



REFLECȚII ASUPRA UNOR CONDIȚII DE VALABILITATE A ACTULUI ADMINISTRATIV

Mihai DIACONU,
doctorand

SUMMARY

An administrative act to be valid must satisfy four conditions:

- (1) be issued by the competent authority within its jurisdiction;
- (2) be issued in the form and following the procedure prescribed by law;
- (3) comply with the Constitution, laws and regulations in force;
- (4) comply with the public interest pursued by the law.

In this scientific approach we propose to study the first two conditions in order to highlight peculiarities and significance, reserving our right to continue the subject in another publication.

SUMAR

Pentru ca un act administrativ să fie valabil, trebuie să fie îndeplinite patru condiții:

- (1) să fie emis de autoritatea competentă și în limitele competenței sale;
- (2) să fie emis în forma și cu respectarea procedurii prevăzute de lege;
- (3) să fie conform cu Constituția, legile și actele normative în vigoare;
- (4) să fie conform cu interesul public urmărit de lege.

În prezentul demers științific ne propunem să studiem primele două condiții, pentru a le evidenția particularitățile și semnificația, rezervându-ne dreptul de a continua subiectul într-o altă publicație.

1. Competența

Condiția ce implică cerințe față de competențe la emiterea unui act administrativ este foarte importantă, deoarece determină în mod direct legalitatea actului.

Competența presupune un ansamblu de drepturi și obligații ale administrației publice, pentru a căror realizare emite acte administrative cu caracter normativ sau individual [2, p. 223].

Într-o altă viziune, competența administrativă este formată din ansamblul atribuțiilor ce revin unei autorități, unui compartiment funcțional sau unei persoane (funcționar de stat) și limitele exercițiului lor. Ca element component al competenței, atribuția constă din prerogativele ce revin unui organ, compartiment funcțional sau funcționar public, în temeiul unui act normativ [12, p. 16].

Competența unei autorități administrative este *stabilită prin*

lege, prin urmare ea nu poate fi transmisă unei alte autorități publice decât tot prin lege [11, p. 287], ea este *obligatorie*, în sensul că nu se poate renunța la exercitarea ei, și are caracter *permanent*, chiar dacă titularii unor funcții sînt aleși pentru un mandat determinat (consiliul local și primarul sînt autorități administrative ce funcționează permanent, chiar dacă titularii funcțiilor de consilieri, respectiv persoana care a fost aleasă primar se schimbă).

În studiile de specialitate se atestă trei tipuri de competență:

a) Competența materială (*ratione materiae*), care se referă la domeniul în care autoritatea publică își exercită atribuțiile conferite prin lege (de ex.: Ministerul finanțelor publice – finanțe publice, impozite, taxe; consiliul local – taxe locale, drumurile din oraș etc.).

Competența materială poate fi de două tipuri: *generală* (adică în

toate domeniile, de ex.: competența guvernului) și *specială* sau numai în anumite domenii, cum ar fi competența ministerelor. Nici o autoritate cu competențe speciale într-un anumit domeniu nu va putea emite un act administrativ cu acțiune generală asupra tuturor domeniilor. De asemenea, nici o autoritate cu competență specială într-un domeniu nu va putea emite acte administrative din alt domeniu de activitate [3, p. 240].

b) Competența teritorială (*ratione loci*), care definește cîmpul geografic al acțiunii administrative al unei autorități publice: ansamblul teritoriului național – competență națională, sau numai teritoriul unui sat, oraș sau raion – competență locală. Astfel, guvernul are competență națională, consiliul raional – competență raională (ce este inclusă în sfera mai largă a competenței locale, în sensul de alternativă la competen-



ța națională), iar consiliul local – competență locală.

Competența teritorială are o mare însemnătate și se impune doar pentru autoritățile locale, deoarece autoritățile centrale au toată competența teritorială, adică actele lor sînt valabile pe întreg teritoriul țării.

Competența teritorială limitează autoritățile locale de a emite acte cu o valabilitate doar în teritoriul unității administrativ-teritoriale respective. Actele acestor autorități nu pot avea efecte juridice pe teritoriul altei unități administrativ-teritoriale, nu pot fi obligatorii pentru subiecții de drept ai altor unități [2, p. 223].

c) Competența temporală (*ratione temporis*) aparține autorității publice care este investită cu puterea de a emite un act administrativ sau de a efectua o operațiune materială la momentul în care actul este emis sau operațiunea este efectuată [10, p. 183].

Precizarea este necesară, întrucît autoritatea publică s-ar putea să aibă competența de a emite actul administrativ în cauză, dar nu la momentul în care acesta este emis (prin moment înțelegîndu-se ziua emiterii sau alte unități de măsurare a timpului, dacă se poate stabili cu certitudine cînd a încetat competența de emiterie a actului administrativ).

Prin urmare, actul administrativ poate fi emis prematur de o autoritate încă neinvestită legal cu atribuții de putere publică în domeniul respectiv sau, dimpotrivă, tardiv, de o autoritate ce nu mai are competența de a-l emite. Astfel, fostul primar nu mai poate oficia căsătorii la ora 12.00, dacă noul primar

ales în funcție a fost validat la ora 10.00 a aceleiași zile. Dacă actul prin care competența temporală încetează este un act normativ, se ia în calcul data publicării lui sau aducerii la cunoștință publică, pe cînd în cazul actului individual se va lua în considerație data sau momentul comunicării lui.

În contextul competenței temporale trebuie discutată și *teoria funcționarului de fapt*. Astfel, se pune întrebarea: Ce efecte are actul administrativ sau operațiunea administrativă realizată de un funcționar care nu mai are competență legală de a le realiza sau încă nu are această competență, însă aparent, din perspectiva persoanelor care vin în contact cu acest funcționar, el este competent să emită actul sau să efectueze operațiunea? Exemplul cel mai elocvent rămîne cel de mai sus, cu primarul al cărui mandat a încetat și care oficiază în continuare căsătorii. Ce se întîmplă cu aceste căsătorii? Sînt ele valabil încheiate?

Doctrina dreptului administrativ consideră, pe bună dreptate, că teoria funcționarului de fapt, atunci cînd există aparența legalității activității acestuia, coroborată cu aceea a aparenței în drept, acceptată din motive de securitate juridică, sînt suficiente pentru a considera actul administrativ sau operațiunea administrativă ca fiind legală și a evita repunerea în discuție a situației juridice ce face obiectul actului sau operațiunii și, implicit, obligarea persoanei în cauză de a parcurge procedura administrativă din nou [10, p. 183]. Considerarea ca legală a operațiunii sau a actului administrativ are ca scop, prin urmare, doar proteja-

rea celor administrați, și nu antrenează exonerarea de răspundere a funcționarului public care nu poate dovedi că a fost în eroare atunci cînd a emis actul sau a efectuat operațiunea.

Tot în categoria exemplurilor privind funcționarii de fapt se încadrează situația funcționarului public căruia îi este anulat prin hotărîre judecătorească, cu efecte retroactive, actul de numire în funcția publică: actele administrative emise sau operațiunile administrative efectuate de acesta în perioada dintre numire și anularea numirii sînt considerate valide, în virtutea teoriei funcționarului de fapt, chiar dacă efectul anulării actului de numire ar fi acela că, teoretic, persoana în cauză nu a fost niciodată funcționar public [4, p. 5].

Necesitatea asigurării coerenței activității administrative atașează regulilor de competență un caracter de ordine publică. Această înseamnă că, în cadrul unui litigiu de contencios administrativ, oricare dintre părți și chiar instanța de contencios administrativ din oficiu poate ridica, în orice moment al procesului, excepția de necompetență a autorității publice pîrîte, motiv de nulitate absolută a actului administrativ atacat.

Ilegalitatea datorată necompetenței nu poate fi acoperită prin confirmare, prin urmare autoritatea administrației publice care era, de fapt, competentă să emită actul nu și-l poate însuși și să considere că este emis cu respectarea competenței. Singura soluție este emiteria unui nou act, avînd același conținut cu cel anterior, de această dată de către autoritatea competentă, act care va produce efecte



juridice din momentul emiterii [6, p. 232].

În toate cazurile de nerespectare a cerințelor față de competențe este vorba despre fenomene, cum ar fi abuzul de putere sau abuzul de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, fapte ce nu trebuie admise și care se sancționează de legea penală [2, p. 223].

Totodată, uneori titularul competenței este în imposibilitate de a o realiza, iar continuitatea realizării acesteia este necesară. În aceste cazuri, legea prevede posibilitatea delegării competenței. Delegarea constă în desemnarea unei alte persoane pentru a exercita anumite competențe ce-i revin titularului de competență [3, p. 241]. Obiectul delegării de competență îl constituie însărcinarea unei autorități publice subordonate de a acționa în numele autorității legal competente, în anumite cazuri determinate. Delegarea poate interveni și în interiorul autorității publice, între funcționarii publici.

Imperativul concilierii necesității de a respecta strict regulile de competență cu necesitatea practică de a construi sisteme de gestionare eficiente a problematicii complexe cu care se confruntă administrația publică a dus la acceptarea în doctrină a unor reguli mai puțin restrictive, la formularea unui compromis [10, p. 183].

În primul rând, o condiție esențială a delegării este ca ea să fie *autorizată prin lege* (în sens larg, ce cuprinde și actele normative de rang inferior legii). În al doilea rând, actul administrativ de delegare trebuie să *precizeze exact întinderea delegării*, nefiind ad-

misibilă delegarea tuturor atribuțiilor autorității publice, și *titularul delegării* (autoritatea publică delegatară).

Există două tipuri de delegare [4, p. 6]:

1. *Delegarea de putere publică* (de atribuții), care presupune ca autoritatea delegantă să renunțe temporar (până la revocarea expresă a delegării) la atribuția de putere publică într-un anumit domeniu, prin urmare aceasta pierde posibilitatea de a decide în acel domeniu.

Delegarea de putere publică vizează titularul unei funcții, nu o persoană determinată, prin urmare delegarea rămâne valabilă chiar dacă titularul funcției publice este schimbat. Ea trebuie realizată întotdeauna în formă scrisă. De asemenea, autoritatea publică delegatară nu poate subdelega atribuțiile de putere publică (competența), ci doar dreptul de semnătură.

Sîntem în prezența delegării de atribuții în cazul viceprimarilor, cărora le sînt delegate obligatoriu unele atribuții prevăzute de lege în sarcina primarului, iar altele pot fi delegate de primar.

2. *Delegarea de semnătură* permite delegarea semnăturii titularului unei funcții publice către un colaborator sau subordonat – nu se delegă atribuțiile, ci doar semnătura, prin urmare titularul funcției publice sau a demnității publice păstrează competența și răspunderea în domeniul vizat. (Spre exemplu, viceprimarii nu pot să delege la rîndul lor atribuțiile pe care li le-a delegat primarul).

Sîntem în prezența unei măsuri interne, de organizare optimă a serviciului public, aplicabilă în

practică atunci cînd legea nu prevede posibilitatea delegării de atribuții. Prin delegarea semnăturii se vizează o persoană determinată, în consecință pierderea funcției publice antrenează încetarea delegării. La fel se întîmplă și în cazul în care delegantul își pierde funcția.

Dat fiind faptul că delegatarul acționează în numele delegantului, este interzisă subdelegarea semnăturii.

(2) Forma și procedura

Pentru început ne vom referi la procedura administrativă necontencioasă, care desemnează procedura urmată de autoritățile administrației publice atunci cînd emit acte administrative sau eliberează certificate, avize, aprobări etc. în absența unui litigiu [10, p. 187].

Există *forme procedurale anterioare* emiterii actului administrativ – avizul (facultativ, consultativ și conform), acordul (prealabil, concomitent sau posterior), propuneri, rapoarte, certificate etc.; *forme procedurale concomitente* emiterii actului – *cvorum*, majoritate, motivarea și semnarea sau contrasemnarea, și *forme procedurale posterioare* emiterii actului – comunicarea, publicarea, aprobarea și confirmarea [4, p. 6].

Prin intermediul acestor forme procedurale, autoritățile administrației publice antrenează și alte autorități publice în procesul decizional, în vederea fundamentării deciziilor din punctul de vedere al legalității și oportunității.

În acest sens, în ultimul timp, au o importanță tot mai mare procedurile de consultare a celor administrați în procesul de luare a deciziei administrative. Deși dispune de o putere de decizie unila-



terală, administrația publică tinde tot mai mult, fie forțată de legi, fie din proprie inițiativă, să țină seama de părerea celor vizați prin actul administrativ. O decizie astfel adoptată are avantajul de a fi susceptibilă de o aplicare mai facilă și de o adeziune mai rapidă din partea celor vizați decât decizia luată fără consultare, considerată de multe ori abuzivă și fără sens.

În același timp, o administrație modernă nu poate funcționa la standarde de calitate ridicate fără respectarea principiului transparenței, conform căruia deciziile administrației publice trebuie luate în așa fel încât toate persoanele interesate să le cunoască încă din faza de proiect, iar procedura de emitere și de executare a deciziei administrative să fie deschisă, coerentă și corectă, ușor de urmărit de public.

În planul contenciosului administrativ, distincția dintre actele administrative și formele procedurale prevăzute de lege pentru emiterea actului administrativ constă în aceea că doar actul administrativ, adică actul final poate fi contestat direct pe calea unei acțiuni directe în contenciosul administrativ, nu și avizele, acordurile, propunerile, referatele, aprobările etc. Atunci când analizează legalitatea actului administrativ, instanța de contencios administrativ se va pronunța însă și asupra formelor procedurale (numite și acte interne), întrucât, de multe ori, ilegalitatea actului administrativ este rezultatul evident al ilegalității unei forme procedurale care a stat la baza emiterii lui.

Unele dintre aceste forme sînt instituite de lege pentru garantarea

drepturilor celor administrați sau pentru informarea autorităților publice și pot atrage anularea actului – nulitatea relativă sau nulitatea absolută a acestuia, care trebuie doar constatată de instanță. Alte forme nu atrag, însă, nulitatea actului (procedurile facultative).

Forma scrisă. Actele administrative trebuie emise în formă scrisă, atît pentru a asigura o condiție de valabilitate, cît și pentru a facilita dovada existenței lor. Cu toate acestea, și un act administrativ verbal poate fi considerat valid, dacă este dovedită existența lui, însă în practica administrativă actuală tot mai rar sînt întîlnite astfel de acte.

În acest sens, argumentăm cu dispozițiile din Legea cu privire la petiționare [7], care în art. 14 alin. (1) prevede că: „Rezultatul examinării petiției se aduce la cunoștință petiționarului în scris sau în formă electronică, iar cu consimțămîntul lui – oral”.

Cel mai frecvent, sancțiunea lipsei formei scrise la emiterea unui act administrativ este nulitatea relativă a actului administrativ, pe cînd lipsa formei scrise, atunci cînd legea o prevede în mod expres, presupune inexistența actului administrativ.

Forma scrisă nu este suficientă pentru a fi în prezența unui act administrativ, dacă nu este dublată de manifestarea de voință a autorității publice făcută în scopul de a produce efecte juridice. În acest sens, înscrisurile prin care se atestă anumite fapte juridice sau drepturi nu sînt acte administrative, ci doar operațiuni administrative – certificatele de stare civilă, încheierile de autentificare ale notarilor etc.

Ele nu adaugă efecte juridice noi raportului juridic născut prin voința liber declarată a părților sau prin faptul administrativ al nașterii sau decesului, ci doar constată acest aspect [5, p. 92; 11, p. 299; 1, p. 47].

a) Formalități procedurale anterioare emiterii actului administrativ. Din cadrul acestora fac parte: consultarea facultativă și cea obligatorie.

Consultarea facultativă (avizul facultativ) presupune libertatea de decizie a autorității publice, în condițiile în care există posibilitatea solicitării unei opinii altei autorități publice, instituții publice, unui funcționar public sau unei persoane fizice sau juridice private. Rămîne, așadar, la latitudinea autorității publice să solicite sau nu avizul, iar dacă l-a solicitat, poate ține sau nu seama de conținutul lui la emiterea actului administrativ. Autoritatea publică emitentă poate modifica și după consultare proiectul, fără a fi obligată să recurgă la o altă consultare.

Consultarea obligatorie (avizul consultativ). În acest caz, autoritatea publică emitentă este obligată prin lege să solicite opinia unei alte autorități sau publicului, însă nu trebuie să se conformeze acelei opinii atunci cînd emite actul administrativ. Actul final trebuie să corespundă proiectului supus consultării, orice modificare a proiectului antrenînd obligativitatea unei noi consultări.

Potrivit Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale [8], proiectul de act normativ, înainte de a fi prezentat spre aprobare or-



ganului competent, se avizează în mod obligatoriu de autoritățile și instituțiile implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, de alte autorități și instituții interesate, de autoritățile în a căror sarcină este pusă avizarea obligatorie, precum și se consultă public (art. 38 alin. 1).

După ce este avizat în condițiile art. 38 alin. (1) și consultat public conform art. 38 alin. (4), proiectul de act normativ se avizează în mod obligatoriu, pînă la prezentarea spre examinare guvernului, de către Ministerul Justiției.

Astfel, Ministerul Justiției avizează proiectele de acte normative exclusiv din punctul de vedere al legalității, încheind succesiunea operațiunilor din etapa de avizare. În acest caz sîntem în prezența unui aviz consultativ, obligatoriu de solicitat, dar care nu condiționează conținutul actului final.

Proceduri consultative impuse de imperativul asigurării transparenței decizionale în administrația publică

Legea privind transparența în procesul decizional [9] stabilește regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice centrale și celei locale, alese sau numite, precum și al altor instituții publice, în raporturile stabilite între ele cu cetățenii și cu asociațiile legal constituite ale acestora. Prin această reglementare s-a încercat apropierea societății civile de activitatea decizională a administrației publice.

Procedurile de asigurare a transparenței decizionale în activitatea autorităților publice au la bază anumite principii, cum ar fi:

a) *informarea în prealabil*, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și celei locale, precum și asupra proiectelor de acte normative;

b) *consultarea cetățenilor* și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative;

c) *participarea activă a cetățenilor* la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, cu respectarea următoarelor reguli: ședințele autorităților și instituțiilor publice care fac obiectul legii sînt publice; dezbaterile vor fi consemnate și făcute publice; minutele acestor ședințe vor fi înregistrate, arhivate și făcute publice [4, p. 8-9].

Legea privind transparența în procesul decizional prevede în art. 5 că transparența în procesul decizional se bazează pe următoarele principii: a) informarea, în modul stabilit, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate despre inițierea elaborării deciziilor și despre consultarea publică pe marginea proiectelor de decizii respective; b) asigurarea de posibilități egale pentru participarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate la procesul decizional.

Respectiv, autoritățile publice sînt obligate (potrivit art. 7), după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor și a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin:

a) diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate, prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice, prin afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz;

b) informarea, în modul stabilit, asupra organizării procesului decizional;

c) instituționalizarea mecanismelor de cooperare și de parteneriat cu societatea;

d) recepționarea și examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, ale altor părți interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;

e) consultarea opiniei tuturor părților interesate de examinarea proiectelor de decizii, conform prezentei legi.

Etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sînt:

a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;

b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;

c) consultarea cetățenilor și a altor părți interesate;

d) examinarea recomandărilor cetățenilor și a altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;

e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

La inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică plasează, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială, îl va expedia prin inter-



mediul poștei electronice părților interesate, îl va afișa la sediul său într-un spațiu accesibil publicului și/sau îl va difuza în mass-media centrală sau locală, după caz.

Anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei va conține, în mod obligatoriu:

- a) argumentarea necesității de a adopta decizia;
- b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări;
- c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

Consultarea cetățenilor și a altor părți interesate se asigură de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie prin următoarele modalități: dezbateri publice, audieri publice, sondaj de opinie, referendum, solicitarea opiniilor experților în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile.

Recomandările cetățenilor și ale altor părți interesate sînt recepționate de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie, după cum urmează:

a) recomandările în formele verbală și scrisă, prezentate în cadrul consultărilor vor fi reflectate în procesele-verbale ale ședințelor respective, perfectate în modul stabilit;

b) recomandările în formă scrisă, primite în mod individual, vor fi înregistrate conform legislației.

Termenul de prezentare a reco-

mandărilor asupra proiectelor de decizii constituie cel mult 15 zile lucrătoare din data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei, cu posibilitatea extinderii acestui termen, după caz.

Recomandările sînt examinate de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie. Aceasta întocmește un dosar privind elaborarea proiectului de decizie, care conține procesele-verbale privind consultarea cetățenilor și a altor părți interesate, recomandările parvenite și sinteza acestora. Dosarul privind elaborarea proiectului de decizie este accesibil pentru toți cetățenii.

Sinteza recomandărilor parvenite se plasează pe pagina web oficială a autorității publice, se afișează la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau se difuzează în mass-media centrală sau locală, după caz.

În cazul în care cetățenii nu prezintă recomandări în termenul stabilit, iar autoritatea publică, în mod motivat, nu consideră necesară organizarea de consultări, proiectul de decizie este supus procedurii de adoptare.

Autoritățile publice sînt obligate să întocmească și să aducă la cunoștința publicului rapoarte anuale privind transparența în procesul decizional, care trebuie să conțină:

a) numărul deciziilor adoptate de autoritatea publică respectivă pe parcursul anului de referință;

b) numărul total al recomandărilor recepționate în cadrul procesului decizional;

c) numărul întrunirilor consultative, al dezbaterilor publice și al ședințelor publice organizate;

d) numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorității publice au fost contestate pentru nerespectarea legii din domeniu și sancțiunile aplicate pentru încălcarea acesteia.

Evaluînd în ansamblu prevederile Legii privind transparența în procesul decizional, putem constata că, din păcate, în cuprinsul ei nu se conțin prevederi referitoare la răspunderea juridică pentru nerespectarea dispozițiilor sale, moment ce-i reduce semnificativ din eficacitatea practică.

**b) Formalități procedura-
le concomitente emiterii actelor
administrative.** Emiterea unui act administrativ presupune întotdeauna semnarea acestuia de către persoana competentă din cadrul autorității emitente, uneori contra-semnarea de către o altă persoană, în cazul unor acte – motivarea lor, iar în cazul actelor administrative emise de autorități colegiale – existența cvorumului și a majorității prevăzute de lege.

Dintre formele substanțiale necesare pentru ca actul să fie valid, deosebit de importantă este semnarea actului administrativ, formalitate ce permite verificarea competenței de emiterie a actului și este indispensabilă pentru dovada existenței deciziei administrative.

Prin urmare, toate actele administrative trebuie semnate de persoana împuternicită să angajeze autoritatea publică emitentă: dispozițiile primarului se semnează de către acesta, deoarece este vorba de o autoritate unipersonală; hotărârile consiliului local se semnează de către președintele de ședință; ordinele și instrucțiunile ministeriale se semnează de către ministru etc.



Pe lângă semnare se mai practică și contrasemnarea actului administrativ, adică se „autentică” semnătura persoanei competente și se asociază răspunderea contrasemnatarului în ceea ce privește legalitatea sau oportunitatea actului administrativ. Lipsa contrasemnăturii este considerată un viciu de formă, nu de competență, deoarece contrasemnatarul nu este coautor al actului administrativ.

Obligația contrasemnării este prevăzută, de exemplu, în Constituție – pentru ordonanțele și hotărârile guvernamentale, care trebuie contrasemnate de miniștrii care au obligația punerii loc în executare; în cazul hotărârilor consiliului local și a dispozițiilor primarului, ce trebuie contrasemnate de secretar.

În ceea ce privește *cvorumul*, acesta reprezintă o formalitate legală necesară a fi îndeplinită, pentru ca ședința în care se adoptă actul administrativ să fie legal constituită. *Cvorumul* reprezintă, așadar, numărul de membri, raportat la numărul total al membrilor organului colegial, care trebuie să fie prezenți pentru ca deliberările acestuia să fie valabile [11, p. 303]. Astfel, de exemplu, ședințele consiliului local sînt valabil constituite în prezența majorității membrilor.

Majoritatea cerută de lege pentru adoptarea unui act administrativ de către un organ colegial se referă la numărul de voturi necesare pentru ca acel act să fie valabil adoptat. Majoritatea este de trei feluri: *simplă* – jumătate plus unul din membrii prezenți la ședință, în condițiile în care ședința este legal constituită; *absolută* – jumătate plus unul din numărul

total al membrilor organului colegial, dacă, bineînțeles, ședința este valabil constituită; *calificată* – orice majoritate mai mare de jumătate plus unul, raportată la totalul membrilor organului colegial (două treimi, trei pătrimi etc.) dacă ședința este legal constituită.

Diferența dintre *cvorum* și majoritate este dată de scopul în vederea căruia legea le reglementează: *cvorumul* – pentru constituirea și desfășurarea legală a ședinței, majoritatea – pentru adoptarea legală a actelor administrative în ședința astfel constituită.

c) *Formalități procedurale posterioare emiterii actelor administrative*

Din această categorie de formalități procedurale fac parte comunicarea actelor individuale, respectiv: publicarea actelor normative, aprobarea și confirmarea [4, p. 14].

Actele administrative individuale își produc efectele juridice din momentul comunicării lor către destinatarii respectivului act. Pentru terții actului administrativ individual, adică pentru persoanele care nu sînt destinatarele actului însă sînt vizate indirect prin actul administrativ, comunicarea se consideră realizată numai atunci cînd persoana în cauză ia cunoștință efectiv de act. Aceasta deoarece terților actului administrativ nu li se comunică actul, prin urmare, luarea la cunoștință efectivă este singurul moment de care se pot lega efectele juridice ale actului față de ei.

Publicarea este operațiunea administrativă de aducere la cunoștința publicului a unui act administrativ, obligatorie pentru ac-

tele cu caracter normativ, dar nu sînt excluse situațiile în care se publică actele administrative individuale (de exemplu, hotărîrea guvernamentală de numire în funcție a unei persoane).

Publicarea presupune, practic, una sau mai multe din următoarele operațiuni:

- publicarea în “Monitorul Oficial” – de exemplu, hotărîrile guvernului, ordinele miniștrilor, anunțurile privind achizițiile publice etc.;

- afișarea la sediul autorității publice – hotărîrile consiliului local, dispozițiile primarului de organizare a concursului pentru ocuparea unei funcții publice etc.;

- publicarea în presa centrală și/sau locală, în cotidiene de tiraj semnificativ – acte administrative privind organizarea unei licitații publice, actele normative adoptate de autoritățile locale;

- afișarea pe pagina web a autorității publice, operațiune ce este echivalentă, sub aspect juridic, cu publicarea în presă și afișarea la sediu – hotărîrea consiliului local de aprobare a organigramei primăriei, de aprobare a bugetului local etc.

Termenul de „publicare” este folosit de legislația noastră în paralel cu cel de „aducere la cunoștință publică”. Astfel, hotărîrile normative ale consiliului local „se aduc la cunoștință publică”, și de la această dată produc efecte juridice.

Atunci cînd legea prevede expres publicarea unui act administrativ, nepublicarea atrage inexistența actului respectiv, cu excepția cazului în care chiar legea permite nepublicarea. Prin aplicarea prin-



cipiului *nemo censetur ignorare legem* (nimeni nu este absolvit de necunoașterea legii), ajungem la concluzia că legea, în sens larg, adică și actele administrative normative, trebuie aplicată numai atunci când poate fi cunoscută de către public prin publicare.

Prin urmare, chiar dacă legea nu prevede în mod expres sancțiunea inexistenței pentru nepublicarea unui act normativ, ea trebuie considerată a fi aplicabilă ca regulă generală și ca principiu de drept în toate cazurile în care nu sînt publicate actele normative.

Aprobarea. Termenul de „aprobare” trebuie înțeles ca o manifestare de voință a unui organ superior prin care se declară de acord cu actul deja emis de un organ inferior, act care, fără această manifestare de voință, nu ar putea produce efecte juridice [5, p. 137; 11, p. 307].

Este de fapt vorba de formalitatea procedurală corespondență acordului, însă plasată în timp după emiterea actului administrativ, dar înainte de comunicarea sau publicarea acestuia. În această accepțiune, aprobarea este o condiție de formă, fără de care actul administrativ nu produce efecte juridice. Ea nu acoperă viciile actului administrativ, prin urmare ilegalitatea actului administrativ va putea fi constatată și după aprobare.

Responsabilitatea pentru actul administrativ emis în final revine ambelor autorități publice în egală măsură, deoarece prin aprobare autoritatea publică în cauză devine coautoare a actului administrativ, însușindu-și acest act și garantînd pentru legalitatea și oportunitatea lui, chiar dacă nu adaugă nimic la act.

Confirmarea. Prin confirmare se înțelege manifestarea de voință (comunicat, înștiințare etc.) prin care o autoritate publică își menține un act administrativ emis anterior. Literatura de specialitate mai reține și un alt sens al confirmării, și anume de procedură prin care se acoperă viciile de ilegalitate ale unui act emis anterior sau ale unui act emis de un organ inferior. Acest tip de confirmare nu este întîlnit în legislația noastră actuală și nici în practica administrativă.

Generalizînd cele expuse în prezentul demers științific, vom nota că pentru ca un act administrativ să producă efecte juridice este necesar să fie întrunite o serie de condiții ce țin de competența, forma și procedurile prevăzute de legislația în vigoare. Acest fapt presupune asumarea unei responsabilități deosebite de către persoanele în drept să le adopte sau să le emită.

În cazul în care pe parcursul procesului de „creare” a actului administrativ nu sînt întrunite cerințele necesare, trebuie să survină nu doar nulitatea completă sau parțială a actului respectiv, ci și răspunderea persoanei în cauză atît pentru încălcarea legislației ce reglementează condițiile emiterii sau adoptării de acte administrative, cît și pentru eventualele consecințe negative pe care acestea le-ar putea cauza destinatarilor și nu numai.

Referințe bibliografice

1. Chiriac L. *Activitatea autorităților administrației publice*. Cluj Napoca: Accent, 2001.
2. Creangă I. *Curs de drept admi-*

nistrativ: pentru studenții facultăților de drept. Chișinău: Editura Epigraf, 2003.

3. Diaconu M. *Actul administrativ: noțiuni generale, particularități și condiții de legalitate*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”. Materialele conferinței științifice internaționale, consacrate jubileului de 70 de ani al profesorului universitar Gheorghe Costachi (3 mai, 2011). Chișinău: S.n., 2011.

4. Dragoș D., Ranta A. *Elemente de drept administrativ*. Suport de curs. 2010. <http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/C-Actul-administrativ.pdf>.

5. Drăganu T. *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc pe baza Legii nr. 1/1967*. Cluj-Napoca: Editura Dacia, 1970.

6. Iovănaș I. *Drept administrativ*. Vol II. București: Servo Sat, 1997.

7. *Legea cu privire la petiționare*, nr. 190 din 19.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-8 din 24.01.2003 (cu modificări și completări pînă în 2010).

8. *Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale*, nr. 317 din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 208-210 din 03.10.2003.

9. *Legea privind transparența în procesul decizional*, nr. 239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 798 din 05.12.2008.

10. Lombard M. *Droit administrative*. 3-e edition. Paris: Editions Dalloz, 1999.

11. Petrescu R. Narcisa. *Drept administrativ*. Cluj Napoca: Accent, 2004.

12. Viorescu R. *Drept administrativ și administrație publică*. Suceava: Editura Universității „Ștefan cel Mare” din Suceava, 2006.