

NOTĂ

privind legalitatea și oportunitatea numirii persoanelor care ocupă funcții de demnitate publică în calitate de administrator sau membru al consiliilor de administrație ori de supraveghere ale întreprinderilor publice

elaborată în temeiul sarcinii rezultate din ședința Guvernului din data de 09.04.2026, pe baza opiniilor juridice ale Ministerului Justiției (nr. 3/25404/2026) și AMEPIP (nr. 6576/2026)

I. OBIECTUL NOTEI

Prezenta notă are ca obiect analiza cadrului juridic aplicabil numirii persoanelor care exercită funcții de demnitate publică - membri ai Guvernului, secretari și subsecretari de stat, prefecți, subprefecți, primari, viceprimari, președinți și vicepreședinți ai consiliilor județene, consilieri locali și județeni, în calitate de administratori sau membri ai consiliilor de administrație ori de supraveghere ale întreprinderilor publice.

Dincolo de analiza de legalitate stricto sensu, nota urmărește să clarifice **condițiile în care excepția prevăzută de lege rămâne o excepție reală** și nu devine un instrument de recompensare a unor persoane cu funcții politice prin poziții în conducerea companiilor de stat. Această distincție are relevanță directă pentru credibilitatea reformei de guvernanță corporativă pe care România și-a asumat-o, atât intern, cât și față de partenerii europeni.

II. CADRUL NORMATIV INCIDENT

Analiza juridică are în vedere corelarea dispozițiilor a trei acte normative, interpretate sistematic și în lumina standardelor internaționale:

OUG nr. 109/2011 privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice - cadrul special, care prevalează ca *lex specialis* în materia selectării, desemnării și numirii administratorilor întreprinderilor publice;

Legea nr. 161/2003 privind prevenirea și sancționarea corupției - care reglementează regimul general al incompatibilităților și al conflictelor de interese pentru demnitari și aleși locali, inclusiv derogarea excepțională de la art. 84 alin. (3);

OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ - care unifică statutul funcțiilor de demnitate publică și trimite expres la normele de incompatibilitate ale Legii nr. 161/2003;

Ghidul OECD privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice (ediția revizuită 2024), instrument de referință internațional, invocat explicit de AMEPIP și relevant pentru interpretarea principiilor care fundamentează întregul cadru normativ național.

III. ANALIZA REGIMULUI JURIDIC PE CATEGORII DE DEMNITARI

Opiniile juridice ale Ministerului Justiției și AMEPIP converg în a stabili un **regim juridic diferențiat** al incompatibilităților, în funcție de categoria de demnitate publică vizată. Analiza coroborată a celor două acte normative se realizează potrivit principiului *lex specialis derogat legi generali*, OUG nr. 109/2011 prevalând ori de câte ori reglementează expres o situație vizată.

1. Membrii Guvernului, senatorii, deputații

Art. 4 din OUG nr. 109/2011 instituie o interdicție de acces la funcțiile de administrator sau director al întreprinderilor publice pentru o serie de categorii de persoane, printre care senatorii, deputații și membrii Guvernului. Interdicția operează în toate etapele procesului – selecție, nominalizare, desemnare și numire – și privește toate întreprinderile publice în sensul ordonanței. Prin aplicarea principiului *lex specialis*, derogarea prevăzută de art. 84 alin. (3) din Legea nr. 161/2003 **nu este aplicabilă** acestor categorii. Nu poate opera o exceptare implicită în lipsa unei derogări exprese de la OUG nr. 109/2011. Numirea unui ministru, viceprim-ministru, senator sau deputat în consiliul de administrație al unei întreprinderi publice este **nelegală**, indiferent de interesul public sau strategic invocat.

2. Prefecții și subprefecții

Această categorie face obiectul unei **interdicții duble**: art. 4 din OUG nr. 109/2011 îi include expres în sfera interdicției, iar art. 85 din Legea nr. 161/2003 stabilește un regim propriu de incompatibilități, fără nicio posibilitate de derogare.

Interdicția are astfel caracter absolut atât prin norma specială, cât și prin norma generală. Guvernul, ca autoritate investită cu competența de numire, nu poate înlătura prin decizie această interdicție, indiferent de justificare.

3. Secretarii de stat, subsecretarii de stat și funcțiile asimilate

Această categorie nu figurează în enumerarea limitativă de la art. 4 din OUG nr. 109/2011 și se află, prin urmare, exclusiv sub incidența art. 84 alin. (1)-(3) din Legea nr. 161/2003.

Potrivit art. 84 alin. (1)-(2), funcțiile de secretar de stat și subsecretar de stat sunt **incompatibile** cu calitatea de administrator sau membru al consiliilor de administrație ale întreprinderilor publice.

Art. 84 alin. (3) prevede posibilitatea ca Guvernul să aprobe, **în mod excepțional**, participarea acestor persoane în consiliile de administrație de interes strategic sau atunci când un interes public o impune. Această dispoziție este de strictă interpretare, iar ea nu poate fi invocată ca regulă generală și nu poate servi drept instrument de compensare sau recompensare politică.

Chiar în ipoteza aplicării derogării, numirea trebuie să respecte **cumulativ** cerințele privind structura și independența consiliilor, impuse de OUG nr. 109/2011, detaliate la secțiunea V a prezentei note.

4. Aleșii locali

Art. 87 din Legea nr. 161/2003 instituie o **incompatibilitate absolută** pentru primari, viceprimari, președinți și vicepreședinți ai consiliilor județene cu funcția de administrator sau de membru al consiliilor de administrație ale societăților ori ale regiilor autonome. Art. 88 extinde incompatibilitățile la consilierii locali și județeni, cu referire la entitățile economice de interes local, județean sau național. Nicio derogare nu este posibilă pentru aceste categorii.

IV. SINTEZĂ - REGIMUL JURIDIC PE CATEGORII

Categoria	Temei legal principal	Tip interdicție	Derogare posibilă?
Membri ai Guvernului	Art. 4 OUG 109/2011	Absolută / specială	NU - interdicție imperativă
Senatori, deputați	Art. 4 OUG 109/2011	Absolută / specială	NU
Prefecți, subprefecți	Art. 4 OUG 109/2011 + Art. 85 Lg. 161/2003	Absolută / dublă	NU - interdicție dublă

Categoria	Temei legal principal	Tip interdicție	Derogare posibilă?
Secretari de stat, subsecretari, funcții asimilate	Art. 84 alin.(1)-(3) Lg. 161/2003	Relativă - cu derogare excepțională	DA - strict excepțional, cu respectarea cumulativă a OUG 109/2011
Primari, viceprimari, pres./vicepres. CJ	Art. 87 Lg. 161/2003	Absolută	NU
Consilieri locali și județeni	Art. 88 Lg. 161/2003	Absolută	NU

V. CONDIȚII CUMULATIVE PENTRU APLICAREA DEROGĂRII

Derogarea prevăzută de art. 84 alin. (3) din Legea nr. 161/2003 nu este o facilitate administrativă curentă. Ea reprezintă o excepție de strictă interpretare, admisă exclusiv în prezența unui interes public real, concret și justificat și nu o cale de acces la funcții de conducere în companiile de stat pentru persoane cu funcții politice, indiferent de meritul lor profesional.

Numirea unui secretar de stat sau a unui subsecretar de stat în consiliul de administrație al unei întreprinderi publice este legală **numai dacă sunt îndeplinite cumulativ** toate condițiile de mai jos:

A. Condiții prevăzute de Legea nr. 161/2003

Caracter cu adevărat excepțional: participarea poate fi aprobată exclusiv în situații în care există un interes public sau strategic real, care nu poate fi servit prin procedura obișnuită de selecție. Invocarea generică a importanței strategice a societății nu este suficientă. Actul de aprobare al Guvernului trebuie să identifice concret de ce situația este excepțională și de ce persoana propusă este singura sau cea mai adecvată soluție în acel moment.

Decizie expresă a Guvernului: aprobarea trebuie să fie explicită, motivată și adoptată prin act de decizie al Guvernului, nu prin memorandum avizat, nu prin act administrativ al autorității tutelare.

B. Condiții prevăzute de OUG nr. 109/2011 - aplicabile cumulativ chiar și în cazul derogării

Plafonul numeric pe tip de întreprindere: regula nu este uniformă, ci depinde de structura fiecărei întreprinderi:

În cazul regiilor autonome CA este format din 3 membri, dintre care unul este desemnat de autoritatea publică tutelară. Aplicarea derogării art. 84 alin. (3) din Legea nr. 161/2003 este practic imposibilă fără a compromite structura legală a consiliului, întrucât locul rezervat autorității tutelare este unic, iar persoana astfel numită nu poate fi considerată independentă. În cazul societăților cu CA de 3-5 membri: cel mult un singur funcționar public sau persoană din autoritatea tutelară ori din alte instituții publice poate fi numit, indiferent de numărul total de membri

În cazul întreprinderilor publice organizate ca SRL numărul administratorilor este de 3, dintre care cel mult unul poate fi funcționar public sau persoană din cadrul autorității publice tutelare ori din cadrul altor autorități sau instituții publice. Situația structurală este similară regiei autonome.

Calitatea de administrator executiv neindependent: persoana numită din rândul funcționarilor publici sau al demnitarilor nu poate fi considerată administrator independent în sensul OUG nr. 109/2011, întrucât activitatea sa nu poate fi disociată de activitatea autorității tutelare. Această constrângere nu este formală, ea afectează structura de putere în consiliu și responsabilitatea managerială a administratorului, indiferent de titulatura sau atribuțiile concrete cu care este investit prin actul de numire.

Cerința majorității neexecutive și independente: majoritate membrilor consiliului trebuie să fie, în continuare, administratori neexecutivi și independenți. Funcționarii publici, înalții funcționari publici și personalul autorității tutelare **nu pot fi considerați independenți** în niciun caz. Prin urmare, numirea unui secretar de stat nu poate compromite structura de independență a consiliului - dacă o face, numirea este nelegală.

Obligația de a declanșa procedura de selecție: numirea provizorie nu substituie procedura de selecție prevăzută de OUG nr. 109/2011 - o precede. Autoritatea publică tutelară are obligația de a iniția procedura imediat după numirea provizorie și de a indica un calendar de finalizare. Absența acestui calendar transformă mandatul provizoriu într-o ocupare permanentă în afara procedurii legale.

Nerespectarea oricăreia dintre condițiile de mai sus atrage **nelegalitatea numirii**, cu consecințe ce includ: sesizarea AMEPIP, anularea procedurii, măsuri de remediere și sancțiuni conform art. 4^a alin. (4) din OUG nr. 109/2011. Aspectele privind incompatibilitățile și conflictele de interese sunt de competența Agenției Naționale de Integritate.

VI. DE CE PRINCIPIILE OECD CONTEAZĂ ȘI DE CE EXCEPȚIA TREBUIE SĂ RĂMÂNĂ EXCEPȚIE

Ghidul OECD privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice (ediția revizuită 2024) nu este un document declarativ. El constituie standardul de referință internațional față de care Comisia Europeană, agențiile de rating și investitorii instituționali evaluează calitatea guvernării companiilor de stat. România a invocat alinierea la aceste standarde în angajamentele asumate prin PNRR. Consecvența în aplicarea lor nu este opțională.

Principiile OECD cu incidență directă asupra problemei analizate sunt:

Separarea funcțiilor statului: statul trebuie să distingă clar între rolul de proprietar al întreprinderilor publice și rolul de reglementator sau de elaborator de politici publice. Plasarea unui demnitar activ în consiliul de administrație al unei companii de stat creează o confuzie structurală între aceste roluri.

Independența consiliului de administrație: consiliul trebuie să își exercite atribuțiile fără ingerințe nejustificate. Un administrator care este, simultan, demnitar cu atribuții în aparatul central al statului nu poate exercita atribuțiile de administrator în mod autonom față de ierarhia politică din care face parte.

Profesionalizarea conducerii: membrii consiliului trebuie desemnați pe baza unor criterii obiective de competență, experiență și integritate, prin proceduri transparente și competitive. Desemnarea prin excepție, motivată politic, contravine acestui principiu chiar dacă persoana desemnată are calificările formale necesare.

Limitarea influenței politice: Ghidul OECD recomandă explicit ca membrii Guvernului și persoanele care exercită funcții politice să nu facă parte din organele de conducere ale întreprinderilor publice. Aceasta nu este o recomandare de bune practici suplimentare - este un principiu de bază al separării sferei politice de cea managerială.

Aplicarea abuzivă a excepției din art. 84 alin. (3) Legea 161/2003 adică utilizarea ei ca mecanism de plasare a oamenilor politici în poziții de conducere ale companiilor de stat, sub acoperirea unui interes strategic invocat generic contravine direct tuturor acestor principii și erodează credibilitatea statului român în fața partenerilor europeni și a investitorilor privați.

VII. CONSECVENȚA FAȚĂ DE ANGAJAMENTELE PNRR

Reforma guvernării corporative a întreprinderilor publice este unul dintre angajamentele structurale ale României asumate prin PNRR. Jaloanele 442 și 443 vizează tocmai profesionalizarea conducerii companiilor de stat și implementarea unor proceduri transparente și competitive de selecție a administratorilor.

Comisia Europeană evaluează aceste reforme nu doar prin litera jaloanelor, ci și prin spiritul lor urmărind dacă practicile concrete ale statului român sunt coerente cu obiectivele declarate. O practică sistematică de utilizare a derogării excepționale pentru a plasa demnitari activi în consiliile de administrație ale companiilor de stat este exact tipul de comportament care generează observații critice din partea Comisiei și poate afecta evaluarea jaloanelor.

Consecvența între angajamentele asumate și conduita instituțională concretă nu este o cerință formală - este condiția de bază a credibilității reformei. Aceasta este responsabilitatea fiecărui minister implicat în aprobarea sau avizarea unor astfel de numiri.

Pe baza analizei cadrului normativ și a opiniilor juridice primite, se formulează următoarele concluzii și recomandări:

Interdicție absolută pentru membrii Guvernului, senatori, deputați, prefecți și subprefecți. Numirea acestora în consiliile de administrație ale întreprinderilor publice este nelegală, fără excepție. OUG nr. 109/2011 instituie o interdicție imperativă pe care nicio hotărâre de Guvern nu o poate înlătura.

Derogarea pentru secretarii de stat este posibilă, dar strict condiționată. Ea poate fi utilizată exclusiv în situații cu adevărat excepționale, în care există un interes public real, concret și imposibil de servit altfel. Actul de aprobare al Guvernului trebuie să motiveze explicit excepționalitatea, nu să o prezume. Condiția cumulativă a respectării structurii de independență prevăzute de OUG nr. 109/2011 se aplică indiferent de invocarea derogării.

Derogarea nu poate fi utilizată ca instrument de compensare politică. Utilizarea art. 84 alin. (3) din Legea nr. 161/2003 pentru a oferi poziții în conducerea companiilor de stat unor persoane cu funcții politice ca recompensă, compensare sau menținere în sistem contravine atât spiritului normei, cât și principiilor OECD și angajamentelor PNRR. O astfel de utilizare expune deciziile Guvernului unui risc juridic real și un risc de credibilitate instituțională cert.

Procedura de selecție nu poate fi evitată. Mandatul provizoriu este un instrument legal de acoperire a unui interval de timp și nu o soluție permanentă. Autoritatea publică tutelară are obligația de a declanșa imediat procedura de selecție conform OUG nr. 109/2011 și de a respecta calendarul asumat. Absența acestei proceduri transformă excepția în regulă și legitimează tocmai practica pe care legea a urmărit să o elimine.

Competența de verificare revine AMEPIP și ANI. AMEPIP monitorizează respectarea cadrului legal de guvernare corporativă și poate dispune anularea procedurii sau măsuri de remediere. ANI are competența în materia incompatibilităților și a conflictelor de interese.

Viceprim-Ministrul recomandă ca orice numire în consiliile de administrație ale întreprinderilor publice, inclusiv cele realizate în baza derogării excepționale, să fie notificată AMEPIP în vederea verificării conformității.

București, 29 aprilie 2026

Viceprim-Ministru,

Oana-Clara Gheorghiu
