

ROMÂNIA		
Înalta Curte de Casație și Justiție		
Secții Unite		
Intrare dosare	<u>212</u>	nr. <u>14</u>
Anul	<u>2023</u>	luna <u>05</u> ziua <u>08</u>

ROMÂNIA



**ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
COLEGIUL DE CONDUCERE**

Nr. 60 din 08 mai 2023

Către,

**Înalta Curte de Casație și Justiție
Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii**

Prin Hotărârea Colegiului de Conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 56, s-a constatat divergența de practică cu privire la 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) și s-a dispus ca Secția de contencios administrativ și fiscal, în calitate de secție interesată, să întocmească sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu recurs în interesul legii.

În temeiul dispozițiilor art. 514 Cod procedură civilă, art. 19 alin. (2) lit. e din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 274 din 03.04.2023 și hotărârii Colegiului de Conducere nr. 56, formulăm prezenta

SESIZARE CU RECURS ÎN INTERESUL LEGII

privind 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).

Problema de drept soluționată diferit 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 prezentul mecanism procedural de asigurare a interpretării și aplicării unitare a 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 altei 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 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*”.

Într-o primă orientare jurisprudențială 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 diferite 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. 3816 din 23.07.2020, s-au reținut următoarele:

„Admitând 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 de 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 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.”

Un alt argument în susținerea acestei opinii îl reprezintă reglementarea unui nou caz de incompatibilitate prin O.U.G. 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 O.U.G. nr. 79/2016, legiuitorul a urmărit să clarifice un caz de incompatibilitate preexistent, în scopul asigurării transparenței și obiectivității în exercitarea funcției publice.

S-au pronunțat în acest sens deciziile nr. 2889 din 20 septembrie 2018, nr. 2018 din 11 aprilie 2019 (pronunțată cu majoritate), nr. 3956 din 13 septembrie 2019, nr. 5208 din 30 octombrie 2019 și nr. 3816 din 23 iulie 2020 (pronunțată cu majoritate), nr. 5772 din 23 noiembrie 2021 (pronunțată cu majoritate), nr. 5558 din 18 noiembrie 2022, nr. 2706 din 12 mai 2022.

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 căroră „în limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă

numai 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 și aplicare 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-a 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 unor societăți comerciale ci prevăd exercitarea oricărei activități sau oricărei alte funcții de manager.

Sensurile noțiunilor 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 prevăzută 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 primar 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 alte 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

sa instituie o incompatibilitate atât cu funcția de manager, cât și cu cea de administrator, ar fi utilizat ambele noțiuni, astfel cum a procedat în Legea nr. 161/2003.

În condițiile în care în materia incompatibilităților legea nu poate fi interpretată extensiv, iar potrivit prevederilor 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 intinatei norma juridică ar deveni imprevizibilă întrucât s-ar institui o incompatibilitate între funcția de manager al unei unități spitalicești 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 de anumite trăsături netransparente, care nu sunt aduse la cunoștința publicului, punând destinatarul normei în imposibilitatea de a prevedea consecințele faptelor sale și de a-și 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 noțiune 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 oricărei 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 de administrator, potrivit terminologiei Legii nr. 31/1990, iar nu pe cel de manager.”

S-au pronunțat, în acest sens, deciziile nr. 3996 din 12 decembrie 2017, nr. 2426 din 26 iunie 2017, nr. 1744 din 11 mai 2017, nr. 1171 din 23 martie 2017, nr. 71 din 18 ianuarie 2018, nr. 3561 din 25 octombrie 2018, nr. 3935 din 15 noiembrie 2018, nr. 4220 din 28 noiembrie 2018, nr. 2704 din 21 iunie 2018, nr. 1799 din 3 aprilie 2019, nr. 737 din 14 februarie 2019, nr. 436 din 29 ianuarie 2020, nr. 465 din 28 ianuarie 2021.

Admisibilitatea recursului în interesul legii

Având în vedere că, potrivit dispozițiilor art. 515 Cod procedură civilă, recursul în interesul legii este admisibil numai dacă se face dovada că problemele de drept care formează obiectul judecării au fost soluționate în mod diferit prin hotărâri judecătorești definitive, iar chestiunea disputată este o problemă de drept veritabilă, considerăm că, în raport de soluțiile și considerentele hotărârilor definitive sus-evocate, există practică judiciară neunitară, astfel că recursul în interesul legii este admisibil.

Important de menționat este faptul că problema de practică judiciară neunitară a fost pusă în dezbaterea judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal în ședința Plenului judecătorilor din 04.10.2021, fiind adoptată, cu majoritate, o soluție de principiu în sensul că nu există incompatibilitate între funcția de manager persoană fizică de spital public / șef de secție de spital public și cea de administrator al unei societăți comerciale.

În urma verificării jurisprudenței ulterioare soluției de unificare s-a constatat menținerea divergențelor de interpretare și aplicare a dispozițiilor art. 178 alin. (1) lit. c din Legea nr. 95/2006, situație în care apreciem că se impune declanșarea mecanismului procedural obligatoriu de asigurare a interpretării și aplicării unitare a legii.

Anexăm hotărârile judecătorești pronunțate la nivelul Secției de contencios administrativ și fiscal, procesul-verbal al Ședinței de secție din 04.10.2021, precum și materialul întocmit de Direcția Legislație, Studii, Documentare și Informatică Juridică, comunicat Secției de contencios administrativ și fiscal cu adresa nr. 1272 din 02.09.2021.

Judecător Cornelia Anu-Corbu
Președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție

Judecător Gabriela Elena Bogasiu
Vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție

Judecător Rodica Cósma
Vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție

Judecător Laura Ivanovici
Președintele Secției I Civile

Judecător Marian Budă
Președintele Secției a II-a Civile

Judecător Andrei Claudiu Rus
Președintele Secției Penale

Judecător Mariana Constantinescu
Președintele Secției de contencios administrativ și fiscal

Judecător Lavinia Curelea

Judecător Carmen Trănica Teau

Judecător Eleni Crisina Marcu

Judecător Ionel Barbă