



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 298, 20.09.2025

Biroul permanent al Senatului

L 350, 6.10.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind modificarea
Ordonanței de urgență nr. 158/2005 privind concediile și
indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, privind
modificarea art. 139 din Legea nr. 227/2015 privind
Codul fiscal și privind abrogarea art. IV din
Ordonanța de urgență 74/2021**

Analizând propunerea legislativă privind modificarea Ordonanței de urgență nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, privind modificarea art. 139 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal și privind abrogarea art. IV din Ordonanța de urgență 74/2021 (b298/01.07.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4856/03.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D671/05.09.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 399/2006, cu modificările și completările ulterioare, modificarea art. 139 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, precum și abrogarea art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2021 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind

concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, pentru modificarea art. 299 alin. (4) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, precum și pentru stabilirea unor măsuri cu privire la acordarea concediilor medicale.

Potrivit Expunerii de motive, se preconizează:

- „unificarea tratamentului tuturor tipurilor de indemnizații de asigurări sociale de sănătate prin eliminarea specificității celor 5 zile suportate de angajator pentru incapacitatea temporară de muncă”, astfel încât „toate indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate plătite până acum de angajator, inclusiv cele pentru incapacitate temporară de muncă” să fie „suportate integral din Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate începând cu prima zi”;

- instituirea unui „mecanism unificat de compensare care înlocuiește procesul actual de restituire și permite angajatorilor (...) să continue să efectueze plata tuturor tipurilor de indemnizații către angajați (...), beneficiind ulterior de compensarea rapidă a integralității sumelor plătite cu titlu de indemnizații de asigurări sociale de sănătate cu sumele la care acesta ar fi obligat pe viitor”.

2. Prin conținutul său normativ, în considerarea celor statuate¹ de Curtea Constituțională în jurisprudența sa², propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, 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. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că aceasta nu cuprinde informații concrete referitoare la impactul financiar asupra bugetului general consolidat pe termen lung (pe 5 ani), astfel cum prevede art. 31 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ci în cuprinsul acesteia doar se menționează „efectele pozitive asupra eficienței bugetare prin îmbunătățirea managementului fluxurilor financiare și prin consolidarea relațiilor financiare dintre stat și sectorul privat”, precum și beneficiile indirecte, care vor include „stimularea activității economice prin eliberarea resurselor financiare blocate în sistemul de restituiri”.

¹ Criteriul material fiind cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice.

² A se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, Decizia nr. 548 din 15 mai 2008, Decizia nr. 786 din 13 mai 2009, Decizia nr. 235 din 2 iunie 2020 sau Decizia nr. 496 din 3 octombrie 2023.

Totodată, la pct. IV *Impactul asupra sistemului juridic - Implicațiile asupra legislației în vigoare*, semnalăm că nu sunt menționate și intervențiile legislative necesare asupra Normelor de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, aprobate prin Ordinul ministrului sănătății și al președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nr. 15/2018/1.311/2017, a căror modificare și/sau completare va fi necesară.

5. Cu titlu preliminar, precizăm că **toate soluțiile legislative propuse**, constând în sau derivând din înlocuirea sistemului actual de **recuperare** a sumelor reprezentând indemnizații plătite asiguraților prin restituire către persoanele și instituția prevăzute la art. 6 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005³ cu cel prin care s-ar realiza exclusiv „compensarea sumelor reprezentând indemnizații plătite asiguraților cu sumele reprezentând contribuțiile sociale care ar urma să fie datorate de acestea după emiterea deciziei de compensare”⁴, necesită a fi revăzute și completate în mod corespunzător, cel puțin din următoarele considerente:

5.1. Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, prevede expres la art. 167 posibilitatea compensării creanțelor fiscale, în considerarea definițiilor de la art. 1 pct. 10 și 11 din același cod, incluzând compensarea contribuțiilor sociale obligatorii,

În prezent, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005 nu stabilește în mod expres mecanismul compensării creanțelor rezultate din sumele plătite cu titlu de indemnizații către asigurați, dar acesta nu este exclus, în aplicarea prevederilor art. 167 din Codul de procedură fiscală.

Propunerea legislativă introduce în mod explicit un mecanism de compensare între sumele reprezentând indemnizațiile plătite și contribuțiile sociale **datorate ulterior emiterii deciziei de compensare însă** (a se vedea textele propuse pentru art. 6 alin. (3)¹, art. 38 alin. (2) - (4), art. 40), nefiind clar dacă se urmărește a se deroga la regimul general stabilit de Codul de procedură fiscală, aceasta nesemnificând că ar fi în neconcordanță cu prevederile art. 167 alin. (4) din acest cod⁵.

³ Persoanele fizice și juridice care au calitatea de angajatori sau sunt asimilate acestora la care își desfășoară activitatea persoanele fizice prevăzute la art. 1 alin. (1) lit. A și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, prin agențiile pentru ocuparea forței de muncă județene și a municipiului București.

⁴ Conform art. 1 pct. 1 din propunerea legislativă.

⁵ Care prevede că „Dacă legea nu prevede altfel, compensarea operează de drept la data la care creanțele există deodată, fiind deopotrivă certe, lichide și exigibile”.

Prin urmare, întrucât se propune compensarea între indemnizațiile plătite cu titlu de sume deja acordate asiguraților și contribuțiile sociale ce urmează a fi datorate de angajatori (sau asimilați acestora), ceea ce înseamnă că ar opera compensarea între creanțe certe, lichide și exigibile și creanțe care nu sunt certe, lichide și exigibile la momentul solicitării compensării, dar care vor deveni în viitor, este necesară a clarificarea în proiect a momentului la care va opera compensarea, pentru evitarea interpretărilor eronate.

În acest context, precizăm că potrivit art. 1617 alin. (1) din Codul civil, „**compensația operează de plin drept de îndată ce există două datorii certe, lichide și exigibile**, oricare ar fi izvorul lor, și care au ca obiect o sumă de bani sau o anumită cantitate de bunuri fungibile de aceeași natură”.

Totodată, atragem atenția asupra faptului că modalitatea de compensare propusă prin modificarea art. 6 alin. (3¹), doar cu contribuțiile sociale ce urmează a fi datorate de angajatori, reflectă o soluție nu numai derogatorie de la compensarea prevăzută de Codul de procedură fiscală, ci chiar una mai puțin favorabilă, deoarece la art. 167 alin. (2) din acest cod se prevede că „**Creanțele debitorului se compensează cu obligații datorate aceluiași buget, urmând ca din diferența rămasă să fie compensate obligațiile datorate altor bugete**, în mod proporțional, cu respectarea condițiilor prevăzute la alin. (1)”.

În plus, caracterul mai puțin favorabil rezultă și din faptul că **nu este avută în vedere compensarea între creanțe certe, lichide și exigibile la același moment**, situația cea mai firească de compensare, atunci când aceasta intervine de drept.

5.2. Este necesară păstrarea posibilității de a solicita restituirea sumelor plătite cu titlu de indemnizații, deoarece există și situații în care compensarea nu poate fi aplicată, spre exemplu:

- lipsa obligațiilor de plată constând în contribuții sociale, neexistând rațiune și temei pentru compensare;
- suma solicitată depășește contribuțiile datorate;
- decesul angajatorului persoană fizică sau încetarea persoanei juridice care are calitatea de angajator, potrivit art. 244 din Codul civil, prin constatarea ori declararea nulității, prin fuziune, divizare totală, transformare, dizolvare sau desființare ori printr-un alt mod prevăzut de actul constitutiv sau de lege.

Prin urmare, întreaga propunere trebuie reanalizată și completată, astfel încât să se respecte prevederile art. 24 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform căruia

„soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ **trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative**”, „pentru ca soluțiile să fie pe deplin acoperitoare” urmând a se „lua în considerare diferitele ipoteze ce se pot ivi în activitatea de aplicare a actului normativ”.

6. În măsura în care, în urma revederii propunerii legislative, se va interveni asupra aceluiași act normativ și doar asupra aceluiași prevederi, la titlu, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, propunem următoarea formulare:

„Lege pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, a art. 139 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, precum și pentru abrogarea art. IV din Ordonanța de urgență nr. 74/2021 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, pentru modificarea art. 299 alin. (4) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, precum și pentru stabilirea unor măsuri cu privire la acordarea concediilor medicale”.

7. La art. I partea introductivă, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, sintagma „Ordonanța de urgență nr. 158/2005” se va înlocui cu sintagma „Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005”, iar prima sintagmă „cu modificările și completările ulterioare”, plasată după sintagma „nr. 1074 din 29 noiembrie 2005”, se va elimina.

8. La art. I pct. 1 referitor la textul preconizat **pentru art. 6 alin. (3¹)**, atragem atenția încă o dată asupra necesității păstrării restituirii ca modalitate de recuperare a sumelor plătite cu titlu de indemnizații, precum și asupra clarificării necesare în ceea ce privește raportul dintre mecanismul de compensare propus prin proiect și cel prevăzut în Codul de procedură fiscală.

Totodată, este necesară și revederea părții finale „contribuțiile sociale care ar urma să fie datorate de acestea după emiterea deciziei de compensare”, deoarece nu este clar în ce constă „**decizia de compensare**”, neprevăzută ca atare în proiect sau în Codul de procedură fiscală, la art. 167 alin. (7) și (8), stabilindu-se că organul fiscal competent constată compensarea, la cererea debitorului sau din oficiu și comunică debitorului **decizia cu privire la efectuarea compensării**, în termen de 7 zile de la data efectuării operațiunii.

9. La **art. I pct. 4**, la textul preconizat pentru **art. 38 alin. (2)**, semnalăm că, prin folosirea sintagmei „compensarea sumelor prevăzute la alin. (1)”, soluția legislativă propusă nu se corelează cu textul *de lege lata* al alin. (1), care se referă la recuperarea (restituirea) sumelor reprezentând indemnizații, care se plătesc asiguraților și care se suportă din bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, aspect ce va crea dificultăți în interpretarea și aplicarea actului normativ, deoarece modalitatea și termenul în care se solicită recuperarea (restituirea) sumelor rămân nereglementate. În consecință, pentru asigurarea predictibilității normei, este necesară revederea și corelarea textelor.

Și textul propus la **alin. (3)** este neclar și nu se corelează cu cel *de lege lata* de la alin. (1), dat fiind că sumele prevăzute la alin. (1) se recuperează, nu se compensează. Prin urmare, textul necesită a fi revăzut și reformulat.

10. La **art. I pct. 5**, la textul propus pentru **art. 38 alin. (4)**, semnalăm că norma este incompletă, în primul rând, deoarece nu acoperă toate situațiile care pot interveni și în care nu (mai) există obligația plății contribuțiilor sociale și, prin urmare, nu mai poate opera nici compensarea.

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din proiect, unde se face vorbire exclusiv despre compensare, nu și despre restituire.

În al doilea rând, norma este incompletă, deoarece nu are în vedere și termenul de remediere a cauzelor de respingere și de depunere a cererilor de restituire a sumelor prevăzute la art. 38 alin. (1), termen care, în urma abrogării art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2021, propusă la **art. III alin. (2)** din proiect, va rămâne nereglementat.

În consecință, pentru respectarea prevederilor art. 24 din Legea nr. 24/2000, este necesară revederea și reformularea textului.

11. La **art. I pct. 6**, la textul propus pentru **art. 40 alin. (1)**, semnalăm că norma este incompletă prin folosirea sintagmei „solicitate spre plată, respectiv compensare”, deoarece nu acoperă și situația restituirii indemnizațiilor prevăzută la art. 38 alin. (1). Prin urmare, este necesară revederea și reformularea textului.

Observația este valabilă și pentru **alin. (1)¹** și **alin. (2)**, referitor la aceeași sintagmă, și pentru **alin. (3)**, referitor la sintagma „se achită, respectiv se compensează”.

12. La **art. I pct. 7**, la textul propus pentru **art. 47 alin. (6)**, prin care se propune ca „*fapta funcționarului public de a nu emite sau de a*

refuza emiterea deciziei de compensare în termenul prevăzut la art. 40” să constituie contravenție, semnalăm următoarele:

12.1. În actuala redactare, reglementarea nu îndeplinește cerințele specifice de claritate, accesibilitate și previzibilitate, întrucât din utilizarea sintagmei „de a nu emite sau de a refuza emiterea deciziei” nu rezultă cu exactitate care sunt situațiile în care neemiterea actului constituie refuz.

Avem în vedere faptul că, astfel cum se prevede la art. 40 alin. (1), propus la art. I pct. 6, indemnizațiile pot fi solicitate spre plată sau compensare (sau restituire, conform reglementării *de lege lata*) după îndeplinirea anumitor condiții. Pe cale de consecință, în lipsa îndeplinirii tuturor cerințelor stabilite, funcționarul public nu poate emite decizii de plată, restituire sau compensare, astfel încât nu ar putea fi sancționat, refuzul fiind justificat în aceasta situație.

În plus, semnalăm că trimiterea la art. 40 este eronată, întrucât respectivul articol nu stabilește termenul în care trebuie emisă decizia de compensare, deoarece termenul prevăzut la art. 40 este termenul de **90 de zile de la data de la care** persoanele prevăzute la art. 1 alin. (1) și (2), art. 32 alin. (1), precum și plătitorii prevăzuți la art. 36 alin. (3) lit. a) și b) **erau în drept să solicite** indemnizațiile, nu termenul în care trebuie emisă decizia de compensare.

12.2. În altă ordine de idei, atragem atenția asupra faptului că ceea ce poate fi în mod obiectiv constatat din **elementul material** al faptei propuse a fi calificată drept contravenție, dar și faptul că încălcarea legii se face cu **vinovăție**, se regăsește într-o formă clar și corect conturată la art. 492 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, fapta fiind calificată *de lege lata* drept **abatere disciplinară** și atrăgând **răspunderea administrativ-disciplinară** a funcționarului public:

„(1) **Încălcarea cu vinovăție** de către funcționarii publici a **îndatoririlor corespunzătoare funcției publice** pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege constituie abatere disciplinară și atrage răspunderea administrativ-disciplinară a acestora.

(2) Constituie abateri disciplinare următoarele **fapte**:

- a) întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor;
- b) neglijența repetată în rezolvarea lucrărilor (...);
- d) nerespectarea programului de lucru (...);
- i) refuzul nemotivat de a îndeplini atribuțiile de serviciu; (...).”

12.3. Menționăm și faptul că soluția legislativă propusă are în vedere doar deciziile de compensare, iar prin aceasta se creează un tratament discriminatoriu între funcționarii publici care nu emit sau

refuză să emită decizia de compensare și care astfel devin contravenienți, și funcționarii publici care refuză soluționarea cererii de recuperare a sumelor prevăzute la art. 38 alin. (1), în cazul cărora fapta nu constituie contravenție.

12.4. Potrivit textului art. 40 alin. (1) propus la art. I pct. 6, indemnizațiile pot fi solicitate spre plată, respectiv compensare, cu respectarea anumitor condiții. Pe cale de consecință, **în lipsa îndeplinirii tuturor condițiilor stabilite, funcționarul public nu poate emite decizii de compensare, astfel încât nu ar putea fi sancționat**, refuzul fiind justificat în această situație.

12.5. De asemenea, precizăm că, potrivit art. 1 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau **prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri**, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

12.6. Prin urmare, în actuala redactare, nu se justifică încadrarea faptei în categoria contravențiilor, fiind necesară revederea textului.

13. La **art. I pct. 8**, la textul propus pentru **art. 48 alin. (1) lit. d)**, semnalăm că, în cazul în care s-ar pune problema aplicării unei sancțiuni contravenționale (dacă fapta prevăzută la art. 47 alin. (6) ar constitui contravenție), „amenda de la 5.000 lei la 10.000 lei” nu ar fi proporțională cu gravitatea faptei (mai ales că funcționarul public este o persoană fizică și ar putea fi în imposibilitate de a achita amenda aplicată), nefiind respectate prevederile art. 5 alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001⁶, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, precizăm că, în cazul în care pentru fiecare întârziere în emiterea deciziei de compensare funcționarului public în cauză i s-ar aplica amenda de la 5.000 lei la 10.000 lei, interesul pentru ocuparea unei funcții publice ar scădea semnificativ.

14. La **art. II**, având în vedere că se intervine asupra unui singur element structural din Codul fiscal, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, **actuala parte introductivă va deveni parte dispozitivă** și va avea următoarea redactare:

„Art. II. - **La articolul 139 alineatul (1) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal**, publicată în Monitorul Oficial al României,

⁶ „Sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite”.

Partea I, nr. 688 din 10 septembrie 2015, cu modificările și completările ulterioare, **litera o)** se modifică și va avea următorul cuprins:”.

În continuare, se va reda, între ghilimele, textul propus pentru lit. o).

15. La actualul **art. III alin. (1)**, pentru respectarea prevederilor art. 78 din Constituție, potrivit cărora legea „*intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei*”, și a normelor de tehnică legislativă, textul va fi plasat în finalul propunerii legislative, termenul „sale” urmând a fi eliminat, iar după expresia „Monitorul Oficial”, urmând a se adăuga substantivul articulat „**al României**”.

Totodată, sunt incidente dispozițiile art. 4 alin. (1) din Codul fiscal, potrivit cărora „*Prezentul cod se modifică și se completează prin lege, care intră în vigoare în termen de minimum 6 luni de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I*”.

Astfel, este necesară fie precizarea *expressis verbis* a datei intrării în vigoare a legii, fie instituirea unei norme derogatorii de la art. 4 alin. (1) din Codul fiscal, caz în care soluția derogatorie va trebui argumentată prin Expunerea de motive.

16. La actualul **alin. (2) al art. III**, care ar trebui marcat distinct, semnalăm că, prin abrogarea art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2021, **termenul de remediere a cauzelor de respingere și de depunere a cererilor de restituire a sumelor prevăzute la art. 38 alin. (1) va rămâne nereglementat, generând vid legislativ**, dacă ipoteza menționată nu va fi cuprinsă în modificarea propusă a art. 38 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2004.

17. Având în vedere că este necesară și modificarea și/sau completarea Normelor de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, aprobate prin Ordinul ministrului sănătății și al președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nr. 15/2018/1.311/2017, propunerea legislativă trebuie completată cu un articol marcat cu cifră romană, care să prevadă în mod expres acest aspect.


PRESEDINTE
Florin CIORDACHE

București
Nr. 681/25.09.2025