

MIHAI CRISTIAN APOSTOLACHE

**Legea
pentru alegerea autorităților
administrației publice locale
comentată și adnotată**

Ediția a II-a, revizuită, completată și adăugită



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2025

Cuprins

Cuvânt înainte. Alegerile, „nodul gordian” al oricărei democrații.....	7
Introducere.....	12
Titlul I. Alegerea autorităților administrației publice locale	46
Capitolul I. Dispoziții generale.....	46
Capitolul II. Organizarea alegerilor	95
Secțiunea 1. Circumscripțiile electorale.....	95
Secțiunea a 2-a. Secțiunile de votare.....	103
Secțiunea a 3-a. Registrul electoral și listele electorale.....	105
Secțiunea a 4-a. Birourile electorale.....	125
Secțiunea a 5-a. Candidaturile.....	199
Secțiunea a 6-a. Buletinele de vot	230
Secțiunea a 7-a. Campania electorală.....	244
Capitolul III. Desfășurarea alegerilor	278
Capitolul IV. Stabilirea și constatarea rezultatelor alegerilor.....	305
Secțiunea 1. Stabilirea rezultatelor votării.....	305
Secțiunea a 2-a. Constatarea rezultatelor alegerilor	320
Capitolul V. Contravenții	370

Capitolul VI. Dispoziții tranzitorii și finale.....	380
Concluzii.....	420
Bibliografie	443

Introducere

1. Aspecte generale privind Legea nr. 115/2015

LEGEA nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali¹ a fost promulgată prin Decretul nr. 473 din 18 mai 2015².

De la momentul intrării sale în vigoare și până la momentul apariției prezentei lucrări, Legea nr. 115/2015 a fost modificată și completată prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 40/2019³, prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ⁴, prin Legea nr. 91/2020⁵, Legea nr. 294/2022⁶ și Legea nr. 256/2023⁷. Prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.349 din 20 mai 2015.

² Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 349 din 20 mai 2015.

³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 446 din 04 iunie 2019.

⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019.

⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 551 din 25 iunie 2020.

⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1072 din 7 noiembrie 2022.

⁷ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 678 din 24 iulie 2023.

40/2019 au fost modificate următoarele articole: *art. 1 alin. (2), (4) și (5), art. 3 alin. (2), art. 4 alin. (1), art. 5 alin. (2), art. 7 alin. (1), (4) și (5), art. 11 alin. (2), art. 15 alin. (1), art. 26 alin. (5) și (15), art. 27 alin. (1) lit. d), i) și j), art. 30 alin. (2) și (11), art. 31 lit. d), art.34 alin. (2), art. 39 alin.(1) lit.g), art.46, art.49 alin. (1) și (2), art. 50 alin. (2), art. 57, art. 58 alin. (5) și (8) - (10), art. 79 alin. (1), art. 93 alin. (1) lit. e) - h), art. 94 alin. (1) și alin. (3) lit. g), art. 96 alin. (1), art. 98 alin. (3), art. 99, art. 102, art. 103 alin. (1), (2) lit. g) și i) și alin. (5), art. 104 alin. (1) și alin. (2) lit. g) și i), art. 121 alin. (1) și (2), art. 126 alin. (2), art. 132. De asemenea, s-au completat dispozițiile următoarelor articole: alin. (5¹) la art. 26, art.101¹, alin. (2¹) - (2⁴) la art. 121. Prin dispozițiile Codului Administrativ s-au modificat art. 27 alin. (1) lit. i), art. 103 alin. (5) și art. 107.*

În contextul situației excepționale din România, generată de răspândirea virusului COVID-19, Guvernul României a adoptat, în luna aprilie 2020, Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 44/2020, prin care a instituit o serie de derogări de la regulile stabilite de Legea nr. 115/2015, derogări valabile doar pentru alegerile locale din anul 2020.

Guvernul și-a justificat intervenția în plan legislativ prin ordonanță de urgență prin faptul că țara se afla într-un context dominat de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, iar organizarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale ar fi fost imposibilă în termenul prevăzut de legislația în vigoare și în condiții corespunzătoare, care să nu afecteze drepturile electorale ale cetățenilor, aspecte ce au impus adoptarea unor măsuri legislative care să permită, pe de o parte, menținerea în activitate a autorităților administrației publice locale în funcție pentru a se asigura continuitatea în administrația publică locală, iar, pe de altă parte, reglementarea unor măsuri care să vină în sprijinul viitorilor

competitori electorali (partide politice, alianțe politice, alianțe electorale, organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale și candidați independenți).

Acest act normativ a fost declarat neconstituțional de către Curtea Constituțională. Având în vedere faptul că era nevoie de o prelungire a mandatelor actualelor autorități locale, Parlamentul României a adoptat, în procedură de urgență, Legea privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale și pentru modificarea art.151 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.¹ Legea a asigurat cadrul normativ pentru prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale în funcție, a prevăzut o serie de derogări de la dispozițiile Legii nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, valabile pentru alegerile locale din anul 2020, a modificat, totodată, titularul dreptului de stabilire a datei alegerilor și a completat dispozițiile art. 151 alin.3 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ.

Astfel, mandatele primarilor, președinților consiliilor județene, consiliilor locale și consiliilor județene au fost prelungite până cel târziu în data de 1 noiembrie 2020. Această măsură a condus la organizarea alegerilor locale în data de 27 septembrie 2020.

Cu privire la stabilirea datei alegerilor, legiuitorul a optat pentru schimbarea titularului dreptului de a stabili această dată, în sensul că **Parlamentul României este îndrituit să stabilească data alegerilor prin lege organică, cu cel puțin 60 de zile înaintea votării**, Guvernul nemai-

¹ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/docs/2020/pr363_20.pdf

având acest atribut. **În termen de cel mult 5 zile de la intrarea în vigoare a legii prin care se stabilește data alegerilor locale, Executivul trebuie să adopte, la propunerea Autorității Electorale Permanente, hotărârile de Guvern necesare bunei organizări și desfășurării a alegerilor locale.** Pentru că prin stabilirea datei alegerilor se declanșează, practic, procesul electoral, proces care implică respectarea unor termene prevăzute în Legea nr. 115/2015, legiuitorul organic a stabilit ca acestea să se reducă la jumătate, cu excepția duratei campaniei electorale, a termenului pentru depunerea candidaturii și a termenului de 24 de ore. În situația în care, din operațiunea de reducere la jumătate a termenelor, rezultă fracțiuni de zile egale sau mai mari de 12 ore, rotunjirile se fac în plus, iar în cazul fracțiunilor mai mici de 12 ore, acestea nu se iau în calcul.

Una din condițiile privitoare la candidatură, reglementată de Legea nr. 115/2015, este cea a depunerii unui număr de semnături de susținere a respectivei candidaturi sau liste de candidați. Este vorba de cel puțin 1% din cetățenii cu drept de vot dintr-o unitate administrativ-teritorială, dar nu mai puțin de 100 în cazul comunelor, de 500 în cazul localităților urbane de rangul II și III și de 1.000 în cazul județelor, municipiului București, sectoarelor municipiului București și localităților urbane de rangul I.

În baza prevederilor legii adoptate de Parlament, acest număr s-a redus la jumătate, iar competitorii electorali nu au mai fost nevoiți să depună liste de susținători pentru fiecare autoritate locală pentru care candidează, ci doar o singură listă de susținători pentru candidaturile la consiliul local și funcția de primar din aceeași circumscripție electorală, respectiv pentru candidaturile la consiliul județean și președintele consiliului județean din aceeași circumscripție electorală. De

exemplu, dacă un partid politic depune candidaturi pentru toate cele patru autorități ale administrației publice locale, acest competitor electoral depune o singură listă de susținători pentru primar și consiliul local din aceeași circumscripție electorală și o singură listă de susținători pentru consiliul județean și președintele consiliului județean din aceeași circumscripție electorală, nu patru, cum era regula stabilită de Legea nr. 115/2015, la biroul electoral de circumscripție.

Legea organică reglementează și dreptul competitorilor electorali de a realiza și depune, în format electronic, dosarele de candidatură, iar listele de susținători au putut fi semnate și depuse și electronic, în condițiile legii. Aceste drepturi s-au putut exercita în baza unei metodologii stabilită prin hotărâre a Autorității Electorale Permanente, după consultarea Autorității pentru Digitalizarea României și care a fost adoptată în 30 de zile de la data intrării în vigoare a legii.

1.1. Anumite articole ale legii au făcut obiectul analizei Curții Constituționale în cadrul controlului posterior de constituționalitate. Din punct de vedere al statutului său, instanța de contencios constituțional este o autoritate publică care se supune numai Constituției și legii privind organizarea și funcționarea sa¹. Curtea Constituțională este un organ de jurisdicție constituțională, creat după model occidental, care realizează prerogativa de verificare a constituționalității prin intermediul unui tip de control mixt, politico-jurisdicțional.² Curtea Constituțională deține monopolul contenciosului constituțional³, fiind principalul gardian al asigurării expri-

¹ Cristian Ionescu, *Contencios constituțional*, Editura Universul Juridic, București, 2010, p. 126.

² Steluța Ionescu, *Justiție și jurisprudență în statul de drept*, Editura Universul Juridic, București, 2008, pp. 184-198.

³ Ion Deleanu, *Justiția constituțională*, Editura Lumina Lex, București, 1995, p. 14.

mării identității constituționale.¹ Verificarea constituționalității legii nu este un scop în sine, ci ea trebuie să permită stabilirea și înlăturarea încălcărilor Constituției, în scopul de a asigura cât mai bine realizarea imperativelor constituționale. Prin urmare, sancționarea neconstituționalității trebuie să se integreze în procesul continuu de realizare și optimizare a forței normative a Constituției.² Deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere pentru viitor. În cazul acestora, sunt obligatorii atât considerentele, cât și dispozitivul.³ Deciziile Curții Constituționale sunt întocmite în formă scrisă, iar structura lor este alcătuită din trei părți: practica (partea introductivă), considerentele (motivarea), dispozitivul.⁴ Dimensiunile esențiale ale deciziilor Curții Constituționale sunt: publicitatea deciziilor, caracterul obligatoriu și neretroactivitatea deciziilor.⁵ Curtea Constituțională a adoptat 24 de decizii referitoare la anumite dispoziții din Legea nr. 115/2015. Cele mai numeroase excepții de neconstituționalitate s-au ridicat cu privire la dispozițiile art. 49 alin. 2, art. 50 alin. 2 și art. 101 alin. 2 și 3. Toate excepțiile de neconstituționalitate analizate de instanța de contencios constituțional au fost respinse, aspect ce demonstrează constituționalitatea normelor analizate. Analiza realizată de Curtea Constituțională a permis crearea unei jurisprudențe în materie, raportată la dispozițiile acestei reglementări, pe care o

¹ Mircea Dușu, *Dreptul și juriștii în Academia Română, 1866-2016*, Editura Academiei, București, 2016, p. 112.

² Decizia nr. 38 din 7 iulie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 176 din 26 iulie 1993.

³ Hotărârea Plenului Curții Constituționale nr. 1/1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 16 din 26 ianuarie 1995.

⁴ Cătălin Silviu Săraru, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al Deciziilor Curții Constituționale 2004-2014*, Editura C.H.Beck, București, 2015, p. 5.

⁵ Steluța Ionescu, *Justiție și jurisprudență în statul de drept, op. cit.*, p. 197.

vom prezenta pe parcursul comentării articolelor vizate de excepții.

Articolul 49 alin. 2 reglementează condiția listei de susținători pe care trebuie să o îndeplinească fiecare dintre partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale sau organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri, condiție considerată constituțională de către instanța de contencios constituțional.

Articolul 50 alin. 2 instituie condiția listei de susținători pentru candidații independenți la funcția de primar, condiție criticată ca fiind excesivă în raport cu alte condiții legale sau de natură constituțională.

Raportat la articolele menționate și la condiția instituită de acestea, Curtea Constituțională a reținut, în esență, că **aceasta reprezintă o modalitate prin care candidatul la o funcție sau demnitate publică își dovedește potențialul de reprezentativitate, și care previne, totodată, exercitarea abuzivă a dreptului de a fi ales, asigurând accesul efectiv la exercițiul acestui drept, persoanelor care, într-adevăr, beneficiază de credibilitatea și susținerea electoratului.**¹ Apreciem că varianta aleasă de legiuitor pe perioada pandemiei, aceea de reducere la jumătate a numărului de semnături necesare pentru depunerea candidaturii, trebuie să fie instituită ca regulă și pentru viitor. Suntem de acord cu argumentul jurisprudențial al Curții Constituționale conform căruia candidații trebuie să facă dovada reprezentativității lor prin prezentarea unui anumit număr de semnături, obligația de a deține un anumit număr de semnături constituindu-se, totodată, și într-o barieră în calea exercitării abuzive a

¹ Decizia nr. 281/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 633 din 03 august 2017, Decizia nr. 282/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 613 din 28 iulie 2017, Decizia nr. 355/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 538 din 18 iulie 2016.

dreptului de a fi ales, dar acest număr să fie cât mai mic. Reducerea numărului de semnături de susținere a candidaturii crește accesul la candidatură și întărește mecanismul de verificare a acestora. Este cunoscut din practică faptul că, din lipsa timpului sau a unei proceduri eficiente de verificare a semnăturilor, procesul de verificare a listelor de semnături în care este implicat biroul electoral este mai mult formal.

Articolul 101 alin. 2 și 3 vizează modalitatea de dobândire a mandatului primarului. Conform legislației în vigoare, primarul este ales într-un singur tur de scrutin, fiind declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate. În situația în care intervine balotajul, se organizează un nou tur de scrutin la două săptămâni de la primul tur, la care participă doar candidații aflați în situație de balotaj.

1.2. În vederea îmbunătățirii cadrului legal în materie electorală și pentru compatibilizarea normelor cuprinse în legea partidelor politice și în legea privind finanțarea acestora și a campaniilor electorale cu realitatea statală, cu jurisprudența Curții Constituționale și cu așteptările cetățenilor cu drept de vot, Parlamentul României a înființat în anul 2013, prin Hotărârea nr. 18/2013, Comisia comună a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerilor legislative privind legile electorale, privind modificarea legii partidelor politice și a Legii privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Comisia s-a constituit cu respectarea configurației politice rezultată din alegerile parlamentare.

Pentru atingerea cât mai rapidă a obiectivului pentru care s-a constituit, Comisia s-a împărțit în 3 subcomisii. O comisie s-a ocupat de legislația privind alegerea autorităților administrației publice locale, a doua de modificarea legii partidelor politice și a legii privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, iar cea de-a treia de legislația privind alegerile parlamentare. Soluțiile legislative

desprinse din discuțiile din subcomisia care s-a ocupat de legislația privind alegerea autorităților administrației publice locale au fost prezentate Comisiei și, în dezbaterile din cadrul acesteia, s-a creionat structura propunerii legislative cu titlul „*Lege pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali*”, care în urma dezbaterilor parlamentare și a votului, desfășurate în procedură de urgență, a devenit Legea nr. 115/2015. Legea este structurată pe trei titluri, respectiv alegerea autorităților administrației publice locale, modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, acestea din urmă fiind abrogate, în prezent, prin Codul Administrativ.

Legea nr. 115/2015 face parte din categoria legilor **organice**, potrivit prevederilor art. 73 alin. (3) lit. a) din Constituția României, republicată. Titlul I al legii, care face obiectul analizei noastre, cuprinde un număr de 6 capitole și anume: capitolul I cuprinde dispoziții generale, capitolul II este dedicat organizării alegerilor și este împărțit în mai multe secțiuni (circumscripțiile electorale, secțiile de votare, registrul electoral și listele electorale, birourile electorale, candidaturile, buletinele de vot, campania electorală), capitolul III vizează desfășurarea alegerilor, capitolul IV reglementează modul de stabilire și de constatare a rezultatului alegerilor și este împărțit, la rândul său, în două secțiuni (stabilirea rezultatelor votării și constatarea rezultatelor alegerilor), capitolul V cuprinde norme privitoare la contravenții, capitolul VI cuprinde dispoziții finale și tranzitorii).

Legea nr. 115/2015 a abrogat vechea reglementare, Legea nr. 67/2004¹ pentru alegerea autorităților administrației

¹ Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 333 din 17 mai 2007.