



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind protecția profesională
și stabilitatea funcțională a personalului
din sistemul public de sănătate**

Analizând propunerea legislativă privind protecția profesională și stabilitatea funcțională a personalului din sistemul public de sănătate (b744/23.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7201/30.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1247/31.12.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare potrivit Expunerii de motive, „*instituirea unui cadru normativ clar de protecție profesională, delimitare a răspunderii și stabilitate funcțională pentru personalul care exercită atribuții de reglementare, control, avizare, analiză, coordonare sau decizie în cadrul Ministerului Sănătății și al instituțiilor publice aflate în subordinea, coordonarea sau autoritatea acestuia, inclusiv în direcțiile de sănătate publică*”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Propunerea legislativă a fost avizată nefavorabil de către Consiliul Economic și Social.

5. Referitor la **Expunerea de motive**, observăm că aceasta are un caracter sumar și prea puțin argumentat, nerespectând structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, insuficiențele reglementărilor în vigoare, compatibilitatea cu dreptul Uniunii Europene și nici informații privind consultările derulate în vederea elaborării propunerii.

Semnalăm că, deși se afirmă că propunerea legislativă are ca obiect „*instituirea unui cadru normativ clar de protecție profesională, delimitare a răspunderii și stabilitate funcțională pentru personalul care exercită atribuții de reglementare, control, avizare, analiză, coordonare sau decizie în cadrul Ministerului Sănătății și al instituțiilor publice aflate în subordinea, coordonarea sau autoritatea acestuia, inclusiv în direcțiile de sănătate publică*”, acest aspect nu se reflectă în textele propunerii, care sunt neclare și lipsite de predictibilitate, după cum vom arăta mai jos.

La Secțiunea 1 *Necesitatea reglementării*, precizăm că problemele cu care se confruntă personalul Ministerului Sănătății și al structurilor subordonate nu sunt specifice acestor categorii profesionale, ci pot viza orice angajat din sectorul bugetar.

De asemenea, referitor la afirmația potrivit căreia „aceste realități ... conduc la ... evitarea asumării deciziilor”, atragem atenția că soluția nu o constituie exonerarea de răspundere în caz de greșită aplicare a legii.

La Secțiunea a 2-a *Obiectivele și soluțiile propuse*, precizăm că „introducerea unor reguli clare, cu aplicare limitată și precisă” prin care să fie asigurată „consolidarea funcționării Ministerului Sănătății și a instituțiilor aferente, nu se reflectă în proiect, soluțiile legislative preconizate nefiind clare și precise, după cum vom arăta la punctele subsecvente”.

La Secțiunea a 3-a *Impact juridic și administrativ*, constatăm că afirmația potrivit căreia „Proiectul de lege se încadrează în principiile constituționale privind legalitatea, buna administrare și funcționarea autorităților publice” are caracter declarativ, respectarea aspectelor vizate trebuind să reiasă din redactarea soluțiilor legislative.

6. **Cu titlu preliminar**, semnalăm că, așa cum vom dezvolta în cele ce urmează, propunerea legislativă în integralitate nu respectă normele de tehnică legislativă cuprinse la art. 6 alin. (1) teza I¹, la art. 8

¹ „Proiectul de act normativ **trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

alin. (4) teza I² și la art. 36 alin. (1)³ din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, textele preconizate fiind neclare, imprecise, lipsite de predictibilitate ori pur declarative sau trimițând de o manieră generală la dreptul comun și **încălcând astfel principiul legalității**, prevăzut la **art. 1 alin. (5) din Constituție**, în componenta referitoare la calitatea legii.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate și să respecte normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri⁴, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”*.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale⁵, principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. *„Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe”*⁶, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii.

De asemenea, precizăm că este încălcat **principiul unicității reglementării în materie**, prevăzut la art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, deoarece, conform titlului, **aspectele** care se propun a fi reglementate ar viza **Legea nr. 95/2006** privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ce cuprinde reglementări statutare pentru mai multe profesii medicale (profesia de medic, profesia de medic stomatolog și profesia de

² „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”.

³ „Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”.

⁴ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016, care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 și la Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015.

⁵ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012 sau Decizia nr. 189 din 2 martie 2006.

⁶ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 95.

farmacist, reglementate în Titlurile XII - XIV), iar, conform art. 1 și 2 din proiect, ar viza **Codul administrativ și/sau Codul muncii**.

Totodată, învederăm faptul că soluțiile legislative preconizate aduc atingere **principiului egalității de tratament**, consacrat de art. 16 alin. (1) din Constituție, deoarece măsurile specifice propuse pentru personalul din Ministerul Sănătății nu sunt argumentate, iar, în lipsa argumentării, nu se justifică reglementarea acestora.

7. La art. 1, semnalăm că sintagma „măsurile de (...) clarificare a răspunderii și asigurare a stabilității funcționale” este improprie limbajului normativ.

Totodată, atragem atenția asupra faptului că sfera destinatarilor configurată în norma propusă nu se corelează cu cea indicată în titlu și la art. 2 alin. (1) și (2).

Astfel, domeniul personal de aplicare este reprezentat de:

- personalul din sistemul public de sănătate, conform titlului;
- personalul care exercită atribuții cu impact decizional în sistemul public de sănătate, conform art. 1;
- personalul din aparatul central al Ministerului Sănătății, din direcțiile de sănătate publică județene și a municipiului București și din instituțiile publice aflate în subordinea, coordonarea sau autoritatea Ministerului Sănătății, conform art. 2 alin. (1);
- personalul care, potrivit fișei postului, exercită atribuții de reglementare, control, avizare, analiză, coordonare sau decizie, conform art. 2 alin. (2).

8. La art. 3, semnalăm că denumirea marginală nu se reflectă în conținutul articolului, deoarece în textul preconizat la **alin. (1)** se stabilește semnificația pentru expresia „decizii instituționale”.

Precizăm că soluția propusă la alin. (1) face abstracție de noțiuni elementare de drept administrativ, toate documentele enumerate constituind acte administrative, care, în mod evident presupun și decizii instituționale.

Menționăm că, potrivit art. 2 lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, „actul administrativ” reprezintă „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice”.

La **alin. (2)**, referitor la sintagma „cu excepția situațiilor în care se constată încălcarea vădită a legii sau existența relei-credințe”, nu se înțelege ce tip de răspundere va interveni în aceste ipoteze sau dacă s-a

vizat exonerarea de răspundere, care nu se justifică în niciun caz în aceste situații.

De asemenea, precizăm că reguli cu privire la răspunderea pentru prejudicii cauzate prin acte administrative sunt prevăzute la art. 573 - 575 din Codul administrativ și în Codul civil.

9. La art. 4, semnalăm că dreptul la protecția legii este prevăzut la art. 427 din Codul administrativ, iar soluția legislativă preconizată reia într-o formă inferioară calitativ dreptul comun.

10. La art. 5 alin. (1), precizăm că sintagma „atribuții critice” este imprecisă, neînțelegându-se ce tipuri de atribuții sunt vizate.

Totodată, constatăm că, prin folosirea sintagmei „pe baza unor criterii obiective și motivate”, norma încalcă principiul nediscriminării, deoarece aceleași criterii ar trebui să se aplice tuturor, nu doar celor care ocupă funcții ce implică atribuții critice, textul fiind astfel inutil.

11. La art. 6 alin. (1), precizăm că, în actuala redactare, textul este evaziv, lipsit de predictibilitate și oferă posibilitatea unui comportament discreționar, prin restrângerea dreptului fundamental la muncă și la protecția socială a muncii.

12. La art. 7, semnalăm că textul este inutil, deoarece reiese că în ipotezele vizate se va aplica tot dreptul comun.

13. La art. 8 alin. (1), observăm că soluția legislativă preconizată este absurdă, deoarece ar însemna că instituțiile care trebuie să aplice normele se automonitorizează cu privire la acest aspect.

La **alin. (2),** constatăm că prin folosirea sintagmei „poate elabora informări privind aplicarea legii”, textul nu stabilește nimic concret, având caracter pur declarativ.

*

* *

Având în vedere aspectele prezentate mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma preconizată.

PREȘEDINTE

Florin JORDACHE

București
Nr. 82/22.01.2026