



CONSILIUL LEGISLATIV

Directia permanenta al Senatului

Bp. 756 / 24.1.2026

Directia permanenta al Senatului

92 / 3.02.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă ~~pentru completarea~~
Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății și
pentru completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii

Analizând propunerea legislativă completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății și pentru completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii (b756/23.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7201/30.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1258/31.12.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și a Legii nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „în vederea reglementării explicate”, astfel cum rezultă din cuprinsul Expunerii de motive, „a modului de calcul al vechimii în muncă pentru personalul medical care efectuează gărzi cu durata de cel puțin 24 de ore”.

Potrivit instrumentului de prezentare și motivare, „Prin această reglementare, Parlamentul României reafirmă principiul fundamental al dreptului muncii, potrivit căruia munca prestată trebuie să își găsească reflectarea deplină în recunoașterea juridică a vechimii, și transmite un semnal de respect și responsabilitate față de profesia medicală, a cărei contribuție la stabilitatea sistemului sanitar nu mai poate fi diminuată prin lacune normative sau artificii birocratice”.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile

art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. În ceea ce privește **Expunerea de motive**, semnalăm că soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare **interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne**.

În concordanță cu aceste deziderate, dispozițiile art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, impun ca **instrumentul de motivare** să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă – cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi – și să cuprindă secțiuni distincte privind **impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri**, precum și **măsurile de implementare** pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012, „*dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]*”.

5. Menționăm că prezenta propunere legislativă nu întrunește cerințele Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia tehnica legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și **conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ**, iar normele de tehnică legislativă definesc **părțile constitutive ale actului normativ, structura, forma și modul de sistematizare a conținutului acestuia**, procedeele tehnice privind modificarea, completarea, abrogarea, publicarea și republicarea actelor normative, precum și **limbajul și stilul actului normativ**, fiind **obligatorii** la elaborarea proiectelor de acte normative.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”**.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că **„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”** și că **„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”**.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca, în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în **claritatea, precizia și predictibilitatea legii**³.

În acest sens, precizăm următoarele:

5.1. Referitor la modalitatea de reglementare, precizăm că demersul normativ propus trebuie raportat la actualele realități legislative în domeniu, pentru **asigurarea integrării organice a reglementării în sistemul legislației, unicitatea reglementării** în materie pe nivele normative și **evitarea paralelismelor** în procesul de legiferare, instituite potrivit art. 13, 14 și 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Analizând conținutul prezentei propuneri legislative, semnalăm că **Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este actul normativ prin intermediul căruia se instituie măsuri privind promovarea sănătății, prevenirea îmbolnăvirilor și îmbunătățirea**

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

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

³ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

calității vieții, care stabilește **cadrul general** în domeniul sănătății, inclusiv în ceea ce privește **exercitarea profesiei de medic**.

De asemenea, **Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, este **actul normativ cadru în domeniul muncii**, care reglementează la modul general toate raporturile de muncă, modul în care se efectuează controlul aplicării reglementărilor din domeniul raporturilor de muncă, precum și jurisdicția muncii, și care **se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice derogatorii**.

Astfel, menționăm că, prin raportare la măsurile preconizate prin prezentul proiect, care vizează **modul de calcul al vechimii în muncă pentru activitatea de gardă desfășurată de personalul medical, Legea nr. 95/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, este o **lege specială față de Codul muncii**.

Față de aceste aspecte, relevăm că modalitatea de reglementare promovată prin prezenta propunere legislativă, respectiv **instituirea aceluiași măsuri, într-o formulare asemănătoare, în două acte normative contravine dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, care prevede că *„În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere”*.

Cu privire la art. 16 din Legea nr. 24/2000, Curtea Constituțională, reiterând jurisprudența anterioară, a statuat că *„ori de câte ori există o dublare sau o suprapunere între diverse soluții sau ipoteze normative cuprinse în două sau mai multe articole ori legi, se constată existența unui paralelism legislativ contrar art. 1 alin. (5) din Constituție”*⁴.

Pe cale de consecință, pentru o corectă sistematizare a normelor și, implicit, a actelor normative, apreciem că soluția legislativă care face obiectul prezentului proiect ar putea fi promovată **sub forma unei intervenții legislative de completare doar a Legii nr. 95/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, care, printre altele, reglementează exercitarea profesiei de medic, **nu și a Legii nr. 53/2003, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, dar numai cu respectarea cerințelor impuse de normele de tehnică legislativă, astfel cum vom arăta în continuare.

⁴ Decizia Curții Constituționale nr. 242/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 578 din 1 iulie 2020.

În plus, precizăm că, în formularea propusă, intervenția legislativă de la **art. II**, respectiv completarea actului normativ de bază cu un nou articol, marcat ca **art. 194¹**, oricum **nu poate fi acceptată**, deoarece măsura preconizată, respectiv *„Pentru personalul medical care efectuează gărzi cu durata de cel puțin 24 de ore, vechimea în muncă se stabilește prin raportare la numărul de zile calendaristice acoperite integral de activitatea prestată”*, nu se integrează tematic după **art. 194 din Codul muncii**, care face parte din **titlul VI „Formarea profesională”** și care **prezintă o altă ipoteză juridică**, stabilind pentru angajatori obligația „de a asigura participarea la programe de formare profesională pentru toți salariații” și suportarea cheltuielilor cu participarea la respectivele programele de formare profesională.

În considerarea celor de mai sus, precum și a faptului că, potrivit prevederilor **art. 62** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **dispozițiile nou introduse se încorporează de la data intrării lor în vigoare în actul de bază**, pentru a conferi coerență reglementării și pentru a păstra succesiunea logică a ideilor în actul normativ supus completării, apreciem că **art. II** trebuie eliminat din proiect.

5.2. Referitor la soluția preconizată la actualul **art. I** pentru **alin. (1) al art. 386¹** din Legea nr. 95/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, semnalăm că, în prezent, există un act normativ în vigoare care reglementează, la nivelul legislației secundare, „activitatea de gardă desfășurată de personalul medical”, inclusiv **condițiile în care orele de gardă constituie vechime în muncă**, respectiv **Ordinul ministrului sănătății nr. 870/2004 pentru aprobarea Regulamentului privind timpul de muncă, organizarea și efectuarea gărzilor în unitățile publice din sectorul sanitar, cu modificările și completările ulterioare**.

Astfel, la **art. 2 alin. (1) și (4)** din acest Regulament se precizează că **„timpul normal de muncă aferent contractului individual de muncă de bază al medicilor încadrați în unități publice din sectorul sanitar este de 7 ore în medie pe zi, respectiv de 35 de ore în medie pe săptămână”** și că, în funcție de specificul unității sau al muncii prestate, se poate opta și pentru o repartizare inegală a timpului de muncă, cu respectarea duratei normale a timpului de muncă pe săptămână.

De asemenea, potrivit prevederilor **art. 4** din același Regulament, „în unitățile sanitare publice cu paturi, **medicii** care lucrează în secțiile sau compartimentele cu paturi **asigură activitatea în cadrul timpului de muncă de 7 ore în medie pe zi, în program continuu sau divizat**, astfel:

a) pentru spitale clinice, universitare, institute și centre medicale clinice, spitale de urgență, spitale județene, spitale de monospecialitate, spitale municipale, spitale orășenești, centre medicale:

– **activitate curentă de minimum 6 ore în cursul dimineții în zilele lucrătoare;**

– **18 ore de gardă lunar;**

b) pentru spitale de boli cronice și sanatorii:

– **activitate curentă de minimum 5 ore în cursul dimineții în zilele lucrătoare;**

– **38 de ore de gardă lunar”.**

Astfel, potrivit prevederilor legale invocate *supra*, medicii efectuează ore de gardă în completarea duratei normele a timpului de lucru, respectiv „gărzile obligatorii”, care sunt incluse oricum în calculul vechimii în muncă.

Totodată, potrivit prevederilor **art. 38¹** din respectivul Regulament, continuitatea asistenței medicale se poate asigura și prin **garda la domiciliu**, care se organizează pe specialități, dacă în secțiile sau compartimentele cu paturi, precum și în ambulatoriul integrat al spitalului sunt încadrați cel puțin 2 medici în specialitatea respectivă.

Garda la domiciliu se organizează, în zilele lucrătoare, între ora de terminare a programului stabilit pentru activitatea curentă a medicilor din cursul dimineții și ora de începere a programului de dimineață din ziua următoare. În zilele de repaus săptămânal, zilele de sărbători legale și în celelalte zile în care, potrivit reglementărilor legale, nu se lucrează, garda la domiciliu începe de dimineață și durează 24 de ore.

Medicul care asigură garda la domiciliu în acest interval are obligația de a răspunde la solicitările primite din partea medicului coordonator de gardă și de a se prezenta la unitatea sanitară într-un interval de maximum 20 de minute.

În plus, la **art. 42 alin. (1)** din Regulamentul mai sus menționat, este reglementată o altă categorii de gărzi, respectiv „gărzile suplimentare”, care se efectuează **în afara programului de la norma de bază și se desfășoară în baza unui contract individual de muncă cu timp parțial.**

Mai mult, în cazul acestui tip de gărzi, la **alin. (2)** al respectivului articol, se stabilește *expressis verbis* că „Orele de gardă prevăzute la alin. (1) **constituie vechime în muncă și în specialitate**”.

Ca urmare, având în vedere reglementarea *de lege lata* a modalității de stabilire a vechimii în muncă pentru „activitatea de gardă desfășurată de personalul medical”, semnalăm că, în lipsa determinării

raporturilor juridice dintre dispozițiile în vigoare mai sus amintite și măsurile preconizate prin prezenta propunere legislativă, ne aflăm în fața **unei duble reglementări**, aspect interzis de normele de tehnică legislativă, potrivit cărora, în cazul existenței unor paralelisme, acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice⁵.

5.3. Pe de altă parte, precizăm că, în formularea propusă, textul preconizat pentru **alin. (1) al art. 386¹** este lipsit de claritate, fapt ce afectează predictibilitatea și accesibilitatea normei sub următoarele aspecte:

a) nu se realizează distincția între orele de gardă care fac parte din timpul de muncă al personalului medical, respectiv „gărzile obligatorii” – parte a programului de lucru conform art. 4 din Regulamentul menționat *supra*, incluse deja în calculul vechimii în muncă și gărzile suplimentare sau gărzile „la domiciliu”;

b) nu sunt prevăzute elementele de diferențiere în ceea ce privește calculul vechimii în muncă, între gărzile pentru care a fost acordată compensarea cu timp liber corespunzător ori au fost urmate de perioade de repaus, în conformitatea cu prevederile art. 5¹ din *Regulamentul privind timpul de muncă, organizarea și efectuarea gărzilor în unitățile publice din sectorul sanitar* aprobat prin Ordinul ministrului sănătății nr. 870/2004, cu modificările și completările ulterioare,⁶ respectiv cele pentru care nu s-au acordat aceste beneficii;

c) nu este precizat sistemul medical în care au fost efectuate aceste gărzi, respectiv sistemul de sănătate publică sau sistemul privat de sănătate și nici nu este realizată vreo diferențiere între specializările liniilor de gardă în cadrul cărora au fost efectuate respectivele ore.

5.4. Mai mult, apreciem că măsura propusă de inițiatori, respectiv aceea ca, **„pentru gărzile de cel puțin 24 de ore”, vechimea în muncă să fie stabilită prin luarea în calcul, ca zile distincte de vechime în muncă, a fiecărei zile calendaristice „acoperită integral de activitatea de gardă”**, introduce un concept nou, discriminatoriu față de alte categorii profesionale, care prestează muncă suplimentară și beneficiază doar de compensarea acesteia prin ore libere plătite sau prin adăugarea unui spor la salariu corespunzător duratei acesteia, potrivit art. 122 și 123 din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

⁵ În acest sens, a se vedea art. 16 alin. (1) - (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

⁶ „Art. 5¹. - (1) După activitatea continuă aferentă activității curente și activității într-o linie de gardă, **medicul beneficiază de o perioadă de repaus de 24 de ore.**

(2) Prevederea de la alin. (1) se aplică și pentru activitatea prestată într-o linie de gardă într-o zi de duminică sau de sărbătoare legală care este urmată de o zi normală de lucru”.

Totodată, prin adoptarea acestei soluții derogatorii, s-ar institui un tratament discriminatoriu față de persoanele care desfășoară activități în alte domenii în baza a două sau mai multe contracte de muncă simultane.

Subliniem faptul că orele de gardă efectuate de un medic încadrat cu contract individual de muncă cu program normal de lucru influențează punctajul lunar pe baza căruia se calculează cuantumul pensiei, în sensul că, la determinarea acestuia, se valorifică toate veniturile realizate de persoana asigurată, inclusiv veniturile încasate pentru orele de gardă.

Astfel, prin aplicarea derogării instituite la **alin. (2) al art. 386¹**, potrivit căreia „prevederile alin. (1) se aplică exclusiv personalului medical care efectuează gărzi și nu afectează regimul juridic al muncii suplimentare”, rezultă că, pentru orele de gardă efectuate peste timpul normal de muncă, personalul medical va beneficia, pe de o parte de zile libere plătite și de salariul corespunzător, iar pe de altă parte, de valorificarea sumelor plătite pentru efectuarea orelor de gardă la stabilirea cuantumului pensiei.

În plus, precizăm că **derogarea** este formulată în termeni generali, fără determinarea expresă a dispozițiilor legale de la care se derogă. O asemenea formulare **nu asigură suficientă precizie și previzibilitate**, întrucât nu permite identificarea normelor incidente și a întinderii exacte a derogării. Derogarea trebuie să vizeze, în mod explicit, prevederi concrete (articole/alineate) din actele normative aplicabile.

5.5. În altă ordine de idei, precizăm că și norma preconizată ca **alin. (3) al art. 386¹** este lipsită de claritate prin utilizarea formulărilor „Angajatorii din unitățile sanitare” și „registru de evidență a timpului de muncă”, întrucât angajatorii sunt unitățile sanitare, iar respectivul registru nu există în Codul muncii.

Totodată, semnalăm că *de lege lata* obligația preconizată a fi instituită este reglementată la **art. 45** din *Regulamentul privind timpul de muncă, organizarea și efectuarea gărzilor în unitățile publice din sectorul sanitar* aprobat prin Ordinul ministrului sănătății nr. 870/2004, cu modificările și completările ulterioare, astfel: „Orele de gardă prestate conform prezentului regulament, precum și chemările de la domiciliu se consemnează **în mod obligatoriu într-o condică de prezență pentru activitatea de gardă**”.

6. Ca urmare, chiar dacă ordinul mai sus menționat aparține legislației secundare, prezenta propunere legislativă trebuie să se coreleze cu dispozițiile în domeniu, cu respectarea normelor de tehnică legislativă privind **asigurarea integrării organice a reglementării în**

sistemul legislației, unicitatea reglementării în materie, pe nivele normative și evitarea paralelismelor în procesul de legiferare.

În considerarea celor mai sus menționate, obiectul de reglementare al prezentului proiect **nu poate fi promovat sub forma legii**, ca act juridic al Parlamentului, ci doar sub forma unui **act modificator al reglementării existente deja în vigoare**, cu atât mai mult cu cât soluțiile legislative preconizate sunt lipsite de claritate și predictibilitate, încălcând mai multe exigențe de tehnică legislativă și fiind susceptibile să aducă atingere prevederilor **art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată**.

Cu privire la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională, în **Decizia nr. 26/2012** a statuat că, deși „*nu au valoare constituțională, (...) prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară*”.

De asemenea, în **Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016**, s-a statuat că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*”, orice act normativ trebuind „*să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat*” și că „*respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție*”.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluția legislativă preconizată nu poate fi promovată în forma prezentată.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 94/26.01.2026