CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL
Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, Bucureşti, cod poştal: 020027
Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34 Fax: 021.316.31.31
021.310.23.57, 021.316.31.33
Cod fiscal: 10464660 E-mail: ces@ces.ro www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” *(Art. 141 din Constituția României revizuită)*

Nr. 7587/18.11.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea art.87 din Legea nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției (plx722/09.11.2026)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru completarea art.87 din Legea nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției (plx722/09.11.2026).*

CONSILIUL ECONOMIC ŞI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 18.11.2026, desfășurată online, conform prevederilor art. 30 alin. (1) din Regulamentul de organizare și funcționare, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare:**

Propunerea legislativă urmărește introducerea unei excepții de la regimul incompatibilităților prevăzut la art. 87 alin. (1) lit. g), în sensul permiterii menținerii temporare a calității de comerciant persoană fizică de către primari, viceprimari, primarul

general și viceprimarii municipiului București, precum și de către președinții și vicepreședinții consiliilor județene. Excepția s-ar aplica în situația în care această calitate a fost dobândită anterior validării mandatului, exclusiv în scopul implementării unor proiecte finanțate din fonduri europene, cu respectarea unor condiții cumulative. Totodată, propunerea cuprinde o dispoziție privind republicarea Legii nr. 161/2003, ca urmare a completării acesteia.

Față de aceste propuneri de modificare a regimului incompatibilităților, există mai multe decizii ale Curții Constituționale care consacră menținerea transparenței în reglementările ce îi vizează pe aleșii publici ca valoare de principiu. Curtea a statuat că reglementarea actuală reprezintă o măsură necesară pentru asigurarea transparenței în exercitarea funcțiilor publice și în mediul de afaceri, precum și pentru prevenirea și combaterea corupției, având ca scop garantarea exercitării cu imparțialitate a funcțiilor publice. De asemenea, curtea a reținut că incompatibilitatea operează indiferent de scopul pentru care a fost dobândită calitatea de comerciant persoană fizică.

Problema pe care propunerea legislativă încearcă să o rezolve a fost deja analizată de Curtea Constituțională. Cu titlu de exemplu, în Decizia nr. 640 din 1 noiembrie 2016, a fost reținut faptul că măsura de incompatibilitate asigură transparența în exercitarea funcțiilor publice, precum și prevenirea și combaterea corupției, având ca scop garantarea exercitării cu imparțialitate a acestor funcții. Or, o justificare precum cea a inițiatorilor proiectului (existența unei finanțări europene pentru un comerciant) nu poate fi acceptată pentru a înfrânge principiile enunțate de CCR în deciziile sale.

Principiul egalității presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. Or, din perspectiva scopului regimului incompatibilităților – asigurarea imparțialității în exercitarea demnității publice și prevenirea folosirii funcției în interes privat –, nu există nicio diferență obiectivă între un comerciant persoană fizică ce derulează un contract cu finanțare europeană și unul care desfășoară o activitate economică pur privată.

Cumularea calității de primar, viceprimar, președinte sau vicepreședinte de consiliu județean cu cea de comerciant persoană fizică afectează în mod direct imparțialitatea decizională și încrederea cetățenilor în autoritățile administrației publice, indiferent de natura fondurilor gestionate în afacerea privată. Din poziția de autoritate executivă locală, alesul poate influența politicile publice locale, avizele urbanistice, taxele locale, infrastructura sau deciziile altor instituții publice cu care colaborează în mod curent, creând premisele unui avantaj competitiv indirect pentru propria activitate. Astfel, excepția propusă golește de conținut norma preventivă a Legii nr. 161/2003 și contravine

exigențelor constituționale privind prevenirea corupției și buna administrare a resurselor publice.

Dincolo de aceste aspecte, întrucât implementarea unui proiect finanțat din fonduri europene poate presupune desfășurarea efectivă a unor activități economice generatoare de venituri, exceptarea de la incompatibilitatea aferentă calității de comerciant persoană fizică nu clarifică regimul activităților remunerate realizate în această calitate. Astfel, persoanele vizate pot continua să se afle într-o situație de incompatibilitate în temeiul unei alte dispoziții a aceluiași articol, ceea ce afectează eficacitatea și previzibilitatea soluției legislative.

Propunerea legislativă condiționează aplicarea excepției de dobândirea calității de comerciant persoană fizică exclusiv în scopul implementării unor proiecte finanțate din fonduri europene, fără definirea modalității în care această condiție poate fi demonstrată și fără raportarea expresă la formele actuale de organizare a activităților economice prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2008 privind desfăşurarea activităţilor economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale şi întreprinderile familiale. Reglementarea nu clarifică tratamentul aplicabil persoanelor fizice autorizate și întreprinzătorilor titulari ai întreprinderilor individuale și nici situațiile în care activitatea economică a fost autorizată anterior contractării finanțării, dar a fost ulterior utilizată pentru implementarea unui proiect european. Condiția scopului exclusiv nu este însoțită de criterii de delimitare a operațiunilor economice aferente proiectului de alte activități desfășurate de același titular. În lipsa unor asemenea precizări, aplicarea excepției poate genera interpretări neunitare privind persoanele eligibile și întinderea activităților permise pe durata exercitării mandatului.

Condiția prevăzută la art. 87 alin. (4) lit. b) exclude aplicarea derogării în situațiile în care unitatea administrativ-teritorială, instituțiile aflate în subordinea sau coordonarea acesteia ori anumite entități economice la care deține participații au calitatea de beneficiar, partener, cofinanțator sau furnizor în cadrul proiectului. Această delimitare nu acoperă însă toate situațiile în care alesul local poate exercita atribuții administrative cu efecte economice asupra implementării proiectului, inclusiv prin emiterea autorizațiilor, aprobarea unor documentații, administrarea infrastructurii publice, stabilirea unor obligații patrimoniale ori exercitarea atribuțiilor de control. Excluderea participării directe a autorității locale în proiect nu garantează absența unor interese economice indirecte sau a unor avantaje rezultate din exercitarea mandatului. Ar fi fost necesară completarea reglementării cu garanții adecvate pentru identificarea și prevenirea conflictelor de interese care pot apărea prin exercitarea atribuțiilor administrative ale

alesului local, inclusiv în raport cu persoanele și entitățile cu care acesta are legături patrimoniale.

Art. 87 alin. (4) lit. d) condiționează aplicarea derogării de neparticiparea alesului local la emiterea sau adoptarea unor acte administrative, încheierea unor acte juridice ori luarea unor decizii care privesc direct sau indirect proiectul finanțat din fonduri europene. Formularea nu delimitează actele administrative cu caracter individual de cele cu caracter normativ și nu stabilește criteriile pentru determinarea legăturii indirecte dintre o decizie administrativă și proiectul beneficiarului. Această soluție ar fi necesitat corelare cu art. 228 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, inclusiv cu alin. (1^1) și (1^2), introduse prin Legea nr. 180/2026 pentru modificarea şi completarea unor acte normative în domeniul integrităţii, care reglementează situații exceptate de la calificarea juridică drept conflict de interese. În absența unei delimitări clare, condiția de neparticipare poate fi interpretată ca instituind o obligație de abținere mai extinsă decât cea prevăzută de regimul general, inclusiv în privința unor acte normative sau a exercitării unor competențe legale care nu pot fi delegate

Art. 87 alin. (4) lit. c) condiționează menținerea derogării de nemodificarea, pe durata mandatului, a perioadei de implementare, a valorii totale eligibile sau a structurii de finanțare a proiectului, cu excepția modificărilor impuse de autoritatea de management ori de organismul intermediar în temeiul unor dispoziții legale sau acte normative cu caracter general. Această reglementare nu ține seama de faptul că modificarea contractelor de finanțare poate deveni necesară din motive obiective, independente de voința beneficiarului, precum întârzieri în procedurile de achiziție, modificarea condițiilor economice, apariția unor situații de forță majoră sau adaptarea calendarului de implementare. De asemenea, cadrul normativ privind gestionarea fondurilor europene, inclusiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2023 privind instituirea unor măsuri de simplificare şi digitalizare pentru gestionarea fondurilor europene aferente Politicii de coeziune 2021-2027 permite anumite modificări contractuale inițiate de beneficiar și aprobate potrivit procedurilor aplicabile. Interzicerea acestora printr-o condiție generală de menținere a derogării poate afecta tocmai continuitatea proiectelor pe care inițiativa urmărește să o protejeze.

Art. 87 alin. (4) lit. e) prevede menținerea calității de comerciant persoană fizică strict pe durata necesară finalizării implementării proiectului sau proiectelor, cu încetarea acestei calități în termen de 30 de zile de la data închiderii oficiale. Reglementarea nu ține seama de faptul că finalizarea implementării unui proiect finanțat din fonduri europene poate fi urmată de obligații de durabilitate, menținere a investiției, continuare a activității economice și monitorizare a rezultatelor, potrivit contractului de finanțare și legislației

europene aplicabile. În cazul investițiilor productive și al investițiilor în infrastructură, art. 65 din Regulamentul (UE) 2021/1060 instituie, în condițiile prevăzute de acesta, obligații privind durabilitatea operațiunilor, inclusiv pe perioade ulterioare plății finale către beneficiar. Încetarea obligatorie a calității de comerciant înainte de expirarea obligațiilor contractuale poate afecta respectarea condițiilor finanțării și poate genera riscuri de recuperare a fondurilor europene.

Popunerea legislativă permite aplicarea derogării în cazul implementării unuia sau mai multor proiecte finanțate din fonduri europene, însă condiția prevăzută la lit. e) nu reglementează modul de determinare a termenului de încetare atunci când proiectele au perioade de implementare și date de finalizare diferite. Sintagma *„data închiderii oficiale”* nu este definită și nu este corelată cu noțiunile utilizate în legislația și documentele contractuale privind finanțările europene, precum finalizarea implementării, efectuarea plății finale, închiderea contractului sau expirarea perioadei de monitorizare. Aceste etape pot interveni la momente diferite, cu consecințe directe asupra obligației de încetare a calității de comerciant persoană fizică și asupra stabilirii eventualei stări de incompatibilitate. În lipsa unui reper juridic obiectiv și verificabil, momentul încetării derogării rămâne susceptibil de interpretări divergente.

Propunerea legislativă instituie cinci condiții cumulative pentru aplicarea excepției de la regimul incompatibilităților, fără stabilirea obligațiilor de declarare și documentare a situațiilor în care acestea sunt îndeplinite. Textul nu precizează modalitatea de verificare a datei dobândirii calității de comerciant persoană fizică, a existenței contractului de finanțare anterior validării mandatului, a raporturilor dintre beneficiar și autoritățile publice locale ori a modificărilor contractuale intervenite pe durata mandatului. De asemenea, nu este reglementată obligația de comunicare a împrejurărilor care pot determina încetarea aplicabilității excepției. În condițiile în care constatarea și sancționarea incompatibilităților se realizează potrivit Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor publice, pentru modificarea şi completarea Legii nr. 144/2007 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate, precum şi pentru modificarea şi completarea altor acte normative și Codului administrativ, absența unor cerințe procedurale clare poate îngreuna verificarea situațiilor derogatorii de către Agenția Națională de Integritate și poate genera practici administrative neunitare.

Inițiativa legislativă nu conține dispoziții tranzitorii privind persoanele care, la data intrării în vigoare a noii reglementări, exercită deja un mandat de ales local și se află într-o situație susceptibilă de incompatibilitate ca urmare a implementării unor proiecte finanțate din fonduri europene. Întrucât art. 91 alin. (1) și (1^1) din Legea nr. 161/2003

reglementează momentul intervenirii și durata stării de incompatibilitate, iar Legea nr. 176/2010 stabilește consecințele juridice ale constatării acesteia, lipsa unor prevederi tranzitorii poate genera dificultăți privind aplicarea excepției în raport cu situațiile juridice deja constituite și cu procedurile de evaluare aflate în curs. În absența unei delimitări temporale exprese, pot apărea interpretări privind efectele noii reglementări asupra unor perioade anterioare intrării sale în vigoare.

Expunerea de motive justifică introducerea derogării prin necesitatea prevenirii abandonării proiectelor finanțate din fonduri europene și a pierderii resurselor financiare aferente acestora, fără prezentarea unor date privind numărul beneficiarilor potențial afectați, valoarea finanțărilor expuse riscului de recuperare sau frecvența situațiilor în care regimul incompatibilităților a determinat efectiv imposibilitatea continuării implementării. Documentația nu prezintă nici o evaluare a soluțiilor juridice alternative care ar putea asigura continuitatea proiectelor, cu menținerea garanțiilor privind integritatea exercitării funcțiilor publice.

Președinte,
Sterică FUDULEA