

MIHAI CRISTIAN APOSTOLACHE

**Legea administrației publice locale
nr. 215/2001 - comentată și adnotată**

Ediția a II-a, revizuită, completată și adăugită



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2017

CUPRINS

Cuvânt înainte	7
Legea administrației publice locale nr. 215/2001 - comentată și adnotată.....	11
Capitolul I. Dispoziții generale	18
Capitolul II. Consiliile locale	144
Capitolul III. Primarul și viceprimarul	275
Capitolul IV. Instituțiile, serviciile publice de interes local și aparatul de specialitate al primarului	364
Capitolul V. Administrația publică a municipiului București	372
Capitolul VI. Consiliul județean	383
Capitolul VII. Inițiativa cetățenească	427
Capitolul VIII. Administratorul public	433
CAPITOLUL IX. Actele autorităților administrației publice locale și comunicarea acestora	441

Capitolul X. Secretarii unităților administrativ-teritoriale	453
Capitolul XI. Contravenții și sancțiuni	467
Capitolul XII. Bunuri și lucrări publice	471
Capitolul XIII. Dispoziții tranzitorii și finale	489
Bibliografie	515

CUVÂNT ÎNAINTE

Administrația publică locală sau despre sacralizarea interesului public al colectivităților locale

Lucrarea de față reprezintă a doua ediție a comentariului legii administrației publice locale, realizat de domnul conferențiar universitar Mihai Cristian Apostolache. Pentru noi, autorul reprezintă nu doar fostul nostru doctorand, ci și una dintre cele mai reușite realizări pe care misiunea de dascăl universitar, conducător de doctorat, ne-a învrednicit să le avem. Am învățat de la marii noștri profesori că asumarea unei teme ca subiect de cercetare în pregătirea doctorală reprezintă un obiectiv pe care ți-l asumi nu doar în anii în care îți desăvârșești doctoratul, ci pentru întreaga carieră academică, în care trebuie să reprezinți și să rămâi un reper pentru doctrina consacrată instituției juridice care a reprezentat subiectul tezei de doctorat. Autorul acestei lucrări dovedește că și-a însușit cu toată responsabilitatea un asemenea îndemn, dat fiind faptul că teza sa de doctorat a fost consacrată instituției primarului în România și în unele state membre ale Uniunii Europene.

Primarul reprezintă o componentă a administrației publice locale. Înțelegerea lui implică cunoașterea întregului sistem al administrației publice locale, a principiilor care o guvernează, a raporturilor cu celelalte autorități publice și cu cetățenii și a competenței pe care o exercită.

Un comentariu al legii-cadru a administrației publice locale validează o asemenea înțelegere și o confirmă, în egală măsură. Lucrarea elaborată de fostul nostru doctorand excelează din mai multe puncte de vedere.

În primul rând, sub aspect teoretic, autorul ei face dovada înțelegerii literei și spiritului legii organice a administrației publice locale, în perspectiva evoluției sale, având în vedere frecvențele modificări care i se aduc și pe care Mihai Apostolache le analizează temeinic, critic, adeseori, propunând, când este cazul, soluții care se impun în viitor. Autorul intră în dialog cu alți specialiști, ale căror opinii le împărtășește, sau, dimpotrivă, le respinge în mod argumentat.

Un al doilea aspect care conferă certă valoare lucrării este raportarea la jurisprudență, atât a instanțelor judecătorești naționale și europene, cât și a Curții Constituționale.

În al treilea rând, subliniem spiritul deschis, integrator în care își concepe lucrarea. Administrația publică locală este, în ultimă instanță, o componentă a administrației publice, în ansamblul său, care, la rândul ei, reprezintă un segment al puterii executive, una din cele trei puteri în stat, ale cărei separare și echilibru sunt statuate prin art. 1 alin. 4 al legii fundamentale. Din această perspectivă, analiza administrației locale nu se poate realiza izolat, ci prin raportare la întreaga arhitectură instituțională consacrată de actualul sistem constituțional și legal.

O calitate însemnată a lucrării o reprezintă și relevarea, în permanență, a semnificației apartenenței României la Uniunea Europeană, astfel că subtilitatea

unor interpretări și forța lor, în egală măsură, nu pot ignora un asemenea statut.

Autorul acestei lucrări nu este, nici pe departe, un comentator lipsit de curaj în a se exprima. El critică, în mod vehement chiar, soluții legislative nelegitime prin modul în care încalcă principiile constituționale, statutul sau regimul unor instituții juridice și regulile, de ansamblu, ale statului de drept.

Din multele discuții care se pot face pe această temă, ne oprim la cele care privesc mutațiile produse în regimul juridic al răspunderii autorităților autonome locale și al personalului care își desfășoară activitatea în cadrul acestora. Avem în vedere intenția, rezultată din substanța reglementării actuale, de a transfera greutatea răspunderii pe umerii funcționarilor publici sau contractuali, cu consecința exonerării de răspundere a aleșilor locali.

La fel de discutabile sunt, în opinia autorului, și fluctuațiile cu privire la modul de alegere a unor autorități, precum primarul sau președintele consiliului județean, sau precaritatea declarării, prin lege, a prefectului ca înalt funcționar public, căruia îi este interzisă apartenența politică, în vreme ce realitățile contrazic vehement prevederile legale.

Încheiem prin a ne exprima satisfacția cu privire la această lucrare, care, suntem convinși că va fi urmată și de alte ediții viitoare. În perspectiva previzibilă a elaborării unui Cod administrativ, sugerăm autorului să-și propună, încă de pe acum, realizarea unui comentariu al întregii părți a acestuia consacrată administrației publice locale, singur sau ca membru al unor colective care să elaboreze un comentariu al întregului act normativ.

Prezenta lucrare reprezintă, în opinia noastră, o sursă de inspirație, un îndrumar valoros pentru cei care fie își desfășoară activitatea în administrația publică locală, fie se pregătesc să ocupe diferite funcții în cadrul acesteia. În egală măsură, suntem încrezători că ea va reprezenta o lucrare de referință pentru toți cei care, ca teoreticieni sau practicieni, sunt implicați în derularea fenomenului administrativ în România.

Profesor universitar doctor Virginia Vedinaș
Membru asociat al Academiei
Oamenilor de Știință
Președinte al Institutului de Științe Administrative
“Paul Negulescu”

Legea administrației publice locale nr. 215/2001 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 204 din 23 aprilie 2001, fiind modificată și completată până în prezent prin diverse acte normative, și anume:

- O.U.G. nr. 74/2001 pentru completarea art. 152 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 738/2001;

- Legea nr. 216/2002 pentru modificarea alin. 1 al art. 103 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001;

- Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției;

- Legea nr. 379/2003 privind regimul mormintelor și operelor comemorative de război;

- Legea nr. 141/2004 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001;

- Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului;

- Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali;

- Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001;

- **Republicată în anul 2007 în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007;**

- O.U.G. nr. 20/2008 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale;

- Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (abrogată prin Legea nr. 208/2015);

- O.U.G. nr. 66/2008 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 334/2006 privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și pentru modificarea Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali;

- Legea nr. 131/2008 pentru completarea art. 116 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001;

- O.U.G. nr. 105/2009 privind unele măsuri în domeniul funcției publice, precum și pentru întărirea capacității manageriale la nivelul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și ale altor servicii publice, precum și pentru reglementarea unor măsuri privind cabinetul demnitarului din administrația publică centrală și locală, cancelaria prefectului și cabinetul alesului local;

- Legea nr. 375/2009 pentru modificarea alin. (2) al art. 53 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001;

- Legea nr. 59/2010 pentru modificarea art. 55 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001;
- Legea nr. 264/2010 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 105/2009 privind unele măsuri în domeniul funcției publice, precum și pentru întărirea capacității manageriale la nivelul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și ale altor servicii publice, precum și pentru reglementarea unor măsuri privind cabinetul demnitarului din administrația publică centrală și locală, cancelaria prefectului și cabinetul alesului local;
- Legea nr. 264/2011 pentru modificarea art. 1 alin. (2) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 și pentru modificarea art. 7 alin. (1) din Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a - Rețeaua de localități;
- Legea nr. 13/2012 pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001;
- Legea nr. 74/2012 pentru completarea art. 21 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001;
- Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă;
- Legea nr. 133/2012 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2010 privind modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996;
- O.U.G. nr. 44/2012 privind modificarea art. 81 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă;

- O.U.G. nr.4/2013 privind modificarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe;
- Legea nr.20/2014 pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001;
- O.U.G. nr. 18/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind activitatea Regiei Autonome “Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat”, pentru schimbarea regimului juridic al unor imobile și pentru modificarea unor acte normative;
- O.U.G. nr. 68/2014 privind modificarea și completarea unor acte normative;
- 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 locali;
- Legea nr. 119/2015 pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001;
- O.U.G. nr. 14/2015 pentru completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și pentru modificarea art. 39 alin. (72) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale;
- Legea nr. 200/2015 pentru modificarea art. 47 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001.
- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 41/2015 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru reglementarea unor măsuri bugetare.
- Legea nr. 265/2015 pentru aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 68/2014 privind modificarea și completarea unor acte normative.

- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 42/2016 privind stabilirea unor măsuri financiare și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

- Legea nr. 32/2017 pentru modificarea art. 46 alin.1 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru completarea art. 77 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

- Legea nr. 140/2017 pentru modificarea art. 128 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 și pentru modificarea art. 55 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

Legea administrației publice locale a fost verificată de Curtea Constituțională¹ din punct de vedere al compatibilității normelor sale cu textul constituțional atât în cadrul controlului anterior intrării în vigoare a legii, cât și al celui posterior, ca urmare a celor 79 de excepții de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești. Toate excepțiile de neconstituționalitate ridicate de diverse subiecte de drept în fața instanțelor judecătorești cu privire la diferite dispoziții din cuprinsul legii au fost respinse de Curtea Constituțională. Legea nr. 215 a administrației publice locale a fost adoptată de către Parlament, la inițiativa Guvernului, în anul 2001, și a înlocuit Legea nr.69/1991² a administrației publice locale.

¹ Pentru mai multe detalii a se vedea și Mihai Cristian Apostolache, *Aspecte jurisprudențiale relevante din practica Curții Constituționale a României în materia administrației publice locale*, articol susținut la ETC5 International Conference, 14-15 mai 2015, Bacău, publicat în Acta Universitatis George Bacovia Juridica, Issue no.2/2015, Revistă editată de Universitatea George Bacovia din Bacău.

² Publicată în Monitorul Oficial nr. 238 din 28.11.1991.

Pentru realizarea acestei lucrări am utilizat dispoziții și din alte acte normative care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice locale, dar și din alte materii cu incidență asupra administrației publice locale, dintre care amintim:

- Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali;

- Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006;

- 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 locali;

- Legea nr.145/2016 privind instituirea zilei de 23 iunie Ziua funcționarului public;

- Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a - Rețeaua de localități;

- Legea nr.2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului;

- Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ;

- Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale;

- Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici;

- Legea nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției;

- Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru

modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative;

- Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice;

- O.G. nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale, aprobată prin Legea nr.673/2002;

- O.G. nr. 53/2002 privind Statutul-cadru al unității administrativ-teritoriale, aprobată prin Legea nr.96/2003.

CAPITOLUL I

DISPOZIȚII GENERALE

SECȚIUNEA 1

Regimul general al autonomiei locale

ART. 1

(1) Prezenta lege reglementează regimul general al autonomiei locale, precum și organizarea și funcționarea administrației publice locale.

(2) În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) activități de administrație social-comunitară - acțiunile prin care se concretizează relația autorităților administrației publice locale cu asociațiile de proprietari de pe raza unității administrativ-teritoriale;

b) aglomerări urbane - asociațiile de dezvoltare intercomunitară constituite pe bază de parteneriat între municipii, altele decât cele prevăzute la lit. j), și orașe, împreună cu localitățile urbane și rurale aflate în zona de influență;

c) asociații de dezvoltare intercomunitară - structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori furnizarea în comun a unor servicii publice;

d) autorități deliberative - consiliul local, consiliul județean, Consiliul General al Municipiului București, consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor;

e) autorități executive - primarii comunelor, orașelor, municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului București și președintele consiliului județean;

f) consilii locale - consilii comunale, orășenești, municipale și consiliile subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor;

g) organisme prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean - denumirea generică ce include:

1. instituții publice și servicii publice înființate și organizate prin hotărâri ale autorităților deliberative, denumite în continuare instituții și servicii publice de interes local sau județean;

2. societăți comerciale și regii autonome înființate sau reorganizate prin hotărâri ale autorităților deliberative, denumite în continuare societăți comerciale și regii autonome de interes local sau județean;

3. asociații de dezvoltare intercomunitară;

4. furnizori de servicii sociale, de drept public ori privat, care acordă servicii sociale în condițiile prevăzute de lege;

5. asociații, fundații și federații recunoscute ca fiind de utilitate publică, în condițiile legii;

6. operatori de servicii comunitare de utilități publice locale sau județene;

- h) subdiviziuni administrativ-teritoriale ale municipiilor - sectoarele municipiului București sau alte subdiviziuni ale municipiilor, ale căror delimitare și organizare se fac prin lege;**
- i) unități administrativ-teritoriale - comune, orașe și județe; în condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii;**
- j) zonă metropolitană - asociația de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile de rangul I ori municipiile reședință de județ și unitățile administrativ-teritoriale aflate în zona imediată.**

Comentariu

1. Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale a înlocuit vechea reglementare, Legea nr. 69/1991³, o lege preconstituțională, care a avut menirea de a pune bazele sistemului administrativ descentralizat, care are în centrul său principiul autonomiei locale. Descentralizarea administrativă nu trebuie să fie confundată cu decentralizarea politică, această din urmă formă a sa implicând federalismul.⁴

Inițiativa adoptării unei noi legi a administrației publice locale a aparținut Guvernului care a inițiat

³ Anterior Legii nr. 69/1991 a produs efecte juridice Decretul-lege nr.8/1990 privind organizarea și funcționarea organelor locale ale administrației de stat în județe, municipiul București, municipii, sectoare ale municipiului București, orașe și comune și Legea nr. 5/1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale.

⁴ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol.I, Ediția 3, Editura C.H.Beck, București, 2014, p.299.