



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725 București, România

Telefon: (+40-21) 313 25 31; Fax: (+40-21) 312 54 80

Internet : <http://www.ccr.ro>; E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1222A/2018

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 523 / 23 JAN 2019

1170
DB ct. 2019

Domnului
Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
376 28.1.2019

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.647 din data de 16 octombrie 2018, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că dispozițiile articolului unic pct.2 [cu referire la art.75 alin.(1)] din Legea pentru modificarea Legii nr.393/2006 privind statutul aleșilor locali sunt neconstituționale.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

Președinte,

prof. univ. dr. Valer DORNEANU



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr.1222A/2018

DECIZIA nr.647
din 16 octombrie 2018

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru
modificarea Legii nr.393/2004 privind statutul aleșilor locali**

| | |
|------------------------------|---------------------------------|
| Valer Dorneanu | - președinte |
| Marian Enache | - judecător |
| Petre Lăzăroiu | - judecător |
| Daniel Marius Morar | - judecător |
| Mona-Maria Pivniceru | - judecător |
| Simona-Maya Teodoroiu | - judecător |
| Varga Attila | - judecător |
| Benke Károly | - magistrat-asistent șef |

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii pentru modificarea Legii nr.393/2004 privind statutul aleșilor locali, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.7292/1 august 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.1222A/2018.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se susține că articolul unic pct.1 din Legea pentru modificarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali încalcă art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât, pe de o parte, introduce o nouă sancțiune disciplinară pentru consilierii locali și județeni, respectiv sancțiunea diminuării indemnizației de ședință cu 10% pentru maximum 6 luni, și, pe de altă parte, introduce cazul încălcării *„prevederilor legale referitoare la conflictul de interese”* între situațiile care pot atrage aplicarea unei sancțiuni din rândul celor menționate.

4. În prezent, conflictul de interese administrativ privind aleșii locali este reglementat de dispozițiile art.76 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, iar conflictele de interese pentru președinții și vicepreședinții consiliilor județene sau consilierii locali și județeni sunt prevăzute în art.47 din Legea administrației publice locale nr.215/2001. De asemenea, art.25 din Legea nr.176/2010 prevede sancțiunile aplicabile în cazul în care se constată existența unui conflict de interese pentru aleșii locali.

5. Se susține că, deși reglementarea generală din Legea nr.176/2010 califică încălcarea aspectelor privind conflictul de interese drept o abatere disciplinară, modul în care este reglementat acest aspect este unul lipsit de claritate, precizie și previzibilitate, făcând dificilă aplicarea noii sancțiuni disciplinare introduse. În acest sens, se arată că dispozițiile capitolului VII al Legii nr.393/2004 reglementează răspunderea aleșilor locali, dispozițiile art.57-72 vizând răspunderea administrativ-disciplinară a acestora. În forma aflată în vigoare, art.57 alin.(1) cuprinde referiri la încălcarea Legii administrației publice locale nr.215/2001, încălcarea statutului aleșilor locali sau încălcarea regulamentului de organizare și funcționare a consiliului local. Faptul că în cuprinsul art.57 alin.(1) a fost adăugată sintagma „a prevederilor legale referitoare la conflictul de interese” nu conduce în mod automat la ideea că în cazul nerespectării acestora consiliul local va aplica prin hotărâre numai sancțiunea prevăzută de lit.f), și anume diminuarea indemnizației de ședință cu 10% pentru maximum 6 luni, așa cum este prezentat în expunerea de motive a inițiatorului.

6. Modalitatea în care legiuitorul a introdus o nouă sancțiune și a adăugat cazurile de încălcare a prevederilor legale privind conflictul de interese conduce la concluzia că pentru oricare dintre categoriile de încălcări ale legislației prevăzute de art.57 alin.(1) se poate aplica oricare dintre sancțiunile enumerate în lege. Așadar, prin modificările din legea supusă controlului de constituționalitate se ajunge la situația în care, în cazul nerespectării prevederilor legale referitoare la conflictul de interese,

consilierul local sau județean ar putea fi avertizat, chemat la ordine, i s-ar putea retrage cuvântul sau ar putea fi chiar eliminat din sala de ședință.

7. O astfel de situație este lipsită de rațiune juridică, din moment ce spre deosebire de primele patru sancțiuni detaliate în art.57-61 din Legea nr.393/2004 privind statutul aleșilor locali, în cazul încălcării dispozițiilor referitoare la conflictele de interese, organul de control nu este președintele de ședință, ci Agenția Națională de Integritate, o autoritate administrativă autonomă, distinctă de consiliul local sau județean.

8. Se constată că aceste patru sancțiuni disciplinare sunt constatate de către președintele de ședință, fiind aplicate tot de către acesta. Prin urmare, săvârșirea acțiunilor care declanșează răspunderea disciplinară are loc chiar în cadrul ședinței de consiliu local sau județean, ele fiind constatate imediat. Or, spre deosebire de aceste cazuri, încălcarea dispozițiilor referitoare la conflictul de interese se face de către Agenția Națională de Integritate printr-un raport de evaluare întocmit de un inspector de integritate, raport supus controlului instanței de judecată.

9. Se susține că norma este neclară și contravine exigențelor de calitate a legii prevăzute de art.1 alin.(5) din Constituție și prin raportare la faptul că această constatare a unui conflict de interese este comunicată autorității locale din care face parte respectivul consilier local sau județean. Așadar, având în vedere că, potrivit legii supuse controlului de constituționalitate, „*sancțiunile prevăzute la alin.(1) lit.a)-d) se aplică de către președintele de ședință, iar cele prevăzute la alin.(1) lit.e)-g) de către consiliu, prin hotărâre*”, nu este clar despre care președinte de ședință este vorba, din moment ce, cel mai probabil, consiliul local sau județean nu se află în ședință la data constatării de către Agenția Națională de Integritate a unui conflict de interese.

10. Se apreciază că o astfel de reglementare confuză vine în contradicție și cu dispozițiile art.25 alin.(4) din Legea nr.176/2010, iar sancțiunile disciplinare prevăzute de art.57 alin.(1) lit.a)-d) sunt incompatibile cu nerespectarea prevederilor legale referitoare la conflictul de interese.

11. Mai mult, nereglementând distinct situația răspunderii disciplinare pentru încălcarea prevederilor referitoare la conflictul de interese, se ajunge la situația în care consiliile locale sau județene au la dispoziție trei sancțiuni disciplinare, pe care le pot aplica prin hotărâre, cele prevăzute de art.57 alin.(1) lit.e)-g), aspect ce va conduce la o aplicare neunitară și lipsită de previzibilitate a acestei reglementări în practică.

12. Se mai susține că, în cazurile prevăzute de art.90 din Legea nr.161/2003, sancțiunea este cea de încetare a mandatului alesului local, iar în cazul în care s-a constatat existența unui conflict de interese, pe lângă sancțiunea disciplinară aplicabilă aleșilor locali, există și sancțiunea distinctă a interzicerii ocupării unei funcții electivă pentru o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului. Din această perspectivă, nu este clar dacă sancțiunea disciplinară introdusă va înlocui sancțiunea încetării mandatului prevăzută de dispozițiile art.92 din Legea nr.161/2003, dispozițiile legii criticate fiind contradictorii, aspect ce încalcă art.1 alin.(5) în dimensiunea referitoare la calitatea, claritatea și previzibilitatea legii, așa cum a fost consacrată în jurisprudența Curții Constituționale.

13. Cu privire la articolul unic pct.2 din Legea pentru modificarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, se arată că încalcă art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție. Articolul unic pct.2 din legea criticată modifică art.75 alin.(1) din Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, stabilind că interesul personal al aleșilor locali într-o anumită problemă există dacă aceștia au posibilitatea să anticipeze că „*votul lor este decisiv*” în luarea unei decizii a autorității publice din care fac parte, care ar putea prezenta un beneficiu sau un dezavantaj pentru sine sau pentru categoriile de persoane fizice sau juridice enumerate în cuprinsul respectivului text.

14. Se apreciază că această sintagmă limitează incidența situațiilor de conflict de interese. Cu privire la standardele etice și profesionale ale celor chemați să îndeplinească activități ori servicii de interes public sau ale celor care înfăptuiesc acte de autoritate publică este invocată Decizia Curții Constituționale nr.582 din 20 iulie 2016, iar cu privire la importanța și necesitatea reglementărilor în materia combaterii corupției și promovării integrității în sectorul public, în cadrul sistemului normativ

național, Decizia nr.1412 din 16 decembrie 2008 și Decizia nr.1082 din 8 septembrie 2009. Printre altele, se apreciază că instanța constituțională a statuat că din rațiuni de prevenire a faptelor de corupție de către anumite categorii de personal, anume individualizate, legiuitorul este liber să instituie în sarcina acestora obligații suplimentare, tocmai în considerarea activității pe care acestea o desfășoară, activitate de o anumită natură și importanță socială.

15. Mai mult, prin Decizia nr.569 din 12 iulie 2016, Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile art.77 din Legea nr.393/2004 care reglementează conflictul de interese „au un conținut suficient de clar și precis pentru a putea fi interpretat și aplicat”. Cu privire la art.75 din Legea nr.393/2004, se invocă Decizia nr.569 din 12 iulie 2016, Decizia nr.196 din 23 martie 2017 și Decizia nr.291 din 4 mai 2017.

16. Rezultă că noua modificare legislativă face imposibilă aprecierea existenței sau nu a conflictului de interese, întrucât constatarea că un vot a fost sau nu decisiv nu se poate face decât după exercitarea acestuia, iar nu înainte. Or, în cazul hotărârilor adoptate prin vot secret, posibilitatea de a anticipa caracterul decisiv sau nu al votului nu există, iar în cazul hotărârilor adoptate prin vot deschis, situația este similară, aprecierea respectivă neputând fi făcută înainte de exercitarea votului. Mai mult, votul deschis se realizează în mod concomitent de către consilierii locali sau județeni, astfel că este imposibil de constatat, chiar și după vot, care dintre respectivele voturi a fost decisiv. O atare reglementare, ce reprezintă, de fapt, imposibilitatea constatării caracterului decisiv a unui vot exprimat în consiliu, conduce la o imposibilitate absolută de aplicare a dispozițiilor art.75 alin.(1) din legea supusă controlului de constituționalitate. Efectul acestei dispoziții constă în golirea de conținut a dispozițiilor care sancționează conflictul de interese pentru consilierii locali și județeni, aspect ce echivalează cu eliminarea unui standard de integritate pentru cei chemați să dovedească probitate morală în exercitarea funcțiilor.

17. Reglementarea în vigoare protejează valoarea integrității în funcțiile și demnitățile publice, de aceea aprecierea situației în care un ales local se află sau nu în conflict de interese trebuie făcută prin raportare la interesele personale ale respectivei

persoane, nicidecum prin raportare la modul în care ceilalți consilieri își exprimă votul. Având în vedere golirea de conținut a definiției conflictului de interese pentru aleșii locali și instituirea unei imposibilități absolute de constatare a încălcării dispozițiilor privind conflictul de interese, eliminarea acestui standard de integritate printr-o reglementare lipsită de claritate, precizie și previzibilitate este una contrară principiului statului de drept reglementat de art.1 alin.(3) și cerințelor de calitate a legii prevăzute de art.1 alin.(5) din Legea fundamentală.

18. În considerarea argumentelor expuse, se solicită admiterea obiecției de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității Legii pentru modificarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

19. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

20. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

21. Cu privire la critica de neconstituționalitate potrivit căreia art.57 alin.(1) introduce o nouă sancțiune disciplinară pentru consilierii locali și județeni, respectiv sancțiunea diminuării indemnizației de ședință cu 10% pentru maximum 6 luni, dar și o nouă ipoteză care atrage aplicarea sancțiunilor prevăzute în acest text legal, respectiv cazul încălcării prevederilor referitoare la conflictul de interese, se arată că este adevărat că există mai multe prevederi referitoare la conflictul de interese, însă acest aspect nu limitează posibilitatea legiuitorului să completeze legislația în domeniu cu o serie de sancțiuni care pot fi luate până la definitivarea dosarului privind conflictul de interese realizat de Agenția Națională de Integritate. Potrivit legii criticate, aceste sancțiuni pot fi luate fie pe loc, de către președintele de ședință, sau prin hotărâre de consiliu pentru cele reglementate la alin.(1) lit.e)-g) al art.57.

22. Limbajul juridic folosit este clar, întrucât în conținutul acestuia nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții normative contradictorii, este precis, fiind redactat

într-un stil specific normativ, care prezintă norma instituită fără explicații sau justificări, prin utilizarea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română. Conceptele și noțiunile folosite sunt configurate în concordanță cu actul normativ de bază în care se integrează, iar detalierea diferitelor situații procedurale este redată previzibil și univoc, cu respectarea Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

23. Prin urmare, neîncălcând niciuna dintre prevederile cadrului normativ referitor la tehnica legislativă pentru elaborarea actelor normative, dispozițiile de la pct.1 art.57 din legea supusă controlului sunt constituționale prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție.

24. Cu privire la articolul unic pct.2 din lege, se arată că această soluție legislativă a fost adoptată în considerarea Deciziei Curții Constituționale nr.582 din 20 iulie 2016. Faptul că Președintele României apreciază că nu se poate anticipa votul decisiv în luarea unei decizii, deoarece votul este secret, reprezintă o apreciere eronată. În acest sens, se invocă art.49 din Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale, aprobat prin Ordonanța Guvernului nr.35/2002. Ca urmare, votul poate fi anticipat ca decisiv în luarea unei decizii, așa cum se poate dovedi interesul ca urmare a unui vot, mai ales că există posibilitatea unor negocieri pentru a susține sau nu un anumit proiect local; însă acest fapt va trebui dovedit și apoi sancționat.

25. Se mai indică faptul că legiuitorul a adoptat această soluție legislativă „ca urmare a unor cazuri din practică” și că, având în vedere importanța și necesitatea reglementărilor din materia combaterii corupției și promovării integrității în sectorul public, aceste dispoziții concurează la îndeplinirea obligațiilor asumate de România ca stat membru al Uniunii Europene

26. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

27. Curtea, la termenul de judecată din 26 septembrie 2018, a amânat dezbaterile pentru data de 16 octombrie 2018, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

28. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

29. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile Legii pentru modificarea Legii nr.393/2004 privind statutul aleșilor locali, care au următorul conținut normativ:

- Articol unic pct.1 [cu referire la art.57]: *„(1) Încălcarea de către consilieri a prevederilor Legii nr.215/2001, cu modificările și completările ulterioare, a prevederilor prezentei legi, a prevederilor legale referitoare la conflictul de interese și ale regulamentului de organizare și funcționare a consiliului, atrage aplicarea următoarelor sancțiuni:*

- a) avertismentul;*
- b) chemarea la ordine;*
- c) retragerea cuvântului;*
- d) eliminarea din sala de ședințe;*
- e) excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiei de specialitate;*
- f) diminuarea indemnizației de ședință cu 10% pentru maximum 6 luni;*
- g) retragerea indemnizației de ședință, pentru 1-2 ședințe.*

(2) Sancțiunile prevăzute la alin.(1) lit.a)-d) se aplică de către președintele de ședință, iar cele prevăzute la alin.(1) lit.e)-g) de către consiliu, prin hotărâre”.

- Articol unic pct.2 [cu referire la art.75]: *„(1) Aleșii locali au un interes personal într-o anumită problemă, dacă au posibilitatea să anticipeze că votul lor este decisiv în luarea unei decizii a autorității publice din care fac parte, care ar putea prezenta un beneficiu sau un dezavantaj pentru sine sau pentru:*

- a) soț, soție, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv;*

b) orice persoană fizică sau juridică cu care au o relație de angajament, indiferent de natura acestuia;

c) o societate comercială la care dețin calitatea de asociat unic, funcția de administrator sau de la care obțin venituri;

d) o altă autoritate din care fac parte;

e) orice persoană fizică sau juridică, alta decât autoritatea din care fac parte, care a făcut o plată către aceștia sau a efectuat orice fel de cheltuieli ale acestora;

f) o asociație sau fundație din care fac parte.

(2) Fapta aleșilor locali de a încălca legislația în materie privind conflictul de interese constituie abatere disciplinară și se sancționează cu diminuarea indemnizației cu 10% pe o perioadă de maximum 6 luni”.

30. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(3) și (5) privind statul de drept și calitatea legii.

(1) Parcursul legislativ al legii analizate

31. Propunerea legislativă a fost inițiată de 41 de deputați, fiind înregistrată la Camera Deputaților la data de 11 decembrie 2017. Raportul asupra propunerii legislative a fost întocmit de Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului și Comisia juridică, de disciplină și imunități, fiind depus la 17 aprilie 2018. Propunerea legislativă a fost adoptată ca urmare a depășirii termenului de 45 de zile, potrivit art.75 alin.(2) teza a III-a din Constituție – 13 iunie 2018. În procedura legislativă derulată la Camera Deputaților, raportul asupra propunerii legislative a fost întocmit de Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru administrație publică și organizarea teritoriului la data de 10 iulie 2018 [raport comun de admitere fără amendamente]. La data de 10 iulie 2018, legea a fost adoptată de Senat [pentru=71, împotriva=17, abțineri=0].

32. La data de 10 iulie 2018, legea a fost depusă la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, trimisă la promulgare în

data de 16 iulie 2018, iar la 1 august 2018, Președintele României a sesizat Curtea Constituțională cu prezenta obiecție de neconstituționalitate.

(2) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

33. Înainte de a proceda la analiza propriu-zisă a obiecției de neconstituționalitate, Curtea constată că aceasta îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Președintele României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

34. De asemenea, Curtea reține că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în data de 2 august 2018, în condițiile în care legea a fost trimisă spre promulgare în data de 16 iulie 2018. Având în vedere că în cauză este aplicabil art.77 alin.(1) din Constituție, neexistând nicio obiecție de neconstituționalitate sau cerere de reexaminare formulată, Curtea constată că prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată în termen și este admisibilă sub acest aspect.

(3) Analiza criticilor de neconstituționalitate

35. Examinând obiecția de neconstituționalitate a articolului unic pct.1 [cu referire la art.57] din lege, Curtea constată că acesta stabilește în privința consilierilor locali sau județeni o nouă sancțiune, respectiv diminuarea indemnizației de ședință cu 10% pentru maximum 6 luni, pe lângă cele șase deja existente, și anume avertismentul; chemarea la ordine; retragerea cuvântului; eliminarea din sala de ședință; excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiei de specialitate; retragerea indemnizației de ședință, pentru 1-2 ședințe. Pe lângă această nouă sancțiune, în fraza introductivă a aceluiași text legal s-a reglementat ca abatere încălcarea „prevederilor legale referitoare la conflictul de interese”. Prin coroborarea acestui text cu forma preconizată a art.75 alin.(2) din Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.912 din 7 octombrie 2004, potrivit căruia „*Fapta aleșilor locali de a încălca legislația în materie privind conflictul de interese constituie abatere disciplinară și se sancționează cu diminuarea indemnizației cu 10% pe o perioadă de maximum 6 luni*”, rezultă că încălcarea

prevederilor legale referitoare la conflictul de interese reprezintă o abatere disciplinară și se sancționează, în mod exclusiv, cu diminuarea indemnizației de ședință cu 10% pentru maximum 6 luni.

36. Curtea reține că, potrivit art.9 alin.(1) și (2) din Legea nr.393/2004, calitatea de consilier local sau de consilier județean încetează fie la data declarării ca legal constituit a noului consiliu ales, fie înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în următoarele cazuri: demisie; incompatibilitate; schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, inclusiv ca urmare a reorganizării acesteia; lipsa nemotivată de la mai mult de 3 ședințe ordinare consecutive ale consiliului; imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege; condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate; punerea sub interdicție judecătorească; pierderea drepturilor electorale; pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales; deces.

37. Prin urmare, soluția legislativă preconizată a intra în vigoare precizează sancțiunea care poate fi aplicată consilierilor locali sau județeni în ipoteza conflictului de interese administrativ, care nici în prezent nu este cauză de încetare de drept a mandatului consilierului local/ județean. Pretinsa inexactitate a soluției legislative este, în realitate, o chestiune de interpretare și coroborare a textelor legale incidente.

38. De asemenea, Curtea constată că soluția legislativă nu aduce nicio modificare explicită sau implicită art.25 alin.(2) teza a doua sau a treia 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.621 din 2 septembrie 2010, potrivit căruia *„Dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, nu mai poate ocupa aceeași funcție pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului. În cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție sau o demnitate publică la data constatării stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese, interdicția*

de 3 ani operează potrivit legii, de la data rămânerii definitive a raportului de evaluare, respectiv a rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești de confirmare a existenței unui conflict de interese sau a unei stări de incompatibilitate”, și nu aduce atingere Deciziei Curții Constituționale nr.418 din 3 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.563 din 30 iulie 2014, în considerarea căreia textul antereferit este constituțional în măsura în care sintagma „*aceeași funcție*” se referă la toate funcțiile eligibile prevăzute de art.1 din aceeași lege.

39. În fine, referirea autorului obiecției de neconstituționalitate la art.92 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279 din 21 aprilie 2003, în sensul că noua reglementare limitează sfera sa de aplicare sau o abrogă implicit, este inexactă, întrucât acest text se referă la incompatibilități, și nu la conflictul de interese. În consecință, reglementarea criticată nu are nicio tangență cu acest din urmă text legal.

40. Din cele de mai sus, Curtea constată că articolul unic pct.1 [cu referire la art.57] și pct.2 [cu referire la art.75 alin.(2)] din lege nu încalcă art.1 alin.(5) din Constituție în componenta sa referitoare la calitatea legii.

41. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate aduse articolului unic pct.2 [cu referire la art.75 alin.(1)] din lege, Curtea reține că, în jurisprudența sa, prin Decizia nr.427 din 21 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.900 din 9 noiembrie 2016, par.18 și 20, a constatat că nu există un paralelism legislativ între art.76 alin.(1) din Legea nr.161/2003 și art.75 din Legea nr.393/2004. Astfel, în timp ce art.76 alin.(1) din Legea nr.161/2003 reglementează obligația primarilor și viceprimarilor de a nu emite un act administrativ sau de a nu încheia un act juridic ori de a nu emite o dispoziție, în exercitarea funcției, care „*produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de gradul I*”, art.75 lit.a) din Legea nr.393/2004 definește noțiunea de „*interes personal într-o anumită problemă*”, noțiune care este cuprinsă de art.74 referitor la obligația tuturor aleșilor locali de a

depune declarația pe propria răspundere privind interesele personale. În consecință, Curtea a constatat că cele două norme de lege au atât ipoteze diferite, cât și conținut diferit, suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat.

42. De asemenea, Curtea, în jurisprudența sa [Decizia nr.291 din 4 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517 din 4 iulie 2017, par.20-22], a statuat că prevederile art.75 din Legea nr.393/2004 fac parte din capitolul VIII al legii intitulat *Registrul de interese* și prevăd că aleșii locali au un interes personal într-o anumită problemă, dacă au posibilitatea să anticipeze că o decizie a autorității publice din care fac parte ar putea prezenta un beneficiu sau un dezavantaj pentru sine sau pentru soț, soție, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv. Potrivit art.1 din Legea nr.393/2004, aceasta „are ca obiect stabilirea condițiilor de exercitare a mandatului de către aleșii locali, a drepturilor și obligațiilor ce le revin în baza mandatului încredințat”. În acest sens, art.74 din aceeași lege reglementează obligația aleșilor locali de a-și face publice interesele personale printr-o declarație pe propria răspundere, depusă în dublu exemplar la secretarul comunei, orașului, municipiului, sectorului municipiului București, respectiv la secretarul general al județului sau al municipiului București, după caz. Un exemplar al declarației privind interesele personale se păstrează de către secretar într-un dosar special, denumit *registru de interese*, iar al doilea exemplar al declarației de interese se transmite la secretarul general al prefecturii, care îl va păstra într-un dosar special, denumit *registru general de interese*. Potrivit art.78 din Legea nr.393/2004, registrul de interese are caracter public, putând fi consultat de către orice persoană, în condițiile prevăzute de Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

43. Curtea a reținut că prevederile art.75 din Legea nr.393/2004 definesc noțiunea de „*interes personal într-o anumită problemă*”, noțiune care este cuprinsă în art.74 referitor la obligația tuturor aleșilor locali de a depune declarația pe propria răspundere privind interesele personale. Referitor la sancțiunile pentru nerespectarea acestei dispoziții de lege, Curtea a constatat că art.82 alin.(1) din Legea nr.393/2004 prevede că: „*Nerespectarea declarației privind interesele personale în termenul*

prevăzut la art.79 atrage suspendarea de drept a mandatului, până la depunerea declarației”, iar, în conformitate cu art.82 alin.(2) din aceeași lege, „Refuzul depunerii declarației privind interesele personale atrage încetarea de drept a mandatului”. De asemenea, art.77 alin.(1) din aceeași lege reglementează o sancțiune specifică pentru consilierii județeni și cei locali, și anume „Consilierii județeni și consilierii locali nu pot lua parte la deliberarea și adoptarea de hotărâri dacă au un interes personal în problema supusă dezbaterilor”, iar, potrivit art.81 din aceeași lege, „Hotărârile adoptate cu nerespectarea dispozițiilor art.77 sunt nule de drept, potrivit dispozițiilor art.47 alin.(2) din Legea nr.215/2001, cu modificările și completările ulterioare” (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr.150 din 17 martie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.397 din 25 mai 2016).

44. În aceste condiții, Curtea a reținut că prevederile art.75 lit.b) din Legea nr.393/2004 sunt redactate cu suficientă precizie și claritate pentru a permite destinatarilor lor - aleșii locali - să își conformeze conduita și să anticipeze consecințele ce pot rezulta din propriile acte. „Interesul personal” - noțiune cuprinsă de prevederile art.75 din Legea nr.393/2004 - se referă în mod complex la natura interesului alesului local care ar putea determina lipsa de obiectivitate a acestuia în adoptarea deciziilor de autoritate, circumscriindu-se sferei interesului și posibilitatea anticipării unui beneficiu sau a unui dezavantaj chiar pentru sine sau pentru orice persoană fizică sau juridică cu care are o relație de angajament, indiferent de natura acestuia. Prin urmare, Curtea a constatat că susținerile referitoare la încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție privind obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor sunt neîntemeiate.

45. Prin Decizia nr.664 din 8 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.100 din 3 februarie 2017, Curtea a reținut că prevederile art.75 lit.a) și f) din Legea nr.393/2004 sunt redactate cu suficientă precizie și claritate pentru a permite destinatarilor lor - aleșii locali - să își conformeze conduita și să anticipeze consecințele ce pot rezulta din neîndeplinirea obligației de depunere a declarației privind interesele personale, astfel cum acestea sunt stabilite prin art.82 din Legea nr.393/2004. Instituirea obligației aleșilor locali de a-și face publice interesele personale

printr-o declarație pe propria răspundere are tocmai menirea de a evita starea de conflict de interese. „*Interesul personal*” - noțiune cuprinsă de prevederile art.75 din Legea nr.393/2004 - nu vizează doar aspectele patrimoniale, ci se referă în mod complex la natura interesului alesului local care ar putea determina lipsa de obiectivitate a acestuia în adoptarea deciziilor de autoritate, circumscriindu-se sferei interesului și posibilitatea anticipării unui beneficiu sau a unui dezavantaj chiar pentru sine sau soț, soție, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv sau pentru o asociație sau fundație din care fac parte. Curtea a mai reținut că a determina în concret dacă un consilier local manifestă un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local, în vederea stabilirii existenței stării de conflict de interese, constituie aspecte referitoare la interpretarea și aplicarea legii de către autoritățile publice cu atribuții în acest domeniu, respectiv Agenția Națională de Integritate și instanța judecătorească învestită cu soluționarea contestației împotriva raportului de evaluare întocmit de Agenție.

46. În prezenta cauză, Curtea constată că prevederile art.74-83 din Legea nr.393/2004 reprezintă sediul materiei pentru completarea declarației privind interesele personale, constituind capitolul VIII al Legii nr.393/2004, intitulat *Registrul de interese*. Completarea declarației privind interesele personale are drept rațiune o mai ușoară urmărire a conflictelor de interese și eliminarea pericolului subiectivismului și a parțialității alesului local în exercitarea prerogativelor sale. În acest sens, cadrul normativ existent în privința aleșilor locali califică drept conflicte de interese următoarele situații:

- Art.76 din Legea nr.161/2003: „(1) *Primarii și viceprimarii, primarul general și viceprimarii municipiului București sunt obligați să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu emită o dispoziție, în exercitarea funcției, care produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de gradul I.*

(2) *Actele administrative emise sau actele juridice încheiate ori dispozițiile emise cu încălcarea obligațiilor prevăzute la alin.(1) sunt lovite de nulitate absolută”.*

- Art.46 din Legea nr.215/2001: „(1) *Nu poate lua parte la deliberare și la adoptarea hotărârilor consilierul local care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau*

rude până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local, cu excepția situațiilor prevăzute la art.57 alin.(4¹) și art.101 alin.(3¹).

(2) Hotărârile adoptate de consiliul local cu încălcarea dispozițiilor alin.(1) sunt nule de drept. Nulitatea se constată de către instanța de contencios administrativ. Acțiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată”.

- Art.77 din Legea nr.393/2004: „(1) Consilierii județeni și consilierii locali nu pot lua parte la deliberarea și adoptarea de hotărâri dacă au un interes personal în problema supusă dezbaterii.

(2) În situațiile prevăzute la alin.(1), consilierii locali și consilierii județeni sunt obligați să anunțe, la începutul dezbaterilor, interesul personal pe care îl au în problema respectivă.

(3) Anunțarea interesului personal și abținerea de la vot se consemnează în mod obligatoriu în procesul-verbal al ședinței.

(4) Prin excepție de la prevederile alin.(1), consilierii județeni și consilierii locali pot lua parte la votul consiliului local, respectiv al consiliului județean, dacă se află în una dintre situațiile prevăzute de art.57 alin.(4¹) și art.101 alin.(3¹) din Legea administrației publice locale nr.215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare”.

47. Din coroborarea art.74 alin.(1) și art.75 din Legea nr.393/2004 rezultă că alesul local își declară interesele personale, astfel cum acestea sunt normate în art.75, într-o declarație. Interesele personale ale alesului local sunt condiționate de posibilitatea acestuia să anticipeze, la momentul depunerii declarației, că o decizie a autorității publice din care face parte ar putea prezenta un beneficiu sau un dezavantaj pentru sine sau pentru un altul. Deși art.74 alin.(1) și art.75 din lege sunt într-o strânsă conexiune logică, aspect sugerat și de succesiunea în care se află, Curtea reține că art.75 din lege nu vizează numai momentul temporal la care se depune declarația respectivă, ci și modificările inerente care intervin în intervalul temporal cuprins între depunerea succesivă a declarațiilor. Prin urmare, art.75 din lege poate avea și o existență de sine

stătătoare în măsura în care interesele alesului local se modifică până la reactualizarea anuală a declarației de interese. Prin urmare, dacă în privința interesului personal existent la momentul depunerii declarației textul modificator criticat este illogic, declarantul neavând de unde să cunoască dacă „votul” său este/ va fi decisiv, înseamnă că textul reglementează ipoteza care vizează intervalul temporal cuprins între momentul depunerii declarației de interese și reactualizarea acesteia, perioadă în care, deși nu există obligația formalizării intereselor personale într-un înscris, aleșii locali sunt prezumați a avea un interes personal în situațiile descrise prin norma juridică.

48. Cu referire la acest aspect, Curtea reține că interesul personal nu se definește în funcție de caracterul decisiv al votului persoanei în cauză, astfel cum stabilește articolul unic pct.2 din legea criticată. Aceasta din urmă va avea un interes personal indiferent de votul său, decisiv sau nu. Interesul personal vizează raportul dintre decizia autorității publice din care alesul local face parte și avantajul/ dezavantajul rezultat sau care poate rezulta pentru sine sau pentru un subiect calificat prin lege. **Interesul personal în contextul dat exprimă tensiunea existentă între exercitarea atribuțiilor autorității administrației publice locale și avantajele actuale sau potențiale care ar putea reveni persoanelor care exercită aceste atribuții.** Or, pentru a elimina lipsa de obiectivitate și parțialitate a funcționarului statului, legiuitorului îi revine obligația ca, în temeiul art.1 alin.(3) din Constituție, să reglementeze în mod corespunzător instituția conflictului de interese, pentru a sancționa faptul că alesul local se prevalează de interesele sale personale în emiterea/ adoptarea unei decizii a autorității administrației publice locale. Modul de redactare a textului nu numai că nu permite o definiție firească a interesului personal, dar poate face inaplicabilă instituția conflictului de interese, din moment ce unul dintre elementele sale fundamentale - interesul personal - vădește o deficiență conceptuală.

49. Totodată, conform art.45 alin.(5) din Legea nr.215/2001, consiliul local poate stabili ca unele hotărâri să fie luate prin vot secret, iar hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane vor fi luate întotdeauna prin **vot secret**, cu excepțiile prevăzute de lege [a se vedea și art.98 în privința consiliului județean]. Or, în acest caz,

nu se poate anticipa/ intui votul decisiv. Dacă în privința votului deschis, nesecret, s-ar mai putea reține varianta unui vot „la urmă” al persoanei care se află într-un *potențial* conflict de interese, în schimb, în privința celui secret nu există o atare opțiune. Mai mult, textul art.75 nu vizează numai ipoteza autorităților colegiale, ci și pe cele ale autorităților unipersonale, întrucât face referire la aleșii locali, astfel că, în privința acestora, nu poate exista acel vot decisiv.

50. Având în vedere cele de mai sus, rezultă că textul este redactat deficitar, interesul personal neavând nicio legătură cu votul decisiv; într-o atare situație, Curtea constată încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție în componenta sa de precizie a legii.

51. De asemenea, Curtea reține că instituția conflictului de interese are un caracter obiectiv, astfel încât orice persoană care are un interes personal în legătură cu o decizie a unei entități publice trebuie să se abțină de la luarea unei decizii în acest sens. Astfel cum s-a arătat, conflictul de interese exprimă o tensiune între luarea unei decizii de către autoritățile publice și interesul personal existent în legătură cu acea decizie din partea persoanelor care reprezintă sau compun acele autorități. Normativizarea acestei instituții constituie o garanție de natură a asigura atât exercitarea corectă, imparțială și cu obiectivitate a competențelor autorităților publice, cât și încrederea publicului în mecanismul de luare a deciziilor la nivelul autorităților publice. Prin urmare, reglementarea unui element subiectiv pentru reținerea conflictului de interese apare ca fiind distonant în raport cu caracterul obiectiv al instituției, care nu ține cont de poziția personală/ subiectivă a persoanei față de actul îndeplinit. O asemenea soluție legislativă este, în sine, contrară instituției conflictului de interese, ceea ce relevă o antinomie intralegală contrară art.1 alin.(3) și (5) din Constituție. Întrucât și textul legal în vigoare cuprinde o soluție legislativă similară, revine legiuitorului obligația de a elimina din dreptul pozitiv condiționarea reținerii conflictului de interese de atitudinea subiectivă a persoanei în cauză și de a reglementa conflictul de interese ținând seama de caracterul său obiectiv.

52. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Admite obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că dispozițiile articolului unic pct.2 [cu referire la art.75 alin.(1)] din Legea pentru modificarea Legii nr.393/2006 privind statutul aleșilor locali sunt neconstituționale.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile articolului unic pct.1 [cu referire la art.57] și pct.2 [cu referire la art.75 alin.(2)] din Legea pentru modificarea Legii nr.393/2006 privind statutul aleșilor locali sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 16 octombrie 2018.

PREȘEDINTELE

CURȚII CONSTITUȚIONALE.

prof. univ. dr. Valer Dorneanu



MAGISTRAT-ASISTENT ȘEF,

Benke Károly