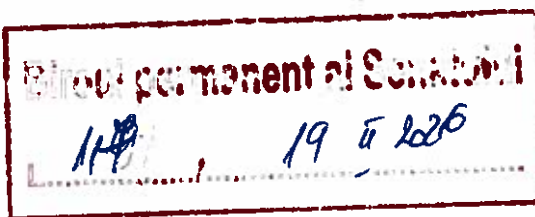




PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea și modificarea art.18 din Legea nr.481 din 8 noiembrie 2004 privind protecția civilă*, inițiată de doamna deputat PSD Natalia-Elena Intotero împreună cu un grup de parlamentari PSD (Bp.703/2025).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea art. 18 din *Legea nr. 481/2004 privind protecția civilă, republicată*, astfel încât persoanelor fizice care au suferit pagube în urma unui dezastru sau atac armat ori ca urmare a executării intervenției de către serviciile de urgență să li se acorde despăgubiri la valoarea de piață actualizată sau să le fie reconstruite imobilele ori să li se asigure cazare, din sume de la bugetul local sau din fondul de urgență al Guvernului.

II. Observații și propuneri

1. În forma în vigoare, art. 18 din *Legea nr. 481/2004 privind protecția civilă, republicată*, stabilește autoritatea publică responsabilă să primească cererile de despăgubiri din partea persoanelor care au suferit prejudicii ca urmare a efectelor unui dezastru sau conflict armat, respectiv primarul, cât și fondurile publice din care se acordă despăgubirile și anume fondurile prevăzute în bugetul local cu această destinație sau din fondurile aprobate prin hotărâre a Guvernului.

Întrucât în cuprinsul *Legii nr. 481/2004* nu sunt detaliate aspecte metodologice privind aplicarea dispozițiilor legale, actul normativ de nivel primar având un caracter general, apreciem că nu se justifică detalierea în cuprinsul demersului legislativ a procedurii prin care cetățenii să poată accesa despăgubiri pentru prejudiciile suferite.

Totodată, prin inițiativa legislativă sunt reglementate mecanisme și aspecte procedurale (termene de depunere, termene de soluționare a cererilor de despăgubire), care nu se integrează în scopul *Legii nr. 481/2004*, respectiv acela de a stabili dispoziții cu caracter general privind instituirea unui ansamblu integrat de măsuri vizând activitățile specifice și sarcinile organizatorice cu caracter umanitar în scopul prevenirii și reducerii riscurilor de producere a dezastrelor, precum și a protejării populației, bunurilor și a mediului împotriva efectelor negative ale situațiilor de urgență, conflictelor armate și situațiilor de urgență neconvenționale, înlăturării operative a acestora și asigurării condițiilor necesare supraviețuirii persoanelor afectate.

De asemenea, acordarea despăgubirilor la nivelul valorii reale, la zi, conform prețului de piață, contravine scopului acestor compensații, respectiv asigurarea fondurilor necesare reconstrucției locuinței și restabilirea condițiilor de locuire de dinaintea producerii dezastrului.

Valoarea de piață a unui imobil reflectă elemente precum starea tehnică și gradul de uzură ale construcției, amplasamentul, atractivitatea zonei, condițiile economice locale și raportul dintre cerere și ofertă la momentul dezastrului. În consecință, aceasta poate fi semnificativ mai mică decât suma necesară pentru reconstrucție, în special în zone defavorizate, cu oportunități reduse sau expuse riscurilor naturale. De exemplu, pentru o locuință situată într-o zonă cu risc ridicat de inundații, valoarea de piață a acesteia poate fi semnificativ redusă, ceea ce ar conduce la obținerea unor fonduri insuficiente pentru reconstruirea unei locuințe noi. În sens invers, pentru imobilele amplasate în zone foarte

atractive sau în marile centre urbane, valoarea de piață poate depăși semnificativ costurile reale de reconstrucție, ceea ce ar conduce la despăgubiri disproporționate în raport cu nevoia efectivă de refacere a locuinței.

Totodată, considerăm că reglementarea răspunderii primarului de maniera propusă în inițiativa legislativă este excesivă și nejustificată în contextul existenței unui concurs de răspunderi (răspunderea persoanelor fizice și/sau juridice vinovate, stabilită de instanța de judecată, ca urmare a efectuării cercetării judecătorești, în cadrul dosarului penal, respectiv răspunderea asigurătorilor, în cazul asigurărilor de viață, de sănătate, de bunuri sau altor riscuri asigurate) cum este cazul în exemplul prezentat de inițiatori în *Expunerea de motive* (explozia produsă într-un bloc de locuințe care a generat pierderi de vieți omenești, rănirea, pagube materiale și morale persoanelor afectate).

De asemenea, stabilirea *ab initio* în cuprinsul *Legii nr. 481/2004*, a unei răspunderi generale, integrale și efective a primarului, în caz de dezastre, ar avea efecte negative asupra măsurilor de prevenție pe care unitățile administrativ-teritoriale, instituțiile publice, operatorii economici și organizațiile neguvernamentale trebuie să le aibă în vedere pentru îndeplinirea scopului acestei legi (identificarea și gestionarea tipurilor de riscuri generatoare de dezastre naturale și tehnologice pe teritoriul României).

Totodată, propunerea de modificare a *Legii nr. 481/2004*, nefiind armonizată cu prevederile *Legii nr. 260/2008 privind asigurarea obligatorie a locuințelor împotriva cutremurelor, alunecărilor de teren și inundațiilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, ar putea conduce la situații care să aibă ca rezultat dubla despăgubire în cazul daunelor produse la locuințe.

În același timp, modificările și completările propuse ar interfera cu aplicarea dispozițiilor legale privind obligația de a încheia polițe PAD și cu mecanismele de sancționare a nerespectării acesteia, în particular cu dreptul statului de a nu acorda despăgubiri pentru locuințele afectate de dezastre naturale atunci când acestea nu sunt asigurate printr-un contract PAD (art. 22 din *Legea nr. 260/2008*). Acordarea despăgubirilor din fonduri publice indiferent de existența unei polițe ar diminua efectul juridic al obligației de asigurare, întrucât aplicarea normei privind neacordarea despăgubirilor ar deveni lipsită de finalitate practică.

Această situație este cu atât mai relevantă cu cât, în pofida existenței unui cadru legal care permite aplicarea de sancțiuni de către primari și de

către persoanele împuternicite în acest scop de către aceștia (art. 29 din *Legea nr. 260/2008*), doar 23,94% din locuințe sunt în prezent acoperite prin polițe obligatorii, indicând un nivel redus de conformare. În acest context, strategiile naționale relevante pentru managementul riscurilor naturale includ măsuri specifice pentru creșterea gradului de acoperire a polițelor de asigurare obligatorii și întărirea aplicării *Legii nr. 260/2008*, cu scopul consolidării protecției financiare post-dezastru și reducerii presiunii asupra fondurilor publice.

Pe de altă parte, se impune a fi evidențiat faptul că, în conformitate cu art. 3 alin. (6) din *Legea nr. 260/2008*, locuințele situate în clădirile expertizate tehnic în condițiile legii de către experți tehnici atestați și încadrate prin raport de expertiză tehnică în clasa I de risc seismic nu pot fi asigurate prin PAD până la data recepției la terminarea lucrărilor de consolidare a clădirilor.

Astfel, pentru a asigura coerența normativă și disciplina financiară, este imperios necesară introducerea unor prevederi legale care să condiționeze plata despăgubirilor din fonduri publice de existența poliței PAD valabile la data producerii pagubei.

Totodată, apreciem că sintagma „*să readucă imobilul la starea inițială*”, ar presupune menținerea acelorași condiții care au generat vulnerabilitatea inițială și perpetuează un nivel ridicat de risc pentru ocupanți. O astfel de abordare limitează posibilitatea reducerii riscurilor prin intervenții de îmbunătățire structurală sau funcțională ori prin relocarea locuinței într-o zonă cu hazard redus. Practicile internaționale recomandă explicit reconstrucția în standarde superioare de siguranță sau relocarea în zone mai sigure, principiu preluat și în *Strategia națională de reducere a riscurilor de dezastru*.

În situația în care imobilul este distrus complet sau trebuie demolat deoarece nu mai îndeplinește cerințele de siguranță structurală, reconstrucția trebuie realizată în baza unei noi autorizații de construire, conform art. 3 din *Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare*. Totodată, potrivit art. 31¹ alin. (4) din *Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare*, la emiterea autorizației de construire autoritatea competentă are obligația de a ține cont de existența riscurilor pentru securitatea persoanelor, inclusiv cele generate de inundații sau alunecări de teren.

Apreciem că inițiativa legislativă produce vulnerabilități în sistemul actual de acordare a despăgubirilor prin crearea unui sistem de asigurare în cadrul căruia statul să preia, în mod automat, responsabilitatea despăgubirilor solicitate ca urmare a oricărui incident produs de terți.

2. Menționăm că, potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) și ale art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*¹, soluțiile pe care le cuprinde inițiativa legislativă trebuie să fie temeinic fundamentate, iar instrumentul de prezentare și motivare trebuie să includă motivul emiterii actului normativ, respectiv cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi, concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice, referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect.

În acest context, semnalăm că *Expunerea de motive* nu respectă structura prevăzută de dispozițiile ante-menționate, întrucât nu sunt indicate lucrările de cercetare, evaluările statistice, referirile la documente de politici publice și nu sunt indicate consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

3. Orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative², printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat. Astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat.

De asemenea, conform dispozițiilor art. 8 alin. (4) teza întâi din *Legea nr. 24/2000*, „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege „*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”. De asemenea, art. 61 din aceeași lege

¹ privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare

² A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 1/2012 publicată în 23 ianuarie 2012.

prevede că modificarea sau completarea actelor normative se face fără a afecta concepția generală a acestora, prin integrarea armonioasă în cuprinsul actului supus modificării ori completării.

Amintim că, prin lipsa de claritate și precizie a normelor preconizate, care ar genera confuzii în interpretarea/aplicarea acestora, se pot crea și premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la *principiul constituțional al legalității* (art. 1 alin. (5) din *Constituție*).

În contextul celor relatate mai sus, prin raportare la soluțiile preconizate în cuprinsul inițiativei legislative, semnalăm următoarele aspecte:

a) cu privire la măsurile preconizate la art. 18 alin. (1), se impunea clarificarea noțiunii de „*valoare reală, la zi, conform prețului pieței, a pierderii suferite*”, prin prevederea modului de stabilire atât a despăgubirilor, cât și a prețului pieței;

b) referitor la măsurile preconizate la art. 18 alin. (3), menționăm că potrivit art. 5 lit. hh) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*, primăria este o structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, astfel că nu poate fi titular de drepturi și obligații. De asemenea, în ceea ce privește mențiunea ca „*păgubiții urmând să își păstreze statutul avut inițial, de proprietari sau de chiriași*”, menționăm că se impunea clarificarea aplicării acestor prevederi prin raportare la cele ale art. 562 alin. (1) și art. 1818 alin. (1) din *Codul civil*³. De asemenea, este neclară întinderea dreptului la despăgubire atunci când atât proprietarul bunului, cât și cel care-l închiriază de la proprietar, devin lipsiți de folosința bunului ca urmare a efectelor unui dezastru.

c) cu privire la măsurile preconizate la art. 18 alin. (4), semnalăm că „*fondul de urgență*” nu este consacrat de cadrul legislativ, astfel că era necesară revizuirea acestei mențiuni, având în vedere inclusiv trimiterea la fondul de intervenție prevăzut de art. 70 din cuprinsul actului de bază.

De asemenea, se impunea formularea sintagmei „*în urma anchetei autorităților, se dovedesc vinovate pentru tragedie*”, deoarece, în conformitate cu art. 23 alin. (11) din *Constituție*, vinovăția se stabilește

³ Art. 562 Stingerea dreptului de proprietate

(1) Dreptul de proprietate privată se stinge prin pierirea bunului, dar nu se stinge prin neuz. El poate fi însă dobândit de altul prin uzucapiune sau într-un alt mod, în cazurile și condițiile anume determinate de lege.

Art. 1818 Imposibilitatea folosiri bunului

(1) Dacă bunul este distrus în întregime sau nu mai poate fi folosit potrivit destinației stabilite, locațiunea încetează de drept.

prin hotărâre judecătorească definitivă, nefiind suficientă efectuarea unei anchete.

4. Totodată, raportat la cele menționate în instrumentul de motivare și prezentare, considerăm că egalitatea de tratament între garantarea și ocrotirea proprietății private prevăzute de art. 44 alin. (2) din *Constituția României, republicată*, și garantarea valorii patrimoniale a acesteia este o premisă greșită și nefuncțională. Garantarea și ocrotirea proprietății, ca drept fundamental, vizează norme de drept prin care titularul dreptului de proprietate, dobândit legitim, beneficiază de protecția și prerogativele exercitării acestui drept. Diferența între garantarea proprietății și garantarea valorii patrimoniale a acesteia poate implica faptul că, deși dreptul de proprietate este garantat și protejat, legislația poate impune condiții care afectează utilizarea și valorificarea acestuia, așa cum, spre exemplu, regăsim în *Deciziile Curții Constituționale nr. 329/2018 și nr. 852/2017*.

Reamintim că norma constituțională invocată la art. 44 alin. (2) din *Constituția României* trebuie analizată coroborat cu prevederile alin. (7) al aceluiași articol care prevede că: *„Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului”*.

Totodată, precizăm că inițiatorii nu fac diferență între dezastre sau calamități naturale și cele antropice. Calamitățile naturale sunt evenimente generate de fenomene naturale, cum ar fi inundațiile, cutremurele sau furtunile, care pot provoca distrugeri și pierderi de vieți omenești. Pe de altă parte, calamitățile antropice sunt rezultatul activităților umane, cum ar fi accidente industriale sau poluarea, care pot avea efecte negative asupra mediului și sănătății populației. Aceste distincții sunt importante în contextul gestionării situațiilor de urgență, unde fiecare tip de calamitate necesită măsuri specifice de prevenire și intervenție. Acestea sunt detaliate în *Hotărârea Guvernului nr.762/2008 pentru aprobarea Strategiei naționale de prevenire a situațiilor de urgență*. Plecând de la această premisă, inițiatorii propun *„adoptarea acestei inițiative legislative, în scopul alinierii normelor naționale la principiile de echitate și solidaritate socială și a prioritizării interesului cetățeanului”*. Apreciem că o astfel de premisă este contrară *„normelor naționale”*. Spre exemplificare, reamintim că alin. (1) al art. 1 din *Legea nr. 481/2004* prevede că *„Protecția civilă este o componentă a sistemului securității naționale și*

reprezintă un ansamblu integrat de activități specifice, măsuri și sarcini organizatorice, tehnice, operative, cu caracter umanitar și de informare publică, planificate, organizate și realizate potrivit prezentei legi, în scopul prevenirii și reducerii riscurilor de producere a dezastrelor, protejării populației, bunurilor și mediului împotriva efectelor negative ale situațiilor de urgență, conflictelor armate și înlăturării operative a urmărilor acestora și asigurării condițiilor necesare supraviețuirii persoanelor afectate”.

De asemenea, autoritățile administrației publice centrale și locale, instituțiile publice, organizațiile neguvernamentale și operatorii economici, indiferent de forma de proprietate, răspund de aplicarea măsurilor de protecție civilă stabilite prin prezenta lege prin planurile proprii, potrivit domeniului lor de competență. Autoritățile administrației publice centrale și locale sunt obligate să asigure capacități de intervenție specializate, corespunzător tipurilor de riscuri la care sunt expuse teritoriul și populația, în timp de răspuns optimi, indiferent de locul și momentul în care se produce situația de urgență.

Prin urmare, cadrul normativ național vizează măsuri pentru conformarea, informarea și asigurarea măsurilor necesare prevenirii apariției situațiilor de urgență. În situația în care totuși acestea se produc, rolul statului este de a interveni, temporar, pentru limitarea efectelor acordarea de sprijin cetățenilor care au avut de suferit indiferent dacă dezastrul a fost unul natural sau unul antropic, în special în situația unui dezastru antropic, după intervenția temporară a autorităților centrale și locale, aplicarea normelor de drept existente sunt cele care determină în funcție de angajarea răspunderii administrative, civile sau penale, după caz, restabilirea drepturilor sau repararea pagubelor valorilor afectate.

Această răspundere nu poate fi anulată sau golită de conținut prin transferarea, așa cum propun inițiatorii, a responsabilității acoperirii pagubelor „la valoarea reală, la zi” către bugetul local al unității administrativ-teritoriale sau a bugetului de stat. *Principiul echității și solidarității sociale* reglementează deja obligația autorităților de a interveni în situații de urgență pentru sprijinirea victimelor dezastrelor naturale a calamităților, dar nu poate reglementa substituirea răspunderii pentru acoperirea daunelor în locul și sarcina celor ce se fac vinovați de ele.

Astfel, cum am precizat și anterior, pentru diminuarea efectelor imediate, în România a fost introdusă, prin *Legea nr. 260/2008*, asigurarea PAD. Aceasta este obligatorie pentru toți proprietarii de locuințe din

România și acoperă daunele provocate de dezastre naturale precum cutremure, inundații și alunecări de teren. Deși obligatorie, apreciem că pot fi analizate și susținute măsuri de politici publice care să asigure un nivel de conformare sustenabilă.

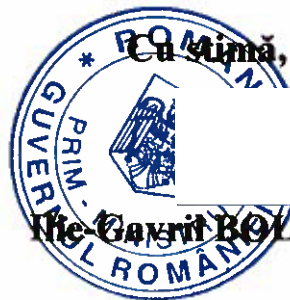
5. Apreciem că aplicarea prevederilor inițiativei legislative ar putea conduce la un impact negativ asupra bugetului consolidat.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

Având în vedere constrângerile bugetare actuale, precizăm că inițiativa legislativă nu răspunde obiectivelor de politică fiscală.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Ilie Gavril BOLOJAN
PRIM-MINISTRU

Domnului senator Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului