ABORDAREA CONCEPTULUI DE „AUTORITATE PUBLICĂ” DIN PERSPECTIVA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

Andrei ZAPŞA,
student an. II, specialitatea
Administraţie publică
Călin TOMULEȚ,
magistru, lector universitar

Administrative litigation as a legal institution aims at counteracting the abuses and excesses of power of public authorities. The issue generated by the analysis of the concept of "public authority" is the research object of the study in question. Thus, the concept of "public authority" was analyzed in terms of the legislation of the Republic of Moldova, judicial practice and specialized literature both native and foreign. Analyzing this issue it is deduced that the concept of "public authority" means: the public authorities, the authorities assimilated to them, the subdivisions of the public authorities and the civil servants.

Contenciosul administrativ a reprezentat întotdeauna pentru noi, ca teoreticieni dar şi ca practicieni, o instituţie fundamentală a statului de drept. Rolulpe care contenciosul administrativ l-a avut ca formă de control exercitată asupra administraţiei publice centrale şi locale a fostdintotdeauna evidenţiat în literatura de specialitate.

Constituţia Republicii Moldova este actul de bază ce reglementează prin dispoziţiile sale diferite forme de control exercitate asupra administraţiei publice centrale şi locale iar prin art. 53 alin.1, fundamentează controlul legalităţii actelor administrative, adoptate sau emise de către autorităţile administraţiei publice, în instanţele judecătoreşti. Conform art.53 alin.1 al Constituţiei Republicii Moldova „Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei”. [1]

Considerăm necesar de analiza conceptul de „*autoritate publică*” din perspectiva contenciosului administrativ.

În general termenul „*autoritate*” provine de la francezul „*autorité*”, și prin urmare latinescul „*auctoritas, -atis*”, având mai multe sensuri ca:

1. Drept, putere, împuternicire de a comanda, de a da dispoziții sau de a impune cuiva ascultare.
2. Organ al puterii de stat competent să ia măsuri și să emită dispoziții cu caracter obligatoriu sau reprezentant al unui asemenea organ al puterii de stat.
3. Prestigiu de care se bucură cineva sau ceva sau persoană care se impune prin cunoștințele sale, prin prestigiul său. [11, p.75]

În contextul prezentului studiu, ar trebui să ne referim mai cu seamă la o definiție stabilită de legiuitor. Legislaţia în vigoare reglementează în mai multe acte normative definiţia de „autoritate publică”.

Astfel conform art.2 al Legii contenciosului administrativ autoritatea publică este definită ca „o structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un act administrativ normativ, care acţionează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Sunt asimilate autorităţilor publice, în sensul prezentei legi, persoanele de drept privat care exercită atribuţii de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public, inclusiv persoanele care prestează servicii notariale”. [2]

Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public în art.2 defineşte autoritatea publică ca “orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acţionează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public”. [3]

Spre deosebire de noţiunile expuse mai sus legea privind administraţia publică locală în art.1 delimitează autorităţile publice de nivelul întâi şi de nivelul al doilea. Astfel „autorităţi ale administraţiei publice locale de nivelul întâi sunt autorităţi publice, luate în ansamblu, care sunt constituite şi activează pe teritoriul satului (comunei), oraşului (municipiului) pentru promovarea intereselor şi soluţionarea proble-

melor colectivităţilor locale iar autorităţi ale administraţiei publice locale de nivelul al doilea sunt autorităţi publice, luate în ansamblu, care sunt constituite şi activează pe teritoriul raionului, municipiului Chişinău, municipiului Bălţi, unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor şi soluţionarea problemelor populaţiei unităţii administrativ-teritoriale respective". [4]

În acelaşi timp, fără de a contrazice legiuitorul, putem afirma că autoritatea publică desemnează un colectiv de oameni care exercită prerogative de putere publică, la nivel statal sau local, sau, într-o formulare mai succintă, o structură organizatorică ce acţionează în regim de putere publică, pentru realizarea unui interes public, şi/sau un organism public ce exercita prerogative de putere publică într-o activitate statală la nivel central sau local. [21, p.3]

Analizând definiţia de „*autoritate publică*" stabilită de legiuitor constatăm că, pentru a putea fi considerată o *autoritate publică în sensul contenciosului administrativ,* o anumită entitate trebuie să întrunească următoarele caracteristici:

1.să fie organ sau o structură organizatorică **instituită prin lege sau printr-un act administrativ normativ.**

Calitatea de „organ" de stat sau al unităţii administrativ-teritorială este conferită prin lege. De menţionat că legislaţia autohtonă nu foloseşte întotdeauna această noţiune, ci una echivalentă, de „autoritate", de exemplu: în Legea administraţia publică locală la art.5 alin.(1): „Autorităţile administraţiei publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), oraşe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorităţi deliberative, şi primarii, ca autorităţi executive" şi la alin. (2) din acelaşi articol: „Autorităţile administraţiei publice locale prin care se realizează autonomia locală în raioane sunt consiliile raionale, ca autorităţi deliberative, şi preşedinţii de raioane, ca autorităţi executive"; [34, p.267]

2.să acţioneze în regim de putere publică;

Puterea publică este conferită şi ea prin lege (în sens larg), astfel rămânând în sfera Legii privind administraţia publică locală, care stipulează la art.3 alin.(2): autorităţile administraţiei publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizaţională, gestionară şi

financiară, au dreptul la iniţiativă în tot ceea ce priveşte *administrarea treburilor publice locale*…, iar la art.6 alin.1: consiliile locale şi cele raionale, primarii şi preşedinţii de raioane funcţionează ca autorităţi administrative autonome, soluţionând *treburile publice* din sate (comune), oraşe (municipii) şi raioane în condiţiile legii, prevederi care au de fapt semnificaţia conferirii de putere publică acestor autorităţi locale; [34, p.268]

Puterea publică reprezintă ansamblul prerogativelor cu care este înzestrată autoritatea publică în scopul de a reprezenta și apăra interesul public (general), care trebuie să prevaleze interesului individual. [19, p.90]

Aceste prerogative fundamentează capacitatea de drept public a instituției care:

- adoptă în mod unilateral acte (decizii) administrative cu caracter executoriu din oficiu;
- aplică direct măsuri de constrângere cu caracter preventiv, de sancțiune și de execuție silita;
- pune în aplicare și sancțiunile penale stabilite de instanțele judecătorești prin hotărâri definitive.

3.acţiunea ei să aibă ca scop satisfacerea unui interes legitim public;

Interesul public este definit în art.2 a Legii contenciosului administrativ ca fiind „interes apărat prin normele care reglementează organizarea şi funcţionarea instituţiilor publice şi a altor persoane de drept public”. [2]

Interesul public este expresia unei nevoi sociale care face obiectul unui act normativ prin care se stabilește și autoritatea ce urmează să o satisfacă, precum și cadrul organizatoric corespunzător. Interesul public se caracterizează prin faptul că:

- reflectă o nevoie socială susținută de puterea politică, nevoie ce nu poate fi satisfăcută de inițiativa particulară;
- presupune un cadru legislativ ce precizează limitele de acțiune a funcționarilor publici care urmează să satisfacă nevoile sociale respective;
- constituie obiectul de activitate al unei autorități publice;

– prezintă un anumit grad de generalitate;
– îşi poate modifica conţinutul în timp.[24, p.45]

În concluzie, numai nevoile sociale cu o minimă reglementare legală constituie suportul interesului public. Acreditarea unei nevoi sociale la rangul de interes public implică în mod obligatoriu o constrângere legislativă.[18, p.80]

Legea contenciosului administrativ *asimilează* autorităţilor publice şi persoanele private care, potrivit legii, exercită atribuţii de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public.

Pentru a avea statut de *autoritate publică în instanţa de contencios administrativ persoanele private* trebuie să întrunească următoarele caracteristici:

1. Să practice activitate de antreprenoriat sub una din formele organizatorico-juridice prevăzute de lege;
2. Să exercite atribuţii de putere publică sau să utilizeze domeniul public;
3. Să fie împuternicit prin lege să presteze un serviciu de interes public.[34, p.69]

Legea contenciosului administrativ *asimilează* autorităţilor publice şi persoanele care prestează servicii notariale. Considerăm necesar de a identifica toate categoriile de persoane care pot presta servicii notariale.

În scopul aplicării corecte şi uniforme a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ, Plenul Curţii Supreme de Justiţie a făcut unele explicaţii, inclusiv a termenului de „autoritate publică". Conform p.7 a Hotărârii Plenului Curţii Supreme de Justiţie a Republicii Moldova „Cu privire la practica aplicării de către instanţele judecătoreşti a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ" prin autoritate publică se înţelege orice organ de stat al unităţilor administrative instituite prin lege sau printr-un act administrativ normativ, care acţionează în regim de putere publică pentru realizarea unui interes public.

Din categoria autorităţilor publice fac parte:

– Parlamentul Republicii Moldova;
– Preşedintele Republicii Moldova;

– Guvernul;
– organele administraţiei publice centrale (ministerele, agenţiile, birourile, serviciile, alte autorităţi administrative) şi subdiviziunile lor teritoriale;
– autorităţile administraţiei publice locale de nivelul întâi, care sunt constituite şi activează pe teritoriul satului (comunei), oraşului (municipiului);
– autorităţile administraţiei publice locale de nivelul al doilea, care sunt constituite pe teritoriul raionului, municipiului Chişinău, unităţii teritoriale cu statut juridic special, şi subdiviziunile lor;
– autoritatea judecătorească, care include toate instanţele judecătoreşti, Consiliul Superior al Magistraturii şi Procuratura.

Din categoria autorităţilor publice centrale autonome fac parte Curtea Constituţională, Curtea de Conturi, Comisia pentru Piaţa Hârtiilor de Valoare, Comisia Electorală Centrală, Banca Naţională a Moldovei etc.

Persoanele private (fizice sau juridice) pot fi asimilate autorităţilor publice în sensul Legii, dacă aceste persoane exercită atribuţii de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege sau printr-un act administrativ de autoritate să presteze un serviciu de interes public sau să exercite funcţii publice întru executarea actelor legislative sau normative ale statului sau unităţilor administrativ-teritoriale. Prin urmare, actele emise de persoanele private întru realizarea acestor prerogative pot fi contestate în ordinea contenciosului administrativ.

Nu pot fi contestate în contenciosul administrativ actele emise de organizaţiile cooperatiste, obşteşti sau agenţii economici şi persoanele juridice cu scop lucrativ.[5]

În dreptul public francez, noțiunea de autoritate publică/entitate publică este de o importanță centrală, entitățile publice fiind pasibile pentru a fi definite ca fiind persoane juridice de drept public. Ca regulă, există trei categorii de entități publice: statul, autoritățile locale și instituțiile publice.

Într-un anumit sens, statului i se atribuie rolul de „lider” sau „nucleu” din care derivă toate celelalte. Prin urmare autoritățile locale

sunt„lăstari” ai statului: statul este acel organism prin intermediul căruia se face posibilă existența autorităților respective; statul este acel ce decide cu privire la organizarea și transferul unei părți din puterile și atribuțiile sale suverane cât și domeniile de responsabilitate. După cum se poate vedea, aceasta este o abordare cu precădere franceză a descentralizării, care este diametral opusă federalismului în stil american, care consideră că guvernul federal atrage puterile sale din statele federale.

În cele mai multe cazuri, se poate observa că unii oamenii de știință din secolul XIX și începutul secolului XX au apărat ideea că comunele sunt acei subiecți „originali“ și „primari” de drept public, ca primele forme ale autorităților publice în sensul comun acceptat actual, fapt care-ar putea isca polemici dacă ar fi să ne raportăm la gânditorii antici sau medievali.

Astfel, Pierre-Joseph Proudhon a afirmat că „Comuna este, prin esența ei, cum ar fi omul, cum ar fi familia, ca orice individualitate și orice individ cu discernământ, și comunitate civilizată, liberă și morală – o ființă suverană”. [25, p.285]

Aceeași idee poate fi regăsită în scrierile lui Raymond Carré de Malberg, care consideră că comuna are „propriile sale sarcini, funcții și drepturi, fiind drepturi exclusive care nu sunt delegate de stat, dar care să răspundă la administrarea propriei sale voințe, propriilor sale interese și afaceri”. [7, p.65]

În ceea ce privește instituțiile publice, acestea sunt entități de drept public, special create cu un scop în vederea gestionării unui serviciu public specific. Ele sunt create fie de către stat (noi, atunci vorbim de autoritate publică națională) sau de către autoritățile locale (autoritate publică locală). Deși distincte dintr-un anumit punct de vedere de „Creatorul” lor, instituțiile publice rămân în sfera de competență administrativă destul de strânsă a celui din urmă. Această sferă de competență administrativă este în prezent cunoscută în Franța ca tutelă sau cotutelă în anumite izvoare.

Caracterul exhaustiv al acestei clasificări tripartite rămâne a fi totuși neclar. Unele entități publice nu par să se potrivească într-una din cele trei categorii, cum ar fi Banque de France (independența prin

care contrazice noțiunea de cotutelă sau sfera de activitate administrativă pe care o comportă) sau chiar cele cunoscute ca grupuri de interes public sau „public groupements d'intérêt". Mai recent, au apărut instituții publice cu specializări noi, care nu par să se potrivească în oricare dintre categoriile fie: „autorités publiques indépendantes" sau autorități publice independente, care sunt unități administrative responsabile de protecția unor drepturi sau libertăți sau pentru reglementarea unor sectoare ale economiei.[26]

Entitățile publice nu sunt solitare în implicarea lor în asigurarea desfășurării acțiunilor și activității publice. În unele cazuri, entităților private le poate fi atribuit un contract de servicii publice. Acest premiu poate lua forma unui contract cu o entitate publică (contract de delegare de serviciu public, chiar și un contract de achiziții publice în unele cazuri). Acesta poate fi, de asemenea, o delegație „unilaterală". [31] Acest lucru are loc, în general, într-un scenariu în care o autoritate publică creează un organism pentru a rula un serviciu public și alege să-l includă în temeiul dreptului privat. Acesta este cazul, de exemplu, al Caisses d'assurance primaires maladie (fondurile de asigurări de sănătate locală), care sunt responsabile pentru relațiile comunitare cu utilizatorii de asigurări de sănătate.

În timp ce un serviciu public poate fi operat în egală măsură de către o entitate publică ca și de una privată, diferențele dintre cele două rămân a fi semnificative prevalând asupra similitudinilor. Caracterul public sau privat al unei entități respectiveva avea, de exemplu, un impact asupra organizării sale interne, legii aplicabile, contractelor pe care le poate încheia, normele contabile aplicabile, etc. Această distincție între entități publice și private este necesară, într-un sens, în competiție cu definiția „autorităților publice" stabilită în jurisprudența CEJ și, în special, menționată în deciziile *Portgás* și cea a *Peștelui Legal.*

În *Portgás*, problema adusă în fața Curții Europene de Justiție a fost dacă un stat membru care nu a transpus o Direcție ar putea invoca Directiva menționată împotriva unui serviciu public concesionar în fața unei instanțe naționale. În conformitate cu jurisprudența CEJ, o Directivă nu poate impune o taxă pentru o persoană privată. Prin ur-

mare, nu poate fi invocată în cadrul unei proceduri judiciare împotriva unui privat individual în fața unei instanțe naționale,[13, p.20] în special în cazul în care statul a omis transpunerea Directivei la fel.

Cu toate acestea, în virtutea hotărârii *Foster* din 12 iulie 1990, [15] concesionarul unei rețele, în unele cazuri, poate fi considerat ca o „autoritate publică", mai degrabă decât o entitate privată. În această decizie, Curtea a considerat că „un organism, indiferent de forma sa juridică, care a fost făcut responsabil, în conformitate cu o măsură adoptată de către stat, pentru furnizarea unui serviciu public sub controlul Statului și dispune, în acest scop, de puteri în afară de cele care rezultă din normele aplicabile în relațiile dintre indivizi este inclusă în orice caz, printre organismele împotriva cărora dispozițiile unei Directive susceptibile să aibă un efect direct poate fi invocată"(punctul 20).

În decizia *Portgás*, Curtea a adoptat aceleași criterii. Cu toate acestea, din cauza lipsei deinformații în dosar, Curtea nu s-a pronunțat cu privire la întrebarea dacă *Portgás* ar putea, în acest caz, să fie considerată ca o „autoritate publică" în sensul jurisprudenței în *Foster*, în schimb, ea a lăsat această apreciere a instanței naționale.

Rămâne problema de a stabili dacă eventuala calificare a *Portgás* ca „Autoritate publică" ar putea permite statului o Directivă împotriva acesteia în fața instanțelor naționale, în cazul în care Statul a omis să o transpună. În această privință, Curtea a întemeiat raționamentul pe datoria de a lua toate măsurile necesare generale și specifice, în scopul de a atinge rezultatul prescris de o Directivă. Această taxă este de datoria nu numai a statului, ci aparține și tuturor autorităților sale. [14, p.40]În orice caz, numai guvernul central este răspunzător, în fața instituțiilor Uniunii Europene, pentru îndeplinirea acestei obligații. Ar fi, prin urmare, paradoxal, dacă dreptul Uniunii Europene ar priva statul de aceste mijloace care să îi permită să garanteze îndeplinirea, din partea autorităților sale, a unei taxe pentru care ar fi răspunzător, dacă este cazul, în fața Curții de Justiție. Aceasta este consecința exactă care ar rezulta în imposibilitatea ca statul să invoce o Directivă împotriva autorităților proprii în fața instanțelor naționale.

În hotărârea „*Peștelui Legal*", Curtea de Justiție a folosit din nou definiția „autorității publice" cu sediul în *Foster*, numai de data aceasta

într-un context cu totul diferit. A fost o problemă în cadrul celui de-al doilea caz de interpretare a Directivei 2003/4 din 28 ianuarie 2003[12, p.26] privind accesul public la informațiile privind mediul care a implementat Convenția de la Aarhus în dreptul Uniunii Europene.

În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din directiva menționată, „*statele membre se obligă să asigure că autoritățile publice sunt obligate, în conformitate cu dispozițiile prezentei Directive, să pună la dispoziție informațiile deținute de către sau pentru ele oricărui solicitant, la cererea acestuia și fără ca acesta să declare interes*". Articolul 2 (2) din aceeași directivă definește noțiunea de „autoritate publică", după cum urmează:

„[...] a) *guvern sau altă administrație publică, inclusiv organisme publice consultative, la nivel național, la nivel regional sau local*;

(b*) orice persoană fizică sau juridică care îndeplinește funcții publice administrative conform legislației naționale, inclusiv taxe specifice, activități sau servicii în legătură cu mediul*; și

(c) *orice persoană fizică sau juridică care are responsabilități sau funcții publice sau care furnizează servicii publice, în legătură cu mediul sub controlul unui organism sau a unei persoane care intră sub incidența (a) sau (b).Statele membre pot prevedea ca această definiție nu include organisme sau instituții, atunci când acționează în exercitarea puterii judecătorești sau legislative. În cazul în care dispozițiile constituționale de la data adoptării prezentei Directive nu prevăd o procedură de revizuire în sensul articolului 6, statele membre pot exclude acele organisme sau instituții din definiția respectivă.*

În acest context, Curtea a fost chemată să se pronunțe cu privire la problema dacă companiile comerciale britanice responsabile pentru serviciile de alimentare cu apă și canalizare, în contextul privatizării sectorului în 1989, au fost de natură să constituie autorități publice în sensul Directivei și, în caz afirmativ, cu privire la domeniul de aplicare a obligației lor de a elibera informații de mediu aflate în posesia lor.

Pornind cu o lectură sistematică a Directivei, Curtea a considerat că o distincție ar fi trebuit să fie făcută între autoritățile publice, în sensul organic, adică acelea enumerate la lit. a), și anume „*guvern sau altă administrație publică, inclusiv organismele publice consul-*

tative, la nivel național, regional sau local“ pe de o parte; și, pe de altă parte, autorități publice, în sensul operațional, adică orice entitate publică sau privată care efectuează o funcție publică administrativă. În acest stadiu, Curtea a deschis drumuri noi în ceea ce privește definiția conceptului, considerând că acest lucru înseamnă „entități, fie ele persoane juridice guvernate dedrept public sau de drept privat, care sunt încredințate, în conformitate cu regimul juridic aplicabil acestora, cu performanța serviciilor de interes public, printre altele, în domeniul mediului, și care sunt, în acest scop, învestite cu puteri speciale, pe lângă cele care rezultă din normele aplicabile în relațiile dintre persoanele de drept privat”.

Această definiție este o reminiscență a celei date în decizia Foster. Curtea nu a făcut acest lucru în raționamentul său pentru a justifica definiția de „autoritate publică“ sau cu scopul de a oferi o nouă explicație conceptului. Dincontra, avocatul general Cruz Villalon utilizase în mod explicit Foster în concluziile sale, în scopul de a formula aceeași definiție ca și Curtea. Va fi remarcat, totuși, că „controlul de către o autoritate publică“ condiție, care poate fi găsită în Foster, nu a fost preluat în definiția „autorităților publice“ invocate de Curte. Aceasta este o altă consecință a abordării sistematice, ca și condițiile caracteristice de la punctul c) art. 2 (2), adică a treia categorie de autorități publice în cadrul sensului Directivei.

Litera c) a fost, de asemenea, obiectul altor întrebări preliminare pe care Curtea le-a manipulat împreună, tocmai în vederea stabilirii unor criterii care ar servi pentru a stabili dacă o entitate se regăsește în sine „sub controlul“ al unei autorități publice, în sensul fie literei a) sau b). Aceasta a fost doar în etapa respectivă a raționamentului său, care în cele din urmă, Curtea a menționat în mod explicit hotărârea Foster, deoarece instanța națională a dorit să afle dacă noțiunea de „supraveghere“ (și/sau control) în sensul Directivei trebuie interpretată în același mod ca și în cazul Foster. Cu toate acestea, după ce s-a inspirat din această decizie pentru a identifica criteriile de „Serviciu de interes public“ și „puteri speciale“, Curtea a făcut abstracțiede ea. Desigur, potrivit Curții, „o asemenea situație de control se constată la aplicarea criteriilor adoptate în „Foster și alții”, punctul 20, care poate

fi considerat ca reprezentând un indiciu că condițiile de control din articolul 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2003/4 sunt îndeplinite, deoarece în ambele contexte conceptul de control este proiectat pentru a acoperi conceptului de „stat“, în sens amplu cel mai potrivit pentru atingerea obiectivelor legislației în cauză“(alin. 64). Cu toate acestea, este precizat imediat după aceea că „sensul exact al noțiunii de control din articolul 2 (2) litera (c) din Directiva 2003/4 trebuie totuși, să fie căutat, luând în considerare, de asemenea, obiectivele proprii din această directivă”.

Apoi, Curtea a venit cu o interpretare a conceptului de „autoritate publică“, bazată pe noțiunea de puteri publice: „în definirea a trei categorii de autorități publice, articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2003/4 este destinat să acopere un set de entități, indiferent de forma lor juridică, care trebuie să fie considerate ca constituind autorități publice, fie că este vorba de stat însuși, o entitate abilitată de stat să acționeze din numele acestuia sau o entitate controlată de stat“(alin. 67). Acesta a continuat: „Acești factori duc la adoptarea unei interpretări a „controlului“, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2003/4, în conformitate cu care această a treia reziduală, categorie de autorități publice, se referă la orice entitate care nu determină într-un mod cu adevărat autonom modul în care își exercită funcțiile din domeniu de mediu care sunt investite în ea, din moment ce o autoritate publică care intră sub incidența articolului 2 alineatul (2) litera (a) sau (b) din Directivă este în măsură să exercite o influență decisivă asupra acțiunii entității în acest domeniu“(alin. 68).

În cele din urmă, a rămas o ultimă întrebare importantă în ceea ce privește domeniul de aplicare al dreptului de acces la informațiile deținute, în scenariul în care o entitate nu poate fi calificată drept o autoritate publică pentru numai o parte din activitățile sale exercitate. În astfel de cazuri, dispune oare publicul de un drept de acces la toate informațiile deținute de această entitate, sau doar de informațiile deținute în contextul serviciilor publice furnizate? Pe acest punct, Curtea a făcut o distincție între autoritățile publice, în sensul, celei din art. 2 (2) b) și, pe de altă parte, art. 2 (2) c). Potrivit Curții, „articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sen-

sul că o persoană care intră sub incidența acestei Dispoziții constituie o autoritate publică în ceea ce privește toate informațiile pe care le deține. Societățile comerciale, cum ar fi companiile de alimentare cu apeduct în cauză, care sunt capabile de a fi un autoritate publică în temeiul articolului 2 alineatul (2) litera (c) din Directivă doar în măsura în care, acestea oferă prestații ale anumitor servicii publice, fiind sub controlul unui organism sau a unei persoane care se încadrează la articolul 2 alineatul (2) litera (a) sau (b) din Directivă, nu sunt obligate să furnizeze informații în cazul în care nu se contestă faptul că informațiile nu se referă la furnizarea de astfel de servicii"(alin. 83 și partea operativă).

Prin urmare, calificarea de „autoritate publică", în sensul deciziei *Foster* are mai multe consecințe importante și oneroase. Trebuie remarcat faptul că noțiunea de „autoritate publică", în sensul dreptului Uniunii Europene, nu corespunde cu noțiunea de „Entitate publică", în sensul legii franceze. Într-adevăr, o entitate privată învestită cu o misiunea de a presta un oarecare serviciu public, în sensul legii franceze, poate îndeplini toate criteriile pentru autoritățile publice stabilite în Foster. Definiția entităților private cărora li se încredințează sarcini de prestație a serviciilor publice este în prezent stabilit prin decizia Conseil d'Etat's (Consiliului de Stat), regăsită în A.P.R.E.I.[8] Următoarele sunt acum considerate a fi entități private cărora li se încredințează sarcini de prestare a unui serviciu public:

- orice entitate privată însărcinată cu sarcini de interes general, monitorizate de administrare și având *prérogatives de puissance publiques*(echivalentul în conformitate cu dreptul francez al „puterilor speciale")
- sau, în absența unor astfel de competențe, orice entitate privată „*în cazul în care, având în vedere interesul general al activității sale, circumstanțele creației sale, organizării saleșifuncționării acesteia, obligațiile impuse, precum și măsurile adoptate pentru a verifica dacă obiectivele atribuite au fostatinse, se pare că administrația intenționează să-i încredințeze asemenea sarcini"*.

Entitățile care se potrivesc cu criteriile din primul scenariu pot fi calificate ca fiind autorități publice în conformitate cu legislația Uni-

unii Europene, în timp ce acestea rămân entități private, în sensul legii franceze. Rezultatul constă în faptul că se admite posibilitatea ca orice entitate, inclusiv statul, prin invocarea unei Directive împotriva acestora, să le atace în fața instanțelor naționale. Prin urmare, acestea nu beneficiază de jurisprudența CEJ, care interzice utilizarea unei Directive împotriva unei entități private în fața instanțelor naționale. Mai mult decâtatât, ele sunt legate de obligația de a dezvălui informațiile de mediu aflate în posesia lor pentru oricine, făcând trimitere la același lucru. Mai mult, în măsura în care acestea sunt titularii de *prérogatives de puissance publique* (competențele autorității publice), acestea pot fi considerate ca autorități publice în sensul articolului 2 alineatul (2) litera b) din Directiva 2003/4. Prin urmare, acestea constituie autorități publice „în ceea ce privește toate informațiile privind mediul [pe care le dețin]"și respectiv, trebuie să prezinte toate informațiile privind mediul aflate în posesia lor, chiar „în cazul în care nu există îndoială că acestea nu se referă la furnizarea [serviciilor publice legate de mediu]".

Aceste decizii ale Curții Europene de Justiție (și există multe altele) ilustrează de asemenea, că dreptul public în Uniunea Europeană se dezvoltă independent de dreptul public național al statelor membre, care poate fi perturbator pentru cel din urmă, și în special într-un corp de dreptdezvoltat, așa cum este dreptul public francez.

În cazul SUA, observăm autoritățile publice percepute drept agențiile create de guvernele federale să se implice direct în economie pentru scopuri publice. Acestea diferă de la agențiile standard, în care își desfășoară activitatea în afara cadrului administrativ al guvernului democratic.[29] Din moment ce acestea generează propriile venituri de exploatare prin taxarea utilizatorilor pentru bunuri și servicii și poate să desfășoare activitate de credit autonomă pentru cheltuieli de capital bazate pe proiecții ale veniturilor viitoare, acestea pot evita implicarea din partea alegătorilor și regulamentele care controlează agențiile publice finanțate de venituri fiscale.

Instituțiile construite pe modelul autorității publice există la toate nivelurile de guvernare și în fiecare stat. Câteva dintre aceste întreprinderi, cum ar fi Autoritatea Tennessee Valley și Autoritatea Portuară din

New York și New Jersey, sunt bine cunoscute. Mii de altele își comportă activitatea în obscuritate relativă, drumurile cu taxă de operare și poduri, aeroporturi, sisteme de tranzit, porturi de marfă, locuri de divertisment, sisteme de canalizare și apă, și chiar și garaje de parcare. In ciuda omniprezenței lor, aceste agenții nu sunt bine înțelese. Există puține informații despre operațiunile lor interne. Nu este chiar posibil să afirmăm cu certitudine cât de multe există, deoarece experții nu sunt de acord cu privire la modul în care să le definească, și statele nu le urmăresc în mod sistematic.[6, p. 156]

Un lucru pe care îl știm despre autoritățile publice este faptul că, pe parcursul secolului XX, aceste instituții au devenit o componentă majoră a guvernării americane. Imediat după al doilea război mondial, au jucat un rol minor în domeniul finanțelor publice. Dar, de la începutul secolului XXI, împrumuturile de către autorități au constituit peste jumătate din împrumuturile publice la nivel subfederal. [27, p.132] Această modificare înseamnă că liderii acestor entități, mai degrabă decât funcționarii aleși, vor începe să-și asumeluarea deciziilor-cheie cu privire la locul și modul de a construi infrastructura publică și să orienteze dezvoltarea economică în Statele Unite ale Americii.

Autoritățile publice variază foarte mult, dar tind în același timp să întrunească trei trăsături definitorii care le diferențiază de alte tipuri de agenții guvernamentale.

1. În primul rând, mai degrabă decât să se bazeze pe creditele legislative sau cu alte cuvinte pe bugetare centralizată din resurse de stat, ele suntîn mare parte (și, în unele cazuri în totalitate) aflate la auto-finanțare prin propriile lor activități comerciale.
2. În al doilea rând, liderii lor sunt numiți, nu aleși.
3. În al treilea rând, ele sunt tratate de către instanțele judiciare ca entități juridice independente, distincte de guvernele care le-au creat.

Caracteristica definitorie esențială a autorității publice este abilitatea de a se auto-finanța, un atribut de bază care a fost supra-numit mecanism de „inimă”.[28, p.602] Astfel, aceste mecanisme pot fi folosite pentru a furniza noi infrastructuri sau servicii, fără necesitatea implicării alegătorilor pentru a sprijini taxe mai mari sau emisiuni de

obligațiuni. În plus, autoritățile sunt adesea în măsură să ocolească limitele legale și constituționale care constrâng guvernele în materia scopului general prin prisma nivelului federal. Inițial, autoritățile au fost stabilite pentru a finanța, construi și opera facilități, cum ar fi drumuri și poduri, pentru folosirea cărora utilizatorii ar putea fi taxați. Veniturile provenite din aceste taxe au avut grijă de cheltuieli de exploatare, dar au oferit, de asemenea, garanții pentru împrumuturi pentru acoperirea cheltuielilor de capital, folosind instrumente financiare numite „obligațiuni de venituri." În timp ce multe autorități publice încă construiesc și gestionează instalațiile care le finanțează, aceste mecanisme au fost din ce în ce mai comune pur și simplu în scopul posibilității contractării împrumuturilor de fonduri de pe piața de obligațiuni municipale scutite de taxe pentru o varietate de scopuri, o practică cunoscută sub numele de conductă sau finanțări prin ușa din spate.[9, p.70]

A doua caracteristică definitorie a autorităților publice constă în faptul că conducerea acestora este una delegată sau numită, mai degrabă decât aleasă sau electivă, ceea ce înseamnă că acestea nu dispun de instrumente sau nu dispun de puterea de a percepe taxe. Incapacitatea fiscală este ceea ce îi diferențiază de cartiere/districtele speciale, „verii" lor apropiați în cadrul guvernului american. În teorie, autoritățile trebuie să se sprijine complet pe baza activităților lor comerciale. În realitate, cu toate acestea, mulți primesc sprijin din partea guvernelor de uz general, sub formă de subsidii sau altele, având în vedere faptul că devin și ele clienții lor, iar instanțele au adoptat o atitudine permisivă pentru asemenea practici. O cale indirectă, dar încă extrem de importantă de asistență este garanția implicită asumată de către investitori că datoria acestor unități vor fi acoperite de către guvernul-mamă în cazul în care autoritatea se confruntă obstacole de afaceri.

A treia caracteristică definitorie a autorităților publice este că acestea sunt în mod legal distincte de guvernele care le creează. În cele mai multe cazuri, acestea sunt încorporate în mod formal, motiv pentru care sunt adesea numite „corporații guvernamentale". Identitatea lor juridică independentă înseamnă că se pot angaja în activități de piață mai flexibil decât agențiile guvernamentale standard. De exem-

plu, ei pot acționa în judecată și pot fi atacați în instanță ca o întreprindere privată. În plus, acestea suntautonomedin punct de vedere al regulamentului de personal, achiziții și subcontractare care se aplică agențiilor guvernamentale convenționale.

Autoritățile publice vin într-o varietate de dimensiuni. Multe sunt imense. De exemplu, Tennessee Valley Authority (TVA), creată de guvernul federal în timpul New Deal pentru a genera electricitate, printre alte particularități, a înregistrat venituri de aproape 12 miliarde de $ în anul fiscal 2011.[33, p.11]Un alt gigant este Autoritatea portuară Tampa, creată de către statul Florida, care a proiectat renașterea malului comercial deteriorat al orașului și l-a transformat într-un port de cargo profitabil, un centru de croazieră major, care atrage milioane de pasageri, precum și o destinație[22] colosală de divertisment popular. În contrast cu acești giganți, majoritatea autorităților publice sunt organizații mici sau mijlocii, care se ocupă de o singură operațiune. Un bun exemplu este Springfield Parking Authority (SPA), în Springfield, Massachusetts. SPA operează cinci garaje și opt loturi, care au adus, în 2004, 1,4 milioane $ venit.[32, p.12]

O opinie cât se poate de neobișnuită poate propune Pierre Manent. În unul din numeroasele sale esee, gânditorul încearcă să cumuleze opiniile mai multor gânditori ai vremurilor, referindu-se inclusiv și la conceptul de autoritate publică. „Putem deci să catalogăm drept autoritate publică numai acea structură, care se poate ridica deasupra maselor poporale, sau altfel spus prostimii, în încercarea îndeplinirii exercițiului puterii asupra-le”. [23, p.234]În acest context, Manent aduce drept exemple evocate de gânditori cum ar fi Augustin, Machiavelli și mulți alții, cum ar fi Imperiul Roman, Imperiul propriu-zis reprezentând autoritatea publică, etc.

În aceeași ordine de idei, putem remarca opinii regăsite în opera lui Hans J. Morgenthau. „Autoritate publică poate fi numită numai acea structură care în decursul activității sale își poate asuma garanția păcii pentru comunitatea din subordine. Deci pentru a-și însuși statutul de autoritate publică în deplinătatea acesteia, organul trebuie să poată apăra interesele comunității sale în fața organismelor internaționale”. [16, p.357] Cu referire la conceptualizarea respectivă, probabil ar fi

oportun să-i acordăm o importanţă cu precădere stilistică decât una doctrinară.

În urma analizei realizate concluzionăm că la conceptul de „*autoritate publică*" pot fi atribuite autorităţile publice din cadrul celor trei puteri de stat, autorităţile administrative inclusiv cele autonome, subdiviziunile autorităţilor publice, persoanele de drept privat care exercită atribuţii de putere publică sau utilizează domeniul public, persoanele ce prestează servicii notariale inclusiv funcţionarul public. Totodată, din lipsa unei culturi juridice a societăţii, considerăm necesar ca legiuitorul să identifice mai exact persoanele de drept privat care exercită atribuţii de putere publică sau utilizează domeniul public şi cad sub incidenţa noţiunii de „autoritate publică".

Bibliografie:

1. Constituţia RM din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
2. Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 57-58 din 18.05.2000.
3. Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr.158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008.
4. Legea privind administraţia publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr 32-35 din 09.03.2007.
5. Hotărârea Plenului Curţii Supreme de Justiţie a Republicii Moldova „Cu privire la practica aplicării de către instanţele judecătoreşti a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ" nr.10 din 30.10.2009 // Buletinul Curţii Supreme de Justiţie a Republicii Moldova, 2010, nr. 7-8.
6. Ballard C. Campbell, "Tax Revolts and Political Change," Journal of Policy History 10.1 (1998): 156–161;
7. Carré de Malberg R., Contribution à la théorie générale de l'Etat, 1922, réimp. Dalloz 2003.

8. Conseil d'Etat (CE), Sect., 22 January 2007, Association du Personnel Relevant des Etablissements pour Inadaptés (A.P.R.E.I.) , application n° 264541.
9. David C. Perry, "Building the City through the Back Door: The Politics of Debt, Law, and Public Infrastructure," in Building the Public City: The Politics, Governance, and Finance of Public Infrastructure, by David C. Perry, Urban Affairs Annual Review 43 (Thousand Oaks, CA: SAGE, 1995), 202–236; and Kenneth W. Bond, "Conduit Financing," New York State Bar Association Government, Law and Policy Journal 11.2 (Fall 2009): 68–74.
10. Dickerman C. Williams and Peter R. Nehemkis Jr., "Municipal Improvements as Affected by Constitutional Debt Limitations," Columbia Law Review 37 (February 1937);
11. Dicţionarul explicativ al limbii române. Ediţia a II-a. Bucureşti, 1998.
12. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Directive 90/313/EEC of the Council, OJEU n° L 41, 14 February 2003.
13. ECJ, Case 80/86 Kolpinghuis Nijmegen [1987] ECR 03969, point 9; ECJ, Case C-91/92 Faccini Dori v Recreb Srl [1994] ECR I-03325.
14. ECJ, Case C-129/96, Inter-Environnement Wallonie v Région wallonne [1997] ECR I-07411.
15. ECJ, Case C-188/89, Foster and others v British Gas plc [1990] ECR I-03313.
16. Hans J. Morgenthau, Politica între naţiuni, Lupta pentru putere şi lupta pentru pace, Polirom, Bucureşti, 2013.
17. Hillhouse A. M., Municipal Bonds: A Century of Experience (New York: Prentice-Hall, 1936), 143–199;
18. Iordan Nicola. Managementul serviciilor publice locale. Ed.All Beck. Bucureşti, 2003.
19. Iorgovan A. Drept administrativ. Ed. Atlas Lex, 1994, vol. I.

20. Lane W. Lancaster, "State Limitations on Local Indebtedness," The Municipal Year Book, ed. Clarence E. Ridley and Orin F. Nolting (Chicago, 1936), 319–324; and John L. Bowers Jr., "Limitations on Municipal Indebtedness," Vanderbilt Law Review 5 (1951–1952): 37–56.
21. Monica Ardeleanu, Drept Administrativ, vol I, Bucureşti 2007.
22. Peter Hendee Brown, America's Waterfront Revival: Port Authorities and Urban Redevelopment (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2009), chap. 2; Hillsborough County Port District, Florida, "Comprehensive Annual Financial Report of the Tampa Port Authority, Fiscal Year Ended September 30, 2008," iv.
23. Pierre Manent, Metamorfozele cetății, Eseu despre dinamica Occidentului, Humanitas, București, 2012.
24. Popescu L. Management instituțional si administrativ. Ed. Academica, București, 2002.
25. Proudhon P. J., De la capacité politique des classes ouvrières, in OEuvres complètes, Paris, éditions Rivière, 1924, IV.
26. Rapport d'étude du Conseil d'Etat sur les établissements publics (Conseil d'Etat Report on public establishments), adoptat pe 15 octombrie 2009.http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Les-etablissements-publics.
27. Richard M. Abrams, "Business and Government," in Jack P. Greene, ed., Encyclopedia of American Political History (New York: Scribners, 1984), 1:132–133; Oliver Field, "Government Corporations: A Proposal," Harvard Law Review 48 (March 1935): 775–776.
28. Robert Gerwig, "Public Authorities in the United States," Law and Contemporary Problems 20.4 (September 1961): 602.
29. Robin L. Einhorn, Property Rules: Political Economy in Chicago, 1833–1872 (Chicago: University of Chicago Press, 1991);
30. Roger D. Simon, The City-Building Process: Housing and Services in New Milwaukee Neighborhoods, 1880–1910 (Philadelphia: American Philosophical Society, 1996).

31. Sébastian Platon, Montesqieu Law Review. The notion of «public authority» in the recent case law of the European Court of Justice and its impact on French administrative law. Universite de Bordeaux. Ianuarie. 2015.
32. Springfield Parking Authority (accessed 1/31/2010). Infrastructure Management Group, Assessment Report on the City of Springfield Parking System (August 2005).
33. Tennessee Valley Authority, Report to SEC, Fiscal Year 2011.
34. Tomuleţ Călin, Maria Cernotinschi. Autoritatea publică ca pârât în litigiul de contencios administrativ. Contribuţia tinerilor cercetători la dezvoltarea administraţiei publice. Materialele conferinţei ştiinţifico-practice internaţionale 24 februarie 2017. Chişinău 2017, p.266-270.