

Capitolul I. Jurisdicții speciale administrative și proceduri administrative cu „elemente de aparentă jurisdicționalizare” – distincții absolut necesare

Secțiunea 1. Câteva observații preliminare

1. În contextul legislativ contemporan, abordarea analitică a unei instituții precum cea a „jurisdicțiilor speciale administrative” poate părea un demers pe cât de riscant, pe atât de lipsit de utilitate. În fond și la urma urmei, conținutul art. 21 alin. (4) teza I din Constituția României – text potrivit căruia „Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative (...)” – îl poate descuraja pe orice autor cât de cât conștient de menirea pe care o are în siajul unei cercetări științifice dedicate: aceea de a furniza, unor probleme ridicate, soluții viabile, aplicabile în viața de zi cu zi a practicii aferente domeniului științific abordat. La ce poate folosi o monografie consacrată jurisdicțiilor speciale administrative atâta timp cât aceste forme de control al activității structurilor instituționale ale Executivului sunt – potrivit Legii noastre fundamentale – facultative, putând fi ocolite de către cel care este interesat în reformarea sau, după caz, în desființarea unui act administrativ și care se poate adresa, în același scop, *direct* instanțelor judecătorești? Și totuși...

Având în vedere tonul oarecum pesimist al paragrafului anterior, credem că, înainte de a păși la o analiză de detaliu a activității cu caracter jurisdicțional pe care o desfășoară – în forme mai mult sau mai puțin evidente – organe ale administrației publice, se impun a fi făcute câteva clarificări de ordin terminologic. Socotim că nu ar folosi la nimic dacă – dovedind îndărătnicie – ne-am crampona de noțiunea de „jurisdicție specială administrativă”, încercând să teoretizăm pe marginea ei și, mai apoi, ridicând pretenția – care nu ar putea fi decât ridicolă! – că am construit o lucrare originală, cu mult *diferită* de cea a mai multor autori din spațiul doctrinar autohton, față de care ne declarăm, firește, respectul cuvenit, am conchide că mai toate organele administrației publice chemate să soluționeze, la cerere, o anumită petiție (cerere) cu urmarea unei proceduri mai mult sau mai puțin guvernate de principiul contradictorialității îmbracă forma unor veritabile jurisdicții speciale. În contextul legislativ contemporan, prudența nu poate fi decât salutară. Astfel stând lucrurile, din punctul nostru de vedere, primul element referențial de la care suntem obligați să plecăm în construirea cărții de față este acela al unei cuvenite și obligatorii distincții pe care trebuie să o facem între noțiunea de „jurisdicție specială administrativă”, categorie ce se bucură de o prezență discretă în sistemul instituțional al administrației publice, pe de o parte, și cea de „procedură administrativă cu elemente de jurisdicționalizare”, realitate care, cel puțin în ultimii ani, a proliferat și pe care astăzi nu o mai poate nimeni ignora, pe de altă parte. Soarta jurisdicțiilor speciale administrative a fost pecetluită încă din anul 2003, atunci când, prin revizuirea Constituției, această formă de control asupra activității administrației publice a fost declarată *facultativă*; consecința nu s-a lăsat așteptată: o serie întreagă de organe ale administrației publice, atribuite **și** cu prerogative jurisdicționale, au început să devină *veritabile instituții nefrecventabile*, căci mai toți cei care aveau de reproșat ceva administrației publice și cărora, anterior, legea le punea la dispoziție o prealabilă *cale administrativă-jurisdicțională de atac* au socotit că este în interesul lor să se adreseze *direct* instanțelor judecătorești competente, prevalându-se în susținerea conduitei urmate de caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative, anume stabilit printr-un text al Constituției. Inițial, reacția adaptată a legiuitorului ordinar nu s-a lăsat așteptată. Prin O.U.G. nr. 117/2003^[1], prerogativele jurisdicționale ale

[1] Privind preluarea activității jurisdicționale și a personalului instanțelor Curții de Conturi de către instanțele judecătorești (M. Of. nr. 752 din 27 octombrie 2003).

instanțelor Curții de Conturi au fost transferate instanțelor judecătorești (de drept comun). Concret, în virtutea art. 2 alin. (1) din actul normativ anterior evocat, „Cauzele aflate în curs de judecată la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență la instanțele Curții de Conturi se preiau de instanțele judecătorești astfel:

a) dosarele aflate pe rolul colegiilor jurisdicționale de pe lângă camerele de conturi se preiau de tribunale, urmând să fie soluționate de secțiile sau, după caz, de completele de contencios administrativ;

b) dosarele aflate pe rolul Colegiului jurisdicțional al Curții de Conturi se preiau de Curtea de Apel București – Secția contencios administrativ;

c) dosarele aflate pe rolul Secției jurisdicționale a Curții de Conturi și al completului în compunerea prevăzută la art. 56 din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se preiau de Înalta Curte de Casație și Justiție”.

Ulterior, prin Legea nr. 272/2004^[1] a fost abrogată O.U.G. nr. 26/1997 privind protecția copilului aflat în dificultate^[2] și, odată cu aceasta, au fost suprimate și atribuțiile jurisdicționale ale comisiei pentru protecția copilului, organ al administrației publice care, în baza unei prealabile sesizări, se pronunța asupra oportunității luării unor măsuri protective la adresa unui copil (de pildă, plasarea acestuia în regim de urgență). Aceste atribuții au fost încredințate prin legea mai înainte evocată instanțelor judecătorești.

La un interval de timp foarte scurt după momentul revizuirii Constituției^[3], legiuitorul ordinar s-a simțit dator să elaboreze și să ofere dreptului pozitiv o nouă Lege a contenciosului administrativ^[4], în conținutul căreia a inserat și o definiție legală a noțiunii de „jurisdicție specială administrativă”, de parcă ar fi pregătit terenul pentru o instituție ce urma să facă o veritabilă carieră în practica administrativă a vremurilor care urmau. Lipsa de inspirație a legiuitorului constituant și, mai apoi, exaltarea legiuitorului ordinar sunt două realități care, cel puțin în această privință, nu puteau provoca atunci (și nu o pot face nici astăzi) decât amuzament. La mai bine de doi ani de la aceeași discutabilă revizuire a Constituției, același legiuitor ordinar arunca pe piața îmbâcsită a sistemului juridico-normativ al statului O.U.G. nr. 34/2006^[5], act prin care se înființa un Consiliu Național de Soluționare a Contestațiilor, descris de emitentul ordonanței anterior menționate drept un „*organism cu activitate administrativ-jurisdicțională* (s.n.), care funcționează pe lângă Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice”. Ulterior, urmare a intrării în vigoare a Legii nr. 278/2010, prin care a fost aprobată, cu modificări și completări, O.U.G. nr. 76/2010, același Consiliu Național pentru Soluționarea Contestațiilor devine „*organism independent cu activitate administrativ-jurisdicțională*”, neatașat niciunei alte autorități publice.

2. În pofida celor mai sus arătate, credem că o anumită (firească) ordine poate fi pusă în această aparent complicată problemă a administrației publice jurisdicționalizate. Pentru

[1] Privind protecția și promovarea drepturilor copilului (M. Of. nr. 557 din 23 iunie 2004).

[2] Republicată în M. Of. nr. 276 din 24 iulie 1998.

[3] Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003 a fost aprobată prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003 și a intrat în vigoare la data de 29 octombrie 2003, data publicării în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003 a Hotărârii Curții Constituționale nr. 3 din 22 octombrie 2003 pentru confirmarea rezultatului referendumului național din 18-19 octombrie 2003 privind Legea de revizuire a Constituției României. La rândul ei, Legea nr. 554/2004 a intrat în vigoare la data de 6 ianuarie 2005, la 30 de zile de la publicarea ei în Monitorul Oficial (eveniment produs la 7 decembrie 2004).

[4] Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004).

[5] Privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii (M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006).

a ne atinge scopul, vom pleca de la definiția legală a noțiunii de jurisdicție administrativă specială, ce ne este furnizată de art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ; potrivit acestui text, *jurisdicția specială administrativă* este acea activitate „înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale”. Prin urmare, din punctul nostru de vedere, pentru a fi în prezența unei jurisdicții speciale administrative, este necesară întrunirea cumulativă a următoarelor *condiții*, și anume:

a) ca o activitate cu caracter jurisdicțional să fie desfășurată de o autoritate publică administrativă;

b) ca stările de conflict cu a căror existență este sesizată autoritatea administrativ-jurisdicțională să izvorască (direct sau indirect) dintr-un act administrativ, iar rezolvarea lor să fie făcută în baza unei legi (organice);

c) ca prerogativele de stingere a situațiilor de conflict (în condițiile mai sus arătate) să fie exercitate în cadrul unei proceduri guvernate de principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale.

3. Ori de câte ori activitatea unei autorități publice administrative, de soluționare a unor petiții (în cel mai larg sens al acestei noțiuni), se desfășoară în alte condiții decât cele mai sus enumerate, ea nu îmbracă forma unei jurisdicții speciale administrative. Nu este însă mai puțin adevărat nici faptul că sistemul instituțional al administrației publice (văzut ca ansamblu de organe, autorități și instituții chemate să contribuie, într-un fel sau altul, la realizarea funcției executive a statului) include numeroase structuri care au rolul de a da rezolvare unor cereri ori de a soluționa stări litigioase, fără ca respectivele structuri să poată pretinde statutul unor jurisdicții speciale administrative. Și aceasta, întrucât astfel de structuri fie sunt abilitate să se pronunțe asupra unei stări de conflict care nu izvorăște dintr-un act administrativ ori nu privește un astfel de act, fie activitatea lor nu se desfășoară cu respectarea tuturor celor trei *principii ale unei perfecte jurisdicționalități* (și anume *contradictorialitatea, asigurarea dreptului la apărare și independența activității jurisdicționale*). Plecând de la acest model legalmente consacrat, apreciem că poate fi făcută o clară distincție între categoria *jurisdicțiilor speciale administrative* și cea a *procedurilor administrative marcate de elemente de jurisdicționalizare*, asumate de organe ale administrației publice (propriu-zise sau asimilate), care dat fiind locul lor în sistemul instituțional al puterii publice executive, regulile după care acționează ori forma juridică în care se exprimă nu se califică drept jurisdicții speciale administrative; astfel de organe realizează, după caz, fie o administrație publică activă, fie una de tip consultativ; și pentru că, în vederea atingerii scopului lor funcțional, astfel de organe împrumută, potrivit regulilor de drept pozitiv care le guvernează organizarea și, implicit, activitatea, unele conduite specifice jurisdicțiilor speciale administrative (dar nu pe toate!), putem spune, fără teama de a greși, că acestea sunt *organe administrativ-jurisdicționalizate*, ce își desfășoară activitatea de administrație publică *activă* sau, după caz, *consultativă* cu urmarea unei *proceduri marcate de elemente de jurisdicționalizare*. Astfel de elemente pot fi, după caz: audierea petentului; recunoașterea în beneficiul acestuia a dreptului de a propune probe în susținerea poziției sale în ceea ce privește obiectul litigiului dedus spre rezolvare organului sesizat; recunoașterea în favoarea petentului a posibilității de a fi asistat sau reprezentat în fața organului administrativ chemat să soluționeze petiția formulată ș.a.m.d. Dar mai toate aceste organe *nu sunt*, totuși, *jurisdicții speciale administrative*, întrucât, în vederea elaborării actului administrativ prin care soluționează sesizările ce le sunt adresate, ele nu urmează o procedură *perfect jurisdicțională* sau *complet jurisdicționalizată*, ci una care este doar *marcată de anumite elemente* pe care le vom numi „*de aparentă jurisdicționalizare*”. Printre altele, se găsesc în această situație, spre pildă:

– *primarul, atunci când este chemat să soluționeze contestațiile prin care este tăgăduită realitatea uneia sau a mai multor semnături din cuprinsul listelor de susținători ai unei inițiative legislative cetățenești*; într-o atare situație, primarul acționează de pe pozițiile unui terț independent față de contestator și, respectiv, față de persoanele a căror semnătură ce figurează în cuprinsul unei liste de susținere a unei inițiative legislative cetățenești este pusă sub semnul îndoielii; însă, cu acest prilej, primarul nu se pronunță asupra legalității unui act administrativ ori asupra vreunei stări conflictuale ce decurge dintr-un astfel de act și nici nu urmează o procedură în cadrul căreia părților în dispută să le fie garantat exercițiul dreptului la apărare; soluția pe care primarul urmează să o dea unei astfel de contestații se bazează, în exclusivitate, pe confirmarea semnăturii tăgăduite de către persoana al cărei nume figurează în lista de susținători în dreptul respectivei semnături;

– *comisia pentru cetățenie, în ipoteza în care aceasta este pusă în situația de a întocmi un raport și, implicit, de a formula o propunere în legătură cu o sesizare de retragere a cetățeniei române*; într-un asemenea caz, deși comisia pentru cetățenie acționează de pe poziția unui terț independent, având obligația de a-l cita pe autorul sesizării, dar și pe cel despre a cărui cetățenie este vorba, respectiv de a audia părțile în litigiu, ea – comisia – nu îmbracă haina unei veritabile jurisdicții administrative, deoarece activitatea acestei comisii se încheie cu elaborarea unui *raport* (care încorporează o propunere), în baza căruia președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie va emite ordinul de soluționare a sesizării de retragere a cetățeniei române;

– *serviciul public județean din cadrul aparatului propriu de specialitate al consiliului județean sau, după caz, serviciul public din cadrul aparatului de specialitate al primarului general al municipiului București, atunci când este pus în ipostaza de a soluționa opozițiile (eventual) formulate la cererile de schimbare a numelui*; în acest caz, serviciul de specialitate anterior menționat întreprinde o analiză, în *contradictoriu*, a cererii de schimbare a numelui și, respectiv, a opozițiilor făcute la o atare cerere; totuși, nu avem de-a face cu o jurisdicție specială administrativă, întrucât serviciul de specialitate competent nu își încheie activitatea cu pronunțarea unui act administrativ cu caracter jurisdicțional, ci cu formularea unei *propuneri*, expresie care, din punct de vedere juridic, are natura unei *operațiuni tehnico-materiale* inapte să genereze, direct și nemijlocit, efecte juridice; numai în baza acestei *propuneri*, președintele consiliului județean sau, după caz, primarul general al Capitalei emite dispoziția prin care admite sau, după caz, respinge cererea de schimbare a numelui pe cale administrativă; o atare dispoziție nu este altceva decât un act administrativ unilateral, nu unul cu caracter jurisdicțional; în plus, litigiul „soluționat” de serviciul public competent nu izvorăște dintr-un act administrativ în prealabil emis, așa cum în mod evident pretinde art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

– *comisia de control al averilor chemată să se pronunțe asupra raportului întocmit de Agenția Națională de Integritate și să stabilească dacă și în ce măsură averea unei persoane a fost dobândită, în tot sau în parte, în mod ilicit*; în acest caz, avem de-a face cu un organ care, în exercitarea prerogativelor cu care a fost investit prin lege, după caz, fie pune în curgere o procedură de administrație publică de tip consultativ, marcată însă de *elemente de deghizată jurisdicționalizare*, fie o propriu-zisă procedură jurisdicțională; astfel, în conformitate cu prevederile art. 10⁴ alin. (1) din Legea nr. 115/1996^[1], comisia de cercetare hotărăște cu majoritate de voturi asupra sesizării ce i-a fost adresată, „pronunțând o ordonanță motivată, prin care poate dispune:

a) *trimiterea cauzei spre soluționare curții de apel* (s.n.) în raza căreia domiciliază persoana a cărei avere este supusă controlului, dacă se constată, pe baza probelor administrate, că dobândirea unei cote-părți din aceasta sau a anumitor bunuri determinate nu are caracter justificat;

[1] Pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici (M. Of. nr. 263 din 28 octombrie 1996).

b) *clasarea cauzei* (s.n.), când constată că proveniența bunurilor este justificată;

c) *suspendarea controlului și trimiterea cauzei parchetului competent* (s.n.), dacă în legătură cu bunurile a căror proveniență este nejustificată rezultă săvârșirea unei infracțiuni”.

Din economia prevederilor legale mai sus evocate se poate lesne observa că exercitarea de către comisia de cercetare a averilor a prerogativelor jurisdicționale cu care aceasta a fost înzestrată presupune atingerea unor finalități diferite; în funcție de concluziile la care această comisie ajunge, ea poate, după caz, fie să *decidă* clasarea cauzei cu a cărei soluționare a fost investită, fie să *sesizeze* curtea de apel ori parchetul competent. În prima ipoteză de lucru, opinăm că suntem în prezența unei proceduri administrativ-jurisdicționale, iar în cele două din urmă ne găsim în prezența unor proceduri de *administrație publică de tip consultativ*, marcată însă de *elemente de simulată jurisdicționalizare*. Și aceasta, deoarece, în primul caz, comisia de cercetare a averilor decide clasarea cauzei, apreciind că averea celui suspus cercetării a fost dobândită, în integralitatea ei, în mod licit. Din punct de vedere juridic, o atare soluție echivalează practic cu o respingere a sesizării acestei comisii de către Agenția Națională de Integritate. În cele din urmă două cazuri, comisia nu face altceva decât să sesizeze, după caz, fie o instanță de judecată, pentru ca aceasta să decidă confiscarea averii sau porțiunii de avere dobândită ilicit, fie un parchet, pentru ca acesta să inițieze și să desăvârșească urmărirea penală a celui a cărui avere a fost supusă cercetării, consecință a faptului că, în urma investigațiilor pe care le-a făcut, comisia a ajuns la concluzia că există indicii potrivit cărora cel a cărui avere a făcut obiectul cercetării a săvârșit infracțiuni în scopul dobândirii respectivei averi. Este evident faptul că, în aceste două situații, comisia de cercetare a averilor desfășoară o activitate de administrație publică de factură consultativă; o face însă în forme *jurisdicționalizate*, respectiv recurgând la *elemente de aparentă jurisdicționalizare*.

4. Plecând de la cele câteva observații cu caracter introductiv pe care le-am enunțat în cuprinsul rândurilor de mai sus, credem că nu greșim cu nimic afirmând că, astăzi, administrația publică, văzută ca sistem de autorități, organe și instituții echipolente, furnizează terților forme extrem de diverse de exteriorizare. Din perspectivă substanțială, așa cum este îndeobște acceptat, prin *administrație publică* se înțelege o activitate specifică, desfășurată, de regulă, de către autorități ce aparțin subsistemului instituțional al puterii executive, prin care, după caz, fie este organizată activitatea de punere în aplicare a legii, fie este aplicată în concret legea; organizarea activității de punere în aplicare a legii se realizează prin acte administrative unilaterale cu caracter normativ, în timp ce aplicarea în concret a legii presupune confecționarea unor acte administrative individuale ori derularea unor operațiuni administrative pregătitoare, de cele mai multe ori cu un pregnant conținut tehnic. Și tocmai *în această zonă a administrației publice – al cărei scop este acela de a aplica legea la subiecte individuale de drept – formele de exteriorizare sunt foarte numeroase și, în egală măsură, deosebit de variate*. Uneori, administrația publică de acest tip recurge la acte unilaterale prin care, după caz, recunoaște sau confirmă drepturi ori interese legitime, autorizează, legitimează sau, după caz, sancționează, fără a apela, în acest scop, nici la cel mai sumar dialog cu subiectul căruia actul emis în astfel de condiții urmează să i se aplice; în toate aceste situații, vorbim despre o propriu-zisă *administrație publică activă*, a cărei acțiune presupune și implică *oficialitate* și, de cele mai multe ori, o *atitudine suverană* (pe alocuri, *discreționară*), fără prea mare legătură cu o *atitudine democratică* în relația cu uzuarul serviciului public; altelei, dimpotrivă, administrația recurge, în același scop – al emiterii unor acte juridice individuale – la *conduite procedurale* ceva mai democratice, *luând act de sau chiar valorificând* punctul de vedere al celui care a solicitat confecționarea unui act administrativ ori al celui la adresa căruia un astfel de act urmează a fi emis din oficiu sau la solicitarea unui tert; în sfârșit, în situații ceva mai rare, aceeași

administrație publică este pusă în ipostaza de a soluționa, la cererea expresă a celui interesat și cu respectarea unor principii, precum *contradictorialitatea*, *independența funcțională* și *asigurarea dreptului la apărare*, stări conflictuale, iscate între un organ sau o autoritate executivă și un particular, respectiv litigii născute din pretinsa încălcare de către un atare organ a unui drept sau a unui interes legitim aparținând titularului sesizării; într-un astfel de caz, putem spune despre *administrație* că *se jurisdicționalizează* și că, în același timp, se *democratizează*, dacă în soluționarea unei oarecare petiții administrația publică ajunge să opună două sau mai multe interese divergente (contrare) și să recurgă la un mod de lucru care implică posibilitatea celor ale căror drepturi sau interese pretins legitime se confruntă, să se apere, respectiv să propună probe în susținerea pozițiilor lor ori în combaterea celei îmbrățișate de către adversar, probe și poziții asupra cărora organul administrativ sesizat se pronunță în ambientul unei proceduri contradictorii (cel puțin la un nivel minimal); într-o atare ipoteză vorbim despre înfăptuirea administrației publice în forme jurisdicționalizate. Procesul de *jurisdicționalizare* a administrației publice – ca și cel de *contractualizare*, de altfel – are, în sine, semnificația *democratizării* activității subsistemului instituțional al puterii executive. Căci, din momentul în care administrația publică renunță, în ceea ce privește comportamentul său, chiar și în parte, la *atitudinile unilaterale*, pe care le înlocuiește cu *conduite care implică dialogul* și, poate, *negocierea*, putem admite că această administrație se democratizează, fie și numai pentru că, într-un astfel de context, acțiunea structurilor instituționale aparținând puterii executive oferă terților (beneficiari ai acestei acțiuni) imaginea unei mai consistente preocupări pentru prezervarea drepturilor și libertăților fundamentale ale celor cu care administrația, într-un fel sau altul, interacționează.

Secțiunea a 2-a. Repere doctrinare privitoare la noțiunea de „jurisdicție specială administrativă”

5. Ori de câte ori doctrina și-a propus să definească activitatea de soluționare a unor anumite categorii de litigii de către organe independente aparținând sistemului administrației publice^[1] și cu urmarea unei proceduri bazate pe principiul contradictorialității, a vehiculat, după caz, noțiunea de: *jurisdicție administrativă*^[2], *jurisdicție administrativă specială*^[3], *organ administrativ-jurisdicțional*^[4], *organ de jurisdicție administrativă*^[5], *organ administrativ cu*

[1] Avem în vedere sensul formal al acestei noțiuni, care conduce la noțiunea de „sistem de organe ale statului”, a cărui sarcină este aceea de a desfășura o activitate de organizare a executării legii și de aplicare în concret a legii. A se vedea, în acest sens: *I. Iovănaș*, *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 10; *V.I. Prisăcaru*, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 2-a revăzută și adăugită, Ed. All, București, 1996, p. 11.

[2] *T. Drăganu*, O prevedere greșită a Constituției din 1991 care trebuie remediată cu ocazia revizuirii acesteia, în C.J. nr. 4/2003, p. 4; *A. Iorgovan*, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. Nemira, București, 1996, p. 391; *I. Leș*, Studiu comparativ asupra jurisdicțiilor administrative, în *Juridica* nr. 9-10/2001, p. 377; *V. Rusu*, Corelația dintre formele fundamentale ale activității de stat și categoriile fundamentale de organe ale statului, în R.R.D. nr. 3/1968, p. 54.

[3] *M.T. Oroveanu*, *Tratat de drept administrativ*, ed. a 2-a revăzută și adăugită, Ed. Cerma, București, 1998, p. 200; *M. Manase, V. Neagu*, Natura juridică a deciziilor comisiilor de expertiză medicală în vederea stabilirii drepturilor la pensie, în R.R.D. nr. 1/1973, p. 89.

[4] *R.N. Petrescu*, *Drept administrativ*, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p. 259; *A. Iorgovan*, op. cit., p. 392.

[5] *Ș. Beligrădeanu*, Examen de ansamblu asupra Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 privind răs-punderea materială a militarilor, în *Dreptul* nr. 12/1998, p. 7.

activitate jurisdicțională^[1], *organ administrativ de jurisdicție*^[2], *organ jurisdicțional administrativ*^[3], *jurisdicție specială organizată în cadrul administrației de stat*^[4], *jurisdicție specială administrativă*^[5], *organ de jurisdicție specială administrativă*^[6], *instanță jurisdicțională specială în administrație*^[7], *instanță a (...) administrației*^[8], *jurisdicție pe lângă administrație*^[9], *jurisdicție specială din administrația de stat*^[10], *organ care dispune de atribuții jurisdicționale*^[11].

6. Potrivit unei opinii exprimate în doctrina autohtonă de drept public, „pentru a fi în prezența unei activități de jurisdicție realizate de un organ (...) ce funcționează în cadrul unui organ al administrației publice^[12] trebuie ca, mai întâi, prin lege, să se prevadă această activitate și, după aceea, să nu fie vorba de un control ierarhic^[13]. Mai mult, cel citat socotește că suntem în fața unei jurisdicții administrative numai dacă „organul care înfăptuiește activitatea de jurisdicție este independent față de părțile în conflict, așa cum sunt instanțele judecătorești^[14]. Considerăm că pe marginea definiției citate se impun a fi făcute câteva observații.

În primul rând, definiția mai sus evocată are scăderea de a utiliza o formulare imprecisă în locul în care spune că un organ chemat să exercite o jurisdicție administrativă „funcționează în cadrul unui organ al administrației publice”. Și aceasta, întrucât anumite organe administrativ-jurisdicționale nu sunt incluse din punct de vedere organizatoric într-un alt organ al administrației publice, ci își desfășoară activitatea „în cadrul”, ori „pe lângă” alte autorități ale administrației publice, în timp ce alte jurisdicții administrative constituie ele însele astfel de autorități. Pentru aceste motive, ar fi fost preferabil ca definiția anterior menționată să se așeze pe noțiunea de *autoritate publică*^[15] administrativă în structura căreia, în condițiile legii, poate funcționa și un organ jurisdicțional care, împrumutând natura juridică a autorității în cadrul căreia funcționează, nu poate fi decât administrativ. Abordarea pe care o propunem pleacă de la premisa că – de cele mai multe ori – între categoria „*autoritate publică administrativă*” și cea de „*organ administrativ*” având, eventual, (și) atribuții *jurisdicționale*, există o relație întreg-parte. Spre pildă, potrivit art. 53 alin. (1) din Legea nr. 64/1991 privind brevetele de invenție^[16], „(...) cererea de revocare^[17] se soluționează, în

[1] M. Anghene, Organele administrative cu activitate jurisdicțională în Republica Socialistă România, în S.C.J. nr. 4/1969, p. 641.

[2] A. Trăilescu, Drept administrativ. Tratat elementar, Ed. All Beck, București, 2002, p. 318.

[3] F. Șecher, Gh. Opreșcu, Controlul administrativ al aplicării și respectării dispozițiilor legale și supravegherea procurorului – garanții de asigurare a legalității în administrația de stat, în J.N. nr. 10/1964, p. 34.

[4] M. Anghene, Controlul activității aparatului administrației de stat. Trăsături caracteristice. Drepturile organelor de control, în R.R.D. nr. 4/1971, p. 30.

[5] I. Lazăr, Jurisdicții administrative în materie financiară, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 61.

[6] V.I. Prisăcaru, Contenciosul administrativ român, Ed. All Beck, București, 1998, p. 276.

[7] P. Stainov, Jurisdicțiile speciale din administrație în statul socialist, Ed. Științifică, București, 1961, p. 105.

[8] *Ibidem*.

[9] *Idem*, p. 104.

[10] M. Anghene, M. Stoica, Controlul activității economico-sociale, Ed. Politică, București, 1981, p. 95.

[11] O.M. Cilibiu, Justiția administrativă și contenciosul administrativ-fiscal, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 97.

[12] Ni se pare supărătoare repetiția de către cel citat a substantivului „organ” în cadrul definiției descriptive formulate.

[13] V.I. Prisăcaru, op. cit., p. 388.

[14] *Ibidem*.

[15] Pentru care și Constituția României manifestă apetență.

[16] Republicată în M. Of. nr. 541 din 8 august 2007.

[17] Art. 52 din Legea nr. 64/1991 are următorul conținut: „(1) Orice persoană are dreptul să formuleze în scris și motivat, la OSIM, o cerere de revocare a brevetului de invenție, în termen de 6 luni de la

termen de 3 luni de la înregistrarea acesteia la OSIM, de către o *comisie de reexaminare din Departamentul de apeluri din cadrul OSIM* (s.n.)”.

La rândul său, *comisia de jurisdicție a imputațiilor* „se înființează, se organizează și funcționează pe baza ordinului conducătorilor instituțiilor publice prevăzute la art. 2” din O.G. nr. 121/1998^[1] și – firește – își desfășoară activitatea în cadrul respectivelor instituții; acestea sunt: „Ministerului Apărării Naționale, Ministerului de Interne, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Protecție și Pază, Serviciului de Informații Externe, Serviciului de Telecomunicații Speciale și Ministerului Justiției”. Prin urmare, iată-ne în fața unui alt organ administrativ cu caracter jurisdicțional, care își desfășoară activitatea *în cadrul* unor distincte alte autorități publice.

O situație distinctă și, evident, diferită față de cele mai sus înfățișate este cea *Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor*, entitate care, potrivit art. 257 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006, „este organism independent cu activitate administrativ-jurisdicțională”. În calitatea sa de *autoritate administrativă autonomă*, acest Consiliu își exercită *prerogativele jurisdicționale* prin *complete* alcătuite din trei consilieri de soluționare a contestațiilor, ce au calitatea de funcționari publici; după opinia noastră, în cazul acestor *complete* este impropriu (dată fiind lipsa de acuratețe) să se spună că ele ar îmbrăca forma unor *organe* ce funcționează în cadrul unui alt *organ* al administrației publice; în ambientul legislativ așezat pe actuala Constituție, credem că mai nimerit ar fi să calificăm aceste *complete* drept *organe* ale unei (mai largi) *autorități* publice, care este, în egală măsură, și *administrativă și jurisdicțională*; ne alăturăm celor care cred că raportul *autoritate publică-organ* poate fi privit și ca unul *întreg-parte*, chiar dacă art. 2 alin. (1) lit. b) fraza I din Legea nr. 554/2004 stabilește o sinonimie între noțiunea de *autoritate publică* și cea de *organ al statului sau al unei unități administrativ-teritoriale*; de la caz la caz, între cele două noțiuni – *autoritate publică* și *organ* – poate fi stabilit și un astfel de *raport sinonimic*; însă nu de puține ori legiuitorul a recurs la binomul *autoritate publică-organ* tocmai pentru a sublinia existența, între cei doi termeni, a unui raport de tipul *întreg-parte*.

În al doilea rând, definiția analizată în acest loc omite să precizeze că nu poate fi vorba despre o jurisdicție – fie ea și *administrativă* – în absența respectării de către organul chemat să o exercite a unei proceduri guvernate de principiul contradictorialității.

În al treilea rând, *în peisajul instituțional din țara noastră, numeroase organe ale administrației publice, pe care legiuitorul nu le califică în mod expres ca fiind și jurisdicționale, își exercită atribuțiile – sau o parte a acestora – în mod independent și cu urmarea unei proceduri guvernate de principiul contradictorialității*. În cazul lor, se impune o interpretare sistematică și uneori una teleologică a tuturor normelor juridice care reglementează activitatea unor asemenea organe, în scopul determinării caracterului lor jurisdicțional. Într-o astfel de situație se găsesc, spre pildă, comisiile de reexaminare sau de contestații din cadrul Departamentului Apeluri al Oficiului de Stat pentru Invenții și Mărci sau, uneori și (după noi) numai în mod excepțional, comisiile pentru cercetarea averilor de pe lângă curțile de apel. Niciuna dintre aceste comisii nu sunt calificate în mod expres, prin actele normative care le disciplinează organizarea și funcționarea, ca fiind și jurisdicționale. Cu toate acestea, noi considerăm că, prin locul ocupat în sistemul instituțional al puterii executive, prin prerogativele conferite de lege și prin maniera de exercitare a acestora, atare comisii exercită veritabile jurisdicții în domeniile specializate ale administrației publice în cadrul cărora funcționează.

publicarea mențiunii acordării acestuia, dacă:

- a) obiectul brevetului nu este brevetabil, potrivit art. 7-10, 12 și 13;
- b) obiectul brevetului nu dezvăluie invenția suficient de clar și complet, astfel încât o persoană de specialitate în domeniu să o poată realiza;
- c) obiectul brevetului depășește conținutul cererii, așa cum a fost depusă.

(2) Dacă motivele de revocare se referă numai la o parte a brevetului, acesta va fi revocat în parte”.

[1] Privind răspunderea materială a militarilor (M. Of. nr. 328 din 29 august 1998).

Nu este însă mai puțin adevărat nici faptul că, uneori, legiuitorul însuși „s-a grăbit” (în trecut) să califice drept jurisdicționale organe ale administrației publice ori căi administrative de atac care, în realitate, nu aveau un asemenea caracter. Într-o asemenea situație se află, spre pildă, *comisiile județene de fond funciar*, al căror regim juridic face obiectul Legii nr. 18/1991^[1], respectiv s-au găsit organele ce fuseseră investite să soluționeze căile de atac care făceau obiectul Titlului XI al abrogatei O.G. nr. 39/2003 privind procedurile de administrare a creanțelor bugetare^[2]. Din punctul nostru de vedere, pentru mai multe motive, nici comisiilor județene de fond funciar și nici organelor administrativ-fiscale de control înființate, *illo tempore*, prin O.G. nr. 39/2003 nu li se poate, respectiv nu li se putea recunoaște caracter jurisdicțional. Și aceasta, întrucât, pe de o parte, comisiile județene de fond funciar desfășoară o activitate total străină de principiul contradictorialității – specific oricărei proceduri ce se pretinde ca fiind una (și) *jurisdicțională* –, iar, pe de altă parte, organele abilitate să soluționeze căile de atac ce au făcut obiectul O.G. nr. 39/2003 erau lipsite de independență și, implicit, de imparțialitate^[3].

7. Un alt autor a definit jurisdicția administrativă ca fiind „o *procedură* (s.n.) specială de control al legalității actelor administrative”^[4], desfășurată „de către organe (...), create prin lege”^[5] și care „sunt independente față de părțile în conflict (...), așa cum sunt și instanțele judecătorești”^[6].

Interesant este și faptul că și actuala Legea a contenciosului administrativ reproduce o definiție a noțiunii de „*jurisdicție specială administrativă*”, al cărei conținut evocă ideea de *independență* a organului chemat să înfăptuiască o astfel de jurisdicție față de părțile conflictului dedus lui spre soluționare. Însă un semn al egalității între *independența unei instanțe judecătorești* și *cea a unui organ administrativ cu caracter jurisdicțional* nu poate fi pus; prin maniera în care sunt gândite structura și funcționarea unui organ al administrației publice, respectiv prin statutul personalului încadrat, o atare entitate nu poate fi asimilată cu o instanță de judecată; chiar dacă o oarecare autoritate publică aparținând subsistemului instituțional al puterii executive constituite în stat se poziționează față de o stare de conflict pe care este chemată să o stingă în locul unui terț independent și imparțial – cum este, spre pildă, cazul Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor formulate în materia procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice –, tot nu putem pretinde că am avea de-a face cu un organ esențialmente imparțial; independent, poate, imparțial, mai greu. Punctul nostru de vedere se bazează pe faptul că percepția (*subiectivă*) pe care o au petenții interesați în soluționarea unei contestații adresate anterior avocatului Consiliu este aceea că *nu au de-a face și că nu au sesizat o veritabilă instanță judecătorească*, ci un organ al administrației publice chemat să soluționeze o cale administrativă de atac (cu caracter jurisdicțional), pe care ei au formulat-o spre a obține desfășurarea, modificarea ori reformarea unui act administrativ emis de o altă autoritate aparținând aceluiași subsistem instituțional al puterii executive constituite în stat; pe scurt și în mai puține cuvinte, Consiliul se înfățișează celor care l-au sesizat în forma unui soi de *administrator-judecător*, rolul său fiind acela de a se pronunța, de pe poziția unei autorități publice *administrative*, asupra unui act *administrativ*; o atare realitate este

[1] A fondului funciar (republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998).

[2] M. Of. nr. 66 din 2 februarie 2003.

[3] Analiza statutului comisiilor județene de fond funciar, respectiv a organelor chemate să soluționeze căile de atac instituite prin O.G. nr. 39/2003 a fost făcută de noi în Capitolul al IV-lea al prezentei lucrări.

[4] *M. Preda*, *Tratat elementar de drept administrativ român*, ed. a 2-a, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 198.

[5] *Ibidem*.

[6] *Ibidem*.

suficientă spre a sădi în mintea și sufletul petenților care s-au adresat Consiliului îndoiala în ceea ce privește totala imparțialitate a acestei autorități în soluționarea litigiilor cu a căror existență este sesizată.

8. Dintr-o altă perspectivă, „jurisdicția administrativă reprezintă (...) *un tip special de jurisdicție* (s.n.), înfăptuită de organe de natură administrativă”^[1], ce se concretizează într-o activitate „de soluționare a unui *litigiu administrativ* (s.n.), după norme procedurale specifice procedurii judiciare”^[2] și potrivit *principiilor contradictorialității și al independenței părților*^[3]. Și cu privire la această definiție simțim nevoia să facem câteva observații.

Astfel, credem că suntem în prezența unui „*litigiu administrativ*” ori de câte ori unui organ administrativ-jurisdicțional i se solicită să se pronunțe asupra legalității unui *act administrativ*, chiar și în acele condiții în care din actul ce face obiectul sesizării decurg drepturi subiective civile^[4]. Spre pildă, comisia de reexaminare din cadrul Departamentului Apeluri al Oficiului de Stat pentru Invenții și Mărci este competentă – potrivit art. 53 alin. (1) din Legea nr. 64/1991 privind brevetele de invenție – să soluționeze eventualele contestații depuse împotriva hotărârilor O.S.I.M.^[5] ori cererile de revocare a brevetului de invenție^[6]. *Aceste hotărâri ori, după caz, brevete* sunt, fără îndoială, acte administrative de autoritate^[7], însă ele *dau naștere unor drepturi subiective civile* ce pot fi împărțite în trei categorii^[8]: drepturi ale titularului de brevet (dreptul de proprietate industrială asupra invenției; dreptul la despăgubiri materiale, în cazul încălcării dreptului de proprietate industrială; dreptul de prioritate), drepturi ale inventatorului care nu este titular al brevetului (dreptul la o remunerație suplimentară în cazul invenției de serviciu ori de comandă; drepturi patrimoniale stabilite prin contractul încheiat cu titularul de brevet) și drepturi ale unității care nu este titulară de brevet (un drept de preferință la încheierea unui contract privind invenția salariatului său, ce trebuie exercitat în termen de 3 luni de la oferta salariatului).

În anumite situații, organul administrației publice cu prerogative *aparent* jurisdicționale are rolul de a sista un conflict iscat între doi particulari, persoane fizice sau persoane juridice de tip privat, fără ca litigiul ce se dorește a fi asanat să fie generat de un act administrativ anterior (sau deja) emis. Un exemplu în această privință ar fi cel oferit de art. 5 din Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni^[9], text potrivit căruia „*orice persoană interesată poate consulta dosarul și poate contesta realitatea semnăturii sau o altă prevedere*” cuprinsă într-o listă de susținători ai unei inițiative legislative cetățenești. O astfel de contestație se adresează primarului, care o soluționează printr-o dispoziție ce poate fi atacată la judecătoria. Nici în această situație, litigiul dedus spre soluționare primarului,

[1] V. Vedinaș, Introducere în dreptul contenciosului administrativ, Ed. Fundației „România de mâine”, București, 1999, p. 18.

[2] *Idem*, p. 19.

[3] *Idem*, p. 18.

[4] Dreptul subiectiv civil a fost definit în literatura de specialitate ca fiind „posibilitatea recunoscută de legea civilă subiectului activ – persoană fizică sau persoană juridică – în virtutea căreia acesta poate, în limitele dreptului și moralei, să aibă o anumită conduită, să pretindă o conduită corespunzătoare – să dea, să facă ori să nu facă ceva – de la subiectul pasiv și să ceară concursul forței coercitive, statului, în caz de nevoie”. A se vedea Gh. Beleiu, Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil, ed. a 5-a revăzută și adăugită de M. Nicolae și P. Trușcă, Casa de editură și presă „Șansa” SRL, București, 1998, p. 82.

[5] În condițiile art. 51 alin. (1) din Legea nr. 64/1991.

[6] Promovate în conformitate cu dispozițiile art. 52 alin. (1) din Legea nr. 64/1991.

[7] A se vedea, în acest sens, N. Pușcaș, Apărarea pe calea administrativă a drepturilor rezultate din brevetul de invenție, în S.D.R. nr. 3-4/2000, p. 266.

[8] A se vedea, pe larg, A. Petrescu, L. Mihai, Legea privind brevetele de invenție, în Dreptul nr. 9/1992, pp. 40-44.

[9] Republicată în M. Of. nr. 516 din 8 iunie 2004.

În calitatea pe care acesta o are de autoritate a administrației publice, nu a izvorât dintr-un act administrativ. Conflictul căruia primarul trebuie să îi dea rezolvare a fost generat de o sesizare adresată lui, prin care i se cere să constate faptul că o anumită semnătură a unei persoane al cărei nume figurează pe o listă de susținători ai unei inițiative legislative cetățenești ori, după caz, o altă prevedere cuprinsă într-o astfel de listă nu este reală. În consecință, disputa nu s-a născut între o autoritate administrativă și un subiect de drept privat, ci între doi particulari, și anume între cel care a promovat contestația, pe de o parte, și cel a cărui semnătură este astfel tăgăduită, pe de altă parte. Într-o atare ipoteză, nu suntem însă în fața unei *veritabile jurisdicții administrative*, raportat la împrejurarea că art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004 pretinde, în termenii unei condiții categorice, ca litigiul pe care este chemat să îl soluționeze (în realitate, să îl stingă) un organ al administrației publice, care pretinde că ar fi și *jurisdicțional*, să izvorască dintr-un act administrativ anterior emis, ceea ce, în situația dată, nu este cazul. Or, lista de susținători ai unei inițiative legislative cetățenești nu îmbracă forma unui act administrativ, nefiind întocmită de autoritate publică (propriu-zisă sau asimilată), în sensul dat acestei noțiuni de art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Iată de ce suntem în fața unei aparente și nu a unei veritabile jurisdicții speciale administrative.

Nu este însă mai puțin adevărat nici faptul că, uneori, organelor administrative (înzestrate cu prerogative *pseudo-jurisdicționale*) li se cere să soluționeze *litigiile administrative*, în sensul pe care acestea îl au de ***stări conflictuale născute între două sau mai multe subiecte, dintre care cel puțin unul este organ al administrației publice***. Un exemplu în acest sens ar fi acela al comisiilor abilitate să soluționeze, în baza art. 15 alin. (1) din Legea nr. 33/1994, întâmpinările promovate cu privire la propunerile de expropriere pentru cauză de utilitate publică, întâmpinări formulate în baza art. 14 alin. (1) din același act normativ anterior evocat. Numai că aceste *comisii de soluționare a întâmpinărilor promovate împotriva unor propuneri de expropriere pentru cauză de utilitate publică nu îmbracă forma unor autentice jurisdicții speciale administrative*. În acest caz, litigiul născut în sânul administrației publice ia forma unui conflict de interese între o autoritate publică și un particular, *fără ca obiectul acestuia să fie un act administrativ*, ci doar un *fapt juridic ce îmbracă haina unei operațiuni tehnico-materiale*. Astfel, potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică^[1], „cu privire la *propunerile* de expropriere, proprietarii și titularii altor drepturi reale asupra imobilelor în cauză pot face *întâmpinare* (...)”, care „se depune la primarul comunei, orașului sau al municipiului pe al căror teritoriu se află imobilul” la care se referă propunerea și se soluționează de o comisie a cărei componență este descrisă de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 33/1994. În legătură cu aceste propuneri, se ridică următoarea întrebare: *care este natura lor juridică?* În literatura de specialitate, *propunerile* au fost definite ca fiind acele „acte pregătitoare, prin care un organ al administrației de stat sesizează un alt organ executiv și de dispoziție în vederea luării unei anumite măsuri”^[2]. Apoi, potrivit art. 2 din O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor^[3], astfel cum a fost modificat acest text prin Legea nr. 233/2002^[4], prin petiție se înțelege, printre altele, și „*propunerea* (s.n.) formulată în scris ori prin poștă electronică, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită o poate adresa” autorităților și instituțiilor publice. Este evident faptul că niciuna dintre definițiile citate – nici cea oferită de doctrină și nici cea la care a recurs legiuitorul – nu acoperă situația avută în vedere de art. 14 alin. (2) din Legea privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică. Și aceasta, întrucât, potrivit art. 13 din acest act normativ, propunerile de

[1] Republicată în M. Of. nr. 472 din 5 iulie 2011.

[2] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 129.

[3] M. Of. nr. 84 din 1 februarie 2002.

[4] Pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor (M. Of. nr. 296 din 30 aprilie 2002).

expropriere a imobilelor se vor „notifica *persoanelor fizice sau juridice titulare ale drepturilor reale*”, și nu unui alt organ administrativ. Apoi, această propunere reprezintă „punctul de vedere al expropriatorului”^[1], și nu o manifestare unilaterală de voință făcută în temeiul puterii publice. În fine, în conformitate cu art. 19 din Legea nr. 33/1994, „în cazul în care comisia respinge propunerile expropriatorului, acesta are posibilitatea să revină cu noi propuneri (...) care vor urma procedura stabilită” de lege, împrejurare care inculcă ideea de „negociere” străină celei de „comandament”, ce caracterizează actul (administrativ unilateral) de autoritate. Dispozițiile legale citate în acest loc ne îndreptățesc să credem că propunerile de care face vorbire art. 13 din Legea nr. 33/1994 nu sunt acte administrative de autoritate, ci operațiuni tehnico-materiale, adică „activități îndeplinite de organele statului în vederea realizării sarcinilor ce le-au fost conferite de lege, care se caracterizează prin faptul că nu produc prin ele însele efecte juridice”^[2]. Așa cum s-a subliniat în literatura de drept administrativ, aceste operațiuni „sunt activități intelectuale care presupun și un act de voință, în măsura în care, pe baza studiilor unei situații date, *propun anumite soluții* (s.n.)”^[3]. Iată deci că un „litigiu administrativ” poate fi generat nu numai de un act administrativ, ci și de o operațiune tehnico-materială, prin care expropriatorul pregătește cadrul pentru realizarea unor viitoare lucrări ori servicii publice^[4]. *Într-o astfel de situație și având în vedere conținutul art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004, organul chemat să soluționeze o asemenea stare de conflict nu îmbracă, formal, haina unei autentice jurisdicții speciale administrative.*

În sfârșit, pentru a putea vorbi despre o jurisdicție administrativă, *este lipsită de relevanță independența părților litigante* asupra căreia insistă autoarea citată; credem că ceea ce conferă caracter jurisdicțional unui organ al administrației publice este ***independența acestui organ față de părțile implicate în starea de conflict juridic dedusă lui spre soluționare, independență care se constituie într-o premisă a imparțialității organului administrativ-jurisdicțional*** și, totodată, *într-o garanție a faptului că părțile în conflict, care se înfățișează înaintea unui atare organ, vor beneficia de un egal tratament juridic.*

9. Într-un studiu publicat la foarte puțin timp după revizuirea Constituției, s-a afirmat de către un distins reprezentant al școlii juridice bucureștene faptul că, „pentru a verifica dacă o procedură are sau nu caracter jurisdicțional, pot fi utilizate două elemente, care sunt într-o relație de subsidiaritate”^[5]; ar fi vorba despre „calificarea expresă făcută de lege, fie în sensul că o procedură are natură jurisdicțională, fie în sensul că o procedură nu este jurisdicțională”^[6], iar „în tăcerea legii, natura procedurii se determină în raport de trăsăturile organului în fața căruia se desfășoară și de elementele caracteristice de procedură”^[7]; prin urmare, în principiu, „ne aflăm în prezența unei jurisdicții și a unei proceduri jurisdicționale atunci când: organul este stabilit prin lege; organul respectiv și membrii săi sunt independenți și imparțiali (...); organul este investit cu deplină jurisdicție, în fapt și în drept; *organul are putere de decizie, iar nu doar de aviz* (s.n.); procedura este echitabilă și prezintă elemente de contradictorialitate, publicitate și termen rezonabil; respectarea dreptului la apărare; principiul *non reformatio in peius*; autoritatea de lucru judecat (după parcurgerea eventualelor căi de atac); caracterul obligatoriu al actului jurisdicțional; posibilitatea executării silite a actului jurisdicțional”^[8].

[1] Potrivit art. 18 alin. (1) din Legea nr. 33/1994.

[2] T. Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p. 77.

[3] *Idem*, p. 78.

[4] În acest sens, a se vedea A. Trăilescu, *op. cit.*, p. XVI.

[5] C.L. Popescu, *Jurisdicțiile administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite*, în *Dreptul* nr. 5/2004, p. 88.

[6] *Ibidem*.

[7] *Ibidem*.

[8] *Idem*, pp. 88-89.

La prima citire, prin seriozitatea raționamentului pe care se sprijină, opinia mai înainte reprodușă este – trebuie să o recunoaștem! – convingătoare. Numai că, la o mai atentă analiză a unor dispoziții legale, cel puțin în parte, o atare opinie nu poate fi primită fără serioase rezerve. Așa cum vom încerca să demonstrăm pe parcursul prezentei lucrări, uneori, legiuitorul nu este foarte inspirat atunci când califică drept *organe* sau *autorități administrative-jurisdicționale* structuri ale statului care, în realitate, sunt departe de a gestiona o procedură cu caracter jurisdicțional; remenționăm în acest loc, cu titlu de exemplu, cazul comisiilor județene de fond funciar, pe care art. 52 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 18/1991 o califică drept „autoritate publică (...) administrativ-jurisdicțională”, deși este evident faptul că, raportat la modul de lucru al acestor comisii, ele nu sunt autorități jurisdicționale; explicația este simplă: procedura derulată înaintea unor astfel de comisii este cu totul străină ideii de *contradictorialitate*. Alteori, legiuitorul s-a grăbit să califice ca fiind „fără caracter jurisdicțional” o procedură administrativă care este în mod consistent marcată de „*elemente de aparentă jurisdicționalizare*”, fără însă a se putea spune că ea îmbracă forma unei propriu-zise jurisdicții speciale administrative. Un exemplu în acest sens este cel al Comisiei Centrale de Contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice, autoritate de control administrativ chemată, potrivit art. 149 alin. (1) din Legea nr. 263/2010, să soluționeze contestațiile formulate împotriva deciziilor „de pensie emise de casele teritoriale de pensii și de casele de pensii sectoriale”. Într-o astfel de ipoteză, într-adevăr, nu suntem în fața unei *jurisdicții speciale administrative*, deși procedura și modul de lucru ale acestei Comisii Centrale de Contestații sunt consistent marcate de numeroase „*elemente de aparentă jurisdicționalizare*”. În aceste condiții, intervenția precizatoare a legiuitorului este una salutară și compatibilă (potrivită) cu natura reală a organului calificat.

Pe de altă parte, autorul al cărui punct de vedere îl analizăm în acest loc observă cu acuratețe faptul că o procedură derulată în fața unui organ administrativ nu poate pretinde caracter jurisdicțional decât în prezența elementelor mai sus evocate (și pe care nu credem că este cazul să le mai reiterăm); ne-a atras atenția în mod deosebit afirmația pe care distinsul autor mai sus citat o face atunci când arată în mod explicit faptul că un organ administrativ poate avea și caracter jurisdicțional numai dacă, urmând o procedură guvernată de principiile independenței funcționale, asigurării dreptului la apărare și al contradictorialității, pronunță un act administrativ (o *decizie*, în cel mai larg sens al acestei noțiuni) și nu se limitează la a da un *aviz* sau a realiza o altă operațiune administrativă care, din perspectiva semnificațiilor sale juridice, se circumscrie administrației publice consultative; recurgând la acest criteriu – acela al *puterii de decizie și nu doar de aviz* –, autorul citat în acest paragraf reușește să stabilească o foarte utilă demarcație între categoria *jurisdicțiilor speciale administrative*, pe de o parte, și cea a *organelor administrativ-consultative*, care, uneori, își exercită prerogativele recurgând la o procedură pigmentată cu „*elemente de aparentă jurisdicționalizare*” (audierea persoanei interesate, administrarea unor probe, confruntări scrise sau verbale între două persoane cu interese divergente). Vom avea prilejul, pe parcursul acestei monografii, să analizăm și cazul unor organe ale administrației publice consultative care, în exercitarea prerogativelor lor, recurg la o procedură ce include și *elemente de aparentă jurisdicționalizare*, fără însă ca astfel de organe să poată pretinde caracter propriu-zis jurisdicțional.

Susținerea potrivit căreia un act administrativ cu caracter jurisdicțional se bucură de *autoritate de lucru judecat*, eventual, după parcurgerea tuturor *gradelor* din interiorul jurisdicției administrative care a confecționat un astfel de act, nu poate fi primită de către noi. Această abordare – compatibilă cu legislația de dinainte de anul 1991 (anul intrării în vigoare a actualei Constituții) – nu mai are astăzi, în România, niciun fel de suport în climatul juridico-normativ de după apariția Pactului fundamental pe care se așează, în prezent, raporturile dintre guvernanți și cei guvernați. Și aceasta, întrucât, posterior datei de 8 decembrie 1991 (data intrării în vigoare a Constituției noastre), în cadrul sistemului instituțional

al statului român a operat o clară și netă distincție între *justiție*, văzută ca activitate de soluționare, de către *instanțele judecătorești*, a litigiilor născute din încălcări de drepturi ori de interese legitime, pe de o parte, și *administrație*, a cărei menire este aceea de a pune în aplicare legea prin intermediul unor autorități publice care, fără a putea pretinde calitatea de *instanță judecătorească*, „acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public”^[1], pe de altă parte. Astfel de autorități acționează numai arareori urmând o procedură guvernată de *principiul contradictorialității*. Însă, chiar și în această accidentală situație, autoritatea publică administrativă despre a cărei situație este vorba nu poate reclama nici măcar asimilarea cu o instanță judecătorească și cu atât mai mult un astfel de statut. În plus, tot principial, Constituția garantează controlul de legalitate a actelor administrative – inclusiv a celor cu caracter jurisdicțional – *pe calea contenciosului administrativ*, ceea ce inculcă ideea că, de regulă, activitatea *administrației publice* este (și trebuie să fie) supusă controlului (de legalitate al) *justiției*. Plecând de la o atare premisă, nu putem ajunge la o altă concluzie decât aceea că niciun act administrativ – nici măcar unul cu caracter jurisdicțional – nu se poate bucura de autoritate de lucru judecat. O atare calitate ar conferi oricărui asemenea act un soi de *imunitate* în fața oricărui posibil control venit din partea unei instanțe judecătorești. Faptul că un atare act se bucură de o (mai) *consistentă stabilitate* – susținută astăzi și de „*controversatul*” alin. (6) al art. 1 din Legea nr. 554/2004 – nu poate conduce (automat) la ideea că el, actul, se bucură de beneficiul autorității de lucru judecat. Dacă așa ar sta lucrurile – ceea ce nu este cazul –, în mod firesc, asupra situației de conflict tranșate prin soluția încorporată într-un astfel de act, nu s-ar mai putea pronunța nicio altă *instanță* (în sensul cel mai larg al acestei noțiuni), nici judecătorească și nici administrativă. Or, tocmai *principiul separației puterilor în stat*, în consonanță cu care *justiția și administrația* funcționează în forma unui echilibrat *parallelism*, la care se adaugă cel *al liberului acces la justiție* și, nu în ultimul rând, cel *al garantării controlului de legalitate a actelor administrative pe calea contenciosului administrativ*, se opune ca un act aparținând unei autorități publice administrative (cu sau fără caracter jurisdicțional) să se bucure de imunitatea pe care nu i-ar putea-o conferi decât haina *autorității de lucru judecat*.

În sfârșit, aderăm fără rezerve la distincția pe care autorul citat în rândurile anterioare o face între noțiunile de „*jurisdicție specială administrativă*”, pe de o parte, și cea de „*jurisdicție administrativă specială*”, pe de altă parte. În această privință, maestrul C.L. Popescu observă cu subtilitate faptul că „*jurisdicțiile speciale administrative*” – noțiune utilizată de art. 21 alin. (4) din Constituție – sunt mai întâi *speciale* și doar apoi *administrative*. Această enumerare de *tribute* nu este întâmplătoare; ea are rolul de a distinge între *jurisdicția de drept comun* (care este *judiciară* și care este asigurată de *instanțele judecătorești*) și totalitatea celorlalte *jurisdicții speciale* (care pot fi *constituționale, disciplinare, arbitrale*, dar și *administrative* și care sunt gestionate, după caz, de Curtea Constituțională, organe de soluționare a contestațiilor promovate împotriva unor acte de sancționare disciplinară, de instanțele arbitrale sau de organe ale administrației publice). Apoi, atributul „*administrative*” atașat expresiei „*jurisdicții speciale*” are meritul de a izola, din mulțimea acestor din urmă jurisdicții, pe cele exercitate de *autorități ale administrației publice*^[2]. Din păcate, din rațiuni pe care nu ni le explicăm, art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004 utilizează expresia de „*jurisdicție administrativă specială*”, și nu pe aceea consacrată la nivelul normei constituționale, de „*jurisdicție specială administrativă*”. Sintagma utilizată de legiuitorul ordinar inculcă ideea că, în cadrul sistemului instituțional constituit în interiorul statului român, ar „*exista un sistem de jurisdicții administrative de drept comun*”, pe lângă care ar ființa și „*jurisdicții administrative speciale, cu consecința că s-ar recunoaște caracter facultativ și gratuit numai jurisdicțiilor administrative speciale, în timp ce jurisdicțiile administrative de drept comun ar putea fi obligatorii (...) și/sau ar putea*

[1] Potrivit art. 2 alin. (1) lit. b) fraza I din Legea nr. 554/2004.

[2] În același sens, a se vedea C.L. Popescu, op. cit., p. 94.

presupune plata unor taxe”^[1]. Firește că în România nu se poate vorbi, așa cum stau lucrurile în Franța, despre coexistența unui ordin (distinct) al *jurisdicției administrative* („*la juridiction administrative*”) și, respectiv, a unor multiple *jurisdicții administrative specializate* („*les juridictions administratives spécialisées*”) care funcționează autonom, fac parte dintr-o (foarte) eterogenă familie de organe și nu au nicio legătură cu sistemul jurisdicției administrative în alcătuirea căreia intră *tribunalele administrative, curțile administrative de apel și Consiliul de Stat (al Franței)*. Dacă am fi extrem de scrupuloși (ceea ce nu este cazul), am putea socoti că această diferență de limbaj la care recurg constituantul, pe de o parte, și autorul Legii nr. 554/2004, pe de altă parte, generează, pe lângă confuzia mai sus sesizată de către autorul anterior evocat, și o altă problemă, anume aceea că noțiunea constituțională de „*jurisdicție specială administrativă*” nu este definită printr-o subsecventă normă (organică sau măcar ordinară) și, prin urmare, având în vedere și dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004, ea nici nu există în sistemul instituțional al statului român. Singurele care se bucură de existență, potrivit acestui raționament (mult prea ortodox!), sunt *jurisdicțiile administrative speciale* (sau *specializate*), care sunt facultative și gratuite în baza art. 6 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 (text care utilizează aceeași neinspirată expresie „*jurisdicție administrativă specială*”), și nu în considerarea art. 21 alin. (4) din Constituția României. Credem însă cu tărie că raționamentul de tipul celui mai înainte enunțat este mai degrabă unul speculativ și se bazează pe o scăpare a legiuitorului ordinar pe care, probabil, acesta nici nu a realizat-o. De aceea, socotim că, în sistemul de autorități al statului român, noțiunile de „*jurisdicție specială administrativă*” (pe care o vom prefera și în cuprinsul lucrării de față) și, respectiv, de „*jurisdicție administrativă specială*” sunt echivalente și trimit, fără îndoială, la una și aceeași realitate juridico-instituțională.

10. Potrivit unui alt punct de vedere, jurisdicțiile administrative sunt „acele organe din sistemul administrației de stat, atașate unui organ administrativ central sau local, a căror sarcină constă în rezolvarea în mod independent, în cazurile stabilite de lege și cu respectarea unei proceduri în contradictoriu, a litigiilor și contestațiilor în legătură cu exercitarea activității de îndeplinire a puterii de către organele administrației de stat”^[2].

Credem că o atare definiție se impune a fi reținută pentru caracterul său cuprinzător. Și aceasta, întrucât: 1. ea stabilește locul jurisdicțiilor administrative care – în principiu, dar nu întotdeauna – sunt „atașate unui organ administrativ”; 2. ea insistă asupra modului în care sunt rezolvate anumite categorii de litigii de către atare jurisdicții, anume „în mod independent, în cazurile stabilite de lege și cu respectarea unei proceduri în contradictoriu”; 3. ea indică faptele juridice care pot face obiectul jurisdicției administrative, anume litigiile și contestațiile „în legătură cu exercitarea activității de îndeplinire a puterii de către organele administrației de stat”.

Totuși, ar fi fost binevenită o precizare în legătură cu afirmația autorilor citați în acest pasaj, potrivit căreia sarcina unui organ administrativ-jurisdicțional este aceea de a soluționa litigiile născute „în legătură cu exercitarea activității de îndeplinire a puterii de către organele administrației de stat”. Și aceasta, pentru că, prin promovarea unei sesizări în fața unei jurisdicții administrative, *autorul ei poate urmări finalități diferite*. Astfel, uneori, cel interesat provoacă jurisdicția administrativă cu scopul de a aduce la cunoștința organului îndrituit să o exercite faptul că s-a născut o stare de conflict și îi cere să îi pună capăt. Spre pildă, potrivit art. 31 alin. (3) din O.G. nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, „comisia de jurisdicție a imputațiilor soluționează plângerea” promovată împotriva hotărârii date în rezolvarea contestației făcute de „persoana care consideră că imputarea sau reținerea a fost făcută fără temei sau cu încălcarea legii” ori de „cea care, după ce a semnat un

[1] *Ibidem*.

[2] F. Șechter, Gh. Oprescu, op. cit., p. 34.

angajament de plată, constată că în realitate nu datorează, parțial sau total, suma pretinsă de unitate^[1]. Alături, o contestație adresată unui organ administrativ-jurisdicțional are ca obiect pretenția unei persoane de a i se recunoaște anumite drepturi ori interese legitime. Astfel, potrivit art. 24 alin. (1) din Legea nr. 129/1992 privind protecția desenelor și modelelor industriale^[2], „*hotărârile* (s.n.) privind cererile de înregistrare a desenului sau modelului pot fi contestate, în scris și motivat, la O.S.I.M., în termen de 30 de zile de la comunicare”; o atare contestație „va fi examinată, în termen de cel mult 3 luni de la depunerea contestației, de către Comisia de contestații din Departamentul de apeluri al O.S.I.M.”

11. S-a mai spus că suntem în prezența unui organ administrativ cu atribuții jurisdicționale și atunci când acesta „emite decizii prin care dă soluții de fond a căror executare nu mai reclamă intervenția unui alt organ de stat”^[3]. O atare abordare nu corespunde rigorii științifice, fie și numai pentru că nu reușește să marcheze o clară distincție între categoria de jurisdicție administrativă și noțiunea de control administrativ grațios, ierarhic sau specializat, pe de o parte, respectiv între actul administrativ cu caracter jurisdicțional și actul administrativ unilateral (de autoritate), pe de altă parte. În aceeași ordine de idei, se impune a mai observa faptul că, deși sunt relativ numeroase organele chemate să soluționeze anumite categorii de litigii cu un pregnant caracter tehnic (chiar cu urmarea unei proceduri contradictorii sau cuprinzând minime rudimente de contradictorialitate), activitatea acestora nu poate fi sustrasă controlului de legalitate exercitat de instanțele judecătorești, întrucât numai astfel finalitatea art. 21 și a art. 126 din Constituția României este prezervată. Sub condiția îndeplinirii și a unor alte condiții – precum independența (funcțională) în soluționarea litigiului cu existența căruia a fost sesizat ori asigurarea dreptului la apărare al părților implicate într-un concret litigiu –, un organ administrativ care pronunță hotărâri „prin care dă soluții de fond a căror executare nu mai reclamă intervenția altui organ” administrativ poate fi calificat drept jurisdicțional. Un exemplu grăitor în acest sens ar fi cel al Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor chemat să soluționeze contestațiile promovate de persoanele interesate în anularea unor acte emise în cadrul procedurilor de atribuire a unor contracte de achiziții publice sau în obligarea unor autorități publice la emiterea unor acte în cadrul aceluiași tipuri de proceduri și, implicit, la recunoașterea în favoarea celor care s-au adresat Consiliului, a unor drepturi sau interese legitime. Practic, de regulă, acest Consiliu pronunță *soluții pe fondul contestațiilor* ce îi sunt adresate; însă o atare împrejurare nu exclude intervenția instanței judecătorești (de contencios administrativ), care poate fi provocată spre a se pronunța atât asupra deciziilor emise de Consiliu, cât și asupra actelor administrative (ori faptelor asimilate) care au fost inițial atacate pe calea contestației adresate acestei autorități publice administrative cu caracter jurisdicțional. Dimpotrivă, în lumina principiului constituțional al *liberului acces la justiție*, numai o instanță judecătorească poate soluționa *pe fond* o oarecare pricină, fără ca această rezolvare să mai presupună sau, după caz, să mai implice ori să mai reclame intervenția unui alt organ al statului (de factură executivă sau legislativă), cu excepția controlului în mod firesc exercitat de instanțele chemate, potrivit legii și în virtutea ei, să soluționeze eventualele căi de atac promovate împotriva hotărârii primei instanțe, în măsura în care aceste căi sunt prevăzute și, implicit, reglementate de dreptul pozitiv.

Nu este însă mai puțin adevărat că *aceeași definiție* mai sus citată *acoperă* într-o însemnată măsură *o realitate legislativă contemporană* ce nu poate fi ignorată. Astfel, numeroase organe ale administrației publice active, deși nu se bucură de independență funcțională și nici nu își exercită prerogativele cu urmarea unei proceduri guvernate de principiul contradictorialității, **pronunță acte prin care soluționează litigii, însă după reguli**

[1] A se vedea art. 30 alin. (1) din O.G. nr. 121/1998.

[2] Republicată în M. Of. nr. 876 din 20 decembrie 2007.

[3] M. Enescu, Deciziile autorității tutelare ca organe de jurisdicție, în S.C.J. nr. 4/1964, p. 613.

*specifice administrației publice active. Atare acte – emise în soluționarea unor plângeri ori în rezolvarea unor contestații administrative prealabile sesizării instanțelor de judecată – se bucură de o stabilitate ridicată, urmare a faptului că ele nu mai pot fi revocate de către organul emitent, fie pentru că **sunt calificate drept definitive în sistemul căilor administrative de atac**^[1], fie pentru că, de principiu, ele îmbracă forma unor **acte administrative cu caracter individual a căror revocare nu mai poate fi dispusă, întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efectele juridice pentru care au fost emise**^[2].*

Nu facem parte din categoria celor care cred că *revocabilitatea* ar fi un principiu ce guvernează regimul juridic al actelor administrative unilaterale cu caracter individual, de la care – pe cale exclusiv doctrinară și fără nicio legătură cu vreo dispoziție legală – ar exista și excepții, între care literatura juridică de la noi din țară a așezat și actul administrativ cu caracter jurisdicțional, așa cum a făcut-o și cu actul unilateral de drept administrativ prin care au fost soluționate așa-numitele recursuri administrative. Dimpotrivă. Punctul nostru de vedere este acela că actele administrative cu caracter normativ pot fi oricând retractate de autorul lor; în schimb, posterior comunicării lor, actele administrative individuale nu mai pot fi retrase pe calea unui gest contrar, comis de autoritatea emitentă (sau de cea ierarhic superioară), întrucât legiuitorul a apreciat că stabilitatea raporturilor juridice (în conținutul cărora pot intra și drepturi protegute de *legea civilă*, în cel mai larg sens al acestei noțiuni) este o valoare de o mai mare importanță decât a recunoaște autorităților publice ca, oricând și în orice condiții, să procedeze la revocarea propriilor acte administrative individuale, uneori în baza unor considerente în mod discreționar invocate și care țin mai degrabă de inoportunitatea actului anterior emis decât de nelegalitatea lui. În toate cazurile, dacă astfel de acte nu sunt atacate în justiție într-un anumit termen, ce curge de la data comunicării lor către persoanele interesate (sau, în mod excepțional, de la data la care terții cărora actul nu li se comunică au aflat, în orice mod, despre existența actului), ele își consolidează stabilitatea dobândită imediat după epuizarea căilor administrative de atac la care, potrivit legii, puteau fi supuse^[3], nemaiputând fi desființate nici pe calea unei acțiuni judiciare; totuși, nu excludem ca un astfel de act să poată fi ineficientizat prin invocarea la adresa lui a unei excepții de nelegalitate; în orice caz, în pofida stabilității lor ridicate, *asemenea acte administrative prin care sunt soluționate plângeri administrative prealabile ori căi administrative de atac nu au caracter jurisdicțional*^[4].

12. Dintr-o altă perspectivă, jurisdicțiile administrative sunt acele organe „care înfăptuiesc în administrația de stat o activitate cu caracter jurisdicțional”^[5], realizând „activitatea executivă prin acte administrative care au o serie de trăsături comune cu actele judecătorești”^[6]. Autorul citat adaugă că ceea ce este specific activității executive desfășurate de o jurisdicție administrativă este independența de care beneficiază organul competent să soluționeze un litigiu cu existența căruia a fost sesizat, la care se adaugă „folosirea unei proceduri contradictorii”^[7].

13. Asemănătoare punctului de vedere mai înainte citat este și opinia potrivit căreia jurisdicțiile administrative sunt acele organe ale „administrației publice cărora legea le conferă

[1] Potrivit art. 210 alin. (2) din O.G. nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, *decizia sau dispoziția* emisă în soluționarea contestației promovate împotriva actului administrativ fiscal „*este definitivă în sistemul căilor administrative de atac* (s.n.)”.

[2] În ipoteza imaginată normativ de art. 1 alin. (6) fraza I din Legea nr. 554/2004.

[3] În același sens, a se vedea *T. Drăganu*, *Liberul acces la justiție*, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 39.

[4] În sens contrar, *T. Drăganu*, op. cit., p. 39.

[5] *M. Anghene*, *Organele administrative...*, p. 639.

[6] *Ibidem*.

[7] *Idem*, p. 640.

în mod expres^[1] aptitudinea de a pronunța acte jurisdicționale. Însă atare organe au caracter jurisdicțional numai în măsura în care intervin „la sesizarea părții interesate pentru a curma un litigiu care s-a ivit din încălcarea unei dispoziții legale”^[2] și se bucură de o „putere autonomă de decizie”^[3].

14. Un alt autor a considerat că jurisdicțiile administrative sunt organe care participă „la înfăptuirea activității executive”^[4] făcând uz de „metode asemănătoare activității judecătorești”^[5], ce fac conținutul unei proceduri „cu caracter mixt”^[6], care este alcătuită atât din „reguli specifice procesului judiciar”^[7], cât și din „reguli specifice activității administrative”^[8]. O atare descriere este astăzi inadecvată. Și aceasta, întrucât dreptul pozitiv ne oferă în prezent cel puțin o situație în care un anumit organ al administrației publice acționează urmând o procedură foarte asemănătoare celei judiciare, însă nu ajunge să pronunțe (sau să emită) un act administrativ cu caracter jurisdicțional, ci doar să formuleze o *propunere*, operațiune care – în mod evident – *aparține administrației publice consultative, și nu celei active (chiar jurisdicționalizate)*. Este adevărat că și *administrația publică de tip consultativ* reprezintă tot o formă de înfăptuire a activității executive a statului (alături de administrația publică *activă* și de cea *contractualizată*). Însă, pentru ca un oarecare organ al administrației să exercite o propriu-zisă activitate jurisdicțională, este imperios necesar ca activitatea lui să fie guvernată de principii specifice (cum sunt cel al *contradictorialității* sau cel al *asigurării dreptului la apărare*) și să se *încheie cu pronunțarea (emiterea) unui act jurisdicțional*, respectiv cu o manifestare de voință aptă să genereze, direct și nemijlocit, efecte în sensul nașterii, modificării sau stingerii unor (concrete) raporturi juridice; practic, orice activitate jurisdicțională desfășurată de un oarecare organ al administrației publice trebuie să se încheie cu confecționarea unui act juridic, *act care este administrativ (prin natura organului emitent) și jurisdicțional (prin procedura urmată)*; un astfel de act concură la înfăptuirea puterii executive și, în egală măsură, sistează (suprimă) o stare de conflict (juridic) ori dă o soluție (un răspuns) unei anumite cereri, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice. Înfiptuirea activității executive a statului reprezintă *cauza mediată* a unui astfel de act, în timp ce sistarea unei stări de conflict juridic sau rezolvarea unei prealabile cereri sunt activități care se circumscriu noțiunii de *cauză imediată* a aceluiași act. Chiar dacă un oarecare organ al administrației publice uzează în activitatea desfășurată de principiile unei (clasice) activități jurisdicționale (pe care și-o asumă, de regulă, instanțele judecătorești), el nu gestionează o veritabilă jurisdicție specială administrativă, atâta timp cât activitatea asumată se finalizează cu confecționarea unui *raport*, a unei *propuneri* sau a unei alte operațiuni tehnico-materiale. Un exemplu ni se pare grăitor în această privință. Astfel, art. 32 din Legea nr. 21/1991^[9] are următorul conținut:

„(1) Orice autoritate sau persoană care are cunoștință de existența unui motiv pentru retragerea cetățeniei române poate sesiza, în scris, Comisia, având obligația să prezinte dovezile de care dispune.

(2) Președintele Comisiei stabilește, prin rezoluție, termenul la care se va dezbate sesizarea de retragere, dispunând totodată:

[1] C. Dăuceanu, Notă la Decizia nr. 75 din 7 septembrie 1992 a Curții Supreme de Justiție, în Drep-
tul nr. 2/1993, p. 52.

[2] *Ibidem*.

[3] *Ibidem*.

[4] V. Rusu, op. cit., p. 54.

[5] *Ibidem*.

[6] *Ibidem*.

[7] *Ibidem*.

[8] *Ibidem*.

[9] A cetățeniei române (republicată în M. Of. nr. 576 din 13 august 2010).

a) solicitarea punctului de vedere al autorităților competente cu privire la îndeplinirea condițiilor legale privind retragerea cetățeniei;

b) invitarea persoanei care a formulat sesizarea, precum și a oricărei persoane care ar putea da informații utile soluționării cererii;

c) citarea persoanei în cauză la domiciliul cunoscut sau, dacă acesta nu se cunoaște, prin publicarea citației în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a. Citarea persoanei are loc cu cel puțin 6 luni înainte de termenul fixat pentru dezbaterea sesizării.

(3) La termenul stabilit pentru dezbaterea sesizării, Comisia verifică îndeplinirea condițiilor necesare retragerii cetățeniei române. Aceasta audiază persoanele citate potrivit alin. (2) lit. b), precum și persoana în cauză. Lipsa persoanei legal citate nu împiedică desfășurarea procedurilor de retragere a cetățeniei române.

(4) În cazul în care constată îndeplinirea sau, după caz, neîndeplinirea condițiilor legale de retragere a cetățeniei române, Comisia va *propune* (s.n.) președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie, printr-un *raport motivat* (s.n.), aprobarea retragerii cetățeniei române sau, după caz, respingerea sesizării.

(5) Președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie, constatând îndeplinite condițiile prevăzute de lege, emite ordinul de retragere a cetățeniei române, respectiv de respingere a sesizării de retragere a cetățeniei, în cazul în care constată neîndeplinirea condițiilor prevăzute de lege.

(6) Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de admitere sau de respingere a sesizării de retragere a cetățeniei se comunică persoanei în cauză, precum și persoanei care a făcut sesizarea, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire.

(7) Ordinul poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la secția de contencios administrativ a curții de apel de la domiciliul sau, după caz, reședința solicitantului. Dacă solicitantul nu are domiciliul sau reședința în România, ordinul poate fi atacat, în același termen, la Secția de contencios administrativ a Curții de Apel București. Hotărârea curții de apel este definitivă și irevocabilă.

(8) Pierderea cetățeniei române prin retragere are loc la data emiterii ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de aprobare a retragerii cetățeniei române”.

Pe marginea prevederilor legale mai sus citate simțim nevoia să facem câteva observații. După cum lesne se poate observa:

– Comisia pentru cetățenie – structură care funcționează în cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie – poate fi sesizată de către orice autoritate sau persoană care are cunoștință despre existența vreunui motiv pentru care unei anumite persoane trebuie (sau ar trebui) să i se retragă cetățenia română; pe scurt, o atare comisie nu își poate exercita prerogativele conferite de lege decât în baza unei *expresе și prealabile sesizări*;

– sesizarea trebuie însoțită de dovezile pe care se sprijină;

– în urma sesizării, președintele Comisiei pentru cetățenie stabilește un termen la care urmează să fie dezbătută sesizarea și, totodată, solicită punctul de vedere al autorităților competente cu privire la temeinicia sesizării, invită persoana care a formulat sesizarea și citează persoana vizată, spre a se prezenta în fața Comisiei la termenul stabilit pentru dezbaterea sesizării; deși legea nu spune nimic în această privință, apreciem că nimic nu se opune ca cei citați să propună Comisiei, iar aceasta să încuviințeze dovezi în susținerea poziției lor procesuale față de sesizarea supusă judecătii (titularul sesizării în sensul admiterii ei, iar persoana despre a cărei cetățenie este vorba în cel al respingerii ei);

– în ipoteza în care persoana a cărei cetățenie este supusă judecătii se înfățișează înaintea Comisiei, aceasta din urmă are obligația de a o audia (firește, dacă aceasta înțelege să fie audiată), împrejurare care are menirea de a sugera (nu însă și de a stabili!) *caracterul jurisdicționalizat* al procedurii urmate;

– în urma derulării procedurii, Comisia își încheie activitatea de cercetare cu elaborarea unui *raport*, prin care *propune*, admiterea cererii și, în consecință, retragerea cetățeniei celui vizat sau, după caz, respingerea sesizării;