



Nr. 4462/1855/III-5/2023

15.06.2023

Doamnei,

**Judecător Corina-Alina Corbu**  
**PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**

**Stimată doamnă președinte,**

În referire la adresa dvs. nr. 784 din 9 mai 2023, am onoarea să vă transmit, alăturat, **punctul de vedere** formulat de Ministerul Public în problema de drept ce formează obiectul **dosarului nr. 1305/1/2023** al Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii, vizând: „**Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății [respectiv art. 180 alin. (1) lit. b) din același act normativ, forma în vigoare până la data de 31.08.2015, data republicării legii]**”, cu termen pentru depunerea raportului la **16 iunie 2023** și termen de soluționare la **26 iunie 2023**.

În cuprinsul sesizării cu recurs în interesul legii declarat de Colegiul de Conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție, s-a reținut că problema de drept privește, în esență, regimul incompatibilităților reglementat de dispozițiile art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, fiind necesar a se stabili prin mecanismul procedural al recursului în interesul legii dacă funcția de manager persoană fizică de spital public/ șef de secție din spital public este sau nu incompatibilă cu cea de administrator al unei societăți comerciale.



Dispozițiile din Legea nr. 95/2006 interpretate diferit:

*Art. 178 – (1) Funcția de manager persoană fizică este incompatibilă cu: (...)*

*c) exercitarea oricărei activități sau oricărei funcții de manager, inclusiv cele neremunerate.*

Totodată, potrivit dispozițiilor art. 185 alin. (15) din Legea nr. 95/2006: *”Dispozițiile art. 178 alin. (1) lit. c), d), e) și g) referitoare la incompatibilități și ale art. 178 alin. (2) referitoare la conflictul de interese, sub sancțiunea rezilierii contractului de administrare și a plății de despăgubiri pentru daunele cauzate spitalului, în condițiile legii, se aplică și șefilor de secție, de laborator și de serviciu medical din spitalele publice”.*

Se impune precizarea că prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, dispozițiile art. 178 din Legea nr. 95/2006 au fost modificate și completate, fiind reglementat un nou caz de incompatibilitate în cuprinsul art. 178 lit. g) din Legea nr. 95/2006, în sensul că funcția de manager persoană fizică este incompatibilă cu: *”exercitarea funcției de membru în organele de conducere, administrare și control în societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare”.*

**A. Într-o primă orientare** s-a reținut existența stării de incompatibilitate între calitatea de manager persoană fizică de spital public/ șef de secție al unui spital public și cea de administrator al unei societăți comerciale, dat fiind faptul că funcția de manager și cea de administrator implică, în esență, același tip de activitate, respectiv activitatea de conducere, gestionare și control, ținându-se seama, totodată, de scopul urmărit de legiuitor în reglementarea regimului incompatibilităților.

În argumentarea acestei opinii, s-a avut în vedere faptul că în Legea nr. 95/2006 nu este definit termenul de ”manager”, situație în care s-a apreciat că intenția legiuitorului a fost aceea de a-i atribui acestuia înțelesul ce rezultă din sensul comun al cuvântului. Astfel, conform Dicționarului explicativ al limbii române, prin ”manager” se înțelege: *”persoană care conduce o entitate economică, îndeplinind, integral sau parțial, funcțiile de previziune și organizare a activității, de coordonare și antrenare a personalului subordonat și de control asupra obiectivelor propuse”*, iar prin



"administrator" se înțelege "persoană care administrează, care conduce o administrație sau un serviciu de administrație".

Astfel, deși activitățile de manager și administrator sunt codificate diferit prin clasificarea ocupațiilor, conținutul celor două noțiuni se referă la exercitarea în mod identic a activității de organizare, coordonare și control.

Cu titlu exemplificativ, în cuprinsul deciziei nr. 38126 din 23.07.2020, s-au reținut următoarele:

"Admițând că, în lipsa unei definiții exprese sau a trimiterii la o normă interpretativă, înțelesul noțiunii de manager se deslușește prin raportare la sensul comun, Înalta Curte constată că din cuprinsul explicațiilor DEX, esențial pentru definirea funcției de management este ca persoana în cauză să exercite prerogativa de conducere a entității economice, iar o atare prerogativă se materializează prin îndeplinirea, integral sau parțial, a funcției de previziune și organizare a activității, de coordonare și antrenare a personalului subordonat și de control asupra obiectivelor propuse".

În cuprinsul aceleiași decizii, se arată că "Enumerarea distinctă a funcțiilor specifice societăților comerciale nu reprezintă un argument pentru a demonstra tratamentul diferit al funcției de administrator de cea de manager, ci un argument al concluziei potrivit căreia legiuitorul a înțeles să reglementeze de o manieră exhaustivă instituția incompatibilității, demnă de remarcat fiind sintagma "sau orice funcție de conducere ori de execuție", de unde rezultă faptul că enumerarea cuprinsă în norma analizată (I) nu este limitativă, ci exemplificativă și (II) că legiuitorul a urmărit să evite exercitarea funcției publice concomitent cu orice altă funcție de conducere din cadrul societăților comerciale sau entităților menționate în text".

În același sens, în cuprinsul deciziei nr. 2706 din 12 mai 2022, se arată că: "Din interpretarea logico-sistematică a dispozițiilor legale anterior menționate rezultă că legiuitorul a înțeles să instituie în mod expres situația de incompatibilitate în care șefii de secție ai spitalelor publice exercită concomitent și activități sau funcții în organele de conducere ale altor unități spitalicești din sectorul public.

În acest sens, chiar Curtea Constituțională a statuat prin Decizia nr. 611/2018, referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 178 alin. (1) lit. b) și art. 185 alin. (15) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, în forma



*anterioară modificărilor aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2016 pentru modificarea și completarea legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, că aceste prevederi legale sunt adecvate scopului urmărit, deoarece excluderea de la exercitarea oricărei alte activități constituie un mijloc apt să impună transparență și obiectivitate crescută, cu privire la exercitarea funcției de șef de secție și sunt justificate, deoarece funcția de șef de secție presupune încheierea unui contract de administrare și angajare de cheltuieli în limita bugetului repartizat, potrivit art. IV alin. (1) pct. 7 din Contractul de administrare a secției/laboratorului sau serviciului medical din cadrul spitalului public, aprobat prin Ordinul ministrului sănătății publice nr. 320/ 2007, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 136 din 23 februarie 2007.”*

Un alt argument în susținerea acestei opinii îl reprezintă reglementarea unui nou caz de incompatibilitate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății ce constă în deținerea funcției de manager persoană fizică de spital public concomitent cu exercitarea funcției de membru în organismele de conducere, administrare și control în societățile reglementate de Legea nr. 31/1990 republicată, cu modificările și completările ulterioare (a se vedea art. 178 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 95/2006). S-a apreciat că, prin modificarea operată prin dispozițiile ordonanței de urgență menționate legiuitorul a urmărit să clarifice un caz de incompatibilitate preexistent, în scopul asigurării transparenței și obiectivității în exercitarea funcției publice.

**B. În cea de-a doua orientare jurisprudențială** s-a statuat că nu există incompatibilitate între funcția de manager persoană fizică de spital public/șef de secție al unui spital public și cea de administrator al unei societăți comerciale, argumentele invocate vizând sensul diferit din punct de vedere juridic al celor două noțiuni (cea de "manager" și cea de "administrator") – cu aplicarea principiului legislativ al unității terminologice reglementat de dispozițiile art. 37 din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora "în limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă prin aceiași termeni"; câmpul de aplicare diferit al celor două noțiuni (sistemul public – pentru



funcția de manager și cel privat – pentru cea de administrator) și regimul strict de interpretare a legii în materia incompatibilităților.

În argumentarea acestei opinii s-a apreciat că noțiunile de "manager" și de "administrator" nu se suprapun, sfera incidenței stării de incompatibilitate fiind restrânsă numai la sectorul public.

Totodată, s-a reținut că în materia incompatibilităților, normele legale sunt de strictă interpretare și aplicare, astfel încât noțiunea de "manager" în înțelesul Legii nr. 95/2006 trebuie interpretată *stricto sensu*, ca făcând referire exclusiv la funcția specifică instituțiilor publice.

Astfel, în cuprinsul deciziei nr. 465 din 28.01.2021, s-au reținut următoarele: "(...) *dispozițiile art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006 (art. 180 alin. (1) lit. b) în forma în vigoare până la data republicării legii) nu prevăd pentru situația de incompatibilitate, calitatea de administrator al unei societăți comerciale, ci prevăd exercitarea oricărei activități sau oricărei alte funcții de manager.*

*Sensurile noțiunii de administrator și manager sunt diferite. Deși de esența ambelor funcții este atributul de conducere, din punct de vedere juridic este necesar a fi avute în vedere cele două noțiuni în contextul actelor normative în care se regăsesc și la care se raportează, cu aplicarea art. 37 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora "(1) În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni. (2) Dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie".*

În cadrul Legii nr. 95/2006, noțiunea de manager este prevăzută distinct, cu privire la conducerea serviciilor de ambulanță, conducerea spitalului public, care se realizează de un manager, acesta încheie un contract de management, în cuprinsul căruia sunt prevăzuți indicatorii de performanță a activității și atribuțiile managerului.

În Legea nr. 95/2006 nu este prevăzută noțiunea de administrator. Aceasta este prevăzută de Legea nr. 31/1990, cu privire la societăți, act normativ în care nu este prevăzut termenul de manager.



*Legea nr. 161/2003 prevede atât noțiunea de manager, cât și cea de administrator, în mod distinct. Astfel, dispozițiile art. 82, 84, 85, 87, 88, 90 reglementează incompatibilitățile calității de deputat și senator, funcției de membru al guvernului, funcției de prefect și subprefect, funcției de primat și viceprimar, funcției de consilier local sau consilier județean, atât cu funcția de manager, cât și cu cea de administrator. Rezultă că în situația în care legiuitorul a urmărit să instituie o incompatibilitate atât cu funcția de manager, cât și cu cea de administrator, a folosit în mod expres ambele noțiuni.*

*Legea nr. 95/2006, adoptată ulterior, se referă, în dispozițiile art. 178 alin. (1) lit. c) (respectiv art. 180 alin. (1) lit. b) în forma în vigoare până la data republicării legii) la exercitarea oricărei activități sau oricărei funcții de manager nu și la aceea de administrator. Față de aceste împrejurări, nu rezultă că intenția legiuitorului a fost aceea de a include în noțiunea de manager și pe cea de administrator. În situația în care ar fi urmărit să instituie o incompatibilitate atât cu funcția de manager, cât și cu cea de administrator, ar fi utilizat ambele noțiuni, astfel cum a procedat cu Legea nr. 161/ 2003.*

*În condițiile în care în materia incompatibilităților legea nu poate fi interpretată extensiv, iar potrivit art. 37 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, în limbajul normativ, aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni, noțiunea de manager nu poate fi interpretată în sensul că se referă la atribuția de conducere și include, astfel, și noțiunea de administrator. Dacă am accepta interpretarea intimă, norma juridică ar deveni imprevizibilă întrucât s-ar institui o incompatibilitate între funcția de manager al unei unități școlare și funcții care nu sunt numite ca atare în nicio normă legală și în niciun act dar care ar putea fi asimilate funcției de manager în raport cu anumite trăsături netransparente, care nu sunt aduse la cunoștința publicului, punând destinatarul normei în imposibilitatea de a prevedea consecințele faptelor sale și de a își adapta în mod conștient conduita”.*

*De asemenea, în cuprinsul deciziei nr. 436 din 29.01.2020, se arată că: ”Din această perspectivă, Înalta Curte consideră a fi fondate criticile de nelegalitate formulate de reclamant cu privire la lipsa unei identități conceptuale și atribuționale între noțiunile de ”administrator” și ”manager”, întrucât, în opinia Înaltei Curți, nu orice activitate de conducere și administrare din sectorul privat se subsumează unei activități sau funcții de manager.*



*Pornind de la normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, prevăzute de Legea nr. 24/2000, se constată că dispozițiile art. 37 alin. (1) și (2) din acest act normativ stabilesc următoarele: "(1) În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni. (2) Dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie".*

*Rezultă, așadar că o funcție nu poate avea înțelesuri diferite de la o frază la alta sau de la un articol la altul al aceluiași act normativ, ci trebuie înțeleasă, atunci când este definită de lege, în sensul acelei definiții, iar în cazul în care legea nu conține vreo definiție, atunci înțelesul noțiunii trebuie să fie același, oriunde ar fi cuprinsă această noțiune în cadrul respectivei legi.*

*În materia incompatibilităților, normele legale sunt de strictă interpretare, reținându-se că Legea nr. 95/ 2006, care stabilește expres incompatibilitățile pentru funcția de șef de secție, operează cu noțiunea de "manager", dispunând prin dispozițiile art. 178 alin. (1) lit. b) raportat la art. 185 alin. (15) din acest act normativ, că funcția de șef de secție este incompatibilă cu exercitarea oricărei activități sau alte funcții de manager.*

*Pe de altă parte, Legea nr. 31/ 1990 privind societățile comerciale nu folosește termenul de "manager" pentru a desemna persoana responsabilă cu conducerea societății comerciale. Potrivit legislației naționale, societățile comerciale și celelalte entități private sunt conduse de administratori sau directori, în funcție de sistemul de conducere ales de către aceste entități.*

*(...)*

*Mai mult, Legea nr. 161/ 2003 menționează distinct funcția de manager de cea de administrator, ceea ce denotă faptul că, atunci când legiuitorul a urmărit să excludă posibilitatea unei persoane cu funcție publică de a ocupa vreo calitate într-o entitate privată, a folosit în mod expres terminologia folosită de Legea nr. 31/ 1990, respectiv administrator, director, cenzor, etc.*

*În cazul de față, dacă legiuitorul ar fi intenționat să excludă posibilitatea unui șef de secție medicală de a deține simultan funcția de administrator al unei societăți comerciale, ar fi utilizat termenul administrator, potrivit terminologiei Legii nr. 31/ 1990, iar nu pe cel de manager.*



\*

\*

\*

## §1. Normele de drept relevante pentru sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la pronunțarea recursului în interesul legii

Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății și actele normative ce au modificat prevederile legale ce fac obiectul sesizării

### §1.1. Legea 95/2006, în forma avută la data intrării în vigoare<sup>1</sup>

ART. 180

(1) Funcția de manager persoană fizică este incompatibilă cu:

a) exercitarea oricăror alte funcții salarizate, nesalarizate sau/și indemnizate inclusiv în cadrul unei autorități executive, legislative ori judecătorești;

b) exercitarea oricărei activități sau oricărei alte funcții de manager, inclusiv cele neremunerate;

c) exercitarea unei activități sau a unei funcții de membru în structurile de conducere ale unei alte unități spitalicești;

d) exercitarea oricărei funcții în cadrul organizațiilor sindicale sau patronale de profil.

(2) Constituie conflict de interese deținerea de către manager persoană fizică, manager persoană juridică ori reprezentant al persoanei juridice de părți sociale, acțiuni sau interese la societăți comerciale ori organizații nonguvernamentale care stabilesc relații comerciale cu spitalul la care persoana în cauză exercită sau intenționează să exercite funcția de manager. Dispoziția de mai sus se aplică și în cazurile în care astfel de părți sociale, acțiuni sau interese sunt deținute de către rudele ori afinii până la gradul al IV-lea inclusiv ale persoanei în cauză.

(3) Incompatibilitățile și conflictul de interese sunt aplicabile atât persoanei fizice, cât și reprezentantului desemnat al persoanei juridice care exercită sau intenționează să exercite funcția de manager de spital.

<sup>1</sup> Forma avută la data publicării în Monitorul Oficial nr. 372 din 28 aprilie 2006;





(4) Dacă managerul selectat prin concurs ori reprezentantul desemnat al persoanei juridice selectate în urma licitației se află în stare de incompatibilitate sau în conflict de interese, acesta este obligat să înlăture motivele de incompatibilitate ori de conflict de interese în termen de 30 de zile de la apariția acestora. În caz contrar, contractul de management este reziliat de plin drept. Ministerul Sănătății Publice sau, după caz, ministerul ori instituția publică semnatară a contractului de management va putea cere persoanelor în cauză despăgubiri, conform clauzelor contractului de management.

(5) Persoanele care îndeplinesc funcția de manager la spitalele și celelalte unități sanitare care au sub 400 de paturi, cu excepția spitalelor din subordinea Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, pot desfășura activitate medicală în instituția respectivă.

## §1.2. Legea nr. 264 din 19 iulie 2007<sup>2</sup> pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/ 2006 privind reforma în domeniul sănătății

### ART. I

Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 372 din 28 aprilie 2006, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

.....

12. La articolul 180 alineatul (1), litera a) se modifică și va avea următorul cuprins:

"a) exercitarea oricăror alte funcții salarizate, nesalarizate sau/și indemnizate inclusiv în cadrul unei autorități executive, legislative ori judecătorești, cu excepția funcțiilor sau activităților în domeniul didactic și de studiu profesional, al cercetării științifice și al creației literar-artistice;"

## §1.3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93 din 24 iunie 2008 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 503 din 27 iulie 2007;

<sup>3</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 484 din 24 iunie 2008



ART. I

Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 372 din 28 aprilie 2006, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

.....

30. La articolul 180, alineatul (5) se modifică și va avea următorul cuprins:

"(5) Persoanele care îndeplinesc funcția de manager la spitalele și celelalte unități sanitare care au sub 400 de paturi pot desfășura activitate medicală în instituția respectivă."

**§1.4. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 69 din 10 iunie 2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății<sup>4</sup>**

ART. I

Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 372 din 28 aprilie 2006, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

.....

4. La articolul 180 alineatul (1), litera a) se modifică și va avea următorul cuprins:

"a) exercitarea oricăror altor funcții salarizate, nesalarizate sau/și indemnizate, cu excepția funcțiilor sau activităților în domeniul medical, didactic și de studiu profesional, al cercetării științifice și al creației literar-artistică;"

5. La articolul 180, alineatul (5) se modifică și va avea următorul cuprins:

"(5) Persoanele care îndeplinesc funcția de manager pot desfășura activitate medicală în instituția respectivă".

**§1.5. Legea nr. 91 din 21 mai 2010<sup>5</sup> privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 69/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății**

<sup>4</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 419 din 18 iunie 2009

<sup>5</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 348 din 26 mai 2010



ART. I

Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 69 din 10 iunie 2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 419 din 18 iunie 2009, cu următoarele modificări și completări:

.....

3. La articolul I punctul 4, litera a) a alineatului (1) al articolului 180 se modifică și va avea următorul cuprins:

"a) exercitarea oricăror altor funcții salarizate, nesalarizate sau/și indemnizate, cu excepția funcțiilor sau activităților în domeniul medical în aceeași unitate sanitară, a activităților didactice, de cercetare științifică și de creație literar-artistică;"

**§1.6. Legea nr. 95 din 14 aprilie 2006 privind reforma în domeniul sănătății, renumerotată și republicată în Monitorul Oficial nr. 652 din 28 august 2015**

.....

ART. 178

(1) Funcția de manager persoană fizică este incompatibilă cu:

a) exercitarea oricăror altor funcții salarizate, nesalarizate sau/și indemnizate, cu excepția funcțiilor sau activităților în domeniul medical în aceeași unitate sanitară, a activităților didactice, de cercetare științifică și de creație literar-artistică;

b) exercitarea oricărei activități sau oricărei alte funcții de manager, inclusiv cele neremunerate;

c) exercitarea unei activități sau a unei funcții de membru în structurile de conducere ale unei alte unități spitalicești;

d) exercitarea oricărei funcții în cadrul organizațiilor sindicale sau patronale de profil.

(2) Constituie conflict de interese deținerea de către manager persoană fizică, manager persoană juridică ori reprezentant al persoanei juridice de părți sociale, acțiuni sau interese la societăți reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ori organizații nonguvernamentale care stabilesc relații comerciale cu spitalul la



care persoana în cauză exercită sau intenționează să exercite funcția de manager. Dispoziția de mai sus se aplică și în cazurile în care astfel de părți sociale, acțiuni sau interese sunt deținute de către rudele ori afinii până la gradul al IV-lea inclusiv ale persoanei în cauză.

(3) Incompatibilitățile și conflictul de interese sunt aplicabile atât persoanei fizice, cât și reprezentantului desemnat al persoanei juridice care exercită sau intenționează să exercite funcția de manager de spital.

(4) Dacă managerul selectat prin concurs ori reprezentantul desemnat al persoanei juridice selectate în urma licitației publice se află în stare de incompatibilitate sau în conflict de interese, acesta este obligat să înlăture motivele de incompatibilitate ori de conflict de interese în termen de 30 de zile de la apariția acestora. În caz contrar, contractul de management este reziliat de plin drept. Ministerul Sănătății sau, după caz, ministerul, instituția publică sau primarul unității administrativ-teritoriale, primarul general al municipiului București sau președintele consiliului județean, după caz, semnatare ale contractului de management, vor putea cere persoanelor în cauză despăgubiri, conform clauzelor contractului de management.

(5) Persoanele care îndeplinesc funcția de manager pot desfășura activitate medicală în instituția respectivă.

### **§1.7. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2016 din 16 noiembrie 2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății<sup>6</sup>**

#### **ART. I**

Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 652 din 28 august 2015, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

.....

**10. Articolul 178 se modifică și va avea următorul cuprins:**

"ART. 178

(1) Funcția de manager persoană fizică este incompatibilă cu:

<sup>6</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 938 din 22 noiembrie 2016



a) exercitarea oricăror altor funcții salarizate, nesalarizate sau/și indemnizate, cu excepția funcțiilor sau activităților în domeniul medical în aceeași unitate sanitară, a activităților didactice, de cercetare științifică și de creație literar-artistică, cu respectarea prevederilor lit. b) și alin. (6);

b) desfășurarea de activități didactice sau de cercetare științifică finanțate de către furnizori de bunuri și servicii ai spitalului respectiv;

c) exercitarea oricărei activități sau oricărei altei funcții de manager, inclusiv cele neremunerate;

d) exercitarea unei activități sau a unei funcții de membru în structurile de conducere ale unei alte unități spitalicești;

e) exercitarea oricărei funcții în cadrul organizațiilor sindicale sau patronale de profil;

f) exercitarea funcției de membru în organele de conducere, administrare și control ale unui partid politic;

g) exercitarea funcției de membru în organele de conducere, administrare și control în societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Constituie conflict de interes:

a) deținerea de către manager persoană fizică, manager persoană juridică ori reprezentant al persoanei juridice de părți sociale, acțiuni sau interese la societăți reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ori organizații nonguvernamentale care stabilesc relații cu caracter patrimonial cu spitalul la care persoana în cauză exercită funcția de manager. Dispoziția de mai sus se aplică și în cazurile în care astfel de părți sociale, acțiuni sau interese sunt deținute de către soțul/soția, rudele ori afinii până la gradul al IV-lea inclusiv ai persoanei în cauză;

b) deținerea de către soțul/soția, rudele managerului ori afinii până la gradul al IV-lea inclusiv ai acestuia a funcției de membru în comitetul director, șef de secție, laborator sau serviciu medical sau a unei alte funcții de conducere, inclusiv de natură administrativă, în cadrul spitalului la care persoana în cauză exercită funcția de manager;

c) alte situații decât cele prevăzute la lit. a) și b) în care managerul sau soțul/soția, rudele ori afinii managerului până la gradul al IV-lea inclusiv au un interes de natură patrimonială care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a funcției de manager.



(3) *Incompatibilitățile și conflictul de interese sunt aplicabile atât persoanei fizice, cât și reprezentantului desemnat al persoanei juridice care exercită funcția de manager de spital.*

(4) *În cazul în care la numirea în funcție managerul se află în stare de incompatibilitate sau de conflict de interese, acesta este obligat să înlăture motivele de incompatibilitate ori de conflict de interese în termen de 30 de zile de la numirea în funcție. În caz contrar, contractul de management este reziliat de plin drept.*

(5) *Managerul răspunde, în condițiile legii, pentru toate prejudiciile cauzate spitalului ca urmare a încălcării obligațiilor referitoare la incompatibilități și conflict de interese.*

(6) *Persoanele care îndeplinesc funcția de manager pot desfășura activitate medicală în instituția respectivă, cu respectarea programului de lucru prevăzut în contractul de management, fără a afecta buna funcționare a instituției respective."*

## § 2. Jurisprudența Curții Constituționale a României

### § 2.1. Decizia nr. 844/2015 din 10 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial nr. 159 din 2 martie 2016

Prin decizia menționată s-a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate și s-a constatat că prevederile art. 178 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății sunt constituționale în raport cu criticile formulate. În această cauză, autorul excepției a exercitat, atât funcția de manager, cât și de consilier local, simultan, iar aceste funcții au presupus atât gestionarea fondurilor bănești ale spitalului, cât și acordarea, prin rolul exprimat în cadrul Consiliului Local, a unei părți din aceste fonduri.

Analizând criticile referitoare la încălcarea dreptului la muncă, instanța de contencios constituțional a reținut că restrângerile rezultate din regimul incompatibilității instituite în textul criticat sunt proporționale cu scopul urmărit de legiuitor, fiind justificate de complexitatea atribuțiilor acestei funcții, dar și de necesitatea exercitării acesteia în condiții de integritate și transparență decizională, pentru realizarea unui sistem de sănătate modern, eficient, economic, pus în slujba cetățeanului.



În considerentul 22 al acestei decizii, instanța de contencios constituțional a arătat că: „Prevederile legale criticate sunt adecvate scopului urmărit, deoarece excluderea de la exercitarea oricărei alte funcții salarizate, nesalarizate și/și indemnizate, cu excepția funcțiilor sau activităților în domeniul medical în aceeași unitate sanitară, a activităților didactice, de cercetare științifică și de creație literar-artistică, constituie un mijloc apt să impună transparență și obiectivitate crescută, cu privire la exercitarea funcției de manager. Cu privire la caracterul necesar al măsurii, Curtea reține că acesta este justificat, deoarece funcția de manager presupune gestionarea patrimoniului și a mijloacelor materiale și bănești ale spitalului. Curtea mai observă, de asemenea, că există un raport rezonabil de proporționalitate între cerințele de interes general referitoare la buna gestionare a banilor publici folosiți pentru realizarea unui sistem de sănătate modern, eficient, economic, pus în slujba cetățeanului și protecția dreptului fundamental la muncă (...). Mai mult, respectarea textului de lege criticat îl protejează pe cel care exercită funcția de manager de eventuale suspiciuni cu privire la modul de administrare a banului public. În concluzie, Curtea reține că textul de lege criticat nu aduce atingere dreptului la muncă, ci doar limitează acest drept cu privire la exercitarea anumitor profesii pe o perioadă determinată, respectiv cea a exercitării funcției de manager de spital”.

**§ 2.2. Decizia nr. 611/ 2018 din 2 octombrie 2018, publicată în Monitorul oficial nr. 175 din 5 martie 2019**

Prin decizia menționată s-a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată și s-a constatat că prevederile art. 178 alin. (1) lit. b) și art. 185 alin. (15) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, în forma anterioară modificărilor aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

În considerentul 33 al acestei decizii, instanțele de contencios constituțional a făcut trimitere la considerentul 22 al deciziei precedente.



### § 3. Pe fondul problemei de drept apreciez că prima orientare de jurisprudență este în litera și spiritul legii pentru motivele ce urmează

Cu titlu preliminar, trebuie arătat că norma în cauză, de la intrarea în vigoare a Legii nr. 956/ 2006, a avut același conținut și a cunoscut următoarele numerotări:

- de la 27 mai 2006 (data intrării în vigoare a normei, ca urmare a publicării legii în Monitorul Oficial din 28 aprilie 2006) și până la data de 30 august 2015 – **art. 180 alin. (1) lit. b);**

- de la data de 31 august 2015 (data intrării în vigoare a formei republicate în Monitorul Oficial nr. 652 din 28 august 2015) și până la data de 21 noiembrie 2016 - **art. 178 alin. (1) lit. b);**

- de la data de 22 noiembrie 2016 (data intrării în vigoare Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/ 2016, prin care a fost modificat art. 178 din Legea nr. 95/2006) și până la zi – **art. 178 alin. (1) lit. c).**

Având în vedere identitatea de conținut a normei, pentru evitarea unor confuzii, referirile în continuare vor fi făcute la art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006, în forma actuală în vigoare, urmând ca acolo unde va fi vorba despre aceeași normă (sau alte prevederi ale legii), dar în altă formă a legii sau altă numerotare, să se precizeze expres aceasta.

#### § 3.1. Propunerea de reformulare a problemei de drept

Din hotărârile atașate sesizării rezultă că instanțele au analizat problema de drept ce face obiectul sesizării, referindu-se în argumentele din cuprinsul considerentelor la "*administratorul unei societăți comerciale*".

Având în vedere, însă, că examinarea problemei de drept s-a făcut raportat la o situație de fapt ce privea stabilirea existenței incompatibilității a unor persoane ce îndeplineau funcția de manager de spital public, director medical sau șef de secție în condițiile coexistenței unei calități a acestora de administratori ai unor societăți comerciale *cu răspundere limitată*, interpretând normele legale ce fac obiectul sesizării și aplicându-le la această situație de fapt, Completul investit cu soluționarea





recursului în interesul legii ar putea să constate că problema de drept vizează în realitate *„În interpretarea art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății [respectiv art. 180 alin. (1) lit. b) din același act normativ, forma în vigoare până la data de 31.08.2015 și art. 178 alin. (1) lit. b) din același act normativ, forma în vigoare în perioada 31.08.2015 - 21 noiembrie 2016], se interpretează în sensul că acesta se referă și la funcția de administrator al unei societăți comerciale cu răspundere limitată”.*

Norma prevăzută de art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006 este o normă completă, reglementând unul din cazurile de incompatibilitate a managerului de spital public, dar și o normă complinitoare, ce întregeste conținutul altor norme de trimitere, art. 181 alin. (9) din Legea nr. 95/2006<sup>7</sup> (referitoare la cazurile de incompatibilitate a directorului medical și directorului financiar-contabil) și art. 185 alin. (15) din Legea nr. 95/2006<sup>8</sup> (referitoare la cazurile de incompatibilitate a șefilor de secție, de laborator și de serviciu medical din spitalele publice).

Majoritatea hotărârilor anexate sesizării cu recurs în interesul legii analizează situația incompatibilității șefilor de secție din cadrul spitalelor publice, cu excepția a trei hotărâri, ce privesc situația unor persoane ce au îndeplinit funcția de manager de spital public (Decizia nr. 465/2021 pronunțată la data de 28 ianuarie 2021 de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 3935/2018 pronunțată la data de 15 noiembrie 2018 de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal și Decizia nr. 4220/2018 pronunțată la data de 28 noiembrie 2018 de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal, toate aceste hotărâri fiind pronunțate în sprijinul celei de-a doua opinii) și, respectiv, a două hotărâri ce privesc situația unor persoane ce îndeplineau funcția de director medical în cadrul unui spital public (Decizia nr. 2889/2018 pronunțată la data de 20 septembrie 2018 de Înalta Curte de Casație și

<sup>7</sup> Dispozițiile art. 178 alin. (1) lit. b) - g) referitoare la incompatibilități, ale art. 178 alin. (2) referitoare la conflictul de interese și ale art. 178 alin. (4) și (5) se aplică în mod corespunzător și persoanelor care ocupă funcții specifice comitetului director.

<sup>8</sup> Dispozițiile art. 178 alin. (1) lit. c), d), e) și g) referitoare la incompatibilități și ale art. 178 alin. (2) referitoare la conflictul de interese, sub sancțiunea rezilierii contractului de administrare și a plății de despăgubiri pentru daunele cauzate spitalului, în condițiile legii, se aplică și șefilor de secție, de laborator și de serviciu medical din spitalele publice.



Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal, în sprijinul primei opinii, și Decizia nr. 3996/2017 pronunțată la data de 12 decembrie 2017 de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal, în sprijinul celei de-a doua opinii).

Având în vedere că înțelesul și interpretarea normei complete se păstrează în situația în care aceasta devine normă complinitoare pentru o altă normă de trimitere, care preia fără modificări sau precizări conținutul normei complinitoare, nu se impune reformularea problemei de drept prin includerea în obiectul sesizării cu recurs în interesul legii și a prevederilor art. 185 alin. (15) din Legea nr. 95/2006.

### § 3.2. Modalitatea de interpretare a normei

Interpretarea normei în cauză trebuie să aibă în vedere conținutul propriu-zis al acesteia și termenii folosiți, reglementarea de ansamblu în care este cuprinsă norma, dar și scopul normei.

#### § 3.2.1. Interpretarea gramaticală a normei, după termenii folosiți

Termenul de "manager", întrebuițat în cuprinsul normei, este un neologism, preluat din limba engleză.

În cursul anului 1990 a intrat în vigoare Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, în cuprinsul căreia persoana care avea drept de conducere a societății comerciale a fost denumită "administrator".

Termenul "manager", în urma Revoluției din decembrie 1989 și pe măsura deschiderii societății și economiei românești spre exterior și avansării țării spre economia de piață, a devenit din ce în ce mai uzual în limba română, atât în limbajul din domeniul conducerii societăților comerciale, dar și în cuprinsul diferitelor acte normative.

Acest termen nu a introdus o noțiune nouă în vocabularul limbii române, ci a denotat o noțiune pentru care existau deja alți termeni, ce desemnau persoane ce conduc activitatea unor persoane juridice, instituții ori organizații: conducător, administrator, șef, director etc.. Acestor termeni li s-a adăugat și termenul de "manager".



Termenul manager general se confundă uneori cu termenul director general.

Potrivit Dicționarului Explicativ al Limbii Române<sup>9</sup> una din semnificațiile termenului "manager" este "persoană care conduce o entitate economică, îndeplinind, integral sau parțial, funcțiile de previziune și organizare a activității, de coordonare și antrenare a personalului organizat și de control asupra obiectivelor propuse".

Odată cu răspândirea termenului "manager", în vocabularul limbii române au început să fie folosiți mai des și alți termeni, din aceeași familie de cuvinte, având, potrivit dicționarului menționat următoarele semnificații: management (1. activitatea și arta de a conduce ; 2. ansamblul activităților de organizare, conducere și de gestiune a întreprinderilor; știința și tehnica organizării și conducerii unei întreprinderi), manageriat (funcția, îndeletnicirea de manager; impresariat), managerial (referitor la conducerea (economică), la organizarea întreprinderilor; de manager), și chiar a (se) manageriza (a (se) transforma în manager).

În lipsa unei definiții exprese sau a trimiterii la o normă interpretativă, înțelesul noțiunii de „manager” se deslușește prin raportare la sensul comun, din cuprinsul explicațiilor cuprinse în Dicționarul Explicativ al Limbii Române, esențial pentru definirea funcției de "manager" fiind exercitarea prerogativelor de conducere a unei entități economice, prerogativă care se materializează prin îndeplinirea, integral sau parțial, a funcției de previziune și organizare a activității, de coordonare și antrenare a personalului subordonat și de control asupra obiectivelor propuse.

Că managerul de spital public este o persoană care exercită prerogativă de conducere rezultă inclusiv din dispozițiile art. 176 alin. (1) din Legea nr. 95/2006, care prevede: "Spitalul este condus de un manager, persoană fizică sau juridică".

Potrivit art. 180 din Legea nr. 95/2006, atribuțiile managerului de spital public în domeniul politicii de personal și al structurii organizatorice managerul sunt, în principal, stabilirea și aprobarea numărului de personal, pe categorii și locuri de muncă, în funcție de normativul de personal în vigoare, aprobarea organizării concursurilor pentru posturile vacante, numirea și eliberarea din funcție a personalul spitalului, aprobarea programului de lucru, pe locuri de muncă și categorii de

<sup>9</sup> Disponibil pe site-ul [dexonline.ro](http://dexonline.ro)



personal, întocmirea propunerii structurii organizatorice, a reorganizării, a schimbării sediului și a denumirii unității, în vederea aprobării de către Ministerul Sănătății, ministerele și instituțiile cu rețea sanitară proprie sau, după caz, de către autoritățile administrației publice locale, în condițiile prevăzute la art. 172 și numirea și revocarea, în condițiile legii, a membrilor comitetului director. Managerul negociază și încheie contractele de furnizare de servicii medicale cu casa de asigurări de sănătate, precum și cu direcția de sănătate publică sau, după caz, cu instituții publice din subordinea Ministerului Sănătății, pentru implementarea programelor naționale de sănătate publică și pentru asigurarea cheltuielilor prevăzute la art. 193.

Obiectul contractului de management îl constituie organizarea, conducerea, administrarea și gestionarea patrimoniului și a mijloacelor materiale și bănești ale spitalului, pe baza unor obiective și indicatori de performanță a activității, prevăzuți în anexa la contractul de management, în scopul asigurării serviciilor medicale preventive, curative, de recuperare și/sau paleative, după caz, în conformitate cu prevederile legale în vigoare (art. 1 "Obiectul contractului", din pct. II al Anexei nr. 1 la Ordinul ministrului sănătății nr. 1.384/2010 privind aprobarea modelului-cadru al contractului de management și a listei indicatorilor de performanță a activității managerului spitalului public, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 16 noiembrie 2010).

Administratorul unei societăți comerciale exercită de asemenea prerogativa de *conducere* a entității economice, administratorul efectuând toate operațiunile necesare desfășurării activității societății în baza mandatului dat de către asociații/acționarii acesteia.

Potrivit art. 70 din Legea nr.31/1990 „(1) Administratorii pot face *toate operațiunile cerute pentru aducerea la îndeplinire a obiectului de activitate al societății, afară de restricțiile arătate în actul constitutiv.* (2) *Ei sunt obligați să ia parte la toate adunările societății, la consiliile de administrație și la organele de conducere similare acestora*”.

Potrivit art. 197 alin. (1) din Legea nr. 31/1990, societatea (cu răspundere limitată n.n.) este administrată de unul sau mai mulți administratori, asociați sau neasociați, numiți prin actul constitutiv sau de adunarea generală, iar potrivit art. 197



alin. (3) raportat la art. 75 din Legea nr. 31/1990, dreptul de a reprezenta societatea aparține fiecărui administrator, afară de stipulație contrară în actul constitutiv.

Într-adevăr, Legea nr. 31/ 1990 nu folosește termenul de "manager" pentru a desemna persoana responsabilă cu conducerea societății comerciale cu răspundere limitată, ci pe acela de "administrator" și "director" (în cazul societăților pe acțiuni), dar, având în vedere atribuțiile, rezultă că activitatea depusă de aceștia în cadrul societății este o activitate de *conducere*, adică o activitate ce implică atribuțiile de coordonare și control al activității societății, precum și de decizie cu privire la activitatea și patrimoniul societății.

Potrivit art. 1 din Legea contractului de management nr. 66/1993, "Contractul de management este acordul prin care o persoană juridică ce desfășoară activitate economică, în calitate de proprietar, încredințează unui manager organizarea, conducerea și gestionarea activității sale, pe baza unor obiective și criterii de performanță cuantificabile, în schimbul unei plăți".

Art. 2 al aceluiași act normativ arată că "Prevederile prezentei legi se aplică societăților comerciale în care statul deține 50% din capitalul social al acestora, precum și regiile autonome", iar potrivit art. 14 alin. (1) din aceeași lege "Pentru realizarea criteriilor de performanță prevăzute în contract, managerul deține deplina putere în conducerea, organizarea și gestionarea activității societății comerciale".

În raport de aceste dispoziții legale, se constată că prin ambele noțiuni (manager, administrator) legiuitorul a definit persoana care desfășoară o activitate de organizare, conducere a activității și administrare a cheltuielilor financiare și patrimoniului, diferența rezultând din modul de organizare a entității juridice, în cazul societăților comerciale reglementate de Legea nr. 31/1990 fiind folosită o altă terminologie („administrator”, „director”).

În consecință, esențial pentru problema de față privitor la termenii de "administrator" și, respectiv, "manager", este sensul comun pe care acestea au ajuns să îl aibă: persoane care, având putere de decizie asupra activității, drepturilor, obligațiilor și intereselor unei persoane juridice, instituții sau organizații, *conduc* activitatea acesteia.



Împrejurarea că prin diferite acte normative s-au prevăzut diferite denumiri diferitelor funcții de conducere din cadrul diferitelor entități este o chestiune pur formală și de exprimare, pentru evitarea uniformității și a eventualelor confuzii.

Aspectul formal al termenilor "manager" și "administrator" reiese, de altfel, din chiar conținutul Legii nr. 95/ 2006, unde legiuitorul a întrebuițat și termenul de "administrare", referindu-se în art. 181 alin. (5) și, respectiv, art. 185 alin. (5), la contractele "de administrare" pe care membrii comitetului director (directorul medical și directorul financiar contabil) și șefii de secții, șefii de laborator sau șefii de serviciu medical le încheie cu spitalul public reprezentat prin manager. Este vorba tot de o funcție de *conducere*, care privește însă un subdomeniu al conducerii generale a spitalului, legiuitorul alegând să numească, pur formal, activitatea de conducere de amploare mai redusă și mai specializată desfășurată în temeiul acestei funcții - "administrare", iar persoanele care desfășoară această activitate să poarte titulatura de *director*, respectiv, *șef*.

Potrivit art. 181 alin. (9) din Legea nr. 95/2006 unele din incompatibilitățile prevăzute de lege pentru managerul persoană fizică [inclusiv cea prevăzută la art. 178 alin. (1) lit. c)] se aplică și directorului medical și directorului financiar contabil, iar, potrivit art. 185 alin. (15) unele din incompatibilitățile prevăzute de lege pentru managerul persoană fizică [inclusiv cea prevăzută la art. 178 alin. (1) lit. c)] se aplică și șefilor de secții, șefilor de laborator și șefilor de serviciu medical.

Pentru evitarea unor confuzii între diferitele funcții de conducere, în ierarhia organelor de conducere ale spitalului, legiuitorul a utilizat termenii de "contract de management" [încheiat de manager, potrivit art. 176 alin. (4) din Legea nr. 95/2006] și "contractul de administrare" (încheiat de celelalte persoane cu funcții de conducere din cadrul spitalului public), precum și termenii de „manager”, „director medical”, „director financiar contabil”, „șef de laborator”, „șef de secție” ori „șef de serviciu#.

Așadar, în analiza de față, nu prezintă relevanță denumirea folosită, ci atribuția de *conducere* a activității entității conduse/administrate, atât administratorul unei societăți comerciale, cât și managerul de spital public, exercitând această atribuție, în considerarea căreia a fost instituită incompatibilitatea.



Susținerea instanțelor ce au adoptat opinia a II-a, că date fiind limitările aduse dreptului persoanelor la muncă și la desfășurarea unei activități economice, în materia incompatibilităților legea nu poate fi interpretată extensiv, astfel că în materia incompatibilităților, normele legale sunt de strictă interpretare, este în principiu corectă.

Cu toate acestea, interpretarea în sensul că norma în cauză privește inclusiv administratorul unei societăți comerciale cu răspundere limitată, nu este extensivă, ci literală.

Modul de redactare al normei nu pledează pentru o interpretare a termenului „manager” ca fiind numai funcția de „manager” prevăzută de lege cu această denumire ori ca referindu-se numai la funcția de manager al unei instituții publice. Teza a II-a a normei prevede *”exercitarea oricărei alte funcții de manager, inclusiv cele neremunerate”*, și nu *”exercitarea unei alte funcții de manager”*, iar teza I prevede, coroborat cu finalul tezei a II-a, *”exercitarea oricărei activități de manager”* (expresia *”oricare altă activitate”* precede și este completată de sensul final, menționat ca fiind al oricărei alte funcții *de manager*), ceea ce sprijină concluzia că legiuitorul a avut în vedere și alte funcții de *conducere*, similare funcției de manager de spital public, administratorul societății comerciale cu răspundere limitată fiind o astfel de funcție, reglementarea urmărind evitarea conflictelor de interese în care s-ar putea afla managerul public ce exercită o altă funcție de management (conducere, administrare), fiind indiferent dacă activitatea de manager se exercită într-o altă unitate publică sau, dimpotrivă în mediul privat, scopul normei nefiind combaterea cumulului de funcții, ci, așa cum se va arăta mai jos (§ 3.2.3.) evitarea conflictelor de interese.

Dacă legiuitorul dorea să limiteze incompatibilitatea doar la o altă funcție de manager, denumită ca atare prin lege, modalitatea de exprimare în conținutul normei ar fi putut fi *”o altă funcție de manager, denumită ca atare de lege”*, și nu modalitatea de exprimare pe care a folosit-o în cuprinsul normei.

Legiuitorul, prin modul de formulare a normei, a dorit să cuprindă, printr-o exprimare concisă, dar cuprinzătoare, și alte funcții de conducere, nu numai din sistemul public, ci și din domeniul privat (administrator al unei societăți comerciale).



În acest sens sunt și considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 611/2018, al cărei obiect a fost examinarea excepției de neconstituționalitate și a normei ce face obiectul prezentei sesizări, autorii excepției fiind persoane care au exercitat concomitent funcția de șef de secție la un spital și pe cea de administrator la o societate.

Curtea a arătat că norma în cauză nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție, sub aspectul cerințelor de calitate a legii, textele de lege criticate fiind *"clare, precise și previzibile, în sensul că exercitarea oricărei alte activități, inclusiv a uneia neremunerate, în paralel cu aceea de șef de secție într-un spital creează o stare de incompatibilitate. Faptul că legiuitorul nu a enumerat toate cazurile în care se desfășoară o activitate, unul dintre acestea fiind activitatea desfășurată ca administrator într-o societate reglementată de Legea nr. 31/1990, nu aduce atingere principiului constituțional invocat, deoarece orice normă juridică trebuie să aibă un anumit grad de abstractizare. Revine instanței, în procesul de interpretare și aplicare a legii, rolul de a identifica aceste cazuri"* (par. 28).

În paragraful 29, Curtea a arătat că, așa cum s-a reținut și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, *"formularea legilor nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. Astfel, numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică. Oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară. Nevoia de elucidare a punctelor neclare și de adaptare la circumstanțele schimbătoare va exista întotdeauna. Deși certitudinea este extrem de dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă, or legea trebuie să fie capabilă să se adapteze schimbărilor de situație. Rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor."*

Având în vedere formularea largă a incompatibilității (raportat și la cazul de incompatibilitate de la litera a) a articolului în care este inserată norma, așa cum se va arătat mai jos), nu este vorba de o interpretare extensivă a textului în situația în care se reține că incompatibilitatea prevăzută la lit. c) privește și funcția de administrator în cadrul unei societăți comerciale cu răspundere limitată, astfel că funcția de administrator al unei societăți comerciale cu răspundere limitată este pe





deplin asimilată cu *"exercitarea oricărei activități sau oricărei alte funcții de manager, inclusiv cele neremunerate"*.

Unul din argumentele întrebunțate în susținerea celei de-a doua opinii, a fost acela referitor la prevederile art. 37 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative<sup>10</sup>, care ar conduce la concluzia că noțiunea de *"manager"* nu poate avea înțelesuri diferite de la o frază la alta sau de la un articol la altul al aceluiași act normativ, ci trebuie înțeleasă, atunci când este definită de lege, în sensul acelei definiții, fără nicio abatere, iar dacă legea nu conține vreo definiție, atunci înțelesul noțiunii trebuie să fie același oriunde ar fi cuprinsă acea noțiune în cadrul aceleiași legi.

Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 *"Normele de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, în cadrul exercitării dreptului la inițiativă legislativă, la elaborarea și adoptarea ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, precum și la elaborarea și adoptarea actelor normative ale celorlalte autorități cu asemenea atribuții"*.

Articolul 37 din Legea nr. 24/2000 este o normă de tehnică legislativă, ce reglementează activitatea de *legiferare și elaborare și adoptare a actelor normative*, și nu o normă de *interpretare* a unor prevederi legale.

Cerința ca normele să nu cuprindă decât termeni preciși, interpretabili strict sau literal, fără a recurge la diferite metode, argumente și reguli de interpretare, poate fi cel mult un țel către s-ar putea tinde, un deziderat, prin perfecționarea continuă a modului de redactare a normelor juridice, dar nu este o realitate, în acest sens fiind relevante aspectele expuse în paragraful 29, menționat anterior, al Deciziei Curții Constituționale nr. 611/2018.

Așa cum s-a arătat, chiar Legea nr. 95/2006 folosește termenul de contract *"de administrare"* (ce este încheiat de către directorul medical și directorul financiar contabil cu managerul spitalului public, respectiv de către șefii de secții, șefii de

<sup>10</sup> ART. 37 - Unitatea terminologică

(1) În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni.

(2) Dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie.



laborator sau șefii de serviciu medical cu spitalul public reprezentat de managerul acestuia). Prin încheierea acestor contracte, persoanele în cauză conduc/administrează/ asigură managementul unui subdomeniu al activității generale a spitalului public.

### § 3.2.2. Interpretarea sistematică a normei

În ceea ce privește reglementarea de ansamblu în care este cuprinsă norma, aceasta este de asemenea utilă pentru interpretarea normei în cauză, neputându-se face abstracție de întreg articolul referitor la incompatibilități în care este aceasta inserată, norma nefiind izolată, fiind lămuritoare și necesară și o interpretare sistematică a normei.

La momentul intrării în vigoare a Legii nr. 95/2006 norma era conținută în art. 180 alin. (1) lit. b).

Art. 180 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 95/2006, în forma de la momentul intrării în vigoare a legii, prevedea un alt caz de incompatibilitate pentru managerul persoană fizică: "*exercitarea oricăror alte funcții salarizate, nesalarizate sau/și indemnizate inclusiv în cadrul unei autorități executive, legislative ori judecătorești*".

Așa cum se poate observa din istoricul legislativ al acestei norme (§.1), legiuitorul a fost constant în a menține esența acestui caz de incompatibilitate, incompatibilitatea cu *oricare alte funcții*, introducând, pe parcursul evoluției legislative, anumite excepții referitoare la funcții în domeniul medical în aceeași unitate sanitară<sup>11</sup> ori în domeniul activităților didactice, de cercetare științifică și de creație literar-artistică, în forma actuală a legii, art. 178 alin. (1) lit. a ) prevăzând "*exercitarea oricăror altor funcții salarizate, nesalarizate sau/și indemnizate, cu excepția funcțiilor sau activităților în domeniul medical în aceeași unitate sanitară, a activităților didactice, de cercetare științifică și de creație literar-artistică, cu respectarea prevederilor lit. b) și alin. (6)*".

<sup>11</sup> Chiar dacă în urma modificărilor Legii nr. 95/2006 prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 69/2009 forma art. 180 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 95/2006 a devenit "*a) exercitarea oricăror altor funcții salarizate, nesalarizate sau/și indemnizate, cu excepția funcțiilor sau activităților în domeniul medical, didactic și de studiu profesional, al cercetării științifice și al creației literar-artistice;*", prin Legea nr. 91/2010, de aprobare a ordonanței de urgență menționate, s-a restrâns excepția referitoare la funcția sau activitatea în domeniul medical la cea desfășurată în cadrul unității sanitare conduse de persoana în cauză.



Or, dacă legiuitorul a prevăzut incompatibilități pentru exercitarea *oricăror altor funcții* salarizate, nesalarizate sau/și indemnizate (cu anumite excepții, mai sus-menționate) ocupate în cadrul altor entități (deci inclusiv în cadrul societăților comerciale cu răspundere limitată ori în cadrul celoralte tipuri de societăți comerciale), *a fortiori* cazul de incompatibilitate privind "*exercitarea oricărei activități sau oricărei altei funcții de manager, inclusiv cele neremunerate*" se referă inclusiv la *funcția* de administrator al unei societăți comerciale.

### § 3.2.3. Interpretarea teleologică a normei – scopul instituirii cazului de incompatibilitate

Reglementând incompatibilitatea managerului de spital public, persoană fizică, în condițiile exercitării *oricărei activități sau oricărei alte funcții de manager, inclusiv cele neremunerate*, legiuitorul nu o limitează la cea de manager de spital public ori la cea de manager public, întrucât norma urmărește evitarea conflictelor de interese în care s-ar putea afla managerul de spital public ce ar exercita o altă funcție de conducere, fiind indiferent dacă activitatea de manager (conducere, administrare) se exercită într-o altă unitate spitalicească publică, sau, dimpotrivă, în mediul privat, deci, indiferent de forma de organizare a entității manageriate/condușe.

Împrejurarea că legiuitorul, prin diferite acte normative, a ales să dea diferite denumiri persoanelor cu atribuții de conducere din cadrul diferitelor persoane juridice, organizații sau instituții, pur și simplu pentru a distinge doar *formal*, din punct de vedere al denumirii, diferitelor funcții cu atribuții de conducere din cadrul diferitelor persoane juridice, instituții sau organizații, așa cum s-a arătat mai sus, nu constituie un argument valid de natură a combate opinia I.

Scopul instituirii prin lege a incompatibilității în cauză este nu acela de a institui interdicția deținerii de funcții cu denumire similară ori de a combate cumulul de funcții, ci acela de a proteja un anumit sector de activitate datorită contrarietății de interese ce poate apărea datorită exercitării simultane a două funcții de conducere (ce pot avea, formal, sub aspectul calității persoanei ce exercită atribuțiile, diferite



denumiri) și care presupun putere de decizie cu influență asupra intereselor ce pot intra în conflict.

Așa cum s-a arătat în Decizia nr. 844/2015 a Curții Constituționale (par. 22), "Referitor la scopul urmărit de legiuitor prin textul de lege criticat (art. 178 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 95/2006<sup>12</sup>, n.n.), Curtea reține că acesta este justificat atât de complexitatea atribuțiilor acestei funcții, astfel cum s-a pronunțat, în esență, prin Decizia nr. 1.410 din 2 noiembrie 2010, dar și de necesitatea exercitării acesteia în condiții de integritate și transparență decizională, pentru realizarea unui sistem de sănătate modern, eficient economic, pus în slujba cetățeanului. Prevederile legale criticate sunt adecvate scopului urmărit, deoarece excluderea de la exercitarea oricărei alte funcții salarizate, nesalarizate sau/și indemnizate, cu excepția funcțiilor sau activităților în domeniul medical în aceeași unitate sanitară, a activităților didactice, de cercetare științifică și de creație literar-artistică, constituie un mijloc apt să impună transparență și obiectivitate crescută, cu privire la exercitarea funcției de manager. Cu privire la caracterul necesar al măsurii, Curtea reține că acesta este justificat, deoarece funcția de manager presupune gestionarea patrimoniului și a mijloacelor materiale și bănești ale spitalului. Curtea mai observă, de asemenea, că există un raport rezonabil de proporționalitate între cerințele de interes general referitoare la buna gestionare a banilor publici folosiți pentru realizarea unui sistem de sănătate modern, eficient economic, pus în slujba cetățeanului, și protecția dreptului fundamental la muncă al autorului. Mai mult, respectarea textului de lege criticat îl protejează pe cel care exercită funcția de manager de eventuale suspiciuni cu privire la modul de administrare a banului public. În concluzie, Curtea reține că textul de lege criticat nu aduce atingere dreptului la muncă, ci doar limitează acest drept cu privire la exercitarea anumitor profesii pe o perioadă determinată, respectiv cea a exercitării funcției de manager de spital."

De asemenea, în Decizia nr 611/2018 (par. 33 și 34), Curtea Constituțională a arătat " Referitor la scopul urmărit de legiuitor prin textul de lege criticat (art. 178 alin. (1) lit. b) și art. 185 alin. (15) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății,

<sup>12</sup> Este vorba de forma art. 178 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 95/2006, în urma renumerotării ca urmare a republicării legii în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 652 din 28 august 2015: "Funcția de manager persoană fizică este incompatibilă cu: a) exercitarea oricăror altor funcții salarizate, nesalarizate sau/și indemnizate, cu excepția funcțiilor sau activităților în domeniul medical în aceeași unitate sanitară, a activităților didactice, de cercetare științifică și de creație literar-artistică".



în forma anterioară modificărilor aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2016 n.n.), Curtea reține că acesta este justificat de necesitatea exercitării funcției în condiții de integritate și transparență decizională, pentru realizarea unui sistem de sănătate modern, eficient economic, pus în slujba cetățeanului. Prevederile legale criticate sunt adecvate scopului urmărit, deoarece excluderea de la exercitarea oricărei alte activități constituie un mijloc apt să impună transparență și obiectivitate crescută, cu privire la exercitarea funcției de șef de secție. Cu privire la caracterul necesar al măsurii, Curtea reține că acesta este justificat, deoarece funcția de șef de secție presupune încheierea unui contract de administrare și angajarea de cheltuieli în limita bugetului repartizat, potrivit art. IV alin. (1) pct. 7 din Contractul de administrare a secției/laboratorului sau serviciului medical din cadrul spitalului public, aprobat prin Ordinul ministrului sănătății publice nr. 320/2007, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 23 februarie 2007. Curtea mai observă, de asemenea, că există un raport rezonabil de proporționalitate între cerințele de interes general, referitoare la buna gestionare a banilor publici folosiți pentru administrarea secției spitalului, și protecția dreptului fundamental la muncă al autorului. Mai mult, respectarea textului de lege criticat îl protejează pe cel care exercită funcția de șef de secție de suspiciuni cu privire la modul de administrare a banului public (a se vedea, ad similibus, Decizia nr. 844 din 10 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 159 din 2 martie 2016, paragraful 22)” și “În concluzie, Curtea reține că textul de lege criticat nu aduce atingere dreptului la muncă, ci doar limitează acest drept, cu privire la exercitarea funcției de șef de secție, pe o perioadă determinată”.

Scopul incompatibilităților este asigurarea obiectivității în exercitarea unei funcții publice și evitarea concentrării, de către una și aceeași persoană, a unor prerogative, care, aprioric, ar putea da naștere la conflicte de interese, astfel încât stabilirea unei incompatibilități este justificată de un posibil conflict între cele două funcții, care ar putea avea consecințe negative asupra modului de exercitare a funcției publice.

Interpretând norma în cauză în sensul opiniei a II-a, se exclude tocmai cauza **determinantă** avută în vedere de legiuitor pentru instituirea incompatibilității, și anume protejarea activității spitalului public de contrarietatea de interese ce ar putea surveni în special din partea **domeniului privat**, al societăților comerciale, ce nu sunt



finanțate prin bani publici, ci își asigură acoperirea cheltuielilor prin veniturile obținute în urma activităților și operațiunilor efectuate, scopul unei societăți comerciale fiind unul lucrativ, bazat pe obținerea de profit și maximizarea acestuia.

**§ 3.3. Structura normelor de reglementare a incompatibilităților în Legea nr. 95/2006. Incompatibilitatea directorului medical, directorului financiar-contabil, șefilor de secții, șefilor de laborator și șefilor de serviciu medical din cadrul spitalelor publice**

Art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006 este o normă completă, reglementând un caz de incompatibilitate a managerului de spital, persoană fizică.

Totodată, așa cum s-a arătat mai sus, norma în cauză este și o normă complinitoare, cu care se completează alte norme incomplete, de trimitere, din cuprinsul aceleiași legi, ce fac trimitere la aceasta: art. 181 alin. (9) (referitoare la cazurile de incompatibilitate a directorului medical și directorului financiar-contabil) și art. 185 alin. (15) (referitoare la cazurile de incompatibilitate a șefilor de secție, de laborator și de serviciu medical din spitalele publice).

Cazul de incompatibilitate prevăzut de art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006 se aplică atât managerului de spital public, cât și directorului medical, directorului financiar-contabil, șefilor de secții, șefilor de laborator și șefilor de serviciu medical din cadrul spitalelor publice.

Așa cum s-a arătat mai sus, referitor la incompatibilitatea managerului de spital public, interpretarea art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006 include și funcția de administrator al unei societăți comerciale cu răspundere limitată.

Normele de trimitere de la art. 181 alin. (9) și art. 185 alin. (15) din lege stipulează acest caz de incompatibilitate și în cazul persoanelor la care se referă aceste norme, fără a modifica sau a restrânge înțelesul normei complinitoare, astfel că, pe cale de consecință, funcția de administrator al unei societăți comerciale cu răspundere limitată este incompatibilă cu funcția de director medical, director financiar-contabil, șef de secții, șef de laborator și șef de serviciu medical din cadrul spitalelor publice.



Interpretarea normei de la art. 178 alin. (1) lit. c) din lege nu poate fi diferită, după cum aceasta vizează aplicarea sa la stabilirea incompatibilității managerului de spital public sau, în calitatea sa de normă complinitoare, vizează stabilirea înțelesului și aplicarea normelor de trimitere la aceasta, referitoare la celelalte categorii de funcții din cadrul spitalului public.

Dacă legiuitorul a stabilit un caz de incompatibilitate pentru managerul de spital la art. 178 al. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006, acest caz de incompatibilitate trebuie preluat, exact cu același conținut, și în cazul altor persoane pentru care se reglementează incompatibilități prin norme ce fac trimitere la art. 178 alin. (1) lit. c).

Or, unele instanțe ce au adoptat opinia II, în stabilirea înțelesului normei în cauză (în situația în care, potrivit spețelor respective, reclamanții aveau calitatea de șef de secție<sup>13</sup>, exercitată concomitent cu funcția de administrator al unei societăți comerciale), au concluzionat în sensul opiniei menționate, argumentând și cu privire la situația particulară și atribuțiile șefilor de secție, arătând că această funcție nu este o funcție publică de autoritate/de conducere de autoritate ori că sfera atribuțiilor unui administrator de societate comercială are un caracter mai vast, în raport de competențele limitate sub aspect decizional, care revin șefului de secție.

Or, așa cum s-a arătat, înțelesul normei complete trebuie deslușit așa cum rezultă acesta din conținutul acesteia, urmând ca acest înțeles să fie păstrat în situația în care o normă de trimitere își întregeste conținutul prin norma completă ce devine, astfel normă complinitoare.

Mai mult, potrivit art. 185 alin. (4) din Legea nr. 95/2006 "*Șefii de secție au ca atribuții îndrumarea și realizarea activității de acordare a îngrijirilor medicale în cadrul secției respective și răspund de calitatea actului medical, precum și atribuțiile asumate prin contractul de administrare*" și, mai mult, chiar dacă având puteri mai limitate decât

<sup>13</sup> Decizia nr. 71/2018 pronunțată la data de 18 ianuarie 2018 de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, Decizia nr. 436/2020 pronunțată la data de 29 ianuarie 2020 de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, Decizia nr. 1171/2017 pronunțată la data de 23 martie 2017 de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, Decizia nr. 1799/2019 pronunțată la data de 3 aprilie 2019 de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, Decizia nr. 2426/2017 pronunțată la data de 26 iunie 2017 de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, Decizia nr. 2704 pronunțată la data de 21 iunie 2018 de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal.



managerul spitalului public, șeful de secție exercită o funcție de conducere, gestionare și control la nivelul secției: așa cum s-a arătat mai sus, în Decizia Curții Constituționale nr. 611/2018 (par. 33, mai sus menționat) *"funcția de șef de secție presupune încheierea unui contract de administrare și angajarea de cheltuieli în limita bugetului repartizat, potrivit art. IV alin. (1) pct. 7 din Contractul de administrare a secției/laboratorului sau serviciului medical din cadrul spitalului public, aprobat prin Ordinul ministrului sănătății publice nr. 320/2007, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 23 februarie 2007"*.

În consecință, și funcția de șef de secție reprezintă tot o funcție de conducere, chiar dacă este limitată la un subdomeniu al activității generale a spitalului, fiind justificată astfel, similar funcției de manager de spital public, incompatibilitatea acestei funcții cu cea de administrator al unei societăți comerciale cu răspundere limitată, prin interpretarea art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006 potrivit opiniei I.

**§ 3.4. Comparația termenilor folosiți în reglementarea incompatibilităților în Legea nr. 95/2006 și în alte acte normative (Legea nr. 188/1999, Legea 161/2003, Legea nr. 66/1993). Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2016 din 16 noiembrie 2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății**

Unul din argumentele întrebunțate de hotărârile judecătorești ce au împărtășit opinia a II-a a fost acela că în anexa II la Legea nr. 188/1999, prin noțiunea de funcție publică specifică se înțelege, printre altele, funcția de "manager public", ceea ce ar fundamenta ideea că noțiunea de manager este asociată din punct de vedere legal sectorului public.

Comparația cu termenul „manager” din Anexa nr. II la Legea 188/1999, invocată de unele din hotărârile ce au împărtășit opinia a II-a, în sprijinul susținerii că nu este relevantă în sensul susținerii opiniei a II-a, nu fundamentează ideea că noțiunea de manager este asociată, din punct de vedere legal, cu sectorul public, întrucât în "Lista cuprinzând funcțiile publice" cuprinsă în anexa menționată, în Capitolul II – „Funcții publice specifice”, la punctul C. "Alte funcții specifice" este





menționată funcția de "manager *public*", așadar chiar legea în cauză delimitează termenul gen – "manager", creând o specie a acestuia – "managerul *public*".

În sprijinul celei de-a II-a opinii este invocată împrejurarea că Legea nr. 161/2003 menționează distinct funcția de manager de cea de administrator, în dispozițiile art. 82, 84, 85, 87, și 88 ce reglementează incompatibilitățile calității de deputat și senator, funcției de membru al guvernului, funcției de prefect și subprefect, funcției de primar și viceprimar, funcției de consilier local sau consilier județean, întrebuițând atât termenul de "manager" cât și pe cel de "administrator".

Cu toate acestea, este de remarcat că în reglementarea incompatibilităților în cuprinsul Legii nr. 161/2003, legiuitorul a indicat funcția de administrator împreună cu alte funcții de conducere sau control, dar și unitatea în care sunt exercitate aceste funcții ce ar atrage incompatibilitatea, procedând amănunțit la enumerarea diferitelor funcții și a diferitelor entități în care pot fi exercitate funcțiile, printre care și cea de administrator, ce ar atrage incompatibilitatea (art. 82 alin. (1) lit. a)<sup>14</sup>, art. 84 alin. (1) lit. c)<sup>15</sup> și art. 85 alin. (1) lit. e)<sup>16</sup>); funcția de "manager" a fost întrebuițată în cuprinsul art. 82 alin. (1) lit. d), art. 84 alin. (1) lit. f) și art. 85 alin. (1) lit. h) "funcția de manager sau sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale".

<sup>14</sup> (1) Calitatea de deputat și senator este, de asemenea, incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități:  
a) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, **administrator**, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile reglementate de Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care desfășoară sistematic și efectiv activități comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare și la instituțiile publice;

<sup>15</sup> (1) Funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități:

.....  
c) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, **administrator**, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;

<sup>16</sup> (1) Funcția de prefect și subprefect este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități:

.....  
e) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, **administrator**, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;



În cuprinsul art. 87 și 88 din Legea nr. 161/2003, incompatibilitățile funcțiile de "administrator" și "manager" se regăesc în cuprinsul aceleiași litere a articolului<sup>17</sup>.

În cuprinsul normei prevăzute de art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006, legiuitorul a folosit o formulare sintetică și cuprinzătoare, "exercitarea oricărei activități sau oricărei altei funcții de manager, inclusiv cele neremunerate", cu un grad înalt de abstractizare și o modalitatea largă de formulare (prin întrebuițarea de categorii generale, și nu prin liste exhaustive, precum reglementarea incompatibilităților din cuprinsul Legii nr. 161/2003), normă care, interpretată sistematic cu norma de la lit. a) a aceluiași articol, sprijină interpretarea instanțelor ce au adoptat opinia I.

<sup>17</sup> ART. 87

(1) Funcția de primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București, președinte și vicepreședinte al consiliului județean este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități:

d) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, **manager, administrator**, membru al consiliului de administrație ori cenzor sau orice funcție de conducere ori de execuție la societățile reglementate de Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, la regiile autonome de interes național, la companiile și societățile naționale, precum și la instituțiile publice, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deține participație;

ART. 88

(1) Funcția de consilier local sau consilier județean este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități:

d) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, **manager, asociat, administrator**, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes județean ori înființate sau aflate sub autoritatea consiliului județean sau la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială respectivă deține participație, în cazul consilierului local, respectiv la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes local înființate sau aflate sub autoritatea consiliului local, precum și la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială respectivă deține participație, în cazul consilierului județean;



Din cele de mai sus rezultă că cele două legi, Legea nr. 95/2006 și Legea nr. 161/2003, au întrebuițat moduri diferite de reglementare a cazurilor de incompatibilitate, și de aceea, o comparație între cele două reglementări ale cazurilor de incompatibilitate nu este relevantă pentru stabilirea conținutului termenilor folosiți în acestea.

În sistemul Legii nr. 95/2006, pe lângă cazul de incompatibilitate prevăzut de art. 178 alin. (1) lit. c), care, așa cum s-a arătat, privește inclusiv situația administratorului unei societăți comerciale cu răspundere limitată, au fost prevăzute noi cazuri de incompatibilitate, raportat la funcțiile deținute în cadrul societăților comerciale, prin introducerea cazului de incompatibilitate prevăzut la art. 178 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 95/2006, articol modificat art. I, pct. 10 al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2016 (*exercitarea funcției de membru în organele de conducere, administrare și control în societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare*).

Adoptarea acestei modificări prin actul normativ menționat vine în sprijinul opiniei I, confirmând pe mai departe voința legiuitorului de a privi ca incompatibilă cu funcția de manager de spital public funcția de administrator al unei societăți comerciale cu răspundere limitată, lărgind sfera funcțiilor deținute în cadrul unei societăți comerciale ce atrag incompatibilitatea și adăugând cazului de incompatibilitate prevăzut de art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006 (ce include situația administratorului de societate comercială cu răspundere limitată), alte noi cazuri de incompatibilitate referitoare la diferite funcții în cadrul organelor societăților reglementate de Legea nr. 31/1990.

§ 4. Față de cele de mai sus, prin raportare la situația ce face obiectul sesizării de recurs în interesul legii, *art. 178 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății [respectiv art. 180 alin. (1) lit. b) din același act normativ, forma în vigoare până la data de 31.08.2015 și art. 178 alin. (1) lit. b) din același act normativ, forma în vigoare în perioada 31.08. 2015 - 21 noiembrie 2016], se interpretează în sensul că acesta se referă și la funcția de administrator al unei societăți comerciale cu răspundere limitată.*



\*  
\*                      \*

Pentru aceste motive, în temeiul art. 517 din Codul de procedură civilă, solicit admiterea recursului în interesul legii declarat de Colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție și pronunțarea unei hotărâri prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii în problema de drept sesizată.

PROCUROR GENERAL,  
Alex-Florin FLOREŢA

WWW.LUMEABANILOR.RO