

CZU: 342.9:342(478)(094.4)

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7277465>**ACTIVITATEA ADMINISTRATIVĂ: CONCEPT ȘI PARTICULARITĂȚI***Gheorghe COSTACHI, Iurie CERNEAN***Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice***Universitatea de Stat din Moldova*

Articolul este consacrat unui subiect extrem de actual pentru sistemul de drept al Republicii Moldova – activitatea administrativă. Intrarea în vigoare în anul 2019 a Codului administrativ a ridicat, mai ales în practică, multe semne de întrebare referitor la identificarea și delimitarea formelor de activitate administrativă a autorităților publice, mai ales din perspectiva impactului lor defavorabil asupra drepturilor cetățenilor administrați. Noile reguli de procedură stabilite de Codul administrativ condiționează exercitarea căilor de atac și a dreptului la apărare de către persoanele vătămate de autorități de particularitățile formei concrete de activitate administrativă în cadrul căreia vătămarea s-a produs. Ca urmare, cunoașterea în profunzime a formelor de activitate administrativă (sau a conținutului activității administrative) este justificată atât teoretic, cât și practic, fiind extrem de necesară mai ales în contextul apărării drepturilor vătămate de autorități.

Cuvinte-cheie: *activitate administrativă, formă de activitate administrativă, act administrativ, act real, operațiune administrativă, formă juridică, formă nejuridică, cod administrativ, contencios administrativ.*

ADMINISTRATIVE ACTIVITY: CONCEPT AND PARTICULARITIES

The article is devoted to an extremely current topic for the legal system of the Republic of Moldova – administrative activity. The entry into force in 2019 of the Administrative Code has raised, especially in practice, many questions regarding the identification and delimitation of the forms of administrative activity of public authorities, especially from the perspective of their adverse impact on the rights of the administered citizens. The new rules of procedure established by the Administrative Code condition the exercise of appeals and the right to defense by persons injured by the authorities on the particularities of the concrete form of administrative activity in which the injury occurred. As a result, in-depth knowledge of the forms of administrative activity (or the content of administrative activity) is justified both theoretically and practically, being extremely necessary, especially in the context of defending the rights damaged by the authorities.

Keywords: *administrative activity, form of administrative activity, administrative act, real act, administrative operation, legal form, non-legal form, administrative code, administrative litigation.*

Introducere

Vom iniția prezentul demers științific cu precizarea că protecția drepturilor și libertăților omului împotriva activității/acțiunilor vătămătoare de drepturi ale autorităților publice își are suportul în actele internaționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului, după cum urmează:

- în *Declarația Universală a Drepturilor Omului* [1] (art.8) care prevede: „Orice persoană are dreptul să se adreseze în mod efectiv instanțelor judiciare competente împotriva actelor care violează drepturile fundamentale ce îi sunt recunoscute prin constituție sau prin lege”;
- în *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* [2] (art.13), potrivit căreia: „Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale”;
- în *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice* [3] care în art.2 alin.(3) lit.a) prevede: „Statele se angajează să garanteze că orice persoană ale cărei drepturi sau libertăți recunoscute de prezentul pact au fost violate va dispune de o cale de recurs efectivă, chiar și atunci când încălcarea a fost comisă de persoane acționând în exercițiul funcțiilor lor oficiale”.

La nivel național, protecția drepturilor și libertăților omului împotriva activității/acțiunilor vătămătoare de drepturi ale autorităților publice își are temeiul constituțional în art.53 alin.(1) din *Legea Fundamentală* [4], care reglementează *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, după cum urmează: „(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”.*

Comparând prevederile actelor internaționale și dispozițiile constituționale, observăm că la nivel național recunoașterea și apărarea drepturilor vătămăte de autoritățile publice sunt condiționate, și anume – este necesar ca vătămarea să se producă „**printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri**”.

O astfel de condiție a fost cuprinsă și în *Legea contenciosului administrativ*, nr.793/2000 [5] (abrogată la moment), la art.1 alin.(2), potrivit căruia: „*Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată*”. Se poate observa că legea organică citată a preluat în întregime conținutul normei constituționale, completând-o cu precizarea instanței competente să soluționeze cazul.

Mai mult, în aceeași manieră situația este reglementată și în legea civilă. Astfel, potrivit art.2006 alin.(1) din *Codul civil al Republicii Moldova* [6]: „(1) *Prejudiciul cauzat printr-un act administrativ ilegal sau nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcție de răspundere din cadrul ei se repară integral de autoritatea publică. Persoana cu funcție de răspundere va răspunde solidar în cazul intenției sau culpei grave*”.

Este de observat că, pentru obligarea autorității publice la repararea prejudiciului, legea civilă prevede o condiție suplimentară – **actul administrativ vătămător să fie ilegal**. În asemenea circumstanțe, ne întrebăm retoric dacă norma constituțională și cea din *Legea contenciosului administrativ*, nr.793/2000, permit anularea actelor vătămătoare și recunoașterea drepturilor pretinse și în cazul în care acestea **nu sunt ilegale**.

Dincolo de acest moment, totuși este important de precizat măsura în care reglementările naționale corespund celor internaționale, care recunosc *dreptul la un recurs efectiv* în toate cazurile în care încălcarea drepturilor a avut loc de persoane ce au acționat în exercițiul funcțiilor lor oficiale.

Parțial această problemă a fost remediată odată cu adoptarea *Codului administrativ al Republicii Moldova* [7] (în continuare – CA RM), în cuprinsul căruia a fost stabilit:

- art.20: „*Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.*”
- art.39: „(2) *Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.*”
- art.189: „(1) *Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. (2) O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.*”

Suplimentar, la art.17 este prevăzut: „**Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă**”.

Potrivit noilor reglementări, constatăm că *dreptul la recurs efectiv* este garantat persoanelor vătămăte în drepturi prin **activitate administrativă** (inclusiv prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri) și nu doar prin *acte administrative* (ilegale), fapt ce denotă o extindere substanțială a cazurilor în care particularii se bucură de protecția drepturilor lor vătămăte de autorități. Pentru argumentarea acestei idei, considerem necesară abordarea mai detaliată a însuși conceptului de **activitate administrativă**, pornind atât de la prevederile legale în materie, cât și de la teoriile doctrinare formulate până în prezent.

Rezultate și discuții

Expresia *activitate administrativă* este un concept juridic expres definit de legislația administrativă în vigoare. În acest sens, art.5 CA RM prevede: „*activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea*”.

Analizând aceste prevederi, constatăm că *activitatea administrativă* realizată de către autoritățile administrației publice se exprimă în următoarele forme: *acte administrative normative; acte administrative individuale; contracte administrative; acte reale și operațiuni administrative*.

Pe lângă definirea conceptului de *activitate administrativă*, legiuitorul definește și elementele componente ale acesteia după cum urmează:

- ✓ *actul administrativ individual* – „orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public” (art.10 alin.(1) CA RM);
- ✓ *actul administrativ normativ* – „actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice” (art.12 CA RM);
- ✓ *contractul administrativ* – „contractul care poate da naștere, modifica sau stinge un raport juridic de drept public, dacă legea nu prevede altfel” (art.13 CA RM);
- ✓ *actul real* – „(1) Actul real este activitatea administrativă de drept public care nu are drept scop o reglementare concretă sau abstractă, ci un rezultat real. (2) Sînt acte reale, în special, informațiile, avertizările sau recomandările autorităților publice și acțiunile întreprinse de acestea” (art.14 CA RM);
- ✓ *operațiunile administrative* – „manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice” (art.15 CA RM).

Din cele menționate se poate observa că *activitatea administrativă* este un concept integrator ce desemnează în esență *formele de activitate ale autorităților publice*, prin intermediul cărora acestea își realizează scopul și menirea. Ca urmare, cunoașterea formelor date de activitate administrativă este deosebit de importantă și necesită o atenție distinctă atât din partea doctrinei, cât și a practicienilor, mai ales că prezintă în lumina legislației un potențial vătămător de drepturi.

În vederea realizării unui astfel de deziderat, menționăm că, sub aspect terminologic, conceptul de *activitate administrativă* îl regăsim abordat în numeroase lucrări de drept administrativ, autorii români folosind diferite expresii în acest sens, precum:

- „activitatea autorităților administrației publice”;
- „formele de realizare a activității executive”;
- „activitatea organelor administrației publice” [8, p.4];
- „formele de îndeplinire a administrației publice” [9, p.60] etc.

Unii autori, pentru desemnarea *activității administrative* folosesc expresia *fapt administrativ*, prin care înțeleg „multitudinea de activități îndeplinite la nivelul administrației publice, având atât un caracter juridic, cât și un caracter nejuridic” [10, p.7].

În cadrul doctrinei rusești, varietatea activităților autorităților administrației publice este desemnată prin asemenea expresii, precum:

- „formele administrării publice” [11, p.70; 12, p.161];
- „formele de realizare a puterii executive” [13, p.178];
- „formele de realizare a administrării publice”.

Prin *formă*, în contextul dat se înțelege „acțiunea exteriorizată a organelor puterii executive, realizată în limitele competenței acestora” [14, p.256].

Pluralul folosit în aceste expresii sugerează destul de clar că administrarea publică de realizează în mai multe *forme*, cunoașterea cărora este, desigur, deosebit de importantă, doar că în doctrină nu există o abordare unică a numărului concret al acestor forme.

Bunăoară, în opinia prof. R.Ionescu (expusă în perioada interbelică), există șase forme de activitate a organelor administrației de stat: „actul administrativ, actul juridic unilateral ce nu realizează puterea de stat, actul juridic contractual, operațiunea administrativă, operațiunea de tehnică administrativă și operațiunea direct productivă” [15, p.215].

Alți autori au identificat patru elemente: „acte juridice, operațiuni tehnico-materiale, fapte material-juridice și acte politice” [16, p.275].

Într-o altă opinie, se susține că *faptul administrativ* cuprinde: „activitățile juridice, activitățile nejuridice, precum și toate activitățile de conducere, de organizare a executării și de executare în concret, îndeplinite de organele administrației de stat” [17, p.7].

În contextul dat, D.Brezoianu consideră că „activitatea autorităților administrației publice, ca organe executive ale statului, se realizează prin diverse *acte juridice, operații administrative și fapte materiale*” [9, p.60]. O opinie similară promovează majoritatea autorilor români contemporani.

Referitor la conținutul și esența fiecărei forme, în doctrină s-a menționat:

a) **Actele juridice** se exprimă prin acte administrative, contracte administrative, contracte civile, acte de drept al muncii. În concret, *actele administrative* „sunt manifestări de voință cu caracter unilateral, făcute în scopul de a produce efecte juridice a căror realizare este garantată prin forța de constrângere a statului. În această categorie intră și unele dintre actele emise de organele judecătorești și ale parchetelor, actele administrative prin delegație” [18, p.306].

b) **Faptele materiale juridice** (acțiuni sau inacțiuni) sunt caracterizate prin faptul că au loc independent de existența unei manifestări de voință, chiar în absența intenției de a se produce vreun efect juridic, dar, deoarece au drept urmare anumite modificări, transformări, pierderi în lumea materială legea, le-a conferit o anumită semnificație juridică [19, p.9-11]. Dacă în cazul *actelor administrative* efectele juridice se produc ca urmare a manifestării de voință a autorității publice îndrituite, în cazul *faptelor materiale juridice* efectele juridice sunt doar consecința recunoașterii lor de către lege. Legea este cea care atribuie efecte juridice unor fapte materiale [18, p.244].

În lumina reglementărilor *Codului administrativ al Republicii Moldova*, considerăm că în categoria faptelor materiale juridice intră *actele reale*.

c) **Operațiunile administrative** (numite și *operațiuni tehnico-administrative*, *operațiuni tehnico-materiale*, *operațiuni materiale-tehnice*, fie *acte materiale* sau *fapte materiale*, *acte ajutătoare* sau *pregătitoare*) sunt diferite activități ale organelor administrației publice săvârșite în îndeplinirea însărcinărilor date prin lege, dar care prin ele însele nu produc efecte juridice, deci nu creează drepturi sau obligații, deși unele dintre acestea presupun un act de voință, cu un suport intelectual (avizele, acordurile, dările de seamă, propunerile etc.) sau chiar determină transformări în lumea materială înconjurătoare.

În general, *operațiunile administrative* se împart, în prezent, de doctrină în două categorii:

1) *acte preparatorii*, *premergătoare* sau *pregătitoare*, neproducătoare de efecte juridice, denumite acte cu caracter preponderent intelectual, dar fără de care nu s-ar putea adopta sau emite un act administrativ care să producă efecte juridice;

2) *operațiuni materiale-tehnice* propriu-zise, care nu presupun un act de voință și pentru adoptarea cărora nu este necesară forma scrisă (de exemplu, furnizarea energiei electrice și termice, administrarea tratamentelor medicale ș.a.m.d.).

Pornind de la efectele produse, unii autori români au grupat formele de activitate a autorităților publice în două categorii, după cum urmează [8, p.6; 19, p.3-17]:

- *forme producătoare de efecte juridice proprii*, în sensul că schimbă ceva din situația juridică a unor subiecte de drept (acestea cuprind *actele administrative*, *contractele administrative*, *actele civile*, *actele de drept al muncii* și *faptele juridice materiale*);
- *forme care nu sunt concepute și realizate cu acest scop nemișlocit* (acestea cuprind *operațiunile tehnico-administrative* (activitățile direct productive, care nu sunt operațiuni de administrare [8, p.6]) și *actele exclusiv politice ale organelor administrative* [20, p.9]).

Analizând aceste categorii de forme, observăm că în ele nu sunt reflectate operațiunile administrative, nefiind astfel clar la care dintre ele sunt atribuite acestea.

La rândul lor, unii autori ruși la fel conturează două categorii de *forme* de realizare a administrării publice [12, p.161-162; 11, p.70]:

- *forme juridice* (care presupun activități de elaborare a actelor normative, activități de executare a actelor normative (prin elaborarea de acte administrative individuale) și activități de încheiere a contractelor administrative [11, p.71]) și
- *forme nejuridice* (care cuprind *activități organizaționale* și *activități tehnico-materiale* prin care se contribuie la realizarea administrării publice [12, p.165]).

Observăm că, spre deosebire de doctrina românească, în arealul științific rusesc *operațiunile administrative* și *faptele materiale juridice* sunt atribuite la categoria *formelor nejuridice*.

Suplimentar atragem atenția la faptul că unii autori ruși [13, p.179] sunt de părere că „forme propriu-zise de realizare a administrării publice sunt doar cele *juridice*, întrucât doar prin intermediul acestora se realizează funcția principală a puterii executive – organizarea aplicării și aplicarea concretă a legii. Din acest considerent, anume aceste forme se și numesc *forme de realizare a puterii executive* sau *forme administrativ-juridice* (în timp ce celelalte forme – *nejuridice* – sunt denumite *forme de activitate internă a aparatului administrativ*)”.

În opinia noastră, *actele juridice administrative* într-adevăr prezintă o importanță deosebită pentru exercitarea puterii executive în stat de către sistemul administrației publice. Cu toate acestea, nu trebuie ignorată în acest context nici valoarea celorlalte forme de activitate administrativă – a *actelor administrative* și a *actelor reale*, care au un rol la fel de important, fiind omniprezente în desfășurarea activității administrative. În acest sens, cercetătorii susțin pe bună dreptate că „cea mai mare parte din activitatea organelor administrației publice este alcătuită din *operații administrative* și *operații/fapte materiale*” [9, p.95-98].

În încercarea de a elucida esența și semnificația acestora, precizăm că, potrivit doctrinei [10, p.6], „*operațiunile administrative* și *faptele materiale* ale autorităților administrației publice se delimitează de actele juridice ale acestora prin *trăsături comune* și *specifice*”.

Referitor la categoria *trăsăturilor comune*, se menționează că „acestea sunt activități materiale și nu manifestări exprese de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații”, „ele intervenind, de regulă, în legătură cu emiterea și executarea actelor juridice ale autorităților administrației publice”. În pofida acestui fapt, ele totuși „sunt producătoare de efecte juridice, dar care se datorează nu voinței ce se află la baza realizării lor, ci voinței legii, care prevede posibilitatea sau, după caz, necesitatea acestora”.

Așadar, în unele cazuri, legea este cea care atribuie efecte juridice unor *fapte materiale*, caracterizate ca transformări în lumea materială înconjurătoare datorate producerii de efecte juridice, independent de existența unei manifestări de voință în acest scop [10, p.6; 9, p.97]. Mai mult, în acest sens „nu numai *acțiunea*, dar și *inacțiunea* poate determina anumite modificări în lumea materială, adică poate produce efecte juridice” (cum ar fi tăcerea administrației) [16, p.276].

Exemplificând cele expuse, invocăm următoarele reglementări din *Codul administrativ al Republicii Moldova*:

- art.121 alin.(4): „*Actul administrativ individual nesemnlat este nul*”;
- art.122 alin.(3): „*Sanctiunea lipsei contrasemnării este nulitatea actului*”.

Din aceste prevederi legale observăm că unele *operațiuni administrative* sunt obligatorii (*semnarea* și *contrasemnarea* actelor administrative), iar omiterea efectuării acestora se sancționează cu *nulitatea* actului administrativ pe care nu l-au însoțit.

În aceeași ordine de idei, poate fi invocată ca exemplu și „nesoluționarea în termen a unei cereri” (numită în doctrină „tăcerea administrației”). Potrivit art.64 alin.(2) CA RM, „*refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal*”.

Totodată, ca excepție, la alin.(3) al aceluiași articol se prevede: „*Prin derogare de la prevederile alin.(2), în cazurile prevăzute de lege, nesoluționarea în termen a unei cereri se consideră drept acceptare a acesteia.*” Așadar, „nesoluționarea unei cereri în termen legal”, de regulă, este asimilată de lege cu „respingerea cererii”, iar ca excepție – cu „acceptarea cererii”, ambele fiind producătoare de efecte juridice în virtutea legii. Bunăoară, „respingerea cererii” dă naștere la următoarele două drepturi:

- dreptul de a depune *cerere prealabilă* (în temeiul art.162 alin.(2) CA RM¹) și
- dreptul de a intenta o *acțiune în contencios administrativ* (în temeiul art.189 alin.(2) CA RM²).

Momentele enunțate denotă și justifică semnificația deosebită și necesitatea *operațiunilor administrative* și a *actelor reale* pentru desfășurarea activității administrative de către autoritățile publice. În pofida faptului că ele nu presupun manifestări de voință orientate spre producerea efectelor juridice, totuși nu trebuie ignorat faptul că, potrivit art.5 CA RM, acestea sunt „realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, în vederea organizării aplicării legii și aplicării nemijlocite a legii”. Probabil, anume datorită acestui moment *operațiunile administrative* și *actele reale* au fost evaluate de către legiuitor ca fiind potențial vătămătoare de drepturi și libertăți (ceea ce presupune că produc efecte juridice) și, ca urmare, au fost încadrate în noțiunea legală de *activitate administrativă*.

Plecând de la cele menționate, considerăm că *operațiunile administrative* și *actele reale* necesită o atenție teoretică distinctă orientată spre elucidarea esenței, conținutului și particularităților acestora. Mai mult, după cum vom vedea mai târziu, cunoașterea acestor momente este importantă și din punct de vedere practic, deoarece

¹ Art.162: „(2) Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.”

² Art.189: „(2) O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.”

pentru apărarea drepturilor vătămate prin *operațiuni administrative* sau *acte reale* legislația administrativă prevede reguli de procedură distincte.

Întru realizarea dezideratului expus mai sus, inițial vom reitera semnificația deosebită a *formelor nejuridice* de activitate a autorităților publice (a operațiunilor administrative și a actelor reale), întrucât cu ajutorul acestora „au loc emiterea, executarea și controlul executării actelor administrative, precum și a altor acte juridice”, ceea ce relevă „utilizarea acestora de toate organele statului, precum și de organizații nestatale și chiar de persoane fizice” [9, p.95].

La acest capitol, în doctrină se subliniază că „numărul mai mare al *operațiilor administrative* în comparație cu cel al *actelor administrative* se explică prin aceea că pentru elaborarea și executarea unui singur act administrativ sunt necesare numeroase și variate *operații administrative*. Mai mult, fără *operațiile administrative* nu este posibilă nici elaborarea și nici executarea, nu numai a actelor administrative, dar nici a actelor celorlalte organe ale statului, atunci când executarea lor este realizată de organele administrației publice” [9, p.96].

În esență, „*operațiile administrative* pot interveni în toate fazele procesului de elaborare și executare a actelor administrative, și anume: în cea de pregătire, de emitere, de executare a actelor administrative, precum și în cea ce privește controlul executării acestora” [9, p.96-97].

Dincolo de cele menționate, în practică, destul de problematică se prezintă delimitarea *actelor reale* de *operațiunile administrative*. În doctrina românească se menționează la acest subiect că „*operațiile administrative* nu sunt altceva decât *operații materiale*, dar de un anumit gen. *Operațiile administrative* sunt legate, în general, de emiterea, executarea și controlul executării unui act administrativ sau a unui alt act juridic concret, determinat, în timp ce *operațiile materiale* propriu-zise sunt îndeplinite în exercitarea unor atribuții ale organelor administrației publice, fără a avea o legătură directă cu un anumit act administrativ sau un alt act juridic emis de organele administrației publice sau de alte organe de stat” [9, p.97-98]. Totodată, cercetătorii subliniază că, în unele cazuri, distincția poate fi făcută destul de greu, de aceea problema trebuie rezolvată de la caz la caz, în mod diferențiat.

Pornind de la noile reglementări administrative, introduse de *Codul administrativ al Republicii Moldova*, problema delimitării *actelor reale* de *operațiunile administrative* a devenit extrem de acută mai ales pentru practica raporturilor administrative. Până la moment, și doctrina autohtonă este rezervată la acest subiect. Printre puținele încercări de a aduce careva explicații vom menționa ideile expuse de autoarea I.Jimbei, care, întemeindu-se pe doctrina germană, susține: „*Actele reale* sunt acele acte ale autorităților administrative care vizează rezultatele faptice, mai degrabă decât consecințele juridice, cum este cazul unui *act administrativ*. Administrația efectuează numeroase și variate tipuri de astfel de acte. Ele se pot referi la treburile interne ale administrației sau la relațiile acesteia cu cetățenii. Acestea din urmă sunt cele de care ține cont legea administrativă. Spre exemplu, emiterea unei decizii privind achitarea unor sume de bani cu titlu de indemnizație pentru compensarea costurilor transportului public reprezintă un act administrativ. Actul de achitare va fi un act real” [2].

Din logica ideilor expuse de autoarea citată *supra* putem deduce că însăși executarea unui act administrativ trebuie interpretată ca fiind un *act real*.

Mai departe, autoarea citează câteva exemple de *acte reale* specifice dreptului administrativ german, după cum urmează:

- Autoritatea (B) informează restauratorul G într-o circulară că noile reglementări de igienă se aplică de acum înainte. Cu toate acestea, dacă autoritatea informează G după un control că încalcă noile reglementări de igienă din compania sa, această constatare individuală a încălcării este un act administrativ (interpretând exemplul, observăm că în primul caz autoritatea doar informează – ceea ce este un act real, în timp ce în al doilea caz autoritatea notifică subiectul despre abaterea admisă – ceea ce deja poate fi interpretat ca un act administrativ).
- Avertisment public că un produs este periculos (de exemplu, avertismentul Oficiului Federal de Sănătate care include o listă de vinuri ce conțin glicol și, prin urmare, sunt probabil dăunătoare sănătății);
- Înmânarea de către un funcționar unui cetățean a unui formular care trebuie completat;
- Conducerea unei mașini de patrulare de către un polițist;
- Ridicarea gunoierului de către collectorul de gunoi;
- Călătoriile cu vehicule oficiale;
- Curățarea drumurilor;

- Construcția unei clădiri administrative;
- Construirea și întreținerea rutelor de transport etc. [21].

Dincolo de aceasta, autoarea sus-citată delimitează *actul real* de cel *administrativ*, menționând în acest sens că acest lucru nu este de loc simplu nici pentru practicienii din Germania. În doctrina germană se menționează la acest capitol că factorul decisiv este dacă actul administrativ corespunzător relevă intenția de reglementare sau de a fi obligat legal, idee care, conform I.Jimbei, a fost preluată și de legiuitorul nostru (precizând că sensul termenului „a reglementa” din art.10 și 15 CA RM nu este de *a stabili norme*, ci de *a supune ceva unor norme, a stabili raporturi legale*; adică aplicarea legii unei situații concrete) [21].

În lumina prevederilor legale în vigoare (art.14 CA RM), drept exemple concrete de *acte reale* putem enunța: *informațiile, avertizările, recomandările autorităților publice și acțiunile întreprinse de acestea*.

Important este că, potrivit aceluiași cadru normativ (art.14 alin.(3) CA RM), „în măsura în care prevederile prezentului cod nu conțin reglementări imperative, în privința actelor reale se aplică corespunzător dispozițiile referitoare la actele administrative individuale, dacă acest lucru nu este exclus în baza diferențelor dintre actul administrativ individual și actul real”. Așadar, atestăm faptul că legiuitorul a asimilat practic, ca regulă, regimul juridic al *actelor reale* cu cel al *actelor administrative*.

Totodată, legiuitorul a stabilit unele momente importante și pentru regimul *operațiunilor administrative*. Astfel, potrivit art.15 alin.(2) CA RM: „Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț”. Observăm în acest caz că *operațiunile administrative*, de regulă, nu pot fi contestate separat de actele administrative la adoptarea/emiterea cărora au contribuit. Prin urmare, ele pot fi contestate și verificate sub aspectul legalității doar împreună cu acestea.

Totate momentele enunțate legate de formele de activitate a administrației publice sunt extrem de importante mai ales din punct de vedere practic. Distincția dintre acestea este una semnificativă, mai ales că, în funcție de categoria formei, *Codul administrativ al Republicii Moldova* face distincție între acțiunile ce pot fi intentate în contencios administrativ. Astfel, potrivit art.206 alin.(1) din acest cod:

„O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

- a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare);
- b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare);
- c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare);
- d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau
- e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ) ”.

Pornind de la normele legale citate *supra*, constatăm că instanța de contencios administrativ poate:

- în cazul *formelor juridice* de activitate administrativă – fie să anuleze o reglementare a autorității publice (acțiune în contestare și acțiune în control normativ), fie să constate nulitatea acesteia (acțiune în constatare), fie să oblige autoritatea să dispună o anumită reglementare juridică (acțiune în obligare);
- în cazul *formelor nejuridice* de activitate administrativă – să impună autoritatea la acțiune, la tolerarea acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare).

Toate aceste împuterniciri ale instanței de contencios administrativ, prevăzute de lege, sunt extrem de relevante pentru exercitarea și apărarea drepturilor persoanelor vătămate prin activitate administrativă.

Concluzii

Momentele enunțate în conținutul acestui demers științific denotă și justifică semnificația deosebită și necesitatea *operațiunilor administrative* și a *actelor reale* pentru desfășurarea activității administrative de către autoritățile publice. În pofida faptului că ele nu presupun manifestări de voință orientate spre producerea efectelor juridice, totuși nu trebuie ignorat faptul că acestea sunt „realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, în vederea organizării aplicării legii și aplicării nemijlocite a legii”. Anume datorită acestui moment *operațiunile administrative* și *actele reale* au fost evaluate de către legiuitor ca fiind potențial vătămătoare de drepturi și libertăți (ceea ce presupune că produc efecte juridice) și, ca urmare, au fost încadrate în noțiunea legală de *activitate administrativă*.

Plecând de la cele menționate, considerăm că toate formele de activitate administrativă necesită o atenție teoretică distinctă orientată spre elucidarea esenței, conținutului și particularităților acestora. Mai mult, cu-

noașterea acestor momente este importantă și din punct de vedere practic, deoarece pentru apărarea drepturilor vătămate prin diferite forme de activitate administrativă legislația administrativă prevede reguli de procedură distincte, aplicabile mai ales în cadrul procedurii contenciosului administrativ.

Referințe:

1. *Declarația Universală a Drepturilor Omului*, adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York. Ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28.07.90 (versiune în vigoare din 31.03.94 în baza modificărilor prin Hotărârea Parlamentului nr.13-XII din 31.03.94, MO4/30.04.94).
2. *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* din 4 noiembrie 1950 (Roma), ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.1298- XIII din 24.07.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1997, nr.54-55/502.
3. *Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice*, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).
4. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr.78/140 (modificată prin Legea nr.255 din 22.11.2018. MO 467-479/14.12.2018).
5. Legea contenciosului administrativ, nr.793 din 10.02.2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr.57-58 (abrogată).
6. Codul civil al Republicii Moldova, nr.1107 din 06.06.2002. Republicat în temeiul Legii nr.133 din 15.11.2018 în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr.467-479 (modificat prin Legea nr.205 din 26.11.2020, MO360-371/25.12.2020).
7. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr.116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr.309-320 (actualizat prin Legea nr.13 din 12.03.21, MO96-99/09.04.2021).
8. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol.II. Ed. a III-a. București: All Beck, 2002.
9. BREZOIANU, D. *Drept administrativ român*. București: All Beck, 2004.
10. APOSTOI, T.D. *Drept administrativ*. Vol.II. București: All Beck, 2004.
11. КОРЯКИН, И.И. *Административное право: Учебное пособие*. Якутск: Издательский дом СВФУ, 2018.
12. БОРОДИН, С.С., ГРОМЫКО, С.С. *Административное право. Общая и Особенная части: Курс лекций/ ГУАП. СПб., 2007.*
13. ЕРМАКОВ, В.Г., КАСАТКИНА, Е.М. *Административное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие*. Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2015.
14. *Административное право* /Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. Москва: Юрист, 2002.
15. IONESCU, R. *Drept administrativ*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970.
16. PETRESCU, R.N. *Drept administrativ*. Cluj-Napoca: Accent, 2004
17. SANTAI, I. *Drept administrativ și știința administrației*. Curs litografiat. Sibiu, 1981.
18. PETRESCU, R.N. *Drept administrativ*. București: Hamangiu, 2009.
19. DRĂGANU, T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1959.
20. IOVĂNAȘ, I. *Dreptul administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice*. Arad: Servo-Sat, 1997.
21. JIMBEI, I. *Acțiunea în realizare și actele reale în contenciosul administrativ*. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/actiunea-in-realizare-si-actele-reale-in-contenciosul-administrativ> [Accesat: 02.08.2022]

Date despre autori:

Gheorghe COSTACHI, doctor habilitat, profesor universitar; cercetător științific principal în cadrul Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice.

E-mail: costachi70@mail.ru

ORCID: 0000-0003-1396-7598

Iurie CERNEAN, doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Universitatea de Stat din Moldova.

E-mail: iurie.cernean@gmail.com

Prezentat la 01.09.2022