintele CNCAN. În aceste condiții, ceea ce prezintă relevanță este faptul că reclamantul a participat la luarea deciziei (în cazul de față

semnând autorizațiile alături de președinte), în exercitarea funcției publice, chiar dacă respectivul aviz nu era reglementat legal.

În mod corespunzător nu poate fi reținută nici susținerea în sensul că avizul secretarului general era un aviz de analiză și verificare a calității și legalității lucrărilor executate de structurile din subordine și nu un aviz de coautor al actului administrativ reprezentat de autorizația emisă, întrucât nu are nici o atribuție în ceea ce privește elaborarea și conținutul autorizațiilor.

Înalta Curte reține că interpretarea dată de prima instanță se impune a fi menținută, fiind evident că A. a participat la luarea deciziei de eliberare a autorizației, manifestarea sa de voință fiind chiar determinantă în procesul de luare a deciziei. Pe de altă parte, din perspectiva dispozițiilor art. 79 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003 care fac referiri la "luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii" nu prezintă relevanță dacă actul emis de reclamant este sau nu un act administrativ, în sensul dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 sau reprezintă doar o operațiune procedurală anterioară emiterii actului administrativ.

Referitor la a doua condiție legală - decizia funcționarului public să poată fi influențată de interesele sale patrimoniale, ale soțului sau ale rudelor sale de gradul I, în acord cu opinia instanței de fond, Înalta Curte de Casație și Justiție constată că aceasta este întrunită în cauză. Societățile comerciale beneficiare ale autorizațiilor pentru desfășurarea de activități în domeniul nuclear au ca acționar/administrator pe mama persoanei evaluate și pe sora persoanei evaluate, împrejurare, de altfel, necontestată.

Recurentul A. susține însă că în cauză nu au fost identificate în concret interesele patrimoniale de natură a-i influența deciziile sale, acestea neputând fi prezumate. Potrivit dispozițiilor art. 79 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003, funcționarul public este în conflict de interese, dacă interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în executarea funcției publice.

Așadar, rezultă în mod evident din norma legală că este vorba despre un interes prezumtiv, care nu trebuie identificat și probat (în acest sens fiind și jurisprudența ICCJ), scopul reglementării conflictului de interese fiind acela de a înlătura orice suspiciune cu privire la modalitatea de aducere la îndeplinire a atribuțiilor legale de către funcționarul public.

Pentru aceste motive:

Concluzionând, așadar în sensul că prima instanță a aplicat și interpretat corect prevederile legale aplicabile în cauză, Înalta Curte de Casație și Justiție respinge recursul declarat de reclamantul A. împotriva sentinței nr. x/2015 pronunțată de Curtea de Apel B., secția de contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Definitivă. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal - nr. X/2018.

Încălcarea regimului juridic al conflictelor de interes - Președinte, Director General al Societății Române de Radiodifuziune care a semnat un ordin prin care s-a numit în funcția de Coordonator Instituțional în cadrul unui proiect cu fonduri europene (art. 70 și 72 coroborate cu art. 99 alin. (1) lit. k) din Legea nr. 161/2003)

Prin Raportul de evaluare nr. x/2014, Agenția Națională de Integritate a constatat faptul că A., în calitate de Președinte, Director General al Societății Române de Radiodifuziune, a încălcat regimul juridic al conflictului de interes pentru că a semnat Ordinul nr. y/2012 prin care s-a numit în funcția de Coordonator Instituțional în cadrul proiectului X derulat cu fonduri europene, conform dispozițiilor art. 70 și 72 coroborate cu art. 99 alin. (1) lit. k) din Legea nr. 161/2003.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința nr. x/2015, Curtea de Apel B. a respins, ca nefondată, acțiunea reclamantului.

- **Cererea de recurs**

Împotriva acestei hotărâri, în condițiile art. 483 C. proc. civ., reclamantul A. a formulat recurs, întemeiat pe art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 C. proc. civ., solicitând, în principal, casarea sentinței recurate și trimiterea cauzei spre rejudecare instanței de fond sau, în subsidiar, casarea sentinței și, în rejudecare, admiterea acțiunii și anularea Raportului de evaluare emis de Agenția Națională de Integritate.

Acesta consideră că sentința recurată este nefondată, prin preluarea întrutotul a aspectelor reținute în raportul de evaluare contestat, ceea ce echivalează cu o lipsă de judecată asupra fondului. Se susține că motivarea sentinței nu conține un raționament propriu al instanței, de tip logico-juridic, care să fundamenteze soluția pronunțată în cauză. Recurentul-reclamant A. consideră că în speță nu este vorba despre un act singular de decizie, ci de existența unui proces decizional de selecție, derulat în cadrul proiectului respectiv, finalizat prin decizia managerului de proiect.

Procesul decizional din cadrul proiectului a fost determinat de înlocuirea ce a intervenit în cadrul Societății Române de Radiodifuziune, recurentul-reclamant A. a fost numit în funcția publică de președinte în locul d-lui B. În data de 01.08.2012, prin procesul-verbal nr. x, Comisia de selecție a resurselor umane decide ca reclamantul A. să preia ocuparea postului de coordonator instituțional. Acesta nu participă la procesul decizional de selecție care se finalizează cu Decizia managerului de proiect nr. x/2012, iar Ordinul nr. y/2012 este ulterior deciziei interne.

În cadrul Dosarului penal nr. x/2018, s-a dispus prin Ordonanță a Parchetului de pe lângă Curtea de Apel B., clasarea cauzei în temeiul art. 315 C. proc. pen. raportat la art. 16 alin. (1) lit. b) teza I C. proc. pen., pentru săvârșirea infracțiunii de folosire a funcției pentru favorizarea unor persoane, prevăzută de art. 301 alin. (1) C. pen. (la data săvârșirii faptei, numită - conflict de interes).

Se mai susține că sentința recurată încalcă principiul general de drept *ne bis in idem*, prevăzut de art. 50 din Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, prin derularea unei noi proceduri "penale", în sensul CEDO, împotriva recurentului-reclamant A. pentru aceeași faptă. Procedura administrativă de evaluare a conflictelor de interese reprezintă o procedură "penală", în sensul art. 6 alin. (1) din Convenție și intră în domeniul de aplicare a principiului *ne bis in idem*. Conflictul de interese administrativ are drept sancțiune principală eliberarea din funcție care este cea mai gravă sancțiune disciplinară și sancțiunea complementară a decăderii din dreptul de ocupare de funcții publice și de demnitate publică timp de 3 ani, care este identică din punct de vedere al definiției cu pedeapsa penală complementară.

Cu referire la încălcarea disp. art. 50 din Cartă, A. susține că Legea nr. 176/2010 a urmărit punerea în aplicare a mecanismului de cooperare și verificare în domeniul judiciar (MCV) și, în consecință, pune în aplicare dreptul Uniunii, iar garanțiile conținute de Cartă se aplică în privința legii interne.

- **Soluția Înaltei Curți asupra recursului**

Înalta Curte, analizând motivele de recurs, constată:

Potrivit art. 70 din Legea nr. 161/2003, prin conflict de interese (administrativ) se înțelege situația în care persoana ce execută 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. Conform art. 72 din aceeași lege, *persoana care exercită funcția de membru al Guvernului, secretar de stat, subsecretar de stat sau funcții asimilate acestora [...] este obligată să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate, care produce un folos material pentru sine [...].*

Infracțiunea de folosire a funcției pentru favorizarea unei persoane (fost conflict de interese) presupune *facta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a îndeplinit un act prin care s-a obținut un folos patrimonial pentru sine [...].*

Din cuprinsul ordonanței de clasare reiese că prin "folos patrimonial" se înțelege un alt avantaj decât salariul primit de funcționarul public. Conflictul de interese de natură administrativă cunoaște o definiție mai largă, presupunând și o eventuală influență în legătură cu îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor respective funcție publice.

Indiferent dacă faptele de conflict de interese de natură penală sau administrativă nu sunt identice, art. 4 din Protocolul 7 al Convenției, art. 50 din Cartă și disp. art. 6 C. proc. pen., interzic reluarea procedurilor penale incluse printr-o hotărâre judecătorească definitivă.

Ordonanța de clasare nu are autoritate de lucru judecat, iar art. 2781 alin. (11) C. proc. pen. prevede posibilitatea redeschiderii urmăririi penale, în cazul în care s-au descoperit fapte sau împrejurări noi ce nu au fost cunoscute de organul de urmărire penală și nu a intervenit unul dintre cazurile prevăzute în art. 10.

În acest sens este și jurisprudența CJUE, exemplificată de recurentul-reclamant A. prin Hotărârea dată în cauza C-398/12, prin care s-a stabilit că numai ordonanța de netrimitere în judecată care împiedică în statul contractant în care a fost dată, o nouă urmărire penală pentru

aceleași fapte împotriva persoanei care a beneficiat de ordonanța respectivă, trebuie considerată ca fiind o hotărâre definitivă cu excepția cazului în care intervin noi probe împotriva acestei persoane.

Prin urmare, motivele de recurs de ordine publică vor fi respinse ca nefondate.

Cu privire la criticile ce conduc la o rejudicare a fondului ca urmare a nemotivării hotărârii, Înalta Curte reține că motivarea sentinței de fond, cu începere de la pag. 16, paragraful "Referitor la argumente prezentate de reclamant în acțiune, se rețin următoarele" și până la sfârșitul paginii 18, nu reprezintă o copie a raportului de evaluare contestat, ci o analiză a argumentelor expuse prin acțiunea introductivă care sunt similare cu cele prezentate în fața autorității intime și reținute în actul administrativ emis de aceasta.

Cu privire la motivele de recurs întemeiate pe disp. art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ., ce reprezintă greșita aplicare a normelor de drept material referitoare la conflictul de interese, Înalta Curte constată că însuși recurentul-reclamant s-a înscris la concursul pentru funcția de coordonator instituțional în cadrul proiectului, fiind singurul candidat. Selecția se finalizează cu Notificarea nr. x pentru modificarea contractului de finanțare prin care se solicită angajarea recurentului-reclamant pe postul de coordonator instituțional și procesul-verbal nr. x al Comisiei de selecție, ambele acte purtând data de 01.08.2012. Prin Decizia internă nr. x/2012 semnată de managerul de proiect, se stabilește angajarea recurentului pe postul obținut la concurs și încheierea contractului individual de muncă. În aceeași zi, recurentul-reclamant A., prin Ordinul nr. x/2012, în calitate de președinte - director general al SRR stabilește că va îndeplini și funcția de coordonator de proiect și își stabilește atribuțiile. De asemenea, sub nr. z/2012 se înregistrează contractul individual de muncă cu timp parțial.

Ordinul nr. x/22.08.2012 a fost emis în temeiul art. 28 din Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, conform căruia aprobă printre altele angajarea de specialiști. Directorul general, conform art. 29 din Legea nr. 41/1994 poate să își delege atribuțiile sale personalului din subordine, cu excepția atribuțiilor prevăzute la art. 28 lit. c) și d), care nu au relevanță în cauză. Din cuprinsul dispozițiilor legale sus-menționate rezultă că prin ordin al directorului general se angajează diverși specialiști, printre care se poate încadra și funcția de coordonator de proiect și numai ulterior poate fi încheiat contractul individual de muncă. Ordinul nr. x/2012 îndeplinește condițiile prevăzute de lege pentru a produce efecte juridice și acestea reprezintă chiar actul despre care face vorbire art. 70 din Legea nr. 161/2003, pentru ca persoana anume vizată de această dispoziție să se afle în conflict de interese.

În speță este dovedit conflictul de interese și prin faptul că recurentul-reclamant A. avea marja de apreciere, avea un drept de opțiune, care a încetat să mai existe nu din cauza unor prevederi legale, ci a propriului demers de a se înscrie la concurs.

Obligația de a nu se afla în conflict de interese aparține persoanei/funcționarului căruia i se adresează norma și nu unei alte autorități/instituții etc., iar acestea nu pot fi trase la răspundere pentru faptul neobservării incidentului, neexistând un text legal în acest sens.

Pentru aceste motive:

Respinge recursul împotriva sentinței civile nr. x/2015 pronunțată de Curtea de Apel B., secția de contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Definitivă. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. x/2018.

Încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese. Funcționar public (director executiv) care a semnat documentele aferente încheierii unor contracte de prestări servicii cu o societate comercială în cadrul căreia fiica sa deține calitatea de asociat (art. 79 alin. (1) lit. a) și c) din Legea nr. 161/2003)

Prin Raportul de evaluare nr. x/2014, Agenția Națională de Integritate a constatat faptul că A., în calitate de funcționar public - director executiv al Direcției Sanitar Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor B., a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese întrucât a semnat documentele enumerate în raportul de evaluare având ca obiect încheierea mai multor contracte de prestări servicii între DSVSA B. și SC B. SRL, în cadrul căreia fiica sa C. a deținut calitatea de asociat în perioada respectivă, încălcând astfel dispozițiile art. 79 alin. (1) lit. a) și c) din Legea nr. 161/2003.

- **Soluția instanței de fond**

Prin Sentința nr. x/2015, Curtea de Apel B. a respins acțiunea reclamantului A., ca neîntemeiată.

- **Cererea de recurs**

Împotriva acestei sentințe, în condițiile art. 483 C. proc. civ., a declarat recurs reclamantul A., întemeiat pe art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ., solicitând casarea hotărârii recurate și, pe fond, admiterea cererii de chemare în judecată în sensul anulării Raportului de evaluare întocmit de pârața Agenția Națională de Integritate.

În motivarea căii de atac exercitate, recurentul-reclamant A. a susținut, în esență, că instanța de fond a dat o hotărâre nelegală, cu încălcarea/aplicarea greșită a normelor de drept material, pentru următoarele considerente:

- Procesul-verbal de deschidere a ofertelor precum și cel de finalizare a procedurii de licitație se semnează de către Președintele comisiei de licitație (evaluare), de membrii comisiei de licitație și de către toți participanții la procedura. Conducătorul unității nu are nici o atribuțiune în acest sens.

- În mod greșit instanța de fond a reținut că, conducătorul instituției se încadrează în sintagma prevederilor art. 69 din O.U.G. nr. 34/2006 - “persoana implicată în procedura de verificare/evaluare a candidaturilor/ofertelor” pentru următorul motiv: niciodată un conducător de unitate nu face parte dintr-o Comisie de Licitație/Evaluare. Comisia de Licitație/Evaluare se desemnează în condițiile legii. Comisia de Licitații/Evaluare este singura în măsură să verifice, să

evalueze și să declare ofertele câștigătoare. Președintele Comisiei de Licitare/Evaluare este și responsabilul atribuirii contractului de achiziții.

- Instanța de fond cenzurând starea de fapt reținută de Agenția Națională de Integritate sub aspectul nașterii conflictului de interese și al înscrierilor cu privire la care se reține semnarea lor fără a se face dovada că recurentul A. este semnatarul acestora, și a faptului că documentația de atribuire a fost semnată anterior ivirii conflictului de interese, documentele financiar contabile nefiind semnate de acesta, rezultă fără dubiu că nici în momentul nașterii conflictului de interese și nici ulterior, recurentul A. nu se afla în situația de a nu respecta regimul juridic al conflictelor de interese.

- Conflictul de interese presupune producerea unor consecințe în contradicție cu normele legale în vigoare, respectiv un rezultat păgubitor sau o perturbare a bunului mers al activității autorității contractante. În speța de față nu există o astfel de dovadă. Orice normă legală protejează un drept. Sancțiunea apare atunci când dreptul a fost încălcat. Atâta timp cât dreptul protejat nu a suferit nici sancțiunea nu trebuie să intervină.

- Toate actele la care intimata ANI face referire în raport nu au fost emise și nici semnate de subsemnatul A., acestea au fost semnate de către persoanele îndreptățite conform dispozițiilor legale.

- Nu a avut nicio posibilitate legală de a modifica sau anula raportul procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică.

Agenția a depus întâmpinare prin care a răspuns criticilor recurentului A. după cum urmează:

În cauză este probat și necontestat faptul că recurentul-reclamant A, în calitate de director executiv la DSVSA, a semnat următoarele acte:

- documentația de atribuire a Acordului-cadru nr. x din 13 mai 2011 (având ca obiect Servicii de supraveghere, prevenire și control al bolilor la animale și al bolilor transmisibile de la animale la om, de protecție a animalelor și a mediului și Servicii de identificare și înregistrare a animalelor și a mișcării acestora, precum și de corectare a eventualelor erori sau neconformități generate de nerespectarea termenelor de înregistrare sau de greșeli de înregistrare);

- Acordul-cadru de servicii nr. x/2011 (încheiat între DSVAS și SC B. SRL, având ca obiect achiziția de servicii de supraveghere, prevenire și control al bolilor la animale și al bolilor transmisibile de la animale la om (..) pe teritoriul Circumscripției sanitar-veterinare S. și pe teritoriul Circumscripției sanitar-veterinare P. în sumă totală de 99.770 RON;

- Contractul subsecvent de servicii nr. y/ 2011 la Acordul-cadru nr. z/2011 (încheiat între DSVAS și SC B. SRL, în care sunt evidențiate obligațiile prestatorului);

- Actul adițional nr. 1/2011 la Contractul subsecvent de servicii nr. x/2011 la Acordul-cadru nr. y/2011 încheiat între DSVSA și SC B. SRL al cărui obiect constă în modificarea prețului contractului prin majorarea prețului inițial cu suma de 6.834 RON;

- Actul adițional nr. 2/2011 la Contractul subsecvent de servicii nr. x/2011 la Acordul-cadru nr. y/2011 (încheiat între DSVSA și SC B. SRL al cărui obiect constă în modificarea prețului contractului inițial cu suma de 1.113 RON).

- Actul adițional nr. 3/2011 la Contractul subsecvent de servicii nr. x/2011 la Acordul-cadru nr. y/2011 (încheiat între DSASA și SC B. SRL al cărui obiect constă în modificarea prețului contractului inițial cu suma de 4.750 RON);

- ordine de plată, deconturi justificative (prin care a fost achitata contravaloarea serviciilor prestate de SC B. SRL, conform contractelor și actelor adiționale enumerate anterior).

Dispozițiile legale incidente în cauză au conținutul următor:

„Legea nr. 161 din 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. ART. 70 - Prin conflict de interese se înțelege situația în care persoana ce exercita 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. 71 - Principiile care stau la baza prevenirii conflictului de interese în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice sunt: imparțialitatea, integritatea, transparență deciziei și supremația interesului public. ART. 79:

(1) Funcționarul public este în conflict de interese dacă se afla în una dintre următoarele situații:

a) este chemat să rezolve cereri, să ia decizii sau să participe la luarea deciziilor cu privire la persoane fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial;

b) participă în cadrul aceleiași comisii, constituite conform legii, cu funcționari publici care au calitatea de soț sau ruda de gradul I;

c) interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice.

(2) În cazul existenței unui conflict de interese, funcționarul public este obligat să se abțină de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii și să-l informeze de îndată pe șeful ierarhic căruia îi este subordonat direct.

Acesta este obligat să ia măsurile care se impun pentru exercitarea cu imparțialitate a funcției publice, în termen de cel mult 3 zile de la data luării la cunoștință.

(3) În cazurile prevăzute la alin. (1), conducătorul autorității sau instituției publice, la propunerea șefului ierarhic căruia îi este subordonat direct funcționarul public în cauză, va desemna un alt funcționar public, care are aceeași pregătire și nivel de experiență.

(4) Încălcarea dispozițiilor alin. (2) poate atrage, după caz, răspunderea disciplinară, administrativă, civilă ori penală, potrivit legii”.

În criticile sale, recurentul-reclamant A. a susținut că actele la care face referire instanța de fond și raportul de evaluare nu au fost emise și nici semnate de el, deși instanța de fond a reținut în mod expres că reclamantul nu a negat semnarea acordului-cadru, contractului subsecvent și a actelor adiționale, toate acestea fiind ulterioare nașterii conflictului de interese și anterioare încetării cauzei generatoare (data pierderii calității de asociat a fiicei reclamantului).

- **Soluția Înaltei Curți asupra recursului**

În opinia instanței de recurs, din interpretarea sistematică și teleologică a dispozițiilor generale ale Legii nr. 161/2003, rezultă că reglementarea și sancționarea conflictului de interese de natură administrativă a avut/are ca scop prevenirea și evitarea situațiilor/situației în care o persoană ce exercită o funcție publică să aibă un interes personal de natură patrimonială care ar fi de natură să influențeze îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor legale.

Altfel spus, instanța de recurs a constatat că, în cauza de față, nici Agenția și nici instanța de fond nu erau datoare să justifice/probeze producerea „unui rezultat păgubitor sau o perturbare a bunului mers al activității autorității contractante”, adică a DSVSA, unde recurentul-reclamant A. a deținut/deținea funcția publică de conducere de director executiv.

Totodată, A. a mai susținut că (instanța de fond a ignorat faptul că) nu și-a încălcat atribuțiile de serviciu/nu s-a probat încălcarea atribuțiilor de serviciu, susținere care este lipsită de temei legal, din moment ce potrivit art. 49 din Legea nr. 188/1999, una dintre obligațiile esențiale ale tuturor funcționarilor publici constă în respectarea întocmai a regimului juridic al incompatibilităților și conflictului de interese, stabilite potrivit legii.

Pe de altă parte, A. a mai susținut că în cauză (instanța de fond a ignorat faptul că) nu s-a probat faptul că el sau/și fiica lui ar „fi beneficiat de avantaje patrimoniale din perspectiva sumelor de bani încasate de către SC B. SRL”. Din considerentele sentinței recurate rezultă că judecătorul fondului s-a referit în mod expres la acest aspect, reținând că, chiar dacă din înscrisul/documentul trimis de SC B. SRL ar rezulta că fiica reclamantului nu ar fi beneficiat de drepturi bănești de la societate, interesul patrimonial există/a existat prin faptul că aceasta avea o cotă de 33,34% pierderi și beneficii în cadrul societății la care era asociat.

Într-adevăr, potrivit prevederilor art. 79 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003, nu se cere condiția existenței unui avantaj patrimonial, fiind suficientă existența unui/unor interes/interese patrimoniale, legiuitorul făcând, în mod implicit, distincție între un avantaj patrimonial concretizat imediat și un interes patrimonial care s-ar putea materializa într-un avantaj patrimonial concret în raport cu circumstanțele/parametrii activității unei societăți - SC B. SRL.

Pentru aceste motive:

Înalta Curte respinge recursul formulat de A. împotriva Sentinței nr. y/2015 a Curții de Apel B., secția de contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Definitivă. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal - nr. X/2017.

**Încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese. În perioada exercitării unor funcții publice în cadrul AJOFM, persoana evaluată a semnat convenții privind încadrarea în muncă a unor persoane, convenții derulate cu o societate în care soțul era administrator și asociat unic
(art. 79 alin. (1) lit. a) și c) din Legea nr. 161/2003)**

Prin Raportul de evaluare nr. x/2014, Agenția Națională de Integritate a constatat faptul că A., în perioada exercitării funcțiilor publice de director executiv, director executiv adjunct, șef serviciu, respectiv inspector în cadrul Agenției Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă T. a semnat o serie de convenții privind încadrarea în muncă pe o perioadă nedeterminată a unor categorii de persoane. Aceste convenții au fost încheiate și derulate de către AJOFMT cu societatea în cadrul căreia soțul său deținea funcția de administrator și calitatea de asociat unic.

Au fost astfel încălcate dispozițiile art. 79, alin. (1), lit. a) și c) din Legea nr. 161/2003, potrivit căreia *„Funcționarul public este în conflict de interese dacă este chemat să rezolve cereri, să ia decizii sau să participe la luarea deciziilor cu privire la persoane fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial; interesele [...] patrimoniale, ale soțului [...] pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice”*.

Prin cererea de chemare în judecată adresată Curții de Apel C., secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, reclamanta A., în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, a solicitat anularea raportului de evaluare.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă din aprilie 2015, Curtea de Apel C., secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a respins contestația formulată de reclamanta A., în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, ca nefondată.

- **Cererea de recurs**

Împotriva hotărârii pronunțate de instanța de fond, reclamanta A. a formulat recurs, solicitând casarea sentinței recurate și, rejudecând contestația pe fond, admiterea contestației și anularea raportului de evaluare întocmit de Agenția Națională de Integritate, pentru motive de netemeinicie, susținând că prima instanță nu a ținut cont de afirmațiile sale, referitoare la faptul că parcursul administrativ al documentelor ce priveau societatea nu implică o atribuție de natură decizională, având doar un caracter tehnic, pregătitor.

În acest sens, recurenta-reclamantă A. arată următoarele: semnarea, în calitate de director executiv adjunct, a convențiilor nr. x/15.05.2008, nr. y/15.07.2008 și nr. z/15.10.2008 nu are un caracter decizional, având doar rolul de a confirma verificarea tehnică a documentației, aceste convenții fiind semnate în perioada 2007-2008 de către directorul executiv; semnarea de către A. a propunerilor de angajare de cheltuieli către S.C. B. S.R.L. este rezultatul unei verificări de ordin tehnic, nedecizional, deoarece această etapă nu creează obligații pentru instituție, ci doar verifică disponibilitatea financiară; semnarea tabelelor nominale cu persoanele încadrate în muncă presupune verificarea concordanței unor date din statele de plată și pontaje, iar mențiunea

"bun de plată" a fost aplicată de șeful compartimentului implicat în acțiunea de verificare; semnarea ordonanțelor de plată nu s-a făcut de către reclamantă în calitate de ordonator de credite, deoarece nu deținea poziția de director executiv și nici nu fusese împuternicită de către acesta să exercite atribuții de ordonator de credite, ci pentru a nu bloca fluxul de documente, A. apreciind că nici această operațiune nu are natură decizională.

A. precizează că sentința instanței de fond este precar motivată, deoarece nu a analizat și nu s-a pronunțat cu privire la toate cele patru acțiuni incriminate de ANI, ci le-a tratat *in corpore*, iar în niciuna dintre aceste acțiuni interesele patrimoniale ale soțului reclamantei A. nu au influențat deciziile acestuia în exercitarea funcției publice.

• Soluția Înaltei Curți asupra recursului

Cu titlu prealabil, reține Înalta Curte că notele scrise depuse la dosar de către recurenta-reclamantă A., în ședința publică, nu vor fi luate în considerare în examinarea criticilor de nelegalitate formulate prin prezenta cale de atac, întrucât noile motive de recurs, prin care se aduc în discuție consecințele aplicării unei sancțiuni disciplinare pentru persoana evaluată, cu trimitere la termenul în care pot fi aplicate aceste sancțiuni, au fost depuse după împlinirea termenului de 15 zile prevăzut de art. 487 C. proc. civ. civ., cu trimitere la art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Sentința primei instanțe a validat raportul de evaluare întocmit de intimata-pârâtă ANI pentru persoana verificată, recurenta-reclamantă A., confirmând că aceasta a încălcat regimul juridic al conflictului de interese, prin faptul că, în exercitarea funcțiilor publice de director executiv, director executiv adjunct, șef serviciu, respectiv inspector în cadrul Agenției Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă T., a realizat următoarele activități:

- a semnat o serie de convenții încheiate între AJOFM T. și SC B. SRL (societate la care soțul persoanei evaluate deține funcția de administrator și calitatea de asociat unic);
- a semnat mai multe propuneri de angajare a unor cheltuieli efectuate către SC B. SRL;
- a avizat și a semnat mai multe tabele nominale cu persoanele încadrate în muncă, potrivit prevederilor art. 85 din Legea nr. 76/2002, anexe la convențiile menționate anterior, cu mențiunea "bun de plată";
- a semnat în calitate de ordonator de credite Ordonanțele de plată către SC B. SRL din dec.2007, oct.2007, respectiv august 2008.

În calea de atac a recursului reține instanța de control judiciar că situația factuală descrisă în cuprinsul raportului de evaluare nr. x/2014 nu a fost contestată în cauză, chestiunea în discuție fiind cea a calificării juridice a faptelor îndeplinite de recurenta-reclamantă în exercitarea atribuțiilor specifice funcțiilor deținute în cadrul AJOFM T., de director executiv, director executiv adjunct, șef serviciu, respectiv inspector la instituția respectivă.

În privința conflictului de interese reglementat de art. 79 alin. (1) lit. a din Legea nr. 161/2003, s-a reținut că recurenta-reclamantă a participat efectiv la procesul decizional concretizat, în final, cu încheierea unor convenții între AJOFM T. și SC B. SRL, de angajare, pe durată nedeterminată, a unor șomeri, urmând astfel ca societatea angajatoare să beneficieze de sumele prevăzute la art. 85 din Legea nr. 76/2002.

Procedând la semnarea acestor convenții, în calitate de director executiv adjunct la AJOFM T., recurenta-reclamantă A. s-a poziționat în sfera conflictului de interese reglementat de art. 79 alin. (1), lit. a din Legea nr. 161/2003, acțiunile sale conducând la luarea deciziei de colaborare între instituția la care își exercita funcția de conducere și societatea la care soțul persoanei evaluate era unic asociat și administrator.

S-a mai reținut în sarcina A., din perspectiva conflictului de interese prevăzut la art. 79 alin. (1), lit. c din Legea nr. 161/2003, aprobarea și semnarea, de către aceasta, în calitate sa de director executiv al AJOFM T. a ordonanțelor de plată 12.12.2007, 23.10.2007, respectiv 14.08.2008, pentru S.C. B. SRL, societate al cărei unic asociat și administrator este C., soțul persoanei verificate de ANI.

În deplin acord cu judecătorul fondului, fără a fi reluate dispozițiile legale cuprinse în Ordinul MFP nr. 1792/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale, reține Înalta Curte că ordonanțarea cheltuielilor și semnarea ordinelor de plată nu reprezintă o simplă formalitate, ci o operațiune asumată de verificare a legalității plății care se solicită, ce incumbă răspunderea persoanei semnatare pentru angajamentul bugetar afectat relației contractuale dintre autoritatea publică al cărei reprezentant este funcționarul public în cauză și Societatea SC B. SRL, la care aceeași persoană are un interes de natură patrimonială, dată fiind calitatea sa de soț al celui care este unic asociat și administrator al societății menționate.

În aceste condiții, recurenta-reclamantă A. avea obligația legală de a se abține de la luarea deciziilor cu efecte patrimoniale către Societatea SC B. SRL și de a înștiința pe șeful ierarhic de potențialul conflict de interese ce ar fi putut surveni în ipoteza semnării și aprobării actelor prin care se efectuau plăți către firma soțului său, obligație pe care numita A. nu a respectat-o.

În conduita A. se relevă, în raport de maniera în care aceasta și-a îndeplinit atribuțiile conferite, prin semnarea și aprobarea plăților către SC B. SRL, semnarea convențiilor între instituția pe care o reprezenta și societatea amintită, precum și angajarea unor cheltuieli pentru aceeași societate și avizarea tabelelor nominale cu persoanele încadrate în muncă, potrivit prevederilor art. 85 din Legea nr. 76/2002, la societatea respectivă, existența unui interes patrimonial pe care aceasta l-a urmărit, de a fi decontate sume de bani către firma administrată de soțul său, fără întârziere, ceea ce a creat conflictul de interese corect identificat de intimata-pârâtă ANI prin raportul de evaluare contestat în cauză.

Nu pot fi considerate ca având un caracter întemeiat criticile recurtei-reclamante A formulate împotriva sentinței atacate, prin care aceasta susține că semnătura sa, în calitate de director executiv adjunct, nu are conotații decizionale, iar semnarea propunerilor de angajare, a tabelelor nominale cu persoanele încadrate în muncă, potrivit convențiilor încheiate cu SC B. SRL sunt simple operațiuni tehnice, deoarece toate aceste manifestări de voință ale persoanei evaluate au constituit pași în procesul decizional, fără de care nu s-ar fi ajuns la constituirea folosului patrimonial în favoarea societății aparținând soțului său, fapt de natură a afecta imparțialitatea funcționarului public în luarea deciziilor aflate în atribuțiile sale, cu respectarea principiilor care guvernează conduita profesională căreia îi aparține numita A.

Cât privește argumentul A., potrivit căruia toate îndatoririle realizate în raportul juridic creat între AJOFM T. și SC B. SRL reprezentau atribuții de serviciu, pe care nu avea cum să nu le respecte persoana evaluată, fiind pasibilă de sancțiuni în caz contrar, acesta nu poate conduce la o exonerare a funcționarului public de obligația legală de aducere la cunoștința șefului ierarhic a potențialului conflict de interese în care s-ar afla prin exercitarea atribuțiilor specifice funcției publice deținute. Neprocedând în acest fel, recurenta A. a ales să se poziționeze în sfera conflictului de interese, sub aparența de conformitate cu îndatoririle de serviciu, fără însă a se putea prevala de respectarea acestor sarcini în ceea ce privește interdicția instituită prin prevederile art. 79 alin. (1) lit. a și c) din Legea nr. 161/2003.

Pentru aceste motive:

Înalta Curte respinge recursul declarat de reclamanta A. împotriva sentinței civile nr. x/2015, pronunțată de Curtea de Apel C., secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Definitivă. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal - nr. X/2018.

Încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese - Director în cadrul unui Institut public care a încheiat trei contracte de furnizare de produse și un act adițional cu o societate în cadrul căreia fiul său era asociat și administrator (art. 79 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003)

Prin Raportul de evaluare nr. x/2013 Agenția Națională de Integritate a constatat încălcarea regimului juridic privind conflictul de interese în materie administrativă de către A., Director la Institutul de Diagnostic și Sănătate Animală (IDSA), întrucât, în perioada exercitării funcției publice de conducere a încheiat trei contracte de furnizare de produse și un act adițional cu SC B. SRL (societate în cadrul căreia fiul său deține calitatea de asociat și administrator). Valoarea contractelor încheiate între Institutul de Diagnostic și Sănătate Animală și furnizorul SC B. SRL este de 276.771,38 Lei.

Astfel, au fost încălcate dispozițiile art. 79 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003, potrivit căreia „Funcționarul public este în conflict de interese dacă [...] interesele [...] patrimoniale, ale [...] rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice [...]”.

A. a fost informat despre declanșarea procedurii de evaluare, elementele identificate, precum și drepturile de care beneficiază: de a fi asistat sau reprezentat de un avocat și de a prezenta date sau informații pe care le consideră necesare, personal ori prin transmiterea unui punct de vedere scris. Persoana evaluată nu a depus la dosarul de evaluare un punct de vedere, în exercitarea dreptului la apărare.

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată în octombrie 2013 pe rolul Curții de Apel B, secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, reclamantul A., în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, a solicitat anularea și suspendarea punerii în executare, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei.

- **Soluția primei instanțe**

Prin Sentința civilă nr. x/2013, Curtea de Apel B., secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a hotărât următoarele:

- a admis excepția lipsei de interes în formularea cererii de suspendare invocată de Agenția Națională de Integritate;
- a respins cererea de suspendare a executării Raportului de evaluare, ca lipsită de interes;
- a respins, ca neîntemeiată, cererea de anulare a Raportului de evaluare formulată de reclamantul A.

- **Cererea de recurs**

Împotriva Sentinței civile nr. x/2013 a Curții de Apel B., secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a declarat recurs reclamantul A., invocând următoarele argumente:

Hotărârea instanței de fond este neîntemeiată, în cauză nefiind aplicabilă ipoteza art. 79 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003, potrivit căreia funcționarul public este în conflict de interese dacă se află în una din următoarele situații: interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice. În baza art. 71 alin. (1) din O.U.G. nr. 60/2011, în forma în vigoare la data semnării contractelor în cauză, autoritatea contractantă avea obligația de a încheia contractul de achiziție publică cu ofertantul a cărui ofertă a fost stabilită ca fiind câștigătoare de către comisia de evaluare, iar nu de către recurentul A. Prin urmare, acesta, în calitatea sa de director nu putea influența încheierea contractelor dintre fiul său și autoritatea contractantă.

- **Soluția Înaltei Curți asupra recursului**

Instanța de recurs constată că apărările în sensul că reclamantul A. nu a făcut parte din comisiile de achiziție nu au relevanță, condițiile existenței conflictului de interese fiind îndeplinite și în situația în care reclamantul a semnat contractele de achiziție publică cu societatea comercială deținută de fiul său.

În acest sens, potrivit art. 79 alin. (2) din Legea nr. 161/2003, reclamantul avea obligația de a se abține de la semnarea contractelor și a actului adițional și de a anunța pe cale ierarhică situația ivită, urmând ca un alt funcționar public să procedeze la semnarea contractelor respective.

Pentru aceste motive:

Înalta Curte respinge recursul declarat de A. împotriva Sentinței civile a Curții de Apel B., secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Definitivă. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. x/2015.

Încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese - Șef birou în cadrul APIA care a încheiat și a semnat procese verbale întocmite cu ocazia prestării unei activități sezoniere / temporare de către soția sa, în calitate de furnizor de servicii pentru APIA (art. 79 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003)

Prin raportul de evaluare nr. x/2013, Agenția Națională de Integritate a constatat existența conflictului de interese în materie administrativă în cazul lui A., ȘA. birou în cadrul Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA), întrucât acesta a semnat procese verbale și implicit a supervizat activități desfășurate de soția sa, furnizor de servicii într-un contract încheiat cu instituția în care acesta își exercita funcția publică.

În calitate de șef birou, A. avea atribuții de supervizare a activității sezoniere prestate de soția sa pentru APIA. Pentru activitatea desfășurată, soția persoanei evaluate a încasat suma de 8.773,27 lei. Astfel, A. nu a respectat dispozițiile art. 79, alin. (1), lit. c) din Legea nr. 161/2003, potrivit căroră „Funcționarul public este în conflict de interese dacă se află în una din următoarele situații [...] interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice”.

A. a fost informat despre declanșarea procedurii de evaluare, elementele identificate, precum și drepturile de care beneficiază: de a fi asistat sau reprezentat de un avocat și de a prezenta date sau informații pe care le consideră necesare, personal ori prin transmiterea unui punct de vedere scris. Persoana evaluată a depus la dosarul de evaluare un punct de vedere în exercitarea dreptului la apărare.

- **Soluția instanței de fond**

Prin Sentința civilă nr. x/2014, Curtea de Apel S., secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a respins, ca nefondată, acțiunea reclamantului A. formulată în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, privind anularea Raportului de evaluare.

- **Cererea de recurs. Motivele de casare**

Împotriva soluției instanței de fond, reclamantul A. a formulat recurs, criticând soluția instanței de fond ca netemeinică și nelegală, solicitând casarea sentinței recurate și, în rejudecare, admiterea acțiunii sale.

Recurentul-reclamant A. a susținut că instanța de fond nu a făcut o corectă apreciere a situației de fapt, în raport cu exigențele prevederilor art. 70 și 79 din Legea nr. 161/2003, pentru că soția sa a încheiat un contract de prestări servicii cu Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, activitatea sa fiind specifică unui angajat, unui salariat al unității, nefiind o activitate de natură comercială. A. a arătat că nu a încheiat contractul respectiv, nu a avut calitate de ordonator de credite, nu a verificat, semnat sau aprobat rapoartele prestatorului de serviciu și nici nu a semnat state de plată. A mai menționat că a sesizat, la vremea respectivă, conducerea APIA despre posibilitatea existenței unui conflict de interese, directorul unității recomandându-i să-și exercite atribuțiile de serviciu.

- **Soluția Înaltei Curți asupra recursului**

Examinând recursul prin prisma criticilor formulate și a textelor legale incidente, Înalta Curte reține caracterul său nefondat pentru următoarele considerente:

Argumentele de fapt și de drept relevante.

Ca și situație de fapt, este de necontestat că, astfel cum s-a menționat în actul administrativ atacat, recurentul reclamant A., în calitatea sa de funcționar public angajat în funcția de șef birou în cadrul APIA, a supervizat activitățile desfășurate de soția sa, B., angajată pentru prestarea unor activități sezoniere la centrul în care A. își exercita funcția publică.

În accepțiunea Legii nr. 161/2003, astfel cum este reglementat conflictul de interese în cuprinsul art. 70, se află în această situație 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. Potrivit prevederilor art. 79, lit. c) din Legea nr. 161/2003, *“funcționarul public este în conflict de interese dacă se află în una dintre următoarele situații: c) interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice.”*

Interesul de natură patrimonială relevat în cuprinsul raportului de evaluare întocmit de ANI și reținut ca atare și de către prima instanță constă în faptul că, prin semnarea unor procese-verbale încheiate între prestatorul B. și șeful centrului local, s-a realizat operațiunea de supervizare a activității depuse de soția funcționarului public vizat în cauză, activitate ce a fost corespunzător remunerată în funcție de numărul total de parcele care au fost actualizate/digitizate în cursul lunilor martie 2012 și mai 2012, conform contractului de prestări servicii nr. x din martie 2012.

Este lipsit de relevanță, în contextul factual produs în cauză, dacă cel verificat avea competențe de ordonator de credite, angajator sau persoană ce avizează statele de plată, cât timp, prin supervizarea de către recurentul reclamant a datelor prezentate de persoana temporar angajată, ce avea calitatea de soție a persoanei verificate, s-a ajuns la stabilirea sumelor de bani cuvenite prestatorului de servicii în urma muncii depuse, atestate prin procesele-verbale semnate de A.

Sușinerile recurentului reclamant A. în sensul aducerii la cunoștință superiorului său ierarhic a unui posibil astfel de conflict de interese nu sunt de natură a-l exonera pe cel verificat de reținerea unei astfel de situații asupra sa, cât timp îndatoririle ce-i reveneau, potrivit dispozițiilor art. 45 alin. (3) din Legea nr. 188/1999(R), erau în sensul că: *“funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor primite de la superiorul ierarhic, dacă le consideră ilegale. Dacă cel care a emis dispoziția o formulează în scris, funcționarul public este obligat să o execute, cu excepția cazului în care aceasta este vădit ilegală. Funcționarul public are îndatorirea să aducă la cunoștință superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziția astfel de situații.”*

Este de observat că, potrivit art. 79 alin. (2) din Legea nr. 161/2003, persoana care ar putea să se afle în situația unui posibil conflict de interese este *„datoare să se abțină de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii și să-l informeze de îndată pe șeful*

ierarhic căruia îi este subordonat direct. Acesta este obligat să ia măsurile care se impun pentru exercitarea cu imparțialitate a funcției publice, în termen de cel mult 3 zile de la data luării la cunoștință.”

Din coroborarea textelor legale anterior evocate, instanța de control judiciar reține că recurentul reclamant, optând pentru semnarea proceselor-verbale încheiate între Centrul din cadrul APIA și prestatorul de servicii care era chiar soția sa, procese-verbale ce au condus la stabilirea remunerației cuvenite acesteia pentru munca depusă în temeiul contractului nr. x din martie 2012, a creat premisele unui conflict de interese de natura celui reglementat de art. 79, lit. c) din Legea nr. 161/2003, astfel cum corect s-a constatat în raportul de evaluare întocmit de ANI și s-a menținut prin sentința recurată.

În examinarea acestei situații de fapt, reține Înalta Curte că interesele patrimoniale ale soției celui verificat în cauză puteau fi de natură să influențeze deciziile recurentului reclamant A., exercitate conform fișei postului pe care acesta îl deținea la Centrul local din cadrul APIA.

Prin urmare, se constată că instanța de fond a făcut o corectă aplicare și interpretare a normelor de drept material, soluția dată fiind legală și temeinică, impunându-se a fi menținută astfel cum a fost pronunțată.

Pentru aceste motive:

Respinge recursul declarat de reclamantul A. împotriva sentinței civile pronunțată de Curtea de Apel S., secția de contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Definitivă. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. x/2016.

Încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese - Director în cadrul Centrului de Cercetări al ministerului X care a semnat trei contracte de prestări servicii încheiate cu o societate comercială la care soția sa deținea calitatea de acționar și funcția de cenzor (art. 70 din Legea nr.161/2003)

Prin raportul de evaluare nr. x/2013, Agenția Națională de Integritate a constatat încălcarea regimului juridic privind conflictul de interese în materie administrativă de către A., Director în cadrul Centrului de Cercetări al Ministerului X, întrucât, în perioada exercitării funcției de conducere, acesta, având un interes personal de natură patrimonială ce a influențat îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi reveneau, a semnat trei contracte de prestări servicii încheiate de Centrul respectiv cu o societate comercială la care soția sa deținea calitatea de acționar și funcția de cenzor. În baza contractelor de prestări servicii încheiate, societatea comercială a încasat suma totală de 52.960 lei.

Astfel, A. a încălcat dispozițiile art. 70 din Legea nr.161/2003, potrivit cărora „*Prin conflict de interese se înțelege 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*”.

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată în ianuarie 2013 pe rolul Curții de Apel B., secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, reclamantul A., în contradictoriu cu pârâta

Agenția Națională de Integritate, a solicitat anularea Raportului de evaluare nr. x/2013, emis de ANI.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2014, Curtea de Apel B., secția VIII-a contencios administrativ și fiscal a respins, ca inadmisibilă, excepția de nelegalitate și a respins acțiunea formulată de reclamantul A., în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, ca neîntemeiată.

Cererea de recurs. Motivele de casare

Împotriva sentinței civile a formulat recurs reclamantul A., întemeiat pe dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 5, 6 și 8 C. proc. civ., solicitând casarea hotărârii atacate și trimiterea cauzei spre rejudecare primei instanțe.

În susținerea recursului, reclamantul A. a învederat că a formulat contestație împotriva raportului de evaluare al Inspecției de Integritate din cadrul ANI, invocând excepția de nelegalitate a actului de sesizare a acestei instituții, formulată de Direcția din cadrul Ministerului X sub semnătura domnului B., care este un act administrativ subsecvent ordinului de numire în funcție a acestuia, act de numire care era nul și nu putea produce efecte. Ca o consecință a nulității actului de sesizare, a susținut că și raportul de evaluare contestat, ca act subsecvent, este, de asemenea nul din motive formale.

Pe fondul cauzei, recurentul A. critică hotărârea primei instanțe atât în ceea ce privește motivarea acesteia, afirmând că s-a aflat în confuzie cu privire la semnarea contractelor, urmare faptului că a existat o colaborare între societatea SC D. cu Centrul și cu Universitatea M, beneficiar și plătitor fiind Ministerul Y, însă în mod eronat se pornește de la premisa că reclamantul a semnat în noiembrie 2010 cele trei contracte, și că la încheierea acestora avea un interes de natura patrimonială.

- **Soluția Înaltei Curți asupra recursului**

Analizând actele și lucrările dosarului, precum și sentința recurată, în raport de motivele de casare invocate, Înalta Curte constată că recursul declarat de reclamant este nefondat pentru următoarele considerente:

Argumente de fapt și de drept relevante

Pe fondul cererii de chemare în judecată, instanța de recurs reține că prima instanță în mod corect a apreciat că elementele identificate în perioada exercitării funcției de către persoana evaluată A., reprezintă o încălcare a prevederilor legale privind regimul conflictului de interese, reglementat prin dispozițiilor art. 70 din Legea nr. 161/2003.

În ceea ce privește susținerea recurentului reclamant A., potrivit căroră cele trei contracte de prestări servicii au fost întocmite în fals de către o altă persoană, respectiv de către contabilul șef al Centrului, prin xerocopiarea semnăturii, instanța de recurs achiesează la cele arătate de ANI, în sensul că aceste afirmații sunt contrazise de susținerile anterioare pe care însuși recurentul A. le face în cuprinsul punctului de vedere transmis Agenției Naționale de Integritate, precum și în cuprinsul contestației formulate în fata instanței de fond. Astfel, trebuie reamintit că A. a

susținut că a semnat cele trei contracte de prestări servicii la inițiativa contabilului șef și că, în lipsa unui jurist al instituției, nu a avut posibilitatea de a identifica un conflict de interese.

În acest context, Înalta Curte apreciază că afirmațiile recurentului reclamant A., în sensul că s-a aflat într-o stare de confuzie în ceea ce privește semnarea în calitate sa de director a contractelor încheiate între Centrul de Cercetări și SC D. S.A., unde soția sa C. avea calitate de acționar cu cotă de participare la beneficii și pierderi de 32%, precum și funcția de cenzor, sunt lipsite de credibilitate și constituie afirmații nedovedite.

Este neîntemeiată și apărarea acestuia, în sensul că dubiile în ceea ce privește autenticitatea acestor contracte au determinat efectuarea unei expertize grafoscopice, care să confirme starea de fapt pe care își fundamentează apărările.

Cu referire la apărările recurentului A., că nu a beneficiat, pentru sine sau pentru soția sa, în urma contractelor care au atras constatările din raportul de evaluare, de niciun fel de interes material sau foloase de orice natură, nici direct, nici indirect, că nu a ordonat vreo plată către această societate, Înalta Curte împărtășește concluzia primei instanțe, în sensul că nu pot fundamenta concluzia inexistenței unui conflict de interese.

Așa cum în mod corect a reținut instanța de fond, în momentul în care reclamantul a constatat că prestarea serviciilor urma a fi realizată de societatea comercială la care soția sa era acționar, acesta avea obligația de a nu participa la decizia de a încheia respectivul contract, chiar dacă aprecia că poate realiza o evaluare obiectivă a elementelor care au stat la baza acordului juridic. Conform definiției date de art. 70 din Legea nr. 161/2003, subzistă interesul personal patrimonial dacă acesta este, de natură să afecteze obiectivitatea, întrucât "ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor" legale.

Având în vedere că reclamantul A. a semnat contractele în calitate sa de director al Centrului de Cercetări, sub aspectul legalității raportului de evaluare și a existenței conflictului de interese nu prezintă relevanță nici concluziile actului de control a Direcției de Prevenire a Corupției și a Fraudelor în legătură cu activitatea fostului contabil șef, E., privind încălcarea dispozițiilor Legii nr. 500/2002 și ale OMF nr. 1792/2002, și nici împrejurările de fapt din care rezultă că fostul contabil șef, E. și-a însușit sumele rezultate din executarea contractelor iar ulterior a restituit aceste sume.

Pentru aceste considerente, Înalta Curte apreciază că hotărârea primei instanțe este motivată în mod convingător, considerentele reținute fundamentează în fapt și în drept soluția asupra fondului cererii de chemare în judecată, judecătorul fondului aplicând în mod corect dispozițiile de drept material referitoare la conflictul de interese, prin urmare nu pot fi reținute motivele de recurs prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 Codul de procedură civilă.

Pentru aceste motive:

Respinge recursul declarat de reclamantul A. împotriva sentinței pronunțate de Curtea de Apel B., secția VIII-a contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Definitivă. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. x/2018.

**Încălcarea regimului juridic al conflictelor de interes - Director executiv în cadrul Direcției de Sănătate Publică care a semnat autorizația de funcționare pentru propriul cabinet de medicină dentară
(art. 79 alin. (1) lit. c) din Legea nr.161/2003)**

Prin raportul de evaluare nr. x/2016, Agenția Națională de Integritate a constatat încălcarea regimului juridic privind conflictul de interes în materie administrativă de către A., director executiv în cadrul Direcției de Sănătate Publică a județului I., întrucât, în calitate de director executiv a semnat în aprilie 2012 autorizația de funcționare pentru propriul cabinet de medicină dentară.

Persoana evaluată a încălcat astfel dispozițiile art. 79, alin. (1), lit. c) din Legea nr. 161/2003 potrivit căruia „Funcționarul public este în conflict de interes dacă se află în una din următoarele situații: ...interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice” și dispozițiile art. 79, alin. (2) din Legea nr. 161/2003: „În cazul existenței unui conflict de interes, funcționarul public este obligat să se abțină de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii și să-l informeze de îndată pe șeful ierarhic căruia îi este subordonat direct. Acesta este obligat să ia măsurile care se impun pentru exercitarea cu imparțialitate a funcției publice, în termen de cel mult 3 zile de la data luării la cunoștință”.

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Curții de Apel B., secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, reclamantul A., în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, a solicitat anularea Raportului de evaluare emis de ANI.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2014, Curtea de Apel B., secția VIII-a contencios administrativ și fiscal a respins acțiunea formulată de reclamantul A., în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, ca neîntemeiată.

- **Cererea de recurs. Motivele de casare**

Împotriva sentinței civile a formulat recurs reclamantul A., solicitând admiterea recursului, casarea sentinței atacate și, pe fond, admiterea acțiunii și desființarea raportului de evaluare.

În susținerea recursului, reclamantul a formulat următoarele critici:

1. Instanța de fond a interpretat greșit dispozițiile art. 79 din Legea 161/2003 atunci când arată că este suficient ca funcționarul public să prevadă interesul patrimonial propriu rezultat din îndeplinirea atribuțiilor specifice funcției sale. Se relevă faptul că instanța de fond face confuzie între noțiunea de interes și cea de folos.

2. Al doilea argument utilizat de instanța de fond, potrivit căruia „Autorizația sanitară de funcționare fiind indispensabilă desfășurării activității independente specifice cabinetului de medicină dentară”, este de asemenea greșită, acesta nu doar că nu este un act indispensabil dar, mai mult, este un act inapropiat să producă vreun efect juridic.

- **Soluția Înaltei Curți asupra recursului**

Prin criticile invocate în recurs reclamantul A. a susținut că hotărârea a fost dată cu aplicarea greșită a dispozițiilor art. 79 alin. (1) litera a) și c) din Legea nr.161/2003, ca o consecință a faptului că prima instanță a confundat sensul noțiunilor de interes și folos, omițând să observe că autorizația de funcționare a cărei semnare a atras starea de conflict de interese nu era necesară funcționării cabinetului medical, mai mult, a fost inaptă să producă vreun efect juridic.

Totodată, cu scopul de a înlătura acest act din proces, a invocat excepția de nelegalitate a autorizației, susținând în motivare că nelegalitatea este atrasă atât de faptul că autorizația nu era necesară, vechea autorizație fiind valabilă și-a produs efectele, cât și de nerespectarea procedurii de eliberare, aceasta fiind emisă în mod greșit în temeiul procedurii declarației pe proprie răspundere.

Soluționând excepția de nelegalitate invocată, Înalta Curte a respins-o ca inadmisibilă, reținând că nu are legătură cu soluționarea cauzei.

În această ordine de idei, trebuie precizat că lipsa ori înlăturarea efectelor autorizației nu influențează situația de conflict de interese în care s-a aflat recurentul-reclamant, întrucât aceasta s-a realizat instantaneu, prin semnarea actului emis în scopul de a asigura condiții legale de funcționare pe seama cabinetului medical al cărui titular era, deci anterior ca actul respectiv să fie apt să producă efecte juridice.

Apărărilor acestuia, că s-a aflat în eroare în ceea ce privește necesitatea autorizației sau că aceasta a fost emisă cu nerespectarea procedurilor legale, sunt nefondate și nu pot fi valorificate din perspectiva art. 79 alin. (1) litera a) și c) din Legea nr.161/2003, bazându-se pe invocarea propriei culpe în apărare.

Contrar celor susținute de recurentul reclamant A., Înalta Curte apreciază că, în activitatea de evaluare a elementelor conflictului de interese, îndeplinirea cerinței ca interesul personal ce derivă din relațiile patrimoniale la care participă funcționarul public să subziste în exercitarea unor atribuții specifice funcției publice, nu presupune obținerea unui folos concret. Tot astfel, neobținerea unui folos concret nu transformă interesul într-unul imaginar, fictiv. Pentru a exista conflict de interese este necesar ca funcționarul public, acționând în temeiul unor atribuții de serviciu, să prevadă interesul patrimonial propriu, nefiind necesar ca rezultatul acțiunii sale să se concretizeze într-un folos patrimonial efectiv.

În temeiul art. 70 din Legea nr. 161/2003, prin conflict de interese se înțelege 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.

Prin urmare, față de definiția legală dată, nu este necesar să se analizeze dacă actul în legătură cu care s-a reținut conflictul a fost sau nu apt să producă vreun folos patrimonial. Ceea ce este important este existența, în mod virtual, potențial sau prezumtiv a unui interes patrimonial care să fie apt să afecteze îndeplinirea atribuțiilor de serviciu cu obiectivitate, cu imparțialitate.

În concluzie, Înalta Curte apreciază că prima instanță a aplicat în mod corect dispozițiile art. 79 alin. (1) litera a) și c) din Legea nr.161/2003, în temeiul cărora funcționarul public este în



conflict de interese dacă rezolvă cereri, ia decizii sau participă la luarea deciziilor cu privire la persoane fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial (lit. a) sau dacă interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice (lit. c), fără a respecta obligația de a se abține și de a sesiza șeful ierarhic în condițiile alin.2 al aceluiași articol.

Pentru aceste motive:

Respinge recursul declarat de reclamantul A. împotriva sentinței pronunțate de Curtea de Apel B., ca nefondat.

Definitivă. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. x/2019.

Spețe relevante privind incompatibilitățile

În acest capitol sunt prezentate o serie de spețe relevante pentru administrația publică centrală privind incompatibilitățile în funcția publică. Toate aceste exemple vor putea ajuta la o mai bună înțelegere a cadrului normativ aplicabil și implicit la creșterea eficienței aplicării regulilor privind incompatibilitățile. Menționăm că spețele prezentate în această culegere sunt definitive și au fost preluate din surse publice. Ca metodologie de lucru, în textul spețelor prezentate au fost anonimizate toate datele cu caracter personal. Prin urmare, numele și prenumele reclamantului a fost înlocuit cu “A.”, numele și prenumele persoanelor implicate au fost de asemenea anonimizate. Din titulatura instituțiilor, firmelor sau a altor entități implicate s-a păstrat prima literă. Numărul dosarului a fost înlocuit cu x, fiind păstrat doar anul de referință.

Incompatibilitate generată de exercitarea simultană a funcției de membru CNA (asimilată funcției de secretar de stat) și a funcției de președinte/ vicepreședinte al unui ONG (art. 12 din Legea nr. 504/2002 coroborat cu art. 99, alin. (1), lit. j) din Legea nr. 161/2003)

Prin raportul de evaluare nr. x/2013 Agenția Națională de Integritate a constatat existența stării de incompatibilitate în cazul lui A., care în perioada noiembrie 2008 - decembrie 2012 a exercitat, simultan, atât funcția de președinte și, ulterior, pe cea de vicepreședinte al unui ONG, cât și calitatea de membru al Consiliului Național al Audiovizualului (funcție asimilată funcției de secretar de stat).

Raportul de evaluare a fost contestat de persoana evaluată la instanța de contencios administrativ.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2014, Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, a admis contestația reclamantului și a anulat Raportul de evaluare nr. x/2013 emis de ANI.

- **Cererea de recurs**

Motive de recurs invocate de recurent

Împotriva sentinței mai sus menționate ANI a formulat recurs, invocând motivul de nelegalitate prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă. art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ. întrucât, potrivit art. 12 alin. (1) din Legea audiovizualului nr. 504/2002, membrii consiliului au funcție de demnitate publică asimilată funcției de secretar de stat, iar potrivit alin. (2), calitatea de membru al C. este incompatibilă cu funcțiile publice sau private, cu excepția celor didactice, dacă nu dau naștere unor conflicte de interese.

Potrivit alin. (5) al aceluiași text de lege, membrii consiliului care, în momentul numirii, se află în una dintre situațiile prevăzute la alin. (2) - (4) au la dispoziție un termen de cel mult 3 luni pentru renunțarea la calitatea sau la acțiunile respective, iar potrivit alin. (6), în cazul

nerespectării prevederilor art. 12 persoana în cauză este demisă de drept din funcția de membru al CNA.

Incompatibilitățile pentru membrii CNA sunt reglementate de art. 99 alin. (1) lit. j) și alin. (2) din Legea nr. 161/2003. Conform acestor dispoziții: (1) *Persoanelor care exercită următoarele demnități publice și funcții publice de autoritate din cadrul autorităților și instituțiilor aflate exclusiv sub control parlamentar:(...); j) membrii C.N.A.;(...); l) 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.*”

Rezultă, contrar celor reținute de instanța de fond, că sunt incidente prevederile legale citate, în art. 12 alin. (2) din Legea nr. 504/2002 legiuitorul nefăcând distincție cu privire la funcțiile publice sau private care sunt incompatibile cu calitatea de membru al CNA. Astfel, în speță, raportul de evaluare se referă la o incompatibilitate reglementată de un act normativ special, care privește strict domeniul audiovizualului, iar nu la o incompatibilitate prevăzută de Legea generală nr. 161/2003.

Pentru a fi în prezența stării de incompatibilitate reținute, legiuitorul nu a impus condiționări, ci este necesară și suficientă simpla deținere a celor două funcții/calități de către persoana evaluată, pe de o parte membru al CNA, iar pe de altă parte funcția/calitatea deținută în sectorul privat.

Apărările intimatului

A. a solicitat respingerea recursului, ca nefondat, arătând că funcția de președinte/vicepreședinte al ONG, pe care a deținut-o în perioada 4 noiembrie 2008 - 15 decembrie 2012, concomitent cu funcția de membru titular al CNA nu a reprezentat o activitate permanentă și nici nu a fost remunerată, adică nu a fost o funcție privată, în sensul legilor care reglementează regimul incompatibilităților, ci una desfășurată pe bază de voluntariat, în conformitate cu art. 2 din Legea nr. 195/2001 a voluntariatului, (o activitate de interes public desfășurată în folosul altora, fără contraprestație materială).

A. a argumentat că prima instanță a reținut corect că art. 99 alin. (1) raportat la art. 84 alin. (1) din Legea nr. 161/2003 nu se referă și la funcțiile de președinte sau vicepreședinte al unei asociații fără scop patrimonial și că dacă legiuitorul ar fi vrut să extindă sfera de aplicare a cazurilor de incompatibilitate și la aceste funcții ar fi exprimat în mod expres această intenție, așa cum a făcut-o în cazul altor funcții, respectiv cele enumerate în art. 84 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003.

• Soluția Înaltei Curți asupra recursului (Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. x/2017)

Înalta Curte a constatat că motivele de recurs invocate de ANI, subsumate cazului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ., sunt fondate. Conform textului art. 12 alin. (2) din Legea nr. 504/2002., calitatea de membru al Consiliului este incompatibilă cu funcțiile publice sau private, cu excepția celor didactice, dacă nu dau naștere unor conflicte de interese. În conformitate cu art. 99 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 161/2003, membrilor

Consiliului li se aplică nu numai regimul incompatibilităților prevăzut în titlul IV, cap. III al Legii nr. 161/2003, ci și incompatibilitățile prevăzute în legi speciale.

Prin urmare, instanța de fond a apreciat greșit că dispozițiile Legii nr. 161/2003 vin să completeze și să nuanțeze sfera de cuprindere a noțiunii de funcție privată, la care se referă alin. (2) al art. 12 din Legea nr. 504/2002, respectiv că, potrivit art. 99 alin. (1) raportat la art. 84 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, ar rezulta că sfera funcțiilor incompatibile cu calitatea de membru al CNA nu cuprinde funcțiile de președinte sau vicepreședinte al unei asociații fără scop patrimonial, cum este aceea la care a activat reclamantul.

Înalta Curte a constatat că instanța de fond a interpretat prevederile din legea specială (art. 12 alin. (2) din Legea audiovizualului nr. 504/2002), prin raportare la prevederile legii generale în materia incompatibilităților (art. 99 alin. (1) raportat la art. 84 alin. (1) din Legea nr. 161/2003), cu încălcarea principiului *specialia generalibus derogant*.

Interpretarea instanței de fond contravine și prevederilor exprese ale art. 99 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, conform căroră membrilor CNA li se aplică atât regimul incompatibilităților prevăzut de legea generală pentru miniștrii și, respectiv, secretari de stat, cât și incompatibilitățile prevăzute în legea specială. Or, art. 12 alin. (2) din Legea nr. 504/2002 nu distinge în privința funcțiilor private a căror deținere este incompatibilă cu funcția publică de membru al CNA. Acolo unde legiuitorul nu distinge, nici interpretul nu poate să o facă. Prin urmare, susținerile intimatului-reclamant A. conform căroră interpretarea art. 12 alin. (2) din Legea nr. 504/2002 trebuie să țină seama de finalitatea prevederilor urmărită de legiuitor prin edictarea normei nu poate fi primită.

În realitate, A. pretinde ca instanța de contencios administrativ să aprecieze cu privire la starea de incompatibilitate în funcție de existența sau nu a unor premise reale de amenințare în mod efectiv a valorilor sociale apărute prin reglementarea incompatibilității. Or, textul de lege citat nu permite o astfel de evaluare judiciară, simpla deținere a celor două funcții incompatibile încadrându-se în prevederile legale care reglementează starea de incompatibilitate.

De asemenea, intimatul A. a reiterat apărarea conform căreia prevederile art. 12 alin. (2) din Legea nr. 504/2002 nu ar fi aplicabile în cauză întrucât funcția pe care a deținut-o în cadrul O.N.G.-ului nu este o funcție privată, în sensul textului de lege anterior menționat. Așa cum corect a reținut și instanța de fond, funcțiile de președinte sau vicepreședinte al unei asociații se încadrează în noțiunea de funcție privată, în sensul legilor care reglementează regimul incompatibilităților, întrucât asociația este, conform art. 1 alin. (2) din O.G. nr. 26/2000, persoană juridică de drept privat, iar funcțiile menționate sunt funcții de conducere în cadrul asociației.

De asemenea, art. 111 alin. (2) din Legea nr. 161/2003, care stabilește funcțiile și activitățile care se includ în declarația de interese, face referire în mod expres la funcția de membru în organele de conducere, administrare și control ale asociațiilor și fundațiilor ori a altor organizații nonguvernamentale.

În stabilirea înțelesului noțiunii de funcție privată, în sensul legilor care reglementează regimul incompatibilităților, nu se face distincție în funcție de caracterul permanent sau nepermanent al activității sau de caracterul remunerat sau neremunerat al acesteia.

În consecință Înalta Curte de Casație și Justiție, a admis recursul declarat de ANI împotriva sentinței civile nr. x/2014 pronunțată de Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, a casat sentința atacată și, rejudecând cauza, a respins acțiunea formulată de reclamantul A., ca neîntemeiată.

**Incompatibilitate generată de exercitarea unei funcții publice cu statut special (comisar șef poliție) simultan cu funcția de expert contabil în cadrul unui PFA precum și cu calitatea de membru în consiliul de administrație al unei CAR
(art. 96 alin.1 teza a II-a din Legea nr. 161/2003 coroborat cu art. 45 alin.1, lit. i) din Legea nr. 360/2002)**

Prin raportul de evaluare nr. x/2013 Agenția Națională de Integritate a constatat existența stării de incompatibilitate în cazul lui A., întrucât a deținut, simultan, în perioada 19 aprilie 2003 - 06 august 2013, calitatea de funcționar public cu statut special (Comisar șef de poliție), calitatea de expert contabil în cadrul unui PFA, precum și calitatea de membru în Consiliul de Administrație al unei Case de Ajutor Reciproc.

Raportul de evaluare a fost contestat de persoana evaluată la instanța de contencios administrativ.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2014, Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, a respins excepția nulității acțiunii, pentru neîndeplinirea procedurii prealabile prevăzute de art. 193 din Legea nr. 134/2010 raportat la art. 7 din Legea nr. 554/2004, invocată de pârâtă, a admis, în parte, acțiunea reclamantei, a anulat, în parte, Raportul de evaluare nr. x/2013, respectiv în ceea ce privește starea de incompatibilitate atrasă în raport cu calitatea de expert contabil.

- **Cererea de recurs**

Împotriva soluției Curții de Apel au formulat recurs atât ANI cât și reclamanta A.

Motive de recurs invocate de recurenta A.

În argumentarea motivului de recurs invocat, recurenta-reclamantă A. a adus critici sentinței atacate sub aspectul soluționării stării sale de incompatibilitate din perspectiva deținerii concomitente a calității de funcționar public cu statut special (comisar-șef de poliție) și a calității de membru în Consiliul de Administrație al Case de Ajutor Reciproc.

A susținut recurenta-reclamantă că nu este angajată cu contract de muncă și nici nu are contract civil cu Consiliul de Administrație al Case de Ajutor Reciproc, iar veniturile obținute

din activitatea desfășurată în cadrul acesteia sunt cu titlu de indemnizație și nu cu titlu de salariu, fiind înregistrate în contabilitate la capitolul cheltuieli cu colaboratorii.

Astfel, recurenta-reclamantă A. a susținut că veniturile obținute nu provin din activități dependente, nefiind incidente dispozițiile art.45 alin.(1)lit.i) din Legea nr.360/2002

Motive de recurs invocate de recurenta ANI

În motivarea recursului formulat, ANI a susținut netemeinicia și nelegalitatea sentinței atacate cu privire la incompatibilitatea reținută în persoana intimată față de calitatea de expert contabil, conform Raportului de evaluare nr. X/ 2013. În esență, a menționat că reclamanta a încălcat regimul juridic al incompatibilităților aplicabil funcționarilor publici cu statut special prevăzut de disp. art. 96 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 161/2003 prin faptul că a deținut concomitent calitatea de funcționar public cu statut special - comisar șef de poliție și calitatea de expert contabil în cadrul PFA C., Cod înregistrare fiscală din 2008, situație ce rezultă și din analiza atribuțiilor exercitate în calitate de expert contabil și a atribuțiilor prevăzute în fișa postului pentru funcția de comisar de poliție.

• **Soluția Înaltei Curți asupra recursului (Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. x/2016).**

Referitor la motivele de recurs invocate de recurenta A.

Înalta Curte, analizând recursul formulat de recurenta-reclamantă A. a apreciat că acesta este nefondat, soluția instanței de fond cu privire la reținerea stării de incompatibilitate a reclamantei, funcționar public cu statut special, în raport cu calitatea de membru al Consiliului de Administrație al CAR precum și în raport cu faptul că a fost retribuită pentru activitatea desfășurată, fiind pronunțată printr-o corectă interpretare și aplicare a dispozițiilor legale incidente în cauză.

În acest sens instanța a constatat că este necontestată situația de fapt reținută în actul contestat potrivit căreia, în perioada 2008-2012, A. a realizat venituri din salarii (inclusiv în calitate de membru al Consiliului de Administrație al CAR), venituri din activități independente (venituri din profesii libere - obiectul principal de activitate - contabilitate, cod CAEN) și venituri din dividende.

De asemenea, în urma evaluărilor efectuate s-a constatat că A. a deținut următoarele funcții și calități: ofițer specialist I (economist), gradul profesional de comisar șef de poliție, expert contabil, conform Certificatului de înregistrare fiscală seria privind autorizarea PFA, Cod înregistrare fiscală din 2008 (potrivit adresei transmise de persoana evaluată și înregistrată la Agenție din 2012); membru al F. înregistrată în Registrul consultanților fiscali și al societăților de consultanță fiscală din 2010; membru fondator și membru al Consiliului de Administrație al CAR din 2003, calitate în care a fost remunerată (conform adresei CAR din 2013). În perioada supusă evaluării, A. a deținut calitatea de funcționar public cu statut special (comisar-șef de poliție), simultan cu cele de expert contabil în cadrul PFA, membru al F. precum și cu cea de membru în Consiliul de Administrație al CAR, fiind și remunerată.

Conform art. 45 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 360/2002: *„Polițistului îi este interzis să dețină orice altă funcție publică sau privată pentru care este retribuit, cu excepția funcțiilor didactice din cadrul instituțiilor de învățământ, a activităților de cercetare științifică și creație literar-artistică”*. Dispozițiile legale prezentate interzic polițistului să dețină orice funcție publică sau privată pentru care este retribuit.

Recurenta-reclamantă A. nu a contestat că a fost retribuită/ remunerată/că a obținut venituri din activitatea desfășurată în cadrul CAR. În mod corect, instanța de fond a reținut că noțiunea de retribuție nu se reduce strict la noțiunea de salariu, ci are o sferă mult mai largă.

Retribuția poate fi sub orice formă, inclusiv sub forma menționată de recurenta-reclamantă, respectiv indemnizație, prime, etc., pentru că retribuția reprezintă orice plată în bani pentru un serviciu/activitate prestat(ă).

Nu prezintă relevanță modul cum au fost înregistrate aceste sume de bani primite de reclamantă în contabilitatea CAR acest aspect nefăcând obiect al analizei în cadrul acțiunii deduse judecății. Astfel, susținerile recurente-reclamante A. sub aceste aspecte sunt nefondate, fiind corect reținută de autoritatea pârâtă în raportul de evaluare contestat starea de incompatibilitate în raport cu deținerea calității de membru în Consiliul de Administrație al CAR, pentru care a fost retribuită, fiind încălcate prevederile art. 45 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 360/2002, citate/menționate anterior.

Referitor la motivele de recurs invocate de recurenta ANI

Recursul ANI a vizat soluția instanței de fond privind înlăturarea stării de incompatibilitate în raport cu deținerea de către reclamantă a calității de expert contabil, soluție motivată de faptul că această calitate nu ar putea fi asimilată noțiunii de funcție în accepțiunea art. 45 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 360/2002, deoarece expertul contabil este liber profesionist care desfășoară activitate în mod independent.

Potrivit Raportului de evaluare nr. x/2013, s-a reținut starea de incompatibilitate a reclamantei, și în raport cu deținerea concomitentă a calității de funcționar public cu statut special (comisar șef de poliție) și calității de expert contabil în cadrul unui PFA, Cod înregistrare fiscală din 2008. În perioada vizată de activitatea de evaluare, pe lângă dispozițiile art. 45 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 360/2002, sunt incidente și disp. art. 96 din Legea nr. 161/2003. Până la data de 12 noiembrie 2009, dispozițiile art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003 prevedeau: *„Funcționarii publici pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice”*. Ulterior datei menționate, urmare a modificărilor intervenite prin Legea nr. 330/2009, art. 96 alin. (1) prevedea că: *„Funcționarii publici pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice, al creației literar-artistice și în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public potrivit fișei postului”*.

Alin. (1) al art. 96 a fost modificat prin pct. 3 din Legea nr. 284/ 2010, astfel că, începând cu 01 ianuarie 2011, acesta prevedea: *„Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice, al creației literar-artistice. Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții*

în alte domenii de activitate din sectorul privat care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, funcționar public parlamentar sau funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului”.

În raport de evoluția acestor dispoziții legale, se reține că anterior datei de 12 noiembrie 2009, cadrul legal nu permitea reclamantei, în calitatea sa de funcționar public cu statut special să dețină/ să exercite activități ca expert contabil. Or, în cauză, este necontestat că până la 12 noiembrie 2009, reclamanta a deținut/ exercitat calitatea de expert contabil în cadrul PFA. Prin urmare, au fost încălcate disp. art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003 citate/menționate anterior, fiind corect reținută starea de incompatibilitate în raport de calitățile deținute.

Este adevărat că ulterior datei de 12 noiembrie 2009 dispozițiile legale citate permiteau ca funcționarii publici cu statut special să poată exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile de funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului. Însă, starea de incompatibilitate, astfel cum rezultă din actul contestat a fost reținută în raport cu deținerea și nu în mod expres/ clar în raport cu exercitarea activității în domeniul sectorului privat.

Dincolo de aceste aspecte este însă evident și necontestat că activitatea exercitată de reclamantă ca expert contabil și remunerată, potrivit deciziilor de impunere și declarațiilor privind veniturile realizate depuse la dosarul cauzei, include intervenirea de bilanțuri contabile la societăți comerciale cu capital privat pe baza bilanțelor contabile.

Potrivit fișei postului reclamantei A., de ofițer specialist (economist) în cadrul compartimentului financiar-contabil (filele 127-130 dos. fond), aceasta are atribuții/ sarcini care vizează întocmirea de bilanțe contabile și alte activități financiar-contabile care se suprapun cu activități din domeniul expertizei contabile și contabililor autorizați. Astfel, legătura indirectă între cele două activități exercitate de reclamantă, în domeniul privat și în domeniul public, ca funcționar public cu statut special, nu poate fi înlăturată, ignorată.

În altă ordine, prevenirea stărilor de incompatibilitate în apărarea principiilor enunțate de legiuitor: imparțialitatea, integritatea, transparența deciziei și supremația interesului public, constituie un imperativ esențial într-o societate democratică, legiuitorul reținând în expunerea de motive a Legii nr. 161/2003 faptul că „*unul dintre cele mai importante mijloace de apărare a intereselor publice, interese care trebuie să stea la baza exercitării oricăror demnități publice și funcții publice, este asigurată prin Titlul IV privind conflictul de interese și regimul incompatibilităților*” - Prevederile Titlului IV se înscriu, totodată, pe linia documentelor internaționale în materie și se regăsesc în unele legislații europene.

Având în vedere și aceste aspecte importante privind prevenirea stărilor de incompatibilitate, instanța de recurs a reținut că dispozițiile art. 96 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 161/2003, care se impun a fi interpretate în raport cu scopul preventiv urmărit de legiuitor, urmărindu-se ca persoana care deține funcția publică să adopte o conduită preventivă de natură să conducă la excluderea exercitării oricăror activități care ar putea genera o stare de incompatibilitate.

În consecință Înalta Curte de Casație și Justiție a respins recursul declarat de A. împotriva sentinței nr. x/2014 a Curții de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, ca nefondat, a admis recursul declarat de ANI împotriva aceleiași sentințe și a modificat sentința recurată în sensul că a respins acțiunea formulate de A. ca neîntemeiată.

**Incompatibilitate generată de exercitarea simultană a funcției de consilier juridic în cadrul unui minister și a funcției de notar public
(art. 96 alin.1 din Legea nr. 161/2003, coroborat cu art. 45 alin. 1, lit. i) din Legea nr. 360/2002)**

Prin raportul de evaluare nr. x/2014 Agenția Națională de Integritate a constatat existența stării de incompatibilitate în cazul lui A., care perioada 10 noiembrie 2010 - 25 mai 2012 a deținut concomitent calitatea de funcționar public cu statut special în Ministerul B. (consilier juridic) și funcția de notar stagiar la Biroul Notarului Public B., ulterior, de notar public.

Raportul de evaluare a fost contestat de persoana evaluată la instanța de contencios administrativ.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2014, Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, a admis contestația reclamantului și a anulat Raportul de evaluare nr. x/2014 emis de ANI.

- **Cererea de recurs**

Motive de recurs invocate de recurent

Împotriva sentinței mai sus menționate ANI a formulat recurs, invocând motivul de nelegalitate prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă, întrucât hotărârea a fost dată cu interpretarea și aplicarea greșită a prevederilor art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, între exercitarea funcției publice cu statut special de consilier juridic și exercitarea calității de notar stagiar existând o legătură directă, ambele aparținând aceluiași domeniu de activitate, cel juridic.

Caracterul special al funcției publice de consilier juridic în cadrul unei structuri a Ministerului B. rezultă din prevederile art. 5 lit. f) coroborate cu cele ale art. 2 alin. (4) din Legea nr. 188/1999 - Anexa privind lista funcțiilor publice, lit. c), pct. 1, pe care instanța de fond le-a ignorat.

Apărările intimatului

A. a solicitat respingerea recursului, ca nefondat, arătând că în mod corect instanța de fond a reținut că funcția de notar stagiar se circumscrie sectorului privat.

Atribuțiile notarului stagiar sunt expres prevăzute de art. 21 din Legea nr. 36/1995 și nu au nicio legătură cu atribuțiile exercitate ca funcționar public cu statut special. În plus,

intimatul a arătat că nu a exercitat niciodată funcția de notar public, dat fiind că imediat după depunerea jurământului a solicitat și s-a dispus suspendarea din funcția de notar public.

La termenul din data de 2x/2016, intimatul a invocat excepția preliminară de ordine publică a nulității absolute a Raportului de evaluare contestat în temeiul disp. art. 13 alin. (2) din Legea nr. 176/2010 și a solicitat să se constate că procedura de evaluare s-a desfășurat pe baza datelor și a informațiilor care nu sunt publice, cerute persoanelor fizice sau juridice, fără ca persoana evaluată să fie în prealabil informată și invitată să depună un punct de vedere, ceea ce atrage sancțiunea nulității absolute a tuturor actelor încheiate, inclusiv a Raportului contestat în temeiul art. 13 alin. (2) din Legea nr. 1/176/2010.

În consecință, a solicitat ca în rejudicare să fie admisă excepția nulității și să fie admisă contestația și anulat raportul de evaluare.

Totodată, pentru aceeași ipoteză a admiterii recursului, în rejudicare, a solicitat ca instanța să se pronunțe asupra excepției priorității dispozițiilor din dreptul Uniunii Europene, față de normele din legislația națională, referitoare la lipsa de efecte juridice după 1 decembrie 2009 a Deciziei Comisiei Europene 2006/928/CE, precum și a legislației naționale de implementare a Deciziei sus-amintite, în speță Legea nr. 176/2010.

Decizia Comisiei Europene 2006/928/CE de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice, în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției (MCV), este caducă și lipsită de efecte juridice începând cu 1 decembrie 2009, data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Această împrejurare atrage aceleași consecințe și pentru legislația națională de implementare a Deciziei MCV, în speță Legea nr. 176/2010, care la rândul ei este caducă, lipsită de efecte juridice și trebuie înlăturată de la aplicare.

Intimata A. a invocat excepția priorității dispozițiilor de dreptul Uniunii Europene privind protecția datelor cu caracter personal cuprinse în Directiva 95/46, față de dispozițiile din dreptul românesc cuprinse în art. 15 din Legea nr. 176/2010.

• **Soluția Înaltei Curți asupra recursului (Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. X/2016)**

Înalta Curte a reținut că potrivit disp. art. 96 alin. (l) din Legea nr. 161/ 2003: *"Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special, pot exercita funcții sau activitate în domeniul didactic, al cercetării științifice, al creației literar-artistice, funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, funcționar public parlamentar sau funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului".*

De asemenea, potrivit disp. art. 45 alin. (1) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului: *"polițistului îi este interzis să dețină orice altă funcție publică sau privată pentru care este retribuit, cu excepția funcțiilor didactice din învățământ, a activităților de cercetare științifică și creație literară".*

În perioada evaluată 10 noiembrie 2010 - 25 mai 2012, intimata A. a exercitat funcția de funcționar public cu statut special, respectiv ofițer (consilier juridic) în cadrul unei Direcții

din cadrul Ministerului B. conform fișelor de post din 2010, pregătirea necesară ocupării postului fiind aceea de studii superioare cu diplomă de licență în domeniul juridic.

Totodată, în aceeași perioadă intimata A. a avut calitatea de notar stagiar la Biroul Notarului Public B., conform Contractului individual de muncă nr. X/2010, contract ce a fost suspendat în perioada 10 noiembrie 2010 - 01 decembrie 2010. A fost numită notar public prin Ordinul ministrului nr. X/2012. Intimata-reclamantă A., în calitate de funcționar public exercită funcția de consilier juridic, pentru ocuparea căruia, o condiție imperativ obligatorie este aceea de a fi licențiat al unei facultăți de drept (art. 8 lit. c) din Legea nr. 514/2003).

Pe de altă parte condiția esențială pentru exercitarea profesiei de notar este aceea de a fi "licențiat în drept - științe juridice sau doctor în drept" (art. 20 din Legea nr. 36/1995).

În aceste condiții este evidentă legătura care există între atribuțiile exercitate în calitate sa de funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului (activități ce privesc domeniul juridic) și activitatea desfășurată în calitate de notar (ce vizează de asemenea domeniul juridic).

Astfel, chiar dacă legiuitorul permite funcționarilor publici cu statut special să desfășoare activitatea în sectorul privat, impune totuși o condiție pentru a preveni apariția situațiilor de incompatibilitate și anume aceea ca funcțiile exercitate în alte domenii de activitate din sectorul privat să nu fie în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate în calitate sa de funcționar public, confirm fișei postului, condiție ce nu este îndeplinită în prezenta cauză. De asemenea, se impune a se preciza că statutul special al funcției publice de consilier juridic, exercitată de intimata-reclamantă este dat de locul în care aceasta își desfășoară activitatea anume Direcția din cadrul Ministerului B., fiindu-i aplicabile dispozițiile legale referitoare la incompatibilități existente în art. 94 - 96 din Legea nr. 161/2010, cât și în art. 45 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 360/2002.

Așadar, este evident că intimata-reclamantă s-a aflat în stare de incompatibilitate în perioada 10 noiembrie 2010 - 25 mai 2012, deținând concomitent o funcție publică cu statut special în cadrul Direcției din cadrul Ministerului B., cât și funcția de notar stagiar la Biroul Notarului Public B. și ulterior, notar public definitiv, încălcând prevederile art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003 și ale art. 45 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 360/2002.

În ceea ce privește motivul de nelegalitate al Raportului de evaluare contestat întemeiat pe încălcarea disp. art. 13 alin. (2) din Legea nr. 176/2010, invocat de intimata-reclamantă, Înalta Curte a constatat că este nefondat. Potrivit disp. art. 13 alin. (2) din Legea nr. 176/2010, actele întocmite de inspectorul de integritate pe baza datelor sau informațiilor care nu sunt publice, solicitate persoanelor fizice sau juridice, după începerea activității de evaluare, fără ca persoana să fie invitată și informată, potrivit dispozițiilor art. 14, sunt lovite de nulitate absolută. Totodată, dispozițiile art. 14 prevăd că informarea și invitarea persoanei care face obiectul evaluării se fac prin poștă, cu scrisoare recomandată cu confirmare de primire.

În cauză, așa cum a reținut și judecătorul fondului, informarea reclamantei s-a efectuat prin poștă, cu scrisoare recomandată cu confirmare de primire, adresa de informare din x/2012, fiind primită la data de x/ 2012. În cauză, toate relațiile de la autoritățile publice au fost solicitate de către recurenta-pârâtă A. ulterior acestei date, anume relațiile de la Ministerul

B.- adresa din x/ 2014; de la Uniunea Națională a Notarilor Publici din România - adresa din x/2014; Administrația Finanțelor Publice Sector x București - adresa din x/2013. De asemenea, în conformitate cu prevederile art. 20 din Legea nr. 176/2010, procedura de informare a reclamantei a fost efectuată cu adresa din x/2013 (confirmarea de primire fiind semnată de aceasta la data de x/2013), adresa prin care i se aducea la cunoștință împrejurarea că au fost identificate elemente privind nerespectarea regimului juridic al incompatibilităților și a fost invitată să prezinte un punct de vedere în acest sens.

De altfel, intimata-reclamantă A. s-a prezentat la sediul recurente, la data de x/2013 pentru a lua cunoștință de conținutul dosarului și pentru a prezenta un punct de vedere. Așadar, nu rezultă că în cauză s-ar fi prelucrat date personale cu încălcarea obligației de înștiințare a persoanei evaluate, astfel încât decizia pronunțată în cauza Curții de Justiție a Uniunii Europene C-201/14 Bara, cu privire la interpretarea Directivei 95/46 privind protecția datelor cu caracter personal, nu este aplicabilă în cauză.

De asemenea, excepția priorității dispozițiilor din Dreptul Uniunii Europene față de normele cuprinse în legislația națională, referitoare la lipsa de efecte juridice, după data de 1 decembrie 2009 a Deciziei Comisiei Europene 2006/928/CE, precum și a legislației naționale de implementare, în speță Legea nr. 176/2010 nu reprezintă o excepție procedurală care să fie analizată cu prioritate, ci o apărare ce va fi analizată în contextul examinării recursului.

Intimata-reclamantă A. susține că Decizia Comisiei Europene 2006/928/CE de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a programului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției (MCV) este caducă, lipsită de efecte juridice începând cu data de 1 decembrie 2009, data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Ca urmare, și legislația națională de implementare a Deciziei MCV, în speță Legea nr. 176/2010, este, la rândul ei, lipsită de efecte juridice și trebuie înlăturată de la aplicare.

Înalta Curte reține că Legea nr. 176/2010 este un act normativ care emană de la organul legislativ al statului, prin care este reglementată o procedură de evaluare a declarațiilor de avere, a intereselor și incompatibilităților pentru anumite categorii de persoane și nu se pune problema unei ierarhii între Decizia Comisiei Europene nr. 928/200E de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției și legea națională cu obiectul de reglementare menționat. În consecință, nu se pune problema înlăturării de la aplicare a dispozițiilor Legii nr. 176/2010, astfel încât raportul de evaluare contestat în prezenta cauză să rămână fără temei legal și implicit să fie anulat.

În consecință, Înalta Curte de Casație și Justiție a admis recursul declarat de ANI împotriva sentinței civile nr. x/2014 pronunțată de Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, a casat sentința atacată și, rejudecând cauza, a respins acțiunea formulată de reclamanta A., ca nefondată.

Incompatibilitate generată de exercitarea simultană a funcției de membru în CA al Societății Române de Televiziune și a funcției de administrator al unei SC (art. 84 alin.1, lit. c) coroborat cu art. 99 alin.1, lit. k) din Legea nr. 161/2003)

Prin raportul de evaluare nr. x/2013 Agenția Națională de Integritate a constatat existența stării de incompatibilitate în cazul lui A., întrucât a deținut, simultan, funcția de membru în Consiliul de Administrație al Societății Române de Televiziune și a funcției de administrator al unei societăți comerciale.

Raportul de evaluare a fost contestat de persoana evaluată la instanța de contencios administrativ.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2014, Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, a respins acțiunea formulată de reclamant, ca nefondată.

- **Cererea de recurs**

Împotriva soluției Curții de Apel reclamantul A. a formulat recurs

Motive de recurs invocate

În argumentarea motivului de recurs invocat, recurentul A. a susținut că, în esență, prima instanță nu s-a pronunțat cu privire la toate capetele de cerere. Recurentul a susținut că prima instanță nu a avut în vedere prevederile art. 23 alin. (4) din Legea nr. 41/1994 care reglementează activitatea Societății Române de Televiziune, singura asimilare legală cu funcția de membru al Guvernului fiind, potrivit acestor dispoziții, funcția de președinte al Consiliului de administrație, această lege nefiind modificată după apariția Legii nr. 161/2003, astfel, incompatibilitățile membrilor consiliului de administrație fiind cele care rezultă din legea specială. Totodată, a arătat că SC B. SA, în al cărei consiliu de administrație este membru, se află în procedura falimentului, nemaidesfășurând activitate din anul 2014, și nu a mai primit vreo indemnizație pentru funcția deținută din anul 2011.

În opinia recurentului A., hotărârea primei instanțe a interpretat excesiv dispozițiile art. 84 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003, având în vedere doar litera legii, nu și spiritul pentru care a fost adoptată. În concluzie, a susținut că în cauză nu se poate vorbi de încălcarea regimului incompatibilităților prevăzut de Legea nr. 161/2003, având în vedere obiectul de activitate al societății în discuție și situația juridică a acesteia la data evaluării și în prezent.

- **Soluția Înaltei Curți asupra recursului (Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. X/2017)**

Soluția Curții de apel reflectă interpretarea și aplicarea judicioasă a cadrului normativ la situația de fapt relevată de înscrisurile administrate.

Astfel, în cauză, așa cum rezultă din actele depuse la dosar (Hotărârea Adunării Generale Ordinare a Acționarilor nr. 6 din 30 noiembrie 2009), se reține că, începând cu data

de 30 noiembrie 2009, reclamantul deține funcția de administrator al SC B. SA. Totodată, începând cu data de 29 iunie 2010, recurentul exercită funcția de membru în Consiliul de Administrație al Societății Române de Televiziune, fiind desemnat prin Hotărârea Parlamentului României. Recurentul nu contestă situația de fapt, însă susține că singurele incompatibilități sunt cele prevăzute de Legea nr. 41/1994 - art. 23 alin. (4), care reglementează activitatea Societății Române de Televiziune, apreciind astfel că nu se află în stare de incompatibilitate, dispozițiile art. 84 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003 fiind interpretate în mod excesiv.

Potrivit art. 99 alin. (1) lit. k) din Legea nr. 161/2003: *„Persoanelor care exercită următoarele demnități publice și funcții publice de autoritate (...): membrilor (...) comitetelor directoare ale Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune li se aplică (...) regimul incompatibilităților prevăzut în prezentul titlu pentru miniștri, respectiv, secretari de stat, precum și incompatibilitățile prevăzute în legi speciale”*. În temeiul art. 84 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 161/2003: *„Funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu funcția de (...) administrator (...) la societățile comerciale”*. Conform art. 84 alin. (2) din Legea nr. 161/2003 *„Funcția de secretar de stat, funcția de subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora sunt incompatibile cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, precum și cu exercitarea funcțiilor prevăzute la alin. (1) lit. b) - i)”*.

Din cuprinsul acestor dispoziții legale rezultă fără echivoc existența unei stări de incompatibilitate, rezultată din deținerea concomitentă a funcției de membru al Consiliului de Administrație al Societății Române de Televiziune cu cea de administrator la o societate comercială.

Singura condiție impusă de legiuitor pentru reținerea stării de incompatibilitate este deținerea simultană a funcțiilor/calităților declarate de lege ca fiind incompatibile, necontând exercitarea lor. Totodată, dispozițiile speciale invocate (art. 23 alin. (4) din Legea nr. 41/1994) nu îl exonerează pe recurent de incompatibilitățile prevăzute de art. 99 și art. 84 din Legea nr. 161/2003.

De asemenea, nici susținerile recurentului potrivit căroră societatea, al căruia administrator este, se află în procedura falimentului, nemaidesfășurând activitate din anul 2014, și că nu a mai primit vreo indemnizație pentru funcția deținută din anul 2011 nu au relevanță, cadrul legal privind acordarea remunerației și procedura de faliment neavând vreo legătură cu obligația respectării regimului juridic privind incompatibilitățile.

În consecință Înalta Curte de Casație și Justiție, a respins recursul declarat de A. împotriva sentinței nr. x/2014 a Curții de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

**Incompatibilitate generată de exercitarea simultană a funcției de prim-procuror și a funcției de decan al unei facultăți de drept
(art. 101 din Legea nr. 161/2003 și art. 5 alin.1 din Legea nr. 303/2004)**

Prin raportul de evaluare nr. x/2013 Agenția Națională de Integritate a constatat existența stării de incompatibilitate în cazul lui A., care în perioada 11.05.2012 - 01.01.2014 a exercitat, simultan, atât funcția de prim procuror la Parchetul de pe lângă Judecătoria A, cât și funcția de conducere de decan al Facultății de Drept din cadrul Universității B.

Raportul de evaluare a fost contestat de persoana evaluată la instanța de contencios administrativ.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2014, Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, a respins ca nefondată acțiunea formulată de reclamantul A., în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate (ANI).

- **Cererea de recurs**

Motive de recurs invocate de recurent

Împotriva sentinței mai sus menționate a declarat recurs reclamantul A., invocând dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 din Noul Cod de procedură civilă, susținând următoarele:

- instanța de fond a interpretat și aplicat greșit textele legale incidente în cauză, respectiv dispozițiile art. 132 alin. (2) din Constituția României, art. 101 din Legea nr. 161/2003, art. 5 alin. (1) din Legea nr. 303/2004, precum și prevederile relevante din Legea nr. 1/2011, constatând în mod eronat faptul că funcția de decan nu intră în sfera funcțiilor didactice și că, prin urmare, aceasta este incompatibilă cu funcția de procuror;

- din analiza textelor legale arătate reiese faptul că funcția de procuror nu este incompatibilă cu funcțiile didactice din învățământul superior, după cum se observă că nu se face vreo distincție între funcțiile didactice de predare și cele de conducere în învățământul superior, ceea ce permite concluzia că în cuprinsul acestor prevederi noțiunea de funcție didactică este tratată *lato sensu*;

- dispozițiile legale referitoare la incompatibilitate prezumă că funcțiile didactice, în sensul de activități în domeniul didactic, nu sunt de natura a afecta sau influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin procurorului potrivit Constituției și altor acte normative;

- cu referire la noțiunea de funcții didactice, deși, în adevăr, în Legea nr. 1/2001 se prevede că decanul are o funcție de conducere în învățământul superior fără a se mai preciza în mod expres că acesta îndeplinește tot o funcție didactică (art. 207 alin. (2) lit. b), din aceleași reglementări cuprinse în actul normativ, în ceea ce privește atribuțiile decanului se observa că acestea sunt legate strict de activitatea de organizare a procesului de învățământ la nivelul facultății pe care o conduce, decanul nefiind ordonator de credite iar facultatea pe care o reprezintă nu are personalitate juridică;

- rezultă astfel că atribuțiile decanului nu pot influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor specifice funcției de procuror, potrivit Constituției și altor acte normative, instanța de fond interpretând eronat dispozițiile art. I pct. 49 din O.U.G. nr. 49/2014, prin care a fost modificată și completată Legea nr. 1/2001, care nu fac decât să clarifice o problemă practică referitoare la statutul decanului și nu să confere un nou statut sau să interpreteze în alt sens funcțiile de conducere, respectiv cea de decan din învățământul superior; prin completările aduse de acest text este clar că statutul juridic al decanului a rămas nemodificat astfel ca orice interpretare contrară calificării dată expres de lege este evident nelegală.

Apărările intimatului ANI

Agenția Națională de Integritate a solicitat respingerea recursului, ca nefondat, subliniind că instanța de fond a interpretat corect dispozițiile legale atunci când a reținut existența stării de incompatibilitate între funcția de prim-procuror la Parchetul de pe lângă Judecătoria A și funcția de conducere de decan al Facultății de Drept din cadrul Universității B.

Intimata ANI a precizat că niciunul dintre considerentele expuse de recurent nu au înrăurire asupra soluționării prezentei cauze, nefiind aduse argumente pertinente și concludente.

În ceea ce privește O.U.G. nr. 49/2014, la care face referire recurentul A., ANI arată că acest act normativ a fost publicat în Monitorul Oficial al României nr. 486 din data de 30 iunie 2014, fiind evident ca a fost adoptat ulterior întocmirii raportului de evaluare (24.06.2014) cât și ulterior perioadei de evaluare (cuprinsă în intervalul 01.01.2012 - 01.01.2014) astfel că nu poate fi aplicabil în cauză.

• Soluția Înaltei Curți asupra recursului (Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. X/2017)

Înalta Curte, în urma propriei analize și evaluări asupra modalității de interpretare și aplicare a prevederilor legale incidente la situația de fapt din cauză, necontestată de altfel, nici sub aspectul perioadei de incompatibilitate reținută și nici cu privire la motivul generator al verificării, a constatat că nu sunt întemeiate criticile recurentului-reclamant A., prin care, practic, au fost reluate apărările înfățișate și cu ocazia judecării cauzei în fond și căroră, prin hotărârea ce formează obiectul recursului de față, instanța le-a răspuns în manieră clară și cuprinzătoare.

Înalta Curte împărtășește raționamentul judecătorului fondului ca și modalitatea în care au fost interpretate și aplicate dispozițiile legale incidente situației factuale a cauzei, astfel că nici sub acest aspect susținerile recurentului reclamant nu sunt întemeiate și ca atare nu pot fi primite.

În adevăr, chestiunea ce s-a impus a fi dezlegată în cauză, astfel cum bine a remarcat și instanța de fond, vizează determinarea naturii și conținutului funcției de decan la o universitate de stat sau privată, în contextul și prin raportare la conținutul funcției didactice

dar și la incompatibilitățile prevăzute pentru funcția de judecător și respectiv cea de procuror, cum este cazul recurentului-reclamant.

Potrivit art. 101 din Legea nr. 161/2003 *"funcția de judecător și procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior"*.

De asemenea, art. 5 alin. (1) din Legea nr. 303/2004 statuează că *"funcțiile de judecător, procuror, magistrat asistent și asistent judiciar sunt incompatibile cu orice alte funcții publice sau private, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior, precum și a celor de instruire din cadrul Institutului Național al Magistraturii și Școlii Naționale de Grefieri, în condițiile legii"*.

Pentru a determina, raportat la incompatibilitățile astfel stabilite de lege pentru funcția de procuror, conținutul noțiunii funcțiilor didactice din învățământul superior, Înalta Curte reține că, în mod corect prima instanță a avut în vedere și a analizat prevederile Legii nr. 1/2011, respectiv art. 285 alin. (1), potrivit cu care doar 4 funcții din învățământul superior sunt prevăzute ca funcții didactice, între care nu se regăsește însă și funcția de decan, care în schimb este enumerată în cuprinsul art. 207 alin. (2) lit. b) din același act normativ ca funcție de conducere la nivelul facultății.

Cu alte cuvinte și instanța de control judiciar apreciază că o atare raportare la prevederile Legii nr. 1/2011 ce definesc conceptual, respectiv enumeră limitativ funcțiile didactice, constituie în mod evident un reper obiectiv de determinare a conținutului incompatibilității prevăzute de lege, situație în raport de care susținerile recurentului-reclamant prin care acesta tinde a echivala funcția de decan ca funcție de conducere, cu o funcție didactică, în lipsa unei prevederi legale lipsită de echivoc, în acest sens, nu pot fi primite.

În fine, nefondate sunt în opinia Înaltei Curți și susținerile referitoare la interpretarea eronată de către instanța de fond a dispozițiilor art. I pct. 49 din O.U.G. nr. 49/2014, prin care a fost modificată și completată Legea nr. 1/2011, mai precis art. 207 alin. (2) din lege care enumeră funcțiile de conducere în instituțiile de învățământ superior, întrucât, în mod just s-a apreciat de către judecătorul fondului că respectivele dispoziții nu sunt incidente în cauză, acestea fiind adoptate ulterior întocmirii raportului de evaluare cât și ulterior perioadei de evaluare avute în vedere, astfel că în virtutea principiului neretroactivității legii, consacrat deopotrivă în C. civ. cât și în Constituția României, ele se aplică numai situațiilor ce se ivesc după adoptarea lor, nu și celor trecute.

În consecință Înalta Curte de Casație și Justiție, a respins recursul declarat de A. împotriva sentinței civile nr. x/2014 pronunțată de Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Incompatibilitate generată de exercitarea unei funcții publice simultan cu desfășurarea unor activități remunerate în baza unui contract de prestări servicii încheiat cu o altă instituție publică
(art. 94 alin.2, lit. a) coroborat cu dispozițiile art. 96 alin.1 din Legea nr. 161/2003)

Prin raportul de evaluare nr. x/2014 Agenția Națională de Integritate a constatat existența stării de incompatibilitate în cazul lui A., care în perioada exercitării funcției publice de consilier superior în cadrul D.S.P.A. a desfășurat activități remunerate în baza unui contract de prestări servicii încheiat cu C.N.A.S., contract privind evaluarea Spitalului Județean de urgență R., încălcând dispozițiile art. 94 alin. (2) lit. a) coroborat cu dispozițiile art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003..

Raportul de evaluare a fost contestat de persoana evaluată la instanța de contencios administrativ.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2014, Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, a respins ca nefondată acțiunea formulată de reclamantul A., în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate (ANI).

- **Cererea de recurs**

Motive de recurs invocate de recurent

Împotriva sentinței mai sus menționate reclamantul A. a declarat recurs, invocând dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 din Noul C. proc. civ. susținând următoarele:

- instanța de fond a interpretat și aplicat greșit textele legale incidente în cauză, întrucât a reținut că incompatibilitatea decurge din simpla încălcare a interdicției instituite în cuprinsul art. 94 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003 și pentru că a susținut că încheierea contractului de prestări servicii nu i-a conferit atribuția de a exercita un mandat de reprezentare, susținere care este în evidentă contradicție cu dispozițiile art. 15 alin. (2) din H.G. nr. 1148/2008.

Recurentul A. a susținut că nominalizarea și, implicit, validarea sa în cadrul comisiei de evaluare a Spitalului Județean de Urgență R. în anul 2013 a fost realizată de către Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor, comisie care, potrivit art. 2 alin. (2) din H.G. nr. 1148/2008, republicată, este o instituție publică cu personalitate juridică finanțată din venituri proprii și din subvenții acordate din bugetul de stat. Această nominalizare se circumscrie mandatului de reprezentare la care face referire art. 94 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003.

Instanța de fond a apreciat în mod greșit irelevanța în speța dedusă judecății a atribuțiilor de servicii pe care recurentul le exercită în cadrul D.S.P.A. precum și a competenței teritoriale care îi revin în calitatea sa de funcționar public.

Se susține că, anterior nominalizării și validării sale în anul 2013, recurentul a informat Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor asupra faptului că deține calitatea de funcționar public în cadrul D.S.P.A., dar a fost nominalizat și validat pentru a face parte din Comisia de Evaluare a Spitalului Județean de Urgență R.

Intimatul și-a întemeiat apărarea pe faptul că reprezentanții Comisiei Naționale de Acreditare a Spitalelor după nominalizarea, validarea și încheierea Contractului de prestări servicii nr. X/2013, au sesizat Agenția Națională de Integritate privind posibila existență a unei stări de incompatibilitate, astfel că, se poate considera că, în mod evident, Comisia Națională își invocă propria culpă pentru că a avut toate datele și putea să nu îl nominalizeze și să îl valideze în Comisia de Evaluare a Spitalului Clinic Județean de Urgență R..

Instanța de fond a preluat poziția exprimată de intimat fără a observa că atribuțiile de serviciu pe care recurentul le are în calitate de funcționar public în cadrul D.S.P.A. sunt strict limitate la Județul A. și nu poate exercita aceste atribuții în cadrul celorlalte direcții de sănătate publică din România sau în alte unități sanitare.

Soluția pronunțată de instanța de fond contravine principiului constituțional consacrat prin dispozițiile art. 41 alin. (1) din Constituția României - dreptul la muncă, întrucât îngreșează dreptul la muncă al recurentului-reclamant.

Prin exprimarea "*dreptul la muncă nu poate fi îngreșat*", reglementarea constituțională pune în valoare conceptul științific de drept subiectiv la muncă, precum și importanța acestui drept atât pentru om, cât și pentru societate.

Dacă s-ar extrapola apărările formulate de intimata Agenția Națională de Integritate, prin întâmpinarea depusă la judecata pe fond a cauzei și preluate de către instanța de fond, s-ar ajunge la situația ca niciun funcționar public sau personal contractual care activează în cadrul unităților medicale finanțate din fonduri publice în România să nu poată deține calitatea de evaluator certificat de Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor din România întrucât s-ar afla în stare de incompatibilitate.

Soluția pronunțată de instanța de fond îi îngreșează dreptul la muncă deoarece arată că, în calitatea sa de funcționar public, nu poate desfășura nicio altă activitate în domenii conexe calificării sale, nici în mediul privat și, atât mai puțin, în mediul public.

• **Soluția Înaltei Curți asupra recursului (Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. X/ 2018)**

Recurentul A. consideră că nu s-a aflat în stare de incompatibilitate pentru că i-ar fi aplicabile prevederile art. 94 alin. (21) lit. c) din Legea nr. 161/2003: "*Nu se află în stare de incompatibilitate, în sensul art. 94 alin. (2) lit. a) și c) funcționarul public care: (...) c) exercită un mandat de reprezentare, pe baza desemnării de către o autoritate sau instituție publică, în condițiile expres prevăzute de actele normative în vigoare*".

Din interpretarea acestui text rezultă că pentru a fi în situația de excepție se impune ca mandatul de reprezentare să fie exercitat în baza unui act administrativ emis de autoritatea sau instituția publică, în condițiile expres prevăzute de actele normative în vigoare.

Recurentul A. susține că acest mandat de reprezentare i-a fost dat prin încheierea contractului de prestări servicii, dar nu se poate considera că încheierea unui asemenea contract ar reprezenta o dovadă a mandatului de reprezentare în sensul art. 94 alin. (21) lit. c) din Legea nr. 161/2003.

Într-adevăr, potrivit dispozițiilor art. 15 din H.G. nr. 1148/2008, republicată, privind competența, atribuțiile și modul de organizare și funcționare ale Comisiei Naționale de Acreditare a Spitalelor: *"(1) Comisiile de evaluare în vederea acreditării sunt structuri constituite specific pentru fiecare spital, în funcție de dimensiunea, specificul și complexitatea acestuia. (2) Comisiile de evaluare în vederea acreditării se constituie din 3 - 7 membri, în funcție de complexitatea spitalului evaluat, numiți prin hotărâre a Comitetului director al Comisiei Naționale de Acreditare a Spitalelor, la propunerea președintelui Comisiei Naționale de Acreditare a Spitalelor, și au următoarea componență:*

a) un președinte al Comisiei de evaluare numit din cadrul Comisiei Naționale de Acreditare a Spitalelor, care coordonează activitatea comisiei, relaționarea cu spitalul evaluat și cu Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor;

b) 2 - 6 membri formați și acreditați, în funcție de complexitatea spitalului evaluat;

(3) Comisia de evaluare în vederea acreditării are următoarele atribuții principale:

a) analizează modul în care activitatea spitalului este conformă cu cerințele standardelor de acreditare;

b) întocmește raportul de evaluare;

c) pune la dispoziția Comisiei Naționale de Acreditare a Spitalelor datele necesare procesului de acreditare colectate pe parcursul procesului de evaluare, în formatul și pe suportul stabilit prin metodologia de evaluare;

d) asigură consiliere conducerii spitalului evaluat privind măsurile specifice de îmbunătățire a calității serviciilor;

e) transmite conducerii spitalului rezultatele evaluării în vederea clarificării unor eventuale neconcordanțe;

f) transmite raportul de evaluare Unității de evaluare, analiză și acreditare.

(4) Componența Comisiei de evaluare în vederea acreditării este publicată pe pagina de internet a instituției și se transmite spitalului ce urmează a fi evaluat cu cel puțin 14 zile lucrătoare înaintea procedurii de evaluare.

(5) În procesul de acreditare Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor utilizează, în condițiile legii, evaluatori de spitale, recunoscuți conform criteriilor interne de către Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor".

Însă, așa cum a reținut și instanța de fond, nu se poate considera că recurentului A. i s-ar fi dat un mandat de reprezentare în condițiile în care la selecția pentru dobândirea calității de evaluator a putut participa orice persoană interesată ce a îndeplinit cumulativ criteriile de specialitate și vechime în specialitate, conform Metodologiei privind criteriile de selecție și de formare a evaluatorilor înscrși în Registrul de evidență a evaluatorilor, procedură în cadrul căreia au fost formați și certificați peste 500 de evaluatori de spitale în perioada iulie 2010 -

mai 2011, iar procesul de selecție a fost unul aleatoriu, implicând mai multe etape până la momentul încheierii contractului de prestări servicii.

Pentru că recurentul nu a încheiat contractul de prestări servicii nr. 20 din 11 februarie 2013 cu Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor în baza unui "mandat de reprezentare" acestuia nu îi sunt aplicabile nici prevederile art. 94 alin. (21) lit. c) din Legea nr. 161/2003 și, de aceea, criticile sunt nefondate.

A doua critică a vizat un aspect de fapt decât o critică de nelegalitate, pentru că a vizat faptul că nu ar avea relevanță în speță atribuțiile pe care acesta le exercită în cadrul D.S.P.A. și a competenței teritoriale care îi revine în calitate sa de funcționar public al acestei instituții. După cum se poate observa prin această critică nu se invocă încălcarea unui text legal pentru a fi incident motivul de recurs prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ., așa cum a susținut recurentul. Or, cum în raport de cazul de incompatibilitate reținut prin Raportul de evaluare, respectiv încălcarea art. 94 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003, nu se impune să se analizeze atribuțiile de serviciu pe care le exercită în cadrul D.S.P.A., întrucât recurentul, în calitate sa de funcționar public în cadrul acesteia, nu putea deține alte funcții și nici nu poate desfășura activități remunerate sau neremunerate în cadrul altor instituții sau autorități publice, indiferent de atribuțiile sale, interdicția fiind una generală.

De aceea, nu prezintă relevanță activitățile prestate de recurent în calitate sa de evaluator certificat de Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor din România, pentru că important este, aspect necontestat de către recurent, că această comisie este o instituție publică, iar recurentul nu putea desfășura altă activitate decât cea legată de funcția publică pe care o deținea în cadrul D.S.P.A.

Așa cum s-a arătat anterior, art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003 dă posibilitatea ca funcționarii publici să poată exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, dar care să nu fie în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public. S-ar fi putut considera relevante atribuțiile exercitate de recurent în cadrul D.S.P.A. dacă susține că activitatea, pentru care s-a constatat starea de incompatibilitate, s-ar fi desfășurat în sectorul privat. Or, în cauză, Contractul de prestări servicii nr. 20/2013 a fost încheiat cu o instituție publică (Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor) și nu una privată. În raport de această interdicție nu se poate considera că, în speță, Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor și-a invocat propria culpă atunci când a sesizat Agenția Națională de Integritate după încheierea contractului de prestări servicii, având în vedere că aspectele de integritate ale funcționarilor publici pot fi invocate oricând.

Ultima critică din motivele de recurs s-a referit la încălcarea dispozițiilor art. 41 alin. (1) din Constituția României referitoare la dreptul la muncă. Este adevărat că dreptul la muncă este unul fundamental care nu poate fi îngrădit, iar aceasta presupune libertatea de alegere a profesiei, ocupației și libertatea alegerii locului de muncă. Dar, tot Constituția României prevede, în art. 53 că: *(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale*

unui sinistru deosebit de grav. (2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 396/2017 la pct. 28. a precizat, în legătură cu critica de neconstituționalitate a art. 94 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003 raportat la art. 53 alin. (2) din Constituție că " *că stabilirea cazului de incompatibilitate nu constituie, în realitate, o restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți, ci o garanție de natură să confere o autoritate morală de necontestat persoanelor care au calitatea de funcționari publici, prin asigurarea imparțialității, protejarea interesului social și evitarea conflictului de interese.*"

De altfel și în expunerea de motive a Legii nr. 161/2003 s-a stabilit că acest act normativ va reglementa regimul incompatibilităților privind demnitățile publice și funcțiile publice pentru a se crea cadrul legal pentru prevenirea și combaterea folosirii abuzive a funcțiilor publice, a obținerii unor venituri în exercitarea acestora, prevederi ce se înscriu pe linia documentelor internaționale în materie și se regăsesc în mare măsură în unele legislații europene. Toate acestea dovedesc că prin instituirea unui regim al incompatibilităților pentru funcționarii publici nu se aduce atingere dreptului la muncă consacrat de art. 41 alin. (1) din Constituția României.

În consecință Înalta Curte de Casație și Justiție, a respins recursul declarat de recurenta A. împotriva sentinței civile nr. x/2014 pronunțată de Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Incompatibilitate generată de exercitarea unei funcții publice în cadrul unui minister simultan cu exercitarea calității de mandatar al unei persoane juridice (S.C. B. SRL) în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția publică pe care o exercită
(art. 94 alin.4 din Legea nr. 161/2003)

Prin raportul de evaluare nr. x/2014 Agenția Națională de Integritate a constatat existența stării de incompatibilitate în cazul lui A., care în calitate de funcționar public în cadrul Ministerului B., a fost mandatarul unei persoane (S.C. B. SRL) în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția publică pe care o exercită, încălcând dispozițiile art. 94 alin. (4) din Legea nr. 161/2003.

Raportul de evaluare a fost contestat de persoana evaluată la instanța de contencios administrativ.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2014, Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, a respins acțiunea formulată de reclamanta A., în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, ca neîntemeiată.

- **Cererea de recurs**

Motive de recurs invocate de recurentă

Împotriva sentinței mai sus menționate reclamanta A. a declarat recurs, invocând dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 din Noul Cod de procedură civilă susținând în principal următoarele:

- Recurenta A. a susținut că hotărârea criticată este pronunțată cu aplicarea greșită a normelor de drept material, întrucât activitatea sa a fost realizată în afara oricărei legături directe sau indirectă cu funcția publică deținută, în beneficiul exclusiv al unor arii naturale protejate, la constituirea cărora a avut contribuții deosebit de importante de-a lungul a peste 10 ani de studiu și muncă efectivă. Recurenta nu a acționat niciun moment în considerarea funcției publice deținute, contrar celor reținute de Curtea de Apel B., și nici nu a profitat de eventuale beneficii materiale sau de altă natură, dată fiind calitatea sa de funcționar public.

- Contractul de cesiune a dreptului de autor pentru dreptul de folosință a datelor din teza de doctorat nu a fost încheiat în considerarea funcției publice deținute și nu a avut ca și cauză determinantă calitatea de funcționar public, ci pe cea de autor (titular) al unei teze de doctorat, lucrare științifică din care au fost extrase datele utilizate la întocmirea documentației prezentate la comisia de evaluare a dosarelor pentru atribuirea ariilor naturale protejate din regiunile Sud-Muntenia și București-Ilfov.

Ca efect al contractului de cesiune, recurenta a reprezentat din punct de vedere științific (fără alte aporturi) S.C. B. SRL în fața Comisiei de evaluare, furnizând informațiile prezente strict în teza de doctorat, precizând că sintagma "reprezentant candidat", utilizată în procesul-verbal întocmit în urma interviului nu este sinonimă cu cea de reprezentant legal al societății comerciale anterior amintite.

Recurenta A. a mai susținut că prima instanță a interpretat eronat prevederile art. 94 alin. (4) din Legea nr. 161/2003, întrucât dispozițiile citate nu pot interzice autorului unei cercetări științifice, funcționar public, prezentarea datelor din opera sa, chiar și în fața unor alți funcționari publici, pentru simplul motiv că acele date au fost cesionate unei societăți comerciale, iar legea interzice reprezentarea acestora în fața terților în măsura în care reprezentarea vizează funcția publică deținută. Subliniind și faptul că nu a obținut venituri sau alte avantaje patrimoniale din colaborarea cu S.C. B. SRL, precum și faptul că la momentul prezenței sale în fața comisiei de evaluare a dosarelor se afla în concediu fără plată, recurenta consideră că în mod greșit a fost respinsă acțiunea sa de către prima instanță.

- **Soluția Înaltei Curți asupra recursului (Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. X/2017)**

S-a reținut faptul că recurenta-reclamantă A. a fost numită în funcție publică în cadrul Ministerului X la data 11.07.2011. Potrivit fișelor postului nr. x din februarie 2011 și nr. x din iulie 2012, adresei nr. x din 04 decembrie 2013 emisă de Direcția Dezvoltare Durabilă din cadrul Ministerul X și Ordinului nr. x din septembrie 2013 emis de Ministrul X, în calitate de funcționar

public - consilier superior în cadrul Direcția Dezvoltare Durabilă din cadrul Ministerul X, persoana evaluată:

- este membru - șef de comisie al Comisiei Regionale Sud - Est și Comisiei Regionale Sud - Vest de atribuire în custodie/administrare a ariilor naturale protejate;
- asigură și urmărește aplicarea și realizarea prevederilor și recomandărilor din acordurile și convențiile internaționale referitoare la Rețeaua Națională de Arii Naturale Protejate și Rețeaua Ecologică Natura 2000;
- participă la elaborarea actelor normative și a reglementărilor specifice pentru administrarea rețelei Naționale de Arii Naturale Protejate și Rețelei Natura 2000.

La data de 08.10.2013 recurenta-reclamantă A. a încheiat cu S.C. B. SRL contractul de cesiune de drepturi de autor nr. x din octombrie 2013. Obiectul contractului este menționat la art. 1.1 și constă în *"cesionarea dreptului de folosință a rezultatelor studiilor științifice referitoare la specii și habitate, impactul antropic asupra acestora și date despre planul de management draft, dezvoltate în zona C și care se regăsesc în teza de doctorat a cedentului, cu titlul Diversitatea faunistică și floristică din zona C, argument pentru includerea în rețeaua de arii protejate "Natura 2000"*

Modalitățile de plată sunt precizate la art. 3.1 lit. a), potrivit căruia *"Cedentul are dreptul de a primi o remunerație stabilită ulterior printr-un act adițional la prezentul contract"*; art. 3.2 lit. b) *"Cesionarul se obligă să plătească cedentului o remunerație, precum și taxele și impozitele conform legii (16% impozit reținut la sursă), stabilite ulterior printr-un act adițional la prezentul contract."*

La data de 27.11.2013, în cadrul celei de-a 5-a sesiuni de atribuire în custodie a ariilor naturale protejate care nu necesită constituirea de structuri de administrare, recurenta-reclamantă A. a susținut pentru și în numele candidatului S.C. B. SRL (în temeiul împuternicirii nr. M69 din 27 noiembrie 2013 emisă de S.C. B. SRL având ca obiect reprezentarea *"la susținerea dosarului de candidatură în vederea preluării în custodie a sitului Natura 2000 Lacul și Pădurea C."* interviul (etapă obligatorie a susținerii candidaturii) în fața Comisiei regionale de evaluare privind atribuirea custodiei ariilor naturale protejate care nu necesită structuri de administrare Regiunile S., pentru situl Natura 2000 Lacul și Pădurea C.

Raportat la calitatea recurente-reclamante A. de consilier superior în cadrul Direcția Dezvoltare Durabilă din cadrul Ministerului X, respectiv membru al Comisiei Regionale Sud - Est și Comisiei Regionale Sud - Vest de atribuire în custodie/administrare a ariilor naturale protejate, calitate ce exista chiar dacă recurenta-reclamantă se afla în concediu fără plată la data de 27.11.2013, în mod întemeiat a reținut atât intimat Agenția Națională de Integritate cât și instanța fondului faptul că recurenta-reclamantă a încălcat prevederile art. 94 alin. (4) din Legea nr. 161/2003, întrucât a reprezentat societatea S.C. B. S.R.L. pentru efectuarea unor acte în legătură cu funcția public pe care o exercita.

Este irelevant conținutul raportului juridic în baza căruia are loc reprezentarea de care face vorbire articolul 94 alin. (4) din Legea nr. 161/2003, fiind nu numai necesar dar și suficient, pentru constatarea incompatibilității incriminate de textul citat, să fie dovedit faptul

reprezentării, de către funcționarul public, pentru efectuarea unor acte în legătură cu funcția publică a reprezentantului.

Împrejurarea că în cauza de față recurenta-reclamantă A. a cesionat societății S.C. B. SRL teza de doctorat, pentru valorificarea datelor conținute în vederea susținerii dosarului de candidatură pentru preluarea în custodie, de către societatea amintită anterior, a sitului Natura 2000 Lacul și Pădurea C., nu înlătură starea de incompatibilitate în care s-a aflat recurenta-reclamantă A., reprezentând societatea la interviul susținut în scopul preluării în custodie a ariei protejate, fiind imposibilă disocierea între funcționarul public și autorul tezei științifice în discuție.

De altfel, este de precizat că nici textul art. 94 alin. (4) din Legea nr. 161/2003 nu distinge după cum funcționarul public reprezintă mandantul în această calitate ori în virtutea unui titlu științific, relevant fiind, cum s-a arătat mai sus, ca actele îndeplinite de funcționarul public într-o atare ipoteză să fie în legătură cu funcția pe care o exercită.

Or, din perspectiva atribuțiilor recurente-reclamante A., este evident că reprezentarea unei societăți comerciale pentru admiterea candidaturii pentru preluarea în custodie a unui sit Natura 2000 are legătură cu funcția pe care o deține în cadrul Direcției Dezvoltare Durabilă și Protecția Naturii din cadrul Ministerul X, fiind șef de comisie al Comisiei Regionale Sud - Est și Comisiei Regionale Sud - Vest de atribuire în custodie/administrare a ariilor naturale protejate, asigurând aplicarea și realizarea prevederilor și recomandărilor din acordurile și convențiile internaționale referitoare la Rețeaua Națională de Arii Naturale Protejate și Rețeaua Ecologică Natura 2000.

Nu în ultimul rând trebuie precizat faptul că incompatibilitatea vizată de textul articolului 94 alin. (4) din Legea nr. 161/2003 nu este condiționată de dovada unui folos material obținut de funcționarul public ce exercită actele prohibite de lege sau de scopul concret pentru care funcționarul public înțelege să exercite activitatea de reprezentare, astfel că argumentele recurente-reclamante, în sensul că nu a obținut venituri sau alte foloase de ordin material din susținerea candidaturii depuse de S.C. B. SRL precum și acelea că a avut în vedere exclusiv valorificarea cunoștințelor pentru protejarea ariei naturale în discuție nu au relevanță pentru aprecierea legalității raportului de evaluare contestat în cauză.

De aceea, nici critica referitoare la soluția de respingere a probei testimoniale nu poate fi primită, în mod judicios stabilind judecătorul fondului că o atare probă nu este utilă soluționării cauzei, din moment ce incompatibilitatea prevăzută de art. 94 alin. (4) din Legea nr. 161/2003 nu este circumstanțiată în funcție de caracterul oneros al activității desfășurate de funcționarul public ori de scopurile avute în vedere de acesta.

În consecință Înalta Curte de Casație și Justiție, a respins recursul declarat de recurenta A. împotriva sentinței civile nr. x/2014 pronunțată de Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Incompatibilitate generată de exercitarea concomitentă a funcției publice de inspector de muncă în cadrul Inspectoratului Teritorial de Muncă B. și a calității de angajat în funcția de consultant în domeniul forței de muncă în cadrul unor societăți comerciale
(art. 96 alin.1 din Legea nr. 161/2003)

Prin raportul de evaluare nr. x/2014 Agenția Națională de Integritate a constatat existența stării de incompatibilitate în cazul lui A., care în calitate de funcționar public în cadrul Inspectoratului Teritorial de Muncă B. (inspector de muncă) a exercitat simultan și calitatea de angajat în funcția de consultant în domeniul forței de muncă în cadrul următoarelor societăți comerciale: SC X SRL, SC Y SRL și SC Z SRL, încălcând dispozițiile art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003.

Raportul de evaluare a fost contestat de persoana evaluată la instanța de contencios administrativ.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2014, Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, a admis acțiunea formulată de reclamantul A, în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate și a anulat Raportul de evaluare nr. x/2014, emis de pârâtă.

Motivul anulării Raportului de către instanța de fond l-au constituit diferențele dintre fișele postului petentului la societățile comerciale cu capital privat la care avea încheiate contracte individuale de muncă cu timp parțial și fișa postului în cadrul Inspectoratului Teritorial de Muncă B., unde exercita atribuțiile de inspector de muncă, conchizându-se că activitățile nu sunt în legătură directă sau indirectă, atâta vreme cât atribuțiile nu se suprapun.

- **Cererea de recurs**

Motive de recurs invocate de recurentă

Împotriva sentinței mai sus menționate a declarat recurs Agenția Națională de Integritate invocând dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 din Noul Cod de procedură civilă susținând următoarele:

Recurenta și-a motivat calea de atac pe aceea că legiuitorul a avut în vedere excluderea oricărei posibile afectări a obiectivității în exercitarea funcției publice prin exercitarea concomitentă și a unei alte funcții în privat.

- **Soluția Înaltei Curți asupra recursului** (Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. x din decembrie 2017)

În argumentarea soluției, instanța de fond a reținut că "reclamantul, în calitate de consultant în domeniul forței de muncă în transporturi la cele trei societăți comerciale, avea rolul de a asigura elaborarea și implementarea politicilor de resurse umane (recrutare,

selecție, integrare, pregătire profesională, motivare, organizare și relații de muncă), care să asigure acestor societăți personalul necesar corespunzător din punct de vedere cantitativ și calitativ".

Referitor la atribuțiile funcției publice de inspector de muncă în cadrul Inspectoratului Teritorial de Muncă B, instanța de fond a reținut că *"potrivit fișei postului, scopul principal al postului este controlul pentru verificarea respectării legalității actelor normative din domeniul securității și sănătății în muncă, iar la capitolul "atribuții" sunt menționate atribuții de control, urmărirea controalelor efectuate, întocmirea graficului raport și de control, răspuns la sesizări, participarea la acțiuni comune de control, constatarea și sancționarea contravențiilor și urmărirea achitării amenzilor, etc."*.

Printre atribuțiile prevăzute în fișele postului nr.7/B1 CSSM din data de 03.01.2013 și, respectiv nr. 7/CSSMB1 din 15.10.2013, aprobate de Inspectorul Șef al ITM B., cu referire la funcția publică de execuție-inspector de muncă, se regăsesc menționate și alte atribuții, pe care instanța de fond nu le-a analizat, și care sunt în legătură directă și indirectă cu atribuțiile desfășurate ca și consultant în domeniul forței de muncă la S.C. Z SRL, S.C. X SRL și S.C. Y SRL, după cum urmează:

- cercetează sub aspectul împrejurărilor, cauzelor și răspunderilor accidentele de muncă colective, mortale și cele cu invaliditate, întocmind dosarul de cercetare conform metodologiei comune stabilite de MMFES - Inspekția Muncii;
- cercetează în cadrul agenților economici repartizați evenimentele deosebite, avarii și accidentele tehnice care puteau să se soldeze cu victime omenești, informând conducerea inspectoratului și IM asupra concluziilor cercetării;
- înaintează la IM în termenele stabilite de lege pentru avizare dosarele de cercetare ale accidentelor mortale și colective;
- realizează evidența computerizată a unităților, controalelor, măsurilor stabilite la unități;
- verifică și avizează dosarele de cercetare întocmite de angajatori în cazul accidentelor cu incapacitate temporară de muncă/accidente ușoare/accidente în afara muncii;

În fișele postului întocmite de S.C. X SRL, S.C. Z SRL și S.C. Y SRL, A., pentru ocuparea postului de consultant în domeniul forței de muncă în transporturi sunt prevăzute următoarele atribuții, care sunt atât în legătură directă cât și în legătură indirectă cu atribuțiile prevăzute în fișele postului nr.7/B1 CSSM din data de 03.01.2013 și, respectiv nr. 7/CSSMB1 din 15.10.2013, aprobate de Inspectorul Șef al ITM B, după cum urmează:

- reprezintă compania în relația cu autoritățile publice pentru probleme de personal;
- are obligația să dea relații la solicitarea organelor de control și de cercetare în domeniul protecției muncii, numai după anunțarea conducerii societății;

Ca o observație inițială, cele trei fișe ale postului la cei trei angajatori privați sunt identice conducând la ipoteza că angajatul și nu angajatorul este cel care l-a întocmit.

Ca observație în postul de „consultant în domeniul forței de muncă în transporturi” petentul deși se precizează că „activitatea sa se desfășoară în compartimentul special de măsuri active (!)” și care contribuie la creșterea posibilităților de reintegrare în muncă a

persoanelor aflate în șomaj indemnizat sau care au depășit perioada de șomaj indemnizat, deși negociază contractele de angajat, doar „*asigură legătura cu departamentul resurse umane din cadrul firmei - mame*”.

Mult mai importante apar însă, în opinia instanței de recurs, alte atribuții, între cele menționate în cererea de recurs și care se pot constitui în reala motivație a exercitării funcțiilor în paralel.

Astfel, fișele postului menționează, în cap. IV „*Autoritatea postului*”, faptul că reclamantul „*reprezintă compania în relația cu autoritățile publice pentru probleme de personal*”. Or, autoritatea publică responsabilă cu problemele de personal este chiar Inspectoratul Teritorial de Muncă în speță locul de muncă al reclamantului, fiind Inspectoratul Teritorial de Muncă B., în a cărei rază de competență intrau și S.C. Y SRL, S.C. X SRL și S.C. Z SRL, toate cu sediul în Municipiul B.

Rezultă pentru cazul analizat că reprezentarea firmelor la autoritatea publică se circumscrie legăturii indirecte cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, prohibite de dispozițiile art.96 alin. (1) din Legea nr.161/2003.

Totodată, în fișele postului la societățile comerciale particulare apare la capitolul „*Responsabilități de securitate sănătate în muncă*” aceea că „*are obligația să dea relații la solicitarea organelor de control și de cercetare în domeniul protecției muncii numai după anunțarea conducerii unității*”.

Și în acest caz organele de control în domeniul protecției muncii aparțin Inspectoratului Teritorial de Muncă, mai mult, conform fișei postului nr.7/B, CSSMB, atribuțiile reclamantului fiind chiar în acest domeniu.

Mai mult, din aceeași fișă a postului rezultă în capitolul VI *Detalii privind condițiile specifice de muncă*, faptul că „*se deplasează la sediul social al persoanei juridice sau fizice de pe raza Municipiului B. pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu*”.

Astfel rezultă incidența ipotezei referitoare la legătura directă între funcțiile din domeniul privat cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, prevăzută în dispozițiile art.96 alin. (1) din Legea nr.161/2003.

Toate acestea conduc instanța de recurs la concluzia că Raportul de evaluare nr.x/2014 emis de recurentă a fost legal și temeinic întocmit, astfel că recursul apare ca întemeiat.

În consecință Înalta Curte de Casație și Justiție, a admis recursul declarat de recurenta ANI împotriva sentinței civile nr. x/2014 pronunțată de Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, a casat sentința recurată și, rejudecând a respins acțiunea reclamantului A. ca neîntemeiată.

Incompatibilitate generată de exercitarea funcției de secretar de stat simultan cu cea de comerciant PFA [art. 84 alin. (1) lit. g) și alin. (2) din Legea nr. 161/2003], respectiv de exercitarea funcției de director/consilier în minister simultan cu funcția de inspector școlar general [art. 94 alin (1) și (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003]

Prin raportul de evaluare nr. x/2013 Agenția Națională de Integritate a constatat existența stării de incompatibilitate în cazul lui A., întrucât:

- în perioada 16 mai 2012 - 1 februarie 2013 a exercitat funcția de secretar de stat la Ministerul B., simultan cu deținerea calității de comerciant persoană fizică la A. - Persoană Fizică Autorizată.
- în perioada 1 septembrie 2007 - 25 aprilie 2010, perioadă în care a deținut calitatea de funcționar public la Ministerul B. (director direcție, consilier superior) a exercitat simultan și funcțiile de: inspector școlar general (1 septembrie 2007 - 1 aprilie 2009), respectiv de director la Colegiul Național "B", unitate publică de învățământ (1 aprilie 2009 - 25 aprilie 2010).

Raportul de evaluare a fost contestat de persoana evaluată la instanța de contencios administrativ.

- **Soluția instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. x/2015, Curtea de Apel B., secția contencios administrativ și fiscal, a admis acțiunea formulată de reclamantul A., în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate și a anulat Raportul de evaluare nr. x/2013.

❖ Cu referire la cazul de incompatibilitate constatat în temeiul art. 84 alin. (2) din Legea nr. 161/2003 prima instanță a reținut reclamantul A. nu a exercitat în aceeași perioadă, concomitent, funcția de Secretar de Stat în cadrul Ministerului B., precum și calitatea de comerciant persoană fizică.

Astfel, în ceea ce privește calitatea de Secretar de Stat în cadrul Ministerului B., reclamantul a dobândit această calitate la data de 16 mai 2012 prin Decizia Primului Ministru nr. X/ 2012, în temeiul art. 15, lit. d) și art. 19 din Legea nr. 90/2001 *privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*.

În ceea ce privește calitatea de comerciant persoană fizică, reclamantului i-a încetat această calitate la data de 29 aprilie 2012, moment la care a întocmit Decizia nr. 1 din 29 aprilie 2012 a PFA A., prin care a hotărât încetarea activității și radierea din Registrul Comerțului a entității A. PFA.

Deși decizia a fost înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului numai la data de 01 februarie 2013, prima instanță a apreciat că această împrejurare nu este de natură să invalideze decizia luată, înregistrarea la Oficiul Registrului Comerțului reprezintă numai o procedură necesară pentru opozabilitate.

Față de constatările din raportul de evaluare, potrivit cărora reclamantul ar fi realizat venituri din activități desfășurate ca titular al persoanei fizice autorizate în suma de 29.988 RON (2010 - 9.408 RON; 2011 - 10.920 RON; 2012 - 9.660 RON), prima instanță a arătat că modul în care Inspectorul de integritate a ajuns la acest calcul în baza declarațiilor de venit anticipat depuse de către reclamant, precum și împrejurarea că venitul net al persoanei fizice autorizate se determină pe bază de normă de venit, este eronat. În primul rând, datorită faptului că există confuzie între venitul estimat și venitul realizat, aceste instituții fiscale fiind în totalitate diferite. Mai mult decât atât, reclamantul nu a înregistrat la Administrația Fiscală a Sectorului X nicio declarație de venit anticipat, iar la Administrația Fiscală a Sectorului Y nu este înregistrat ca plătitor de impozit pe venit.

Așadar, prima instanță a concluzionat că nu subzistă cazul de incompatibilitate contestat, nefiind îndeplinită cerința ca persoana cercetată să exercite în mod real două funcții, respectiv funcția publică și calitatea de comerciant persoană fizică.

În ceea ce privește cazul de incompatibilitate reținut prin prisma dispozițiilor art. 94 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, pentru exercitarea funcției publice de director/consilier în cadrul Ministerului B. cu cea de director al Colegiului Național B. și funcția de Inspector Școlar General, prima instanță a constatat că reclamantul nu a exercitat aceste funcții concomitent, întrucât, pe toată perioada octombrie 2007 - mai 2010, reclamantul nu a exercitat niciun moment funcția de director - consilier în cadrul Ministerului B., funcția deținută fiind suspendată.

Ca urmare a suspendării raportului de muncă, reclamantul nu a prestat nicio activitate de natură a da naștere unei stări de incompatibilitate, nu a exercitat nicio activitate, nu a încheiat niciun act și nu a participat la efectuarea vreunei activități în calitatea de director - consilier la Ministerul B.

Împrejurarea că reclamantul a deținut calitatea de director al Colegiului Național B., fiind o funcție didactică, reglementată de Statutul Personalului Didactic, nu este de natură a atrage o stare de incompatibilitate.

În ceea ce privește funcția de Inspector Școlar General, reclamantul a desfășurat această activitate în perioada 22 iulie 2007 - 1 aprilie 2009, în temeiul Ordinului Ministrului Educației nr. X din data de 22 noiembrie 2007.

Însă la fel ca în cazul susmenționat privitor la calitatea de Director al Colegiului Național B. funcțiile nu au fost exercitate concomitent, reclamantul fiind suspendat din funcția de Director în cadrul Ministerului B.

În acest context, prima instanță a avut în vedere și prevederile art. 117 din Legea nr. 188/1999, potrivit cărora dispozițiile legii se completează cu prevederile legislației muncii. Astfel, conform legislației muncii, suspendarea raportului de muncă are ca efect principal încetarea temporară a muncii prestate și încetarea plății salariului, precum și orice alte beneficii rezultate din muncă. Reclamantul nu a realizat niciun venit din suspendarea raportului de muncă cu Ministerul X.

Împotriva soluției Curții de Apel a formulat recurs Agenția Națională de Integritate.

- **Cererea de recurs**

Motive de recurs invocate de recurenta ANI

1. În ceea ce privește prima incompatibilitate și anume: încălcarea dispozițiilor art. 84 alin. (1) lit. g) și alin. (2), din Legea nr. 161/2003 prin exercitarea concomitentă a funcției de secretar de stat în cadrul Ministerului X, cu calitatea de comerciant persoană fizică "A. Persoană Fizică Autorizată"

Intimatul-reclamant A. a deținut funcția de secretar de stat în cadrul Ministerului X începând de la data de 16 mai 2012, fiind numit conform Deciziei nr. X/ 2012 a Primului-ministru.

Conform evidențelor registrului comerțului, intimatul-reclamant a deținut calitatea de comerciant persoană fizică "A. Persoană Fizică Autorizată" în perioada 8 februarie 2010 - 1 februarie 2013, dată la care a fost radiată.

PFA-ul deținut de către intimatul-reclamant, autorizat conform art. 2 lit. i) din O.U.G. nr. 44/2008, a avut următorul obiect de activitate: "*învățământ secundar, tehnic sau profesional, Alte forme de învățământ n.c.a.*" - ca activitate principală, iar activitatea secundară "*Activități de servicii suport pentru învățământ, Alte forme de învățământ n.c.a.*".

Potrivit prevederilor Legii nr. 161/2003, la data numirii intimatului-reclamant în funcția de secretar de stat, acesta avea obligația respectării regimul juridic al incompatibilităților.

Prin deținerea funcției de secretar de stat simultan cu deținerea calității de comerciant persoană fizică "A. Persoană Fizică Autorizată," A. s-a aflat în situația de incompatibilitate prevăzută de dispozițiile art. 84 alin. (1) lit. g) și alin. (2), din Legea nr. 161/2003:

Astfel, intimatul-reclamant A., în calitate de comerciant persoană fizică avea atât obligația legală cât și interesul personal de a solicita înregistrarea deciziei cu privire la încetarea și radierea din registrul comerțului, în termenul legal astfel încât prin numirea sa ca secretar de stat să se evite încălcarea regimului juridic al incompatibilităților.

Radierea PFA-lui deținut de A., a fost înregistrată la Registrul Comerțului la data de 1 februarie 2013, deci ulterior primirii informării privind încălcarea regimului juridic al incompatibilităților, fiind evident faptul că a fost efectuată "*pro causa*" cu scopul justificării situației de incompatibilitate.

Prima instanță în mod eronat a apreciat că: "*este adevărat faptul că această decizie a fost înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului numai la data de 1 februarie 2013, însă această împrejurare nu este de natură să invalideze decizia luată, înregistrarea la Oficiul Registrului Comerțului reprezintă numai o procedură necesară pentru opozabilitate*", întrucât nu ține seama de faptul că înregistrarea a fost efectuată ulterior primirii informării privind încălcarea regimului juridic al incompatibilităților.

De asemenea, este criticabilă aprecierea instanței de fond potrivit căreia raționamentul inspectorului de integritate este eronat, în primul rând datorită faptului că există confuzie între venitul estimat și venitul realizat, aceste instituții fiscale fiind în totalitate diferite. Mai mult decât atât, reclamantul nu a înregistrat la Administrația Fiscală X nicio declarație de venit anticipat, iar la Administrația Fiscală a Y nu este înregistrat ca plătitor de impozit pe venit.

În acest context, prima instanță a ignorat următoarele aspecte:

- Intimatul a susținut ca în anul 2012 nu a realizat venituri din activități independente în cadrul PFA A., depunând în acest sens o Declarație - Formular 200 privind veniturile realizate pe anul 2012, în care la rubrica "venit brut" a menționat "0" declarație pe care a afirmat că a depus-o la Administrația Finanțelor Publice, susținere preluată de către instanța de fond.

- În legătură cu prezentarea de către intimat a acestui document, instanța de fond l-a preluat fără a analiza clarificările efectuate de inspectorul de integritate astfel:

✓ În primul rând, declarația prezentată de către A., nu este înregistrată la Administrația Finanțelor Publice, la rubrica "loc rezervat organului fiscal, nr. înregistrare, data" nefiind înscrise niciun fel de date, iar înregistrarea acesteia după data prezentării la Agenție ar fi practic imposibilă, întrucât persoana fizică autorizată "A. Persoană Fizică Autorizată" a fost deja radiată din evidențele Administrației Finanțelor Publice;

✓ În al doilea rând, A. figurează în evidențele fiscale, în anul 2012 cu un venit net din activități independente în sumă de 9.660 RON (Adresa nr. x din 12 februarie 2013 emisă de A.F.P. Y).

Conform dispozițiilor Codul fiscal, pentru "A. Persoană Fizică Autorizată", persoana evaluată nu avea obligația completării și depunerii formularului tip 200 - *declarație privind veniturile realizate din România*, întrucât în evidențele fiscale, în urma cererii sale de opțiuni, a figurat ca și contribuabil care determină venitul net din activități independente pe baza de norme de venit, caz în care era obligatorie depunerea unei declarații de venit estimate.

Astfel, conform art. 81 alin. (4) din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, persoana evaluată a depus în anul 2012 declarația de venit estimat, fiindu-i emisă inclusiv decizia de impunere din data de 13 februarie 2012, din care rezultă declararea unui venit brut din activități independente, pentru anul 2012 în cuantum de 11.500 RON (impozit achitat 1.840 RON venit net 9.660 RON):

Contribuabilii care realizează venituri din activități independente sunt obligați să efectueze în cursul anului plăți anticipate cu titlu de impozit și conform art. 82 alin. (5) din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, "*pentru stabilirea plăților anticipate, organul fiscal va lua ca bază de calcul venitul anual estimat, în toate situațiile în care a fost depusă o declarație privind venitul estimat pentru anul curent (...)*". Potrivit normelor metodologice de aplicare a Codul fiscal, punctul 169 "*în cazul contribuabililor impuși pe bază de norme de venit, stabilirea plăților anticipate se face pe baza normelor de venit aprobate pentru anul de impunere corespunzător activității desfășurate*". Conform dispozițiilor art. 83 alin. (3) din același act normativ: "*Nu se depun declarații privind venitul realizat pentru următoarele categorii de venituri a) venituri nete determinate pe bază de norme de venit.*"

Administrația Finanțelor Publice B., prin adresele nr. x/2011 și nr. x/2013 a transmis Agenției că A. figurează în evidențele fiscale înregistrat cu venituri realizate din salarii și din activități independente pentru care venitul net se determină pe bază de normă de venit.

Conform declarațiilor privind venitul estimat depuse de A., în perioada 2010 - 2012, cuantumul total al veniturilor nete din activități independente realizate și declarate de A., în

perioada deținerii calității de comerciant persoană fizică, este de 29.988 RON, iar pe anii fiscali situația se prezintă astfel:

- 2010 - venituri nete din activități independente: 9.408 RON;
- 2011 - venituri nete din activități independente: 10.920 RON;
- 2012 - venituri nete din activități independente: 9.660 RON.

În ceea ce privește incompatibilitatea în care s-a aflat prin exercitarea simultană a funcției publice de director/consilier în cadrul Ministerului B și a funcției de director al Colegiului Național B. precum și a celei de inspector școlar general, instanța de fond a reținut greșit următoarele: *"Pe toată perioada octombrie 2007 - mai 2010, reclamantul nu a exercitat niciun moment funcția de director - consilier în cadrul Ministerului B., funcția deținută fiind suspendată. Ca urmare a suspendării raportului de muncă, reclamantul nu a prestat nicio activitate de natură a da naștere unei stări de incompatibilitate. În toată această perioadă de timp reclamantul nu a exercitat nicio activitate, nu a încheiat niciun act și nu a participat la efectuarea vreunei activități în calitate de director-consilier al Ministerului B".*

Conform documentelor primite de la instituțiile și autoritățile abilitate, s-a probat faptul că intimatul-reclamant a deținut calitatea de funcționar public (de conducere și execuție) în cadrul Ministerului X, în perioada 1 septembrie 2007 - 25 aprilie 2010, astfel:

- la data de 1 septembrie 2007 a fost numit în funcția publică de conducere de director-consilier la Direcția A. din cadrul ministerului, cu rezervarea postului didactic (profesor) pe care este titular, conform Ordinului nr. X/2007 al Ministrului B.;

- în perioada 25 octombrie 2007 - 12 februarie 2009 intimatul-reclamant a avut raportul de serviciu suspendat, la cerere, conform Ordinului nr. X/2007, nr. Y/2008 și nr. Z/2008 ale Ministrului B.;

- la data de 12 februarie 2009, intimatul-reclamant a fost eliberat din funcția publică de conducere de director-consilier la Direcția A. și numit în funcția publică de execuție de consilier superior la Direcția Generală A., prin transformarea postului, în baza Ordinului nr. X/2009 al Ministrului B.

- cu același ordin, intimatului-reclamant A. i s-a suspendat la cerere, raportul de serviciu, în perioada 12 februarie 2009 - 25 aprilie 2010;

- la data de 25 aprilie 2010, intimatului-reclamant A. i-a încetat de drept raportul de serviciu din funcția publică de execuție de consilier, în baza Ordinului de ministru nr. X/2010.

Rezultă că în perioada suspendării raportului de serviciu din funcția publică, intimatul a exercitat succesiv funcții de autoritate, în cadrul unor instituții publice, incompatibile cu calitatea de funcționar public, după cum urmează:

- a) Funcția de inspector școlar general, în perioada 22 noiembrie 2007 - 1 aprilie 2009:
 - prin detașare din postul didactic de profesor, în interesul învățământului (cu rezervarea catedrei pe care este titular), începând cu data de 22 noiembrie 2007, în baza Ordinului nr. X/2007 al Ministrului B.;

- la data de 3 martie 2008, intimatul-reclamant a fost numit, ca urmare a concursului desfășurat, în funcția de inspector școlar general, în baza Ordinului nr. X/2008 al Ministrului

B., ocazie cu care a fost încheiat Contractul de management educațional nr. X/ 2008, pe o perioadă de 4 ani;

- începând cu data de 1 aprilie 2009 intimatul-reclamant a fost eliberat, la cerere, din funcția de inspector școlar general. în baza Ordinului nr. X/2009 al Ministrului B. și cu aceeași dată a revenit la catedra rezervată;

b) Funcția de director al Colegiul Național B. începând cu data de 1 aprilie 2009:

- prin detașare din postul didactic de profesor, în interesul învățământului (cu rezervarea catedrei pe care este titular), conform Deciziilor nr. X/2009, nr. Y/2009 și nr.Z/ 2010 ale inspectorului școlar general.

În considerarea dispozițiilor legale sus-menționate, rezultă că ambele funcții fac parte din categoria funcțiilor publice de autoritate astfel cum sunt definite la art. 81 alin. (2) din 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, cu modificările și completările ulterioare*.

Inspectoratul Școlar și Colegiul Național B. sunt instituții publice aflate în subordinea Ministerului B., iar funcțiile de inspector școlar general și director constituie funcții de conducere potrivit prevederilor art. 20 alin. (1) și (2), Titlul II învățământ preuniversitar din Legea nr. 128/199 *privind statutul personalului didactic*, în vigoare în perioada 1 septembrie 2007 - 25 aprilie 2010 - abrogată de Legea nr. 1/2011 astfel: "*Funcțiile de conducere din unitățile de învățământ sunt: director și director adjunct*" iar "*Funcțiile de conducere din inspectoratele școlare sunt: inspector școlar general și inspector școlar general adjunct*".

Conform prevederilor art. 5 alin. (1) din același act normativ, aplicabil în speța în cauză: "*Funcțiile didactice sunt: lit. c) "în învățământul secundar: profesor, profesor-psihopedagog, profesor-pedagog social,"* de unde rezultă că legiuitorul distinge între funcțiile de inspector școlar general și director (funcții de conducere) și funcțiile didactice sau de cercetare.

Ca urmare, prin exercitarea celor două funcții, în perioada 1 septembrie 2007 - 25 aprilie 2010, simultan cu deținerea calității de funcționar public, intimatul-reclamant s-a aflat în situația de incompatibilitate prevăzută de dispozițiile art. 94 alin. (1) și (2) lit. a).

De asemenea, conform dispozițiilor art. 95 alin. (2) din Legea nr. 188/1999 *privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în vigoare la data suspendării: "*Raportul de serviciu se poate suspenda la cererea motivată a funcționarului public, pentru un interes personal legitim, în alte cazuri decât cele prevăzute la alin. (1) și la art. 94 alin. (1), pe o perioadă cuprinsă între o lună și 3 ani*".

Cu referire la suspendarea raportului de serviciu al intimatului A., arată că principala consecință juridică o reprezintă întreruperea temporară a desfășurării efective a activității și a plății drepturilor salariale, cu menținerea însă a calității de funcționar public și totodată a dreptului de a-i fi rezervat postul aferent funcției publice, pe durata suspendării. Conform prevederilor art. 96 alin. (3) din Legea nr. 188/1999 *privind Statutul funcționarilor publici, republicată: "Pe perioada suspendării raportului de serviciu autoritățile și instituțiile publice au obligația să rezerve postul aferent funcției publice. Pe perioada suspendării, raporturile*

de serviciu ale funcționarilor publici nu pot înceta și nu pot fi modificate decât din inițiativa sau acordul funcționarului public în cauză".

Prin urmare, din cele sus menționate, rezultă că în fapt intimatul A. a solicitat suspendarea raportului de serviciu în vederea exercitării unor funcții incompatibile cu statutul de funcționar public, calitate pe care de altfel și-a păstrat-o pe toată durata suspendării, conform prevederilor legale menționate anterior.

Apărările intimatului A.

❖ *Incompatibilitatea privind funcția de Secretar de Stat în cadrul Ministerului B. și calitatea de comerciant persoană fizică, reținută în temeiul art. 84 alin. (2) din Legea nr. 161/2003:*

Este adevărat faptul că Deciziei nr. X/2012 prin care a hotărât încetarea activității și radierea din Registrul Comerțului a entității A. PFA. a fost înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului numai la data de 1 februarie 2013, însă această împrejurare nu este de natură să invalideze decizia luată întrucât înregistrarea la Oficiul Registrului Comerțului reprezintă o procedură necesară pentru opozabilitate și nu pentru validitatea actului, neproducând efecte cu privire la data încetării efective activității comerciale.

Dispozițiile art. 84 alin. (2) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice fac referire la exercitarea efectivă a funcției publice simultan cu aceea de comerciant persoană fizică. Din materialul probator administrat în cauză reiese faptul că nu a exercitat efectiv cele două calități, în fapt nu a mai exercitat nici o activitate ca titular al persoanei fizice autorizate din anul 2011.

Atât prin recursul formulat, cât și prin raportul întocmit, ANI susține faptul că exercitarea concomitentă a funcțiilor este dovedită prin adresele emise de către ANAF X., respectiv Adresa nr. x din 12 februarie 2013.

Deși această adresă este amintită de către recurentă, mențiunile transmise efectiv prin ea de către ANAF x sunt contrare tezei probatorii propuse. Astfel, prin Adresa nr. x din 12 februarie 2013, ANAF x transmite datele privind veniturile salariale ale intimatului-reclamant și menționează că pentru venituri din activități independente este necesar ca ANI să se adreseze ANAF y. Astfel, la nici un moment ANAF x nu a transmis informații privind realizarea unor venituri din activități independente.

În ceea ce privește ANAF y, această instituție a răspuns în cursul judecății, menționând faptul că intimatul-reclamant a fost înscris ca plătitor de impozit pe baza de normă de venit și că nu figurează cu venituri efectiv realizate.

În ceea ce privește înscrierea ca plătitor la normă de venit de stabilită pentru exercitarea "*serviciilor executate de medietori*" (cod CAEN 8559), respectiv pentru suma de 11.500 RON, ANI se află într-o gravă eroare cu privire la modalitatea de stabilire a acestui impozit și cu privire la caracterul acestei sume de venit realizat.

Instanța de fond în mod corect a constatat eroarea inspectorului de integritate cu privire la natura veniturilor pentru care au fost emise decizii de impunere, decizii care erau raportate la o normă de venit, nicidecum la un venit realizat efectiv. Prin înregistrarea ca plătitor de

normă de venit, legiuitorul a stabilit o prezumție în sensul că persoana va achita impozit calculat la baza de calcul (norma de venit) indiferent de venitul efectiv realizat.

Această prezumție nu poate sta la baza constatării unei stări de incompatibilitate, fiind necesar ca ANI să strângă probe concrete cu privire la exercitarea efectivă a calității de comerciant. În plus, trebuie avute în vedere și prevederile dispozițiilor art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, potrivit căroră *"funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al creației literar-artistice. Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, funcționar public parlamentar sau funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului"*.

Astfel, dispozițiile legale sus-menționate nu exclud posibilitatea exercitării funcției publice cu activitățile în domeniul didactic, chiar și în măsura în care acestea sunt exercitate în domeniul privat, cu condiția ca acestea din urmă să nu fie în legătura directă cu atribuțiile funcției publice.

Așadar, consideră că exercitarea unei activități de acordare a meditațiilor de matematică este tot o activitate didactică, prevăzută de articolul sus-menționat.

Prin urmare, în mod corect, Curtea de Apel B. a constatat că nu a exercitat cele două funcții concomitent.

❖ *Incompatibilitatea privind funcția de Consilier/Director în cadrul Ministerului B., Inspector școlar general și Director al Colegiului Național B., reținută în conformitate cu dispozițiile art. 94 alin. (1) din Legea nr. 161/2003.*

Așa cum rezultă din istoricul funcțiilor deținute în perioada octombrie 2007 - mai 2010, nu a exercitat nici un moment funcția de director - consilier în cadrul Ministerului B, funcția deținută fiind suspendată, motiv pentru care în această perioadă nu a prestat vreo activitate de natură a da naștere unei stări de incompatibilitate. În consecință, nu a încălcat dispozițiile 94 alin. (1) și alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003, aceste dispoziții stabilind clar existența incompatibilității în exercitarea efectivă a funcțiilor publice.

Ca urmare a suspendării funcției deținute în cadrul Ministerului B., începând cu data de 25 octombrie 2007, a deținut calitatea de profesor de matematică la Liceul Teoretic C., funcție didactică care nu este de natură să creeze o stare de incompatibilitate în sensul legii. De asemenea, împrejurarea că a deținut calitatea de director al Colegiului Național B., fiind o funcție didactică, reglementată de Statutul Personalului Didactic, nu este de natură a atrage o stare de incompatibilitate. Astfel, funcțiile nu au fost exercitate concomitent, intimatul-reclamant fiind suspendat din funcția de Director în cadrul Ministerului B.. Totodată, consideră că trebuie avute în vedere dispozițiile art. 2 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, *"funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome"*.

În lipsa exercitării atribuțiilor în scopul realizării prerogativelor de putere publică/consideră că nici funcția publică nu este exercitată. În această ordine de idei, apreciază că trebuie avute în vedere și dispozițiile art. 117 din Legea nr. 188/1999, potrivit căreia *"dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile legislației muncii, precum și cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu contravin legislației specifice funcției publice"*.

Astfel, conform legislației muncii, suspendarea raportului de muncă are ca efect principal încetarea temporară a muncii prestate și încetarea plății salariului, precum și orice alte beneficii rezultate din muncă.

• **Soluția Înaltei Curți asupra recursului (Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal nr. X/2019).**

❖ În ceea ce privește cazul de incompatibilitate prevăzut de art. 84 alin. (2) din Legea 161/2003, Înalta Curte nu poate achiesa la concluzia primei instanțe, în sensul că reclamantului i-a încetat această calitate la data de 29 aprilie 2012, momentul la care acesta a întocmit Decizia nr. X/2012 a PFA A. și a hotărât încetarea activității și radierea din Registrul Comerțului a entității A. PFA.

În conformitate cu înscrisurile comunicate de Oficiul Național al Registrului Comerțului, radierea din registrul comerțului a PFA A. s-a dispus prin Rezoluția nr. X/2013, prin care s-a admis cererea de înregistrare de mențiuni formulată de petentă la data de 30 ianuarie 2013, în baza Deciziei titularului persoanei fizice autorizate din data de X/2012.

În mod greșit și în lipsa oricărui temei legal a reținut prima instanță că decizia de încetare a activității PFA A., neînregistrată la registrul comerțului sau la organul fiscal competent, ar putea să producă efecte juridice.

Dispozițiile alin. (1) al art. 5 din Legea nr. 26/1990 stabilesc, într-adevăr, că *"înmatricularea și mențiunile sunt opozabile terților de la data efectuării lor în registrul comerțului ori de la publicarea lor în Monitorul Oficial al României, (...)"* însă aceste dispoziții trebuie coroborate cu alin. (2) al aceluiași articol, potrivit căreia, *"persoana care are obligația de a cere o înregistrare nu poate opune terților actele ori faptele neînregistrate, în afară de cazul în care face dovada că ele erau cunoscute de aceștia"*.

Prin urmare, din interpretarea *per a contrario* a normei, o persoană ar putea invoca în favoarea sa un act sau un fapt neînscris în registrul comerțului exclusiv în acele situații în care nu se află în culpă în ceea ce privește neînscrisiere respectivei mențiuni.

Înalta Curte nu poate împărtăși opinia primei instanțe nici în ceea ce privește eroarea ce ar privi raționamentul inspectorului de integritate în legătură cu veniturile estimate ale reclamantului din activități desfășurate ca titular al persoanei fizice autorizate.

Așa cum rezultă din Declarația privind veniturile realizate nr. 200, înregistrat la DGRFPB, Administrația X sub nr. x din 8 martie 2012 intimatul-reclamant a indicat realizarea unor venituri pe bază de normă de venit, declarația fiind semnată olograf de către acesta. De asemenea, din Decizia de impunere pentru plăți anticipate pentru anul 2012 s-a stabilit un venit

net estimat determinat pe bază de normă de venit în suma de 11.500 RON, și plăți anticipate cu titlu de impozit în suma de 1.840 RON.

Având în vedere reglementarea impozitării activităților independente pentru care venitul net anual se stabilește pe bază de normă de venit, cuprinse la art. 49 C. fisc., precum și la pct. 45 și 46 din Normele metodologice, în cazul întreruperii activității în cursul anului, contribuabilul trebuie să depună o cerere în baza căreia organul fiscal întocmește o notă de constatare care va cuprinde perioada întreruperii temporare a activității, perioada în care nu s-a desfășurat activitate, precum și recalcularea normei.

În concluzie, în lipsa unor dovezi din care să rezulte suspendarea/întreruperea temporară a activității PFA A., contrar celor reținute de prima instanță, Înalta Curte apreciază că prezumțiile care se asociază atât înscrierilor în registrul comerțului cât și declarațiilor și deciziilor de impunere care apar în evidențele organului fiscal, în sensul că PFA A. a desfășurat activitate în cursul anului 2012, susțin legalitatea raportului de evaluare întocmit de pârâtă în ceea ce privește cazul de incompatibilitate prevăzut de art. 84 alin. (2) din Legea 161/2003.

Înalta Curte nu poate primi apărarea intimatului-reclamant, invocată în recurs, în sensul că instanța ar trebui să aibă în vedere prevederile dispozițiilor art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, care nu exclud posibilitatea exercitării funcției publice concomitent cu activitățile în domeniul didactic, chiar și în măsura în care acestea sunt exercitate în domeniul privat, dacă acestea din urmă nu au legătura directă cu atribuțiile funcției publice.

În conformitate cu Certificatul de înregistrare a firmei PFA A. activitatea principală a acesteia este cod CAEN 8559 - *Alte forme de învățământ, cursuri de verificare a cunoștințelor profesionale*. În contextul în care intimatul-reclamant nu a prezentat argumente concrete care să-i susțină apărarea în raport de atribuțiile aferente funcției de secretar de stat la Ministerul B., instanța de recurs nu poate verifica afirmația acestuia în sensul că nu există legătură între activitățile care îi revin potrivit fișei postului și activitățile de educație care intră în sfera obiectului principal de activitate al persoanei fizice autorizate.

❖ În ceea ce privește incompatibilitatea reținută în temeiul prevederilor art. 94 alin. (1) și (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003, Înalta Curte va înlătura apărarea intimatului-pârât, în sensul că a exercitat funcții didactice compatibile cu funcția publică deținută, având în vedere faptul că, atât Inspectoratul Școlar cât și Colegiul Național B., sunt instituții publice aflate în subordinea Ministerului B., iar funcțiile de inspector școlar general și director nu sunt simple funcții didactice ci constituie funcții de conducere potrivit prevederilor art. 20 alin. (1) și (2), Titlul II învățământ preuniversitar din Legea nr. 128/1997 *privind statutul personalului didactic*, în vigoare în perioada 1 septembrie 2007 - 25 aprilie 2010 - abrogată de Legea nr. 1/2011.

În acord cu ANI, Înalta Curte apreciază că prin exercitarea celor două funcții, în perioada 1 septembrie 2007 - 25 aprilie 2010, simultan cu deținerea calității de funcționar public la Ministerul B., intimatul-reclamant A. s-a aflat în situația de incompatibilitate prevăzută de dispozițiile art. 94 alin. (1) și (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003.

Fără a contesta istoricul funcțiilor deținute în perioada octombrie 2007 - mai 2010, intimatul-reclamant a mai susținut în apărare că nu a exercitat nici un moment funcția de

director - consilier în cadrul Ministerului B., funcția deținută fiind suspendată, motiv pentru care în această perioadă nu a prestat vreo activitate de natură a da naștere unei stări de incompatibilitate.

Contrar acestor susțineri, Înalta Curte apreciază că efectele suspendării raportului de serviciu, dispusă în temeiul dispozițiilor art. 95 alin (2) din Legea nr. 188/1999 *privind Statutul funcționarilor publici*, nu produce nicio consecință în ceea ce privește calitatea de funcționar public sau a funcției în care acesta a fost numit. Astfel, principala consecință juridică o reprezintă întreruperea temporară a desfășurării efective a activității și a plății drepturilor salariale, cu menținerea însă a calității de funcționar public și totodată a dreptului de a-i fi rezervat postul aferent funcției publice, pe durata suspendării.

Astfel, conform prevederilor art. 96 alin. (3) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată: *"Pe perioada suspendării raportului de serviciu autoritățile și instituțiile publice au obligația să rezerve postul aferent funcției publice. Pe perioada suspendării, raporturile de serviciu ale funcționarilor publici nu pot înceta și nu pot fi modificate decât din inițiativa sau acordul funcționarului public în cauză".*

De asemenea, starea de incompatibilitate instituită prin dispozițiile 94 alin. (1) și alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003 nu implică exercitarea efectivă a activităților aferente funcției care atrage incompatibilitatea, fiind suficientă deținerea acesteia.

În acest context trebuie amintit că, potrivit Recomandării no. R(2000) 10 a Comitetului Miniștrilor Statelor Membre UE privind codurile de conduită pentru funcționarii publici, în ceea ce privește regimul incompatibilităților, art. 15 instituie interdicția de a ocupa vreun post sau funcție, remunerată sau nu, incompatibilă cu buna exercitare a funcțiilor publice ale funcționarului public, fără a face referiri la exercitarea concomitentă a unor funcții incompatibile. Altfel spus, exercitarea funcțiilor considerate incompatibile de legiuitor prin dispozițiile art. 94 alin. (1) și (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003 nu constituie o condiție pentru reținerea stării de incompatibilitate, exercitarea fiind o împrejurare care poate conduce la ivirea unui conflict de interese.

În consecință, Înalta Curte de Casație și Justiție a admis recursul declarat de pârâta Agenția Națională de Integritate împotriva Sentinței nr. x/2015 pronunțată de Curtea de Apel B. secția contencios administrativ și fiscal a casat sentința recurată și rejudecând, a respins acțiunea formulată de reclamantul A. în contradictoriu cu pârâtă Agenția Națională de Integritate, ca neîntemeiată.

Spețe relevante privind averile nejustificate

Director de companie publică nu poate justifica dobândirea sumei de 100.000 de dolari și 35.000 de euro

Prin raportul de evaluare nr. x/2015 Agenția Națională de Integritate a sesizat Comisia de Cercetare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel B. pentru verificarea modalității de dobândire a averii de către A., director al C.N. X SA și fost director al SC X SA.

În raport s-a arătat, în esență, că persoana cercetată nu justifică dobândirea sumei de 100.000 de dolari americani și 35.000 de euro. Analizându-se veniturile obținute de persoana evaluată în intervalul 30.07.2010- 27.08.2013, s-a concluzionat că nu sunt justificate sumele de bani arătate mai sus, aceste sume fiind sustrate din seiful aflat în incinta SC X SA în biroul directorului, ocupat de persoana cercetată până la data numirii în funcția de director C.N. X S.A, respectiv 09.01.2013. S-a mai arătat că aceste sume nu au fost trecute în declarațiile de avere întocmite anual de persoana cercetată.

• Soluția Comisiei de Cercetare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel B. (Ordonanța nr. X/2015)

În fața comisiei de cercetare a fost audiată persoana cercetată A. și fiica acestuia B., nefiind depuse alte mijloace de probă.

Persoana cercetată a arătat că aceste sume de bani au fost lăsate moștenire de mama sa, la decesul acesteia, în ianuarie 2009, fiicei sale B. acești bani fiind deci ai fiicei, nu ai săi. Nu i-a depus într-un cont bancar întrucât intenționa să-i cumpere fiicei sale studente un apartament și îi ținea în seiful de la locul de muncă SC X SA, întrucât îi era teamă să nu-i fie furați din apartamentul în care locuia. A mai arătat că nu i-a trecut în declarația de avere întrucât nu-i aparțineau, ci erau ai fiicei sale, dar și că au fost obținuți de mama sa din jocuri de într-ajutorare, vânzarea de trandafiri, agricultură și prin investirea lor în diverse acțiuni la societăți comerciale. Justificarea oferită de persoana cercetată a fost confirmată de fiica sa prin declarația dată în fața comisiei.

A fost atașat dosarul penal nr. X/2014 aflat pe rolul Judecătoriei B. pentru efectuarea unor copii de pe actele de la dosar, copii ce s-au depus la dosarul întocmit de comisie, după care dosarul penal a fost restituit Judecătoriei B..

Analizând înscrisurile și declarațiile aflate la dosar, Comisia a constatat că dobândirea sumelor de 100.000 de dolari americani și 35.000 de euro nu apare ca fiind justificată. Observația a fost posibilă prin compararea veniturilor legale obținute de persoana cercetată (astfel cum rezultă din fișele fiscale și din înscrisurile aflate la dosarul întocmit de ANI) cu averea dobândită de acesta (autoturism, casă de vacanță), cu cheltuielile necesare întreținerii de zi cu zi, precum și cu cheltuielile făcute cu întreținerea fiicei sale (aceasta, conform declarațiilor, a plecat în două rânduri cu bursă în China și Franța, iar bursa acordată îi

acopereau numai parte din costuri, lunar primind bani și produse de la tatăl său cu o valoare de aproximativ 100 de euro, ea fiind studentă în B.).

Existența acestor sume în seiful din biroul său de la SC X SA este dovedită prin plângerea penală depusă de persoana cercetată, după sustragerea acestor sume de hoți în noaptea de 27.08.2013, coroborată cu declarațiile date de A și B în fața comisiei, precum și și cu ordonanța nr. X/P/2013 dată de procuror în data de 04.12.2013 prin care s-a instituit un sechestrul asigurător asupra sumelor de 79.200 de dolari americani și 2.500 de euro, găsite la domiciliile inculpaților C. și D., trimiși în judecată în dosarul penal nr. X/2014 aflat pe rolul Judecătorei B. pentru săvârșirea infracțiunii de furt calificat. În noaptea de 26/27.08.2013, cei doi au pătruns în incinta SC X SA, apoi în interiorul biroului directorial, unde, cu ajutorul unui flex electric au tăiat ușa blindată a unei case de bani, aflată în aceeași încăpăre și din interior au sustras sumele de 100.000 de dolari americani, 35.000 de euro și bijuterii din aur. Bijuteriile sustrate cu această ocazie au fost găsite și predate către părțile civile A. și B.

Odată dovedită existența acestor sume de bani în biroul unde își desfășura activitatea, sume ce nu puteau fi obținute cu veniturile câștigate legal de către aceasta, astfel cum rezultă din înscrisurile aflate la dosarul de cercetare întocmit de ANI, persoana solicitată are sarcina probei pentru a dovedi proveniența licită a acestora.

Conform art. 44 alineat 8 din Constituția României, averea dobândită licit nu poate fi confiscată, iar caracterul licit al dobândirii se prezumă. Persoana cercetată beneficiază de această prezumție până în momentul în care s-a făcut dovada că o parte din avere nu se justifică cu veniturile legale obținute de aceasta, din acest moment însă sarcina dovedirii caracterului licit al unei averi revine persoanei cercetate.

Persoana cercetată trebuie să dovedească dincolo de orice îndoială că acele sume de bani sunt dobândite licit, din moment ce nu puteau fi obținute prin veniturile legal câștigate de aceasta.

În speță, A. a invocat o apărare în sensul că banii nu-i aparțineau lui, ci fiicei sale, primiți ca moștenire în ianuarie 2009 de la bunica sa, el fiind numai un depozitar, apărare care este susținută numai de declarația fiicei, evident cu un puternic interes în cauză.

Comisia a avut îndoieli serioase cu privire la veridicitatea celor afirmate de persoana cercetată pentru următoarele motive:

- Sursele prin care mama persoanei cercetate a reușit să strângă aceste sume deosebit de mari pentru orice persoană nu sunt susținute de probe materiale (chitanțe de încasare a acestor sume de la jocurile de întrajutorare, chitanțe ce ar putea dovedi sumele obținute din activitatea de vânzare de trandafiri, înscrisuri doveditoare a tranzacționării pe piețele de capital sau de achiziționare de obligațiuni sau acțiuni, înscrisuri privind activitățile agricole producătoare de venituri), singura probă fiind declarația fiicei persoanei cercetate, B, ce va fi considerată subiectivă

- Aceste sume nu au fost depuse la bancă, deși riscul păstrării lor în afara unei instituții bancare era unul foarte mare, iar orice persoană care ar fi dobândit licit asemenea sume de bani ar fi procedat la depunerea lor într-un cont, iar nu la păstrarea timp de mai mulți ani în diverse locații. Motivul invocat de persoana cercetată, în sensul că nu a depus banii la bancă,

întrucât intenționa să-i cumpere un apartament fiicei sale în B., este neverosimilă, din moment ce majoritatea tranzacțiilor au loc prin transfer bancar, fiind foarte puțini cumpărători ce merg la notar cu o geantă plină cu bani, iar acest motiv nu poate subzista pe parcursul a 4 ani (timp suficient în care o persoană se hotărăște dacă va cumpăra sau nu un apartament). De altfel, chiar persoanele audiate au precizat că au renunțat la ideea cumpărării acestui apartament, astfel că justificarea nu poate fi primită.

- În certificatul de moștenitor nr. X/2009, emis de notarul public E. de pe urma defunctei F., mama persoanei cercetate, s-au trecut, la categoria bunurilor mobile din masa succesorală, 64 de acțiuni subscrise la Fondul Oamenilor de Afaceri și soldul și dobânzile aferente unui cont deschis la Banca C., în care mama persoanei cercetate primea lunar pensia, astfel cum a declarat acesta în fața comisiei. Nu apar deci aceste sume de bani, deși persoana cercetată avea obligația de a le declara în fața notarului, astfel că, din acest act oficial se desprinde concluzia că defuncta nu a deținut aceste sume la data decesului

Pentru aceste motive, Comisia a considerat că persoana cercetată nu a făcut dovada, dincolo de orice îndoială, că sumele de bani îi aparțin fiicei sale, fiind lăsate moștenire de bunica sa, F. Apărarea sa se rezumă la simple afirmații nedovedite, întrucât declarația fiicei, B, interesată, ca unic copil al persoanei cercetate, să nu se constate caracterul ilicit al dobândirii acestor sume și să nu se dispună confiscarea acestora, nu poate fi avută în vedere de comisie, în condițiile în care sumele sunt foarte mari, modul de dobândire este nedovedit și nici nu apar în certificatul de moștenitor.

Persoana cercetată, în condițiile în care avea statut de funcționar public, trebuia să depună diligențe sporite să-și justifice cu dovezi clare fiecare sumă de bani, nu să păstreze în seiful din biroul unde își desfășura activitatea sume de bani foarte mari, pe care înțelege să le justifice prin simple afirmații.

Astfel, în baza art. 10 indice 4 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 115/1996 Comisia a trimis cauza având ca obiect cercetarea averii dobândite de A., director general al C.N. X SA, spre soluționare Curții de Apel B., cu privire la modalitatea de dobândire a sumelor de 100.000 de dolari americani și 35.000 de euro. Aceste sume de bani sunt considerate de comisie ca fiind ilicit dobândite de persoana cercetată.

- **Soluția Curții de Apel B. (Sentința Nr. X/2015)**

Analizând actele și lucrările dosarului, probele administrate, Curtea a constatat că sesizarea Comisiei privind modalitatea nejustificată de dobândire de către numitul A. a sumelor de 100.000 de dolari SUA și 35.000 de euro este fondată.

Probele administrate în fața Curții de Apel B. nu infirmă concluziile Comisiei de Cercetare a Averilor, astfel cum acestea au fost amplu evidențiate în cuprinsul Ordonanței nr. X/2015. În speță, persoana cercetată a solicitat audierea martorului G. și a depus la dosar diferite înscrisuri (constând în certificate de investitor, extrase de cont bancar, declarații autentificate, contracte de vânzare cumpărare, etc.) din care însă nu rezultă cu certitudine nici sumele de bani dobândite prin moștenire de către persoana cercetată, cuantumul sumelor

investite de către persoana cercetată, perioadele în care au fost făcute pretinsele investiții, sursa banilor investiți și profitul obținut.

Persoana cercetată afirmă că a obținut anumite sume de bani prin moștenire de la părinții săi însă aceste sume nu sunt identificate în niciuna dintre declarațiile de avere, a căror completare în mod corect și actual era obligatorie potrivit art.1 alin.1 pct.34, art.3 alin.2 din Legea nr. 176/2010).

Martorul audiat în cauză a declarat că părinții cercetatului A. aveau o situație materială bună și că aveau sume de bani consistente pe care le păstrau pentru nepoata lor (fiica persoanei cercetate). Însă, așa cum rezultă din declarația aflată la fila 61 dosar Curte, mama numitului A. a decedat la data de 10.01.2009, iar fiul ei a moștenit întreaga avere în calitate de legatar universal, în baza testamentului autentificat sub nr. X/1995 de BNP „H” din B. La acea dată, A. deținea funcția de director general al S.C. X S.A., astfel încât în declarația sa de avere ar fi trebuit să apară orice sumă de bani primită de fiica acestuia cu titlu de „donație” din partea bunicii paterne, ceea ce nu s-a întâmplat. O astfel de mențiune nu există în declarația de avere, deși înscrierea acesteia era obligatorie potrivit legii, așa cum s-a arătat anterior.

Nu sunt dovedite susținerile persoanei cercetate vizând proveniența licită a sumelor de bani despre care se face mențiune în Raportul de evaluare întocmit de ANI astfel încât declarațiile părților civile A. și B. date în cursul procesului penal finalizat prin sentința penală nr. X/2015 a Judecătorei B. nu pot forma convingerea Curții în sens contrar. Declarațiile respective au format convingerea instanței penale în sensul admiterii acțiunii civile formulate de părțile civile susmenționate și în sensul obligării inculpaților condamnați pentru furt calificat la plata în solidar a sumelor de 100.000 de dolari și respectiv de 35.000 de euro, însă proveniența licită a acestor bunuri nu este probată în cadrul acestei instanțe civile.

În consecință, Curtea de Apel, în baza art. 18 alin. 1 din Legea nr. 115/1996 a constatat că sumele de 100.000 de dolari SUA și 35.000 de euro au fost dobândite în mod nejustificat de către numitul A. și a dispus confiscarea acestora.

Sentința Curții de Apel a rămas definitivă prin Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.X/2019.

Funcționar cu statut special - avere nejustificată în valoare de 40.900 euro

Prin Raportul de evaluare nr.X/2011, reclamanta Agenția Națională de Integritate, în temeiul art.17 și 18 din Legea nr.176/2010, a sesizat Comisia de Cercetare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel B. pentru verificarea modalității de dobândire a averii de către A., funcționar public cu statut special - polițist de frontieră, angajat la IJPF T.

În raport s-a arătat, în esență, că persoana cercetată nu justifică dobândirea sumei de 40.906,72 euro (176.308 lei).

• Soluția Comisiei de Cercetare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel B. (Ordonanța nr. X/2013)

În esență, Comisia a constatat faptul că diferența nejustificată de avere este de 3.396 euro și astfel sunt incidente prevederile art.18 alin.1 din Legea nr.176/2010, care prin diferență semnificativă înțelege diferență mai mare de 10.000 euro sau echivalentul în lei.

În fața Comisiei de Cercetare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel A. a fost administrată proba cu înscrisuri, proba testimonială și a fost întocmită o expertiză contabilă, care a concluzionat că, diferența de avere în cazul persoanelor cercetate este de 38.389,01 euro, din care s-au scăzut veniturile obținute la botezul celei de a doua fetițe a părinților în sumă de 12.000 de euro, venituri din contractele de împrumut încheiate de părinți cu C. și D, respectiv 10.000 de euro și 8.000 de euro, precum și venitul sub formă de ajutor material primit de la D., în cuantum de 4993,14 euro pentru cumpărarea terenului din comuna A. Rezultă astfel că, în perioada supusă controlului persoanele cercetate au obținut venituri în sumă de 34.993,14 euro.

Comisia și-a însușit concluziile raportului de expertiză contabilă și a constatat că diferența între veniturile obținute în perioada supusă controlului și totalul cheltuielilor efectuate în aceeași perioadă conduc la o diferență nejustificată de 3.396 euro.

Persoana cercetată a susținut în declarația în fața Comisiei că nu a dobândit alte sume în afară de salariu, iar diferențele dintre venituri și cheltuieli le-a justificat după cum urmează:

- prin faptul că nu au fost luate în calcul sumele reprezentând norma de hrană și ținută;
- prin diverse sume de bani obținute de la soacră și cei doi cumnați cu titlu de împrumut, în perioada în care și-au cumpărat apartamentul;
- prin sume de bani obținute ca dar la botezul celui de-al doilea copil.

Diferența a fost justificată de către persoana cercetată prin probele expuse anterior. Prin acestea s-au oferit justificări pentru suma de 34.993,14 euro.

Cele două împrumuturi primite de la frații soției au fost dovedite prin copiiile contractelor depuse la dosar, dar și prin declarațiile martorilor care confirmă veridicitatea lor.

Contrar celor arătate în raportul de evaluare, aceste contracte constituie probe în sensul prevederilor art. 1169 și 1176 și următoarele din Codul Civil și pot fi folosite ca mijloace de probă pentru raporturile juridice dintre părți.

- Astfel, în temeiul art.10 indice 4 alin.1 din legea nr.115/1996 Comisia a dispus clasarea sesizării Agenției Naționale de Integritate în privința persoanelor cercetate A. și B.
- Agenția Națională de Integritate a formulat plângere prealabilă împotriva Ordonanței Comisiei de Cercetare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel B. plângere care a fost respinsă de Comisie ca inadmisibilă.
- Agenția Națională de Integritate a formulat acțiune la Curtea de Apel A. în contradictoriu cu pârâții Comisia de Verificare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel A., persoanele cercetate A., B., și Statul Român prin Ministerul Finanțelor Publice - reprezentat de Direcția Finanțelor Publice T., având ca obiect anulare ordonanță de clasare.

✓ **Susținerile Agenției Naționale de Integritate**

Referitor la natura juridică a actului administrativ a cărui anulare se solicită, precizează că, în conformitate cu prevederile art.35 din Legea nr.176/2010, Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 263 din 28 octombrie 1996, cu modificările și completările ulterioare, a fost modificată și completată, astfel încât, pe lângă fiecare curte de apel a fost prevăzută funcționarea unei comisii de cercetare a averilor.

Comisia de cercetare își declanșează cercetările pe baza sesizării Agenției Naționale de Integritate.

Comisia de Cercetare a Averilor greșit nu a luat în considerare diferența dintre venituri și cheltuieli în valoare de -148.492,92 lei (echivalentul a 38.389,1 euro), diferență care nu a avut în vedere și veniturile reprezentând norma de hrană și echipament realizate de persoana cercetată A. în perioada exercitării funcției publice, precum și cheltuielile zilnice pentru întreținerea familiei.

Astfel, nu au fost luate în calcul la evaluarea averii norma de hrana și echipamentul de protecție, așa cum s-a menționat și în raportul de evaluare, având în vedere destinația acestor sume, și mai mult la evaluarea averii nu au fost avute în vedere cheltuielile reprezentând coșul zilnic, agent termic, cheltuielile cu întreținerea zilnică, cheltuieli întreținere auto/reparații/revizii auto-combustibil autovehicule, vacanțe etc.

Comisia de Cercetare a Averilor greșit nu a înlăturat din balanța finală, ca nedovedite, sumele de bani pe care domnul A. susține că le-a primit cu titlu de împrumut de la domnul C., doamna D., precum și suma de 12.000 de euro, obținută ca urmare a botezului organizat în anul 2009. Astfel, în declarațiile de avere depuse de persoana cercetată, în perioada evaluată, la rubrica „Datorii” - „Debite (inclusiv taxe neachitate), ipoteci, garanții emise în beneficiul unui terț, bunuri achiziționate în sistem leasing și alte asemenea bunuri, dacă valoarea însumată a tuturor acestora depășește 5000 de euro” acesta nu a menționat în declarațiile de avere

aferele perioadei 2008-2010 „contractele de împrumut”. ANI a menționat că, în declarația de avere este prevăzut faptul că *„prezenta declarație constituie act public și răspund, potrivit legii, pentru inexactitatea și caracterul incomplet al datelor menționate”*, astfel că, avea obligația să declare toate sumele primite cu titlu de împrumut.

Tot în acest sens, în punctul de vedere, transmis ca urmare a adresei nr. X/2010 prin care persoana cercetată a fost informată cu privire la declanșarea procedurii de evaluare, acesta nu menționează contractele de împrumut. Sus-numitul a declarat că este ajutat des cu sume de bani de către doamna D., respectiv domnul C.. În condițiile în care aceste contracte de împrumut ar fi existat, persoana cercetată ar fi înțeles să se apere în același mod în care a făcut-o trimitând o serie de documente justificative pentru a punctul de vedere transmis ca urmare a informării privind derularea procedurii de evaluare. Drept pentru care constituirea de dovezi în condițiile date trebuie sancționată ca atare.

Tot ca o critică adusă greșitei interpretări pe care Comisia de Cercetare a Averilor o dă acestor contracte de împrumut, o reprezintă și faptul că aceste contracte transmise de către domnul A. nu îmbracă forma autentică, sunt înregistrări sub semnătură privată.

Mai mult, pe conturile bancare deschise de către persoana cercetată A. și soția acestuia (B.), nu se regăsește în anii 2007, respectiv 2008, nicio depunere de numerar în sumă de 10.000 de euro, respectiv 8.000 de euro, iar sumele de bani fiind primite cu titlu de împrumut la sfârșitul anului 2007, nu pot justifica diferența semnificativă constatată în perioada 01.10.2006 - 31.12.2006, respectiv în anul 2007.

Totodată, Comisia de Cercetare a Averilor trebuia să interpreteze clauzele contractuale ale contractului de împrumut încheiat între doamna D. și persoana cercetată: *„împrumutului se obligă să restituie suma împrumutată, la expirarea termenului de 10 ani prevăzut în prezentul contract”*. În plus, contractul încheiat între domnul C. și persoana cercetată, se stipulează: *„durata contractului este de 10 ani, începând cu data de 01.10.2006, până la data de 01.10.2006”*. Astfel sus-numita a susținut că a contractat un credit în valoare de 10.150 de euro pentru a-l împrumuta pe A., în condițiile în care acesta avea obligația să restituie suma în termen de 10 ani de la data acordării, fără dobândă. Mai mult, domnul C. susține că suma acordată cu titlu de împrumut provine urmare a creditului contractat la data de 18.09.2006, pentru o perioadă de 10 ani (scadent la data de 20.08.2013), în sumă de 27.000 de lei, astfel că de la data contractării până la data acordării acestuia lui A. a trecut 1 an.

ANI a reiterat faptul că A. a depus la dosarul cauzei contractele de împrumut însă acestea nu îmbracă forma autentică, fiind înregistrări sub semnătură privată, având aceeași formă și conținut, precum și aceeași perioadă de rambursare.

Astfel, în contractul de împrumut încheiat la data de 20.11.2007 între d-na D. și d-nul A., se stipulează: *„împrumutului declară că au primit suma de 10.000 euro în momentul încheierii și semnării prezentului contract de împrumut”*, respectiv la data de 20.11.2007, iar în contractul de împrumut încheiat între domnul C. și domnul A. la data de 01.10.2007, se stipulează: *„împrumutului declară că au primit suma de 8.000 euro în momentul încheierii și semnării prezentului contract de împrumut”*, respectiv la data de 01.10.2007.

Mai mult, pe conturile bancare deschise de către domnul A. și de către d-na B., nu se regăsește în anii 2007, respectiv 2008, nicio depunere de numerar în sumă de 10.000 euro, respectiv 8.000 euro, iar sumele de bani, fiind primite cu titlu de împrumut la sfârșitul anului 2007, nu pot justifica diferența semnificativă constatată în perioada 01.10.2006-31.12.2006, respectiv în anul 2007. Dubiul ce dănuie în legătură cu aceste contracte de împrumut depuse la dosarul cauzei, cu consecința lipsei de opozabilitate, conduce la concluzia înlăturării din rândul probelor administrate.

Pe de altă parte, și atitudinea împrumutătorilor naște neclarități și conduce la ideea unui eventual caracter simulat al acestor contracte. O dovadă care susține această teză este faptul că în aprecierea de ansamblu a probelor administrate, este evident că restituirea unei astfel de sume excede posibilităților cercetaților.

De asemenea ANI a apreciat că, în cauză, în baza probelor administrate, nu s-a făcut dovada că împrumutătorii dețineau aceste sume de bani. Pe de altă parte, este greu de crezut că se pot acorda împrumuturi de bani, în sumele indicate mai sus, fără a se încheia între părți un act care să îndeplinească cerințele legale și fără a se stabili clauze ferme. De altfel, în declarațiile inițiale intimații cercetați nu au menționat ca sursă de venituri aceste împrumuturi, deși ele constituiau principala sursă de venituri din perioada cercetată, fiind mult mai mare ca valoare decât veniturile salariale ale persoanelor cercetate din această perioadă.

În consecință, ANI a solicitat instanței să constate că împrumuturile menționate mai sus nu sunt reale, și pe cale de consecință să le înlăture din capitolul „venituri”. În aceste condiții, rezultă o diferență de 176.308 lei, echivalentul sumei de 40.906,72 de euro care nu a fost justificată.

Comisia de Cercetare a Averilor trebuia să administreze probe suplimentare în sensul stabilirii unor venituri suplimentare, în ceea ce privesc chitanțele de împrumut depuse la dosar, deoarece aceste contracte nu se coroborează cu nicio altă probă.

În legătură cu sumele de bani primite cu ocazia botezului în punctul de vedere transmis Agenției, persoana evaluată a menționat că la botez au participat doar rudele de gradul I și II, iar costurile botezului au fost suportate tot de familie.

Comisia de Cercetare a Averilor trebuia să administreze probe suplimentare în sensul stabilirii unor venituri suplimentare în legătură cu sumele obținute la botezul copilului pentru că probele nu au fost suficient de precise pentru a stabili veniturile respective.

De asemenea, ANI a solicitat, ca în situația în care sunt luate în calcul la evaluarea averii, sumele reprezentând normă de hrană și echipamentul de protecție primite de către domnul A., să fie avute în vedere și cheltuielile reprezentând coșul zilnic, agent termic, cheltuielile cu întreținerea zilnică, cheltuieli întreținere auto/reparații/revizii auto/combustibil autovehicule, vacanțe, etc.

- **Soluția Curții de Apel B. (Sentința Civilă nr.X/2014)**

Curtea de Apel B. a admis excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtei Comisia de Verificare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel B. și a respins acțiunea formulată de

reclamanta Agenția Națională de Integritate, ca fiind formulată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă.

Pentru a hotărî astfel, instanța a reținut că reclamanta nu a înțeles să lărgescă cadrul procesual pasiv prin chemarea în judecată în calitate de pârât a numitului A., astfel încât s-a invocat din oficiu excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtei Comisia de Verificare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel B.

Prin calitate procesuală pasivă se înțelege, potrivit doctrinei, identitatea între persoana pârâtului și cea a debitorului din raportul juridic dedus judecății, iar Legea nr. 115/1996, nu conține dispoziții care să confere legitimitate procesuală pasivă Comisiei de Verificare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel B. Așadar calitatea procesuală pasivă nu revine Comisie de verificare a averilor de pe lângă Curtea de Apel B., deoarece nu se urmărește satisfacerea unui drept al acesteia prin prezenta acțiune, iar reclamantul nu dorește stabilirea existenței unui drept față de instituția pârâtă.

Având în vedere că deși recurgând la mijloacele procesuale prevăzute de art. 16 ind.1 teza a II a din Legea nr. 554/2004, instanța a pus în discuția părților necesitatea introducerii în cauză în calitate de pârât a numitului A., instanța nu se poate substitui reclamantei în stabilirea cadrului procesual pasiv, deoarece în caz contrar s-ar încălca principiul disponibilității.

Agenția Națională de Integritate a formulat recurs împotriva Sentinței civile nr.x/2014 pronunțată de Curtea de Apel B.

- **Soluția Înaltei Curți de Casație și Justiție (Decizia civilă nr.X/2016)**

Înalta Curte a reținut, în esență, că în mod constant în practica ICCJ s-a statuat că activitatea Comisiei de Cercetare a Averii este o activitate administrativă, iar actele Comisiei sunt acte juridice administrative în accepțiunea art.2 alin.1 lit. c din Legea nr.554/2004, ce pot fi contestate potrivit dreptului comun în materia contenciosului administrativ, astfel încât emitentul actului a cărei legalitate este contestată are calitate procesual pasivă în cauză.

Instanța de recurs a mai reținut că prin precizarea formulată în recurs de către reclamantă, aceasta nu s-a opus introducerii în cauză a persoanei cercetate, A..

În consecință, Înalta Curte de Casație și Justiție a admis recursul formulat de Agenția Națională de Integritate, a casat sentința recurată și a trimis cauza spre rejudecare la instanța de fond (Curtea de Apel B.).

- **Soluția Curții de Apel B. (Sentința civilă nr.X/2016 - pronunțată în rejudecare)**

Față de prevederile art. 17 alin.1 din Legea nr.115/1996 care dispun că judecata pornește de la probele administrate în fața Comisiei, ceea ce presupune în mod esențial analiza de către instanță a probatoriului administrat de către Comisie, Curtea a constatat însă că analiza probatoriului administrat în fața Comisiei nu poate conduce la concluzia formulată de aceasta privind clasarea sesizării.

Astfel, și instanța ca și comisia, va porni în analiza averii persoanelor cercetate A. și B., de la premisele raportului de expertiză contabilă, care a concluzionat că în perioada supusă controlului 01.10.2006 - 31.12.2010 persoana cercetată A. a obținut un total al veniturilor de

491.835,38 lei, iar totalul cheltuielilor din aceeași perioadă a fost de 598.782,28 lei, la care s-au adăugat cheltuielile și utilitățile și întreținerea zilnică pentru fiecare an în parte, rezultând cheltuieli de consum totale de 640.328,30 lei.

Contrar celor afirmate de reclamantă în cuprinsul acțiunii Comisia de Cercetare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel B. a ținut cont de veniturile obținute de persoana cercetată A. sub forma normei de hrană și a sumelor alocate cu titlu de ținută de către angajatorul IJPF T., acestea fiind incluse de către expertul contabil în totalul veniturilor obținute de reclamant și familia sa în perioada 01.10.2006 - 31.12.2010, venituri în cuantum total de 491.835,38 lei.

Expertul contabil a concluzionat că diferența nejustificată între cheltuielile persoanelor cercetate și veniturile acestuia în perioada de referință este de 38.389,10 euro dar această valoare a fost diminuată cu luarea în considerare a veniturilor obținute de părinți la botezul fetei în anul 2009, venituri în sumă de 12.000 de euro.

Raportat la acest aspect instanța reține că din declarațiile persoanelor cercetate coroborate cu cele ale martorilor C. (fratele persoanei cercetate B.), E. (mama persoanei cercetate B.), F., G. și H. rezultă că la evenimentul în discuție au participat în jur de 100-120 de persoane și a rezultat un venit pentru persoanele cercetate de aproximativ 10.000-12.000 de euro, în condițiile în care cheltuielile cu evenimentul au fost suportate în întregime de către părinții lui A. și B., cheltuieli care s-au ridicat aproximativ la 100.000 ROL în prezent 10.000 lei.

Curtea apreciază pertinentă declarația martorei G. care nu are calitate de rudă cu persoanele cercetate și care a confirmat că la eveniment au participat aproximativ 100 persoane, ea însăși gratulând soții cu suma de 200 euro de familie, rezultând astfel un venit de 10.000 euro obținut în urma evenimentului.

Instanța nu va valorifica în întregime apărările persoanelor cercetate privind obținerea cu această ocazie a unui venit de 12.000 euro, în condițiile în care nu se poate justifica o contribuție exclusivă a părinților persoanelor cercetate în suportarea cheltuielilor aferente, de vreme ce pe de o parte, nu s-a făcut nici o referire la contribuția părinților lui A., iar pe de altă parte, veniturile dovedite în cauză pentru părinții lui B., respectiv cupon de pensie (fila 49 dosarul Comisiei) și adeverința aflată la fila 94 din dosarul Comisiei, atestă că aceștia au pensii de aproximativ 1500 și 1200 lei și teren arabil extravilan în suprafață de 3 ha pe raza comunei B. jud. B., astfel încât aceștia nu justifică venituri considerabile care să justifice afirmațiile anterioare.

Instanța nu neagă existența unei cutume sociale ce permite acordarea cadourilor de botez sub forma unei sume de bani și din această perspectivă apreciază rezonabilă o estimare a venitului astfel obținut în sumă de 10.000 de euro, care va conduce la scăderea diferenței nejustificate la 28.389,10 euro.

Pe de altă parte, referitor la susținerile persoanelor cercetate, potrivit cărora au primit de la sora soției D. suma de 10.000 de euro, în baza contractului de împrumut încheiat la 20.11.2007 (fila 90 dosar Comisie) instanța nu poate valorifica aceste susțineri, întrucât contractul în discuție încheiat sub semnătură privată nu poate fi considerat opozabil terților decât după ce acesta ar fi primit dată certă, în condițiile art.1182 din vechiul Cod civil (actul

fiind încheiat sub imperiul acestuia din urmă) ce presupunea prezentarea acestuia unei instituții publice, unui funcționar public sau a înregistrării într-un registru anume destinat, fiind de asemenea încălcate și prevederile art.1179 Cod civil privind numărul de exemplare originale.

Chiar dacă am reține că persoanele cercetate nu trebuiau să facă dovada existenței unui cont bancar în care să se regăsească suma împrumutată, fiind posibilă și remiterea manuală a acestor sume de bani, totuși Curtea reține că pârâtul A. avea obligația de a consemna ca sursă de venit acest împrumut în declarațiile de avere întocmite pe anii 2008-2012, iar identificarea cu această ocazie a contractului de împrumut ar fi asigurat înscrisului dată certă.

Pe de altă parte instanța mai reține că declarația martorei D., nu este credibilă în privința împrumutului astfel acordat, întrucât martora este o persoană cu posibilități financiare medii, și deși aceasta a susținut că a contractat un împrumut în Italia în sumă de 10.000 euro, bani pe care i-a remis în totalitate persoanei cercetate B., sora sa, instanța reține că în speță la fila 50 din dosarul Comisiei s-a depus o cerere de împrumut personal adresată de martoră către Consum.it.S.p.A., unde a declarat un venit net lunar de 800 euro, care nu justifică astfel rambursarea unei sume lunare de 180 euro doar pentru a susține material familia surorii sale.

În ceea ce privește contractul de împrumut sume de bani încheiat de persoanele cercetate cu C., fratele lui B., prin care s-a acordat un împrumut de 8.000 euro pe o durată de 10 ani, începând cu 01.10.2016 - 01.10.2016, instanța reține aceleași considerente privind încheierea unui înscris sub semnătură privată fără dată certă, cu nerespectarea astfel a condițiilor art.1102 Cod civil privitor la data certă, precum și ale art.1179 Cod civil privind numărul de exemplare originale, precum și încălcarea de către persoana cercetată A. a obligației de a declara venitul obținut ca urmare a împrumutului în discuție din declarațiile de avere depuse în anii 2008-2012.

Nici în privința martorului C. nu s-a făcut dovada posibilităților financiare ale acestuia în privința acordării împrumutului în discuție, și nici în privința altor sume de bani pe care acesta declară că le-a acordat persoanelor cercetate în sumă totală de aproximativ 15-18.000 euro, întrucât martorul în discuție nu a făcut nici o dovadă a veniturilor pe care le-ar realiza pentru a putea concluziona în sensul celor pretinse anterior, și din această perspectivă este nerelevant contractul de credit bancar pentru persoane fizice încheiat de martor cu banca B. SA - Sucursala P. sub nr.X/2006, întrucât nu există nici o dovadă că suma de 27.000 RON, a făcut obiectul contractului de împrumut încheiat cu persoanele cercetate.

Aceleași considerente privind lipsa de credibilitate a declarației martorului C. vor fi reținute și în ceea ce privește susținerile acestuia, potrivit cărora a contribuit în totalitate la achiziționarea de către persoanele cercetate a terenului din comuna S.

Pentru considerentele de fapt și de drept anterior menționate, în baza dispozițiilor art.8 și 18 din Legea nr.554/2004, Curtea a apreciat că este întemeiată acțiunea formulată de reclamanta Agenția Națională de Integritate și se impune astfel anularea Ordonanței de clasare nr.1/4.02.2013 emisă de Comisia de Verificare a Averilor de pe lângă Curtea de Apel B. și, în consecință, a admis sesizarea formulată de Agenția Națională de Integritate și a constatat că pârâții A. și B. au dobândit nejustificat suma de 28.389,10 euro, iar în aplicarea prevederilor art.18 alin.1 teza a II-a din Legea nr.115/1996 a obligat pârâții la plata în



favoarea Statului Român prin Ministerul Finanțelor Publice a sumei de 28.389,10 euro, în termen de 60 de zile de la rămânerea definitivă a sentinței.

Sentința Curții de Apel a rămas definitivă prin Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.x/2019.

Spețe relevante la nivel internațional

Studiu de caz: PORTUGALIA

Teme: Incompatibilități, foloase necuvenite și conflict de interese

În Portugalia, Curtea Constituțională este organul responsabil de judecarea cazurilor de incompatibilitate în funcții politice sau în funcții publice superioare. Începând cu anul 2005, Curtea s-a pronunțat asupra unui număr de cincisprezece cauze, majoritatea dintre acestea vizând membri ai Parlamentului sau oficiali ai administrației locale. Cazurile legate de membrii Guvernului și de înalți funcționarii publici sunt enumerate și rezumate mai jos.

➤ **Secretar de stat în incompatibilitate și conflict de interese⁷**

În luna august 2016, secretarul de stat pentru tineret și sport, numit în luna aprilie a aceluiași an, a prezentat o declarație din care reieșea că nu se află în stare de incompatibilitate și nici în conflict de interese, conform prevederilor legislative în domeniu. În declarația sa, acesta a arătat că singura funcție pe care o ocupă este postul din Guvern și că deține întregul capital social al unei mici companii agricole.

În iunie 2018, ca urmare a unor informații apărute în mass-media, din care reieșea că secretarul de stat a avut și alte activități după ce a preluat funcția de membru al Guvernului, Parchetul i-a solicitat printr-o notificare să clarifice situația. Secretarul de stat a afirmat că nu știa că nu poate deține o funcție de conducere într-o companie privată, funcția respectivă nefiind remunerată. El a explicat în plus că, înainte de a prelua funcția de secretar de stat, a fost membru cu normă întreagă al unui serviciu în administrație publică și a fost informat că poate să lucreze în ambele funcții, atât timp cât nu primea salariu de la companie. Prin urmare, a presupus că aceeași regulă se va aplica și pentru postul din guvern. Mai mult, secretarul de stat a declarat că, după ce a luat cunoștință de situația de incompatibilitate în care se afla, a demisionat din funcția sa de conducere deținută în cadrul companiei private.

În urma avizului procurorului, care a considerat că secretarul de stat a acționat cu bună credință și, odată informat, a remediat de îndată situația de incompatibilitate în care se afla, Curtea a decis că acesta își poate păstra funcția din cadrul Guvernului.

➤ **Soluție în caz de incompatibilitate descoperită tardiv⁸**

În decembrie 2017, ministrul adjunct al Prim-ministrului Portugaliei a depus o declarație de incompatibilitate și interese, din care rezultă că îndeplinea și funcția de administrator al unei societăți imobiliare, din care deținea 50% din acțiuni. El înființase compania respectivă împreună cu soția sa cu o zi înainte să preia funcția în guvern. În luna mai 2018, acesta a

⁷ Sursa: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20190133.html> - Ruling no. 133/2019 of Process no 16/19.

⁸ Sursa: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20180654.html> - Ruling no. 654/2018 of Process no 1083/18 (5964-INC).

prezentat o nouă declarație din care reiese că îndeplinește doar atribuțiile de ministru adjunct, că nu se află în stare de incompatibilitate sau în conflict de interese, dar continuă să menționeze deținerea a 50% din acțiunile companiei. Justificarea acestei a doua declarații a fost faptul că renunțarea la funcțiile deținute în organele de conducere ale mai multor societăți a intrat oficial în vigoare numai după data primei declarații, astfel că a optat pentru modificarea acesteia. Cu toate acestea, având în vedere că a rămas ca administrator al companiei imobiliare, procurorul a deschis o anchetă, care a durat patru luni.

Între timp, el a schimbat postul deținut în guvern și a devenit ministru al economiei, ceea ce înseamnă formal că are un nou loc de muncă și trebuie să prezinte o nouă declarație. Din acest nou document reiese că a renunțat la rolul său din compania imobiliară, prin urmare a susținut că nu mai există nicio incompatibilitate în funcție. Această variantă de remediere a unei situații clare de incompatibilitate a fost, de asemenea, considerată de Curtea Constituțională ca un nou început. Oricare ar fi fost hotărârea pentru incompatibilitatea din timpul primului mandat în guvern, și-ar pierde orice efect juridic, având în vedere că nu mai era în funcția respectivă la momentul depunerii sesizării. Cazul a fost respins.

➤ Cumul de funcții în cazul unui guvernator civil⁹

În anul 2004, Ministerul Public a primit o plângere prin care i se aducea la cunoștință faptul că guvernatorul civil din Guarda, un oraș portughez, s-ar afla într-o situație de incompatibilitate prin exercitarea simultană a funcțiilor de guvernator civil și membru al consiliului local al orașului. Având în vedere că guvernatorul civil este considerat titular al unei funcții politice, cazul a fost sesizat Curții Constituționale. La Curte, guvernatorul a prezentat o declarație din anul 2002 în care a afirmat că a exercitat cele două funcții, dar nu s-a aflat în incompatibilitate, deoarece mandatul său de membru al Adunării municipale a fost suspendat.

Procurorul general adjunct în funcție al Curții Constituționale a concluzionat că, în perioada 30 aprilie 2002 - 30 aprilie 2004, declarantul a exercitat cumulativ funcțiile de gardă civilă în orașul Guarda și de secretar al Adunării municipale, ceea ce contrazice declarația de inexistență a incompatibilităților prezentate de către declarant.

Cu toate acestea, având în vedere durata investigării și judecarea cauzei de către Curte, între timp guvernatorul a fost schimbat din funcție. Curtea Constituțională a renunțat la acest caz, considerând că nu mai are obiect.

⁹ Sursa: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20050219.html> - Ruling n° 219/2005 of Process no. 1701 - PDII.

➤ **Cumul de funcții în cazul unui prefect¹⁰**

Într-un caz asemănător celor prezentate anterior, un prefect a fost acuzat că a cumulat funcția politică cu cea de profesor universitar, deși în fața Curții Constituționale nu a declarat existența unei astfel de incompatibilități. Solicitat să clarifice situația, prefectul a explicat că este profesor invitat (nu ocupă un loc de muncă permanent), predă doar două ore pe săptămână în regim de voluntariat, nefiind remunerat pentru orele respective de predare. În timpul derulării anchetei, Guvernul a fost schimbat, prin urmare toți prefecții au fost înlocuiți din funcțiile publice. Rămânând fără obiect, cazul a fost respins de Curtea Constituțională.

➤ **Primirea de foloase necuvenite de către doi funcționari publici¹¹**

Procuratura publică i-a acuzat pe doi funcționari publici (soț și soție, ambii ocupând posturi publice de gardian, respectiv coordonator tehnic în cadrul unei închisori din nordul Portugaliei), acuzându-i două infracțiuni de corupție pasivă pentru fapte. În același dosar, alte două persoane, deținuți ai închisorii, au fost acuzate de infracțiunea de corupție activă. Conform rechizitoriului, cei doi funcționari publici inculpații au primit bani de la un deținut, în schimbul obținerii din partea acestora a acceptului pentru acordarea de libertate condiționată și schimbarea regimului de executare a pedepsei. Procurorul a declarat că foloasele necuvenite au constat în: cel puțin 4.000 de euro sub forma achitării parțiale pentru un autovehicul, 7.000 de euro în numerar, două ceasuri de aur și plata unei cine. Curtea a renunțat la acuzația de corupție, dar i-a condamnat pentru primirea de foloase necuvenite.

➤ **Curtea de Conturi a refuzat să ratifice o ofertă, din cauza conflictului de interese dintre șeful organizației publice și furnizorul de servicii¹²**

Curtea de Conturi (TdC) a refuzat să aprobe contractul semnat de Autoritatea Aviației Civile pentru achiziționarea unui sistem software integrat de gestiune din cauza detectării unor ilegalități în cadrul procedurii licitației. Contractul a fost acordat unicului candidat care a depășit faza de precalificare, SR, cu o ofertă de peste 1 milion de euro plus TVA, celălalt candidat fiind respins în faza de precalificare/conformitate. Printre neregulile procedurale, TdC a susținut că „firma în cauză are cunoștințe interne despre zona IT a Autorității Aviației Civile și o relație strânsă cu agenții săi, în special cu directorul Oficiului pentru Dezvoltare Strategică a Sistemelor de Informații și Comunicații, promotor de achiziții și președintele comisiei”. Mai mult, judecătorii consideră că a existat „o încălcare a principiilor legalității, egalității, justiției, imparțialității și bune credințe”, deoarece excluderea celui alt candidat s-a făcut doar pe baza unor simple formalități neesențiale referitoare la traducerea unei documentații”.

¹⁰ Sursa: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20050218.html> - Ruling no 218/2005 of Process no. 2047- PDII.

¹¹ Sursa: <https://www.pgdporto.pt/proc-web/news.jsf?newsItemId=1358>.

¹² Sursa: <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2019/1sss/ac029-2019-1sss.pdf>.

➤ **Infrafracțiunea de trafic de influență și foloase necuvenite pentru un fost ministru, în cadrul unei tranzacții comerciale**¹³

În cazul Face Oculta, poliția judiciară a investigat un grup de afaceri, în legătură cu gestionarea deșeurilor din Aveiro, condus de Manuel Godinho, suspectat de infracțiuni de corupție și luare de mită. În octombrie 2009, Godinho a fost arestat și alte 14 persoane au fost inculcate. Mai mulți oameni de afaceri și angajați ai companiilor au fost cercetați. Au fost anchetați și ofițerii Gărzii Republicane Naționale (GNR), funcționarii publici ai primăriei din municipiul Gouveia și foști politicieni - exemple notabile sunt un fost ministru al Afacerilor Interne, Tineretului și Sportului și un fost secretar de Stat pentru apărare și energie.

Din raport reiese că ministrul Afacerilor Interne a avut apeluri telefonice suspecte cu premierul portughez prin care se asigura că un grup de afaceri privat va fi favorizat și va obține contracte cu companii de stat. Cele 34 de persoane și două companii acuzate de Parchetul Public au intrat în proces. Toți inculpații au fost condamnați. Printre cei condamnați se numără și fostul ministru al Afacerilor Interne, găsit vinovat de trei infracțiuni de trafic de influență și condamnat la 5 ani de închisoare. Curtea de Apel a confirmat sentința. El a fost arestat în 2019 și își îndeplinește în prezent condamnarea la închisoare cu executare. Totodată, fostul secretar de stat pentru apărare și energie a fost condamnat pentru infracțiunea de trafic de influență la cinci ani de închisoare.

➤ **Neprezentarea declarației de avere. Funcționar public își pierde mandatul**¹⁴

În anul 2007, Ministrul Științei, Tehnologiei și Învățământului Superior a numit membrii consiliului de administrație al UMIC - *Agência para a Sociedade do Conhecimento*, un organism public autonom pentru știință și cunoaștere. Conform Legii nr. 4/83, membrii consiliului de administrație al organismelor publice autonome au același statut de înalți funcționari publici și sunt obligați să completeze o declarație de avere și să o prezinte Curții Constituționale.

Până în anul 2010, pârâtul nu și-a respectat obligațiile și a primit o notificare oficială de la Curtea Constituțională pentru a depune declarația în 30 de zile. Acesta nu a respectat cererea și ulterior a fost notificat de procurorul public să își respecte obligațiile legale și să depună declarația în cinci zile, termen pe care, de asemenea, nu l-a respectat. După o a doua solicitare a procurorului, cerând, de asemenea, și o justificare, pârâtul a susținut că nu are justificări substanțiale, dar va prezenta declarația de avere la Curtea Constituțională în câteva zile. Curtea Administrativă din Lisabona, care se ocupa de caz, a concluzionat următoarele: „Legea este într-adevăr foarte clară. În acest caz, comportamentul de a încălca notificarea emisă de Curtea Constituțională este greșit, la fel ca și nerespectarea termenului de 60 de zile prevăzut de lege. Notificarea nu a fost respectată, deci în principiu există o greșeală din partea inculpatului”. Mai mult, judecătorii au decis „să dispună destituirea imediată a inculpatului din funcția de membru al Consiliului de Administrație al UMIC”.

¹³ Sursa: <https://www.pgdporto.pt/proc-web/news.jsf?newsItemId=1002>.

¹⁴ Sursa: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/798E9713DA0C98D1802578C50036A646>.

Studiu de caz: FRANȚA

Teme: Incompatibilități, foloase necuvenite și conflict de interese

➤ **Sancțiuni în cazul depunerii unei declarații de avere neconforme¹⁵**

Aleasă în funcția de deputat în 2017, Marine Le Pen a trebuit să completeze și să depună o declarație de avere, pe care Înalta Autoritate pentru Transparență în Viața Publică (HATVP) a considerat-o incompletă și inexactă. Această evaluare critică a fost publicată odată cu declarația de avere. Marine Le Pen a cerut Consiliului de Stat să anuleze această evaluare critică. Cererea a fost respinsă, argumentând că HATVP nu a făcut o evaluare incorectă a averii lui Marine Le Pen. Consiliul de Stat a amintit misiunea HATVP: pentru a spori transparența și integritatea vieții publice, această autoritate trebuie, în special, să studieze declarațiile de avere pe care fiecare membru al Parlamentului trebuie să le completeze după alegerea sa. Atunci când constată încălcări ale legislației în vigoare, HATVP poate - ca și în acest caz - să facă publică evaluarea declarației depuse, dar și să demită persoana în cauză din funcția deținută în Adunarea Națională sau chiar, pentru cazurile cele mai grave, să demareze urmărirea penală a persoanei. În al doilea rând, Consiliul de Stat consideră că un membru îi poate cere să anuleze evaluarea. O astfel de evaluare, în cazul în care nu constituie o sancțiune, are totuși efecte asupra reputației membrului Parlamentului în cauză și este probabil să influențeze alegătorii, ceea ce justifică faptul că poate fi atacată în fața instanței administrative. Consiliul de stat a examinat apoi legalitatea evaluării efectuate de HATVP. În acest caz, autoritatea estimase că Le Pen și-a subestimat proprietatea. Diferitele argumente invocate de deputată nu au determinat Consiliul de Stat să pună la îndoială evaluarea făcută de HATVP și, prin urmare, cererea de anulare a evaluării a fost respinsă.

➤ **Fraude fiscale, spălare de bani și nedeclararea bunurilor¹⁶**

„Afacerea Cahuzac” este un scandal politico-financiar din Franța care l-a implicat pe Jerome Cahuzac, Ministrul Economiei, Finanțelor și Industriei din Franța, în decembrie 2012. Acesta a fost acuzat de un site de știri că a deținut sume de bani nedeclarate în conturi din Elveția și Singapore. Cahuzac a negat acuzațiile și și-a declarat nevinovăția, inclusiv în fața deputaților din Adunarea Națională. Cu toate acestea, o anchetă judiciară a fost deschisă în 2013, iar Cahuzac și-a dat demisia din guvern. Ulterior a fost inculpat pentru spălare de bani și evaziune fiscală. În 2016, a fost condamnat de prima instanță la trei ani de închisoare și cinci ani de neeligibilitate în funcții publice. El a făcut apel la această condamnare, care i-a suspendat executarea. Cu toate acestea, în 2018 Cahuzac a fost condamnat definitiv la doi ani de închisoare, o amendă de 300.000 de euro și cinci ani de neeligibilitate în funcții publice. În

¹⁵ Sursa: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-19-juillet-2019-marine-le-pen>.

¹⁶ Sursa: <https://www.lemonde.fr/jerome-cahuzac/>.

2019, pedeapsa cu închisoarea a fost transformată în arest la domiciliu, cu obligativitatea purtării brățării electronice.

➤ **Soluția Comisiei de etică pentru serviciul public**

Alexandre Benalla a lucrat ca șef de departament al Biroului Președintelui francez în perioada iunie 2017 - august 2018. În 2019, șeful de personal al președintelui a solicitat punctul de vedere al Comisiei de etică cu privire la declararea a două activități private ale lui Alexandre Benalla după plecarea din funcție:

- În noiembrie 2018 deținea un loc de muncă de consultant, în care a prestat 30 de zile de consultanță pentru o companie înregistrată în Franța;
- Din noiembrie 2018 a deținut un post de conducere într-o companie înregistrată în Maroc.

Comisia de etică a concluzionat că nu va exprima opinii cu privire la primul post de consultanță, având în vedere că acest contract era deja închis la momentul solicitării avizului și, prin urmare, nu va avea niciun efect practic. În ceea ce privește cel de-al doilea post deținut, Comisia a concluzionat că este compatibil cu funcția publică anterioară a lui Benalla, având în vedere natura responsabilităților postului privat. Compania a fost creată după ce Benalla a părăsit funcția publică, cu scopul de a oferi consultanță în sectorul de afaceri clienților care operează în afara Franței. Cu toate acestea, din motive de securitate, neutralitate și integritate, Comisia i-a interzis lui Benalla următoarele: 1) să stabilească relații profesionale cu foștii săi colegi de la biroul Președintelui sau serviciile de informații și securitate franceze; 2) să desfășoare activități cu clienți privați pe care i-a cunoscut în funcțiile sale publice și cu autoritățile publice din țări terțe pe perioada funcției publice.

➤ **Incompatibilități/încălcarea restricțiilor la părăsirea funcției publice¹⁷**

În anul 2013, Yannick Beaud, deținea funcția de inginer șef al companiei public-private Semsamar (dezvoltator imobiliar din Indiile de Vest-Guyana) și fusese anterior funcționar al Ministerului echipamentelor de stat. Acesta a fost condamnat de prima instanță din Saint-Martin, Curtea Penală, la o amendă de 10.000 de euro pentru că nu a urmat procedurile corespunzătoare când a părăsit fostul loc de muncă de la Direcția Departamentală a Echipamentului (DDE) și a plecat să lucreze pentru Semsamar. De asemenea, Beaud a primit opt luni de închisoare cu suspendare și i s-a interzis să lucreze în orice funcție publică pentru o perioadă de trei ani. Pe 18 noiembrie 2012, Yannick Beaud a fost adus în fața instanței sub trei acuzații, care au arătat că s-a aflat în stare de incompatibilitate din decembrie 2009 până la 1 mai 2011, când a plecat din funcția publică pentru a lucra pentru Semsamar. Cazul lui Yannick Beaud a fost judecat în 2012. În timpul procesului, Parchetul a declarat instanței că Beaud a acționat împotriva legii atunci când lucra simultan pentru stat și pentru o companie

¹⁷ Sursa: <https://www.visualiserlacorruption.fr/home>.

<http://www.souligapost.com/en/node/8111>.

<https://smn-news.com/st-maarten-st-martin-news/11300-yannick-beaud-and-josi-carti-condemned-both-men-banned-from-public-service.html>.

privată cu obiect într-un domeniu similar. De asemenea, Parchetul susținut că Beaud a încălcat legea privind *pantouflage*-ul. De asemenea, trebuie menționat că Beaud și-a părăsit funcția publică la scurt timp după ce a asigurat finanțarea europeană pentru două proiecte depuse de compania respectivă. Ambele proiecte au fost comandate de Semsamar, iar Yannick Beaud a fost specialistul în inginerie care trebuia să supervizeze proiectele și să se asigure că au fost construite în conformitate cu reglementările în vigoare.

➤ **Afacerea Roger Miniconi - un conflict de interese dovedit¹⁸**

Președintele Consiliului Științific Regional pentru Patrimoniul Natural (CSRPN) din Corsica, Roger Miniconi, a fost condamnat de Curtea de Bastia la opt luni de închisoare cu suspendare, amendă de 5.000 de euro și interdicția de a ocupa un post în Consiliu timp de doi ani. Judecătorii au stabilit conflictul de interese având ca punct de pornire un proiect imobiliar ce viza 137 de hectare din „Domaine de Chjavari”, o zonă naturală de interes ecologic, floristic și faunistic (ZNIEFF), proiect depus de două companii - „Liberta” și „Sud și Levant”. Audierea a demonstrat legăturile directe și interesate ale lui Roger Miniconi cu aceste două companii începând din anul 2009. Proprietarul acestor două companii a plătit în total 57.500 de euro către Asociația A Barcella, prezidată de R. Miniconi. Plățile s-au făcut trimestrial și oficial au reprezentat contravaloarea a șase studii. Două dintre aceste studii au doar 5 pagini și alte două au 9 pagini, inclusiv paginile de copertă. Conducerea respectivei asociații este formată din trei membri ai familiei, foarte apropiați de R. Miniconi. Mai mult, R. Miniconi a încasat direct 10.000 de euro cash de la Liberta.

Consiliul științific regional pentru patrimoniul natural emite avize cu privire la clasificări în zonele naturale de interes ecologic, floristic și faună (ZNIEFF) în siturile Natura 2000. Opiniile sale sunt urmate aproape 100% de alte autorități franceze. R. Miniconi a fost numit la CSRPN în 2004 prin decret al prefectului, la propunerea DREAL. În Corsica, în aplicarea Planului de dezvoltare și până la adoptarea Padduc în octombrie 2015, ZNIEFF s-a bucurat de decizia de interdicere a construcțiilor în zonele protejate. Realizarea unui proiect imobiliar situat în ZNIEFF a necesitat dezafectarea zonei. În 2013, consiliul orășenesc Coti Chjavari solicită reducerea perimetrului ZNIEFF, adică a pădurii Chjavari: reducerea include toate parcelele din domeniul A. Lantieri. Trei voturi sunt favorabile dezafectării dar, din fericire, 14 voturi sunt nefavorabile. Participând la vot (efectuat în mod excepțional prin vot secret), R. Miniconi a comis infracțiunea de conflict de interese - participat la luarea unei decizii, unde a avut un interes financiar, plătit de compania Liberta.

➤ **Favoritism în contracte cu televiziunea publică¹⁹**

În urma unei plângeri realizate de sindicatul angajaților, plângere având ca obiect „favoritismul și conflictul de interese”, a fost efectuată o anchetă judiciară privind contractele

¹⁸ Sursa: <https://www.visualiserlacorruption.fr/home>.

<https://www.ulevante.fr/le-president-du-csrpn-condamne-et-exclu/>.

¹⁹ Sursa: https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_criminelle_578/549_17_33674.html

acordate de France Télévision agenției de comunicații Bygmalion. Aceasta a condus la rechizitoriul lui Bastien Millot, fondatorul agenției, și Camille Pascal, fost secretar general al France Télévision. În 2014, Patrick de Carolis, șeful grupului France Télévision, este la rândul său inculpat pentru „favoritism”. Condițiile pentru obținerea de contracte mari acordate de grupul audiovizual companiei de comunicare Bygmalion i-au intrigat pe anchetatori. Într-adevăr, chiar înainte de a lansa Bygmalion, Bastien Millot a deținut funcția cu numărul trei în ierarhia grupului audiovizual public, unde a fost recrutat în 2005 de Patrick de Carolis. În plus, în 2008 a primit un concediu sabatic, urmat de un concediu pentru a înființa o companie care ulterior a beneficiat de aceste contracte. Încă de la înființare, Bygmalion a realizat afaceri cu France Televisions pentru servicii cu un conținut neclar, servicii care au fost contractate fără licitație. În total, până în anul 2013 Bygmalion a primit 1,2 milioane de euro din bugetul televiziunii publice. În 2017, Curtea Penală de la Paris i-a condamnat pe Patrick de Carolis și Bastien Millot la cinci luni de închisoare cu suspendare pentru fiecare contractat acordat pe bază de favoritism și a dispus amenzi (25.000 de euro pentru Patrick de Carolis, 75.000 de euro pentru Bastien Millot), precum i-a și obligat pe învinuiți la plata de despăgubiri pentru sindicatele care s-au constituit părți civile în proces.

Studiu de caz: MAREA BRITANIE

Teme: Incompatibilități, foloase necuvenite și conflict de interese

➤ **Conflictul de interese în cazul vice-gubernatorului Băncii Angliei**

Charlotte Hogg și-a dat demisia din funcția de vicegubernator al Băncii Angliei în anul 2017, după doar două săptămâni de exercitare a noii sale funcții. Demisia a fost anunțată după ce un raport extrem de critic publicat de Comitetul de Selecție al Trezoreriei Guvernului din Marea Britanie stipula că, în urmă cu 5 ani, când s-a alăturat Băncii Angliei în funcția de ofițer șef operațional, nu a dezvăluit că fratele ei este director într-o firmă care a fost reglementată de Banca Angliei și ca atare era în conflict clar de interese, conform Codului Băncii Angliei. Aceeași problemă a reapărut când a fost promovată în postul de vice-gubernator.

Numirile pentru această poziție necesită o audiere în parlamentul Regatului Unit. Ulterior, în Comisia parlamentară a fost întrebată despre legăturile familiei sale în industrie și ce măsuri a convenit cu Banca pentru a le gestiona. La câteva zile după audiere, Hogg a scris o scrisoare către Comitet, în care a declarat că a verificat înregistrările Băncii și a constatat că nu a declarat oficial rolul fratelui său la Barclays Bank atunci când a obținut pentru prima dată slujba, contrar Codului de conduită al Băncii Angliei, care precizează clar obligația de a declara acest lucru.

Raportul comisiei parlamentare cu privire la numirea lui Hogg a considerat că „omiterea declarării poziției deținute de fratele său în compania Barclays a însemnat că, din momentul în care aceasta s-a angajat la Banca Angliei, în iulie 2013, până la 2 martie 2017, nu a respectat Codul de conduită al Băncii Angliei și nici politicile de etică și integritate care existau înainte de intrarea în vigoare a Codului”. Totuși, Comitetul a adăugat că „competența profesională a lui Hogg se încadrează în standardele foarte ridicate necesare îndeplinirii responsabilităților suplimentare ale vicegubernatorului”. Rolul comisiei parlamentare este doar unul consultativ, însă raportul acesteia a avut consecințe, deoarece Hogg și-a înaintat demisia din funcția de vicegubernator al Băncii Angliei.

➤ **Soluție pentru o situație de *pantouflage*²⁰**

Fostului cancelar George Osborne i s-a oferit un post de consilier la BlackRock, cel mai mare fond mondial. Atât numirea în funcția respectivă, cât și salariul de 650.000 lire sterline pe an, pentru doar 48 de zile de muncă efectivă, au fost foarte controversate. Osborne a cerut în scris punctul de vedere al comitetului ACOBA. Comitetul a menționat că, în timp ce Osborne era cancelar, el a colaborat atât cu BlackRock, cât și cu concurenții săi din același domeniu. George Osborne era responsabil pentru deciziile de politică generală care ar fi putut afecta industria de gestionare a activelor, însă niciuna dintre deciziile sale nu a fost ținută pentru BlackRock.

²⁰ Sursa: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/585668/2017-01-24_lettertoGO-Blackrockfinal1.docx__1_.pdf .



Secretarul permanent nu a avut nicio îngrijorare cu privire la preluarea acestui post la BlackRock de către Osborne. De asemenea, Comitetul a avut în vedere că postul nu va implica lobby-ul în cadrul ministerelor sau în cadrul guvernului Regatului Unit, luând în considerare și faptul că la momentul respectiv trecuseră aproximativ șapte luni de când părăsise postul de cancelar. Ținând cont de aceste fapte, Comitetul a recomandat următoarele: George Osborne nu trebuie să utilizeze informațiile clasificate și, timp de doi ani, nu ar trebui să se implice personal în activități lobby-ul la guvernul Regatului Unit în numele BlackRock Investment Institute, sau orice parte a grupului BlackRock sau a clienților săi.

Studiu de caz: IRLANDA

Teme: Incompatibilități, foloase necuvenite și conflict de interese

În Irlanda, Comisia pentru Standarde în Viața Publică este principalul organism responsabil cu supravegherea administrației publice în domeniile de etică, lobby, finanțare politică și cheltuieli electorale. Comisia tratează plângerile și investighează posibile infracțiuni, supraveghează conformitatea și oferă îndrumări pentru factorii de decizie. În perioada 2016 - 2019, Comisia a efectuat 10 investigații, cele mai multe legate de posibile nerespectări ale standardelor de etică. Cazurile relevante sunt enumerate și rezumate mai jos.

➤ Ancheta efectuată de Comisia pentru Standarde în Viața Publică privind presupusele încălcări ale eticii de către un consilier local

Doi jurnaliști sub acoperire l-au contactat pe Joe Queenan, consilier în cadrul Consiliului local și, sub pretextul că sunt reprezentanți ai unei companii de ferme eoliene, l-au invitat să discute posibilitățile viitoare de cooperare. Domnul Queenan a fost de acord să ajute parcul eolian și le-a oferit să investească în propria sa afacere.

Pe parcursul negocierii lor, Queenan a furnizat informații cu privire la dificultățile potențiale care pot apărea în procesul de planificare și a indicat că va face unele activități de lobby în culise. Queenan a avut trei apeluri telefonice și o întâlnire cu cei doi jurnaliști.

Toate conversațiile au fost înregistrate în secret și făcute publice de jurnaliști. Înregistrările arată că dl. Queenan a promis că va lucra cu investitorii, gratuit în faza inițială, însă, după aceea, va trebui recompensat, urmând să fie plătit prin avocatul său.

Comisia a colectat dovezi sub formă de documente și declarații, probe audio și video. De asemenea, a primit și declarații scrise în numele consilierului Queenan.

După ce a investigat îndeaproape problema, Comisia a decis că dl. Queenan a încălcat Legea administrației publice locale privind menținerea unor standarde adecvate de integritate, conduită și preocupare pentru interesul public. Decizia s-a bazat pe următoarele argumente:

Fiecare membru al unei autorități locale este obligat să mențină standarde adecvate de integritate, conduită și preocupare pentru interesul public. Comportamentul lui Queenan în relațiile sale cu reporterii sub acoperire nu a respectat standardele corespunzătoare.

Comisia nu a acceptat afirmațiile consilierului Queenan conform cărora propunerea de investiții avea o natură complet ipotetică.

Legea privind administrația publică locală prevede că un membru al unei autorități locale „nu solicită, nu primește sau nu acceptă de la nicio persoană, în afară de autoritatea locală în cauză, nici o remunerație, onorariu, recompensă sau orice altă favoare pentru ceva făcut sau nu în virtutea funcției publice”. Consilierul Queenan și-a încălcat atribuțiile de consilier, prin prioritizarea intereselor avute ca om de afaceri, fiind de acord să ajute compania de investiții fictive în schimbul unei recompense financiare sub forma unor posibile oportunități de investiții viitoare. În plus consilierul Queenan nu a avut grijă să evite conflictul între atribuțiile sale

publice și interesele sale private, așa cum prevede Codul de conduită. El a permis ca interesele sale private și personale ca om de afaceri să intre în conflict cu atribuțiile sale de consilier. Consilierul Queenan și-a cerut scuze pentru comportamentul său și a recunoscut că atitudinea sa în raport cu jurnaliștii sub acoperire a fost o eroare și nu a respectat standardele de etică impuse.

➤ **Ancheta efectuată de Comisia pentru Standarde în Viața Publică privind presupusele încălcări ale standardelor de etică de către un consilier local**

Un consilier al districtului Donegal, Cllr Doherty, a fost prezentat în fața Comisiei pentru Standarde în Viața Publică, sub acuzațiile că ar fi solicitat cheltuieli pentru aceeași conferință de la două entități diferite. El a recunoscut greșeala, însă a invocat neatenția ca fiind principalul motiv pentru care a înfăptuit respectiva încălcare legislativă.

Doherty a solicitat cheltuieli de călătorie și de ședere de 1.021 euro de la Consiliul Județean Donegal în vederea participării la o conferință și încă 1.032 euro pentru participarea la aceeași conferință de la Údarás na Gaeltachta.

Alte acuzații împotriva lui Cllr Doherty se referă la faptul că în noiembrie 2008 Cllr Doherty a solicitat rambursarea carburantului și a costurilor pentru o noapte de cazare aferente participării la o conferință, deși noaptea respectivă o petrecuse acasă.

După ce a investigat problema, Comisia a decis că Doherty a încălcat Legea guvernului local prin faptul că nu a respectat standardele adecvate de integritate, conduită și preocupare pentru interesul public în îndeplinirea funcțiilor sale ca membru al Consiliului Județean Donegal. Decizia s-a bazat pe următoarele argumente:

- Raportarea corectă a cheltuielilor este un indicator important în respectarea standardelor de integritate, pentru a menține încrederea publicului în administrația locală;
- Domnul Doherty nu avea dreptul să solicite și să primească sume de bani în forma în care acesta a ales să facă acest lucru;
Comisia nu a acceptat explicațiile acestuia, conform cărora dubla rambursare reprezintă o greșeală neintenționată.

➤ **Sanțiuni pentru nedepunerea declarației de interese²¹**

În Irlanda, înalții funcționari publici trebuie să depună declarațiile de interese la Comisia privind Standardele în Viața Publică. Dr. John Doherty, consultant într-un spital public, nu a îndeplinit aceste obligații, susținând că nu este un înalt funcționar public, așa cum prevede legea. Comisia a efectuat o anchetă privind incidentul de integritate și a concluzionat că:

- John Doherty avea calitatea de înalt funcționar public;;

²¹ Sursa: <https://www.sipo.ie/reports-and-publications/investigation-reports/investigation-report-section-23-non-compliance-dr-john-doherty.pdf>



- Dispoziția prevăzută de lege, care obligă înalții funcționari publici să-și declare interesele financiare, fost stabilită pentru a asigura încrederea în probitatea persoanelor care ocupă astfel de funcții. Prin urmare, John Doherty a trebuit să se conformeze obligațiilor legale și să depună declarația de interese.

Concluzii și recomandări

Agencia Națională de Integritate este instituția cu competență exclusivă pe evaluarea incidentelor de integritate - conflicte de interese, incompatibilități, averi nejustificate și regimul completării și depunerii declarațiilor de avere - dovedind un rol tot mai activ în ceea ce privește asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale. De-a lungul anilor, instituția a implementat cu succes mare parte a recomandărilor organismelor internaționale cu expertiză în domeniul integrității și al prevenirii corupției (i.e. Comisia Europeană prin MCV, GRECO sau OECD), la rândul ei devenind un exemplu de bune practici printre celelalte instituții profil de la nivel mondial.

Ținând cont de aceste aspecte, în cadrul proiectului *LINC - creșterea capacității administrației publice centrale în prevenirea și identificarea cazurilor de conflicte de interese, incompatibilități și averi nejustificate*, SIPOCA451, implementat de Agenția Națională de Integritate în parteneriat cu Transparency International România, a fost elaborată **Culegerea de spețe relevante pentru administrația publică centrală privind conflictele de interese, incompatibilitățile și averea nejustificată**. Această culegere de spețe are rolul să întregască colecția instrumentelor de prevenție / bună practică în dezvoltarea integrității publice și să vină în ajutorul funcționarilor publici din cadrul administrației de la nivel central.

În concret, culegerea de spețe sprijină implementarea acțiunilor specifice prevăzute de Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 aferente obiectivului 5.2: „Îmbunătățirea activității de identificare, sancționare și de prevenire a cazurilor de incompatibilități, conflicte de interese și averi nejustificate”, cu trimitere directă la Condiționalitatea 2 (BM2) din Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV).

În același timp, la nivel național trebuie continuată dezvoltarea sistemului care are în centrul său Integritatea în sectorul public. Acest proces presupune o metodă completă, bazată pe standardizare, pe controlul riscurilor și cu accent pe dezvoltarea unei culturi a integrității publice la nivelul întregii societăți, așa cum sunt prezentate acestea de către OECD.

Una dintre cele mai frecvente probleme care se manifestă atât în sistemul administrativ, cât și în mass-media este confuzia care se creează între modalitățile de interpretare a situațiilor de conflict de interese și respectiv incompatibilități. 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 nici o decizie, fiind suficient faptul **că exercită concomitent două sau mai multe funcții al căror cumul este interzis de lege**.

Un alt instrument eficace de evitare a unor potențiale conflicte de interese este reglementarea situațiilor de pantouflage, a restricțiilor care sunt necesare pentru a fi aplicate după ieșirea din funcția publică. Pe plan european, interdicția se aplică pe o perioadă de timp care variază de regulă de la 3 la 5 ani, cu sancțiuni atât pentru angajator cât și pentru angajat. În România,

interdicțiile asimilate pantouflage-ului sunt prevăzute la art. 13 alin. (1) din Ordonanța de urgență nr. 66/2011 *privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, cu modificările și completările ulterioare*, precum și la art. 94 alin. (3) din 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, cu modificările și completările ulterioare*, în funcție de specificitatea instituției poate fi gândită o procedură pentru aplicarea legii.

Articolul 94, alin. (3) din Legea nr. 161/2003 prevede: “*Funcționarii publici care, în exercitarea funcției publice, au desfășurat activități de monitorizare și control cu privire la societăți comerciale sau alte unități cu scop lucrativ din sectorul public sau privat, în cadrul unei asociații familiale sau ca persoană fizică autorizată nu pot să-și desfășoare activitatea și nu pot acorda consultanță de specialitate la aceste societăți timp de 3 ani după ieșirea din corpul funcționarilor publici*”.

Odată aleși sau numiți în funcție, funcționarii sau oficialii publici trebuie să răspundă pentru modul de exercitare a puterii publice. Rezolvarea situațiilor ce implică un conflict de interese și monitorizarea averilor, a veniturilor, a datoriilor și a intereselor ale funcționarilor și oficialilor publici rămâne în continuare esențială pentru dezvoltarea unui climat de integritate sustenabil atât în România, dar și la nivelul celorlalte țări membre UE.

Unul dintre instrumentele-cheie pentru menținerea integrității în cadrul serviciului public este declararea periodică, de către cei aflați în poziții de influență, a venitului, averii și datoriilor pe care le au. Dacă declararea averilor și a veniturilor nu va fi corect făcută de către cei care iau mită, spre exemplu, un astfel de instrument îi va forța să își înregistreze poziția financiară și astfel va pune o piatră de temelie pentru eventuale investigații și urmăriri penale ulterioare. De exemplu, îi va descuraja să afirme că anumite clase de active / venituri care nu fuseseră anterior declarate au fost, de fapt, obținute pe cale legală.

Rămâne în continuare neclar modul de stabilire a unei legături indirecte între funcția publică și exercitarea altei activități în zona privată. Pentru funcționarii publici este în continuare neclar care prevederi din fișa postului determină o legătură indirectă cu alte activități.

Spețele prezentate ca exemple în această culegere, ca și lecțiile învățate pot fi un ghid bun pentru funcționarii care se confruntă cu dileme similare cazurilor prezentate. Totodată, informațiile prezentate vor putea ajuta la o mai bună înțelegere a cadrului normativ aplicabil și implicit la creșterea eficienței aplicării regulilor privind conflictele de interese, incompatibilitățile și averea nejustificată.

ANEXA 1

Ghid de bune practici privind sistemul de integritate publică

Recomandările OECD referitoare la Integritatea în sectorul public furnizează o viziune comună a elementelor centrale ale unui sistem de integritate. Schimbă balanța de la un sistem *ad hoc* de politici de integritate spre o metodă comprehensivă, bazată pe controlul riscurilor, cu accent pe cultivarea unei culturi a integrității la nivelul întregii societăți.²²

OECD recomandă 3 piloni principali în construirea sistemului de integritate publică:

- I. Sistemul de integritate trebuie să fie coerent și comprehensiv și să se bazeze pe:
 - a. Angajament
 - b. Responsabilități instituționale
 - c. Strategie
 - d. Standardizare
- II. Crearea unei Culturi a Integrității în spațiul public:
 - a. La nivelul întregii societăți
 - b. La nivelul managementului/conducerii
 - c. Promovarea valorii
 - d. Creșterea capacității instituționale
 - e. Deschidere
- III. Responsabilitate efectivă
 - a. Managementul riscurilor
 - b. Sancționare
 - c. Supraveghere
 - d. Participare

²² Organisation for Economic Cooperation and Development, *Recommendation of the Council on public integrity*, 2018 (www.oecd.org/gov/ethics).



Fig.1: Principalele elemente ale unui sistem de integritate publică²³

²³ Ibidem.

I. Dezvoltarea unui sistem de integritate coerent și comprehensiv²⁴

A. Angajament

Demonstrează angajament la cel mai înalt nivel politic și al administrației publice pentru a dezvolta un sistem de integritate și pentru a reduce corupția

Un angajament clar luat de conducerea instituției în ceea ce privește promovarea integrității este esențial pentru modul în care tema este percepută și dezbătută atât în instituția respectivă cât și în comunitate.

Prin definirea și implementarea unui sistem de integritate publică se poate asigura trimiterea unui mesaj clar privind importanța pe care aplicarea unui astfel de sistem o poate avea la nivel de comunitate. Susținerea interesului public poate fi înțeleasă ca un act de reciprocitate indirectă, realizat cu încrederea că o vor face și alții și credința că integritatea aduce beneficii tuturor.

“Norma comună a reciprocității indirecte este ceea ce economiștii numesc un bun public: dacă toată lumea contribuie, toată lumea beneficiază. Determinanții sociali ai comportamentului etic pot fi înțeleși printr-un singur concept: reciprocitate. Reciprocitatea este un comportament social ce poate fi observat, la diferite nivele, în toate culturile lumii, și este fundamental pentru specia umană”.²⁵ Cineva care primește bunătate va returna favorul. Dacă va fi tratat urât, atunci va căuta să se răzbune. Aceste motive simple constituie nucleul logicii umane și formează fundația schimbului de piață, încredere și corectitudine²⁶.

Totuși reciprocitatea stă la baza multor interacțiuni de corupție. Deoarece corupția are un caracter clandestin, actorii trebuie să aibă încredere unul în celălalt.

Prin întărirea integrității nu se înțelege eliminarea reciprocității, dar aceasta trebuie să fie înțeleasă și aplicată corect. În loc de „eu te ajut pe tine și tu mă ajuți pe mine”, reciprocitatea indirectă urmează logica „eu te ajut pe tine și altcineva mă va ajuta pe mine”. Indivizii sunt de acord să servească interesul public, având încredere că de asemenea interesul public îi va servi pe ei. Reciprocitatea indirectă mai este cunoscută și sub forma „purtați-vă sarcinile unii altora”.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Bowles, S., Gintis, H., *A cooperative species: Human reciprocity and its evolution*, Princeton University Press, Princeton, 2011; Camerer, C., *Behavioral game theory: Experiments in strategic interaction*, Princeton University Press, 2003; Henrich, J. et al. (2005) Henrich, J., *Economic man' in cross-cultural perspective: Behavioral experiments in 15 small-scale societies*, Behavioral and brain Sciences, Vol. 28/06, pp 795-815, 2005.

²⁶ Fehr, E. și S. Gächter, (2000), *Fairness and retaliation: The economics of reciprocity*, Journal of Economic Perspectives, Vol.14/3, pp 159-181.

B. Responsabilități instituționale

Clarifică responsabilitățile instituționale pentru a întări eficacitatea sistemului de integritate

Difuzia responsabilității conține un risc de integritate. Responsabilitățile personale și instituționale trebuie să fie clar definite și alocate corespunzător. Deși deseori se recurge la pasarea răspunderii pornind de la faptul că “vina este mai mică atunci când este împărțită”, o astfel de diluare a răspunderii poate crea un risc de integritate. Spre exemplu, este esențial să se muncească în grupuri de lucru în cazul procesului de elaborare a unei strategii instituționale, dar la final, responsabilitatea este individuală pentru modul în care strategia respectivă este implementată, raportat la indicatorii stabiliți. Difuzia responsabilității favorizează capcana acțiunii colective și implicit acte de corupție²⁷.

Orice instituție poate să cadă într-o astfel de capcană a acțiunii colective. Pentru a preveni o astfel de situație, persoanele responsabile cu elaborarea de politici și proceduri de integritate trebuie să identifice cu atenție care sunt normele acceptate, ce tipuri de comportamente sunt admise și ce încălcări ale integrității sunt tolerate. Pentru a dobândi o mai bună înțelegere a dinamicii implicate, foarte utile sunt chestionarele prin care angajații pot fi consultați cu privire la astfel de aspecte. Odată ce o capcană a acțiunii colective a fost diagnosticată, trebuie aplicate măsuri țintite, deoarece orice politică de integritate construită pe un astfel de climat va fi compromisă.

C. Strategie

Dezvoltă o metodologie strategică pentru sectorul public care să fie bazată pe dovezi și care vizează diminuarea riscului de integritate.

Nu este necesară dezvoltarea unei strategii specifice pe zona integrității în cadrul fiecărei instituții, dar este imperios necesar ca în elaborarea Planului Strategic Instituțional să se țină cont de recomandările făcute în acest ghid în cadrul celor 3 piloni pentru a minimiza sau a ocoli majoritatea riscurilor de încălcare a integrității publice.

Științele comportamentale au dovedit că lucrul sub presiunea timpului și în condiții nefavorabile limitează capacitatea de auto control a oamenilor când sunt confrunțați cu oportunități de corupție, de aceea este nevoie de planificare strategică și prioritizare în sectorul public.

Mai mult, când evaluarea performanțelor este strâns legată doar de atingerea unui anumit scop, personalul își va redirecționa toate eforturile pentru a îndeplini doar acel scop, mai degrabă decât îndeplinirea tuturor rolurilor.

²⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2018 (<https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>).

Metodologia planificării strategice instituționale²⁸, elaborată de SGG pentru sectorul public, bazată pe valoare, va integra politicile de integritate în Planul Strategic Instituțional împreună cu țintele de management și cu evaluarea performanțelor, ținând cont să nu apară supraîncărcarea și frustrarea personalului.

D. Standardizare

Stabilește standarde înalte de integritate pentru oficialii publici care să nu conțină mai mult de șapte elemente²⁹.

Pentru elaborarea codului de etică, de exemplu, se poate porni de la alegerea, definirea și asumarea a 7 valori cheie, precum: Legalitate, Transparență, Imparțialitate, Profesionalism, Responsabilitate, Cinste, Respect, Etic, Dedicat, Recunoașterea greșelilor, Dezvoltare și cooperare, Responsabilitate, etc.

Esențial în alegerea celor 7 valori cheie este consultarea personalului din cadrul instituției. Prin implicarea angajaților în acest proces de elaborare a codului de etică se creează premisele ca documentul odată aprobat să fie mai ușor de însușit și de aplicat de către personalul din cadrul instituției, având ca punct de pornire valori cu care majoritatea se identifică, le înțeleg și poate că deja le aplică.

O standardizare a integrității publice implică cel puțin următoarele instrumente:

- Politicile de integritate publică
- Coduri de etică și/sau conduită
- Standardele de integritate publică
- Procedurile de integritate publică:
 - Procedura de declarare a averilor
 - Procedura de declarare a intereselor angajaților
 - Procedura de prevenire și gestionare a conflictelor de interese
 - Procedura de prevenire și gestionare a incompatibilităților
 - Procedura de declarare a cadourilor
 - Procedura privind avertizorul de integritate
 - Procedura privind diseminarea și monitorizarea respectării Codului de etică și conduită
 - Procedură privind evaluarea funcțiilor cu risc la integritate și controlul managerial intern al standardului de integritate
 - Procedură privind prevenirea corupției în cadrul proceselor de achiziții publice
 - Procedură privind aplicarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică și a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public
 - Procedură privind dialogul social

²⁸ <http://sgg.gov.ro/docs/File/UPP/doc/metodologie-upp-etapa1.pdf>

²⁹ Miller, G., *The magical number seven, plus or minus two: Some limits on our capacity for processing information*, Psychological Review, Vol. 101/2, pp.343-352, 1995.

- Declarațiile de avere, cadouri, interese, incompatibilități, etc.
- Manual de instruire în domeniul integrității publice
- Culegere de spețe relevante pentru dezvoltarea integrității publice.

De asemenea, se recomandă realizarea de sesiuni periodice de instruire pentru a ca personalul din cadrul instituției să se familiarizeze cu instrumentele incluse în standardul de integritate aplicabil la nivelul instituției. Un rol important revine consilierilor de etică, cei care au și atribuții, conform legii, de a transmite personalului informații pe teme de etică și integritate publică.

II. Cultură ³⁰

A. La nivelul întregii societăți

Promovează o cultură a integrității la nivelul întregii societăți în parteneriat cu sectorul privat, societatea civilă și cetățenii

Oamenii își orientează acțiunile în concordanță cu percepția lor despre un comportament acceptabil într-un context socio-cultural. Mai multe evidențe din cercetările eticii comportamentale confirmă relevanța normelor sociale și ale statusului în deciziile morale. Dacă o persoană înșală sau fură fără să pățească nimic, poate “contamina” în mod negativ și comportamentul colegilor³¹. Politicile bine elaborate și implementate au rolul de a modela normele și statusurile. Spre exemplu, un cod de etică poate pune accentul pe integritate ca o normă comună de comportament. În același timp, se încurajează comunicarea pozitivă și promovarea unei culturi organizaționale la nivelul instituției, bazate pe încrederea în valorile promovate în codul de etică aprobat la nivelul instituției.

Cultura integrității publice trebuie să facă parte din planul de dezvoltare al culturii organizaționale al instituției.

B. La nivelul conducerii

Investește în integritatea conducerii la toate nivelurile pentru a demonstra angajamentul pentru integritate

Angajamentul de integritate dă rezultate doar dacă este asumat și respectat de fiecare dintre cei care lucrează în instituție, însă un rol esențial îl au persoanele din conducere. Acestea trebuie să dea dovadă de comportament integru, să aibă disponibilitate pentru a discuta cu proprii lor angajați despre dileme specifice de integritate. Managerii care înțeleg angajamentul

³⁰ Organisation for Economic Cooperation and Development, *Recommendation of the Council on public integrity*, 2018 (www.oecd.org/gov/ethics).

³¹ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2018 (<https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>).

de integritate doar ca pe un instrument pentru a institui măsuri drastice de control și sancțiuni riscă demotivarea și pierderea încrederii angajaților.

C. Promovarea valorii

Promovarea personalului profesionist dedicat valorilor organizației și bunei guvernări

Integritatea trebuie să reprezinte un criteriu obligatoriu în recrutarea personalului. Managementul modern al resurselor umane arată că stimulentele non financiare sunt mai eficace în activarea motivației intrinseci³², cu condiția ca veniturile salariale să acopere la un nivel decent toate nevoile angajatului.

Într-o instituție care urmărește să prevină incidentele de integritate, este crucial ca angajații să simtă că sunt tratați corect și mai ales că pot să își exprime îngrijorările atunci când intervin schimbări. Angajații care se simt apreciați, cărora li se recunosc meritele, sunt motivați să răspundă prin performanță.

Pe termen lung, a acționa cu integritate poate deveni un deziderat pentru fiecare angajat, cu beneficii inclusiv pentru comunitate.

D. Creșterea capacității instituționale

Furnizează suficientă informație, instruire și consiliere periodică pentru implementarea standardelor de integritate la locul de muncă

O condiție necesară în dezvoltarea culturii integrității publice o constituie instruirea non-formală care să stimuleze și să determine angajamentul angajaților. Se recomandă ca instruirea să fie realizată sub formă de „îmbolduri” (*nudges*³³) și să fie structurată pe modele ca cele de mai jos:

- Transmiterea de memento-urile: informații scurte transmise la timpul potrivit pot provoca oamenii să acționeze (mesaje morale, personalizate, etc.). De exemplu scurte mesaje de reamintire privind data până la care trebuie să își completeze declarațiile de avere și interese.
- Modul de prezentare a informației: Structurarea informației pe „îmbolduri” face adesea informația mai accesibilă și mai ușor de pus în practică (reducerea numărului de pași dintr-un proces; vizualizarea - prezentarea informației în imagini sau video, tipărirea color s.a.).
- Jocuri: Învățarea prin intermediul jocurilor s-a dovedit a fi unul dintre cele mai bune instrumente în instruirea non-formală și ar trebui să fie incluse în orice design de curs.

³² Gneezy, Meier, Rey-Biel, *When and why incentives (don't) work to modify behavior*, Journal of Economic Perspectives, Vol.25/4, pp 191-210, 2011.

³³ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2018 (<https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>).

- Angajamentul: Plecând de la realitatea că oamenii își pierd ușor interesul pe parcursul instruirii, crearea unui angajament mărește șansele ca ei să termine ce au început. (auto-angajamentul; instruire pe dileme etice, etc.).
- Disponibilitatea îndrumării în cazul în care apar dileme etice. Realizarea unui îndrumar de reflexie, care poate fi consultat de angajați în momentul în care se confruntă cu dileme etice (cum ar fi o culegere de spețe relevante).

Definirea clară a așteptărilor de etică și sublinierea relevanței integrității și încrederea plasată în oficialii publici pot ajuta la ajustarea sistemului moral de referință al indivizilor.

Pentru decidenții care promovează politici de integritate este important să aibă în vedere că majoritatea persoanelor vor să fie integre. Evidențele arată că majoritatea persoanelor au o motivație intrinsecă pentru cinste și le pasă de cei din jur. Puterea motivației intrinseci depinde de identitatea morală individuală, normele sociale predominante și alți factori externi, și variază între persoane și în funcție de circumstanțe și situații. Politicile de integritate trebuie să țintească majoritatea, să fie proiectate să sprijine și să încurajeze dinamica alegerilor etice.

E. Deschidere

Construiește o cultură a deschiderii în cadrul sectorului public receptivă la preocupările legate de integritate

Oficialii publici trebuie încurajați să discute deschis problemele și să se promoveze principiul de a învăța din greșeli, care este utilizat pe scară largă în țările care promovează cu succes integritatea publică. S-a observat că persoanele care știu de apariția unei tentații au mai multe șanse să se comporte etic. De aceea recunoașterea unui conflict de interese sau a unei incompatibilități, ca și anticiparea unei tentații morale reduce riscul unei abateri.

În plus, trebuie promovată cultura transparenței publice, în sensul în care informațiile de interes public să fie postate în format deschis pe paginile oficiale ale instituțiilor.

III. Responsabilitate³⁴

A. Managementul riscului

În cadrul standardului de control managerial intern privind realizarea unui registru al riscurilor ar trebui identificate separat riscurile la corupție, conflicte de interese, incompatibilități, pantouflage. Politicile de management al riscului și controlul informat comportamental proiectate pentru a anticipa punctele slabe ale comportamentului etic uman pot ajuta la reducerea sau ocolirea riscurilor.

Câteva roluri care comportă un grad ridicat de risc privind integritatea:

³⁴ Organisation for Economic Cooperation and Development, Recommendation of the Council on public integrity, 2018 (www.oecd.org/gov/ethics).

- Persoanele care dețin putere au tendința de a-și judeca incidentele de integritate cu îngăduință.
- Instituția se identifică mai mult cu oficialii de rang înalt și astfel le slăbește abilitatea de a identifica incidente de integritate printre colegii acestora.
- Persoanele care sunt cu risc de excludere din grupuri sunt mult mai predispuse să acționeze într-o manieră neetică pentru a se simți acceptați în grupul respectiv.

Introducerea mecanismelor de control reprezintă un semn de neîncredere pentru angajați, iar potrivit Falk și Kosfeld (2006)³⁵ controlul reduce semnificativ efortul celor controlați. Totuși, nu trebuie uitat că detectarea faptelor de corupție și aplicarea legii sunt acțiuni esențiale în dezvoltarea și menținerea încrederii în integritate.

Politicile privind controlul intern, auditul și evaluarea riscurilor sunt politicile cheie de monitorizare și gestionare a riscurilor de integritate.

B. Sanționare

Asigură-te că mecanismele de sancționare furnizează răspunsuri adecvate pentru toate încălcările standardelor de integritate publică

Pentru consolidarea încrederii în sistemul de integritate, un rol important îl au detectarea și sancționarea corupției.

În cadrul instituției se încurajează promovarea unui climat de încredere în proprii angajați și în același timp unul echitabil. Astfel încât cei care muncesc și sunt integri să fie recompensați, iar cei care încalcă codul de conduită, nu aderă la valorile morale ale organizației și comit fapte de corupție sau incidente de integritate să fie sancționați corespunzător cu gravitatea faptei comise. Investigarea faptelor de corupție se realizează de organisme din afara instituției pentru faptele grave sancționate penal, iar pentru chestiuni minore comisia internă de disciplină, corpul de control intern etc.

C. Supraveghere

Consolidează rolul supravegherii și controlului extern în cadrul sistemului public de integritate

Separarea clară a funcției de control intern de cea de audit intern sau extern va întări obiectivitatea. De asemenea, auditul extern trebuie separat de consultanță.

În țările dezvoltate, funcția de conducere este separată de cea de supraveghere/control. Șeful direct din cadrul unui departament/serviciu se ocupă de leadership, în timp ce în departamentul de management al resurselor umane există un responsabil cu supravegherea și evaluarea activității angajaților. Astfel liderul motivează, încurajează învățatul din greșeli și

³⁵ Falk, A., Kosfeld, M., *The hidden cost of control*, American Economic Review, Vol. 96/5, pp. 1611-1630, 2006.

crește cultura organizațională, iar supraveghetorii sancționează anumite greșeli majore. Dacă cele două funcții sunt comune atunci angajații se uită la șef cu frica de pedeapsă și sunt demotivați.

Studiile în domeniu arată că suprapunerea rolului de îndrumător cu cel de supraveghetor determină frică în comportamentul angajatului și îl împinge spre formalism, spre închidere, spre realizarea doar a minimului necesar și îngrădește sau chiar inhibă inițiativa, deschiderea, promovarea celor mai bune practici, găsirea celor mai bune soluții, iar îndrumările și sarcinile care nu sunt foarte clar formalizate (în fișa postului, ROF, Coduri de etică și conduită, etc.) vor fi ignorate sau doar bifate.

D. Participare

Încurajează transparența și angajamentul decidenților în toate etapele ciclului de politici pentru promovarea responsabilității și a interesului public

Transparența nu este un scop în sine. Asigurarea transparenței publice fără interacțiune poate fi comparată cu o cameră video de securitate la care nu se uită și nu verifică nimeni înregistrările. Altfel spus, mecanismele de promovare a transparenței pot avea un rol semnificativ doar dacă declanșează dialog între decidenți și public. Spre exemplu, dacă activitatea unei comisii este transparentă și din când în când comisia respectivă primește comentarii sau reclamații din partea cetățenilor, întreaga activitate derulată de comisie poate părea mult mai credibilă pentru public. Acest efect nu este realizat doar prin aplicarea normelor obligatorii de transparență, ci și prin angajamentul activ al respectivilor decidenți.

ANEXA 2

Ghiduri în domeniul integrității, disponibile la nivel internațional

Titlul ghidului	Sursa
Principii etice pentru judecătorii norvegieni	https://www.juristforbundet.no/globalassets/dokumenter/organisasjon/dommerforeningen/ethical-principles-for-the-proper-conduct-of-norwegian-judges.pdf
Culegere de spețe privind integritatea sectorului public	https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Public_Sector_Ethics_Topic_Guide.pdf
Promovarea integrității în serviciul public: experiența din Hong Kong	https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/meetingsandconferences/42877436.pdf
Ghid pentru integritatea funcționarilor publici din Marea Britanie	https://www.civilservant.org.uk/ethics-integrity.html
Îndrumări pentru consilierii speciali din Cabinetul Regatului Unit	https://www.civilservant.org.uk/spads-homepage.html
Îndrumări pentru a face față grupurilor de lobby	https://www.civilservant.org.uk/skills-lobbies.html
Ghid pentru utilizarea banilor publici	https://www.civilservant.org.uk/skills-money.html
Ghid pentru imparțialitatea politică	https://www.civilservant.org.uk/ethics-impartiality.html
Ghid pentru integritatea funcționarilor publici din Marea Britanie	https://www.civilservant.org.uk/ethics-integrity.html

BIBLIOGRAFIE

➤ Publicații ale instituțiilor din România

- Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Asociația Asistență și Programe pentru Dezvoltare Durabilă - Agenda 21, *Prevenirea corupției prin inovație și calitate în sectorul public. Ghid de bune practici*, București, 2010.
- Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Centrul de Resurse Juridice, *Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică*, material realizat în cadrul proiectului “Formare și dezvoltare pentru asigurarea eticii și integrității în administrația publică”, cod SMIS 22242, București, 2014.
- Agenția Națională de Integritate, ANI - *10 ani de activitate*, București, 2017.

➤ Publicații ale instituțiilor internaționale

- European Parliament - Special committee on organised crime, corruption and money laundering, *Report on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken* (final report), (2013/2107(INI)), Relatore: Salvatore Iacolino, 2013.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, *Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, SIGMA Papers, No. 36, OECD Publishing, Paris, 2007.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, *Recommendation of the Council on public integrity*, 2018.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2018.
- United Nations, *Promoting Ethics in the Public Service - The Role of the Private Sector and Civil Society*, Economic & Social Affairs, 2000.
- United Nations Development Programme, *Guide to Corruption-Free Local Government*, 2018.

➤ Surse legislative

- Constituția României
- Strategia Națională Anticorupție 2016-2020

➤ Literatură de specialitate

- Bowles, S., Gintis, H., *A cooperative species: Human reciprocity and its evolution*, Princeton University Press, Princeton, 2011.
- Camerer, C., *Behavioral game theory: Experiments in strategic interaction*, Princeton University Press, 2003.
- Falk, A., Kosfeld, M., *The hidden cost of control*, American Economic Review, Vol. 96/5, pp. 1611-1630, 2006.
- Fehr, E., Gächter, S., *Fairness and retaliation: The economics of reciprocity*, Journal of Economic Perspectives, Vol.14/3, pp 159-181, 2000.
- Fox, T., *Lessons Learned on Compliance and Ethics: The Best from the FCPA Compliance and Ethics Blog*, Ethics 360 Media, 2012.
- Gilman, Stuart C., *Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service*, 2005.
- Gneezy, Meier, Rey-Biel, *When and why incentives (don't) work to modify behavior*, Journal of Economic Perspectives, Vol.25/4, pp 191-210, 2011.
- Graycar, A., Smith, R. G., *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, 2011.
- Henrich, J., *Economic man' in cross-cultural perspective: Behavioral experiments in 15 small-scale societies*, Behavioral and brain Sciences, Vol. 28/06, pp 795-815, 2005.
- Kennedy-Glans, D., Schulz, B., *Corporate integrity. A toolkit for managing beyond compliance*, John Wiley & Sons Canada Ltd, Ontario, 2005.
- Klitgaard, Robert, MacLean, Abaroa, Ronald, Parris, Lindsey, H., *Orașe corupte*, editura

Humanitas, 2006.

- Miller, G., *The magical number seven, plus or minus two: Some limits on our capacity for processing information*, Psychological Review, Vol. 101/2, pp.343-352, 1995.

➤ **Surse web:**

- <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60r7g5zq-en>
- <https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>
- <http://gbr.pepperdine.edu/2010/08/avoiding-ethical-misconduct-disasters/>
- <http://www.kspeope.com/ethics/prevention.php>
- <http://www.ipaa.org.au/documents/2012/05/2008-hawkes-oration.pdf/7078c10>
- <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000111.pdf>
- http://www.nyc.gov/html/conflicts/downloads/pdf2/municipal_ethics_laws_ny_state/communicating_ethics_mun_emp.pdf
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006732.pdf>
- <http://www.oecd.org/mena/governance/35527481.pdf>
- <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20190133.html> - Ruling no. 133/2019 of Process no 16/19
- <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20180654.html> - Ruling no. 654/2018 of Process no 1083/18 (5964-INC)
- <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20050219.html> - Ruling nº 219/2005 of Process no. 1701 - PDII
- <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20050218.html> - Ruling no 218/2005 of Process no. 2047- PDII
- <https://www.pgporto.pt/proc-web/news.jsf?newsItemId=1358>
- <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2019/1sss/ac029-2019-1sss.pdf>
- <https://www.pgporto.pt/proc-web/news.jsf?newsItemId=1002>
- <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/798E9713DA0C98D1802578C50036A646>
- <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-19-juillet-2019-marine-le-pen>
- <https://www.lemonde.fr/jerome-cahuzac/>
- <https://www.visualiserlacorruption.fr/home>
- <http://www.soualigapost.com/en/node/8111>
- <https://smn-news.com/st-maarten-st-martin-news/11300-yannick-beaud-and-josi-carti-condemned-both-men-banned-from-public-service.html>
- <https://www.visualiserlacorruption.fr/home>
- <https://www.ulevante.fr/le-president-du-csrpn-condamne-et-exclu/>
- https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_criminelle_578/549_17_33674.html
- https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/585668/2017-01-24_lettertoGO-Blackrockfinal1.docx__1_.pdf
- <https://www.sipo.ie/reports-and-publications/investigation-reports/investigation-report-section-23-non-compliance-dr-john-doherty.pdf>



Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!

Titlul proiectului: LINC - creșterea capacității administrației publice centrale în prevenirea și identificarea cazurilor de conflicte de interese, incompatibilități și averi nejustificate - cod MySMIS: 118824 /cod proiect: SIPOCA451.

Beneficiarul proiectului: Agenția Națională de Integritate

Partener de proiect: Transparency International Romania

Anul publicării: 2020

**Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția
oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României**

Material Gratuit