

JURISDICȚIA ADMINISTRATIVĂ REFERITOARE LA STABILIREA DREPTULUI DE PROPRIETATE

Ion Popescu-Slăniceanu*

Cosmin-Ionuț Enescu**

ABSTRACT:

The special administrative jurisdiction is part of the public administration bodies and made up of public servants who belong to this administration. Sometimes, judges may be co-opted as well in the structure of these jurisdictions.

It consists of the activity undertaken by an administrative authority which, according to the special organic law in the field, has the competence to solve a conflict related to an administrative act, according to a procedure based on such principles as the adversarial system, provision of the right to defense, and independence of the administrative-jurisdictional activity.

The special administrative jurisdiction held by the County Commission in establishing the right to property is an important and topical one given the large number of adopted decisions, even though the Land Fund Act was adopted over 21 years ago.

Keywords: rule of law, administrative jurisdictions, right to property

RÉSUMÉ:

Des tribunaux administratifs spéciaux font partie de l'administration publique et sont composées de fonctionnaires appartenant à cette administration. Parfois, les juges aussi peuvent être cooptés dans la composition de ces juridictions.

Par la juridiction administrative spéciale nous entendons de travail effectué par une autorité administrative qui a, en conformité avec la loi organique en matière, la compétence pour solutionner un litige concernant un acte administratif, par une procédure fondée sur le principe de la contradiction, d'assurer le droit à la défense et l'indépendance des activités de juridiction administratives.

La juridiction administrative spéciale prise par la commission du comté d'établir la propriété est important et d'actualité en vue du grand nombre de décisions prises, même si il y a 21 années depuis quand la loi a été adoptée.

Mots-clés: État de droit, les juridictions administratives, droit de propriété

Jurisdicțiile administrative speciale fac parte din sistemul organelor administrației publice și sunt compuse din funcționari care aparțin acestei administrații. Uneori pot fi cooptați în compunerea acestor jurisdicții, și judecători.

Ceea ce justifică exercitarea atribuțiilor jurisdicționale este tehnicitatea domeniilor în care ele funcționează, fapt ce le apropie de administrația activă de la care provin actele administrative pe care jurisdicțiile administrative le cenzurează.

De aceea, s-a apreciat că jurisdicțiile administrative au un rol deosebit în statul

modern pentru soluționarea litigiilor care se ivesc între administrația publică și particulari.

Tehnicitatea și specializarea acestor jurisdicții în diferitele domenii de activitate ale administrației publice, dau posibilitatea rezolvării rapide și eficiente a litigiilor care apar între administrație și cei administrați¹.

Pentru a fi în prezența unor activități de jurisdicție ale unui organ de jurisdicție ce funcționează în cadrul sistemului administrației publice, trebuie ca mai întâi, prin lege, să se prevadă această activitate, și să nu fie vorba de un control ierarhic pentru asigurarea legalității

* Prof. univ. dr.

** Dr., cercetător științific.

¹ A se vedea I. Alexandru, I. Popescu-Slăniceanu, M. Cărașan, C. I. Enescu, D. Dincă, *Drept administrativ*, Ed. Economică, București, 2003, p. 390.

actelor administrative de autoritate.

În vederea lămuriri acestei probleme, avem în vedere trăsăturile caracteristice ale activității de jurisdicție, precum și a organelor care o înfăptuiesc și anume:

a) jurisdicțiile administrative sunt de atribuție, legea stabilindu-le litigiile pe care pot să le rezolve.

Aceasta este o deosebire față de organele judecătorești care au competențe generale de a rezolva litigiile care iau naștere din încălcarea legii;

b) această activitate trebuie să se desfășoare după o procedură imperativă prevăzută de lege, care se întemeiază pe:

- contradictorialitate (posibilitatea ca părțile în conflict să-și opună una celeilalte probele pe care își întemeiază apărarea pentru propria cauză);

- egalitatea părților;

- publicitatea dezbatelor;

- dreptul la apărare.

c) organele care înfăptuiesc activitatea de jurisdicție trebuie să fie independente de părțile în conflict, așa cum sunt și instanțele judecătorești.

Jurisdicțiile administrative, deși sunt integrate în sistemul organelor administrației publice, au autonomie în cadrul acestui sistem și nu se subordonează în activitatea de rezolvare a litigiilor, vreunei autorități ierarhice.

Există și excepții, precum situația în care organul de administrație activă prin atribuțiile pe care i le conferă legea devine organ de jurisdicție.

Exemplificăm astfel, cazul miniștrilor care îndeplinesc atât calitatea de organ al administrației publice active cât și de organ al jurisdicției administrative.

Într-o speță soluționată de Curtea Supremă de Justiție, în legătură cu Legea nr. 3/1977 privitoare la pensii s-a conturat diferența între ceea ce înseamnă un control administrativ ierarhic asupra legalității actelor administrative de autoritate și o jurisdicție administrativă specială.

S-a arătat astfel, că activitatea de

stabilire a pensiei în sistemul asigurărilor sociale de stat și de rezolvare a contestației se desfășoară în cadrul unei proceduri administrative care nu are caracter jurisdicțional, iar actul prin care se finalizează această activitate este în realitate un act administrativ cenzurabil pe calea contenciosului administrativ, cu respectarea celor două grade de jurisdicție.

Pentru activitatea de jurisdicție înfăptuită de organele de jurisdicție ce funcționează în cadrul organelor administrației publice se folosesc expresiile „jurisdicție administrativă” sau „jurisdicție specială din administrația publică”.

Expresia „jurisdicție administrativă” cu înțeles de activitate de soluționare a unor conflicte juridice, în cadrul sistemului administrației publice, o întâlnim atât în literatura juridică română din perioada interbelică, precum și în literatura juridică occidentală.

Pentru a putea vorbi de jurisdicție administrativă generală (propriu-zisă) trebuie să avem în vedere existența unui sistem de jurisdicție administrativă care funcționează în cadrul sistemului administrației de stat și care se constituie ca un sistem de jurisdicție paralel și separat de instanțele judecătorești, având în frunte un organ suprem asemănător Înaltei Curți de Casație și Justiție.

În Franța, sistemul organelor de jurisdicție administrativă este compus din tribunale Administrative (interdepartamentale), Curți de Apel Administrative și din Consiliul de Stat, fiind foarte bine determinată competența între cele două categorii de jurisdicții și asigurată egalitatea între ele.

În Belgia, Portugalia, Grecia, Turcia, Egipt există o tendință de centralizare a jurisdicțiilor administrative și de punere a lor sub autoritatea unei jurisdicții supreme², iar în Olanda există circa 30 jurisdicții administrative specializate³.

În Italia, jurisdicția administrativă a

² A se vedea I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 544.

dobândit din ce în ce mai multă importanță. În Piemont, Sardinia și în alte state italiene, în secolul al XIX-lea nu se recunoștea competența judecătorului judiciar asupra actelor administrative. Existau jurisdicții administrative și un Consiliu de Stat de tip napoleonian, cu dublă competență: consiliu pentru guvern și jurisdicție administrativă⁴.

În Marea Britanie fiecare cetățean, fiind considerat egal cu administrația în fața justiției, are dreptul de a cere acesteia să-i asigure exercitarea deplină a drepturilor și libertăților sale, judecătorul devenind, în acest fel apărătorul cetățeanului împotriva abuzurilor administrației.

De aceea, și responsabilitatea administrației, a colectivităților locale și a funcționarilor publici se judecă de către instanțele civile, pe baza regulilor dreptului privat.

Totuși, datorită dezvoltării intervenției statului în cele mai diferite domenii ale vieții economico-sociale au apărut și anumite excepții. Astfel, controlul administrației publice se realizează și prin jurisdicții administrative specializate în diferite domenii ca: agricultură, sănătate, serviciul militar, transporturile, impozitul pe venit, amenajarea teritoriului.

În Germania jurisdicția administrativă generală este organizată pe trei grade: tribunalul administrativ, tribunalul administrativ superior sau curtea administrativă și Curtea administrativă federală. Paralel, există mai multe jurisdicții speciale.

În statele din America Latină nu există un sistem coerent de veritabile jurisdicții administrative. Uruguaiul a instituit jurisdicții administrative în 1952. În Japonia se simte influența SUA, adoptându-se sistemul competenței judiciare în privința soluționării litigiilor administrative.

În România au existat în perioada

interbelică organe de jurisdicție administrativă precum Curtea de Conturi, Comitetele locale de revizuire (a se vedea Legea din 3 ianuarie 1930), devenite Curți administrative (a se vedea Legea privind organizarea Curților administrative, din 1939).

Astăzi, în țara noastră, nu există un sistem de organe administrative cu competență jurisdicțională, paralel cu cel al puterii judecătorești, care să formeze ceea ce am numi jurisdicție administrativă generală (propriu-zisă).

În legătură cu problema referitoare la legitimitatea constituțională a procedurilor administrative jurisdicționale, Plenul Curții Constituționale a considerat că este de competența exclusivă a legiuitorului dreptul de a institui asemenea proceduri destinate, în general, să asigure soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii, desconggestionarea instanțelor judecătorești de cauzele ce pot fi rezolvate pe această cale, evitarea cheltuielilor de judecată. Procedura administrativă jurisdicțională constituie o măsură de protecție, care nu poate avea ca scop, în nici un mod, limitarea accesului la justiție⁵.

Potrivit art. 2 litera e din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, prin jurisdicție administrativă specială se înțelege activitatea 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.

Jurisdicțiile administrative speciale sunt facultative și gratuite conform dispozițiilor art. 6 alin. 1 din legea amintită.

În exercitarea atribuțiilor sale, autoritatea administrativă investită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială, emite acte denumite acte administrativ-

³ A se vedea I. Alexandru, *Administrația publică. Teorii, realități, perspective*, ediția a IV-a, Ed.. Lumina Lex, București, 2007, p. 373

⁴ A se vedea I. Alexandru, M. Căraușan, S. Bucur, op. cit., p. 545 și urm.

⁵ A se vedea C. L. Popescu, *Jurisdicțiile administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite*, în Revista „Dreptul” nr. 5/2004, p. 77-98.

jurisdicționale.

Actele amintite pot fi atacate direct la instanța de contencios administrativ competentă, în termen de 15 zile de la comunicare, dacă partea nu exercită căile administrativ-jurisdicționale de atac.

Dacă partea care a optat pentru jurisdicția administrativă specială înțelege să nu mai utilizeze calea administrativ-jurisdicțională de atac, va notifica aceasta organului administrativ-jurisdicțional competent.

Dacă partea care a optat pentru jurisdicția administrativă specială înțelege să renunțe la calea administrativ-jurisdicțională în timpul soluționării acestui litigiu, va notifica intenția sa organului administrativ-jurisdicțional sesizat, care emite o decizie ce atestă renunțarea la jurisdicția administrativă specială.

Cu titlu de exemple de jurisdicții administrative, prevăzute de diferite acte normative, arătăm următoarele:

- secțiile Consiliului Superior al Magistraturii – jurisdicții administrative disciplinare pentru judecători și procurori, prevăzute de art. 134 alin. 2 din Constituție;

- birourile electorale – jurisdicții administrative electorale, prevăzute de legile electorale;

- comisiile de disciplină – jurisdicții administrative disciplinare pentru funcționarii publici, prevăzute de art. 79 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici⁶;

- consiliile de disciplină și consiliile superioare de disciplină – jurisdicții administrative disciplinare pentru polițiști, prevăzute de art. 62 din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului⁷;

- consiliile de onoare și consiliile de judecată – jurisdicții administrative disciplinare pentru cadrele militare, prevăzute de art. 35 din Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor

militare⁸;

- comisiile de cercetare disciplinară – jurisdicții administrative disciplinare pentru personalul didactic, prevăzute de art. 280 din Legea nr. 1/2011 a educației naționale⁹;

- Comisia Centrală de Disciplină și Consiliul Uniunii Avocaților din România, constituite ca instanțe disciplinare – jurisdicții administrative disciplinare pentru avocați prevăzute de art. 87 și art. 88 din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat¹⁰;

- consiliul de disciplină, jurisdicții administrative disciplinare pentru notari, prevăzute de art. 41 din Legea nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale¹¹;

- comisiile de soluționare a întâmpinărilor – jurisdicții administrative în materia exproprierii, prevăzute de art. 15 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică¹², modificată, completată și republicată;

- organele administrative fiscale prevăzute de O. G. nr. 92 din 24 decembrie 2003 privind Codul de procedură fiscală¹³, în procedura administrativă jurisdicțională fiscală;

- comisiile de cercetare administrativă, comisiile de soluționare a contestațiilor și Comisia de Jurisdicție a Imputațiilor, jurisdicții administrative în materia răspunderii materiale a militarilor, prevăzute de art. 22 și art. 30 și următoarele din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor;

- comisiile județene pentru stabilirea dreptului de proprietate prevăzute de Legea nr.

⁶ Publicată în Monitorul Oficial, I, nr. 155 din 20 iulie 1995.

⁷ Publicată în Monitorul Oficial, I, nr. 18 din 10 ianuarie 2011.

⁸ Republicată în Monitorul Oficial, I, nr. 98 din 7 februarie 2011.

⁹ Republicată în Monitorul Oficial, I, nr. 732 din 18 octombrie 2011.

¹⁰ Republicată în Monitorul Oficial, I, nr. 472 din 5 iulie 2011.

¹¹ Republicată în Monitorul Oficial, I, nr. 513 din 31 iulie 2007.

⁶ Republicată în Monitorul Oficial, I, nr. 365 din 29 mai 2007.

⁷ Publicată în Monitorul Oficial, I, nr. 440 din 24 iunie 2002.

18/1991 privind fondul funciar¹⁴.

Mai întâi, cu privire la dreptul de proprietate arătăm că acesta este strâns legat de patrimoniu și în doctrina română s-a considerat că este strâns legat de persoana titularului.

În doctrina franceză este cunoscută definiția dată, pe baza dispozițiilor art. 544 din Codul civil francez, conform căroră "Proprietatea poate fi definită ca dreptul de a folosi un lucru și de a scoate din el toată utilitatea pe care el este susceptibil s-o procure în chip exclusiv și perpetuu"¹⁵.

Redactarea textului francez, care prevedea că dreptul de proprietate este un drept de o manieră mai mult decât absolută, este considerată ca o definiție celebră, transpusă în concepția individualistă a dreptului român, însă în realitate folosința și dispoziția nu sunt în totalitate absolute. De aceea, este preferată definiția dată mai sus¹⁶.

Civilizii români din perioada interbelică, sesizând imperfecțiunea faimoasei formulări din Codul Napoleon, au definit proprietatea ca un drept real asupra unui lucru, în virtutea căruia lucrul se află supus în mod exclusiv și perpetuu puterii unei persoane sau a celor ce îl dobândesc de la ea, și care se manifestă prin facultatea de a se servi, a se bucura și a dispune în mod liber de acel bun¹⁷.

În dreptul român contemporan dreptul de proprietate a fost definit ca fiind un drept real, potrivit căruia titularul se poate bucura și poate dispune de lucrul său în condițiile legii, cu respectul drepturilor omului¹⁸.

Doctrina modernă a definit proprietatea ca fiind „acel drept real care conferă titularului

atributele de posesie, folosință și dispoziție asupra unui bun, atribute pe care numai el le poate exercita în plenitudinea lor, în putere proprie și în interes propriu, cu respectarea legislației în vigoare"¹⁹. Plecând de la această definiție, arătăm că proprietatea este dreptul cel mai deplin, fiind singurul drept subiectiv care conferă titularului său trei atribute: posesia, folosința și dispoziția. Posesia constă în posibilitatea proprietarului de a stăpâni bunul ce îi aparține în materialitatea sa, comportându-se față de ceilalți ca fiind titularul dreptului de proprietate²⁰. Folosința conferă proprietarului facultatea de a întrebuința bunul său, culegând sau percepend în proprietate toate fructele naturale, industriale sau civile pe care acesta le produce²¹. Dispoziția, ca atribut al proprietății, comportă două elemente: dreptul de dispoziție materială și dreptul de dispoziție juridică.

Constituția României²² precizează în art. 136 alin. 5, că proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice, iar actualul Cod civil²³ consacră proprietății private Titlurile II, III, IV și V, respectiv art. 555-857.

Revenind la problema supusă atenției prin prezentul material, precizăm că în art. 12 din Legea nr. 18/1991, în scopul stabilirii dreptului de proprietate privată asupra terenurilor prin reconstituirea sau constituirea acestuia, atribuirii efective a terenurilor celor îndreptățiți și eliberării titlurilor de proprietate, în fiecare comună, oraș sau municipiu, se constituie, prin ordinul prefectului, o comisie condusă de primar.

¹⁹ A se vedea L. Pop, *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale*, ediție revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 43.

²⁰ A se vedea Fr. Terré, Ph. Simler, *Droit Civil. Les biens*, 4e éd., Précis Dalloz, 1992, Paris., p. 80.

²¹ A se vedea Fr. Terré, Ph. Simler, op.cit., p. 81.

²² Constituția României a fost modificată și completată prin Legea de revizuire nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003, în temeiul art. 152 din Constituție, cu reactualizarea denumirilor și dându-se textelor o nouă numerotare (art. 152 a devenit, în forma republicată, art. 156).

²³ Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată în Monitorul Oficial, I, nr. 505, din 15 iulie 2011.

¹⁴ Republicată în Monitorul Oficial, I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

¹⁵ A se vedea A. Colin, H. Capitant, *Drept civil francez*, Dalloz, Paris, 1928, p. 926.

¹⁶ A se vedea M. Planiol, G. Ripert cu colaborarea lui M. Picard, *Traite pratique de Droit civil français*, tome II, 1926, p. 215 – 216; Dalloz: Code civil, Edition 1993 – 1994, p. 431.

¹⁷ A se vedea C. Hamangiu, I. Rosetti Bălănescu, Al. Băicoianu, *Tratat de drept civil*, vol. I, Ed. Națională Ciornei, București, 1928, p. 6.

¹⁸ A se vedea M. Cosmovici, *Drept civil. Drepturi reale. Obligații*. Ed. All, București, 1995, p. 17.

Comisiile comunale, orășenești sau municipale funcționează sub îndrumarea unei comisii județene, numită prin ordinul prefectului și condusă de acesta.

Procedura de constituire și modul de funcționare a comisiilor, precum și modelul și modul de atribuire a noilor titluri de proprietate este reglementată de H.G. nr. 890/2005 privind procedura de constituire, atribuire și funcționare a comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate precum și punerea în posesie a proprietarilor²⁴.

Potrivit art. 27 din H.G. nr. 890/2005, după validarea sau invalidarea persoanelor care au formulat cereri și după aprobarea lor prin procese-verbale de către comisiile comunale, orășenești sau municipale, acestea vor fi afișate în loc vizibil la sediul consiliului local pentru luarea la cunoștință de către cei interesați.

Persoanele care nu au domiciliul în localitatea respectivă vor fi înștiințate de către comisia locală prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire.

Persoanele nemulțumite de propunerile de stabilire a dreptului de proprietate de către comisiile comunale, orășenești sau municipale pot face, în termen de 10 zile de la afișare, contestație adresată comisiei județene, pe care o depun la secretariatul comisiei comunale, orășenești sau municipale, care este obligat să o înregistreze și să o înainteze prin delegat la secretarul comisiei județene în termen de 3 zile.

În cazul persoanelor care nu au domiciliul în localitatea respectivă, termenul privind dreptul de contestație se socotește de la primirea înștiințării de către comisia locală prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire.

Comisiile comunale, orășenești sau municipale, imediat după expirarea termenelor prevăzute mai sus, vor înainta documentația comisiilor județene.

Comisia județeană va analiza propunerile primite de la comisiile comunale, orășenești sau municipale, privind modul de respectare a prevederilor legii în legătură cu stabilirea dreptului de proprietate, precum și contestațiile celor care s-au considerat nemulțumiți de modul de stabilire a dreptului de proprietate de către comisia comună, orășenească sau municipală.

După analizare, comisia județeană, prin hotărâre, va soluționa contestațiile, va valida sau va invalida propunerile comisiilor locale, în termen de 30 zile de la primire, și le va transmite prin delegat, în termen de 3 zile, comisiilor locale, care le vor afișa imediat la sediul consiliului local și vor comunica sub semnătura persoanelor care au formulat contestații hotărârea comisiei județene.

De la data comunicării sub semnătură, persoanele nemulțumite pot face plângere împotriva hotărârii comisiei județene la judecătoria în termen de 30 de zile.

Spre exemplu, Comisia județeană pentru stabilirea dreptului de proprietate Argeș a adoptat în anul 2010, la propunerea comisiilor locale un număr de 507 hotărâri, în anul 2011 un număr de 387 hotărâri, în anul 2012, până în prezent, s-au adoptat un număr de 187 hotărâri.

Așadar, jurisdicția administrativă specială realizată de comisia județeană pentru stabilirea dreptului de proprietate este una importantă și de actualitate având în vedere numărul mare de hotărâri adoptate, chiar dacă de la apariția Legii fondului funciar au trecut 21 de ani.

²⁴ Publicată în Monitorul Oficial, I, nr. 732 din 11 august 2005.