

AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind împărțirea
administrativ-teritorială a României**

Analizând **propunerea legislativă privind împărțirea
administrativ-teritorială a României**, transmisă de Secretarul
General al Senatului cu adresa nr.B460 din 08.09.2010,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3)
din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele
considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare
instituirea unei noi organizări administrativ-teritoriale a României, pe
criterii economice și de eficiență.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte
din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73
alin.(3) lit.o) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea
dispozițiilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră
sesizată este Camera Deputaților.

2. Din punct de vedere terminologic, trebuie subliniat că
noțiunea de „împărțire administrativ-teritorială a României”, utilizată
în cuprinsul **titlului** proiectului este inadecvată. Așa cum s-a subliniat
în doctrină¹, unitățile administrativ-teritoriale create de stat nu se
„împart” și nu se „reîmpart”; ele rămân părți componente, intrinseci
ale teritoriului național, unitar, indivizibil și inalienabil, astfel cum îl

¹ Mircea Preda, Ana-Sofia David, Maria Filip, *Organizarea administrativă a teritoriului
României*, Ed. Lumina Lex, 2000, p.520

caracterizează dispozițiile Legii fundamentale. Prin urmare, ținând seama de obiectul proiectului, noțiunea care ar fi trebuit utilizată, în acord cu dispozițiile art.3 alin.(3) din Constituție, este aceea de „**organizare** administrativ-teritorială”, și nu aceea de „împărțire administrativ-teritorială”.

3. Reglementarea propusă prin proiect nu se corelează cu dispozițiile Constituției și nici cu prevederile altor acte normative în vigoare care, pentru asigurarea unei reglementări complete, ar fi trebuit, la rândul lor, supuse unor intervenții legislative, în conformitate cu intenția inițiatorului.

Avem în vedere, în primul rând, Legea nr.351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități, cu modificările și completările ulterioare, act normativ care stabilește, în prezent, principalii indicatori cantitativi și calitativi minimali de definire a localităților urbane și rurale. Între dispozițiile proiectului și cele ale actului normativ sus-menționat există diferențe în ceea ce privește indicatorul referitor la numărul de locuitori ai comunei și municipiului, fapt care ar fi impus ca proiectul să cuprindă și dispoziții de modificare, în mod corespunzător, a Legii nr.351/2001.

Mai mult decât atât, precizăm că, potrivit Legii nr.351/2001, criteriile de definire a comunei includ referiri la **comunitatea de interese și tradiții ale populației** din cadrul acestei unități administrativ-teritoriale, și nu numai la „principiul teritorial și al vecinătății”, așa cum prevede **art.3** din proiect.

În al doilea rând, pentru corelare cu prevederile art.121 alin.(1) din Legea fundamentală, dispozițiile **art.14** ar fi trebuit să consacre faptul că primarul și consiliul local sunt autorități ale administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe.

Pe de altă parte, prevederea din **art.14** privind instituirea funcției de „**reprezentat** al primarului” ar fi impus modificarea corespunzătoare a Legii nr.215/2001.

4. În ceea ce privește procedura de realizare a noii organizări administrativ-teritoriale, după criteriile prevăzute în proiect, semnalăm următoarele:

a) potrivit **art.3**, comunele ar urma să se constituie prin „coagularea prin înțelegere tacită sau consultarea populației”, fără ca proiectul să precizeze modalitatea de realizare a respectivelor

operațiuni, întrucât din redactarea textului rezultă că acestea s-ar înfăptui altfel decât organizarea unui referendum. Precizăm că, potrivit proiectului, referendumul se organizează numai dacă nu se pot realiza cele două operațiuni sus-menționate. Or, potrivit art.2 alin.(1) din Constituția României, republicată, exercitarea suveranității naționale de către poporul român nu poate fi realizată decât prin organele sale reprezentative **sau prin referendum**, o altă modalitate de exprimare a voinței poporului, care să producă efecte juridice, nefiind posibilă.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art.5**, potrivit căruia orașul se constituie „pe baza consimțământului locuitorilor săi **sau prin referendum**”, cât și pentru **art.15**, potrivit căruia „atașarea” unei localități la o comună vecină se face „oricând populația localității o hotărăște, prin consultare **sau referendum**”.

b) Finalizarea procesului de delimitare a comunelor și orașelor în funcție de criteriile nou-instituite este prevăzută, la **art.11**, pentru data de 1 ianuarie 2012, în vreme ce, potrivit **art.18**, la data intrării în vigoare a legii, respectiv la 3 zile de la publicare (întrucât nu se prevede o dată ulterioară) se abrogă Legea nr.2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România. Or, acest din urmă act normativ cuprinde în anexă toate unitățile administrativ-teritoriale din România. **Abrogarea acestuia anterior datei de finalizare a procesului de delimitare a comunelor și orașelor, va avea drept consecință crearea unui vid legislativ în ceea ce privește organizarea administrativ-teritorială a țării.**

Mai mult decât atât, prevederea din **art.17**, potrivit căreia „județele rămân în numărul și structura teritorială actuală” nu ar avea nici o semnificație juridică în condițiile în care actul normativ care instituie delimitarea județelor (Legea nr.2/1968) este abrogat, iar proiectul nu cuprinde norme exprese referitoare la aceste aspecte.

Precizăm că, prin abrogarea Legii nr.2/1968, în lipsa unor prevederi exprese în cuprinsul proiectului, nici organizarea pe sectoare a Municipiului București nu ar mai avea temei legal.

Necesitatea asigurării unei reglementări complete ar fi impus ca proiectul să cuprindă toate elementele necesare pentru perioada de la intrarea în vigoare a legii și până la data de 1 ianuarie 2012.

5. Semnalăm că **art.7 și 8** cuprind norme referitoare la competențele comunelor și orașelor și, respectiv, ale statului, deși

respectivă competențe nu sunt exercitate de unitățile administrativ-teritoriale sau de stat, ci de către **autoritățile** administrației publice locale sau centrale. În plus, astfel de norme nu au legătură cu organizarea administrativ-teritorială, care constituie obiectul de reglementare al proiectului, și nici nu sunt corelate cu actele normative în domeniu. Astfel, competențele exclusive, competențele partajate și competențele delegate exercitate de autoritățile administrației publice locale în vederea asigurării serviciilor publice de interes local sunt prevăzute, în principal, de Legea cadru a descentralizării nr.195/2006. Potrivit acestui act normativ, unele aspecte legate de învățământ și de serviciile de sănătate constituie competențe exclusive sau partajate ale autorităților administrației publice locale, în vreme ce, potrivit **art.8** din proiect, învățământul și serviciile de sănătate ar constitui competența exclusivă a statului, prin urmare a autorităților administrației publice centrale.

6. Norma din **art.16**, referitoare la instituirea răspunderii contravenționale sau penale pentru „nerespectarea prevederilor prezentei legi” nu întrunește exigențele impuse de art.3 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și nici pe cele care derivă din principiul previzibilității legii penale.

Astfel, norma nu cuprinde descrierea faptelor care constituie contravenții, iar sancțiunea cu amendă este prevăzută în quantum fix, și nu prin indicarea limitelor minime și maxime, care să permită stabilirea sancțiunii proporțional cu gradul de pericol social al faptei săvârșite, așa cum prevede art.5 alin.(5) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001.

De altfel, în ceea ce privește contravențiile, reglementarea nici nu este completă, întrucât proiectul nu prevede cine sunt agenții constatați și nu cuprinde norma necesară de completare cu dispozițiile reglementării-cadru în materie - Ordonanța Guvernului nr.2/2001.

Pe de altă parte, trimiterea generică la pedepsirea „conform legii penale” nu este de natură să permită identificarea faptei interzise sau a sancțiunii aplicabile, așa cum impune principiul previzibilității legii penale, derivat din principiul legalității incriminării.

Pentru toate aceste motive, soluția legislativă propusă la **art.16** nu poate fi acceptată și nici nu ar putea fi aplicată în practică.

7. Din punct de vedere al redactării și al respectării normelor de tehnică legislativă, proiectul nu corespunde exigențelor stilului normativ, sub următoarele aspecte:

a) După titlul proiectului ar fi trebuit inserată **formula introductivă** prevăzută de art.42 din Legea nr.24/2000, republicată, respectiv „Parlamentul României adoptă prezenta lege”.

b) Anumite dispoziții fac obiectul mai multor articole ale proiectului, deși repetarea lor nu este necesară. Astfel, norma care prevede care sunt structurile de bază ale organizării administrativ-teritoriale a României este prevăzută și în **art.2** și în **art.7**.



c) În numerotarea articolelor se trece de la **art.8** la **art.11**.

d) Proiectul utilizează termeni inadecvați stilului normativ: „împărțire administrativ-teritorială”, „coagulare prin consimțământ tacit”, „atașare”, „reprezentat al primarului”, etc.

e) La **art.11**, pentru respectarea exigențelor stilului normativ, redarea datei ar fi trebuit făcută sub forma „1 ianuarie 2010”. Totodată, expresia „alegerile locale și generale ... se vor face pe structura rezultată în urma reorganizării” nu este suficient de precisă, întrucât alegerile se organizează pe circumscripții electorale.

f) La **art.13**, trimiterea la actul normativ avut în vedere de text ar fi trebuit făcută sub forma „potrivit prevederilor Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările și completările ulterioare”.

g) La **art.18**, dincolo de observația de la pct.4 lit.b), pentru asigurarea unei informări corecte și complete asupra actului normativ supus abrogării, indicarea acestuia ar fi trebuit făcută sub forma „Legea nr.2/1968 - Organizarea administrativă a teritoriului României, republicată, cu modificările ulterioare”.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU


București
Nr. 1153/24.09.2010.

Lege privind organizarea și desfășurarea referendumului

Notă: (v. D.C.C. nr. 392/2007 - M. Of. nr. 325/15 mai 2007 - art. 11 alin. (3));

- | | | | |
|----|--|--|---|
| 1 | modificări prin O.U.G. nr. 92/2003
Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor reglementări referitoare la organizarea și desfășurarea referendumului
aprobată prin L. nr. 550/2003 | M. Of. nr. 710/10 oct. 2003

M. Of. nr. 922/22 dec. 2003 | <i>modifică art. 30 alin. (1)</i> |
| 2 | modificări prin L. nr. 550/2003
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/2003 pentru modificarea și completarea unor reglementări referitoare la organizarea și desfășurarea referendumului | M. Of. nr. 922/22 dec. 2003 | <i>aprobă O.U.G. nr. 92/2003</i> |
| 3 | modificări prin L. nr. 551/2003
Lege pentru modificarea art. 14 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului | M. Of. nr. 922/22 dec. 2003 | <i>modifică art. 14 alin. (1)</i> |
| 4 | modificări prin O.U.G. nr. 99/2005
Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului
respinsă prin L. nr. 243/2006 | M. Of. nr. 643/20 iul. 2005

M. Of. nr. 554/27 iun. 2006 | <i>modifică art.12 alin. (1) lit. A;
introduce lit h) la art.12 alin. (1) lit. B</i> |
| 5 | modificări prin L. nr. 243/2006
Lege privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 99/2005 pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului | M. Of. nr. 554/27 iun. 2006 | <i>respinge O.U.G. nr. 99/2005</i> |
| 6 | admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 567/2006
Decizia nr. 567 din 11 iulie 2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului | M. Of. nr. 613/14 iul. 2006 | <i>art. 12 alin. (1)</i> |
| 7 | modificări prin D.C.C. nr. 567/2006
Decizia nr. 567 din 11 iulie 2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului | M. Of. nr. 613/14 iul. 2006 | <i>suspendă pentru 45 zile aplicarea prevederilor art. 12 alin. (1)(termenul se împlinește la data de 27 august 2006 după care operează prevederile art.147 alin.(1) din Constituție)</i> |
| 8 | modificări prin O.U.G. nr. 27/2007
Ordonanță de urgență privind stabilirea unor măsuri pentru organizarea referendumului național din data de 19 mai 2007 pentru demiterea Președintelui României
aprobată prin L. nr. 65/2008 | M. Of. nr. 278/25 apr. 2007

M. Of. nr. 237/27 mar. 2008 | <i>modifică art.26 alin.(2), art.27 alin.(1);
introduce alin.(2_1) și (2_2) la art.26,
alin.(1_1), (1_2) și (1_3) la art.27</i> |
| 9 | modificări prin L. nr. 129/2007
Lege pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului | M. Of. nr. 300/5 mai 2007 | <i>modifică art. 10</i> |
| 10 | completat prin O.U.G. nr. 34/2007
Ordonanță de urgență pentru completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului
aprobată prin L. nr. 276/2007 | M. Of. nr. 317/11 mai 2007

M. Of. nr. 696/15 oct. 2007 | <i>introduce art.43_1</i> |

- 11 modificări prin D.C.C. nr. 392/2007 M. Of. nr. 325/15 mai 2007
Decizia nr. 392 din 17 aprilie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului
suspendă, pentru o perioadă de 45 de zile prevederile art. 11 alin. (3) (termenul se împlinește la 30 iunie 2007, după care operează prevederile art. 147 alin. (1) din Constituție)
- 12 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 392/2007 M. Of. nr. 325/15 mai 2007
Decizia nr. 392 din 17 aprilie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului
art. 11 alin. (3)
- 13 modificări prin L. nr. 276/2007 M. Of. nr. 696/15 oct. 2007
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2007 pentru completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului
aprobă O.U.G. nr. 34/2007
- 14 modificări prin L. nr. 65/2008 M. Of. nr. 237/27 mar. 2008
Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 27/2007 privind stabilirea unor măsuri pentru organizarea referendumului național din data de 19 mai 2007 pentru demiterea Președintelui României
aprobă O.U.G. nr. 27/2007
- 15 modificări prin O.U.G. nr. 103/2009 M. Of. nr. 656/2 oct. 2009
Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului
modifică art. 5 alin. (2), art. 17 alin. (1), art. 20 alin. (1), art. 43_1; introduce alin. (3) și (4) la art. 11, art. 15_1; înlocuiește anexele nr. 2, 3 și 4

L. nr. 2/1968

B. Of. nr. 17-18/17 feb. 1968

Organizarea administrativă a teritoriului României

- | | | | |
|----|-----------------|-------------------|---|
| 1 | republicare | | B. Of. nr. 54-55/27 iul. 1981
Lege privind organizarea administrativă a teritoriului României (republicare) |
| 2 | modificări prin | ! D263(L31)/1981 | B. Of. nr. 65/3 sep. 1981 |
| 3 | modificări prin | ! D320(L35)/1981 | B. Of. nr. 82/28 oct. 1981 |
| 4 | modificări prin | ! D366(L40)/1981 | B. Of. nr. 104/9 dec. 1981 |
| 5 | modificări prin | ! D115(L21)/1982 | B. Of. nr. 32/29 mar. 1982 |
| 6 | modificări prin | ! D408(L31)/1982 | B. Of. nr. 100/3 nov. 1982 |
| 7 | modificări prin | ! D377/1983 | B. Of. nr. 76/14 oct. 1983 |
| 8 | modificări prin | ! D368(L10)/1985 | B. Of. nr. 65/2 dec. 1985 |
| 9 | modificări prin | ! D209(L17)/1986 | B. Of. nr. 36/19 iun. 1986 |
| 10 | modificări prin | ! D279/1988 | B. Of. nr. 51/27 sep. 1988 |
| 11 | modificări prin | D.-L. nr. 38/1990 | M. Of. nr. 14/23 ian. 1990
Decret-lege privind abrogarea Legii nr. 2/1989 referitoare la organizarea administrativă a teritoriului țării |
| 12 | modificări prin | L. nr. 24/1993 | M. Of. nr. 94/15 mai 1993
Lege privind declararea ca municipiu a orașului Blaj |

Lege pentru înființarea comunei Rațșa, județul Satu Mare,
prin reorganizarea comunei Orașu Nou