

Dan Dascălu

Marile modificări și marile ratări ale Noului Cod de procedură fiscală



Vol. 1. Perspectiva dreptului administrativ

- ❖ *Contenciosul administrativ-fiscal*
- ❖ *Nulitatea și inexistența actului administrativ-fiscal*
- ❖ *Retragerea și revocarea actului administrativ-fiscal*

Editura
Hamangiu
2023

a actelor administrative, dreptul există, dar exercitarea lui propriu-zisă este posibilă numai până la un anumit moment”²¹¹⁰.

Sunt în acest context menționate și analizate în mod distinct ipotezele în care există **obligăția revocării actelor administrative** începând cu **cea a prevederilor legale exprese**²¹¹¹; **cea a actelor administrative emise la cerere**²¹¹²; și **cea a actelor administrative individuale consecutive unui act administrativ ilegal deja desființat**²¹¹³ prin opoziție cu cele de încetare a dreptului de revocare al unui act administrativ datorate efectelor juridice deja produse de actul de revocat, adică **actului administrativ intrat în circuitul civil** [a se vedea art. 1 alin. (6) LCA]²¹¹⁴.

În schimb, se arată cu privire la **exercitarea prerogativei de revocare** că Administrația nu este în măsură să revoce actele administrative ce trebuie să beneficieze de **stabilitate** [i.e. **actele administrative sunt irevocabile**, cu excepția perioadei **termenului de un an de exercitare** de către Administrație a **acțiunii în anulare în contenciosul administrativ** – a se vedea art. 1 alin. (6) LCA și comentariile din paragrafele următoare]²¹¹⁵, dar și că aceasta este în poziție de **competență legată** atunci când actele administrative sunt unele nelegale și defavorabile particulărilor²¹¹⁶, în timp ce în privința **erorilor de apreciere a oportunității de către Administrație în emiterea actului administrativ originar** se consideră că ar avea **puterea discreționară** să le revoce sau nu atunci când sunt nefavorabile²¹¹⁷.

473. Nu în ultimul rând, câteva comentarii distincte se impun a fi formulate cu privire la semnificația reglementării din Legea cadru ce prevede îndreptățirea Administrației de a solicita instanței de contencios administrativ **anularea actelor administrative care au intrat în circuitul civil** într-un termen limită de un an de la emiterea acestora [a se vedea art. 1 alin. (6) LCA], întrucât această dispoziție legală a ridicat controverse și critici în doctrina noastră de drept administrativ și pare chiar a reprezenta un element de referință în **jurisprudența** instanței constituționale, așa cum rezultă din recent pronunțata decizie a **Curții Constituționale referitoare la neconstituționalitatea dispozițiilor din legislația educației naționale referitoare**

²¹¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹¹ A se vedea, pentru detalii și trimiteri de ordin bibliografic și legislativ, lucrarea citată – *idem*, p. 99-100.

²¹¹² A se vedea, pentru detalii și trimiteri de ordin bibliografic și legislativ, lucrarea citată – *idem*, p. 100-101.

²¹¹³ Pentru detalii și trimiteri de ordin bibliografic și legislativ, inclusiv trimiterile la jurisprudența Consiliului de stat din Franța, a se vedea lucrarea citată – *idem*, p. 101-104. Trebuie să observăm că această situație se regăsește reglementată și în materia fiscală [a se vedea art. 50 alin. (2) NCPF, preluat din vechea reglementare, o dispoziție legală pentru ale cărei istoric și motivare în adoptarea sa trimitem la comentariile noastre dintr-o lucrare anterioară – *D. Dascălu*, *Tratat...*, p. 602, nota de subsol nr. 1914).

²¹¹⁴ A se vedea, pentru detalii și trimiteri de ordin bibliografic și legislativ, *I. Brad*, *op. cit.*, p. 99-100. A se vedea, pentru comentarii asupra dispoziției legale menționate, și comentariile din §474 din prezentul studiu.

²¹¹⁵ A se vedea, pentru detalii, lucrarea de drept administrativ antecitată – *Ov. Podaru*, *Drept administrativ...2022*, vol. I, Tomul 2, p. 97-98.

²¹¹⁶ A se vedea, pentru detalii, lucrarea de drept administrativ antecitată – *ibidem*.

²¹¹⁷ A se vedea, pentru detalii, lucrarea de drept administrativ antecitată – *ibidem*.

la retragerea titlului de doctor în cazul dovedirii ulterioare a caracterului plagiat al lucrării de doctorat (i.e. Decizia C.C.R. nr. 364/2022)²¹¹⁸.

474. Reținem *întâi* că într-una dintre lucrările de drept administrativ se critică pe drept cuvânt exprimarea neclară a art. 1 alin. (6) LCA, care, pe de o parte, nu explică ce anume înseamnă „**circuitul civil**”, iar, pe de altă parte, face referire simultană la conceptul de „act administrativ” și la cel de „**producere a efectelor juridice**”, care este de fapt inclus în cel dintâi²¹¹⁹.

Se concluzionează că, de fapt, această instituție vizează doar actele administrative ilegale care au un efect patrimonial, creând un **drept** care a fost apoi **dobândit cu bună-credință** de un beneficiar în cadrul unei **operațiuni juridice civile ulterioare**, la efectele juridice produse de acestea referindu-se legea, iar nu la înseși efectele actului administrativ; astfel, textul legal nu comunică nimic, pentru că este greu de imaginat intrarea actului administrativ în circuitul civil, fără însă să producă efecte juridice, o interpretare posibilă fiind aceea că, de fapt, semnifică apariția unor efecte juridice în legătură cu obiectul actului administrativ.

Într-o altă lucrare de drept administrativ anterior citată se analizează, de asemenea, sumar acest text legal reliefându-se cu privire la sintagma de „intrare în circuitul civil” că „[î]n funcție de modul în care determinăm acest moment, putem să concluzionăm cu privire la întinderea în timp, mai mare sau mai mică, pe care o are dreptul de revocare al actelor administrative”²¹²⁰; se evidențiază astfel că „o interpretare mai strictă poate conduce la concluzia că actele administrative intră în circuitul civil și produc efecte juridice – adică dau naștere la drepturi și obligații – de la momentul publicării sau comunicării lor”²¹²¹, în timp ce „[î]ntr-o altă viziune, expresia legală trebuie interpretată în mod diferit: dreptul de revocare se stinge numai în momentul în care pe baza actului administrativ respectiv s-au născut

²¹¹⁸ Pentru o interpretare eronată (în opinia noastră) a acestei noțiuni – i.e. vizând însăși producerea de efecte juridice de către actul administrativ-fiscal – a se vedea o soluție jurisprudențială citată într-o culegere de decizii din această materie (i.e. C.A. Cluj, s. a III-a cont. adm. și fisc., dec. civ. nr. 221/2020, www.rolii.ro, *apud* G.-V. Bîrsan, E. Marin, *op. cit.*, p. 134), decizia (al cărei număr nu pare corect, întrucât în soluționarea unei cauze cu acest număr cererea disponibilă pe site este una privind regimul străinilor) părând să genereze dificultăți și în comentariile formulate într-o lucrare recentă din doctrină (a se vedea, pentru detalii, O. Puie, *Tratat...*, p. 475-476), unde se vorbește de fapt despre posibilitatea unei asemenea revocări, inclusiv după intrarea în circuitul civil a actului administrativ-fiscal, întrucât este rezultatul emiterii unei decizii de soluționare a contestației al cărei regim legal este guvernat de dispozițiile Codului, unele speciale, doar actul administrativ-fiscal emis după refacere urmând să intre în circuitul civil când devine definitiv, concluzii ce nu au, în realitate, nimic de-a face cu semnificația sintagmei respective, astfel cum se desprinde înțelesul acesteia din doctrina de drept administrativ de autoritate și din jurisprudența menționată a Curții Constituționale.

²¹¹⁹ A se vedea, pentru detalii, *Ov. Podaru*, *Drept administrativ...2022*, vol. I, Tomul 2, p. 38-39.

²¹²⁰ *I. Brad, op. cit.*, p. 106.

²¹²¹ *Ibidem* – a se vedea *D.C. Dragoș, op. cit.*, p. 51, *apud* *I. Brad, op. cit.*, p. 106, nota de subsol nr. 1.

anumite raporturi juridice civile”²¹²², adică „un act administrativ poate fi revocat, de regulă, numai până în momentul în care, în temeiul lui, s-a încheiat un alt juridic (civil, de muncă etc.)”²¹²³.

Se arată astfel că în prima ipoteză, „[c]onsecințele unei asemenea interpretări asupra întinderii dreptului de revocate sunt dintre cele mai severe”²¹²⁴ prin modul limitat în care poate fi incident în timp, iar „având în vedere existența extrem de efemeră a dreptului de revocare, întreaga instituție a revocării actelor administrative ar fi pusă serios sub semnul întrebării”²¹²⁵, în timp ce în cea de-a doua „[p]reocuparea pentru asigurarea stabilității situațiilor juridice este evidentă”²¹²⁶, precizându-se și că din punct de vedere practic concluziile nu se schimbă prea mult, având în vedere că de multe ori efectele juridice civile despre care textul vorbește apar imediat celor produse de actul administrativ²¹²⁷.

Problema măsurii în care actul administrativ ar trebui sau nu să fie revocabil după comunicarea sa și până la intrarea sa în circuitul civil (dacă aceasta are loc în intervalul de 1 an de la emitere, de fapt) este o altă chestiune, la care, de fapt, Legea contenciosului administrativ nu ne oferă un răspuns, pentru că dispoziția legală comentată nu este menită să ne spună decât care este regimul juridic al revocării actului administrativ (pretins nelegal) de după această intrare în circuitul civil, ci se raportează pentru a asigura o super-protecție doar la termenul de 1 an de la emitere, încercând oricum să ușureze sarcina Administrației (i.e. să nu trebuiască întâi să întrebe beneficiarul dacă actul administrativ a intrat sau nu în circuitul civil, fiind previzibil că nu va răspunde din varii motive) sau chiar să evite abuzurile (generarea de efecte juridice în mod artificial, doar pentru a limita posibilitatea revocării).

475. Pe baza comentariilor lucrării din doctrina noastră de drept administrativ de la care am început analiza art. 1 alin. (6) LCA²¹²⁸, vom încerca *apoi* să prezentăm, la rândul nostru, o explicație a înțelesului și menirii acesteia, într-o manieră cât mai logică, luând în considerare și aspectele ce țin de definitivarea actului administrativ, ca element cheie în această analiză, inclusiv sub influența comentariilor din doctrina germană a revocării (în sensul larg al noțiunii susținut în prezentul studiu) actelor administrative (i.e. incluzând și retragerea acestora, adică ipotezele în care sunt nelegale).

²¹²² I. Brad, *op. cit.*, p. 107 – a se vedea N. Scutea, M. Popa, Unele controverse doctrinare privind legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare, în R.D.P. nr. 1/2006; A. Iorgovan, Noua lege..., p. 272-273; D.C. Dragoș, *op. cit.*, p. 52-53, toate *apud* I. Brad, *op. cit.*, p. 107, nota de subsol nr. 1.

²¹²³ I. Brad, *op. cit.*, p. 107. Însă, se consideră excesivă ipoteza legării acestor efecte juridice civile și de efectuarea unor simple operațiuni materiale evocată într-o altă lucrare din doctrina noastră – D.C. Dragoș, *op. cit.*, p. 53, *apud* I. Brad, *op. cit.*, nota de subsol nr. 2.

²¹²⁴ I. Brad, *op. cit.*, p. 106-107.

²¹²⁵ *Idem*, p. 107.

²¹²⁶ *Ibidem*.

²¹²⁷ A se vedea și comentariile din lucrarea anterior citată referitoare la dificultățile pe care le poate întâmpina Administrația pentru a cunoaște încheierea unor asemenea acte juridice – *idem*, p. 107-108.

²¹²⁸ A se vedea, pentru detalii, comentariile din §474 din prezentul studiu.

Distincția de la care trebuie pornită analiza este deci făcută după cum **actul administrativ are sau nu un obiect derivat susceptibil să intre în circuitul civil** (poate fi un teren, obiect al dreptului de proprietate, dar și ordinul de validare a rezultatelor unui concurs în baza căruia ulterior a fost încheiat un contract de muncă sau a celui de conferire a unui titlu de doctor în temeiul căruia s-a ocupat o anumită poziție academică sau profesională ori s-au acordat drepturi salariale de tipul unor sporuri, o autorizație de port-armă etc.); deși noțiunea este total neclară²¹²⁹ și ar depăși cu mult obiectul prezentei analize, descifrarea sa²¹³⁰ este, credem, evident că nu poate să aibă în vedere însăși producerea de efecte juridice de către actul administrativ, întrucât aceasta este finalmente însăși menirea sa, astfel încât nu pot să fie vizate ipotezele de necomunicarea sa (când, de altfel, după cum arătam mai sus, doctrina germană vorbește despre **inexistența sa** chiar) sau cele în care ar intra în vigoare la altă dată decât cea a comunicării sale, întrucât astfel se prevede în cuprinsul său²¹³¹; ar fi, credem, o soluție de interpretare nu doar simplă, ci poate

²¹²⁹ Pentru o critică a acestei exprimări, a se vedea, de exemplu, *C. Clipa*, Ne îndreptăm...; *Ov. Podaru*, *Drept administrativ...2022*, vol. I, Tomul 2, p. 38-41, iar pentru cerințele care în opinia acestui din urmă autor trebuie avute în vedere pentru aplicarea art. 1 alin. (6) LCA acestea sunt: i) actul administrativ să fie unul individual; ii) să creeze un efect patrimonial; iii) dreptul să fi fost dobândit cu bună-credință de beneficiar; iv) dreptul dobândit să fi fost deja tranzacționat; v) între actul administrativ inițial și actul civil subsecvent să fie o legătură atât de strânsă încât în temeiul principiului *resoluto jure dantis resolvitur jus accipientis*, revocarea primului să atragă desființarea celui de-al doilea. Din punctul nostru de vedere, cea de-a treia cerință este discutabilă, întrucât dincolo de caracterul indiscutabil al principiului invocat, este greu de acceptat incidența sa ca principiu general în condițiile în care nu se regăsește ca atare în textul legal, fiind practic menit să conducă la însăși aplicarea sa; *de lege ferenda*, în linie cu conținutul legii germane și a comentariile doctrinei germane de drept administrativ, susținem ca această soluție a anulării actelor frauduloase să poată să fie inițiată de Administrație dincolo de expirarea termenului de un an prevăzut de LCA, desigur, chiar dacă poziționarea C.C.R. asupra soluției pronunțate în privința neconstituționalității textelor legale de revocare a actelor administrative emise în cazul plagiatelor tezelor de doctorat este contrară, pentru motive de ordin politic (în sens larg) ușor de intuit (a se vedea, pentru detalii, comentariile din §477-483 din prezentul studiu). A se vedea, de asemenea, pentru comentarii în privința acestei chestiuni, exprimate anterior acestei decizii a instanței de control constituțional, și lucrarea anterior citată (*Ov. Podaru*, *Drept administrativ...2022*, vol. I, Tomul 2, p. 50-52).

²¹³⁰ Pentru o prezentare a jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ asupra noțiunii de act intrat în circuitul civil, căruia se arată că i se dă un înțeles extins, dar nu nelimitat, a se vedea una dintre lucrările anterior citate (*idem*, vol. I, Tomul 2, p. 41-43) în care se menționează că este un concept insuficient (*idem*, vol. I, Tomul 2, p. 43-44).

²¹³¹ Pentru comentarii referitoare la dificultățile de interpretare gramaticală a art. 1 alin. (6) LCA în ce privește măsura în care cele două condiții (i.e. comunicarea actului administrativ și intrarea sa în circuitul civil) sunt cumulative sau alternative, a se vedea lucrarea citată (*idem*, vol. I, Tomul 2, p. 43-44), iar cu privire la recunoașterea existenței unor acte administrative irevocabile de la comunicarea lor, a se vedea, de asemenea, lucrarea anterior citată (*idem*, vol. I, Tomul 2, p. 46-47), dar și pentru soluția propusă în această lucrare de a lua în considerare două posibile limite între revocabilitate și irevocabilitate, anume (i) un moment obiectiv și, respectiv, (ii) o atitudine subiectivă, a se vedea, de asemenea, aceeași lucrare (*idem*, vol. I, Tomul 2, p. 47-49).

chiar simplistă, iar prin **jurisprudența sa Curtea Constituțională** a statuat de altfel recent că, „în contextul Deciziei nr. 624 din 26 octombrie 2016, intrarea actului administrativ în circuitul civil și producerea de efecte juridice nu se realizează prin simpla emitere a ordinului de atribuire a titlului de doctor, ci dacă acesta a generat la rândul său raporturi juridice distincte; de altfel, în acest sens, Curtea, prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, paragraful 55, a reținut că deținerea titlului de doctor poate constitui o condiție pentru accederea într-o funcție, pentru dobândirea unei calități profesionale, a unui statut profesional, iar, uneori, are implicații inclusiv sub aspect patrimonial, acolo unde legiuitorul a înțeles să gratifice persoana care posedă titlul de doctor cu sporuri salariale corespunzătoare acestei pregătiri științifice” (a se vedea paragraful 25 al Deciziei C.C.R. nr. 342/2022).

Astfel, noțiunea ar trebui să aibă semnificația nașterii unor raporturi juridice distincte în temeiul celor căror le-a dat naștere actul administrativ a cărui anulare ar trebui obținută de către Administrație în instanța de contencios, în loc să procedeze la simpla sa revocare²¹³², indiferent dacă vorbim despre ipoteze în care în discuție este și **ilegalitatea sa** sau doar **oportunitatea sa** ori, de ce nu, chiar *ad nutum*.

Astfel, pornind de la explicațiile de mai sus, ar trebui să avem în vedere distinct ipoteza **A)**, în care actul administrativ este susceptibil să intre în circuitul civil, analiza trebuie făcută după cum: pe de o parte A1) suntem înaintea de expirarea termenului de un an de la emiterea sa, caz în care trebuie făcută distincția: *i)* după cum „actul a intrat în circuitul civil” – în exprimarea Legii Cadru), când singura opțiune disponibilă este **acțiunea în anulare** pentru pretinsa sa nelegalitate; sau; *ii)* nu a intrat în circuitul civil, caz în care este posibilă revocarea actului administrativ, în condițiile și cu respectarea cerințelor detaliate mai jos; sau, pe de altă parte, A2) dacă a expirat termenul de un an de la emiterea sa, actul administrativ devine nu doar irevocabil administrativ, cât și neanulabil jurisdicțional, inclusiv din perspectiva Administrației, care nu mai poate exercita în niciun fel acțiunea în justiție [a se vedea teza finală a alin. (6) al art. 1 LCA].

Abordarea poate fi justificată prin grija față de **securitatea dinamică a circuitului civil**, căreia i se dă prevalență de la expirarea termenului de un an (introdus prin Legea nr. 262/2007), în timp ce anterior expirării termenului de un an sunt posibile diferite soluții, în funcție de intrarea sau nu a obiectului actului administrativ în circuitul civil; este o soluție însă nu doar total discutabilă, ci chiar de-a dreptul imorală, după cum vom vedea în cele ce urmează, atunci când în discuție este nelegalitatea actului administrativ generată sau doar indusă de culpa beneficiarului însuși, o soluție total neadecvată unui Stat de drept în care nu poate să existe nicio speranță legitimă de a conserva drepturile obținute prin mijloace frauduloase sau dolozive, principiul legalității impunând desființarea lor oricând, rămânând, desigur, posibil să discutăm cum să fie incidentă aceasta (i.e. prin retragerea sa de către Administrație ori prin anularea de către Justiție la cererea acesteia).

²¹³² Pentru comentarii critice referitoare la această soluție în care se arată că nu ar fi necesară o asemenea protecție atât timp cât oricum particularul vătămat eventual printr-o revocare abuzivă a unui asemenea act s-ar putea adresa instanței de judecată, dar și că pentru acesta în cele din urmă nu contează decât că va fi lipsit de avantajele conferite de act, a se vedea lucrarea antecitată – *idem*, vol. I, Tomul 2, p. 47-49.

În schimb, și în ipoteza **B)** în care actul administrativ este „nesusceptibil să intre în circuitul civil”, el poate fi de asemenea revocat, în acord cu comentariile de mai jos; or, odată ce am făcut distincțiile de mai sus, ar trebui să devină relevante diferitele soluții pe care autorul lucrării antecitate le menționează cu privire la revocarea diferitelor categorii de acte administrative²¹³³: pe de o parte B1) acte ilegale ce pot fi: *i)* revocabile *ex tunc*, dacă nelegalitatea a fost cunoscută ori chiar determinată de beneficiarul actului; sau *ii)* revocabile pentru viitor, inclusiv de la un moment din viitor, dacă e vorba despre acte care produc efecte în timp; sau *iii)* irevocabile, dacă beneficiarul actului s-a încrezut în menținerea actului și dacă nu există niciun motiv pentru excluderea protecției; sau B2) acte legale, în privința cărora se face o diferențiere după cum conferă particularului: a) un avantaj, caz în care actele sunt de regulă irevocabile, cu excepția: *i)* situației când există o rezervă a revocării lor; *ii)* revocarea decurge din neexecutarea unei sarcini a particularului; *iii)* revocarea se justifică prin schimbarea radicală a circumstanțelor de fapt sau de drept de la emiterea actului; *iv)* revocarea este determinată de un interes public; sau, în schimb, b) dacă impun o sarcină, caz în care actele sunt, ca regulă, revocabile, dacă nu sunt emise cu exces de putere, existând inclusiv obligația revocării lor *ex nunc*, dacă s-au schimbat circumstanțele de fapt sau de drept de la data emiterii lor.

Credem că oricare dintre aceste situații pot fi relevante în dreptul administrativ (și o parte dintre acestea și în dreptul fiscal) și, mai mult, că soluțiile respective pot fi incidente atât pentru situația revocării administrative (de dinainte de intrarea actului în circuitul civil), cât și a celei judiciare (de după această intrare, dar înainte de expirarea termenului de un an), deci poziția noastră este diferită față de cea a distinsului autor al lucrării mai sus citate cu privire la procedura aplicabilă revocării, inclusiv din perspectiva fundamentului utilizării procedurii judiciare pentru anularea actelor de către însăși Administrație, în funcție de susceptibilitatea sau nu a actului administrativ de a intra în circuitul civil.

Desigur însă, aceasta nu ne împiedică să susținem cu tărie necesitatea adoptării unei legislații de drept administrativ care să reglementeze expres și detaliat regimul juridic al noțiunii de revocare în dreptul administrativ, pornind de la abordarea acestei noțiuni în legislația germană și doctrina străină care prezintă această noțiune, pe care le vom prezenta sumar în subsecțiunea următoare, în completare comentariilor noastre de mai sus; și, desigur, după cum anticipam mai sus, și în materia fiscală – unde deja există un Cod – trebuie adoptate dispoziții legale în privința acestora.

476. În fine, o ultimă problemă care s-ar putea pune în acest context limitat al analizei revocării actului administrativ din prezenta lucrare ar fi aceea a soluției anulării judiciare a actului administrativ la care s-a oprit legiuitorul în cadrul art. 1 alin. (6) LCA, desemnată într-una dintre lucrările de drept administrativ a da expresie unui „contencios administrativ răsturnat”²¹³⁴; în condițiile în care cunoaștem prea bine practica autorităților noastre administrative, dar și poziția adesea prea permisivă a instanțelor de judecată față de actele administrative emise de către Administrație, credem că soluția legiuitorului este una corectă.

²¹³³ A se vedea, pentru detalii, comentariile din §465-467 din prezentul studiu.

²¹³⁴ I. Brad, *op. cit.*, p. 40.

Pe de o parte, nu este exclus ca un organ administrativ care a emis un act administrativ posibil ilegal sau care este gata să admită că ar fi emis un asemenea act, din varii motive (care este posibil să nu fie însă întotdeauna cele reale, putând fi urmărite și alte interese politice sau economice) să fie tentat să emită – pentru motive dintre cele mai diverse – (încă) un act ilegal de revocare; or, dacă discutăm despre afectarea drepturilor beneficiarului său și ale celor ce au beneficiat indirect de acestea, ca efect al intrării acestuia în circuitul civil, este mult mai corect ca o astfel de soluție să fie adoptată de către instanța de judecată.

Pe de altă parte, menirea contenciosului administrativ rămâne aceeași și într-o asemenea situație, protecția drepturilor particularilor împotriva eventualelor abuzuri ale Administrației, dar o pune pe aceasta din urmă cu un pas înapoi, în sensul că nu-i mai acordă **privilegiul prealabilului**, tocmai ca o sancțiune pentru că nu a acționat în mod legal la emiterea actului; este nu doar o **garanție de ordin procedural**, ci și **una de substanță**, pentru ca Administrația să nu fie prea tentată să abdice de la legalitate, contând pe faptul că oricum va putea ulterior să-și revoce actul sau, și mai rău, să nu abuzeze de o asemenea procedură, punând apoi particularul pe drumurile Justiției pentru a anula actul de revocare, date fiind **prerogativele de putere (exorbitante)** de care autoritatea administrativă se bucură.

Or, dacă în ambele cazuri ar fi un litigiu, una este să fii reclamant al pretenției în fața instanței și să trebuiască să dovedești ilegalitatea și cu totul alta este să stai confortabil și să aștepti ca particularul să-ți combată susținerile (eventual prin raportare la **principiul securității juridice** sau **al protecției încrederii legitime**, ca să întoarcă în Justiție balanța deciziei luate în faza administrativă); o astfel de abordare nu exclude în niciun fel protecția securității juridice sau a încrederii legitime la care se face referire în lucrarea citată²¹³⁵, mai ales față de perioada limitată în care se poate exercita această acțiune²¹³⁶, și, bineînțeles, nici posibilitatea particularului de a renunța la drepturile conferite de lege, caz în care, în acord cu doctrina franceză sau germană contemporană, **teoria revocabilității** ar trebui să fie acceptată.

477. În egală măsură, nu putem să nu abordăm în acest context – măcar în trecere, fără a intra mult în prea multe detalii – limitele revocării (în sens larg a) actelor administrative, astfel cum acestea sunt conturate recent în lumina **jurisprudenței Curții Constituționale** (a se vedea Decizia C.C.R. nr. 364/2022) **referitoare la soluția revocării ordinelor de ministru de atribuire a titlurilor de doctor** prevăzută de legislația specială a educației [a se vedea lit. b) a alin. (1) al art. 170 LEN] în dezvoltarea unei soluții de neconstituționalitate anterior pronunțate în acest domeniu (a se vedea Decizia C.C.R. nr. 624/2016), când instanța conturase deja direcția în care se va dezvolta această jurisprudență.

Astfel, prin această din urmă decizie, fiind sesizată cu obiecția de neconstituționalitate a Legii de aprobare a O.U.G. nr. 4/2016 de modificare și completare a LEN, formulată pe aspecte de neconstituționalitate extrinsecă de Președintele

²¹³⁵ Pentru comentarii prin raportare la doctrina străină și exemple din jurisprudența C.E.D.O. și C.J.U.E., a se vedea *Ov. Podaru*, *Drept administrativ...2022*, vol. I, Tomul 2, p. 55-64.

²¹³⁶ Pentru comentarii cu privire la soluția corespondentă din dreptul german, a se vedea Secțiunea a 4-a a acestui Capitol din prezentul studiu (§535-536).

României și de Guvernul României, dar și pe diferite aspecte de neconstituționalitate intrinsecă de către acesta din urmă, reținute în respectiva soluție de neconstituționalitate pronunțată de Curte în procedura prealabilă promulgării [a se vedea art. 146 lit. a) din Constituție]; asupra unora dintre aceste aspecte – i.e. cele ce țin de noțiunea de revocare a actului administrativ – merită a ne opri în mod special, întrucât vor sta la baza recent-pronunțatei decizii mai sus-menționate a Curții.

Analizând *inter alia*²¹³⁷ textul legal intenționat a fi introdus în LEN prin legea modificatoare supuse obiecției de neconstituționalitate soluționate de Curte

²¹³⁷ Iar pentru a „țâia” cu totul posibilul avânt al celor ce sperau că ar fi posibilă o restabilire a curățeniei morale în societatea română, declară neconstituțională și prevederea legală introdusă pentru a statua ca posibilă revocarea la cerere a diplomei de doctor de către titular cu o motivare de-a dreptul „flamboiantă”, menită a distrage atenția – sub aparența interesului declarat pentru demascarea furtului intelectual și pentru protejarea posibilității organelor Statului de a duce până la capăt demersurile de clarificare a incidenței plagiatului și a înlăturării tuturor consecințelor – de la adevăratul obiectiv urmărit: perpetuarea situației de ilegalitate și imoralitate existente chiar și în acela cazuri în care în al 12-lea ceas, cei ce mai descoperă un filon de minimă cinste și conștiință realizează și acceptă implicit greșeală făcută și renunță din oficiu la titlul științific dobândit fraudulos. Curtea constată astfel cu privire la un alt text legal preconizat a fi introdus de reglementarea legală pe care o analizează [i.e. 168 alin. (7^o)] că „renunțarea voluntară la titlul de doctor lasă fără obiect dispozițiile legale referitoare la activitatea organelor abilitate să analizeze suspiciunile cu privire la nerespectarea procedurilor sau a standardelor de calitate sau de etică profesională, întrucât manifestarea unilaterală de voință în sensul renunțării la titlu desistază activitatea de investigare a organelor care pot dispune sancțiunea retragerii titlului. Astfel, îndeplinirea unei **condiții pur potestative**, respectiv solicitarea persoanei care deține calitatea de doctor de a se lua act de renunțarea sa la titlu, împiedică declanșarea unei proceduri de investigare a modului în care a fost dobândit titlul sau, în situația în care o atare procedură este în curs, îi pune capăt în mod arbitrar. Apare *cu evidență faptul că legea creează premisele ca persoane suspectate de obținerea titlului de doctor prin fraudarea procedurilor legale să preîntâmpine aplicarea unei sancțiuni renunțând voluntar la titlu*. Conduita ilicită de însușire, integrală sau parțială, a unei lucrări științifice, creație a altei persoane, și, ce prezentată drept creație personală determină efecte juridice atât în cadrul raporturilor de muncă, cât și în cadrul raporturilor izvorâte din dreptul de proprietate intelectuală, va rămâne, așadar, nesancționată în virtutea dispozițiilor legale care prevăd renunțarea voluntară la titlu. Astfel, în condițiile în care legea prevede retragerea titlului de doctor ca sancțiune pentru nerespectarea standardelor prevăzute pentru elaborarea ei, inclusiv pentru plagiat, în cazul renunțării voluntare la titlul de doctor, noile dispoziții nu fac altceva decât să încurajeze un comportament neonest, ilicit, într-un domeniu care ar trebui să fie caracterizat de rigoare, profesionalism și probitate etică” (paragraful 56 al Deciziei C.C.R. nr. 364/2016). În același timp, sub aceeași aparență preocupare pentru regimul juridic al drepturilor celor care sunt gata să renunțe la titlul de doctor, cu privire la care ar fi fost evident că ulterior nu mai pot fi incidente după data revocării la cerere a ordinului ce conferea titlul de doctor, Curtea a reținut și că „noile dispoziții legale omit să stabilească în ce măsură sunt afectate raporturile juridice încheiate de persoana în cauză în calitate de doctor, limitându-se a dispune cu privire la efectele «actului de revocare prin care se anulează actul administrativ constatator al titlului științific», care se vor produce «doar pentru viitor». Nereglementarea efectelor actului unilateral de renunțare sau ale retragerii titlului de doctor, după caz, naște riscul ca fostul deținător al titlului de doctor să continue să beneficieze de acele drepturi dobândite în virtutea titlului, deși nu mai întrunește calitatea care a determinat acordarea acestora. Tratamentul

[i.e. textul art. 168 alin. (7¹) în numerotarea rezultată din propusa adoptare a sa) ce prevedea că „actul administrativ constatator al titlului științific se anulează de la data emiterii actului de revocare și produce efecte doar pentru viitor”, Curtea îl declară neconstituțional statuând următoarele: „constituie o încălcare a principiului irevocabilității actelor administrative individuale, cu consecințe grave asupra drepturilor subiective născute ca urmare a intrării în circuitul civil a respectivului act”, având în vedere că „[p]osibilitatea revocării actului administrativ de către autoritatea emitentă încalcă principiul stabilității raporturilor juridice, introduce insecuritate în circuitul civil și lasă la dispoziția subiectivă a autorității emitente existența unor drepturi ale persoanei care a dobândit titlul științific” (a se vedea paragraful nr. 50 al Deciziei C.C.R. nr. 624/2016).

478. Pentru a ajunge la o asemenea concluzie, Curtea a reținut, în prealabil, în motivare ca având natura juridică de act administrativ atât **ordinul de atribuire a titlului de doctor** [emis de ministrul de resort conform legii – art. 168 (7) LEN (în forma anterioară celei preconizate de reglementarea modificatoare supusă obiecției de neconstituționalitate ce intenționa a conferi rectorului această atribuție) – a se vedea paragraful 48 al Deciziei C.C.R. nr. 364/2022], cât și însăși **diploma de doctor** [ca înscris constatator al acestui titlu, emis de instituția universitară, cum în mod discutabil îl califică art. 168 alin. (7²) LEN – ocazionând astfel confuzie în privința calificării operațiunilor și actelor administrative succesive ale Administrației ce pot aduce în discuție întrebarea care dintre ele și, mai ales, când și cum pot fi revocate – la care se referă și Curtea în motivare și (a se vedea paragraful 50 al Deciziei C.C.R. nr. 364/2022); este o calificare juridică esențială care – așa cum ne spune Curtea – „(...) atrage incidența normelor privind contenciosul administrativ” (a se vedea paragraful 48 al Deciziei C.C.R. nr. 364/2022), inclusiv a celor referitoare la limitele revocării pe cale administrativă a actului administrativ la care face referire [i.e. art. 1 alin. (6) LCA].

Pentru a ajunge astfel la soluția de neconstituționalitate mai sus-expusă, Curtea a subliniat că, „[...] dacă opțiunea legiuitorului este pentru **revocarea sau anularea actului administrativ**, aceasta nu poate opera decât în condițiile stipulate de lege, respectiv **măsura nu poate fi dispusă decât de o instanță judecătorească**, cu respectarea dispozițiilor Legii nr. 554/2004”, precizând, în plus, că, „[d]e altfel, aceasta este și soluția consacrată în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție

juridic astfel reglementat legitimează atingerea adusă dreptului de proprietate intelectuală al autorului inițial, în condițiile în care plagiatul are consecințe în plan patrimonial, pe de o parte, și creează posibilitatea ca persoana care s-a abătut de la respectarea standardelor de etică profesională să se bucure în continuare de rezultatul fraudei sale, pe de altă parte. Or, Curtea apreciază că o atare finalitate a legii este inacceptabilă din punct de vedere juridic și social, întrucât încurajează comportamente ilicite și elimină caracterul punitiv și preventiv al sancțiunii de retragere a titlului de doctor” (paragraful 56 al Deciziei C.C.R. nr. 364/2016). Altfel spus, pentru că legea nu reglementează mai mult (e.g., posibilitatea de a se fi solicitat, de exemplu, despăgubiri pentru daunele suportate în plan patrimonial, care în realitate oricum exista potrivit dreptului civil), este mai bine să fie înlăturată cu totul, pentru că – așa cum arătam și mai sus – ceea ce se desprinde, în realitate, din această decizie este cu evidență doar dorința de conservare cu orice preț a status-quo-ului, față de miza politică extrem de intensă a subiectului dezlegat.

(a se vedea Decizia nr. 3.068 din 19 iunie 2012 sau Decizia nr. 4.288 din 23 octombrie 2012), potrivit căreia dispozițiile Legii nr. 1/2011 nu constituie excepții de la regula irevocabilității actelor administrative individuale, reglementată de dreptul comun în materie, respectiv de Legea nr. 554/2004” (a se vedea paragraful nr. 51 al Deciziei C.C.R. nr. 624/2016).

Se statuează astfel, în prima dintre deciziile de neconstituționalitate analizate, că, „[p]otriviți jurisprudenței instanțelor judecătorești și a Curții Constituționale, prevederile art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 constituie consacrarea legislativă a **principiului revocabilității actelor administrative**, conținând norme de procedură ce instituie calea prin intermediul căreia pot fi supuse controlului de legalitate, la cererea autorității emitente, actele administrative care nu mai pot fi revocate, întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice” (a se vedea paragraful nr. 49 al Deciziei C.C.R. nr. 624/2016); se subliniază, în plus, și că „[j]urisprudența a statuat că, în principiu, toate actele administrative pot fi revocate, cele normative oricând, iar cele individuale cu unele excepții, iar printre actele administrative individuale exceptate se regăsesc și actele administrative care au intrat în circuitul civil și au generat drepturi subiective garantate de lege”, iar „[...] titlul științific de doctor este un act administrativ individual care, odată intrat în circuitul civil, produce efecte juridice în materia drepturilor personale, patrimoniale și nepatrimoniale” (a se vedea paragraful nr. 49 al Deciziei C.C.R. nr. 624/2016).

În plus, realizând (probabil) că o asemenea motivare este una – pentru a folosi un simplu eufemism – de-a drept neconvingătoare, Curtea Constituțională mai invocă într-o manieră pur formală și o serie de argumente „de coloratură”, fundamentându-se astfel și pe texte din Constituție ce sunt menite doar a „asorta” soluția anterior afirmată – fără a fi și motivată însă – în sensul mai sus expus, i.e. una bazată în însăși esența sa exclusiv pe textele Legii Cadru; Curtea face astfel referire la **dispozițiile Legii fundamentale referitoare la îndreptățirea particularilor de a ataca în contenciosul administrativ** actele administrative ce le vatămă **drepturi subiective și interese legitime** (a se vedea art. 52 din Constituție) pe care dispozițiile legale invocate sunt întemeiate, „transpunându-le” practic la nivel legislativ, dar și la dispozițiile de ordin general din cadrul Legii fundamentale ce instituie **principiul legalității** [a se vedea art. 1 alin. (5) din Constituție], ce sunt considerate de Curte unele menite a da expresie **principiului irevocabilității actelor administrative**.

479. Se ajunge astfel la **ridicarea pe cale pretoriană la nivel de regulă constituțională a unei (simple) dispoziții legale** [i.e. cea a art. 1 alin. (6) LCA] – e adevărat una inclusă într-o lege organică [a se vedea art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituție] –, deși asemenea aspecte sunt total nerelevante în analiza de constituționalitate; aceasta, chiar dacă într-adevăr legislația este de așteptat să fie una coerentă și necontradictorie, totuși nimic nu împiedică legiuitorul să adopte legi speciale în anumite domenii în care să fie incidente reguli derogatorii celor de tip organic, atât timp cât sunt valid adoptate din perspectivă formală.

Iar pentru a justifica suplimentar această „ridicare în rang”²¹³⁸ a normei legale la nivel constituțional se menționează că aceasta este considerată în jurisprudența

²¹³⁸ Este interesant că nu la fel s-a întâmplat atunci când în discuție a fost **constituționalitatea dispozițiilor legale referitoare la exercitarea căii de atac a recursului în materie**