

**Mihai Cristian APOSTOLACHE**

**PRIMARUL ÎN ROMÂNIA  
ȘI UNIUNEA EUROPEANĂ**

**Universul Juridic**

București

-2012-

Editat de S.C. Universul Juridic S.R.L.

Copyright © 2012, S.C. Universul Juridic S.R.L.

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI  
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI  
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL  
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

APOSTOLACHE, MIHAI CRISTIAN

Primarul în România și Uniunea Europeană /

Mihai Cristian Apostolache. - București : Universul Juridic, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-807-0

352.075.2(498+4)

**REDACTIE:** tel./fax: **021.314.93.13**  
tel.: **0731.121.218**  
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL** telefon: **021.314.93.15; 0726.990.184**

**DISTRIBUȚIE:** tel./fax: **021.314.93.16**  
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**[www.universuljuridic.ro](http://www.universuljuridic.ro)**

**COMENZI ON-LINE,  
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

## CUVÂNT-ÎNAINTE

Cartea care ne face plăcere să o recomandăm cititorilor analizează statutul juridic al primarului, atât în sistemul românesc de drept, cât și în multe alte state din Uniunea Europeană. Ea aparține unui tânăr specialist care este, în egală măsură, teoretician, desfășurându-și activitatea de cadru didactic în mediul academic, dar și practician, din postura de membru al uneia din cele două Camere ale Parlamentului României, Camera Deputaților, aflat la cel de-al doilea mandat.

Lucrarea de față reprezintă forma finalizată a tezei de doctorat elaborată de autorul ei, pe care am coordonat-o pe perioada școlii doctorale. Ca profesor de drept public, dar și ca practician, în egală măsură, ca om care de peste un deceniu mi-am asumat diferite „îndeletniciri” publice în sfera celor trei clasice puteri în stat, am dezvoltat modalități de colaborare academică, sub forma doctoratului, cu oameni care, prin activitățile profesionale sau prin funcțiile sau demnitățile publice pe care le exercită, au capacitatea să analizeze o instituție juridică dintr-o dublă perspectivă: a cercetătorului care aprofundează un anumit domeniu și a practicianului care, în mod concret, în planul vieții profesionale și publice, o exercită efectiv. Mihai Apostolache s-a încadrat și el în această filozofie, activitatea de parlamentar, îmbinată cu cea de cadru didactic, reprezentând o fericită îmbinare, care i-a permis să „disece” instituția primarului în toată semnificația ei, să contribuie la elaborarea multora din reglementările care se aplică acesteia și să colaboreze în mod direct cu primarii din *circumscripția electorală* (pentru mandatul 2004-2008) și, ulterior, din *colegiul uninominal* (pentru mandatul 2008 și în prezent) unde a fost ales ca și parlamentar.

Cartea pe care o prefațăm este interesantă sub mai multe aspecte.

Un *prim aspect* vizează faptul că autorul a analizat, în evoluția ei istorică instituția primarului, pornind de la primele legiuri adoptate pe teritoriul românesc. Din acest punct de vedere, ea concretizează o serioasă documentare și reprezintă, la rândul ei, o serioasă sursă de documentare.

Sub *alt aspect*, lucrarea analizează toate dimensiunile statutului juridic complex pe care îl are primarul în sistemul constituțional și legal actual, din România și din alte state.

Abordarea este nu numai analitică, ci și critică, atunci când este cazul, cu serioase documentații și observații, comentarii și propuneri. Și curajoase, în același timp, dacă avem în vedere faptul că instituția primarului, care are o dublă natură, juridică (administrativă), politică, în același timp, presupune soluții juridice care sunt rodul unor complicate negocieri și aspecte politice, al unor interese cu acest caracter, care de multe ori sunt în contradicție cu principiile care ar trebui să guverneze instituția respectivă într-un veritabil stat de drept. *Exempli-gratia*, schimbarea modului de alegere a primarului, în sensul statornicirii regulii ca acesta să fie ales într-un singur tur de scrutin, este mai mult decât discutabilă din punct de vedere al legitimității celui care este ales într-o astfel de funcție, după cum recunoaște, în mod corect, autorul. La fel de discutabile sunt și reglementările consacrate prin Legea nr. 286/2006, care au așezat viceprimarul și secretarul de unitate administrativ – teritorială în subordinea primarului. Autorul nu se rezumă să constate numai aceste incoerențe în legislație, dar vine și cu soluții concrete, cum înțelege să se corecteze în viitor aceste aspecte, prin modificarea, în mod corespunzător, a reglementărilor la care se referă.

Interesantă este și preocuparea autorului de a analiza modul în care se regăsește instituția primarului în alte state, ceea ce conferă o valoare de documentare suplimentară lucrării și caracterul de îndreptar al ei pentru toți cei care sunt interesați. În egală măsură în care propunerile pe care autorul le face în partea finală a lucrării conturează o anumită perspectivă în reglementarea instituției primarului și ele sunt demne de a fi luate în considerație. Ne exprimăm speranța că acest lucru se va întâmpla și că în primul rând autorul acestei interesante monografii va fi consecvent cu sine însuși și se va strădui să transpună în practică, în calitate de politician, ideile pe care le susține ca și teoretician și care se află cuprinse în conținutul lucrării prezentate.

**Prof. univ. dr. Verginia Vedinaș**

***Un conducător trebuie să țină minte trei lucruri: mai întâi, că el conduce oameni; al doilea, că îi conduce după legi, (și) al treilea, că nu conduce totdeauna.***

**(Agathon, apud Stobaeus)**

## **ARGUMENTUM**

Lucrarea „*Statutul juridic al primarului în dreptul românesc și în dreptul comparat*” este consacrată studierii unor aspecte fundamentale legate de administrația publică locală, dar ea oferă posibilitatea aprofundării noțiunilor privind problematica istorică, juridică și socială a acestui domeniu vital al funcționării statului, și, mai ales, a modului în care acesta răspunde dezideratelor procesului democratic al slujirii intereselor cetățeanului.

Rapiditatea evoluției societății umane, dar și dinamica proceselor și schimbărilor socio-economice determină în responsabilitatea statului și, implicit, în responsabilitatea administrației publice locale, provocări din ce în ce mai complexe și dificile. Astfel, tema ține de convingerea noastră că a sosit vremea ca acest domeniu să capete un caracter prioritar al guvernărilor democratice și să devină, prin profesionalismul și responsabilitatea celor care-l compun și-l servesc, principalul factor de armonizare și conlucrare al societății cu toți cetățenii pe care-i reprezintă.

Demersul nostru a presupus asumarea întregii problematice de natură juridică, teoretică și practică, precum și cunoașterea tradițiilor, metodelor și formelor de a ajunge aproape de cetățean, de a-i înțelege, a-i rezolva și a-i reprezenta interesele, în strânsă concordanță cu cele ale comunității și ale statului de drept.

Pentru studiul întreprins am ales deliberat problematica administrației locale, apreciind că o analiză a evoluției istorice a acesteia, dar mai ales a realităților și cerințelor actuale, prin prisma resorturilor sale

juridice și sociale, ne poate oferi un cadru – nu numai emblematic pentru ansamblul istoric al instituției – ci și foarte complex, care solicită valorificarea întregului bagaj de cunoștințe acumulate în timpul studiilor și facilitează o integrare funcțională în resorturile intime ale profesiei alocate.

Am pornit de la anumite aspecte generale privind administrația publică și autoritățile care o realizează, urmărind totodată evoluția în timp a instituției primarului, care și-a legat numele de procesul unei continue dezvoltări economice, sociale, culturale și edilitare, axându-ne, îndeosebi, pe problematica actuală, decurgând din funcțiile și atribuțiile ce revin primarului, raporturilor acestuia cu alte autorități ale administrației publice locale și centrale.

Elaborarea unei asemenea lucrări presupune nu numai o documentare în biblioteci și arhive, dar și la diferite autorități și servicii publice locale, având posibilitatea să cunoaștem direct modul de organizare și funcționare a administrației locale, a instituției primarului, legăturile acestora cu cetățenii și cu celelalte instituții de resort, pe verticală și orizontală, cu factorii economici, sociali și culturali, cu organizațiile societății civile, formându-ne convingerea că Legea administrației publice locale are nu numai rădăcini care țin de o îndelungată tradiție, dar și șansa reală de a o dezvolta pe planuri noi, în condițiile democratice de după evenimentele din decembrie 1989.

Din rațiuni de rigurozitate științifică, lucrarea este structurată în două titluri, oferind o imagine completă a ceea ce reprezintă un statut juridic al primarului atât în sistemul românesc de drept, dar și în dreptul comparat. Demersul comparativ are în vedere evidențierea similitudinilor și a diferențelor existente între instituția primarului la nivelul diferitelor state membre ale Uniunii Europene, unde este considerată a fi o instituție de tradiție în Europa. Soluțiile în ceea ce privește reglementarea administrației publice locale – în speță a autorităților executive - în Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, diferă de la o țară la alta, fiind influențate de tradițiile istorice specifice fiecărei țări, de tipul de stat (unitar sau federal), de regimul politic din fiecare țară.

Analiza istorică a evoluției instituției primarului a constituit un demers amplu, dar și interesant, cercetarea diferitelor perioade istorice oferind posibilitatea cunoașterii etapelor și transformărilor petrecute în

cadrul administrației publice românești în general, a administrației publice locale în particular.

Instituția primarului, ca expresie a existenței și aplicării principiului autonomiei locale, a ocupat și ocupă rolul central în cadrul sistemului administrației publice locale. De altfel, funcția de primar reprezintă o funcție tradițională în administrația publică locală, nu numai din Europa, dar și din alte continente, cum ar fi America, unde a pătruns influența europeană.

Așa cum susținem prin carte, și cum vom sintetiza în final, prin concluziile și propunerile formulate, administrația publică locală este chemată să joace un rol decisiv, să-și asume obiective și proiecte realiste, dar curajoase, prin care să asigure modernizarea și calitatea tuturor structurilor și serviciilor socio-urbanistice și, mai ales, să asigure cetățenilor un standard de viață civilizată, o creștere reală a calității vieții tuturor locuitorilor.

Pentru o cât mai amplă înțelegere a analizei, sunt abordate aspectele legate de rolul primarului ca reprezentant ales al colectivității locale, ca autoritate administrativă autonomă executivă, dar și ca reprezentant al statului.

Am avut în vedere și examinarea evoluției unor concepte de bază, precum cele de *administrație publică*, *autonomie locală*, *integrare europeană*, *subsidiaritate*; *analiza efectelor integrării asupra aplicării autonomiei locale*; *stabilirea fundamentelor constituționale și legale actuale privind funcția de primar în România și în alte state membre ale Uniunii Europene*; *determinarea locului și rolului primarului în cadrul colectivității locale*; *evidențierea legitimității raporturilor dintre primar și autoritățile administrației publice de la nivel județean și local*; *analiza atribuțiilor primarului, ca reprezentant al intereselor colectivităților locale în cadrul asociațiilor autorităților locale din România*; *elaborarea cadrului legal privind instituirea unui statut special al primarului în sistemul administrației publice*; *identificarea unor coordonate comune ale exercitării funcției de primar în statele membre ale Uniunii Europene*.

Semnificația teoretică a lucrării constă în **determinarea rolului și locului primarului în cadrul colectivității locale, a relațiilor acestuia cu celelalte autorități** ale administrației publice. Nu în ultimul rând, ne-au fost de un real folos cercetările întreprinse anterior

legate de tipologia autorităților administrației publice și a raporturilor care se stabilesc între acestea, dar și o analiză a provocărilor generate asupra autorităților publice locale de calitatea României de stat membru al Uniunii Europene.

Prin conținutul său, ne-am dorit, și sperăm că am reușit, ca lucrarea să poată fi utilă **aleșilor locali** care acționează ca reprezentanți ai cetățenilor, ei având misiunea să exprime interesele generale legate de menținerea structurilor și mecanismelor instituționale; **specialiștilor** care sunt implicați în elaborarea proiectelor de legi în conformitate cu standardele comunitare; **cadrelor didactice universitare, doctoranzilor și masteranzilor** care abordează problemele ce privesc administrația publică locală; studenților de la facultățile de drept și științe administrative, în scopul aprofundării cunoștințelor în domeniul dreptului și științelor administrative; tuturor celor care sunt preocupați de problemele actuale ale administrației publice.

Considerăm că tema aleasă este necesar a fi dezbătută deoarece, procesul integrării europene determină atât o schimbare de sistem, cât și o schimbare de mentalitate. Această monografie va reprezenta, sperăm noi, și un suport teoretic și practic util actualilor și viitorilor specialiști din administrația publică, precum și cetățenilor, ca principali beneficiari ai serviciului public.

Este necesară a fi înțeleasă în toată complexitatea sa, corelația cu autonomia locală, pe măsura accelerării reformei administrației publice, dar și stabilirea unor raporturi între autoritățile aflate pe diverse trepte în cadrul sistemului administrației publice. Apare firească întrebarea: mai este nevoie de crearea unor funcții noi și, dacă da, care este utilitatea practică a acestora? Totodată, opinia fermă a practicienilor este că administrația publică locală își poate exercita cu deplină autoritate atribuțiile în condițiile unei accentuate depolitizări, opinie care este întărită de realitățile românești actuale. Sperăm ca propunerile *de lege ferenda* formulate să fie puse în practică, conturându-se astfel o imagine mai profundă asupra instituției primarului, așa cum ar trebui să fie consacrată în legislația română.

Ne-am dorit ca lucrarea să răspundă nu numai întrebărilor și cerințelor noastre, întrucât, valorile ce susțin democrația directă, statul de drept depind în mare măsură de influențele pe care le au asupra activității administrației publice locale, ci și ale celor preocupați de

cercetare sau implicați în realizarea administrației publice la nivel local, dar și central, și nutrim speranța că am reușit acest lucru.

În final, doresc să menționez sprijinul constant acordat de către Doamna prof. univ. dr. Verginia Vedinaș, distinsă personalitate recunoscută în domeniul dreptului, care cu generozitate, răbdare și profesionalism a încurajat conținutul ideatic și științific al acestei lucrări, mai întâi pe perioada școlii doctorale și ulterior, în vederea pregătirii pentru tipar.

Nu în ultimul rând, doresc să mulțumesc pentru sprijin și înțelegere soției și fetelor mele Alexia și Briana, mamei și socrilor mei, precum și tuturor colaboratorilor.

**Partea I**  
**STATUTUL JURIDIC AL PRIMARULUI**  
**ÎN DREPTUL ROMÂNESC**