CONCEPTUL DE AUTORITATE PUBLICĂ ÎN CODUL ADMINISTRATIV

THE CONCEPT OF PUBLIC AUTHORITY IN THE ADMINISTRATIVE CODE

Ina JIMBEI, ORCID:
Universitatea de Stat din Moldova

CZU: 35.07:342.9(478)(094.4) e-mail: ina.jimbei@usm.md

Although the Administrative Code of the Republic of Moldova has already been in force for thre years, in practice there is still controversy and confusion regarding the notion of public authority according to the Administrative Code, as well as the correlation between public authority and related concepts, public institution, public legal person.

In what follows, we will determine and explain the legal criteria on the basis of which an entity can be qualified as a public authority under the Administrative Code of the Republic of Moldova. It has to be: an organisational structure or body established by law or other regulatory act, to act under public authority, and to have the purpose of achieving a public interest.

Cuvinte-cheie: *autoritate publică, criterii, regim de putere publică, instituție publică, interes public.*

INTRODUCERE

Deși Codul administrativ al Republicii Moldova [1] are deja 4 ani de aplicabilitate, în practică încă sesizăm polemici și confuzii referitoare la noțiunea de autoritate publică conform Codului administrativ, precum și corelația dintre autoritatea publică și conceptele conexe în special cu instituția publică.

În ceea ce urmează vom determina criteriile legale în baza cărora o entitate poate fi calificată în calitate de autoritate publică conform Codului administrativ al Republicii Moldova.

Ceea ce trebuie să avem în vedere de la bun început este că Codul administrativ este o lege- cadru care se aplică tuturor entităților care cad sub incidența acesteia. Excepții pot fi doar atunci când sunt întrunite criteriile prevăzute la art. 2 din Codul administrativ. Potrivit art. 2 din Codul administrativ, se admite aplicarea normelor speciale derogatorii în domeniile specifice de activitate administrativă (1) dacă această reglementare este absolut necesară și (2) nu contravine principiilor Codului administrativ [2].

REZULTATE ȘI DISCUȚII

După cum deja e larg cunoscut, Codul administrativ al Republicii Moldova este de inspirație germană. În special vorbim despre două legi germane: Verwaltungsverfahrensgesetz (Legea privind procedura administrativă); Verwaltungsgerichtsordnung (Codul de procedură a instanțelor administrative) [3].

Evident că și conceptul de autoritate publică din Codul administrativ al Republicii Moldova are la bază concepția germană că norma de drept trebuie să fie abstractă. Nu este sustenabil să elaborezi norme „foarte concrete". În primul rând, nu e posibil să acoperi toate situațiile care s-ar putea ivi, iar în al doilea rând, atunci când apar situații care nu au fost prevăzute se poate crea un impas în aplicarea legii.

Ținând cont de această idee, noțiunea de autoritate publică este formulată sub forma unor criterii care fiind întrunite cumulativ ne vor permite să calificăm o anumită entitate în calitate de autoritate publică conform Codului administrativ al Republicii Moldova.

Potrivit art. 7 din Codul administrativ, 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.

Sigur, într-un șir de situații nu avem nevoie de a face testul criteriilor din Codul administrativ, deoarece calitatea entității este stabilită în actele care le reglementează activitatea, ba chiar, în unele cazuri, în Constituție.

De exemplu, în Constituția Republicii Moldova, în Titlul II intitulat *Autoritățile Publice,* sunt enumerate următoarele: Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, administrația publică, administrația publică centrală de specialitate (ministerele), autoritățile sătești și orășenești, consiliul raional etc.

Un alt exemplu, potrivit art. 75 din Legea cu privire la achizițiile publice, nr. 131 din 03.07.2015, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor este o **autoritate publică autonomă** și independentă față de alte autorități publice [4].

Totuși, în cazul anumitor autorități nu se specifică concret că sunt autorități publice.

De exemplu, potrivit Statutului Agenției Servicii Publice aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 314/2017 privind constituirea Agenției Servicii Publice (Statutul ASP), Agenția este o **instituție publică**, fondată de Guvern, care deleagă exercitarea funcției de fondator Cancelariei de Stat [5].

În astfel de situații vom aplica „testul criteriilor" conform articolului 7 din Codul administrativ al RM pentru a clarifica dacă entitatea în cauză poate fi considerată o autoritate publică.

Deci, pentru ca o entitate să fie autoritate publică nu este necesar ca o lege sau fondatorul ei, prin act de constituire, să o declare autoritate publică .

Vom lua ca exemplu două instituții publice pe care le vom trece prin testul susmenționat: Agenția Servicii Publice și Muzeul Național de Istorie.

Conform art. 307 alin. (1) din Codul civil, 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 [6].

Din cele expuse mai sus este clar că nu putem pune semnul egalității între noțiunea de „instituție publică" și cea de „autoritate publică".

Mai mult ca atât „instituția publică" este o formă de organizare juridică a persoanei juridice, pe când „autoritat publică" este o noțiune autonomă de drept public.

Cu toate acestea, în funcție de îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 7 din Codul administrativ, instituția publică poate fi calificată în calitate de autoritate publică.

Potrivit art. 7 din Codul administrativ, testul de verificare a îndeplinirii condițiilor pentru ca entitatea să fie calificată în calitate de autoritate publică este următorul:

Entitatea:

1. este o structură organizatorică sau organ instituit/instituită prin lege sau alt act normativ;
2. acționează în regim de putere publică;
3. are ca scop realizarea unui interes public.

Agenția Servicii Publice (ASP)

1. Structură organizatorică sau organ instituit prin lege sau alt act normativ

În primul rând, atestăm că nu este necesar ca autoritatea să fie persoană juridică sau să aibă o anumită formă concretă de organizare. Poate fi orice structură organizatorică, adică ansamblul posturilor, al subdiviziunilor organizatorice și al relațiilor dintre acestea, astfel constituite și reglementate încât sa asigure premisele organizatorice necesare obținerii performanțelor prestabilite [7, p. 341].

În continuare, ASP a fost constituită prin Hotărârea Guvernului nr. 314/2017 privind constituirea Agenției Servicii Publice, deci prima condiție este îndeplinită.

2. Acționează în regim de putere publică

Potrivit art. 8 din Codul administrativ, 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.

De exemplu, unul dintre domeniile de competență a ASP este înregistrarea de stat a persoanelor juridice, filialelor și reprezentanțelor acestora și a persoanelor fizice întreprinzători individuali (Statutul ASP, pct. 7, alin. 5)).

Potrivit art. 179 alin. (1) din Codul civil, persoana juridică se consideră constituită în momentul înregistrării ei de stat, dacă legea nu prevede altfel.

Dacă ASP va refuza fondatorilor înregistrarea de stat a unei persoane juridice, aceasta din urmă pur și simplu nu va putea activa.

Astfel, condiția impunerii cu forță obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice este cu siguranță împlinită.

3. Scopul: realizarea unui interes public

Conform art. 13 din Codul administrativ, 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.

Potrivit pct. 2 din Statutul ASP, Agenția este o instituție publică, […] a cărei activitate *are scopul de a facilita și eficientiza procesul de prestare a serviciilor publice.*

De asemenea, potrivit pct. 6 din Statutul ASP, Agenția are misiunea de a coordona și de a organiza *activitățile orientate spre asigurarea implementării politicilor publice* în domeniile de competență stabilite de Statut.

În plus, în art. 8 din Statutul ASP se prevede că funcțiile ASP țin de *prestarea şi modernizarea serviciilor publice* în domeniile de competență stabilite de Statut.

Constatăm că și condiția ce ține de realizarea unui interes public este îndeplinită.

Muzeul Național de Istorie

Conform Legii muzeelor, nr. 262 din 07.12.07 (art. 6), muzeele pot fi înființate în calitate de instituții publice sau private [8].

Muzeul Național de Istorie este o instituție publică al cărei fondator este Ministerul Culturii (Hotărârea nr. 147 din 25.08.2021, pct. 5).

În acest caz nu este necesar să trecem foarte detaliat testul, având în vedere că muzeul, cu siguranță, nu acționează în regim de putere publică. Conform Legii muzeelor, muzeul este o instituţie de cultură, aflată în serviciul societății, care achiziționează, conservă, cercetează şi valorifică, în special prin expunere, patrimoniul material și imaterial în scopul cunoașterii, educării şi al recreerii publicului larg.

Astfel, Muzeul Național de Istorie reprezintă ca formă de organizare, ca și Agenția Servicii Publice, o instituție publică. Însă aceasta nu este autoritate publică, deoarece nu întrunește crtieriile prevăzute la art. 7 din Codul administrativ.

CONCLUZII

Concluzia este că, atunci când trebuie să calificăm o entitate ca fiind sau nu autoritate publică, nu contează cum este „numită” ea în lege sau în alte acte normative (cu excepția când legiuitorul îi da calificarea de autoritate publică expres), ceea ce contează e ca autoritatea să întrunească condițiile prevăzute de art. 7 din Codul administrativ.

De asemenea, nu trebuie să facem confuzie între conceptul autonom de autoritate publică din Codul administrativ și forma de organizare a persoanei juridice: instituția publică. O instituție publică poate sa fie sau să nu fie autoritate publică dacă întrunește sau nu condițiile descrise mai sus. În orice caz, aceasta va rămâne ca formă de organizare: instituție publică.

Referințe:

1. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309-320, art. 460.
2. Aplicarea normelor speciale la suspendarea actelor administrative. Disponibil:

https://www.bizlaw.md/aplicarea-normelor-speciale-la-suspendarea-actelor-administrative-individuale [Accesat: 13.09.2023]

3. Despre ce e Codul administrativ al Republicii Moldova. Disponibil: https://www.bizlaw.md/despre-ce-e-codul-administrativ-al-republicii-moldova [Accesat: 13.09.2023]
4. Legea cu privire la achizițiile publice, nr. 131 din 03.07.2015. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 2015, nr. 197-205, art.402.
5. Hotărârea Guvernului privind constituirea Agenției Servicii Publice, nr. 314/2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 162-170, art. 396.
6. Codul civil al Republicii Moldova, nr. 1107 din 06.06.2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* nr. 82-86, art. 661.
7. ZORLENTAN, T., BURDUS, E., CAPRARESCU, G. *Managementul organizatiei.* București: Editura Economica, 1998, p. 341.
8. Legea muzeelor, nr. 262 din 07.12.2007. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 7-17/42 .