



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

L. 117 / 16.02.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru completarea și
modificarea art. 18 din Legea nr. 481 din 8 noiembrie 2004
privind protecția civilă**

Analizând propunerea legislativă pentru completarea și modificarea art. 18 din Legea nr. 481 din 8 noiembrie 2004 privind protecția civilă, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr. Plx.482/19.11.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1035/20.11.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, sub rezerva însușirii următoarelor observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea art. 18 din Legea nr. 481/2004 privind protecția civilă, republicată.

Potrivit *Expunerii de motive*, intervențiile legislative au ca scop „stabilirea obligativității ca despăgubirile pentru bunuri distruse în urma unor dezaastre sau calamități să fie acordate la valoarea de piață actualizată în momentul producerii evenimentului, respectiv la costul de reconstrucție echivalent; plata despăgubirilor într-un termen rezonabil (...); introducerea obligației Guvernului ca, prin intermediul fondului de urgență la dispoziția Executivului, să asigure în mod prioritar și cât mai rapid posibil sumele necesare pentru plata despăgubirilor (...)”.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor 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. Întrucât se preconizează doar modificarea art. 18 din Legea nr. 481/2004 privind protecția civilă, republicată, și pentru considerente de redactare, este necesară reformularea **titlului**, astfel:

„Lege pentru **modificarea art. 18 din Legea nr. 481/2004 privind protecția civilă**”.

5. În acord cu uzanțele de redactare a textului normativ, propunem reformularea **părții dispozitive a articolului unic**, astfel:

„**Articol unic. - Articolul 18 din Legea nr. 481/2004 privind protecția civilă, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 192 din 7 martie 2023, se modifică și va avea următorul cuprins:**”.

Pe cale de consecință, se va reda textul propus pentru art. 18, iar sintagma „Articolul 18 se modifică, având următorul cuprins:” se va elimina.

În considerarea observațiilor de mai sus, enunțul propus pentru art. 18 va fi redat în continuare prin utilizarea abrevierii „**Art. 18**”.

6. În raport de **conținutul propunerii analizate**, precizăm că *despăgubirile acordate de la bugetul local cu această destinație, chiar dacă ulterior pot fi recuperate, în măsura în care se constată vinovăția unor persoane, instituții sau companii*, sunt considerate ca având *impact bugetar*, motiv pentru care devin incidente dispozițiile art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, raportate la art. 15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la obligația prezentării fișei financiare.

7. În ceea ce privește **despăgubirile care să acopere valoarea reală, la zi, conform prețului pieței, a pierderilor suferite** ca urmare a efectelor unui *conflict armat*, prevăzută la **art. 18 alin. (1)**, norma poate genera dificultăți în aplicare, în sensul în care acordarea unei despăgubi la valoarea reală presupune o evaluare tehnică complexă și obiectivă, realizată de experți autorizați. În acest context, ar trebui

instituite criterii clare de evaluare, precum și un mecanism de control, în scopul prevenirii eventualelor abuzuri sau supraevaluări.

Totodată, în ceea ce privește norma preconizată, trebuie avut în vedere și faptul că, în legislația actuală, se prevede acordarea unui sprijin financiar, însă nu acoperirea integrală a prejudiciului.

În plus, măsura trebuie corelată și cu norma prevăzută la **alin. (3)**, potrivit căreia *păgubiții își vor păstra statutul avut inițial, de proprietari sau chiriași, după caz*. Rezultă că aceștia ar urma să fie, pe de o parte, despăgubiți integral, iar, pe de altă parte, să își mențină dreptul de proprietate asupra imobilului reconstruit. Această dublă protecție juridică poate ridica probleme de proporționalitate și echilibru legislativ între interesul public, resursele bugetare și protecția patrimoniului persoanelor afectate.

Prin urmare, subliniem că, în actuala redactare a **alin. (1)**, nu reiese în mod clar dacă despăgubirea se va realiza prin readucerea imobilului la starea inițială, așa cum prevede **alin. (3)**, motiv pentru care se impune reformularea normelor în discuție.

De asemenea, norma nu este clară în ceea ce privește referirea la chiriași, chiar dacă și aceștia pot suferi anumite prejudicii, întrucât proprietarul este cel al cărui drept poate fi afectat în ipoteza unor dezaastre, precum cele la care textul propus face referire.

8. Cu privire la textul **alin. (2)**, este de analizat în ce măsură *termenul de maxim 90 de zile de la data producerii incidentului*, în care trebuie acordate despăgubirile materiale solicitate, poate fi respectat, **având în vedere legătura indisolubilă dintre acest mecanism și identificarea fondurilor alocate în bugetul local cu această destinație.**

9. Referitor la **termenul de maxim un an** prevăzut la **alin. (3)**, în care primăria are obligația să reconstruiască și să readucă imobilul la starea inițială, semnalăm, *pe de o parte*, că, pentru executarea unor asemenea lucrări, aceasta trebuie să inițieze și să deruleze proceduri complexe, respectiv încheierea de contracte, organizarea de licitații publice, obținerea avizelor și a autorizațiilor necesare, precum și gestionarea efectivă a lucrărilor de construcție. În aceste condiții, finalizarea reconstrucției în termenul de un an apare ca fiind improbabilă, în special în cazul proiectelor de anvergură, ceea ce poate

conduce la apariția unor litigii generate de nerespectarea termenului impus prin lege.

Pe de altă parte, în ceea ce privește termenul „Primăria”, de două ori utilizat în text, semnalăm că acesta este definit la art. 5 lit. hh) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, după cum urmează:

„hh) primăria comunei, a orașului, a municipiului, a subdiviziunii administrativ-teritoriale - structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile autorității deliberative și dispozițiile autorității executive, soluționând problemele curente ale colectivității locale, constituită din: primar, viceprimar, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate la cabinetul primarului și aparatul de specialitate al primarului;”

Prin urmare, sintetizând, noțiunea de *primărie* este sinonimă cu *personalul din cadrul autorității administrației publice locale*.

Totodată, *primăria*, ca structură fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, nu are calitatea de subiect de drept, nu poate intra în raporturi juridice, nu poate emite acte juridice și nu poate sta în justiție în nume propriu sau în numele autorității administrativ-teritoriale. Ca atare, acesteia nu îi pot fi atribuite drepturi și/sau obligații.

Așa fiind, termenul „*primăria*” este impropriu folosit în context, conducând la imposibilitatea aplicării normei.

Reiterăm observația pentru **alin. (4)**.

10. La textul **alin. (4)**, în raport de cauza și de destinația sumelor acordate, se va avea în vedere modificarea textului propus, în sensul prevederii asigurării de sume din Fondul de rezervă la dispoziția Guvernului, cu mențiunea că *alocarea de sume din aceste fonduri face obiectul unei/unor hotărâri ale Guvernului*, în acord cu art. 30 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, menționăm și că, potrivit *Deciziei Curții Constituționale nr. 457/2020*, „câtă vreme un control parlamentar al hotărârilor Guvernului în sensul încuviințării/respingerii/modificării acestora nu apare între mecanismele de rang constituțional instituite pentru a regla raporturile dintre autoritățile publice în cadrul regimului

de separație și echilibru al puterilor în stat, iar hotărârile Guvernului constituie - așa cum s-a precizat - expresia competenței originare a Guvernului, prin excelență de natură executivă, prin încuviințarea/modificarea măsurilor adoptate prin hotărâri ale Guvernului, Parlamentul ajunge să cumuleze funcțiile legislativă și executivă, situație incompatibilă cu principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție. Ingerința Parlamentului asupra unui act specific Guvernului, destinat punerii în executare a legii, semnifică o imixtiune a puterii legiuitoare în cea de reglementare secundară pentru executarea legilor, ce aparține exclusiv Guvernului. Or, Parlamentul nu își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi prin care să creeze cadrul în care să aducă atingere competențelor constituționale ce aparțin, în mod exclusiv, altor puteri ale statului¹.

În ceea ce privește sintagma „vinovate pentru tragedie”, propunem detalierea acesteia, în funcție de intenția de reglementare, luând în considerare prevederile art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 1008/08.12.2025

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 578 din 1 iulie 2020.