



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

nr. 746 / 16.1.2026

Biroul permanent al Senatului

84 / 3.02.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind completarea
Legii nr. 260/2008 privind asigurarea obligatorie a locuințelor**

Analizând propunerea legislativă privind completarea Legii nr. 260/2008 privind asigurarea obligatorie a locuințelor (b746/23.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7201/30.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1249/31.12.2025,

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 de reglementare completarea Legii nr. 260/2008 privind asigurarea obligatorie a locuințelor, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou articol, art. 2¹.

Potrivit Expunerii de motive, soluțiile legislative preconizate vizează *„inclusiunea riscului de explozie accidentală de gaze, având în vedere frecvența și severitatea unor astfel de evenimente în România”* și stabilirea obligației *„Autorității de Supraveghere Financiară (ASF) de a actualiza normele de aplicare în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a legii, iar intrarea în vigoare este stabilită la 30 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial”*, iar *„Obiectivul general al legii este asigurarea unei protecții reale, eficiente și moderne pentru cetățeni în fața unor riscuri rare, dar cu potențial devastator”*.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, 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. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **fiind susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.**

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 legii³.

În acest sens, precizăm următoarele:

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.

4.1. Semnalăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, la impactul asupra sistemului juridic și, în special, la compatibilitatea cu reglementările Uniunii Europene în materie, la determinarea exactă a acestora, la deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și la alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective, și nici cu privire la **consultările** derulate în vederea elaborării prezentei propuneri.**

În instrumentul de motivare nu sunt prezentate informații privind numărul persoanelor care ar putea face obiectul prezentei propuneri legislative și nici nu sunt argumentate toate soluțiile legislative preconizate, ceea ce contravine dispozițiilor art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ*”.

Analizând Expunerea de motive, constatăm că aceasta conține doar considerații cu caracter general pentru justificarea soluțiilor legislative preconizate, fără ca acestea să fie fundamentate pe studii, lucrări de cercetare sau evaluări statistice. Faptul că soluțiile legislative preconizate nu sunt fundamentate actuarial poate conduce în mod direct la o creștere a expunerii la risc a societăților de asigurare și/sau de reasigurare, constituite cu scopul de a gestiona asigurarea obligatorie a locuințelor împotriva dezastrelor naturale, fapt ce poate genera o afectare a indicatorilor de solvabilitate ai acestora.

Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 139/2019 că „*În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*”.

4.2. La **art. I**, analizând conținutul soluțiilor legislative preconizate pentru **art. 2¹**, semnalăm că, prin actuala redactare a **alin. (1) și (2)**, sunt încălcate dispozițiile **art. 61⁴** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Totodată, prin gradul mare de generalitate, enunțul este impropriu stilului normativ, iar pentru ca respectiva soluție legislativă să poată fi aplicată, ar fi fost necesar ca intervenția legislativă să vizeze modificarea **titlului Legii nr. 260/2008**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și a **art. 2 lit. b) și j)** ale acesteia, astfel încât ipoteza juridică a riscului de explozie accidentală să fie introdusă în conținutul acestor elemente structurale.

Pe de altă parte, evidențiem faptul că includerea riscului de explozie accidentală în categoria riscurilor acoperite prin asigurarea obligatorie a locuințelor, care, *de lege lata*, vizează riscurile generate de dezastre naturale, este de natură a afecta concepția generală a actului de bază.

În acest sens, precizăm că, așa cum reiese din Expunerea de motive a Legii nr. 260/2008, România este unul dintre statele europene expuse în mod semnificativ la **dezastre naturale**, în special cutremure și inundații, acestea cauzând adesea pierderi de vieți omenești și pagube materiale ale căror costuri economice și sociale sunt majore.

În virtutea acestei realități, legiuitorul a considerat necesară reglementarea unui mecanism de asigurare obligatorie, precum și a condițiilor asigurării obligatorii a locuințelor aflate în proprietatea persoanelor fizice sau juridice, raporturile dintre asigurat și asigurător, precum și drepturile și obligațiile fiecărei părți la contractul de asigurare obligatorie a locuințelor și constituirea, atribuțiile, organizarea și funcționarea Pool-ului de Asigurare Împotriva Dezastrelor Naturale (PAD).

Scopul normelor în vigoare este acela de a institui un mecanism, având în vedere principiul solidarității sociale, prin care, în cazul unor dezastre naturale, proprietarii locuințelor să poată fi despăgubiți pentru daunele suferite. Semnalăm faptul că legislația în vigoare prevede obligativitatea proprietarilor de a încheia polițe de asigurare PAD împotriva dezastrelor naturale tocmai pentru a exista un sistem

⁴ „(1) *Modificarea sau completarea unui act normativ este admisă numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al aceluși act sau dacă nu privește întreaga ori cea mai mare parte a reglementării în cauză; în caz contrar actul se înlocuiește cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogat.* (2) *Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor*”.

funcțional și eficient de despăgubire în cazul unor cutremure, alunecări de teren sau inundații.

Precizăm că expresia „*dezastru natural*” este definită la art. 2 lit. b) din actul de bază ca fiind „*formă de manifestare a riscurilor de cutremur de pământ, alunecare de teren și inundații ca fenomene naturale, care generează prejudicii materiale;*”, astfel încât apreciem că explozia accidentală nu poate fi încadrată în respectiva definiție, ca fiind un dezastru natural.

Pe de altă parte, semnalăm și faptul că **alin. (2)** este impropriu stilului normativ și prin faptul că prin definirea unei expresii în cadrul articolului nou introdus este afectat caracterul unitar al actului de bază, care stabilește semnificațiile termenilor și expresiilor utilizate în cadrul textului *de lege lata* al art. 2.

La **alin. (3)**, precizăm că sintagma „*Despăgubirile aferente poliței PAD*” este improprie stilului normativ, deoarece, pe de o parte, este lipsită de unitate terminologică cu actul de bază, care utilizează expresia „*contract PAD*”, care este definită la art. 2 lit. c) ca fiind „*contract de asigurare a locuinței împotriva dezastrelor naturale, în temeiul căruia asiguratorul se obligă să plătească asiguratului despăgubirea totală sau parțială, în condițiile și în limitele stabilite de prezenta lege și de normele emise în aplicarea acesteia;*”.

Pe de altă parte, semnalăm că sensul expresiei „*polița de asigurare*” este cel de înscris constatator al unei manifestări de voință, adică un suport material - *instrumentum probationis*. În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 2200 alin. (2) teza I din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Încheierea contractului de asigurare se constată prin polița de asigurare*”.

Totodată, semnalăm că sintagma „*se acordă ca prim risc*”, prin gradul mare de generalitate, este insuficient de clară, afectând accesibilitatea și predictibilitatea normei.

De asemenea, semnalăm că, *de plano*, ipoteza potrivit căreia „*diferența rămasă neacoperită poate fi acoperită din polițele facultative ale asiguratului*” poate fi aplicată doar în situația în care, pentru o locuință, contractul de asigurare facultativă se încheie în coasigurare cu PAID.

La **alin. (4)**, semnalăm că soluția legislativă nu se corelează cu dispozițiile art. 5 din actul de bază, care stabilește primele anuale cuvenite pentru sumele asigurate care se acordă în temeiul acestuia și,

totodată, instituie posibilitatea ca suma asigurată obligatoriu și prima obligatorie aferentă să fie modificate prin reglementări emise de către Autoritatea de Supraveghere Financiară.

4.3. La **art. II**, precizăm că utilizarea acronimului „*A.S.F.*” este contrară dispozițiilor art. 37 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai prin explicitare în text, la prima folosire*”.

Totodată, semnalăm că, în actuala redactare, sintagma „*normele și reglementările secundare necesare aplicării prezentei legi*” este insuficient de clară, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea normei, fiind contrară dispozițiilor art. 50 alin. (2)⁵ din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, este afectată precizia normei prin faptul că nu este indicată în mod expres categoria actului normativ prin care vor fi adoptate normele și reglementările secundare respective.

Pe de altă parte, semnalăm că, prin utilizarea sintagmei „*necesare aplicării prezentei legi*”, norma este insuficient de clară, deoarece nu se înțelege la ce lege se referă: la cea care face obiectul prezentei propuneri sau la actul normativ de bază.

În cazul în care textul vizează legea care este obiectul prezentei propuneri, precizăm că, potrivit prevederilor art. 62 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „***Dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare sau de completare a acestora trebuie raportate tot la actul de bază***”.

4.4. Semnalăm că, potrivit prevederilor art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „***(1) Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative***”.

Menționăm că, în actuala redactare, soluțiile legislative sunt incomplete, nefiind prevăzute norme tranzitorii care să stabilească ce se întâmplă cu contractele PAD, inclusiv cu cele încheiate pentru perioade multianuale.

⁵ „(2) Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare”.

Cu privire la normele tranzitorii, precizăm că, în paragrafele 31 și următoarele din **Decizia nr. 402 din 19 septembrie 2024**⁶, cu privire la normele intertemporale (tranzitorii), Curtea Constituțională a reținut că art. 26 teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, prevede că *„Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări”*. Art. 54 din aceeași lege stabilește că *„(1) Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ. (2) Dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive”*.

Curtea a precizat că, în situația adoptării unor noi acte normative, legea trebuie să conțină și dispoziții tranzitorii, care să cuprindă măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ⁷.

Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ și trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive⁸. Rolul normei tranzitorii este acela de a corela vechea reglementare cu noua reglementare, prin stabilirea unor măsuri referitoare la raporturile juridice apărute în temeiul vechii reglementări menite să evite retroactivitatea noii reglementări sau conflictul între normele succesive.

Obligația de a corela cele două reglementări, *„astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc”*, are ca scop inclusiv

⁶ Publicată în Monitorul Oficial nr. 15 din 10.01.2025.

⁷ Decizia nr. 607 din 21 noiembrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 245 din 22 martie 2024, paragraful 17.

⁸ Decizia nr. 134 din 19 martie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 661 din 10 iulie 2024, paragraful 16.

evitarea hiatusului normativ cu privire la materia reglementată, legiuitorul fiind obligat să adopte măsurile necesare pentru a preîntâmpina un vid legislativ care poate genera consecințe juridice negative⁹.

Curtea a statuat, în jurisprudența sa¹⁰, că omisiunea de a reglementa norme tranzitorii menite să asigure coerența cadrului normativ reprezintă o încălcare a exigențelor constituționale referitoare la principiul securității juridice, care impune legiuitorului limite în activitatea de modificare a normelor juridice, limite care să asigure stabilitatea regulilor instituite. Astfel, respectarea art. 26 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 24/2000 - referitoare la dispozițiile tranzitorii - concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare¹¹.

*
* *

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.


Florin IORDACHE

București
Nr. 44/15.01.2026

⁹ Decizia nr. 398 din 4 iulie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 869 din 27 septembrie 2023, paragraful 13, sau Decizia nr. 400 din 4 iulie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 942 din 18 octombrie 2023, paragraful 18.

¹⁰ Decizia nr. 467 din 2 august 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 7 august 2023, paragrafele 122 și 123.

¹¹ A se vedea și Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 00 din 13 mai 2021, paragraful 101.