

REZUMZAT

pe marginea tezei de doctorat intitulată:

„JURISDICȚII ADMINISTRATIVE ÎN MATERIE FINANCIARĂ”

Drd. Ioan Lazăr

Facultatea de Drept și Științe Administrative

Universitatea din Craiova

Problematika jurisdicțiilor speciale administrative a suscitat și suscită și în prezent ample dezbateri doctrinare în literatura juridică de specialitate, determinate, în opinia noastră, de o reglementare insuficientă și stufoasă a materiei.

Cu toate acestea, nu putem spune că jurisdicțiile administrative se bucură de o analiză temeinică în doctrina românească. Lipsa unei analize ample, considerăm că este determinată atât de segmentul îngust de litigii la care se referă cât și de insuficienta informare a justițiabililor de avantajele pe care le prezintă.

După cum am arătat pe parcursul lucrării noastre, problema care se pune în cazul jurisdicțiilor administrative se referă la necesitatea și avantajele pe care acestea le au în procesul de înfăptuire a justiției și, totodată, motivația subiectivă oferită justițiabilului de a renunța la rezolvarea clasică a litigiului, în fața instanței de judecată.

Istoria jurisdicțiilor administrative necesită câteva precizări. După 1948, prin adoptarea Constituției din 1965 și a Legii nr. 1/1967 s-a încredințat

judecarea de către instanțele de drept comun a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale.

Legea cuprindea însă un număr mare de acte administrative exceptate de la controlul de legalitate, având un câmp redus de aplicare.

Printre actele administrative pentru controlul legalității cărora era prevăzută o altă procedură jurisdicțională decât cea reglementată de Legea nr. 1/1967 se aflau și actele administrative de jurisdicție. Drept urmare, actele administrative cu caracter jurisdicțional, ca principiu, erau exceptate de controlul instanțelor judecătorești și astfel definiția actului administrativ-jurisdicțional din perioada aceea nu făcea referire că ar fi vorba despre un act având putere de lucru judecat.

Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ aduce ca element de noutate pentru prima dată în dreptul românesc, calea de atac a recursului împotriva actelor administrativ-jurisdicționale, ca procedură ulterioară epuizării căilor administrativ-jurisdicționale de atac, în fața Secției de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție. Ulterior, sub modificările Legii nr. 59/1993, hotărârea dată de organul administrativ putea fi atacată cu recurs la Secția de contencios administrativ a Curții de Apel, cu excepția actelor administrativ-jurisdicționale ale Curții de Conturi, în completul de 5 consilieri de conturi, cât și ale Secției jurisdicționale ale Curții de Conturi, care se atacau cu recurs la Secția de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție.

Adoptarea Legii nr. 429/2003 de revizuire a Constituției consacră sintagma de “*jurisdicție specială administrativă*” în art. 21 alin. 4 potrivit căruia “*jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite*”.

Unele opinii doctrinare au considerat modificările aduse prin alin. 4 art. 21 ca inutile, iar conținutul textului constituțional nu ar justifica o reglementare cu așa o forță juridică codificându-se la nivelul legii fundamentale o stare de

fapt preexistentă în dreptul obiectiv, sau că textul ar avea aplicabilitate numai atunci când este vorba de apărarea drepturilor, a libertăților sau a intereselor legitime, de realizare a dreptului de acces la o instanță judecătorească iar pentru toate celelalte ipoteze, adică când nu sunt o procedură prealabilă sesizării instanței judecătorești, nu există nici o condiționare constituțională, astfel încât este conform cu normele constituționale ca legiuitorul să prevadă jurisdicții administrative, cu sau fără cu taxă.

Sub imperiul Constituției din 1991 procedura jurisdicțională în fața Curții de Conturi trebuia urmată obligatoriu, urmând ca actele administrativ-jurisdicționale emise de către această instituție să poată fi atacate cu recurs la instanța de judecată. După modificările Constituției din 2003 Curtea de Conturi - până la revizuirea Constituției principala autoritate administrativă cu atribuții jurisdicționale în materie financiară din România - și-a pierdut atribuțiile jurisdicționale, iar litigiile rezultate din activitatea Curții au fost transferate instanțelor de contencios administrativ și fiscal ale tribunalelor, respectiv secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale curțiilor de apel și ale Înaltei Curții de Casație și Justiție.

Curtea de Conturi a fost considerată, într-o opinie singulară de altfel, ca unicul organism cu atribuții administrativ-jurisdicționale, opinie pe care am combătut-o, cel puțin față de prezența în dreptul român a unor organisme cu asemenea atribuții, explicit atribuite prin legi organice, atât anterior cât și ulterior modificării Constituției.

Sub acest aspect Curtea Constituțională a statuat în mai multe rânduri că instituirea unei proceduri administrativ-jurisdicționale nu lezează principiul liberului acces la justiție prevăzut în art. 21 din Constituție, cât timp decizia dată de organul administrativ de jurisdicție va putea fi atacată în fața instanței judecătorești.

În prezent, Curtea de Conturi nu mai are atribuții jurisdicționale, având în continuare un rol de control asupra modului de formare, administrare și de întrebuințare asupra resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, fapt care face necesară o identificare a organismelor administrative cu atribuții jurisdicționale, cât și o analiză a situației prezente a acestora, în urma modificărilor legislative apărute între timp.

O altă problemă care provocă reale dificultăți, atât în activitatea administrației publice cât și în cea jurisdicțională, o reprezintă în continuare lipsa unui cod administrativ și a unui cod de procedură administrativă în condițiile în care avem deja legi speciale: Codul fiscal și Codul de procedură fiscală, care ar trebui să se completeze cu prevederile generale celor două coduri administrative, care încă nu există. Considerăm vitală codificarea activității administrative, ca unul dintre remediile ce se impun pentru o bună funcționare a administrației publice în România.

Revenind la problema lucrării noastre, am considerat necesară o analiză amplă a activității organismelor cu atribuții administrativ-jurisdicționale în dreptul românesc și în dreptul comparat, față de lipsa unei lucrări cu caracter general pe această temă în doctrina noastră. Există totuși articole apărute în revistele de specialitate - unele desuete prin prisma modificărilor legislative apărute după revizuirea legii fundamentale -, care, însă, nu acoperă nici pe departe cerințele unei analize temeinice a fenomenului administrativ-jurisdicțional.

Apariția în peisajul juridic românesc a unei noi entități cu atribuții administrativ-jurisdicționale, de data aceasta în materia achizițiilor publice, denumită Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor - organism, în opinia noastră, cu activitate administrativ-jurisdicțională în materie financiară-relevă o diferență clară între acesta și restul organismelor care au, potrivit legii,

atribuții jurisdicționale. Problema apare în contextul apariției majorității acestora, în contextul legislației anterioare revizuirii Constituției, fapt care necesită intervenția legiuitorului în vederea actualizării activității lor, potrivit viziunii legiuitorului constituțional după anul 2003.

O altă problemă de actualitate pe care am abordat-o în continuarea lucrării se referă la noțiunea de “stabilitate” a actului administrativ-jurisdicțional, cu care nu putem fi de acord, în detrimentul autorității de lucru judecat, pe care aceste acte o au într-o abordare legislativă actuală, prin prisma activității Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor. Cu toate acestea, nici acum, în prezența controlului instanțelor judecătorești, actului administrativ-jurisdicțional nu îi este recunoscută în totalitate o asemenea caracteristică.

Nu lipsit de interes o reprezintă analiza noțiunii de “recrus cvasi-contencios”, care am abordat-o pe larg în cuprinsul prezentei lucrări.

În considerarea unei analize ample în materia dreptului comparat, privitor la jurisdicția administrativă în materie financiară în țări precum Belgia, Austria și Italia, am semnalat necesitatea înființării tribunalelor financiare și în sistemul jurisdicțional românesc. Considerăm necesară constituirea tribunalelor *administrativ-fiscale* în România ca instanțe specializate de contencios fiscal, pe fondul acutizării litigiilor dintre administrația fiscală și contribuabili. Acest fapt necesită instruirea unor judecători specializați în probleme fiscale, urmând ca „instanțele judiciare fiscale” să aibă în componență un birou de expertiză contabilă cu rolul de a consulta magistratul în probleme specifice acestei discipline.

Modul de efectuare al controlului actelor administrative ale autorităților publice diferă de la un stat la altul, modelele de jurisdicții administrative prezentate de către noi având trăsături specifice care le diferențiază față de

sistemele de control jurisdicțional al actelor administrative specifice altor sisteme de drept, prezentând însă și trăsături asemănătoare.

Astfel, Italia se numără, alături de Suedia, Germania, Belgia și Franța, printre statele care au optat, în cea ce privește controlul actelor administrative, pentru un sistem format din autorități administrativ-jurisdicționale, având competențe bine delimitate față de instanțele de drept comun. Spre deosebire de statele menționate mai sus, Danemarca a instituit un sistem unitar al instanțelor de judecată competente în materie civilă, penală și administrativă. Opțiunea legiuitorului olandez este și ea una specifică, acesta optând pentru înființarea unor camere de judecată specializate în materie administrativă.

În mod asemănător, atribuțiile autorităților administrativ-jurisdicționale competente în efectuarea controlului actelor administrative și efectele hotărârilor adoptate de către acestea, prezintă și ele variații semnificative de la un stat la altul. Astfel, în unele state controlul administrativ-jurisdicțional al actelor administrative poate avea ca rezultat numai anularea actului contestat, nu și obligarea autorității emitente a actului ilegal la plata unor despăgubiri materiale, pe când în altele există atât posibilitatea acordării de despăgubiri materiale pentru prejudiciile cauzate prin adoptarea unui act administrativ ilegal, cât și cea a înlocuirii actului administrativ atacat.

O analiză necesară în opinia noastră, abordează posibilele efecte aduse tratatelor Uniunii Europene prin Tratatul de la Lisabona, efecte care se regăsesc în domeniul achizițiilor publice. Am evaluat măsura în care întărirea principiului subsidiarității și al autonomiei locale, importanța crescută acordată aspectelor de ordin social și problematicii protecției mediului, precum și prevederile incluse în Protocolul privind serviciile de interes economic general sunt susceptibile să genereze schimbări în domeniul analizat.

Tratatul de la Lisabona (denumit în continuare și Tratat) nu face referire expresă cu privire la domeniul achizițiilor publice, însă anumite prevederi ale acestuia pot avea implicații și în cea ce privește domeniul menționat. În cele ce urmează vom analiza în ce măsură domeniul achizițiilor publice este influențat de schimbările aduse prin Tratat în ceea ce privește întărirea principiului autonomiei locale, furnizarea serviciilor de interes general, includerea considerentelor sociale și de mediu în acordarea contractelor publice, precum și în privința altor aspect.

În final, lucrarea reprezintă o analiză și totodată o pledoarie în favoarea jurisdicției administrative, pornind de la conceptul Profesorului Ioan Alexandru în *“Tratatul de administrație publică”*, apărut în anul 2008 la Editura Universul Juridic, care arată: *“Acțiunile administrației suscită uneori nemulțumiri, lezează interesele, fac să se nască reclamații. Acestea provin, mai ales, de la particulari, care sunt în contact cu administrația publică.... Pentru a evita exploziile, sistemul structurilor administrației publice trebuie prevăzut cu supape de siguranță. Trebuie admisă instituția recursului administrativ, este necesară instituirea jurisdicțiilor și trebuie organizate diverse sisteme de contencios administrativ.”*