

# PARLAMENTUL ROMÂNIEI

## EXPUNERE DE MOTIVE

### PREAMBUL

Organizarea alegerilor electorale reprezintă un element esențial al fiecărei democrații constituționale, reprezentând atât o obligație a statului, exercitată prin autoritățile sale publice centrale sau locale, după caz, de a organiza alegeri electorale, precum și un drept garantat al fiecărui cetățean de a-și exercita dreptul la vot.

Astfel, cum s-a reținut în doctrina de specialitate „dreptul de vot este unul dintre drepturile electorale fundamentale, iar drepturile electorale sunt prin excelență drepturi exclusiv politice”<sup>1</sup>.

Dreptul la vot și dreptul de a fi ales reprezintă drepturi de rang constituțional care își găsesc recunoașterea inclusiv în Declarația Universală a Drepturilor Omului.

Ca atare, dreptul de a alege și de a fi ales sunt drepturi fundamentale ale oricărei democrații constituționale, orice încălcare nelegitimă reprezentând o atingere la adresa statului de drept.

**În aceste condiții, prezenta inițiativă legislativă își propune să asigure o ocrotire sporită a drepturilor de a alege și de a fi ales ale oricărui cetățean, în ipoteza în care, din rațiuni obiective, funcțiile electivă de la nivel local se vacantează pe parcursul unui mandat.**

Astfel, prezenta inițiativă legislativă are rolul de a complini un vid legislativ al Legii 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 (în continuare „Legea 115/2015”) care, în ciuda caracterului imperativ al normelor juridice edictate, nu prevede acele sancțiuni aplicabile ori de câte ori statul, prin Guvernul României, neglijează organizarea alegerilor parțiale locale, cu consecința vătămării drepturilor constituționale ale cetățenilor.

### DIAGNOZĂ

Ulterior alegerilor locale din anul 2020, multe unități administrativ-teritoriale s-au confruntat cu situații de vacantare a funcțiilor de primar sau de președinte al Consiliului Județean, urmare a incidenței unuia dintre cazurile de încetare a mandatului înainte de termen prevăzute de art. 160 -

---

<sup>1</sup> Ș. Deaconu, *Instituții politice*, Ed. a-III-a, Editura C.H.Beck, București, 2017, p. 91.

art. 162, respectiv art. 193 alin. (2) din OUG nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare (în continuare „OUG nr.57/2019”).

Este important de menționat că atât funcția de primar, cât și cea de președinte al consiliului județean sunt funcții alese, în temeiul art. 1 alin. (4) din Legea nr.115/2015 care exercită prerogative de putere publică esențiale pentru buna funcționare a unităților administrativ-teritoriale din varii perspective, astfel cum acestea sunt prevăzute exhaustiv de prevederile OUG nr.57/2019.

Ca atare, incidența unui caz de vacantare a oricăroră dintre acele funcții, reclamă intervenția promptă a Guvernului României în sensul organizării alegerilor parțiale, astfel cum prevăd art. 10, art. 33, art. 34, art. 132 și art. 135 din Legea nr.115/2015.

Or, în astfel de situații, actul administrativ **care declanșează procedura de organizare a alegerilor locale parțiale este reprezentat de hotărârea guvernului de stabilire a datei alegerilor**, astfel cum prevede art. 10 din Legea nr. 115/2015. Cu toate acestea, singura condiționare legală a stabilirii datei alegerilor locale parțiale este reprezentată de obligația stabilirii acesteia cu cel puțin 35 de zile înaintea votării; această prevedere are rolul de a permite celorlalte autorități publice angrenate, cu competențe privind organizarea alegerilor, să își exercite în timp util atribuțiile în vederea organizării cu celeritate a alegerilor parțiale. **Celeritatea** acestei proceduri, în cazul alegerilor locale parțiale, rezidă tocmai din maniera de redactare a art. 10 alin. (1) coroborat cu alin. (2) din Legea nr. 115/2015 care prevăd faptul că, în cazul organizării alegerilor locale parțiale, **termenele procedurale se reduc la jumătate**, față de cele care se aplică, de regulă, organizării alegerilor locale la termen.

Însă, ce se întâmplă în ipoteza în care Guvernul României refuză să adopte hotărârea de guvern privind stabilirea datei organizării alegerilor parțiale? Într-un astfel de caz, **nu există niciun mecanism legal eficient prin intermediul căruia Guvernul României să fie obligat la adoptarea hotărârii de guvern privind stabilirea datei alegerilor, ca moment de debut al procedurilor privind organizarea efectivă a alegerilor.**

Sub acest aspect, există premisele unei veritabile împiedicări a cetățenilor de a-și exercita drepturile de a alege sau de a fi aleși, generându-se astfel o situație paradoxală în care însuși Guvernul, în calitatea sa de reprezentant al puterii executive, își încalcă în mod vădit obligațiile legale.

Elocvent este că la data de 02.04.2023, în România existau **57 de localități fără primari**<sup>2</sup>, Guvernul României refuzând în continuare să adopte hotărârea privind stabilirea datei alegerilor parțiale pentru fiecare dintre aceste unități administrativ-teritoriale.

---

<sup>2</sup> A se vedea <https://adevarul.ro/politica/57-localitati-fara-primar-guvern-alegeri-partiale-2255158.html>

Mai mult, tot în acest context, la fel de relevantă este situația care a caracterizat subdiviziunea administrativ-teritorială a Sectorului 5 a Municipiului București unde, timp de aproape un an de la vacantarea funcției de primar nu au fost organizate alegeri locale parțiale. În acest context, Guvernul României, Autoritatea Electorală Permanentă și Ministerul Afacerilor Interne au fost părți chemate în judecată, formându-se astfel pe rolul Curții de Apel dosarul nr. 6682/2/2022 având ca obiect obligarea acestora la propunerea și adoptarea hotărârii de guvern privind stabilirea datei alegerilor. La data de 01.03.2023, instanța de judecată a admis în parte cererea de chemare în judecată, obligând autoritățile publice ante-menționate la stabilirea și organizarea efectivă a alegerilor locale parțiale în Sectorul 5 al Municipiului București.

În mod evident, hotărârea judecătorească nu este definitivă, fiind supusă recursului în condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare (în continuare „Legea nr. 554/2004”). Între timp, decizia nr. 397 din 21.06.2023, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, a invalidat rațiunea pentru care funcția de primar devenise vacantă.

Cu toate acestea, există toate indiciile pentru a aprecia faptul că Guvernul României a abuzat de puterea sa, refuzând să își execute obligația legală de stabilirea datei alegerilor locale parțiale, din considerente care nu vor face obiectul unei analize în acest context.

Or, se poate observa faptul că **lipsa unei sancțiuni optime privind organizarea alegerilor locale parțiale permite autorităților publice să abuzeze, vătămând în mod evident drepturile și interesele legitime ale cetățenilor de pe raza unității administrativ-teritoriale unde a avut loc vacantarea funcției de primar sau de președinte al consiliului județean.**

Important de menționat este faptul că, în cazul de față, Guvernul României, în calitatea sa de autoritate publică centrală nu răspunde penal, având în vedere dispozițiile art. 135 alin. (1) Cod penal, fiind dificil de identificat acele sancțiuni apte să asigure executarea obligațiilor legale.

În acest sens, singurul control apt să determine existența unui abuz de putere, cu consecința cenzurării acestuia este reprezentat de cel exercitat de **puterea judecătorească**, în virtutea principiului separației puterilor în stat, care implică *a priori* un control reciproc al acestora, în vederea combaterii oricăror forme de abuz.

Temeiul juridic al acestui control este prevăzut de art. 52 alin. (1) din Constituție care prevede următoarele: *Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.*

În acest sens, Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ reprezintă cadrul normativ care instituie acele mecanisme apte să protejeze cetățenii de abuzul de putere al autorităților

publice care determină în mod inerent vătămări ale drepturilor și intereselor legitime ale cetățeanului.

Pe cale de consecință, prezenta inițiativă legislativă își propune să identifice acele soluții normative apte să permită persoanelor interesate să se adreseze instanțelor de judecată competente în vederea obținerii unei hotărâri judecătorești definitive care obligă autoritățile publice centrale, în speță Guvernul, la executarea obligațiilor legale privind stabilirea datei alegerilor locale parțiale.

## PROGNOZĂ

Propunerea legislativă are un dublu obiectiv: pe de-o parte instituirea unui termen maxim până la care Guvernul României are obligația de a adopta hotărârea de guvern privind stabilirea datei alegerilor locale parțiale, iar pe de altă parte, de a simplifica procedura judiciară, în cazul nerespectării Guvernului termenului de a adopta hotărârea de guvern amintită.

În ceea ce privește **primul obiectiv**, actualul alineat (2) al art. 10 din Legea nr.115/2015 va fi modificat și completat în sensul inserării a două alineate care vor prevedea următoarele:

*„(2) În cazul unor alegeri parțiale, organizate în situațiile prevăzute de Legea nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și de Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, data desfășurării acestora se stabilește prin hotărâre a Guvernului care se adoptă în cel mult 30 de zile de la momentul invalidării sau declarării vacante a funcției de primar ori a funcției de președinte al consiliului județean.*

*(2<sup>1</sup>) Data desfășurării alegerilor parțiale se stabilește cu cel puțin 35 de zile înaintea votării. În acest caz, termenele prevăzute de prezenta lege, cu excepția celor de 24 de ore, se reduc la jumătate. Dacă din operațiunea de reducere la jumătate a termenelor rezultă fracțiuni de zile egale sau mai mari de 12 ore, rotunjirile se fac în plus; fracțiunile mai mici de 12 ore nu se iau în calcul.”*

Elementul de noutate este reprezentat de prevederea unui termen imperativ **de 30 de zile** până la care Guvernul este obligat să adopte hotărârea privind stabilirea datei alegerilor locale parțiale. Debutul acestui termen este reprezentat de momentul invalidării sau, după caz, al declarării vacante a funcției de primar ori a funcției de președinte al consiliului județean.

Astfel, în acest caz, Guvernul, ori de câte ori va exista o încetare a mandatului primarului sau a președintelui consiliului județean înainte de ajungerea la termen, are obligația de a adopta hotărârea de guvern în termen de 30 de zile, restul dispozițiilor alin. (2) și alin. (2<sup>1</sup>) fiind identice cu cele prevăzute deja de Legea nr.115/2015.

În ceea ce privește cel **de-al doilea obiectiv**, acesta este incident în cazurile în care Guvernul nu își execută obligația de adoptare a hotărârii de guvern în vederea stabilirii datei alegerilor locale parțiale în termen de 30 de zile.

În acest caz, se instituie următoarele prevederi apte să determine sancționarea Guvernului și obligarea acestuia la a executa obligația legală prin intermediul instanței de judecată:

**1. Conferirea calității procesuale active a oricărui cetățean român care are drept de vot și care are domiciliul sau reședința pe raza unității administrativ-teritoriale unde a avut loc invalidarea sau declararea vacantă a funcției de primar ori a funcției de președinte al consiliului județean în vederea exercitării acțiunii civile împotriva Guvernului României în fața tribunalului de pe raza teritorială a domiciliului sau reședinței petentului, după caz.**

Se impun astfel câteva precizări de natură să explice rațiunea care a stat la baza acestei prevederi:

O condiție esențială a exercitării oricărui acțiuni civile în fața unei instanțe de judecată este reprezentată de îndeplinirea celor patru condiții obligatorii prevăzute de art. 32 alin. (1) C.proc.civ. apte să asigure eficacitatea exercițiului acesteia: (i) formularea unei pretenții, (ii) existența capacității procesuale, (iii) existența calității procesuale active și (iv) existența justificării unui interes. În cazul de față, interesează cu precădere condițiile (i) și (iv).

Astfel, în ceea ce privește **formularea unei pretenții**, în cazul de față, aceasta este reprezentată de solicitarea adresată instanței de judecată la obligarea Guvernului României la adoptarea hotărârii de guvern privind stabilirea datei organizării alegerilor locale parțiale în respectiva unitate administrativ-teritorială. Astfel, în acord cu prevederile art. 18 alin. (1) din Legea 554/2004, incidentă în cazul de față dată fiind existența unui raport juridic între un cetățean și o autoritate publică, instanța de judecată este investită cu o acțiune având ca obiect obligarea Guvernului României la *emiterea* unui act administrativ, în cazul de față, fiind vorba despre hotărârea guvernului privind stabilirea datei alegerilor locale parțiale.

În ceea ce privește, **legitimarea procesuală**, prin derogare de la prevederile art. 36 C.proc.civ., calitatea procesuală activă aparține oricărui cetățean cu drept de vot care are domiciliul sau reședința pe raza unității administrativ-teritoriale unde a avut loc invalidarea sau declararea vacantă a funcției de primar ori a funcției de președinte al consiliului județean. Ca atare, prezenta propunere legislativă instituie prezumția de vătămare a drepturilor electorale ale oricărui cetățean care își are domiciliul sau reședința pe raza unității administrativ-teritoriale unde a avut loc vacantarea funcției de primar sau de președinte al consiliului județean. În acest caz, este important de menționat faptul că în cazul unei comune, oraș sau municipiu, calitatea procesuală activă aparține exclusiv cetățenilor cu domiciliul sau reședința pe raza respectivei localități, în timp ce în cazul vacantării funcției de președinte al consiliului județean, calitatea procesuală activă aparține oricărui cetățean de pe raza respectivului județ, în contextul prevederii de la art. 5 pct. 44 din OUG nr. 57/2019.

În ceea ce privește **calitatea procesual activă**, astfel cum s-a reținut în doctrina de specialitate, aceasta „poate fi stabilită numai prin lege *stricto sensu*”<sup>3</sup> în situații speciale, în vederea ocrotirii unor interese generale. Mai mult, un astfel de caz de *legitimare procesual activă* este prevăzută expres de art. 54 alin. (1) din Legea 115/2015 care prevede faptul că *Acceptarea de către biroul electoral de circumscripție a unei candidaturi poate fi contestată de către cetățeni, partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale, în termen de cel mult 48 de ore de la data afișării candidaturii.*

Ca atare, prin această măsură, accesul la justiție va fi facilitat în scopul obligării Guvernului la adoptarea hotărârii privind stabilirea datei alegerilor locale parțiale, fără a mai fi nevoie ca reclamantul să își justifice calitatea procesuală activă, precum și interesul.

Mai mult, ținând cont de principiul *specialia generalibus derogant*, prezenta procedură instituită derogă de la prevederile legii nr. 554/2004 în ceea ce privește normele procesuale de competență. Astfel, în acest caz particular, competența materială de primă instanță aparține **tribunalului**. Această măsură se justifică din două rațiuni:

(i) în primul rând, prin raportare la ciclicitatea alegerilor locale la fiecare 4 ani, un astfel de litigiu necesită o judecată cu celeritate, pentru ca o eventuală hotărâre definitivă de admitere a acțiunii formulate să poată fi pusă în executare în sensul organizării alegerilor locale parțiale. Or, având în vedere criteriul competenței autorității publice, în cazul de față, Guvernul României, competența de primă instanță ar fi aparținut curților de apel, în conformitate cu art. 10 din Legea 554/2004, ceea ce ar fi determinat ca un eventual recurs să fie exercitat în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție. Este, însă, cunoscut faptul că secția de contencios administrativ a Înaltei Curți de Casație și Justiție se confruntă cu un număr foarte mare de cauze, motiv pentru care astfel de litigii se pot întinde pe parcursul unor perioade foarte mari de timp. Ca atare, conferirea competenței de primă instanță secției de contencios a tribunalului ar determina ca un eventual recurs să fie soluționat de curțile de apel, existând astfel premisele unei judecări într-un termen previzibil.

Menționăm, faptul că o astfel de derogare se regăsește inclusiv la nivelul legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare, care conferă tribunalului o competență de primă instanță.

(ii) în al doilea rând, justițiabilul, cetățeanul vătămat, va avea posibilitatea să depună acțiunea pe rolul tribunalului, aflat în reședința județului în care se află inclusiv localitatea unde acesta își are domiciliul, respectiv reședința și unde a avut loc invalidarea sau declararea vacantă a funcției de primar ori a funcției de președinte al consiliului județean. Sub acest aspect, accesul la justiție va fi unul mai facil.

---

<sup>3</sup> M. Tăbărcă *Drept procesual civil*, Volumul I- Teoria generală, Ediția a II-a, Ed. Solomon 2017, p. 217

**2. Procedura de judecată se desfășoară în condițiile Legii nr.554/2004, în regim de urgență și cu precădere, reclamantii fiind scutiți de la plata taxelor judiciare de timbru;**

În această manieră, având în vedere dispozițiile art. 29 alin. (1) lit. l) din OUG nr.80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, și ținând cont de instituirea unei proceduri speciale, derogatorii de la dreptul comun, prezenta propunere scutește de la achitarea taxei judiciare de timbru acțiunile formulate de cetățeni în condițiile prezentei propuneri legislative.

Mai mult, ținând cont de specificul acestei proceduri, se prevede obligativitatea instanțelor de judecată de a judeca prezentele acțiuni de urgență și cu precădere. În ceea ce privește instanța de judecată competentă să judece un eventual recurs formulat, aceasta este reprezentată de curtea de apel competentă, prin raportare la dispozițiile art. 20 din legea nr. 554/2004.

**3. În cazul admiterii acțiunii, termenul de executare de hotărâri definitive va fi de 15 zile;**

În această manieră, prin derogare de la art. 24 alin. (1) din Legea nr.554/2004, termenul de executare este redus la jumătate, pentru a asigura celeritatea întregii proceduri.

**4. Procedura de executare silită a hotărârii prevede sancțiuni mai dure, în scopul obligării Guvernului la adoptarea hotărârii;**

Dat fiind specificul acestui tip de litigii, prin derogare de la cuantumul amenzilor prevăzute la art. 24 alin. (3) și alin. (4), aceasta se va stabili, la cererea creditorului, într-un cuantum de **100% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere în sarcina persoanei fizice care exercită funcția de prim-ministru**. Mențiunea finală privind persoana fizică care va fi obligată la plata amenzii se impune tocmai pentru a nu goli de conținut rolul punitiv al amenzii aplicate.

Această precizare se impune mai ales în lumina interpretării jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție care a statuat prin Decizia nr.2/2023 referitoare la pronunțarea unei hotărâri prealabile privind interpretarea prevederilor art. 24 alin. (1)-(3) și (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare faptul că „Mai precis, dacă penalitățile prevăzute de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 pot fi aplicate conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate, penalitățile prevăzute de art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 pot fi aplicate doar părții obligate, conducătorul autorității publice nefiind, în toate cazurile, parte în litigiul inițial de contencios administrativ.” Astfel, pe cale de interpretare se desprinde concluzia faptului că și la acest moment, amenda întemeiată pe art. 24 alin. (3) se aplică conducătorului autorității publice obligate, adică persoanei fizice, distincte de autoritatea publică parte în litigiu.

Totodată, se prevede faptul că această amendă stabilită și determinată în condițiile art. 24 alin. (3) și (4) se face venit la bugetul local al unității administrativ-teritoriale unde a avut loc invalidarea sau declararea vacantă a funcției de primar ori a funcției de președinte al consiliului județean, tocmai pentru a evidenția vătămarea suferită de cetățenii respectivei unități administrativ-teritoriale.

## **CONSIDERENTE FINALE**

Prin prezenta inițiativă legislativă se instituie acele norme juridice apte să garanteze protejarea drepturilor electorale ale cetățenilor de eventualele abuzuri ale Guvernului României în ceea ce privește organizarea alegerilor locale parțiale.

Prin maniera de reglementare, normele preconizate au aptitudinea de a determina o conduită corectă din partea Executivului, în sensul aplicării Legii nr.115/2015 în litera și spiritul său, supunând astfel conduita abuzivă a acestuia controlului instanțelor de judecată.

Mai mult, prin intervențiile legislative se acoperă un vid legislativ reprezentat de lipsa unui termen imperativ până la care Guvernul are obligația adoptării hotărârii privind stabilirea datei alegerilor locale parțiale.

Din punctul de vedere al aplicării prezentei legi, prin raportare la respectarea principiului neretroactivității, normele juridice propuse se vor aplica exclusiv situațiilor juridice de invalidare sau vacantare a funcțiilor de primar sau președinte al consiliului județean survenite ulterior intrării în vigoare a prezentei legi.

**Senator Ambrozie-Irineu DARĂU**

**Deputat Victor ILIE**

**Deputat Marius-Andrei MIFTODE**





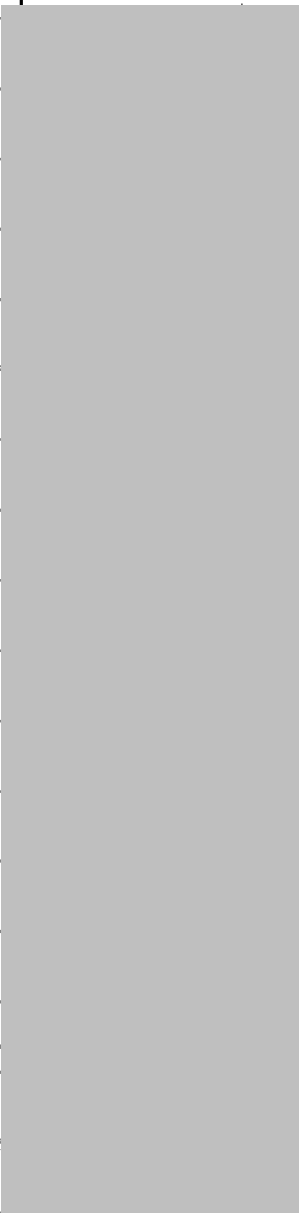
Lista susținătorilor propunerii legislative

Lege pentru modificarea și completarea articolului 10 din 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

Nr.	DEPUTAT/SENATOR	GRUP PARLAMENTAR	SEMNĂTURĂ
1	Rodolamu Bozdan	USR	
2	Diana Stoica	USR	
3	Fătuș Nicolae	USR	
4	Bob Virgil Marian	USR	
5	GIURGIU ADRIAN	USR	
6	BINICĂ SILVIA-MONICA	USR	
7	BLAGA DANIEL	USR	
8	POȘTOLAN ANDREI	USR	
9	BORDA CRISTINA	USR	
10	ȘABU CRISTINA	USR	
11	Bodea Marius	USR	
12	Șimonu Ungureanu	USR	
13	Lezăr Ion Marian	USR	
14	AUR APOSTOL	USR	
15	PALADIS ȘTEFAN	USR	
16	RADU MIHAIL	USR	
17	HANGAN TOLYANNA	USR	
18	NEAGU DENISA-ELENA	USR	

Lista susținătorilor propunerii legislative

Lege pentru modificarea și completarea articolului 10 din 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

Nr.	DEPUTAT/SENATOR	GRUP PARLAMENTAR	SEMNĂTURĂ
1	Radu Miruta	USR	
2	Chichirău Cosette	USR	
3	Băltărețu Viorel	USR	
4	MURARIU OANA	USR	
5	Badea Mihai Alexandru	USR	
6	BOTEZ MIHAI CĂTĂLIN	USR	
7	EUGEN TERENCE	USR	
8	VIOL COSTEȘ	USR	
9	POLITEANU MIHAI	NEAFILIAT	
10	Xiolita Alexandru	Neafiliat	
11	ALEXANDRU KOCSIS	Neafiliat	
12	BOLA BOGDAN	Neafiliat	
13	CLAUDIU CHIRA	NEAFILIAT	
14	CERȘORIC DRAGAN	GDID	
15	MIUTOȘCU ADRIAN	GDID	
16	PLĂȘU GABRIEL	GDID	
17	HĂVĂRNEANU FILIP	USR	



