

PERSOANA JURIDICĂ DE DREPT PUBLIC

PUBLIC LAW LEGAL ENTITY

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).03](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).03)
CZU: 347.19

Natalia CHIPER,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică,

Mariana ODAINIC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

After the entry into force of the Administrative Code of Republic of Moldova, the legal person under public law becomes a complex research topic. Taking into account the fact that, the Administrative Code of Republic of Moldova operates only with the notion of „public authority”, notions such as „public institution” and / or those legal entities of private law remain in the shadows which, in turn, by Law 714/200 on administrative litigation (repealed) were equivalent to public authorities, including in litigation cases. Of course, the above positions are not the only problematic moments in the judicial doctrine and practice, along the way the issue indicated in this article remains to be researched and argued continuously.

Keywords: legal person under public law, public authority, public institution.

REZUMAT

Persoana juridică de drept public, după intrarea în vigoare a Codului Administrativ al Republicii Moldova, devine un subiect de cercetare complex. Ținând cont de faptul că, Codul Administrativ operează doar cu noțiunea de „autoritate publică”, respectiv rămân în umbră așa noțiuni ca „instituția publică” și/sau acele persoane juridice de drept private care, la rândul lor, prin Legea 714/200 contenciosului administrativ (abrogată) se echivalau cu autoritățile publice, inclusiv în cazul survenirii circumstanțelor generatoare de litigii de judecată. Sigur că pozițiile sus indicate nu sunt unicele momente problematice din doctrina și practica judiciară ce necesită identificarea de soluții, pe parcurs problematica indicată în acest articol rămâne a fi cercetată și argumentată în continuare.

Cuvinte-cheie: persoana juridică de drept public, autoritate publică, instituție publică.

Pentru a genera, a da naștere la un subiect de drept, altul decât omul, jurisprudența a recurs la o ficțiune a legii, gândind și punând în circuit un mecanism juridic util, denumit mai întâi persoană morală, ulterior persoană juridică. Altfel spus, persoana juridică este un subiect de drept, creat

artificial de legiuitor, pentru a permite colectivităților de oameni să se manifeste în raporturi juridice similar unui individ. Deși persoana juridică nu este perceptibilă simțurilor omului (nu este vizibilă și nici tangibilă), ea este o realitate care emană voință proprie, distinctă de voința indivizilor care

o fondează. Evoluția societății umane a demonstrat că activitatea lucrativă devine mai eficientă și realizează mari succese, anume atunci când este desfășurată de colectivități. Rolul economic al colectivităților de oameni uniți prin mecanismul persoanelor juridice este enorm, iar descoperirea acestora ca mecanism de concentrare a capitalului a fost echivalată de cercetători, pe bună dreptate, cu descoperirea forței aburului și a electricității [13].

În dreptul administrativ, persoanele juridice au o importanță deosebită, ele fiind nelipsite din orice raport juridic de drept administrativ, inexistența unei astfel de persoane, a unui astfel de subiect de drept public înseamnă inexistența raportului juridic administrativ.

Pentru ca o asociație umană, un colectiv de oameni să poată dobândi calitatea de persoană juridică de drept public, să aibă personalitate juridică și, în consecință, să fie subiect de drepturi și obligații, este necesar să îndeplinească anumite condiții: să aibă patrimoniu propriu, distinct de patrimoniul general al statului sau al unității administrativ-teritoriale, după caz, un scop moral și legal și o organizare de sine stătătoare, care să-i asigure o autonomie decizională în limitele legii [15].

În prezentul articol, ne propunem să analizăm, în special, persoana juridică de drept public, dar nu fără o paralelă în raport cu persoana juridică de drept privat. Considerăm că nu e necesar a argumenta importanța paralelei propuse, doar menționăm că în mare parte, pe lângă deosebirile esențiale care sunt între aceste „fenomene juridice”, există și tangențe. Astfel, Codul Civil al Republicii Moldova expres prevede noțiunea de persoană juridică, în art. 171 CC RM [2], art. 173 CC RM [2] ne propune tipurile de persoane juridice în legislația Republicii Moldova, în care se menționează că persoanele juridice sunt de drept public sau de drept privat care, în

raporturile civile, sunt situate pe poziții de egalitate, iar art. 174 CC RM [2], expres prevede și detaliază noțiunea de persoane juridice de drept public, astfel statul și unitățile administrativ-teritoriale participă la raporturile juridice civile pe poziții de egalitate cu celelalte subiecte de drept. Atribuțiile statului și ale unităților administrativ-teritoriale se exercită în asemenea raporturi de organele acestora, în conformitate cu competența lor. Iar organele împuternicite să exercite o parte din funcțiile (atribuțiile) Guvernului posedă personalitate juridică doar dacă aceasta decurge din prevederile legii sau, în cazurile expres prevăzute de lege, din actele autorităților administrației publice centrale sau locale.

Drept urmare, statul este o persoană juridică de drept public, care participă la raporturile reglementate de legislația civilă pe principiul egalității. Statul este o persoană juridică deosebită, deoarece nu îi sunt aplicabile „normele care alcătuiesc fondul de principii esențiale ale persoanelor juridice”. Această afirmație își are fundamentul în art. 174 din Codul civil RM [2], care arată că articolele din capitolul II ale cărții întâi nu sunt aplicabile persoanelor juridice de drept public. Altfel spus, statului nu îi sunt aplicabile dispozițiile cu privire la constituirea, reorganizarea, dizolvarea și lichidarea persoanelor juridice. Nici un act normativ nu stabilește clar structura organizatorică a statului. Această structură însă poate fi văzută prin prisma noțiunii de persoană juridică. Structural, statul are o organizare similară persoanei juridice cu organ suprem (poporul), organ reprezentativ (parlamentul) și organ executiv (Guvernul). Atribuțiile statului ca persoană juridică sunt exercitate de organele sale în limitele competenței lor [13]. Potrivit art. 174 din Codul civil RM, art. 3, alin.(2) din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [4], art. 4 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică

locală [5], unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public. În Republica Moldova, unitățile administrativ-teritoriale sunt sub formă de: a) comune) b) sate; c) orașe; d) raioane; e) municipii; f) UTA Găgăuzia. În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării. Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice deosebite, deoarece acestora, ca și statului, nu le sunt aplicabile normele ce reglementează statutul juridic al persoanelor juridice private. Acest fapt rezultă din dispozițiile art.174, alin.(4) din Codul civil, care stabilește că articolele ce se referă la persoanele juridice din Codul civil RM nu sunt aplicabile persoanelor juridice de drept public. Prin urmare, nici unităților administrativ-teritoriale nu li se aplică dispozițiile cu privire la constituirea persoanelor juridice, la reorganizarea, dizolvarea și lichidarea lor. Capacitatea juridică a unității administrativ-teritoriale o exercită autoritățile administrației publice locale, adică consiliile și primarii, în conformitate cu competența stabilită prin lege. Prin legi speciale, au fost fondate persoane juridice care îndeplinesc anumite funcții publice, contribuie la exercitarea puterii executive în stat, dar nu sunt structuri ale Guvernului și nu se subordonează lui. Astfel de persoane juridice sunt, de exemplu, Banca Națională a Moldovei, Comisia Națională a Pieței Financiare, Curtea de Conturi, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, etc. [13].

Constituția Republicii Moldova, în titlul III „Autoritățile publice”, reglementează puterile publice, competența lor și raporturile dintre ele. El este structurat în deplină conformitate cu principiul separației celor trei puteri de bază. Fiecare dintre aceste trei puteri este investită cu anumite prerogative, nici una din ele n-are posibilitate de a uzurpa atribuțiile celorlalte puteri. Între organele care exercită prerogativele unei anumite puteri există o legătură funcționa-

lă, o colaborare strânsă, menită să asigure armonia procesului de conducere a societății și împiedicarea abuzului unei puteri față de altă putere. Din aceste considerente, la baza principiului separației puterilor se află mecanismul de verificare reciprocă între puteri și de asigurare a unui echilibru funcțional între ele [14].

Conform prevederilor capitolului VIII din Constituția Republicii Moldova [1], intitulat „Administrația publică”, administrația publică ca sistem de autorități publice este formată din:

- a) Administrația publică centrală
- b) Administrația publică locală.

Conform Legii nr. 158 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public din 04.07.2008 [6] (în continuare – Legea 158), precum și Legii nr. 793/2000 conținutului administrativ (abrogată) (în continuare - Legea nr. 793/2000) [10] autoritate publică este orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Putem observa, că la intrarea în vigoare a Codului Administrativ al Republicii Moldova (în continuare CA RM) (01 aprilie 2019) [3], legiuitorul, de fapt, a menținut definiția autorității publice propusă încă în perioada anilor 2000, astfel putem constata că în art. 7 CA RM noțiunea de autoritate publică a rămas neschimbată.

Însă nu putem trece cu vederea complexitatea definiției propuse de legiuitor în Legea nr. 793/2000 (abrogată), care suplimentar era completată cu următoarea frază „... Sînt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public, inclusiv persoanele care prestează servicii notariale”, fapt ce nu se regăsește, după cum am menționat mai sus, în Codul administrativ. Drept urmare,

suntem în fața unei neclarități vis-a-vis de aplicabilitatea legii.

Astfel, întru soluționarea problemei juridice survenite și a răspunde la întrebarea „pot fi sau sunt asimilate autorităților publice, persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public?”, ne vine cu o claritate Opinia consultativă a CSJ nr. 104 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ [12], „la data intrării în vigoare a Codului administrativ nu constituie autorități publice și prin urmare nu sunt pârâți în procedura contenciosului administrativ persoanele juridice de drept privat (de exemplu, furnizorii de energie electrică, serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, gaze naturale etc.) care anterior, potrivit art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 (abrogată), se asimilau autorității publice. De exemplu, de la data de 1 aprilie 2019 litigiile asimilate celor de contencios administrativ se vor examina și soluționa în procedura în acțiune civilă ca litigii de drept civil, iar în calitate de metode de apărare se vor aplica doar metodele de drept civil”.

Noțiunea de administrație publică este susceptibilă de a căpăta două sensuri: unul material și unul formal [15].

În sens material, administrația publică reprezintă o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, realizată prin acțiuni cu caracter de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație, de către autoritățile care compun acest sistem în vederea satisfacerii intereselor generale, scop care organizează și asigură buna funcționare a serviciilor publice și execută anumite prestații către populație [16]. Prin activitățile executive cu caracter de dispoziție se organizează executarea legii, stabilindu-se reguli de conduită pentru terți. Aceste activități se realizează prin acte juridice, operațiuni administrative, fapte

materiale realizate de titularii funcțiilor publice din sistemul organelor administrației publice.

Administrația publică, ca activitate, excede sfera organelor care alcătuiesc sistemul de organizare respectiv, aceasta putând fi regăsită și în sistemul puterii legislative sau judecătorești, precum și în cel al unor organizații nestatale care organizează executarea și execută în concret legea [15].

În sens formal, structural sau organic, administrația publică poate fi înțeleasă ca un sistem de organe (ansamblul autorităților și instituțiilor publice), cuprinzând diverse structuri administrative care realizează activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii.

Autoritățile publice reprezentative se mai evidențiază și printr-o competență materială absolută [18]. Acest caracter este și el legat indisolubil de noțiunea de suveranitate, deoarece pentru a realiza dreptul poporului de a dispune de el însuși, de a fi stăpân pe soarta sa, autoritățile care-l reprezintă trebuie să dispună de plenitudinea atribuțiilor, fiind limitate doar de constituție și de lege. La acesta se cere de adăugat că organele reprezentative trebuie să exercite atribuțiile lor permanent. Aceasta este posibil numai asigurându-se stabilitatea autorităților reprezentative prin reglementare constituțională, legitimându-se astfel actul de exercitare a puterii publice.

Astfel, potrivit CA RM, participanți la procedura administrativă sunt autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă.

Din prevederile art. 203 lit. a) CA RM rezultă că participanți la proces sunt părțile. Totodată, art. 204 CA RM prevede că „Părți în procedura de contencios administra-

tiv pot fi persoanele fizice sau juridice și autoritățile publice în sensul art. 7 din CA RM” [3].

Astfel, în calitate de pârât în procedura contenciosului administrativ este autoritatea publică [12].

Potrivit art. 7 din CA RM „Autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public”.

Pentru a stabili dacă o anumită structură organizatorică sau organ poate fi considerat autoritate publică este necesar să fie întrunite următoarele elemente:

a) structura organizatorică sau organul să fie instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ;

b) să acționeze în regim de putere publică (să fie înzestrată cu capacitate de drept public). Potrivit art. 8 din CA, „Regimul de putere publică reprezintă ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice”;

c) să acționeze în scopul realizării unui interes public [3].

În sensul enunțat, art. 18 din CA RM prevede că „Interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții”.

Astfel, de la data intrării în vigoare a CA RM, cum am menționat mai sus, nu constituie autorități publice și prin urmare nu au statut de pârât în procedura contenciosului administrativ persoanele juridice de drept privat (de exemplu, furnizorii de energie electrică, serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, gaze naturale etc.) care

anterior, potrivit art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 (abrogată), se asimilau autorității publice. De exemplu, de la data de 1 aprilie 2019 litigiile asimilate celor de contencios administrativ se vor examina și soluționa în procedura în acțiune civilă ca litigii de drept civil, iar în calitate de metode de apărare se vor aplica doar metodele de drept civil. Totodată, se va reține că calitatea de pârât este o condiție de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ [19].

Persoanele juridice de drept public pot fi caracterizate în primul rând prin faptul că, în majoritatea cazurilor, ele acționează în regim de putere publică, ca purtătoare ale puterii publice, fiind create special în acest scop.

Persoanele juridice, fie că aparțin dreptului privat sau dreptului public, acționează în societate ca o certitudine, nu ca o ficțiune. Calitatea de subiect de drept rezultă în puterea legii dacă sunt îndeplinite cerințele esențiale impuse. Fiind constituite dintr-o colectivitate umană, cu interese comune și legitimize de lege, persoanele juridice reprezintă „un centru de interese protejate juridicește”.

Un alt aspect important al problematicei puse în discuție în prezentul articol este însăși procedura de înregistrare a persoanei juridice de drept public. Astfel, art. 179 din Codul civil prevede: „Înregistrarea de stat a persoanei juridice (2) Persoana juridică de drept public se consideră constituită la data intrării în vigoare a actului prin care se dispune constituirea sa, dacă acesta nu prevede o altă dată”.

În continuarea ideii menționăm și prevederile Hotărârii Guvernului nr. 1004 din 29.08.2006 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evidența de stat a organelor centrale de specialitate ale administrației publice și autorităților administrației publice locale [11] „p. 5.Organele centrale de specialitate ale administrației publice

și autoritățile administrației publice locale se consideră constituite din momentul specificat în actul normativ prin care au fost create sau din momentul intrării în vigoare a acestuia.”

Drept urmare, devine evident că înregistrarea de stat a unei persoane juridice de drept privat diferă considerabil, ca mecanism juridic, ca bază normativă de înregistrarea de stat a persoanei juridice de drept public. Ideea principală este că persoana juridică de drept public se consideră constituită la data intrării în vigoare a actului prin care se dispune constituirea sa, dacă acesta nu prevede o altă dată.

Totodată, evidențiem un alt aspect important, ce necesită claritate, reieșind din realitățile legislative actuale. Cum am menționat deja, autoritatea publică, conform art. 7 CA RM este persoana juridică de drept public, iar CA RM, după cum vedem, operează doar cu noțiunea de autoritate publică, fapt ce lasă în umbră o serie de persoane juridice de drept public, care nu se regăsesc în CA RM, cum ar fi „instituția publică”, „întreprinderea municipală”, „întreprinderea de stat” etc.

Așa cum afirmă Dana Apostol Tofan, aceasta nu se identifică nici cu noțiunea de autoritate publică și nici cu cea de autoritate a administrației publice, în legislație utilizându-se adeseori formularea „autoritățile și instituțiile publice”.

Față de noțiunea de autoritate publică mai sus definită, noțiunea de instituție publică are în vedere structurile subordonate unor autorități ale administrației publice, care funcționează din venituri bugetare, dar și din surse extrabugetare, potrivit legislației în vigoare. Din definițiile de mai sus identificăm alte noțiuni fundamentale pentru studiul dreptului administrativ, și anume, noțiunea de putere publică (prerogative de putere publică) și cea de interes public [21].

Cu referire la „instituția publică”, menționăm prevederile art. 307 din Codul

civil [2], prin care legiuitorul susține ideea că instituția publică este persoană juridică de drept public care se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și care este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia din urmă, iar fondatorul răspunde pentru obligațiile instituției publice în măsura în care patrimoniul acesteia nu este suficient pentru stingerea lor. Instituția publică este în drept să desfășoare activitatea neinterzisă de lege, care ține de realizarea scopurilor prevăzute de lege sau statut. Activitatea care, conform legii, este supusă licențierii poate fi practică de instituția publică doar după obținerea licenței, dacă legea nu prevede altfel. Totodată, pentru desfășurarea activității de întreprinzător care nu rezultă nemijlocit din scopul prevăzut în statut, instituția publică poate constitui, singură sau împreună cu alte persoane juridice de drept public, societăți cu răspundere limitată sau societăți pe acțiuni. Instituția publică poate constitui societăți cu răspundere limitată sau societăți pe acțiuni împreună cu persoane juridice de drept privat în condițiile legislației privind parteneriatul public-privat.

Noțiunea de instituție publică se regăsește și în Legea privind administrația publică centrală de specialitate [7], astfel art. 32 al legii expres prevede: Instituțiile publice în care ministerul sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator:

(1) Pentru realizarea unor funcții de administrare, sociale, culturale, de învățământ și a altor funcții de interes public cu caracter necomercial, de care este responsabil ministerul sau altă autoritate administrativă centrală, cu excepția celor de reglementare normativ-juridică, supraveghere și control de stat, precum și a altor funcții care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, în sfera de competență a acestora pot fi constituite instituții publice.

(2) Instituțiile publice din sfera de com-

petență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale se constituie, se reorganizează și se dizolvă de Guvern, la propunerea ministerului sau a altei autorități administrative centrale, ori, în cazurile stabilite expres de lege, de către Președintele Republicii Moldova, de ministru sau de directorul general.

(3) Ministerul sau altă autoritate administrativă centrală care are în sfera sa de competență o instituție publică exercită, în numele statului, funcția de fondator al acesteia.

(4) Guvernul stabilește nomenclatorul serviciilor publice prestate persoanelor fizice și juridice de instituțiile publice din sfera de competență a ministerelor sau a altor autorități administrative centrale, mărimea taxelor la serviciile prestate contra plată, precum și modul și direcțiile de utilizare a mijloacelor speciale după tipurile lor, cu excepția cazurilor în care aceasta ține de competența Parlamentului, în conformitate cu Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

(5) Conducătorii instituțiilor publice din sfera de competență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale se angajează și se eliberează din funcție, în condițiile legislației muncii, de către ministru sau de către directorul general, dacă actele legislative care reglementează activitatea instituțiilor respective nu prevăd altfel.

Accepțiunile noțiunii de „instituție publică” sunt multiple de la o abordare la alta, în funcție de trăsăturile pe care legislația și doctrina au intenționat să le reliefeze cu privire la această structură. În perioada interbelică, identificată deseori sub denumirea de stabiliment public, instituția publică era analizată, cu precădere, prin prisma serviciului public, în timp ce legislația și doctrina actuală sunt preocupate și de alte dimensiuni ale acesteia, cum sunt natura juridică sau raporturile juridice la care participă [22].

Instituția publică este subiect distinct al analizelor doctrinare din sfera dreptului administrativ, existând, în esență, două tipuri de abordări: primul - în raport de sfera serviciilor publice, și celălalt - concentrat pe analiza fenomenului la nivel conceptual, cu preocupare evidentă pe identificarea trăsăturilor și calificării juridice distincte a acesteia.

Astfel, instituțiile publice sunt forme de organizare a serviciilor publice și se află sub tutela administrației publice. Prin urmare, în mod evident, între cele două noțiuni, „instituție publică” și „autoritate publică”, nu există identitate și nici echivalență, cu atât mai mult cu cât activitatea de tutelă presupune, prin definiție, o activitate de control, de administrare, exercitată asupra unei instituții, organizații aflată în subordine, astfel cum a fost consemnat și în aprecierile doctrinare invocate în teză [22].

Art. 1 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetare-fiscale [8] ne propune o poziție dublă și anume: „autoritate/instituție publică la autogestiune – entitate de drept public care, potrivit actului normativ prin care a fost fondată, desfășoară activitate necomercială (nonprofit) și activează în baza principiilor de autogestiune”, respectiv echivalează aceste două noțiuni doar prin câteva criterii, cum ar fi a) ambele sunt persoane de drept public; b) ambele sunt fondate în baza unui act normativ; c) desfășoară activitate necomercială (nonprofit); d) activează în baza principiilor de autogestiune, fapt ce corespunde realităților legislative. Deci, în legea sus indicată se abordează doar acele elemente comune, fără detalii și fără deosebiri. Dar aceasta nu înseamnă că ambele noțiuni sunt identice sau sinonime, fapt despre care am vorbit mai sus.

Nu rămâne în umbră și art. 13 al Legii privind achizițiile publice [9], care stipulează noțiunea de „calitatea de autoritate contractantă”:

„(1) Autorități contractante sunt autoritățile publice, definite în legislația Republicii Moldova, persoanele juridice de drept public, asociații ale acestor autorități sau persoane

(2) Persoană juridică de drept public este orice entitate care întrunește cumulativ următoarele condiții:

a) este constituită pentru a răspunde exclusiv unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial;

b) dispune de personalitate juridică;

c) activitatea acesteia este asigurată cu bani publici sau gestiunea acesteia constituie obiectul controlului din partea autorităților publice ori a altor persoane juridice de drept public, sau consiliul ei de administrație, de conducere ori de supraveghere este format, în proporție de peste 50%, din membri numiți de către entitățile menționate...”

Reieșind din cele expuse, devine evident că legiuitorul oferă o soluție strict pentru domeniul achizițiilor publice, respectiv folosește noțiunile de autoritate publică, de persoană juridică de drept public, asociații ale acestor autorități sau persoane. Mai mult, în alin. (5), art. 13 al Legii privind achizițiile publice, legiuitorul acordă condiții suplimentare precum că orice altă entitate care nu întrunește cumulativ cerințele specificate la alin. (2) poate fi calificată ca autoritate contractantă, la dorința sau la decizia organelor de conducere competente, cu condiția efectuării achizițiilor în strictă conformitate cu Legea achizițiilor publice.

Concluzii:

1. Orice autoritate publică este o persoană juridică și nu orice persoană juridică este o autoritate publică.

2. Codul administrativ se aplică numai de autoritățile publice sau ține de competența doar a autorităților publice în sensul art. 7 CA RM.

3. Pentru a stabili dacă o anumită structură organizatorică sau organ poate fi con-

siderat autoritate publică este necesar să fie întrunite următoarele elemente:

a) structura organizatorică sau organul să fie instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ;

b) să acționeze în regim de putere publică (să fie înzestrată cu capacitate de drept public). Potrivit art. 8 din CA, „Regimul de putere publică reprezintă ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune ca forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice”;

c) să acționeze în scopul realizării unui interes public.

4. La data intrării în vigoare a CA RM nu constituie autorități publice și, prin urmare, nu au statut de pârât în procedura contenciosului administrativ persoanele juridice de drept privat (de exemplu, furnizorii de energie electrică, serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, gaze naturale etc.) care anterior, potrivit art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 (abrogată), se asimilau autorităților publice.

5. Persoana juridică de drept public se consideră constituită la data intrării în vigoare a actului prin care se dispune constituirea sa, dacă acesta nu prevede o altă dată și constituirea este reglementată de alte acte normative decât Codul civil;

6. Instituția publică este persoană juridică de drept public care se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și care este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia din urmă, fondatorul răspunde pentru obligațiile instituției publice în măsura în care patrimoniul acesteia nu este suficient pentru stingerea lor.

7. Instituția publică nu cade sub incidența CA RM, fapt ce acordă jurisdicției civile competență majoră în caz de litigii. Cum am menționat deja, CA RM operează doar cu noțiunea de autoritate publică, respectiv, când una din părți, în mod obli-

gatoriu, este autoritatea publică, în cazul vătămării drepturilor persoanelor, se aplică prevederile CA RM și litigiile se soluționează în contencios administrativ.

8. Instituția publică emite acte administrative și de facto se echivalează cu autoritatea publică, doar când se aplică prevederile Legii cu privire la achizițiile publice (art. 18).

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro
2. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06-06-2002. Publicat la 22-06-2002 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. nr. 82-86 art. 661.
3. Codul Administrativ al Republicii Moldova. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126027&lang=ro#
4. Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 art. 53.
5. Legea Nr. 436 din 28-12-2006 privind administrarea publică locală. Publicat la 09-03-2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 art. 116.
6. Legea nr. 158 din 04-07-2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Publicat la 23-12-2008 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 art. 840.
7. Legea nr. 98 din 04-05-2012 privind administrația publică centrală de specialitate. Publicat la 03-08-2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 art. 537.
8. Legea nr. 181 din 25-07-2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Publicat la 08-08-2014 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 art. 519.
9. Legea nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice. Publicat la 31-07-2015 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 197-205 art. 402.
10. Legea nr. 793 din 10-02-2000 contenciosului administrativ. Publicat la 18-05-2000 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58 art. 375 (abrogată).
11. Hotărîrea Guvernului nr. 1004 din 29.08.2006 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evidența de stat a organelor centrale de specialitate ale administrației publice și autorităților administrației publice locale. Publicat la 08.09.2006 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 142-145 art 1087.
12. Opinia consultativă nr. 104 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ. În: http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161
13. Bostan I. Persoana juridică – subiect individual de drept. În: http://repository.utm.md/bitstream/handle/5014/1650/Conf_UTM_2012_II_pg187-190.pdf?sequence=1&isAllowed=y
14. Boris Negru, Caracterul autorităților publice // „Administrarea Publică”, 1997, nr.1, pag. 23-27.
15. Al. Negoită, Drept administrativ, Ed. „Sylvi”, București, 1996, p. 5.
16. A. Trăilescu, Tratat elementar de drept administrativ, Ed. ALL BECK, 2002, p. XV.
17. Al. Negoită, Drept administrativ și știința administrației, Ed. AtlasLex, București, 1993.
18. Victor Popa, Regimul reprezentativ – regim democratic// „Administrarea Publică”, 1995, nr. 3, pag. 48-54.
19. Materiale instructiv-metodice la disciplina „Drept administrativ” / Silvia Goriuc, Natalia Chiper, Oleg Chiril; Guvernul Republicii Moldova, Academia de Administrare Publică. – Ed. rev. și compl. Chișinău: AAP, 2019 (Tipogr. „Garomont Studio”) p. 36-37.

19. În: <https://cj.md/wp-content/uploads/2019/01/Drept-administrativ-rom%C3%A2n.pdf>

20. În: <https://www.ujmag.ro/drept/drept-administrativ/drept-administrativ-2015/rasfoire/>

21. În: https://drept.unibuc.ro/dyn_doc/oferta-educationala/scoala-doctorala/rezumat-teza/Rezumat%20-EPUREANU_Stoicea_romana.pdf

Prezentat: 6 septembrie 2021.

E-mail: narale@yandex.com