

**George GÎRLEȘTEANU**

**DREPT CONSTITUȚIONAL  
ȘI INSTITUȚII POLITICE**

**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 ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA  
ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL  
ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**GÎRLEȘTEANU, GEORGE**

**Drept constituțional și instituții politice / George**

Gîrleșteanu. - București : Universul Juridic, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-604-5

342

342.4

**REDAȚIE:** tel./fax: **021.314.93.13**  
tel.: **0732.320.666**  
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL** tel.: **021.314.93.15; 0726.990.184**  
**DISTRIBUȚIE:** 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%**

PARTEA I

# Teoria generală a statului

---

# Titlul I

## Teritoriul

---

### CAPITOLUL 1

### NOȚIUNEA DE TERITORIU

Elucidarea noțiunii de teritoriu, ca element constitutiv al statului, deși la prima vedere pare o chestiune simplă, în realitate presupune o analiză complexă cu implicații multiple, atât de natură juridică, cât și de natură meta-juridică.

În dreptul constituțional și domeniul științelor politice, de-a lungul timpului, doctrina a încercat o definiție a conceptului de teritoriu, enunțând mai multe teorii cu privire la acesta, precum teoria teritoriului-obiect, teoria teritoriului-subiect, teoria teritoriului-limită și teoria competenței<sup>1</sup>.

Cel mai adesea au fost reținute prin opoziție, pe de o parte, *teoria teritoriului-subiect*, teritoriul apărând ca element constitutiv al personalității statului și o condiție a existenței sale ca persoană juridică, statul având asupra teritoriului un drept de *imperium*, ce reclamă noțiunea de suveranitate, și nu de *dominium*, ce presupune proprietatea acestuia, iar pe de altă parte, *teoria teritoriului-obiect*, în lumina căreia teritoriul constituie un obiect real al asupra căruia statul își exercită puterea, acesta având asupra teritoriului un drept real de drept public, un *dominium*, și comportându-se ca un proprietar<sup>2</sup>.

Depășirea acestei opoziții dintre cele două teorii avansate a fost realizată prin enunțarea *teoriei teritoriului-limită*, potrivit căreia teritoriul este limita acțiunii etatice, un cadru de exercitare exclusivă a competențelor, și a *teoriei competenței*, conform căreia teritoriul este o simplă sferă de dominație spațială, un domeniu de validitate teritorială a unei ordini juridice etatice<sup>3</sup>.

Fără a intra într-o dezbatere ale cărei coordonate trebuie în mod obligatoriu să fie cele amintite anterior, ne vom rezuma la acest moment în a distinge noțiunea de teritoriu într-o manieră generală, ca un spațiu geografic în interiorul căruia statul își exercită suveranitatea. Importanța teritoriului ca element constitutiv al statului nu poate fi negată, acesta fiind în fapt unul dintre elementele fundamentale în procesul de formare a statelor moderne ca rezultat al sedentarizării populațiilor<sup>4</sup>.

Constituția României, în art. 3, intitulat generic „Teritoriul”, normează aspectele importante în legătură cu teritoriul statului român.

---

<sup>1</sup> A se vedea pe larg cu privire la aceste teorii cu privire la obiect F. Fournié, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, Ed. L.G.D.J, Paris, 2005, pp. 106-114; D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, pp. 24-27; Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 365-366.

<sup>2</sup> F. Fournié, *op. cit.*, p. 106.

<sup>3</sup> H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Ed. L.G.D.J, Paris, 1999, p. 283; D.C. Dănișor, *op. cit.*, 2007, pp. 26-27.

<sup>4</sup> F. Fournié, *op. cit.*, pp. 156-170; D.C. Dănișor, *op. cit.*, 2007, p. 24.

## CAPITOLUL 2

### DELIMITAREA TERITORIULUI

Delimitarea teritoriului unui stat se realizează prin intermediul frontierelor, linii de demarcație reală sau imaginară între diferite puncte ale globului<sup>1</sup>. Frontierele pot fi grupate în trei categorii: terestre, maritime și aeriene<sup>2</sup>.

*Frontierele terestre* la rândul lor pot fi frontiere naturale, delimitarea făcându-se prin raportare la elemente naturale concrete, sau frontiere artificiale, linii imaginare de separație inter-statală consimțite de regulă prin acorduri internaționale.

*Frontierele maritime* presupun determinarea drepturilor pe care un stat riveran le are asupra unor părți din mare. Se disting astfel trei zone maritime: marea teritorială, la nivelul căreia statul este suveran în același mod ca și pe teritoriul terestru și care cuprinde inclusiv teritoriile submarine<sup>3</sup>, marea patrimonială sau zona economică exclusivă, zonă în interiorul căreia drepturile statului sunt limitate la exclusivitatea exploatarei economice a acesteia și care se stabilește de regulă prin acorduri internaționale, și marea liberă, acea parte din mare ce poate fi utilizată de orice stat în limitele reglementărilor de drept internațional.

*Frontierele aeriene* determină spațiul aerian de deasupra teritoriului terestru sau maritim în care statul își exercită suveranitatea, limita superioară maximă a acestui spațiu fiind dată de limita atmosferică.

Art. 3 alin. (2) din Constituția României se normează faptul că frontierele țării sunt consfințite prin lege organică, cu respectarea principiilor și a celorlalte norme general admise ale dreptului internațional. Utilizarea de către constituentul român a sintagmei „sunt consfințite prin lege organică” nu trebuie interpretată în sensul posibilității legiuitorului de a modifica limitele teritoriale ale statului român deoarece astfel s-ar proceda la o alienare a teritoriului, fapt prohibit prin art. 3 alin. (1) din actul fundamental, ci doar ca având un sens strict, de constatare a unei realități care în principiu nu poate fi schimbată, în speță a cadrului geografic în care statul român este competent să exercite suveranitatea. Într-o exprimare neclară, constituentul raportează consfințirea frontierelor statului român la „respectarea principiilor și a celorlalte norme general admise ale dreptului internațional”, dificultatea de înțelegere a sintagmei provenind din faptul că aceste concepte nu pot fi încadrate nici în sursele de drept reglementate de către Statutul Curții Internaționale de Justiție, nici în principiile dreptului internațional rezultate din cutumele internaționale și convențiile încheiate între state<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> B. Selejan-Guțan, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 91.

<sup>2</sup> A se vedea pe larg D.C. Dănișor, *op. cit.*, 2007, pp. 27-28; B. Selejan-Guțan, *op. cit.*, pp. 91-92; I. Deleanu, *op. cit.*, pp. 166-168.

<sup>3</sup> A se vedea pe larg L.M. Trocan, *Regimul juridic al teritoriilor submarine*, Ed. C.H. Beck, București, 2008.

<sup>4</sup> D.C. Dănișor, *Constituția României comentată. Titlul I. Principii generale*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, pp. 138-140.

În fapt, acțiunea legiuitorului organic în materia frontierelor statului român presupune reglementarea regimului juridic al frontierei de stat, adică edictarea normelor juridice privind zona frontierei de stat, terestră, maritimă sau aeriană.

În sistemul român de drept actual această reglementare este cuprinsă în Ordonanța de urgență nr. 105/2001 privind frontiera de stat a României, dispozițiile normative privind aspecte precum tipologia frontierei de stat a României, efectuarea controlului pentru trecerea frontierei de stat, sau accesul, circulația și alte activități ce se desfășoară în zona de frontieră și în punctele de trecere a frontierei de stat. Potrivit art. 2 alin. (1) din această reglementare frontiera de stat a României delimitează teritoriul statului român de teritoriul fiecăruia dintre statele vecine și marea teritorială a României de zona contiguă. În plan vertical frontiera de stat delimitează spațiul aerian și subsolul statului român de spațiul aerian și subsolul fiecăruia dintre statele vecine.

## CAPITOLUL 3

### INDIVIZIBILITATEA TERITORIULUI

Principiul indivizibilității teritoriului, normat la noi la nivel constituțional în art. 1 alin. (3), creează două consecințe normative majore, inalienabilitatea teritoriului și uniformitatea dreptului aplicabil, și presupune în statele unitare unicitatea ordinii juridice și aplicabilitatea dreptului creat de către stat pe întreg teritoriul său fără o diferențiere în raport cu situarea teritorială a destinatarului normei juridice<sup>1</sup>.

#### *Secțiunea 1*

#### ***Inalienabilitatea teritoriului***

Inalienabilitatea teritoriului, principiu cu valoare constituțională la noi potrivit art. 3 alin. (1), presupune imposibilitatea de trecere a teritoriului statului, total sau parțial, sub suveranitatea unui alt stat<sup>2</sup>. Jurisprudența Curții Constituționale evocă conținutul normativ al principiului sub forma unei incompatibilități a principiului cu practicile „*de abandonare de teritorii, de pierdere a acestora prin prescripție, precum și înstrăinările de teritorii*” – Decizia nr. 73 din 16 aprilie 1997<sup>3</sup>. Astfel, Curtea introduce trei interdicții în prezervarea principiului inalienabilității teritoriului<sup>4</sup>.

*Interdicția de abandonare de teritorii* vizează o acțiune etatică de abandonare a teritoriului sau a unor părți din acesta determinată doar de simple presiuni și amenințări externe. Interdicția se referă deci doar la un comportament etatic în afara unui conflict armat, neputând viza situațiile în care statul ar pierde un astfel de conflict și ar încheia un acord de cedare a unei părți din teritoriu în calitatea sa de stat învins.

*Interdicția de pierdere de teritorii prin prescripție* împrumută o noțiune din dreptul privat, prescripția, și presupune imposibilitatea pierderii unei părți a teritoriului ca efect al neexercitării de către stat a suveranității, în fapt acest exercițiu constituindu-se într-o obligație constituțională pentru stat pe întreg teritoriul său.

*Interdicția de a înstrăina părți din teritoriu* se referă la imposibilitatea de alienare prin voința statului a unor părți din teritoriul său în sensul exercitării suveranității unui alt stat în aceste zone. Interdicția se referă la teritoriu ca element al statului în limitele căruia acesta exercită suveranitatea, și nu la regimul juridic al transferului terenurilor, astfel încât ea nu împietează asupra dobândirii în proprietate a unor terenuri de către cetățenii străini. De altfel, aceasta este și poziția Curții care afirmă că „Teritoriul fiind un element constitutiv al statului, inalienabilitatea sa, prevăzută la art. 3 alin. (1) din Constituție, ține de exercițiul suveranității naționale în anumite limite geografice (...). Așa fiind, calitatea

<sup>1</sup> D. C. Dănișor, *op. cit.*, 2007, p. 30.

<sup>2</sup> D. C. Dănișor, *op. cit.*, 2007, p. 28.

<sup>3</sup> Publicată în M. Of. nr. 75 din 29 aprilie 1997.

<sup>4</sup> A se vedea, pe larg, D.C. Dănișor, *op. cit.*, 2007, pp. 28-30.

de proprietar funciar a persoanelor fizice și a celor juridice nu privește noțiunea de teritoriu, deoarece, evident, indiferent cui ar aparține, terenurile din fondul funciar nu încetează niciun moment să existe ca parte a teritoriului, asupra căruia se exercită, neștirbite și neîngrădite, independența statului român, păstrându-se neatins caracterul său național, unitar și indivizibil”.

În plus, deși Curtea nu precizează acest aspect în mod expres, doctrina juridică<sup>1</sup> mai reține o interdicție ca o consecință normativă a principiului inalienabilității teritoriului, și anume *interzicerea secesiunii*. Astfel, este interzisă orice practică a cetățenilor români care ar avea drept rezultat desprinderea unor părți din teritoriul statal și constituirea unui nou stat ori alipirea la alt stat, Curtea părănd a învedera acest aspect când afirmă că „Rezultă că nu poate fi reținută opinia potrivit căreia «inalienabilitatea teritoriului este un regim constituțional specific numai față de străini și apatrizi, iar nu și față de cetățenii români»”.

### *Secțiunea a 2-a* **Uniformitatea dreptului aplicabil**

Acest principiu de uniformitate a dreptului creat și aplicabil pe întreg teritoriul statului presupune în statele unitare, cum este și statul român conform art. 1 alin. (1) din actul fundamental, unicitatea ordinii juridice, acest lucru neexcluzând decât coexistența mai multor ordini juridice pe același teritoriu, cum se întâmplă în statele unitare, nu și o anumită practică limitată de teritorializare a dreptului<sup>2</sup>.

Aplicarea unor acte normative doar pe o parte a teritoriului României este posibilă, dar numai prin voința legiuitorului, nu prin voința colectivităților locale, Curtea reținând acest aspect prin Decizia nr. 176 din 16 noiembrie 1999<sup>3</sup>: „Existența unor acte normative diferite pentru anumite zone ale țării nu este de natură să afecteze caracterul unitar al statului, ci pune numai problema aplicării în spațiu a respectivelor acte. (...) Esențial în această materie este faptul că, în ceea ce privește coexistența în spațiu a două ori chiar a mai multor reglementări legale, există o singură autoritate legiuitoare de la care emană aceste reglementări, nefiind vorba despre un conflict de suveranitate – care privește dreptul internațional public – și nici despre existența unor reglementări multiple într-un stat federal – care ar conduce la domeniul dreptului interprovincial”.

De asemenea, prin teritorializarea dreptului nu pot fi introduse diferențieri de tratament juridic între cetățeni raportat la situarea lor teritorială deoarece o astfel de practică este contrară principiului egalității, Curtea reținând cu ocazia Deciziei nr. 2 din 30 iunie 1992<sup>4</sup>, că norma juridică controlată era neconstituțională deoarece „introduce o limitare nouă a dreptului la grevă, care se fondează pe un criteriu teritorial (regional), criteriu ce vine în evidentă contradicție cu art. 49 din Constituție și chiar cu Legea nr. 15/1991. Această restrângere vine în contradicție și cu art. 16 din Constituție, care garantează egalitatea cetățenilor în fața legii, deoarece condiționează această egalitate de porțiunea de teritoriu pe care un cetățean s-ar afla”.

---

<sup>1</sup> D. C. Dănișor, *op. cit.*, 2007, p. 29.

<sup>2</sup> D.C. Dănișor, *op. cit.*, 2009, pp. 134-135.

<sup>3</sup> Publicată în M. Of. nr. 63 din 4 februarie 2000.

<sup>4</sup> Publicată în M. Of. nr. 182 din 3 iulie 1992.

## CAPITOLUL 4

# ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A TERITORIULUI ROMÂNIEI

### Secțiunea 1

#### *Formele de amenajare administrativă a teritoriului României*

Conform Curții Constituționale, Decizia nr. 1177 din 12 decembrie 2007<sup>1</sup>, organizarea administrativă a teritoriului<sup>2</sup> presupune delimitarea acestuia, potrivit unor criterii economice, sociale, culturale, de mediu, populație etc., în unități administrativ-teritoriale, în scopul organizării și funcționării administrației publice locale în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice, precum și al eligibilității autorităților administrației publice locale.

Prevederile art. 3 alin. (3) din Constituția României<sup>3</sup> instituie o enumerare limitativă a modalităților concrete, a formelor de amenajare administrativă a teritoriului României, și anume – *comuna, orașul și județul*. În același timp, dispoziția constituțională instituie un anumit caracter al acestei organizări teritoriale, aceasta putând privi doar raporturi juridice de natură administrativă. Colectivitățile locale, dotate cu personalitate juridică proprie de drept public și create în aceste forme concrete, dispun de o autonomie relativă în raport cu centrul etatic, competența proprie de reglementare a acestora constând doar în posibilitatea de a organiza aplicarea legii la nivel local<sup>4</sup>.

Astfel, singurele modalități concrete posibile de amenajare administrativ-teritorială în România sunt cele stabilite de către constituant prin art. 3 alin. (3): comuna, orașul și județul. Acestea sunt create în concret prin voința legiuitorului care poate, în condițiile legii, să le desființeze sau să creeze alte asemenea forme de întinderi diferite.

Cadrul constituțional român în privința formelor de amenajare administrativă a teritoriului României este detaliat printr-o reglementare legală, reminiscență a vechiului regim de dinaintea anului 1989, dar menținută în vigoare, și anume Legea nr. 2/1968<sup>5</sup> privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România.

Potrivit art. 3 din lege, *județul* este alcătuit din orașe și comune – unități de bază ale organizării administrativ-teritoriale a țării – în funcție de condițiile geografice, economice

---

<sup>1</sup> Publicată în M. Of. nr. 871 din 20 decembrie 2007.

<sup>2</sup> A se vedea pentru mai multe detalii C.D. Munteanu, *Administrația publică teritorială*, Ed. Universul Juridic, București, 2010.

<sup>3</sup> Art. 3 alin. (3) din Constituție: „Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii”.

<sup>4</sup> Pentru mai multe detalii cu privire la partajul competențelor dintre centru și colectivitățile locale în statul unitar a se vedea D.C. Dănișor, *op. cit.*, 2007, pp. 103-110; M. Nica, *Timpul sau timpii liberei administrări – drept fundamental à la roumanie?*, în volumul *Democrația participativă locală și informarea cetățenilor*, coord. D.C. Dănișor, G. Gîrleșteanu, Ed. Universul Juridic, București, 2011, pp. 54-77; M. Nica, *Drept electoral*, Ed. Sitech, Craiova, 2010.

<sup>5</sup> Republicată în B. Of. nr. 54-55 din 27 iulie 1981.

și social-politice, etnice și de legăturile culturale și tradiționale ale populației. *Orașul* este centrul de populație mai dezvoltat din punct de vedere economic, social-cultural și edilitar-gospodăresc. Orașele care au un număr mai mare de locuitori, o însemnătate deosebită în viața economică, social-politică și cultural-științifică a țării sau care au condiții de dezvoltare în aceste direcții pot fi organizate ca municipii (art. 4). Conform art. 5 din lege, *comuna* este unitatea administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin comunitate de interese și tradiții, fiind alcătuită din unu sau mai multe sate, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice.

Deși nominalizat la nivelul legii, *satul* nu poate fi considerat o formă de organizare administrativă a teritoriului în sensul art. 3 alin. (3), el fiind doar o subdiviziune a comunei. Consecința directă a neintroducerii de către constituant a satului ca formă de organizare administrativă a teritoriului rezidă în faptul că o comună poate fi împărțită sau nu în mai multe sate, deci nefiind un aspect obligatoriu ci doar rezultatul realităților concrete din teritoriu (suprafața comunei, ponderea demografică de la nivelul acesteia etc.).

## *Secțiunea a 2-a*

### ***Formele juridice ale reorganizării administrative a teritoriului***

Din punct de vedere juridic, o reorganizare administrativă a României poate cuprinde mai multe forme. Pe de o parte, în cazul în care se dorește schimbarea formelor constituționale de organizare a teritoriului României (comuna, orașul sau județul) și introducerea altora noi (precum regiunile), această modificare nu poate fi operată decât prin revizuirea Constituției, în speță a art. 3 alin. (3). Pe de altă parte, o reorganizare administrativă fără schimbarea formelor stabilite constituțional poate privi modificarea limitelor teritoriale ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, dar nu poate fi făcută decât în condițiile legii.

### **§1. Reorganizarea constituțională**

Singura modalitate constituțională posibilă de introducere de noi forme de organizare a teritoriului României sau de eliminarea a actualelor forme constă într-o revizuire constituțională a art. 3 alin. (3). Actul fundamental nu poate fi revizuit însă decât cu respectarea unei proceduri stricte prevăzute de art. 150-151 din Constituție, ce presupune parcurgerea obligatorie a mai multor etape. În condițiile inițierii acestei proceduri de către autoritățile abilitate, Parlamentul va trebui să adopte o lege de revizuire cu o majoritate calificată, fapt ce trebuie dublat ulterior printr-un vot favorabil din partea corpului electoral *consultat în mod obligatoriu prin referendum*.

Astfel, orice modificare a Constituției în scopul reorganizării administrative a teritoriului României din punct de vedere al formelor concrete de organizare nu poate fi realizată decât dacă implică consultarea cetățenilor printr-un referendum național și dacă întrunește majoritatea stabilită constituțional. Eludarea procedurilor constituționale de revizuire a Constituției și adoptarea unor acte de natură legislativă, utilizând diferite tehnici constituționale (adoptarea unei ordonanțe de urgență, asumarea răspunderii Guvernului, adoptarea unei legi organice), în domeniul schimbării formelor de organizare