

Câteva considerații cu privire la caracterul facultativ al „jurisdicțiilor speciale administrative”

Lector univ. dr. Cristian Clipa

Facultatea de Drept și Științe Administrative
Universitatea de Vest din Timișoara

Rezumat: Stabilirea caracterului facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative pe calea unei dispoziții constituționale exprese a reprezentat o conduită normativă neobișnuită și inadecvată în egală măsură. Neobișnuită, pentru că, de regulă, o chestiune eminentamente tehnică – așa cum este și cea a caracterului facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative – nu ar trebui să facă obiectul unei reglementări de rang constituțional. Inadecvată, întrucât ea l-a obligat pe legiuitorul ordinar să fie extrem de prudent în mai institui astfel de jurisdicții și, mai mult decât atât, l-a împins câteodată la a califica în mod expres anumite căi administrative de atac (în chiar conținutul actelor normative prin care acestea erau instituite) drept nejurisdicționale, aspect pe care îl apreciem ca frizând logica juridică. Dincolo însă de aceste prealabile observații, un lucru rămâne clar: în anumite situații, jurisdicțiile speciale administrative nu pot fi ocolite de către particularul interesat; fie pentru că o procedură de administrație publică activă, pusă în mișcare prin promovarea de către o anumită persoană a unei cereri, se jurisdicționalizează, urmare a intervenției în respectiva procedură a unui terț care are interes în paralizarea cererii respective; fie pentru că sesizarea unui organ jurisdicțional al administrației publice se poate face numai de către o altă autoritate administrativă; fie, în sfârșit, pentru că particularul este interesat în blocarea unei operațiuni administrative, pusă în curgere de un organ administrativ și, pentru a atinge acest rezultat, el, particularul, este obligat prin lege să apeleze la serviciul de mediere al unui alt astfel de organ.

Cuvinte cheie: administrație publică; jurisdicție specială administrativă; cale administrativă de atac; petiție; caracter facultativ; Constituție; administrație publică de tip consultativ; contradictorialitate; Comisia Centrală de Contestații; cerere de revocare; O.S.I.M.; Comisia pentru cetățenie; primar; contestație; comisie de control a averilor.

Summary: Establishing the optional character of administrative jurisdictions by way of an express constitutional rule represents an unusual and inadequate legislative behavior. Unusual because an eminently technique matter – such as the optional character of

specialized administrative jurisdictions – should not, normally, be the object of a constitutional rule. Inadequate, for it has forced the ordinary legislator to be extremely prudent while instituting other such jurisdictions and it has even determined him, on some occasions, to expressly qualify certain administrative appeals as being non jurisdictional (within the same statutes instituting them), which, in our opinion, verges on legal logics. Apart from these preliminary observations, however, it is obvious that, in certain situations, individuals cannot avoid specialized administrative jurisdictions; either because an active public administration procedure, initiated by way of a claim, acquires a jurisdictional character as a consequence of a third person's intervention in the said procedure in order to invalidate it; or because a jurisdictional body of public administration can only be informed by another administrative authority; or, at last, because an individual is interested in hindering an administrative procedure initiated by an administrative body and, in order to accomplish this result, the individual must appeal, according to the law, to the mediation services of such a body.

Keywords: public administration, administrative jurisdiction, administrative appeals, claim, optional character, Constitution, *audi alteram partem*, Central Commission for Contestations, quashing claim, Citizenship Commission, mayor, contestation, Commission for the supervision of fortunes.

L'essentiel: La détermination du caractère facultatif des juridictions administratives spécialisées par voie d'une disposition constitutionnelle expresse a constitué une conduite normative à la fois insolite et inadéquate. Insolite, parce que, normalement, un problème éminemment technique – tel que le caractère facultatif des juridictions administratives spécialisées – ne devrait pas faire l'objet d'une réglementation de rang constitutionnel. Inadéquate, car elle a forcé le législateur ordinaire à être extrêmement prudent en ce qui concerne l'institution d'autres telles juridictions et l'a poussé même quelquefois à qualifier, de manière expresse, certaines voies de recours administratives comme étant non juridictionnelles (dans le contenu même des actes normatifs qui les instituaient), ce qui, à notre avis, frise la logique juridique. Mais en dehors de ces observations préalables, une chose reste claire : il y a des situations où les particuliers intéressés ne peuvent pas éviter les juridictions administratives spécialisées ; soit parce qu'une procédure d'administration publique active, mise en œuvre par l'introduction d'une requête, se « juridictionnalise » suite à l'intervention d'un tiers ayant intérêt à l'invalider ; soit en raison du fait qu'un organe juridictionnel de l'administration publique ne peut être saisi que par une autre autorité administrative ; soit, enfin, parce qu'un particulier a l'intérêt de bloquer une opération administrative déclenchée par un organe administratif et, pour ce faire, il lui incombe, par la loi, de recourir aux services de médiation d'un tel organe.

Mots-clés: administration publique, juridiction administrative spécialisée, recours administratif, requête, caractère facultatif, Constitution, administration publique de type consultatif, principe du contradictoire, Commission Centrale pour les Contestations, demande

de révocation, Commission pour la Citoyenneté, maire, contestation, commission pour le contrôle des fortunes.

I. Premise normative, jurisprudențiale și doctrinare relevante

1. Potrivit art. 21 alin. (4) din Constituția României, „Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite”. La rândul său, art. 6 alin. (1) din Legea cu nr. 554/2004 stabilește, într-o exprimare aproape identică faptul că „Jurisdicțiile administrative speciale sunt facultative și gratuite”. Lapidare, textele evocate în acest loc sunt criticabile prin problemele teoretice ridicate, dar și prin consecințele determinate.

Un mare neajuns al dispoziției constituționale mai sus citate decurge din împrejurarea că ea nu oferă minime indicii cu privire la domeniul său de aplicare. Nici art. 21 alin. (4) din Legea noastră fundamentală și nici o altă normă constituțională pozitivă nu definește sintagma „jurisdicție specială administrativă”. De remarcat este însă faptul că art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ cu nr. 554/2004 (adoptată posterior revizuirii constituționale ce a avut loc în anul 2003) ne oferă o definiție a noțiunii de jurisdicție administrativă, noțiune în care vede o 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, în principiu, așa cum indică definiția legală citată, legiuitorul ordinar a văzut în jurisdicția specială administrativă nimic altceva decât o activitate cu un anumit specific; procedând astfel, cu ocazia construirii definiției legale a noțiunii de „jurisdicție specială administrativă”, acest legiuitor recurs la criteriul material (substanțial) și nu la cel formal; în alte cuvinte, pentru legiuitorul de drept comun, orice jurisdicție specială administrativă evocă ideea unei proceduri cu un anumit specific și nu trimite la un organ sau la o autoritate oarecare; astfel stând lucrurile, pare firesc ca o jurisdicție specială administrativă să fie asigurată, la nevoie și după caz, fie de un organ sau de o autoritate publică anume înființată în acest scop (așa cum este cazul Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor în materia atribuirii contractelor administrative de achiziții publice), fie de o instituție care, în mod curent, exercite prerogative de administrație publică activă și numai în mod excepțional (eventual, în subsidiar) și atribuții jurisdicționale (cum este cazul majorității autorităților administrative pe care legea le înzestrează și cu atribuții jurisdicționale).

În aceste condiții, stabilirea conținutului exact al sintagmei „jurisdicție specială administrativă” este o sarcină deloc facilă ce urmează să fie asumată fie de către legiuitorul ordinar, fie de către Curtea Constituțională, fie de către doctrină. Apariția unei definiții legale a categoriei de „jurisdicție specială administrativă” este necesară pentru mai multe motive: – nici legiuitorul și nici Curtea Constituțională nu au manifestat prea multă rigurozitate științifică cu ocazia abordării unor categorii precum „cale administrativ-jurisdicțională”, „organ” sau „autoritate administrativ-jurisdicțională” ori jurisdicție (specială) administrativă”;

– doctrina nu este unitară în privința condițiilor pe care trebuie să le îndeplinească un organ al administrației publice, pe de-o parte și actul pronunțat de acesta, pe de altă parte, pentru a i se putea recunoaște caracter jurisdicțional.

Așa cum am arătat și cu alt prilej, de *lege lata*, anumite autorități publice au fost calificate de către legiuitor drept „administrativ-jurisdicționale”, în pofida faptului că, prin modul lor de funcționare, nu aveau nimic comun cu ideea de „jurisdicție specială administrativă”. Este spre pildă cazul comisiei județene de fond funciar care, potrivit art. 52 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată, „este autoritate publică cu autoritate administrativ-jurisdicțională”. Or, această comisie județeană nu face altceva decât să soluționeze contestațiile promovate împotriva hotărârilor luate de comisiile locale de fond funciar ce funcționează în fiecare comună, oraș sau municipiu, validând sau, după caz, invalidând aceste hotărâri. Procedura prin care comisia județeană de fond funciar soluționează o contestație ce a fost promovată împotriva unei hotărâri a unei comisii locale, validând-o sau, după caz, invalidând-o, nu este guvernată de principiul contradictorialității, motiv pentru care nici nu poate pretinde caracter jurisdicțional. Mai mult, validarea comisiei județene de fond funciar are natura juridică a unei confirmări¹ a hotărârii comisiei locale de fond funciar, ce este dată în temeiul dreptului de îndrumare pe care, potrivit legii², comisia județeană îl exercită asupra comisiilor locale ce funcționează în județul respectiv.

O altă situație ce a dovedit de-a lungul timpului lipsa de interes a legiuitorului pentru rigoarea științifică ne-a fost oferită și de calificarea diferită pe care acesta a dat-o contestației ce a făcut obiectul Ordonanței de urgență nr. 13/2001 privind soluționarea contestațiilor împotriva măsurilor dispuse prin actele de control sau de impunere întocmite de organele Ministerului Finanțelor Publice, pe de-o parte, respectiv căilor de atac instituite prin Ordonanța nr. 39/2003 privind procedurile de administrare a creanțelor bugetelor locale, pe de altă parte. Astfel, în timp ce contestația pusă la dispoziția contribuabilului prin Ordonanța de urgență nr. 13/2001, era calificată drept cale administrativă de atac, obiecțiunile și contestațiile prin care același contribuabil putea solicita diminuarea sau anularea, după caz, a impozitelor, taxelor locale ori a accesoriilor acestora, erau catalogate drept „căi administrativ-jurisdicționale”.

La rândul său, nici Curtea Constituțională nu a dat dovadă de prea multă preocupare pentru rigurozitate în tratarea sferei de cuprindere a sintagmei „jurisdicție (specială) administrativă”. Reiterăm, cu acest prilej, lipsa de consecvență a Autorității de jurisdicție constituțională de care aceasta a dat dovadă în calificarea dată contestației instituționalizate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2001. În opinia Curții, aceeași contestație era calificată prin Decizia nr. 127 din 27 martie 2003, drept *cale administrativă de atac*, pentru ca, ulterior, ea să fie catalogată – pretorian și *contra legem* – drept o *sesizare care pune în curgere o procedură administrativ-jurisdicțională*³.

¹ Aici, în sens de aprobare dată de un organ administrativ ierarhic superior, actului anterior emis de un organ administrativ ierarhic inferior, aprobare fără de care acesta cel din urmă act nu poate fi pus în executare. A se vedea *T. Drăgamu*, Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p. 107.

² A se vedea art. 12 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, republicată.

³ A se vedea Decizia nr. 248 din 12 iunie 2003, publicată în M. Of. nr. 443 din 23 iunie 2003.

2. Conținutul art. 21 alin. (4) din Constituția României ridică și următoarea întrebare: *Pentru cine anume sunt facultative jurisdicțiile speciale administrative, pentru legiuitor, pentru organele administrației publice ori pentru particularii administrați?*

În cazul în care ajungem la concluzia că jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative pentru legiuitor, care este liber să le instituționalizeze sau nu în anumite materii, înseamnă că rămâne la libera apreciere a acestuia atribuirea unor prerogative jurisdicționale unor organe ale administrației publice. Într-o astfel de ipoteză, dacă legiuitorul organizează o jurisdicție specială administrativă, parcurgerea ei de către particularul administrat, înainte de sesizarea instanței judecătorești, apare ca obligatorie. Firește că nu ne găsim într-o atare situație.

În măsura în care este organizată prin lege o cale administrativ-jurisdicțională de atac, și ea este accesată de particular, în forma și în condițiile prevăzute de lege, organul administrației publice cu caracter jurisdicțional abilitat să soluționeze o astfel de cale nu poate opune titularului sesizării caracterul facultativ al respectivei jurisdicții speciale administrative. Și aceasta pentru cel puțin două argumente de text fundamental și unul de logică (dedus din primele două), și nume:

– art. 21 alin. (4) care face vorbire despre caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative este plasat în cuprinsul Titlului II („Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”), Capitolul I („Dispoziții comune”) al Constituției noastre; or, aceste drepturi și libertăți sunt instituite în favoarea cetățenilor (a celor *administrați*) și nu în beneficiul autorităților publice cărora – în principiu – față de cei dintâi, le incumbă, în principiu, îndatoriri (relative și corespunzătoare acestor drepturi și libertăți);

– art. 51 consfințește dreptul *de petiționare* al cetățenilor și al organizațiilor legal constituite, al cărui efectiv exercițiu este asigurat numai în condițiile în care – conform alin. (4) al textului constituțional anterior evocat – autoritățile publice sesizate (căroră le-au fost adresate petiții) răspund „la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii”; or, prin petiție, în sens larg, se poate înțelege și o *sesizare* care pune în mișcare o cale administrativ-jurisdicțională de atac, respectiv care provoacă un organ al puterii publice care – formal și funcțional – se înfățișează terților în forma unei *jurisdicții speciale administrative*.

Dacă, dimpotrivă, interpretăm conținutul art. 21 alin. (4) din Constituție în sensul că jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative pentru particularul administrat, înseamnă că acesta le poate oricând ocoli, pentru a ajunge cât mai curând la soluționarea, într-un fel sau altul, a litigiului născut între el și administrație, de către o instanță de judecată.

În orice caz, chiar dacă jurisdicțiile speciale administrative sunt în principiu facultative pentru particularul administrat, în anumite situații, procedurile administrativ-jurisdicționale prealabile sesizării instanței judecătorești nu pot fi – din rațiuni obiective – ocolite. Și aceasta întrucât:

a) câteodată, *organe ale administrației publice active*, cărora li s-a solicitat de către persoana interesată, pe calea unei petiții, să soluționeze o plângere administrativă prealabilă, dau curs petiției adresate lor cu urmarea unei *proceduri în cadrul căreia pot fi observate și elemente de jurisdicționalizare*;

b) în principiu, particularul administrat poate ataca înaintea instanței judecătorești competente numai acte administrative, căci numai acestea sunt în măsură să-i încalce drepturi

ori interese legitime, nu și operațiunile tehnico-materiale, motiv pentru care până la elaborarea unui act administrativ potențial vătămător pentru el, cel în cauză nu se poate adresa instanței judecătorești, ci – cel mult – unui organ al administrației publice, care va da curs sesizării sale cu urmarea unei proceduri marcate de *elemente de jurisdicționalizare*;

c) dreptul pozitiv cunoaște și *situații în care organe ale administrației publice sunt abilitate să sesizeze alte organe – cu prerogative jurisdicționale – ale administrației publice*; or, în această situație, particularul eventual implicat într-o procedură administrativ-jurisdicțională nu are cum să o ocolească, pentru cel puțin două motive: 1. pe de-o parte, dreptul de a sesiza organul administrativ cu caracter jurisdicțional aparține numai unui alt organ al administrației publice, nu și respectivului particular; 2. pe de altă parte, cât timp un astfel de organ administrativ-jurisdicțional nu se pronunță asupra sesizării ce i-a fost adresată, eventual prin pronunțarea (confeccionarea) unui act administrativ cu caracter jurisdicțional, același particular nu dobândește vocația de sesiza, la rândul său și în propriul său interes, vreo instanță judecătorească (care poate fi și de contencios administrativ), căci în lipsa actului, el nu poate invoca, în ceea ce-l privește, vreo vătămare.

a) *Uneori, parcurgerea unei proceduri administrative prealabile cuprinzând elemente de jurisdicționalizare nu poate fi ocolită întrucât legiuitorul a stabilit, printr-o dispoziție normativă expresă, faptul că respectiva procedură nu are caracter jurisdicțional și că este obligatorie, iar în această situație, judecătorul de drept comun nu are posibilitatea de a recalifica respectiva procedură drept jurisdicțională și, în consecință, de a o declara facultativă*;

Ar fi în această situație, spre pildă, Comisia Centrală de Contestații, înființată „în cadrul Casei Naționale de Pensii Publice”, comisie „care examinează și hotărăște asupra deciziilor de pensie emise de casele teritoriale de pensii, contestate de către titulari”⁴. Potrivit art. 8 din Regulamentul Comisiei centrale de contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice, „*Procedura comisiei de examinare a deciziilor de pensie supuse contestării reprezintă, potrivit legii, procedură administrativă prealabilă, obligatorie, fără caracter jurisdicțional (s.n.)*”. Din punctul nostru de vedere, pentru mai multe motive pe care le vom înfățișa în cele ce urmează, această ultimă prevedere normativă este lipsită de rigoare, fiind contrazisă de însăși nodul de funcționare a Comisiei centrale de contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice. Astfel:

– comisia „examinează și soluționează contestațiile depuse împotriva deciziilor de pensie emise de casele teritoriale de pensii” [art. 2 lit. a) din Regulament];

– în soluționarea „contestațiilor, comisia verifică sub toate aspectele deciziile de pensie emise de casele teritoriale de pensii contestate de către titulari și urmărește (...) stabilirea corectă a drepturilor de pensie” [art. 13 alin. (2) din Regulament];

⁴ Potrivit art. 1 alin. (1) din Regulamentul privind organizarea, funcționarea și structura Comisiei centrale de contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice, aprobat prin Ordinul comun cu nr. 18.769/2011 al Ministrului Muncii, Familiei și Protecției Sociale (nr. 1453/2 mai 2011), Ministrului Apărării Naționale (nr. M.34/4 mai 2011), Ministrului Administrației și Internelor (nr. 18.769/4 mai 2011) și Directorului serviciului Român de Informații (nr. 10.161/3 mai 2011), publicat în M. Of. nr. 318 din 9 mai 2011.

– „În activitatea lor, membrii comisiei au *obligația de a fi imparțiali, de a asigura aplicarea unui tratament juridic nediscriminatoriu tuturor persoanelor care contestă deciziile de pensionare și de a nu se lăsa influențați în exprimarea liberă a votului în cadrul comisiei* (s.n.)” [art. 14 alin. (1) din Regulament];

– „La soluționarea contestațiilor depuse împotriva deciziilor de pensie, *membrii comisiei sunt independenți în exprimarea votului lor și nu pot fi trași la răspundere pentru votul exprimat în această calitate* (s.n.)” [art. 14 alin. (2) din Regulament];

– deși „modalitatea de vot în cadrul comisiei este votul deschis”, „ședințele comisiei nu sunt publice” [art. 15 alin. (3) și (5) din Regulament];

– „Prin hotărârile pronunțate în soluționarea contestațiilor depuse împotriva deciziilor de pensie, comisia poate decide:

a) admiterea totală sau parțială a contestației, având drept consecință obligatorie revizuirea în mod corespunzător a deciziei de pensie de către casa teritorială de pensii emitentă, potrivit legii;

b) respingerea contestației” [art. 16 din Regulament].

– „Hotărârile comisiei adoptate în soluționarea contestațiilor cuprind în mod obligatoriu [...] *motivarea hotărârii – temeiurile de fapt și de drept* (s. n.) care au condus la admiterea sau la respingerea contestației” [art. 17 alin. (1) lit. g) din Regulament].

Raportat la dispozițiile regulamentare mai sus citate, credem cu tărie faptul că, în realitate, procedura urmată de Comisia centrală de contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice are caracter *jurisdicțional*. Prin locul ocupat de această comisie în sistemul instituțional al administrației publice, prin natura prerogativelor cu care a fost înzestrată și, mai ales, prin trăsăturile procedurii urmate, natura acestei comisii nu poate fi alta decât aceea de organ administrativ cu caracter jurisdicțional. După cum lesne se poate observa din conținutul Regulamentului parțial citat în cuprinsul paragrafelor de mai sus, activitatea Comisiei centrale de contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice se pliază cu (parțial) succes pe dispozițiile descriptive ale art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea cu nr. 554/2004, potrivit căreia orice jurisdicție specială administrativă presupune și implică în același timp, o 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* (s. n.), asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale”. Două sunt totuși problemele pe care le ridică posibilul caracter jurisdicțional al activității Comisiei centrale de contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice, și anume: a) aceea a faptului că activitatea Comisiei nu este reglementată prin lege organică; și aceea că din procedura urmată de Comisie s-ar putea (ceea ce nu este absolut sigur) să lipsească elementele de contradictorialitate. Vom încerca să le abordăm analitic, pe scurt, pe fiecare din aceste două probleme.

În ceea ce privește reglementarea prin lege organică a activității Comisiei centrale de contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice, credem că sunt îndestulătoare dispozițiile art. 149 din cuprinsul Legii cu nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, act normativ care îmbracă forma legii organice; această împrejurare este dovedită de mențiunea din finalul acestei legi, în cuprinsul căreia se arată în mod expres faptul că Legea cu nr. 263/2010 a fost „adoptată de Parlamentul României, în condițiile art. 77 alin. (2), cu

respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (1)⁵ din Constituția României, republicată”. Art. 149 din Legea cu nr. 263/2010 are următorul conținut:

„(1) Deciziile de pensie emise de casele teritoriale de pensii și de casele de pensii sectoriale pot fi contestate, în termen de 30 de zile de la comunicare, la Comisia Centrală de Contestații, respectiv la comisiile de contestații care funcționează în cadrul Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Administrației și Internelor și Serviciului Român de Informații.

(2) Procedura de examinare a deciziilor supuse contestării reprezintă procedură administrativă prealabilă, obligatorie, fără caracter jurisdicțional.

(3) Comisia Centrală de Contestații funcționează în cadrul CNPP⁶.

(4) Deciziile de pensie necontestate în termenul prevăzut la alin. (1) sunt definitive”.

Prin urmare, condiția reglementării activității Comisiei centrale de contestații din cadrul Casei naționale de Pensii Publice prin lege organică este satisfăcută. Însă tot atât de adevărat ni se pare și faptul că textul art. 2 alin. (1) lit. e) din cuprinsul Legii cu nr. 554/2004 este *excesiv de pretențios* în locul în care pretinde ca activitatea unei autorități publice căreia i-au fost atribuite și prerogative jurisdicționale să fie reglementată prin lege organică. Este adevărat faptul că potrivit art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituție, „Prin lege organică se reglementează (...) contenciosul administrativ”. Or, în funcție de modul în care urmează a fi interpretată această dispoziție fundamentală, se va putea stabili dacă și în ce măsură pretenția avansată de art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea cu nr. 554/2004 este exagerată în privința reglementării activității jurisdicționale a unei autorități publice prin *lege organică*. Astfel, dacă socotim că noțiunea de *contencios administrativ* acoperă doar activitatea de soluționare judiciară a anumitor categorii de litigii, născute în sfera administrației publice sau în strânsă legătură cu modul de funcționare al serviciilor publice, cu excluderea acelor activități specifice derulate de organele administrației publice înzestrate și cu prerogative jurisdicționale, atunci condiționalitatea reglementării prin *lege organică* a activității autorităților publice cărora le-au fost atribuite și prerogative jurisdicționale, trece dincolo de ceea ce însăși Constituția pretinde. În cazul în care plecăm de la ideea că aceeași noțiune de *contencios administrativ* încorporează și totalitatea procedurilor administrativ-jurisdicționale prealabile sesizării efective a instanțelor specializate de contencios administrativ, atunci reglementarea unor astfel din urmă proceduri prin acte normative având o forță juridică inferioară legii organice, este o conduită neconstituțională.

Din punctul nostru de vedere, cea de-a doua interpretare ni se pare mai apropiată de maniera corectă de interpretare a noțiunii de *contencios administrativ*; credem că această noțiune acoperă nu numai etapa soluționării judiciare, înaintea instanțelor judecătorești specializate, a litigiilor născute dintr-un oarecare contact litigios petrecut între două sau mai multe autorități ale administrației publice ori între un particular (persoană fizică sau persoană juridică de drept privat), ci și procedurile administrative prealabile sesizării acestor instanțe, indiferent dacă ele îmbracă foram unor plângeri prealabile adresate organului emitent al

⁵ Text potrivit căruia „Legile organice (...) se adoptă cu votul majorității fiecărei Camere”.

⁶ Este vorba despre Casa Națională de Pensii Publice.

actului pretins nelegal sau celui ierarhic superior ori pe haina unor sesizări adresate unei autorități publice administrative căreia legea i-a conferit și atribuții jurisdicționale.

Întorcându-ne la situația Comisiei centrale de contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice, socotim că existența și, în esență, activitatea acesteia este prevăzută și, implicit, reglementată principial printr-o lege organică – cea cu nr. 263/2010; astfel stând lucrurile, înființarea și competența funcțională a acestei Comisii sunt împrejurări perfect armonizate constituțional cu prevederile art. 73 alin. (3) lit. k) din Legea noastră fundamentală. Iar împrejurarea că, în detaliu, procedura jurisdicțională de urmat de către aceeași Comisie face obiectul reglementării detaliate a unui regulament aprobat prin ordin comun al mai multor autorități ale administrației publice centrale (de specialitate), nu schimbă datele problemei, căci însăși Legea organică cu nr. 263/2010 face trimitere la această subsecventă opțiune normativă. Pe scurt, constituționalitatea activității cu caracter jurisdicțional aparținând Comisiei centrale de contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice este prezervată.

O a doua problemă pe care o ridică recunoașterea caracterului jurisdicțional al procedurii urmate de Comisia Centrală din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice, în soluționarea contestațiilor evocate de art. 149 alin. (1) din Legea cu nr. 263/2010, este cea legată de posibila absență dintr-o atare procedură a oricăror elemente de contradictorialitate.

În tratarea chestiunii de față, utile ni se par mai multe prevederi – necitate în rândurile de mai sus – ale Regulamentului instituit prin Ordinul cu nr. 18.769/2011. Astfel, potrivit art. 12 lit. c) din acest Regulament, „Casa teritorială de pensii are obligația înaintării contestației depuse (...) la comisie, (...), împreună cu (...) *nota de prezentare a cazului* (s. n.), cuprinzând temeiurile de drept și de fapt care au condus la emiterea deciziei, precum și concluziile reieșite în urma verificării dosarului”. Apoi, art. 13 alin. (2) din același act normativ adaugă următoarele: „Comisia soluționează contestațiile pe baza documentelor existente în dosarul de pensie”. La rândul său, art. 15 alin. (6) și (7) adaugă următoarele:

„(6) La ședințele comisiei pot fi invitați și alți specialiști pentru clarificarea unor aspecte de ordin tehnic.

(7) Lucrările ședințelor comisiei sunt consemnate în procese-verbale de ședință, redactate de secretarul de ședință, semnate de președinte și de membrii comisiei și care se păstrează la serviciul specializat prevăzut la art. 5”.

În lumina dispozițiilor regulamentare mai sus evocate, din punctul nostru de vedere, *elementele de contradictorialitate* aferente procedurii de soluționare a contestațiilor înfățișate Comisiei Centrale de Contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice sunt suficiente pentru a conferi acestei proceduri *caracter jurisdicțional*. Sunt relevante, în acest sens, următoarele:

– membrii Comisiei soluționează contestațiile cu care sunt sesizați de pe o poziție independentă și imparțială, împrejurare anume menționată sub dispozițiile art. 14 alin. (1) și (2) din Regulament;

– soluționarea contestațiilor se face de către Comisie în baza unei *note de prezentare a cazului* al cărui rol amintește de *raportul* pe care președintele completului instanței de recurs îl întocmește în condițiile art. 308 alin. (3) din Codul de procedură civilă; ei bine, după părerea noastră, tocmai această *notă de prezentare a cazului* este de natură a conferi

jurisdicționalizare procedurii urmate de Comisia Centrală de Contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice; și aceasta întrucât punctul de vedere al celui interesat, exprimat în conținutul contestației formulate, se întâlnește cu opinia casei teritoriale de pensii a cărei decizie face obiectul respectivei contestații, încorporată în *nota de prezentare a cazului*;

– chiar dacă, în principiu, soluționarea contestației se face „pe baza documentelor existente la dosarul de pensie”, Comisiei îi este permis să se lămurească asupra „unor aspecte de ordin tehnic”, cu concursul unor invitați care pot avea și calitatea de specialiști, ori de câte ori, în alte condiții, luarea unei decizii nu este posibilă; or, luarea unui punct de vedere al unor terți (specialiști sau nu) asupra problemei litigioase analizate are semnificații administrării unor probe pe care să se întemeieze viitoarea decizie dată în soluționarea contestației ce i-a fost adresată, ceea ce conferă și mai multă greutate aserțiunii noastre potrivit căreia activitatea Comisiei Centrale de Contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice are caracter jurisdicțional.

În consecință, și chestiunea caracterului jurisdicțional al procedurii soluționării sesizărilor adresate Comisiei Centrale de Contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice este lămurită. Și atunci, în mod firesc, se naște următoarea întrebare: Ce anume l-a determinat pe legiuitor să stabilească, printr-un enunț explicit, încorporat în conținutul art. 149 alin. (2) al Legii cu nr. 263/2010, faptul că „procedura de examinare a deciziilor supuse contestării reprezintă *procedură administrativă prealabilă, obligatorie, fără caracter jurisdicțional* (s.n.)”? Un răspuns la această întrebare ar fi următorul: enunțul anterior evocat a fost necesar spre a împiedica orice judecător să constate caracterul facultativ al procedurii administrative prelabile de soluționare a contestațiilor formulate împotriva deciziilor emise de casele teritoriale de pensii și, mai apoi, să soluționeze el însuși, fără a invoca din oficiu o eventuală excepție a inadmisibilității, acțiunea directă promovată la instanța judiciară împotriva unor astfel de decizii. În alți termeni, legiuitorul ordinar al anului 2010 a înțeles greșeala de concepție pe care a comis-o legiuitorul constituant al anului 2003, atunci când – prin art. 21 alin. (4) din Legea fundamentală – a stabilit, în termeni de neinterpretat și, implicit, într-o formă de neocolit, caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative.

Într-o situație asemănătoare cu cea mai sus înfățișată se găsește și *primarul*, cu ocazia exercitării atribuțiilor prevăzute de art. 5 din Legea cu nr. 189/1999, dar și *Comisia pentru cetățenie* din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie.

Astfel, potrivit art. 5 din Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni⁷, „atestarea calității de cetățean cu drept de vot și a domiciliului susținătorilor se face de către primarul localității fie personal, fie, în localitățile urbane, și prin funcționarii primăriei împuterniciți de primar în acest scop. Atestarea se face prin verificarea listei de susținători, iar în ceea ce privește domiciliul, în colaborare cu organul local de poliție, dacă este cazul.

În vederea atestării, un exemplar al dosarului cuprinzând listele de susținători din localitate se depune la primărie. *Oricine poate consulta dosarul și poate contesta realitatea semnăturii sau o altă prevedere cuprinsă în liste. Contestația se face numai în scris și se adresează primarului. Acesta, în cazul în care contestația privește realitatea semnăturii, o va*

⁷ Publicată în M. Of. nr. 611 din 14 decembrie 1999.

*soluționa, solicitând susținătorului să confirme semnătura. Dacă susținătorul nu poate sau refuză să confirme semnătura, se aplică prevederile art. 4 alin. (3)*⁸. *Dispoziția primarului poate fi contestată la judecătoria, care o va soluționa cu citarea părților, potrivit procedurii ordonanței președințiale.*

Atestarea de către primar a listei de susținători se face prin semnătura persoanei care a efectuat controlul, cu indicarea actului de împuternicire, dacă este cazul, și a datei când s-a făcut atestarea, precum și prin aplicarea ștampilei. Dacă primarul a solicitat sprijinul organului local de poliție, va semna și reprezentantul acestuia, cu precizarea aspectelor pe care le-a verificat. Semnătura se aplică pe ultima copertă a dosarului cuprinzând listele verificate, aflat la comitetul de inițiativă, după ce a fost confruntat cu cel depus la primărie. Aspectele neatestate se elimină din listă, făcându-se aplicarea dispozițiilor art. 4 alin. (3).

Termenul de atestare este de cel mult 15 zile lucrătoare de la înregistrarea dosarului la primărie. După atestare, lista de susținători nu mai poate fi contestată potrivit alin. (2)''.

Prin urmare, atestarea de către primar a conținutului listelor de susținători a unei inițiative legislative cetățenești este – în principiu – o prerogativă de *administrație publică activă*. Ea se *jurisdicționalizează* numai în cazul în care cu privire la realitatea semnăturilor ori a unei alte prevederi cuprinse într-o listă de susținători, o anumită persoană promovează o *contestație*. Din acel moment, primarul se va comporta ca organ administrativ cu caracter jurisdicțional, el fiind chemat să soluționeze, *cu urmarea unei proceduri marcate de elemente rudimentare de contradictorialitate*, conflictul născut între contestator, pe de-o parte, și cel a cărui semnătură este tăgăduită, pe de altă parte. O atare jurisdicție administrativă, obiectiv, nu poate fi ocolită.

Așa cum am arătat și în rândurile de mai sus, un alt exemplu este cel al Comisiei pentru cetățenie din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie, a cărei activitate este reglementată prin mai multe dispoziții ale Legii cu nr. 21/1991, republicată⁹. Astfel, potrivit art. 13 alin. (1) din cuprinsul actului normativ anterior evocat, „Cererea de acordare sau, după caz, de redobândire a cetățeniei române se formulează în limba română, se adresează Comisiei pentru cetățenie și se depune personal sau, în cazuri temeinic justificate, prin mandatar cu procură specială și autentică la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie, fiind însoțită de acte care dovedesc îndeplinirea condițiilor prevăzute de prezenta lege”. În virtutea art. 14 alin. (1) din Legea cu nr. 21/1991, „Comisia pentru cetățenie, (...), verifică îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege pentru acordarea, redobândirea, retragerea sau renunțarea la cetățenia română”. Art. 15 din același act normativ are următorul conținut:

„(1) Cererea de acordare sau de redobândire a cetățeniei este înregistrată la secretariatul tehnic al Comisiei. În cazul în care constată lipsa unor documente necesare

⁸ Text potrivit căruia: „Lista de susținători întocmită, precum și semnătura dată, cu încălcarea prevederilor alin. (2), nu vor fi luate în considerare. Semnătura valabilă la data când a fost acordată nu poate fi infirmată ulterior”. La rândul său, art. 4 alin. 2 stabilește următoarele: „Listele de susținători se întocmesc cu respectarea organizării administrativ-teritoriale a țării și vor cuprinde: denumirea propunerii legislative ce face obiectul inițiativei și identificarea Monitorului Oficial al României în care aceasta a fost publicată, județul și localitatea în care își au domiciliul sau reședința susținătorii; numele, prenumele și domiciliul susținătorilor, identificarea cărților de alegator, pentru cei care le posedă, a actului de identitate și a codului numeric personal; semnăturile susținătorilor. Este interzisă orice fel de delegare sau de reprezentare pentru semnarea listei de susținători”.

⁹ M. Of. nr. 576 din 13 august 2010.

soluționării cererii, *președintele Comisiei solicită, prin rezoluție, completarea dosarului* (s. n.). În cazul în care, în termen de cel mult 6 luni de la primirea solicitării, nu sunt transmise actele necesare, cererea se va respinge ca *nesusținută* (s. n.).

(2) *Președintele Comisiei, prin rezoluție, stabilește termenul la care se va dezbate cererea de acordare sau redobândire a cetățeniei, dispunând totodată solicitarea de relații de la orice autorități cu privire la îndeplinirea condițiilor* (s. n.) prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. b) și e).

(3) La termenul stabilit în vederea dezbaterii cererii, Comisia verifică îndeplinirea condițiilor necesare acordării sau redobândirii cetățeniei, cu excepția condițiilor prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. f) și g).

(4) În cazul în care Comisia constată necesitatea audierii unor persoane care ar putea da informații utile în vederea soluționării cererii, dispune citarea acestora, stabilind un nou termen (s. n.).

(5) În cazul în care sunt întrunite condițiile pentru acordarea cetățeniei române, Comisia stabilește, într-un termen ce nu va depăși 6 luni, programarea persoanei la interviul organizat pentru verificarea condițiilor prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. f) și g)”.
Din cuprinsul prevederilor legale mai sus citate, se poate lesne observa faptul că activitatea Comisiei pentru cetățenie, prin care aceasta soluționează cererile de acordare sau de redobândire a cetățeniei române, presupune parcurgerea unei proceduri care, în mod excepțional, *se jurisdicționalizează*; și aceasta pentru următoarele motive:

– președintele Comisiei poate solicita petentului completarea dosarului inițial depus, cu documentele lipsă; în cazul în care petentul nu se conformează acestei solicitări, în termen de 6 luni de la data la care i-a fost adresată, cererea sa va fi respinsă ca *nesusținută*; din punctul nostru de vedere, o atare soluție este specifică unei proceduri jurisdicționale, fiind motivată de necesitatea ca orice persoană interesată de acordarea sau redobândirea cetățeniei române să fie mobilizată, respectiv să-și păstreze un real interes pentru cererea formulată;

– în soluționarea cererii de acordare sau de redobândire a cetățeniei române, Comisia de specialitate *poate administra probe*, respectiv are posibilitatea de a solicita și, respectiv, obține relații despre petent, în legătură cu îndeplinirea de către acesta a condițiilor prevăzute de la art. 8 alin. (1) lit. f) și g) din Legea cu nr. 21/1991; în același scop, aceeași Comisie mai poate recurge și la audierea unor persoane „care ar putea da informații utile în vederea soluționării cererii” de acordare sau de redobândire a cetățeniei române; din punctul nostru de vedere, depozițiile acestor persoane se constituie în veritabile instrumente probatorii, de care Comisia va ține seamă cu ocazia soluționării cererii ce i-a fost adresate și care, până la urmă, vor conferi temeinicie soluției încorporate în raportul pe care Comisia îl va întocmi și prin care aceasta va propune, după caz, fie admiterea cererii, fie respingerea ei.

Din punctul nostru de vedere, activitatea Comisiei pentru cetățenie nu se constituie într-o *propriu-zisă jurisdicție specială administrativă*, fie și numai pentru că procedura urmată nu se așează perfect pe canoanele descrise de art. 2 alin. (1) lit. d) și e) din Legea cu nr. 554/2004. După cum se poate lesne observa din conținutul prevederilor legale mai sus citate, activitatea Comisiei pentru cetățenie nu se încheie cu pronunțarea unui act administrativ-jurisdicțional, ci cu redactarea unui raport, care nu încorporează o soluție, ci o propunere, ce va fi înaintată președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie. Or, potrivit

art. 2 alin. (1) lit. d) din Legea cu nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, actul administrativ cu caracter jurisdicțional este un *act juridic*, „emis de o autoritate administrativă, investită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție (...)”. Este pentru oricine evident faptul că *propunerea* încorporată în *raportul* întocmit de Comisia pentru cetățenie nu se încadrează în niciun fel în această definiție și evocă o cu totul altă realitate juridică. Astfel, potrivit unui clasic al dreptului nostru public, *propunerea* este nimic altceva decât o operațiune tehnico-materială, cu caracter prealabil, prin care un organ al administrației publice sesizează un alt asemenea organ, „în vederea luării unei anumite măsuri” de către acesta din urmă¹⁰. La rândul său, *raportul* a fost definit ca fiind un document pregătit, prin care un organ al administrației publice „își prezintă concluziile asupra unei probleme supuse examinării lui”, concluzii de care „depinde emiterea unui act de drept administrativ” de către altă autoritate publică¹¹. Din punctul nostru de vedere, raportul pe care îl întocmește Comisia pentru cetățenie și, respectiv, propunerea încorporată, dată cu privire la cererea de acordare sau de redobândire a cetățeniei române, sunt perfect compatibilă cu definițiile de doctrină anterior evocate. Astfel stând lucrurile, este pentru oricine evident faptul că activitatea Comisiei pentru cetățenie nu este una administrativ-jurisdicțională, ci mai degrabă una care se circumscrie sferei *administrației publice consultative, marcată de elemente de jurisdicționalizare*. În pofida caracterului său jurisdicționalizat (și nu *jurisdicțional!*), procedura înaintea Comisiei pentru cetățenie nu poate fi ocultată de către cel interesat în acordarea sau, după caz, în redobândirea cetățeniei române, o eventuală cerere în acest sens și cu acest scop neputând fi, în mod obiectiv, adresată direct unei instanțe judecătorești; o atare cerere ar fi pur și simplu inadmisibilă.

b) În anumite cazuri, jurisdicția specială administrativă rămâne obligatorie întrucât litigiul cu existența căruia aceasta a fost sesizată a fost determinat de opoziția manifestată de particular față de o oarecare operațiune tehnico-materială a administrației; or, particularul administrat poate ataca înaintea instanței judecătorești competente doar acte administrative, nu și operațiuni tehnico-materiale, numai cele dintâi fiind în măsură să-i încalce drepturi ori interese legitime;

Potrivit art. 13 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, „*propunerile* (s. n.) de expropriere a imobilelor și procesul-verbal prevăzut de art. 10 alin. (2) se vor notifica persoanelor fizice sau juridice titulare de drepturi reale în termen de 15 zile de la publicare”. Art. 10 alin. (2) din același act normativ are următorul conținut: „Rezultatul cercetării prealabile¹² va fi consemnat într-un proces-verbal ce se va înainta Guvernului sau, după caz, consiliului județean, respectiv Consiliului General al Municipiului București”. La rândul său, art. 14 alin. (1) precizează: „Cu privire la *propunerile* (s. n.) de expropriere, proprietarii și titularii altor drepturi reale asupra imobilelor în cauză pot face *întâmpinare* (s. n.) în termen de 45 de zile de la primirea notificării”.

¹⁰ În același sens, a se vedea T. Drăganu, Actele ..., p. 129.

¹¹ *Idem*, p. 130.

¹² Potrivit art. 8 din Legea nr. 33/1994, „declararea utilității publice se face numai după efectuarea unei cercetări prealabile și condiționat de înscrierea lucrării în planurile urbanistice și de amenajare a teritoriului, aprobate conform legii, pentru localități sau zone unde se intenționează executarea ei”.

Noi credem că această întâmpinare privește nu numai propunerea de expropriere, ci și procesul-verbal în cuprinsul căruia a fost consemnat rezultatul cercetării prealabile.

Nici *propunerii* și nici *procesului-verbal de constatare* nu li se poate atribui calitatea de act administrativ de autoritate, astfel că împotriva acestora cel interesat nu poate promova vreo cale de atac direct la instanța judecătorească competentă. Atât *propunerea*, cât și *procesul-verbal de constatare* în cuprinsul căruia a fost consemnat rezultatul cercetării prealabile efectuate în vederea exproprierii, *au natura juridică a unor operațiuni tehnico-materiale* care nu pot face obiectul unei acțiuni prin care să se poată cere instanței judecătorești competente desființarea lor.

Din exemplul de mai-sus, se poate observa faptul că, uneori, un organ al administrației publice nu poate să emită, potrivit legii, un anumit act juridic decât numai în baza unei sesizări adresate lui în acest scop de către o persoană care îi reclamă astfel încălcarea unui drept al ei de către o alta sau îi cere să constate existența unui fapt ori veridicitatea acestuia. Mai mult, în astfel de situații, legea impune organului administrativ sesizat să ceară și punctul de vedere al persoanei căreia i se reproșează de către petiționar încălcarea unui drept al său ori, după caz, veridicitatea unui fapt material în legătură cu care respectiva persoană se găsește. Organul administrativ care se găsește într-o astfel de situație nu-și poate manifesta voința juridică decât prin acte care sunt *administrative* prin autorul de la care emană și *jurisdicționale* prin procedura urmată de organul care le-a emis. În astfel de situații, „ocolirea” organului administrativ-jurisdicțional de către particularul interesat este imposibilă. Și aceasta întrucât, înainte de pronunțarea de către un astfel de organ a unui act juridic prin care acesta a răspuns sesizării avansate lui de către particularul interesat, acesta din urmă nu are cum să se adreseze unei instanțe judecătorești căreia nu îi poate cere să se pronunțe asupra unor operațiuni tehnico-materiale ori asupra unui fapt material-juridic.

c) Există și situații în care caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative nu poate fi invocat de către un eventual particular, întrucât posibilitatea exclusivă de a sesiza o oarecare jurisdicție este recunoscută, în condițiile legii, numai unui alt organ al administrației publice, nu și respectivului particular;

În situația de mai sus se găsesc comisiile de cercetare a averilor, a căror activitate este reglementată prin Legea cu nr. 115/1996. Potrivit art. 10¹ din cuprinsul acestui act normativ, aceste comisii își vor începe activitatea de control *numai* de îndată ce sunt sesizate de Agenția Națională de Integritate „cu raportul de evaluare”. Prin urmare, o comisie de cercetare a averilor nu va putea fi niciodată sesizată de persoana cercetată, pentru motivul că pur și simplu nu are legitimare procesuală în acest sens. O eventuală sesizare adresată de către un oarecare particular (a cărui avere a făcut obiectul unei prealabile cercetări efectuate de un inspector de integritate din cadrul Agenției Naționale de Integritate) direct unei comisii de cercetare a averilor ar urma să fie respinsă ca fiind promovată de o persoană fără calitate.

Dacă o oarecare comisie de cercetare a averilor este sesizată prin raportul întocmit de inspectorul din cadrul Agenției Naționale de Integritate, cel despre a cărui avere este vorba nu va putea opune nici Agenției și nici comisiei sesizate caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative, stabilit prin art. 21 alin. (4) teza I din Constituția României. Și aceasta întrucât de un asemenea caracter facultativ particularul interesat s-ar putea prevala numai în cazul în care lui i-ar încumba posibilitatea de a sesiza respectiva jurisdicție administrativă,

ceea ce nu este cazul. Facultativitatea jurisdicțiilor speciale administrative a fost stabilită de către legiuitorul constituțional exclusiv în favoarea (respectiv, în beneficiul) persoanei (fizice sau juridice de tip privat) care, confruntându-se cu efectele pretins păgubitoare ale unui act administrativ pentru care legea (comună) a stabilit și posibilitatea de a fi în prealabil atacat pe cale administrativ-jurisdicțională, dorește desființarea sau, după caz, reformarea judiciară a respectivului act; în mai puține cuvinte, acest caracter facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative profită în exclusivitate particularilor, nu și autorităților publice cărora legea le-a atribuit prerogativa de a sesiza un alt organ al administrației publice, cerându-i să decidă, într-un fel sau altul, asupra sesizării avansate lui. Or, în acest caz, în care o anumită jurisdicție specială administrativă nu poate fi provocată, potrivit legii, decât de un organ al administrației publice, acesta din urmă nu se poate prevala de conținutul art. 21 alin. (4) din Legea fundamentală a României, aplicabil exclusiv *celor administrați*. În această ipoteză, particularul ce se vede angajat într-un litigiu dedus spre rezolvare unei jurisdicții administrative, pentru că anumite pretenții au fost avansate față de el de către un organ administrativ care, în acest scop, a sesizat o jurisdicție administrativă, *nu se poate eschiva, răspunzând demersului organului administrativ printr-o acțiune promovată la o instanță judecătorească și ocolind astfel jurisdicția administrativă sesizată*. O astfel de acțiune ar fi pur și simplu prematură.

În cazul analizat în acest loc, particularul a cărui avere a fost supusă controlului este nevoit ca, în condițiile legii, să aștepte să se încheie procedura administrativ-jurisdicțională desfășurată în fața comisiei de cercetare a averilor, sesizată în legătură cu averea sa, prin pronunțarea unei ordonanțe motivate, act administrativ cu caracter jurisdicțional ce poate fi atacat de respectivul particular la secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel competentă. În cadrul acestei proceduri, respectivul particular se poate apăra (cu sau fără concursul unui avocat), invocând excepții (de fond sau de procedură), solicitând administrarea unor probe, respectiv exprimând un punct de vedere asupra tuturor chestiunilor de fapt și de drept incidente în cauza având ca obiect cercetarea propriei sale averi. În cadrul acestei proceduri, acest particular nu va putea invoca în fața comisiei de cercetare a averilor o eventuală *excepție privind caracterul facultativ al jurisdicției administrative* pe care o atare comisie o realizează și nici nu o va putea încunoștința că renunță la procedura declanșată înaintea ei, cu intenția de a se adresa unei instanțe judecătorești de contencios administrativ. Motivul este cât se poate de simplu: *cât timp comisia de cercetare a averilor nu s-a pronunțat asupra sesizării* (încorporate în raportul întocmit de Agenția Națională de Integritate), *pronunțând ordonanța motivată evocată de art. 10⁴ alin. (1) din Legea cu nr. 115/1996, cel despre a cărui avere este vorba nu ar avea la îndemână nici un alt act administrativ pe care să-l poată ataca direct la instanța specializată de contencios administrativ*. Mai mult decât atât, cel a cărui avere este supusă cercetării nici nu ar putea ataca în justiție ordonanța motivată a comisiei pentru cercetarea averilor; această comisie, printr-o ordonanță de factura celei anterior menționată, poate, după caz: a) *sesiza curtea de apel* pe lângă care funcționează, spre a-i solicita să dispună confiscarea acelor bunuri ale celui controlat a căror proveniență nu poate fi justificată; b) *clasa cauza*, atunci când constată că averea celui supus procedurii de control a fost dobândită în mod licit; c) *sesiza parchetul* în ipoteza în care apreciază că cel a

căruia avere a fost controlată a dobândit bunuri urmare a săvârșirii unor infracțiuni¹³. În aceste condiții, este evident pentru oricine faptul că *ordonanța motivată* prin care este sesizată curtea de apel sau parchetul competent, în condițiile anterior evocate, nu este și nici nu are cum să fie un act administrativ unilateral, susceptibil de a fi atacat la instanța corespunzătoare de contencios administrativ. În cele două situații, această ordonanță nu este altceva decât *un act pregătit, non-juridic*, care se circumscrie *administrației publice consultative*; în cele două ipoteze de lucru, o astfel de ordonanță motivată încorporează o *propunere*, pe care comisia de control a averilor o adresează fie unei instanțe judecătorești, fie unui parchet; în consecință, în nici una din aceste două situații, o eventuală acțiune judiciară directă, pe care cel a căruia avere a fost supusă controlului o adresează unei instanțe, ar fi inadmisibilă, căci – de principiu – orice instanță de judecată poate dispune anularea unui act juridic (care poate fi și de drept administrativ), nu și desființarea unei simple propuneri sau sesizări; în orice caz, *de lege lata*, anularea ori constatarea nulității unei cereri adresate instanței poate fi dispusă sau, după caz, constatată de către aceasta numai în condițiile limitativ arătate de lege (cum ar fi, de exemplu, netimbrarea cererii sau lipsa unor elemente esențiale din conținutul cererii); nu suntem și nici nu putem fi într-o astfel de situație. Iar în cazul în care printr-o ordonanță motivată, comisia de control a averilor clasează cauza cu care a fost sesizată prin raportul Agenției Naționale de Integritate, constatând că întreaga avere a celui cercetat a fost dobândită în mod licit, acesta din urmă nu ar avea nici un interes în a ataca în justiție un astfel de act, iar o eventuală acțiune a sa ar trebui respinsă ca inadmisibilă.

II. Concluzii la această problemă

3. Consacrarea la nivelul textului Constituției a caracterului facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative, este în măsură să antreneze consecințe dintre cele mai importante în plan pragmatic. În primul rând, jurisdicțiile speciale administrative vor ocupa un loc mult mai îngust în sfera mijloacelor de control ale organelor administrației publice. În al doilea rând, este de așteptat ca în viitor, jurisdicțiile speciale administrative să ni se înfățișeze numai sub forma unor proceduri de administrație publică activă¹⁴, pe care se grefează *elemente de jurisdicționalitate* (exercitarea atribuțiilor specifice doar la o prealabilă sesizare, administrarea unor probe, citarea și, mai apoi, audierea unor persoane, punerea în opoziție a două sau mai multe puncte de vedere s. a. m. d.). Credem că se poate afirma, fără teama de a greși, că în noile condiții create prin stabilirea caracterului facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative, printr-un text al Constituției, acest mijloc de control al legalității actelor administrative rămâne mai degrabă la dispoziția administrației, decât a celor administrați. Și aceasta întrucât caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative *inculcă ideea de*

¹³ A se vedea, în acest sens, art. 10⁴ alin. (1) din Legea cu nr. 115/1996.

¹⁴ Oarecum în aceeași situație se găsesc și *jurisdicțiile disciplinare*, cu particularitatea că – de regulă – acestea exercită *prerogative de administrație publică de factură consultativă*, pe care le exercită cu urmarea unei proceduri *jurisdicționalizate*. Ne gândim, spre exemplu, la comisiile de cercetare prealabilă a faptelor de natură disciplinară pretins comise de către funcționarii publici, comisii a căror activitate feste guvernată de regulamentul instituit prin H.G. nr. 1344/2007 și a căror activitate se desăvârșește cu întocmirea unui raport.

caracter facultativ al sesizării la care, eventual, poate recurge particularul administrat ale cărui drepturi au fost vătămăte printr-un act administrativ, înainte ca acesta să se adreseze instanței judecătorești competente. Numai că de acest caracter facultativ particularul se poate prevala numai dacă și în măsura în care o oarecare cale administrativă de atac este propriu-zis organizată în forma unei jurisdicții speciale administrative, ceea ce presupune – printre altele – o expresă normă juridică de calificare (care să spună că un anumit organ al administrației publice desfășoară o activitate jurisdicțională cu caracter special). În plus, organizarea și funcționarea respectivei structuri ar trebui să se plieze perfect pe definiția legală a *jurisdicției speciale administrative*, menționată sub dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea cu nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Potrivit acestui text, prin *jurisdicție administrativă specială*, se înțelege 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, *de lege lata*, pentru ca o autoritate publică să poată pretinde statutul de *jurisdicție administrativă specială*, ea trebuie să îndeplinească – cumulativ – următoarele condiții:

- ca respectiva autoritate să fie una administrativă, respectiv să aparțină subsistemului instituțional al statului, înzestrată cu realizarea funcției executive a statului;

- ca autoritatea publică în cauză să fie abilitată, printr-un text expres al unei legi organice, să soluționeze stări conflictuale generate ori determinate de acte administrative;

- ca activitatea de soluționare a unor astfel de litigii (de genul celor arătate mai sus) să se desfășoare cu respectarea principiilor contradictorialității, dreptului la apărare și independenței funcționale.

Lipsa oricăreia din cele trei elemente mai sus obiectivate face ca activitatea unui organ administrativ – chiar de soluționare a unor petiții, în cel mai larg sens al acestei noțiuni – nu poate avea caracter jurisdicțional. Plecând de la aceste premise, observăm că, în dreptul autohton, se bucură în mod real de statutul de *jurisdicție specială administrativă* doar Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor ce pot fi formulate în materia procedurilor aferente atribuirii contractelor de achiziții publice. În rest, mai toate celelalte organe ale administrației publice chemate să soluționeze căi de atac (în realitate, veritabile recursuri administrative, *lato sensu*), utilizând – în acest scop – *elemente de jurisdicționalizare* – sunt și rămân organe de administrație publică activă; și aceasta chiar dacă respectivele organe, spre a soluționa petițiile adresate lor, recurg la citarea celui interesat, spre a fi audiat, la ascultarea altor persoane (care, eventual, au cunoștință despre starea de fapt pe care o pretinde ca existentă petentul), administrarea unor dovezi (la cererea celui interesat sau chiar din oficiu), ș.a.m.d. Procedurile pe care le urmează astfel de organe ale administrației publice active nu pot fi ocltate de către particularii interesați de invalidarea unui oarecare act administrativ, sub motivul că *jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative*, date fiind următoarele motive:

- astfel de proceduri sunt organizate în forma unor proceduri obligatorii, prealabile sesizării instanței judecătorești, astfel că omiterea lor poate conduce la respingerea de către judecătorul judiciar a acțiunii directe adresate lui, cu ocolirea procedurii administrative prealabile (cu elemente de jurisdicționalizare), în condițiile art. 109 alin. (2) și (3) din Codul

de procedură civilă, dacă în speță nu sunt incidente, cu precădere, prevederile art. 7 din Legea cu nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

– căile administrative de atac cu caracter prealabil și obligatoriu nu pot fi asimilate cu *jurisdicțiile speciale administrative* nici măcar în situația în care soluționarea acestor căi presupune parcurgerea de către organul administrativ sesizat a unei proceduri *cu elemente de jurisdicționalizare* (de genul celor mai sus enumerate); astfel de proceduri rămân de *administrație publică activă*, fie pentru că legiuitorul ordinar le definește ca atare, fie întrucât analiza activității lor conduce la aceeași concluzie.

În legătură cu ultima aserțiune formulată, se pune următoarea întrebare: *Poate instanța de drept comun (judecătorul ordinar) să stabilească, la cererea persoanei interesate sau din oficiu, că o anumită procedură administrativă prealabilă sesizării lui, are caracter jurisdicțional și, în consecință, să respingă o eventuală excepție a inadmisibilității acțiunii directe adresate lui cu motivația că jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative?* Din punctul nostru de vedere, la o atare întrebare nu poate fi dat decât un răspuns negativ atâta timp cât legea (în sensul ei larg) stabilește că o anumită procedură administrativă prealabilă nu are caracter jurisdicțional. Este cazul Comisiei Centrale de Contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice.

Așa cum am avut ocazia de a observa în cuprinsul paragrafelor de mai sus, activitatea acestei comisii este declarată, prin dispoziție regulamentară expresă, ca fiind de *administrație publică activă, fără caracter jurisdicțional*. Este însă foarte clar pentru oricine că procedura urmată de această comisie în soluționarea contestațiilor promovate împotriva deciziilor de pensie, este consistent pigmentată cu *elemente de jurisdicționalizare* care însă nu sunt apte să califice activitatea Comisiei Centrale de Contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice drept propriu-zisă jurisdicție administrativă. În acest expresiv climat normativ, judecătorul de drept comun nu are posibilitatea ca, prin mijloace specifice de pretoriu, să recalifice un organ al statului declarat printr-o normă expresă de drept pozitiv ca fiind unul de *administrație publică activă, drept jurisdicție specială administrativă*.

Judecătorul instanței de drept comun are această posibilitate numai în cazul în care dreptul obiectiv tace, nestabilind în mod expres că activitatea unui organ al statului îmbracă forma unei jurisdicții speciale administrative, însă la o atare concluzie s-ar putea ajunge în urma unei rezonabile analize a activității pe care respectivul organ o desfășoară și, mai ales, a principiilor ce caracterizează respectiva activitate; dacă și în măsura în care organul administrativ în cauză soluționează petiția ce i-a fost adresată în mod independent (fără a fi în vreun fel influențat de un alt organ al administrației publice), cu urmarea unei proceduri contradictorii, permițând celor implicați în situația de conflict cu a cărei existență a fost sesizat să administreze probe și să-și asigure (prin mijloace eficiente) apărarea, instanța de drept comun ar putea deduce că respectivul organ desfășoară o activitate proprie unei jurisdicții speciale administrative.

Însă lăsarea la îndemâna judecătorului a posibilității de a iniția o atare cercetare și de a califica activitatea unui organ al statului ca fiind *de administrație publică activă* sau, după caz, cu *caracter jurisdicțional* este la limita rigorii constituționale și poate conduce la o înfrângere a principiului separației puterilor în stat, enunțat ritos sub dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituția României. Și aceasta întrucât judecătorul oricărei instanțe judiciare nu are alt

rol în sistemul instituțional al statului decât acela de a stabili o anumită stare de fapt și, în considerarea ei, de a aplica legea; el nu poate denatura legea și nici nu-i poate schimba înțelesul expres reprodus, chiar dacă stilistica, semantica ori sintaxa legiuitorului l-ar conduce la o altă concluzie; în alți termeni, în măsura în care *legea*, în cel mai larg sens al acestei noțiuni, stabilește în mod expres faptul că un oarecare organ al administrației publice *nu are caracter jurisdicțional*, judecătorul nu poate stabili contrariul, nici chiar dacă sunt evidente *elementele de jurisdicționalizare* ce marchează procedura pe care organul în cauză o urmează ori de câte ori el este provocat (sesizat) să-și exercite atribuțiile; un exemplu în acest sens ar fi cel al Comisiei Centrale de Contestații din Cadrul Casei Naționale de Pensii Publice, în legătură cu care legea stabilește în mod expres că soluționează contestații printr-o procedură prealabilă obligatorie *care nu are caracter jurisdicțional*; cu toate acestea, așa cum am avut ocazia să arătăm în rândurile de mai sus, din activitatea specifică a acestei Comisii, pot fi desprinse numeroase *elemente de jurisdicționalizare*, care însă nu vor putea fi „*exploatate*” de către instanța judecătorească în scopul invalidării calificării pe care legea însăși o dă acestei Comisii (care nu este, potrivit dreptului pozitiv, un organ jurisdicțional al administrației publice) și stabilirii că, în realitate, Comisia a cărei activitate este analizată în acest loc, desfășoară o activitate jurisdicțională; o atare concluzie ar determina automat și stabilirea faptului că sesizarea prealabilă acțiunii judiciare, sesizare adresată Comisiei Centrale de Contestații și, implicit, procedura aferentă soluționării ei au caracter facultativ.

Atunci însă când legea nu stabilește dacă și în ce măsură un oarecare organ al administrației publice chemat să-și exercite atribuțiile de control doar la cererea prealabilă a persoanei interesate, are sau, după caz, nu are caracter jurisdicțional, judecătorului de drept comun are o libertate mult mai mare de mișcare. El va putea stabili natura activității sale – de administrație publică activă ori *cu caracter jurisdicțional* – urmare a unui efort de analiză a elementelor caracterizante ale procedurii pe care respectivul organ o urmează cu ocazia soluționării plângerilor, sesizărilor sau contestațiilor ce îi sunt adresate. Într-o astfel de ipoteză – mult mai confortabilă, dar și mai provocatoare pentru judecătorul instanței judiciare – magistratul va putea stabili că activitatea unui oarecare organ administrativ are caracter jurisdicțional (sau și caracter jurisdicțional) și, în consecință, va fi în măsură să stabilească – la cererea celui interesat – că procedura în fața organului a cărui activitate face obiectul cercetării judiciare are caracter jurisdicțional și, în consecință, este facultativă.

Numai că – în tăcerea legii sau a actelor administrative cu caracter normativ elaborate în baza legii și în vederea organizării aplicării ei – pentru instanța de drept comun, sarcina de a stabili *caracterul jurisdicțional* al unui organ al administrației publice nu este una deloc facilă, însă – în contextul legislativ contemporan – nu este de nedepășit. Ne gândim, spre pildă, la faptul că, așa cum am menționat și în paragrafele anterioare ale secțiunii de față, în ambientul legislativ contemporan, există o definiție a *jurisdicției administrative speciale*, sub prevederile art. 2 alin. (1) lit. e) din cuprinsul Legii cu nr. 554/2004. În aceste condiții, judecătorul are un etalon la care se poate raporta în a stabili eventualul caracter jurisdicțional al oricărui organ al administrației publice.

Un exemplu în sensul celor mai sus arătate ar fi cel al comisiei de reexaminare din Departamentul de apeluri al Oficiului de Stat pentru Invenții și Mărci, organ al administrației publice chemat să soluționeze cererile de revocare a brevetului de invenție în baza art. 52 și

art. 53 din Legea cu nr. 64/1991. Cel dintâi text din actul normativ evocat în acest loc are următorul conținut:

„(1) Orice persoană are dreptul să formuleze în scris și motivat, la OSIM, o *cerere de revocare a brevetului de invenție* (s. n.), în termen de 6 luni de la 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”.

La rândul său, cel de-a doua prevedere din cuprinsul aceluiași act normativ adaugă complinitor:

„(1) (...) cererea de revocare se soluționează, în termen de 3 luni de la înregistrarea acesteia la OSIM, de către o comisie de reexaminare din Departamentul de apeluri din cadrul OSIM.

(2) Atribuțiile comisiei de reexaminare, precum și procedura de soluționare a contestațiilor și a cererilor de revocare sunt prevăzute în regulamentul de aplicare a prezentei legi”.

Din capul locului, două sunt chestiunile care trebuie lămurite în legătură cu această *cerere de revocare a brevetului de invenție*, și anume:

- a) dacă procedura urmată de comisia de reexaminare din cadrul Departamentului de apeluri al OSIM cu prilejul soluționării unei astfel de cereri de revocare a brevetului de invenție are sau nu caracter jurisdicțional și
- b) care este natura acestei cereri și ce anume se poate obține prin promovarea ei.

4. Analiza mai multor dispoziții din cuprinsul Legii cu nr. 64/1991, dar și a Hotărârii Guvernului cu nr. 547/2008 ne determină să apreciem că *procedura urmată de comisia de reexaminare din cadrul Departamentului apeluri al O.S.I.M. este una administrativ-jurisdicțională*. Și aceasta pentru mai multe motive:

- cererea de revocare a brevetului de invenție se comunică titularului de brevet, care poate formula un răspuns cu privire la conținutul unei asemenea cereri, răspuns ce poate fi însoțit și de documente în susținerea lui [potrivit art. 58 alin. (1) fraza I din Regulamentul de punere în aplicare a Legii cu nr. 64/1991];
- răspunsul la cererea de revocare se comunică celui care a formulat o astfel de cerere;
- secretarul comisiei de reexaminare „trimite invitații părților sau, după caz, reprezentanților acestora, prin poștă, cu confirmare de primire”¹⁵, pentru ca aceștia să participe la ședința comisiei de reexaminare și, implicit, să-și construiască și să-și valorifice apărări în fața acestei comisii;
- „ședința de soluționare a cauzei [având ca obiect o cerere de revocare a unui brevet de invenție – prec. n.] se desfășoară cu ascultarea părților; desfășurarea procedurilor orale,

¹⁵ Potrivit art. 58 alin. (4) fraza I din Regulamentul de punere în aplicare a Legii cu nr. 64/1991, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 547/2008.

precum și propunerea de probe vor fi consemnate de către secretar într-o condică de ședință” [conform art. 55 alin. (7) din Regulament];

– „în soluționarea cazului, comisia de reexaminare va da posibilitatea părților să-și prezinte și să își susțină punctul de vedere pe baza materialelor probatorii depuse în dosar, fie personal, fie prin mandatar autorizat sau avocat, pe baza împuternicirii avocațiale” [potrivit art. 55 alin. (8) din Regulament];

– raportat la cele cinci idei anterior menționate, este evident faptul că legiuitorul a intenționat (și a și reușit) să confere procedurii desfășurate în fața comisiei de reexaminare din cadrul Departamentului apeluri al O.S.I.M, *contradictorialitate* și *oralitate*, respectiv să prezerve în beneficiul părților interesate exercițiul efectiv al dreptului la apărare;

– o serie întreagă de reguli procedurale pe care comisia de reexaminare le poate aplica în exercițiul atribuțiilor sale, sunt similare celor încorporate în Codul de procedură civilă; spre pildă, art. 58 alin. (5) din Regulamentul de punere în aplicare a Legii cu nr. 64/1991, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 547/2008, stabilește faptul că „În situația în care comisia de reexaminare constată că soluționarea unui caz depinde de existența sau inexistența unui drept care face obiectul unei judecăți sau când a început urmărirea penală pentru o infracțiune care ar avea implicații asupra hotărârii comisiei, aceasta poate suspenda soluționarea cazului până la rămânerea definitivă a hotărârii din procesul penal”; acest text este evident similar art. 244 alin. (1) pct. 1 și 2 din actual Cod de procedură civilă;

– în sfârșit, în soluționarea cererii de revocare a brevetului de invenție, comisia de reexaminare din Departamentul apeluri al O.S.I.M. beneficiază de o consistentă independență funcțională, împrejurare dovedită de mai multe împrejurări; astfel, structura acestei comisii este una colectivă (pluripersonală), ea fiind alcătuită dintr-un președinte (în persoana directorului general O.S.I.M. sau al directorului Departamentului apeluri), unul sau trei examinatori și un consilier din Departamentul apeluri al O.S.I.M. [potrivit art. 55 alin. (1) din Regulamentul de punere în aplicare a Legii cu nr. 64/1991]; hotărârile în cadrul unei astfel de comisii se iau „cu votul majorității membrilor acesteia” [conform art. 58 alin. (8) fraza I din Regulament], ceea ce exclude o decizie unilaterală și impusă a președintelui acestei comisii, indiferent dacă acesta este directorul general O.S.I.M. sau cel al Departamentului apeluri din cadrul aceleiași autorități publice]; în plus, în cazul în care membrii comisiei de reexaminare propun diferite soluții ale cererii de revocare, președintele comisiei are obligația de supune la vor fiecare posibilă soluție în parte, urmând a fi dată acea soluție care întrunește majoritatea voturilor exprimate; opiniile divergente vor fi menționate în finalul hotărârii [potrivit art. 58 alin. (8) fraza a II-a din Regulament]; apoi, „membrii comisiilor de reexaminare nu pot lua parte la soluționarea nici unei (...) cereri de revocare dacă au un interes personal [în soluționarea unei astfel de cereri – prec. n.] (...) sau dacă au participat, ca examinatori sau membri ai comisiei de examinare, la examinarea cererii de brevet de invenție la care se referă” respectiva cerere de revocare [conform art. 55 alin. (4) din Regulament].

5. Din punctul nostru de vedere *cererea de revocare a brevetului de invenție* nu este altceva decât o plângere administrativă prealabilă – *având însă caracter jurisdicțional* – prin care persoana interesată urmărește să determine o retragere, respectiv o retractare în tot sau în parte a unui brevet anterior emis, brevet care are natura unui act administrativ unilateral. În mod obișnuit, prin revocare a unui act administrativ unilateral se înțelege acea măsură cu

caracter sancționator la adresa unui astfel de act, prin care autoritatea publică emitentă sau cea ierarhic superioară (dacă aceasta există) dispune scoaterea respectivului act din ordinea juridică, interzicând astfel beneficiarului actului de a se mai prevala *în viitor* de efectele acelui act.

Din punctul nostru de vedere, revocarea actului administrativ unilateral este o *operațiune* eminentamente *administrativă* și *non-judiciară*. Plecând de la aceste premise, este pentru oricine evident faptul că nicio instanță judecătorească nu va putea lua o măsură similară, fie și numai pentru că, potrivit art. 18 alin. (1) din Legea cu nr. 554/2004, o instanță judecătorească, soluționând o acțiune având ca obiect anularea unui act administrativ sau înlăturarea efectelor unui fapt juridic asimilat, „poate, după caz, să anuleze (s. n.), în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă”. Prin urmare, niciodată o instanță de judecată, fie ea și de contencios administrativ, nu va putea dispune *revocarea* actului administrativ unilateral atacat, pentru că dacă ar proceda astfel, ar încălca principiul separației puterilor în stat, enunțat în mod expres sub dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituția României și, implicit, ar pronunța o hotărâre vulnerabilă în fața motivului de casare menționat de art. 304 pct. 4 C. proc. civ.¹⁶. Și pentru că *revocarea* unui act administrativ, pe de-o parte, și *anularea* acestuia, pe de altă parte, evocă sancțiuni fundamentale diferite (distincte), sancțiuni aplicabile de autorități având o natură deosebită, am putea ajunge la concluzia că procedura administrativ-jurisdicțională aferentă cererii de revocare a unui brevet de invenție nu poate fi ocolită. În susținerea acestei aserțiuni ar putea fi invocate și prevederile art. 55 alin. (1) fraza I din Legea cu nr. 64/1991, text potrivit căruia „*Cererea de anulare* (s. n.) se poate face după împlinirea termenului prevăzut la art. 52, în care poate fi formulată o *cerere de revocare* (s. n.), cu excepția situațiilor înscrise la art. 54 alin. (1) lit. d) și e)¹⁷, pe toată durata de valabilitate a brevetului, și se judecă de către Tribunalul București”. La rândul său, art. 52 din aceeași Lege cu 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 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.

¹⁶ Text în virtutea căruia „(...) casarea unei hotărâri se poate cere (...) când instanța a depășit atribuțiile puterii judecătorești”.

¹⁷ Art. 54 alin. (1) din Legea cu nr. 64/1991 are următorul conținut: „Un brevet de invenție acordat de OSIM, precum și un brevet european cu efecte în România pot fi anulate, la cerere, dacă se constată că:

- 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;
- d) protecția conferită de brevet a fost extinsă;
- e) titularul de brevet nu era îndreptățit la acordarea brevetului”.

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

Din economia dispozițiilor legale mai sus menționate, rezultă cu destul de multă claritate faptul că autorul Legii cu nr. 64/1991 a intenționat să stabilească un soi de corelație între *cererea de anulare* a unui brevet de invenție, pe de-o parte și *cererea de revocare* a unui atare brevet, pe de altă parte. Până la urmă, în principiu, *cererea de anulare* – care îmbracă forma sesizării unei instanțe judecătorești, declanșând un control judiciar (și nu administrativ) asupra brevetului de invenție – poate fi promovată oricând, „pe toată durata de valabilitate a brevetului”. În plus, trei din cele cinci motive în considerarea cărora poate fi cerută *anularea* unui brevet de invenție, pot sta și la baza unei cereri de *revocare* a unui asemenea act administrativ. Singura condiție formală pe care o pune textul art. 55 alin. (1) fraza I din Legea cu nr. 64/1991, pentru ca o eventuală *cerere în anulare* unui brevet să nu fie respinsă ca *prematură*, este aceea ca cel interesat să nu acționeze mai devreme de împlinirea unui termen de 6 luni, calculat de la data publicării mențiunii privind acordarea respectivului brevet. *Dar interpretarea coroborată a art. 52, 54 alin. (1) și 55 alin. (1) fraza I din Legea cu nr. 64/1991 nu poate duce la concluzia că cel interesat de desființarea, în tot sau în parte, a unui brevet de invenție are obligația de a recurge, în prealabil, la o cerere de revocare a unui brevet de invenție, înainte de a se adresa, pe calea unei cereri de anulare având ca obiect același brevet, instanței judecătorești competente și nici că o eventuală ocolire a cererii de revocare a respectivului brevet ar putea conduce la respingerea ca inadmisibilă (sau ca prematură) a unei viitoare cereri de anulare a aceluiași act.*

Pe scurt, în deplin acord cu dispozițiile art. 21 alin. (4) din Constituție, *jurisdicția comisiei de reexaminare din cadrul Departamentului apeluri al O.S.I.M., exercitată cu ocazia soluționării unor eventuale cereri de revocare a unui brevet de invenție, este facultativă.* Semnificative în susținerea concluziei noastre sunt două argumente: a) cele trei cazuri în care poate fi cerută revocarea unui brevet de invenție sunt identice cu primele trei cazuri enumerate de lege în care poate fi cerută anularea aceluiași brevet; b) cererea de anulare a unui brevet de invenție poate fi cerută oricând, pe toată durata de valabilitate a brevetului.

6. Raportat la cele mai sus arătate și având în vedere conținutul foarte clar al art. 21 alin. (4) teza I din Constituția României, nu putem ajunge la o altă concluzie decât aceea că procedura administrativ-jurisdicțională având ca obiect o cerere de revocare a unui brevet de invenție are caracter jurisdicțional, putând fi ocolită de către persoana interesată, care are la îndemână, în mod prioritar, acțiunea descrisă de art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ. Acest din urmă text stabilește ritos faptul că „se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept”.

Numai că într-o astfel de situație, înainte de a provoca jurisdicția judiciară, cel lezat în drepturile sau în interesele sale legitime prin emiterea unui brevet de invenție în beneficiul unui oarecare terț, va trebui să se adreseze, în prealabil, pe calea unei plângeri (pur) administrative autorității care a emis brevetul, căci în lumina art. 6 alin. (2) *cel care înțelege să ocolească o prealabilă cale administrativ-jurisdicțională de atac, prevalându-se de caracterul facultativ al acesteia, are totuși obligația de a formula împotriva actului administrativ unilateral pretins vătămător pentru el o prealabilă plângere administrativă, al*

cărei regim juridic nu poate fi altul decât cel descris de art. 7 din Legea cu nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Eventuala ocultare a acestei prealabile plângeri, cu caracter obligatoriu, va putea determina respingerea ca inadmisibilă a unei directe acțiuni judiciare la instanța de contencios administrativ.

Pentru judecătorul cauzei având ca obiect anularea unui brevet de invenție, lucrurile sunt destul de simple: la cererea reclamantului interesat, el poate constata caracterul facultativ al căii administrativ-jurisdicționale de atac a cererii de revocare a unui brevet de invenție; împrejurarea că o comisie de reexaminare din cadrul Departamentului de apeluri al OSIM este singurul organ (al administrației publice) care poate dispune revocarea unui brevet atacat pe această cale și că o instanță nu are o atare abilitare (ea putând dispune doar anularea respectivului brevet) nu schimbă cu nimic datele problemei; strict format, atât revocarea, cât și anularea generează aceleași efecte juridice: *invalidarea brevetului de invenție supus verificării administrative sau, judiciare, după caz*; diferența dintre cele două sancțiuni (revocarea și, respectiv, anularea) constă în aceea că în timp ce revocarea produce efecte doar pentru viitor, anularea antrenează scoaterea actului atacat din ordinea juridică și pentru trecut (de la data emiterii unui astfel de act); în cazul particular al brevetului de invenție o atare distincție este lipsită de semnificații. În consecință, judecătorul pricinii, investit cu judecarea unei eventuale cereri de anulare a brevetului de invenție va putea stabili caracterul jurisdicțional al procedurii de soluționare a unei ocolite cereri de revocare a aceluiași brevet și, în consecință, va putea constata caracterul facultativ al procedurii administrativ-jurisdicționale aferentă soluționării unei atare cereri. Prin urmare, acest judecător nu va putea respinge o directă cerere de anulare a unui brevet de invenție ca inadmisibilă (sau ca prematură) pentru neparcurgerea în prealabil, înainte de sesizarea sa, a procedurii administrativ-jurisdicționale a cererii de revocare a aceluiași brevet de invenție.

7. În strânsă legătură cu cele mai sus arătate, se ridică și următoarea întrebare: *Poate Curtea Constituțională să constate că activitatea unui organ al administrației publice are caracter jurisdicțional și, în consecință, să declare că sesizarea acestui organ de către subiectul de drept interesat, înainte de eventuala investire a unei instanțe judecătorești cu o acțiune în anularea unui act administrativ, este facultativă?* Din punctul nostru de vedere, Autoritatea de jurisdicție constituțională nu poate face acest lucru întrucât:

– acestei instanțe îi incumbă prerogativa majoră de a stabili eventualul caracter neconstituțional al legilor și a actelor normative având o forță juridică echipolentă, prin raportare exclusivă la Constituție și, respectiv, la materiile supra-constituționale (dreptul suprastatal al Uniunii Europene);

– nici Constituția și, după cunoștința noastră, nici bagajul normativ obiectiv al Uniunii Europene nu încorporează o definiție a noțiunilor de *jurisdicție specială administrativă, procedură administrativ-jurisdicțională sau cale administrativ-jurisdicțională de atac*;

– Curtea Constituțională nu se poate raporta la definiția *jurisdicției administrative speciale* oferită de art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea cu nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, căci acest act normativ nu este *materie propriu-zis constituțională*; etalonul la care se poate raporta Curtea Constituțională în a stabili validitatea constituțională a unei oarecare norme juridice este reprezentat de Constituția însăși (și nu de actele normative cu

forță juridică subsecvente), iar deciziile acestei instanțe specializate pot privi, în exclusivitate, legi și ordonanțe, nu și acte administrative cu caracter normativ;

– raportat la partea finală a ideii mai sus enunțate, simțim nevoia unei precizări: ceea ce ar putea face Curtea Constituțională, în baza unei sesizări exprese adresate ei, ar fi să declare neconstituționalitatea unui act normativ care nu îmbracă forma legii organice și care reglementează totuși activitatea unui organ cu caracter jurisdicțional al administrației publice; ar putea face asta în baza art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituția României; în virtutea acestui text, „Prin lege organică se reglementează (...) *contenciosului administrativ* (s. n.)”; în contextul dat, se pune următoarea întrebare: *ce ar trebui să înțelegem prin noțiunea de „contencios administrativ”?* din punctul nostru de vedere, materialmente, categoria „*contencios administrativ*” trimite la un *întreg proces* de soluționare a anumitor categorii de litigii, născute din acea activitate specifică a autorităților publice, manifestată *prin* și concretizată *în* acte administrative și fapte juridice asimilate; un astfel de *proces* încorporează, în egală măsură, atât procedura administrativă prealabilă sesizării instanței judecătorești cu o acțiune în anularea actului administrativ pretins păgubitor (procedură care poate fi marcată și de elemente de jurisdicționalizare), cât și etapa de evaluare judiciară, în fața instanței judecătorești competente, a validității aceluiași act administrativ; prin urmare, în considerarea acestei definiții, și procedura administrativă prealabilă sesizării unei instanțe judecătorești, procedură care poate fi și *jurisdicțională* se impune a fi reglementată (disciplinată) tot prin norme încorporate în legi organice (sau acte echipolente ca forță juridică, așa cum sunt ordonanțele de urgență ale Guvernului), în caz contrar reglementarea în cauză fiind potrivnică art. 73 alin. (3) lit. k) din Legea noastră fundamentală.