

LBRIS

We know
books

MIHAI CRISTIAN APOSTOLACHE

**PRIMARUL ÎN JURISPRUDENȚA
CURȚII CONSTITUȚIONALE**



EDITURA UNIVERSITARĂ
București

Redactor: Laura Nicolescu
Tehnoredactor: Ameluța Vișan
Coperta: Monica Balaban

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
APOSTOLACHE, MIHAI CRISTIAN

Primarul în jurisprudența Curții Constituționale / Mihai Cristian
Apostolache. - București : Editura Universitară, 2026
Conține bibliografie
ISBN 978-606-28-2277-4

352.075.31

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786062822774

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2026
Editura Universitară
Editor: Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021 – 315.32.47
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021.315.32.47/ 0745 200 718/ 0745 200 357
comenzi@editurauniversitara.ro
www.editurauniversitara.ro

CUPRINS

Despre primar în viziunea Curții Constituționale sau prima dragoste care nu se uită niciodată	7
Introducere	11
Capitolul I. Aspecte generale privind administrația publică locală	22
Capitolul II. Primarul – de la alegere la intrarea în exercițiul mandatului	33
Capitolul III. Rolul primarului. Dubla calitate – reprezentant al colectivității locale și reprezentant al statului	44
1. Aspecte generale	44
2. Rolul primarului	46
3. Atribuțiile primarului	50
4. Actele primarului	63
5. Primăria	67
Capitolul IV. Drepturile și îndatoririle primarului ...	76
1. Drepturile primarului	76
2. Îndatoririle primarului	90
Capitolul V. Incompatibilități și conflicte de interese	108
1. Incompatibilități	109
2. Conflictul de interese	117

Capitolul VI. Răspunderea primarului	124
Capitolul VII. Încheierea mandatului primarului	134
1. Durata normală a mandatului primarului.....	134
2. Prelungirea duratei mandatului primarului.....	135
3. Încetarea mandatului primarului înainte de termen	138
Capitolul VII. Primarul – dimensiune europeană și internațională	161
Concluzii	171
Bibliografie	176

DESPRE PRIMAR ÎN VIZIUNEA CURȚII CONSTITUȚIONALE SAU PRIMA DRAGOSTE CARE NU SE UITĂ NICIODATĂ

Precizarea din titlu privind *prima dragoste care nu se uită niciodată* are în vedere faptul că pentru Mihai Cristian Apostolache a fost și a rămas o temă dragă sufletului, căutărilor și cercetărilor sale și anume **primarul**.

Afecțiunea pentru această instituție s-a născut în urmă cu două decenii, cu ocazia elaborării tezei de doctorat consacrată primarului în dreptul românesc și în cel comparat.

De la regretatul nostru profesor am învățat că prin obținerea titlului de doctor în drept într-o anumită materie, fostul doctorand trebuie să devină un reper de cunoaștere în domeniul respectiv. Care nu se oprește în momentul conferirii titlului de doctor, ci continuă să se consolideze, să aprofundeze instituția, să devină un cunoscător al ei mai important decât oricare altul.

În ceea ce ne privește am urmat acest model. Temei noastre de doctorat, **statutul funcționarului public**, ne-am consacrat o mare parte din preocupările academice. Acestora s-a adăugat șansa de a putea contribui și la edificarea normativă și instituțională a funcționarului public, în calitate de președinte al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici pe care am exercitat-o între 2001 și 2003, precum și prin cea de parlamentar și prin implicarea în elaborarea unor acte

normative esențiale pentru administrație și pentru funcționarul public.

Trecând discuția la foștii noștri doctoranzi, azi specialiști marcanți în domeniul dreptului spre mândria lor, dar și a noastră, nu puține au fost și sunt cazurile în care aceștia își continuă cercetarea asupra instituției care a făcut obiectul tezei de doctorat. Acest lucru ne împlinește, pentru că avem reprezentarea rolului pe care ne-am străduit să-l exercităm prin activitatea noastră și a „învățăcelor” noștri, întru slujirea dreptului administrativ.

Mihai Cristian Apostolache este unul dintre cei care au rămas fideli temei de doctorat, instituția primarului, devenind un specialist fără de care este greu de înțeles complexitatea acestei instituții și de conceput doctrina în această materie. După un comentariu al vechii Legi nr. 215/2001 a administrației publice locale, apoi a legii electorale privind administrația publică locală,¹ autorul „recidivează” în mod fericit cu o lucrare consacrată primarului în jurisprudența Curții Constituționale.

De regulă, lucrările care analizează anumite instituții prin prisma activității Curții Constituționale se prezintă ca o selecție de decizii, grupate după anumite criterii, al căror conținut este prezentat, alături de unele considerente teoretice privind tema respectivă.

¹ Avem în vedere lucrările: Mihai Cristian Apostolache, *Legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale comentată și adnotată*, Editura Universitară, București, 2020; 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.

Mare ne-a fost bucuria să constatăm că lucrurile nu stau astfel în ceea ce privește lucrarea elaborată de Mihai Cristian Apostolache. Acesta face o analiză doctrinară de înalt nivel a instituției primarului, în care trăsăturile identificate, judecățile de valoare sunt susținute prin trimiteri la deciziile Curții Constituționale în conținutul cărora ele sunt încorporate.

Această metodă conferă nu doar acuratețe, ci și eleganță și forță abordării.

Ea relevă o analiză minuțioasă, amplă și profundă a tuturor deciziilor care sunt menționate, urmată de o sinteză a elementelor definitorii pentru statutul juridic al primarului identificate în aceste decizii. Nu regăsim citate, mai mult sau mai puțin obositoare sau relevante. Regăsim **esența**, iar acest **lucru conferă o valoare deosebită lucrării**.

Din analiza acestei jurisprudențe, autorul lucrării a ajuns la concluzia că „dimensiunea cea mai profundă a rolului primarului, evidențiată în finalul acestei cercetări este aceea de **garant al drepturilor fundamentale la nivel local**”.

Ne-a plăcut această aserțiune, deoarece ea relevă o dimensiune care, în general, a fost neglijată, în mod nedrept și pe care o împărtășim, pentru că **drepturile fundamentale sunt coloana vertebrală a unei democrații**.

Iar concentrarea rolului primarului pe acest aspect înseamnă creșterea rolului pe care acesta îl are în consolidarea democrațiilor locale.

Lucrarea pe care o prefăcăm reprezintă o contribuție valoroasă la cercetarea locului și rolului primarului în viața colectivităților locale și a celor care le compun.

O recomandăm cu căldură și încredere, remarcând în final, conținutul ei esențializat, bogata documentare bibliografică, valoroasele idei cu valoare axiomatică prezentate, precum și ideile novatoare prezentate, care îi conferă un caracter viu, plăcut gândirii, folositor pentru toți cei care, teoreticieni sau practicieni, o vor parcurge.

Lectură utilă și plăcută!

Profesor universitar doctor Virginia VEDINAȘ

INTRODUCERE

Normele care reglementează autoritățile administrației publice locale, dar și raporturile dintre ele și dintre aceste autorități și cele statale, au făcut obiectul controlului de constituționalitate, realizat de Curtea Constituțională. Controlul de constituționalitate se realizează fie prin obiecție de neconstituționalitate, caz în care ne situăm în sfera controlului anterior sau prealabil de constituționalitate, fie prin excepție de neconstituționalitate, aflându-ne în sfera controlului posterior de constituționalitate. Dacă obiecția de neconstituționalitate se poate invoca de subiectele de drept nominalizate de art. 146 lit. a) din Constituție, excepția de neconstituționalitate poate fi invocată doar în cadrul unui litigiu, de către una dintre părțile din litigiu, sau din oficiu, de către instanța de judecată. Excepția de neconstituționalitate poate fi invocată și direct de către Avocatul Poporului. Controlul prin excepție de neconstituționalitate este unul concret și permite particularilor accesul la Curtea Constituțională, dar prin intermediul instanței de judecată. El are două semnificații: garanție constituțională a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor și mijloc eficient de exprimare a Curții Constituționale în calitate de garant al supremației Constituției.²

² Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu în Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu și colectiv, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ediția 3, Editura C.H.Beck, București, 2022, p. 1319.

Competența exclusivă a Curții Constituționale de a efectua controlul de constituționalitate al legilor și ordonanțelor este consacrată la nivel constituțional în Titlul V al actului fundamental și este evidențiată în jurisprudența³ sa, în care a arătat că nici Înalta Curte de Casație și Justiție, nici instanțele judecătorești sau alte autorități publice ale statului nu au competența de a realiza controlul de constituționalitate, singura autoritate care poate realiza acest tip de control este Curtea Constituțională. În materia controlului de constituționalitate, țara noastră a optat pentru modelul european de control al constituționalității legii, în care competența revine unei autorități centrale specializate, situată în afara celor trei puteri clasice (legislativă, executivă și judecătorească). Pentru faptul că în competența sa intră și alte atribuții, în afara celor jurisdicționale, cum ar fi cea prin care veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului sau cea de soluționare a contestațiilor privind constituționalitatea unui partid politic, Curtea Constituțională trebuie privită ca o autoritate publică politico-jurisdicțională.⁴ După cum arată și doctrina⁵, competența instanțelor

³ Decizia Curții Constituționale a României nr. 838/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 461 din 3 iulie 2009.

⁴ Ioan Muraru în Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu și colectiv, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ediția 3, Editura C.H.Beck, București, 2022, p. 1297.

⁵ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu în Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu și colectiv, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ediția 3, Editura C.H.Beck, București, 2022, p. 1297.

constituționale s-a consolidat și diversificat în timp pentru a putea să răspundă unor realități noi, determinate și de implicațiile dobândirii de către state a statutului de membru al Uniunii Europene.

Jurisprudența Curții Constituționale se constituie într-un instrument util pentru aplicarea și interpretarea dispozițiilor legale⁶ privind administrația publică locală în conformitate cu dispozițiile constituționale. Considerentele și dispozitivul deciziei Curții Constituționale sunt obligatorii pentru toate autoritățile și instituțiile publice.⁷ Dispozitivul unei decizii este partea cea mai importantă a actului Curții Constituționale, dar fundamentarea lui o găsim în considerentele deciziei. Deciziile Curții Constituționale au putere numai pentru viitor, de la data publicării în Monitorul Oficial al României. Aceasta este o reflectare a principiului neretroactivității, considerat o garanție fundamentală a drepturilor constituționale și care asigură securitatea juridică și menține încrederea cetățenilor în sistemul de drept.⁸ Curtea Constituțională nu poate intra, prin deciziile sale, în domeniul legislativ, legislativul fiind singurul în măsură să aducă modificări și completări ale legislației,⁹ și nici în cel al

⁶ Cătălin Silviu Săraru, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al Deciziilor Curții Constituționale (2004-2014)*, Editura C.H.Beck, București, 2015, prefață.

⁷ Decizia Curții Constituționale a României nr. 415/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 294 din 5 mai 2010.

⁸ Decizia Curții Constituționale a României nr. 838/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 461 din 3 iulie 2009.

⁹ Decizia Curții Constituționale a României nr. 346/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 413 din 21 iunie 2012.

interpretării și aplicării legii la cazuri concrete. Politica legislativă a statului se realizează, în principal, de Parlament și, în anumite condiții, de legiuitorul delegat, Guvernul, care poate emite acte având forța legii (ordonanțe și ordonanțe de urgență)¹⁰, iar problemele de interpretare și aplicare a legii sunt atributul suveran al instanței judecătorești¹¹.

Curtea Constituțională a trecut prin filtrul constituționalității numeroase legi și ordonanțe care cuprindeau dispoziții legate de statutul autorităților administrației publice locale, de la acte normative din domeniul electoral, până la cele care reglementează organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, dar și încetarea mandatului acestor autorități. Prin deciziile pronunțate, instanța de contencios constituțional a reușit, în majoritatea cazurilor, să ofere claritate normelor legale analizate, să oblige legiuitorul să pună în acord textele legale cu dispozițiile constituționale sau să declare neconstituționalitatea în ansamblu a unor acte normative.

Trecerea de la sistemul centralizat de organizare administrativă la cel descentralizat a condus la consolidarea palierului administrativ local, la recunoașterea unor interese locale specifice, care pot fi satisfăcute eficient prin redarea puterii de decizie unor autorități izvorâte din voința fiecărei colectivități locale și nu din voința statului. Statul, prin puterea legiuitoare, este cel care asigură cadrul normativ de constituire și

¹⁰ Simona Gherghina în Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu și colectiv, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ediția 3, Editura C.H.Beck, București, 2022, p. 1266.

¹¹ Cătălin Silviu Săraru, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al Deciziilor Curții Constituționale (2004-2014)*, Editura C.H.Beck, București, 2015, p. 10.

manifestare a actorilor locali, recunoscând dreptul corpului electoral din fiecare colectivitate locală să își desemneze autoritățile reprezentative, care, odată alese, sunt responsabile în fața colectivității locale și se supun doar legii. Legiuitorul constituant a inclus în noțiunea de “local” atât autoritățile de la baza sistemului administrației publice (primar și consiliu local), cât și pe cele de la nivel județean (președinte al consiliului județean și consiliu județean), concepție preluată și dezvoltată prin reglementări infraconstituționale.

Stabilirea ca obiectiv de țară aderarea la Uniunea Europeană a determinat legiuitorul român să accelereze procesul de descentralizare, să transfere de la nivel central în competența autorităților locale un număr important de activități, consolidând treptat atât autonomia administrativă, cât și pe cea financiară a colectivităților locale. Procesul de descentralizare nu trebuie însă să se limiteze doar la transferul de atribuții de la centru către teritoriu, ci să beneficieze de o sferă mai largă de manifestare, care să cuprindă și transferul anumitor atribuții de la autoritățile județene, constituite în baza principiului autonomiei locale, către autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii.¹²

Cadrul normativ specific administrației publice locale s-a îmbunătățit semnificativ ca urmare a producției statale de norme juridice menite să asigure compatibilitatea legislației naționale cu cea a Uniunii Europene și să dezvolte democrația locală, fundament

¹² Mihai Cristian Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată, Ediția a II-a, revizuită, completată și adăugită*, Editura Universitară, București, 2017, p. 71.