

CZU: 347.19:342.1

## ROLUL PERSOANELOR JURIDICE DE DREPT PUBLIC ÎN RAPORT CU STATUL ȘI CETĂȚENII

<https://orcid.org/0000-0002-0786-8713>

Ștefan BELECCIU<sup>194</sup>

<https://orcid.org/0000-0001-7846-310X>

Ghenadie PREȚIVATÎI<sup>195</sup>

<https://doi.org/10.59295/csienu2025.29>

**Rezumat:** În Republica Moldova, regimul juridic al persoanelor juridice de drept public ridică o serie de probleme conceptuale și practice, fiind reglementate, în mod paradoxal, de Codul civil al Republicii Moldova, deși aceste entități sunt create pentru a exercita atribuții de interes public și se află sub controlul statului. În contrast, Codul administrativ, deși reglementează activitatea autorităților publice, nu abordează distinct regimul juridic al instituțiilor publice, ceea ce generează lacune legislative și dificultăți în aplicarea normelor de drept public.

Scopul fundamental al persoanelor juridice de drept public este de a satisface interesele generale ale societății sau ale colectivităților locale, în funcție de nivelul ierarhic și competența legală atribuită fiecărei entități. Competența acestora este strâns legată de scopul lor, acela de a servi interesul public. Fiecare persoană juridică de drept public este creată pentru a îndeplini un scop public bine definit, iar competența atribuită poate fi mai largă sau mai restrânsă, în funcție de natura și obiectivele specifice ale entității. Această competență stă la baza unei clasificări a persoanelor juridice publice, care definește locul și rolul lor în cadrul ansamblului organelor administrației publice ale statului.

**Cuvinte cheie:** instituție publică, autoritate publică, stat, cetățeni, interes public.

### THE ROLE OF LEGAL PERSONS UNDER PUBLIC LAW IN RELATION TO THE STATE AND CITIZENS

**Abstract:** In the Republic of Moldova, the legal regime of public law legal entities raises a series of conceptual and practical issues, being pa-

---

194 doctor în drept, profesor universitar, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, e-mail: [stefan31belecciu@gmail.com](mailto:stefan31belecciu@gmail.com) ;

195 asistent universitar, doctorand al Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, candidat la funcția de judecător, e-mail: [pretivatii@gmail.com](mailto:pretivatii@gmail.com) .

*radoxically regulated by the Civil Code of the Republic of Moldova, even though these entities are created to carry out public interest duties and are under the control of the state. In contrast, the Administrative Code, although it regulates the activity of public authorities, does not distinctly address the legal regime of public institutions, which creates legislative gaps and difficulties in the application of public law norms.*

*The fundamental purpose of public law legal entities is to satisfy the general interests of society or local communities, depending on the hierarchical level and legal competence assigned to each entity. Their competence is closely linked to their purpose – that of serving the public interest. Each public law legal entity is created to fulfill a well-defined public purpose, and the competence assigned may be broader or narrower, depending on the nature and specific objectives of the entity. This competence forms the basis for a classification of public legal entities, which defines their place and role within the framework of the state's public administration bodies.*

**Keywords:** public institution, public authority, state, citizens, public interest

## **Introducere**

Este un fapt bine cunoscut că dreptul roman se împărțea în două mari ramuri fundamentale: dreptul public și dreptul privat. În mod similar, și astăzi putem observa această diviziune între dreptul public și dreptul privat. Dreptul privat reglează relațiile între indivizi, asigurându-se că interesele lor nu intră în conflict cu binele colectiv, iar în cadrul acestuia, dreptul civil joacă un rol dominant. Pe de altă parte, dreptul public intervine pentru a reglementa raporturile care vizează individul în relație cu comunitatea sau, mai precis, cu statul, fiind obiectul reglementării în dreptul public [4].

Pornind de la ideea menționată anterior, raporturile juridice care decurg din acte sau fapte ce implică drepturi și obligații referitoare la bunuri și valori de natură diversă, sunt destinate persoanelor fizice și juridice, care acționează în calitate de părți sau subiecte ale acestora.

Deși aceste aspecte par a fi clare, trebuie recunoscut faptul că problema corelării dreptului privat și public nu este una simplă. În acest context, legislația civilă în vigoare [5] conține norme care reglementează comportamentul indivizilor în cadrul relațiilor private, stipulând că actele juridice ce vizează bunuri imobile produc efecte legale doar după ce sunt înregistrate la autoritatea competentă. Acest principiu este similar și pentru persoanele

juridice de drept privat, care dobândesc personalitate juridică doar la momentul înregistrării lor. *Per a contrario*, în cazul persoanelor juridice de drept public, conform articolului 179 alin. (2) din Codul civil [5], acestea se consideră constituite la data intrării în vigoare a actului de constituire, cu excepția cazului în care actul respectiv prevede o altă dată de constituire.

În unele domenii ale dreptului privat s-a mers mai departe, subiectele raportului juridic fiind obligate să încheie contracte, numite în legislație contracte obligatorii [19], iar în caz de nerespectare a acestor prevederi atrage răspunderea juridică.

Spre exemplu, în cazul când posesorii de autovehicule nu încheie contracte de asigurare, acestea fiind obligatorii, intervine aplicarea art. 229 alin. (3) din Codul contravențional al Republicii Moldova, potrivit căruia: „Exploatarea unui vehicul fără a deține polița de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto pe suport de hârtie sau în format electronic ori în lipsa datelor accesate din sistemul informațional unic aferent asigurării obligatorii de răspundere civilă auto, se sancționează cu amendă de la 30 la 60 de unități convenționale cu aplicarea a 3 puncte de penalizare” [6]. Ceea ce denotă că în dreptul public pot fi utilizate modalități juridice de apărare a drepturilor și intereselor cetățenilor, care sunt caracteristice dreptului privat [33, p.3].

Persoanele juridice de drept public reprezintă structuri esențiale în organizarea și funcționarea statului, având un rol determinant în implementarea politicilor publice, furnizarea serviciilor esențiale și asigurarea respectării legii. Aceste entități sunt reglementate de Codul civil al Republicii Moldova și alte acte normative specifice, având personalitate juridică distinctă de stat, dar exercitând atribuții de interes general.

Conform legislației naționale, persoanele juridice de drept public includ autoritățile administrației publice centrale și locale, instituțiile publice, agențiile guvernamentale și alte structuri create prin lege sau acte normative pentru a îndeplini funcții de autoritate sau prestare de servicii publice. De exemplu, Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate stabilește competențele ministerelor și agențiilor de reglementare [20], iar Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală definește rolul primăriilor și consiliilor locale în raport cu cetățenii [21].

În raport cu statul, aceste entități acționează ca instrumente de punere în aplicare a strategiile naționale și gestionare a resurselor publice. În relația cu cetățenii, ele au obligația de a asigura accesul la servicii esențiale (edu-

cație, sănătate, securitate socială), de a proteja drepturile fundamentale și de a garanta transparența și responsabilitatea decizională. În acest sens, Legea nr. 133/2016 privind protecția datelor cu caracter personal impune instituțiilor publice reguli stricte privind prelucrarea informațiilor cetățenilor [22], iar Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional obligă autoritățile să consulte populația în adoptarea politicilor publice [23].

Acest articol propune o analiză aplicată a rolului persoanelor juridice de drept public în Republica Moldova, evidențiind obligațiile legale care le revin, modul în care acestea interacționează cu statul, precum și influența lor directă asupra cetățenilor. Sunt examinate exemple concrete privind modul de funcționare al acestor entități, dificultățile practice cu care se confruntă și posibilele soluții legislative ce pot contribui la creșterea eficienței, responsabilității și transparenței în activitatea lor.

**Metodologia aplicată.** În cursul elaborării studiului de față s-a ținut cont de regulile principale ale realizării unei cercetări, fiind utilizate un spectru larg de surse sub formă de legi, rapoarte, manuale, monografii, articole științifice publicate în țară și în străinătate, ce implică în mod necesar utilizarea anumitor metode de cercetare specifice fiecărui subiect în parte. Astfel, au fost utilizate pe larg metoda analizei (ce se concretizează în studiul rolului persoanelor juridice în raport cu statul și cetățenii); metoda prospectivă (utilizată în scopul examinării posibilității de implementare a noilor idei și mecanisme ce vor asigura buna cooperare dintre autorități și instituții publice în scopul satisfacerii intereselor publice); metoda comparativă, metoda istorică, metoda logică, precum și cea sistemică.

**Rezultate și discuții.** Debutând cu o abordare *ex abrupto*, putem afirma că statul reprezintă un fenomen complex, istoric, politic și juridic [28, p. 40]. Acesta constituie principala instituție politică a societății [29, p. 58]. El apare pe o anumită treaptă de evoluție socială, atunci când puterea politică se instituționalizează, căpătând caracter de autoritate publică, oficială și legitimă. Din perspectivă juridică, statul este prima formă de persoană juridică de drept public, precedând apariția altor entități de acest tip și servind ca model organizatoric pentru acestea. Astfel, statul devine o formă organizatorică avansată a societății [9, p. 6], fiind expresia maturizării acesteia și scopul său immanent. În această relație, indivizii se regăsesc în ipostaza de titulari de drepturi și obligații în raport cu statul [12, p. 286].

Profesorul universitar, doctor Emil Molcuț, în lucrarea sa „Drept roman”, definește persoana juridică drept o colectivitate cu patrimoniu pro-

priu, capabilă să dobândească drepturi și să-și asume obligații distincte de cele ale membrilor săi. Conform aceluiași autor, prima persoană juridică a fost statul roman, care dispunea de patrimoniul său propriu, *ager publicus*, și care putea moșteni bunuri și avea debitori. Inspirată de modelul statului roman, persoanele juridice au început să apară și în coloniile și municipiile din Italia, ulterior extinzându-se și în provinciile romane. Astfel, statul, coloniile și municipiile aveau personalitate juridică atât în dreptul public, cât și în dreptul privat, fiind denumite „*universitas*” sau „*corpora*”. Din aceste exemple, observăm că primele persoane juridice au fost cele de drept public, iar ulterior au apărut și cele de drept privat, denumite „*collegia*”, ca urmare a implicării acestora în viața politică și a reglementărilor care restricționau activitatea lor [13].

Această idee este susținută de faptul că, în dreptul roman, o entitate asociativă devenea persoană juridică doar dacă beneficia de recunoaștere legală. În contrast, entități precum statul, școlile de afaceri sau organizațiile non-profit nu se aflau în aceeași situație, deoarece împărații romani le-au permis să existe din rațiuni politice și practice, tratându-le ca pe entități juridice artificiale [30, p. 2].

Din punct de vedere etimologic, termenul „*persoană*” provine din cuvântul latin „*persona*”, care făcea referire atât la masca purtată de actor, cât și la rolul sau personajul pe care acesta îl juca pe scenă. Această origine a termenului a influențat limbajul cotidian, unde „*actori*” este folosit pentru a desemna persoanele implicate în relațiile sociale.

Articolul 171 alin. (1) din Codul Civil al Republicii Moldova definește persoana juridică ca fiind un subiect de drept constituit în conformitate cu legea, având o organizare de sine stătătoare și un patrimoniu propriu, distinct, care este afectat realizării unui anumit scop conform cu legea, ordinea publică și bunele moravuri [5].

În această lumină, pentru ca o entitate umană sau un grup de persoane să dobândească statutul de persoană juridică de drept public, aceasta trebuie să îndeplinească o serie de condiții esențiale.

În primul rând, entitatea trebuie să dispună de un patrimoniu propriu, separat de cel al statului sau al unității administrativ-teritoriale, ceea ce îi conferă autonomie financiară și legală.

În al doilea rând, scopul acestei entități trebuie să fie moral și legal bine definit, iar activitatea sa să fie în concordanță cu scopul de a satisface interesele publice sau colectivității.

De asemenea, persoana juridică de drept public trebuie să posedă o structură organizatorică independentă, care să îi asigure autonomia decizională, în cadrul legal stabilit, pentru a îndeplini în mod eficient atribuțiile publice ce îi revin. Astfel, corelarea acestor cerințe cu reglementările din Codul Civil confirmă că o entitate poate dobândi statutul de persoană juridică de drept public doar dacă respectă în totalitate condițiile impuse de lege pentru a funcționa în interesul public.

O definiție distinctă a conceptului de persoană juridică poate fi identificată și în art. 5 pct. 4) din Codul fiscal al Republicii Moldova. Conform acestuia, persoana juridică include societăți comerciale, cooperative, întreprinderi, instituții, fundații, asociații, inclusiv cele create cu participarea unor persoane străine, precum și alte organizații. Sunt exceptate de la această categorie subdiviziunile care nu dispun de patrimoniu autonom, precum și formele organizatorice ce au statut de persoană fizică, conform prevederilor legale [7]. Această perspectivă evidențiază o abordare fiscală a personalității juridice, care completează reglementările din alte ramuri ale dreptului.

Trebuie să subliniem că sub noțiunea de persoane juridice de drept public, conform legislației Republicii Moldova, pot fi încadrate atât autoritățile și instituțiile publice cât și unele întreprinderi de stat sau municipale, însă cu unele nuanțe esențiale ce merită o analiză detaliată. Legea nu atribuie automat tuturor acestor entități calitatea de persoană juridică de drept public, deși ele exercită funcții de interes public și sunt create prin acte normative sau administrative în temeiul prerogativelor statului.

Persoanele juridice de drept public sunt entități înființate de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale, în temeiul unei legi sau altui act normativ, pentru realizarea unor atribuții de interes public. Acestea se bucură de autonomie funcțională și patrimonială, în limitele stabilite de lege, și dispun de un patrimoniu propriu distinct de cel al statului sau al autorității fondatoare. În acest sens, persoana juridică de drept public este înzestrată cu capacitate juridică proprie și are posibilitatea să participe în mod autonom în raporturi juridice.

Pentru a consolida argumentul expus anterior, aducem în atenție dispozițiile art. 13 alin. (2) din Legea privind achizițiile publice, care deși se referă la participanții la procedurile de achiziție publică, definește persoana juridică de drept public prin îndeplinirea cumulativă a următoarelor 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 [24].

Această definiție subliniază criteriile esențiale care diferențiază persoanele juridice de drept public de cele de drept privat, punând accent pe scopul, finanțarea și controlul exercitat de stat asupra acestora.

Autoritățile publice, în accepțiunea largă, cuprind Parlamentul, Președinția, Guvernul, ministerele, autoritățile administrative centrale și locale, precum și organele de specialitate din subordinea acestora. Cu toate acestea, nu toate autoritățile publice au calitatea de persoane juridice. De exemplu, Parlamentul sau Președinția nu sunt persoane juridice în sensul strict al dreptului civil – ele nu dispun de patrimoniu propriu separat de cel al statului și nu participă în mod autonom în circuitul civil. Funcțiile lor sunt predominant constituționale și politico-administrative, iar raporturile juridice în care se implică sunt reglementate de norme speciale de drept public.

Este de remarcat că Aparatul Președintelui Republicii Moldova este persoană juridică de drept public, potrivit art. 3 al Anexei din Decretul privind aprobarea Regulamentului Aparatului Președintelui Republicii Moldova nr. 1090 din 04.02.2019 [2].

Pe de altă parte, instituțiile publice, cum ar fi școlile, spitalele, universitățile, agențiile de stat etc., pot avea statut de persoane juridice de drept public, dacă sunt înființate prin acte normative și li se acordă personalitate juridică expresă. Aceste instituții gestionează un patrimoniu propriu (de regulă, public), pot încheia contracte, pot fi parte în procese judiciare și exercită atribuții specifice în domenii precum educația, sănătatea, cercetarea sau cultura. Și aici există excepții, nu toate instituțiile publice dispun de personalitate juridică distinctă, deoarece unele funcționează în structura unei autorități sau instituții mai mari, fără a avea capacitate juridică proprie.

Această dualitate – existența de entități publice cu sau fără personalitate juridică – se explică prin scopul reglementării: nu orice organ sau instituție a statului trebuie să aibă autonomie juridică, ci doar acelea care gestionează un patrimoniu propriu și intră în raporturi juridice de sine stătător. Ast-

fel, calitatea de persoană juridică de drept public este atributul unor entități care, deși fac parte din structura administrativă a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, îndeplinesc cumulativ condițiile legale privind patrimoniul, capacitatea de exercițiu și autonomia funcțională.

Întreprinderile de stat și cele municipale reprezintă o categorie specială, aflată la granița dintre sectorul public și cel privat. Legea nr. 246/2017 privind întreprinderea de stat și întreprinderea municipală definește aceste entități ca fiind persoane juridice cu scop economic, înființate de stat sau de autoritățile publice locale pentru a desfășura activități de întreprinzător de interes public [25].

Spre deosebire de autoritățile și instituțiile publice, întreprinderile de stat și municipale funcționează după reguli apropiate de cele ale persoanelor juridice de drept privat. Ele pot încheia contracte comerciale, participa la licitații, obține profit și îl pot redistribui, însă cu unele limitări impuse de statutul lor public. Aceste întreprinderi nu sunt, de regulă, persoane juridice de drept public, ci mai degrabă persoane juridice de drept privat, chiar dacă statul sau autoritățile locale sunt unicul lor fondator și proprietar.

Diferența esențială dintre o instituție publică și o întreprindere de stat/municipală este scopul activității. Instituțiile publice sunt create pentru prestarea de servicii publice (educație, sănătate, cultură etc.), fără scop lucrativ. Întreprinderile de stat/municipale urmăresc obținerea de profit din activități economice, chiar dacă acesta trebuie să servească interesului public.

Totuși, există situații în care o întreprindere de stat poate exercita funcții publice (de exemplu, gestionarea infrastructurii critice, transport public), ceea ce o apropie de regimul persoanelor juridice de drept public.

Prin urmare, deși atât autoritățile publice, cât și instituțiile publice pot fi persoane juridice de drept public, acest statut nu este inerent oricărei structuri de stat. Legiuitorul conferă această calitate doar entităților care îndeplinesc funcții publice într-un regim de autonomie funcțională și patrimonială, în baza unei reglementări exprese. O analiză riguroasă a fiecărei entități în parte este esențială pentru determinarea regimului său juridic.

Conținutul noțiunii de „persoană juridică” nu se suprapune cu noțiunea de „personalitate juridică”, dobândirea personalității juridice marcând recunoașterea persoanei juridice ca veritabil subiect de drept. Acest fapt, implică un procedeu tehnico-juridic în cadrul căruia se examinează îndeplinirea cerințelor legale, procedeu care face posibilă integrarea subiectelor

colective de drept în circuitul juridic [32, p. 242]. Prin urmare, mecanismul personalității juridice nu reprezintă altceva decât modalitatea „tehnică” prin care persoana juridică va putea să apară pe scena juridică [3, p. 126].

Persoanele juridice de drept public reprezintă pilonii fundamentali ai funcționării statului și ai administrației publice în Republica Moldova. Acestea sunt entități juridice create prin lege, care își desfășoară activitatea în interes public și sunt finanțate din bugetul public. Rolul lor este de a implementa politicile statului, de a furniza servicii publice și de a asigura respectarea normelor legale.

În doctrină, există mai multe încercări de clasificare a persoanelor juridice de drept public, unele abordând întregul spectru al acestora, iar altele concentrându-se pe anumite categorii specifice. Printre criteriile utilizate în clasificarea acestora se numără domeniul de reglementare legală, scopul pentru care sunt constituite, precum și drepturile pe care fondatorii le dețin față de persoana juridică înființată. Deși clasificarea persoanelor juridice nu influențează semnificativ aplicarea legislației, aceasta joacă un rol important în înțelegerea corectă a reglementărilor și ajută la identificarea rapidă a normelor legale relevante.

În contextul Republicii Moldova, persoanele juridice de drept public includ unitățile administrativ teritoriale, ministere, agenții guvernamentale, autorități publice locale, instituții de învățământ, spitale publice și alte entități similare. Ele sunt reglementate de Codul civil al Republicii Moldova, de legislația privind administrația publică și de alte acte normative speciale. În raport cu statul, aceste entități sunt responsabile de aplicarea politicilor naționale, iar în relația cu cetățenii, ele trebuie să asigure servicii esențiale, transparență și protecția drepturilor fundamentale.

Notăm că potrivit art. 174 alin. (1) – (3) din Codul civil, sunt persoane juridice de drept public: „statul, unitățile administrativ-teritoriale, organele împuternicite prin lege să exercite o parte din funcțiile (atribuțiile) Guvernului, precum și organele împuternicite prin actele autorităților administrației publice centrale sau locale să exercite o parte din funcțiile Guvernului dacă acest fapt este prevăzut expres de lege” [5]. Acestora li se aplică normele care reglementează participarea persoanelor juridice la raporturile reglementate de legislația civilă dacă din lege sau din specificul acestor subiecte nu reiese altfel.

În anumite situații, statul transferă exercitarea unor atribuții către entități juridice create de persoane private. Deși aceste entități desfășoară

activității de interes public și îndeplinesc funcții specifice statului, ele nu dobândesc statutul de persoane juridice de drept public.

În această ordine de idei, reținem că fosta Lege nr. 714/2000 privind contenciosul administrativ (*abrogată*) a introdus o echivalare controversată între anumite persoane juridice de drept privat și autoritățile publice, atunci când acestea exercitau 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 [26]. Această reglementare a extins controlul instanțelor de contencios administrativ asupra unor entități private, determinând aplicarea unor norme specifice administrației publice în ceea ce privește răspunderea, transparența și legalitatea actelor emise. Abrogarea legii a generat un vid legislativ, creând incertitudine asupra regimului juridic aplicabil acestor entități. În lipsa unei reglementări clare, rămâne neclar dacă instanțele de contencios administrativ mai au competență asupra furnizorilor privați de servicii publice sau a altor entități care, de facto, îndeplinesc funcții publice. Pentru eliminarea acestui vid juridic, ar fi necesară fie modificarea Codului administrativ, prin introducerea unei secțiuni dedicate acestor entități, fie adoptarea unei legi speciale, care să reglementeze clar statutul furnizorilor privați de servicii publice și raporturile acestora cu statul. Astfel, s-ar asigura un cadru juridic coerent, prevenind confuzii în aplicarea normelor administrative și garantând protecția interesului public.

Remarcăm punctul de vedere susținut de profesorul Corneliu Turianu care, în cadrul enumerării persoanelor juridice - statul, organele puterii legislative, organele puterii executive, organele puterii judecătorești, unitățile administrativ-teritoriale (potrivit reglementărilor din România), precum și enumerarea „persoanelor juridice de stat: agenții economici de stat - regiile autonome și societățile comerciale cu capital integral de stat” [31, p. 168].

Sarcinile statului Republica Moldova, la fel ca în cazul altor state moderne, sunt atât de variate și complexe, încât nu pot fi gestionate eficient, la nivelul întregului teritoriu, exclusiv prin intermediul autorităților administrației publice centrale. Această realitate trebuie analizată, în primul rând, din perspectiva numărului mare de cetățeni ale căror nevoi sociale, economice și administrative necesită intervenții concrete și prompte. Ar fi imposibil ca structurile centrale ale statului să răspundă direct și eficient tuturor acestor cerințe, fără o descentralizare funcțională și teritorială a atribuțiilor.

Pe de altă parte, dacă autoritățile administrației publice centrale ar fi

responsabile pentru soluționarea tuturor problemelor cotidiene, numeroase și variate, care țin de viața comunităților locale, acestea ar fi împovărate peste măsură. O astfel de sarcină ar depăși capacitatea lor operațională și ar risca să le deturneze de la îndeplinirea funcțiilor esențiale ce privesc interesele generale ale statului. În loc să se concentreze asupra elaborării și aplicării politicilor naționale, ele ar fi constrânse să gestioneze aspecte administrative minore, ceea ce ar afecta negativ eficiența și coerența guvernării centrale [10, p. 201].

Ca urmare, a devenit necesară organizarea statului în unități teritoriale distincte, fiecare beneficiind de propriile autorități, investite cu responsabilitatea de a gestiona administrația publică la nivel local. Aceste structuri sunt menite să răspundă în mod direct și eficient nevoilor comunităților, descentralizând astfel activitatea statului și asigurând o mai bună adaptare a deciziilor administrative la realitățile locale.

Subliniem că sub aspect administrativ, potrivit art. 110 alin. (1) din Constituție, teritoriul Republicii Moldova este organizat în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii. În acest sens, Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil, potrivit art. 1 alin. (1) din aceeași Lege [8].

Constituția Republicii Moldova prin art. 109 alin. (1)-(3), reglementează că unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă. Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar [8].

Satele, orașele, raioanele și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, sunt unități administrativ-teritoriale ale statului, delimitate prin lege, în cadrul cărora administrația publică de stat se realizează prin servicii descentralizate (desconcentrate), aflate sub conducerea autorităților sătești și orășenești care la rândul lor sunt coordonate de consiliile raionale. Cu referire la Găgăuzia, observăm că în această unitate teritorială autonomă cu statut special activează organe reprezentative și executive.

Totodată, consacrarea constituțională a principiului autonomiei locale implică recunoașterea satelor, orașelor, raioanelor și a unității administra-

tiv-teritoriale autonome Găgăuzia ca entități teritoriale distincte, înzestrate cu personalitate juridică proprie. Această recunoaștere le conferă dreptul de a-și gestiona în mod independent treburile publice locale, în limitele legii, consolidând astfel descentralizarea și responsabilitatea administrativă la nivel local.

În acest sens, facem referire și la dispozițiile art. 3 alin. (2) din Legea nr. 764/ 2001, conform căreia toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, au dreptul de a soluționa și a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesele populației locale, o parte importantă a treburilor publice. În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării, iar autoritățile publice ale unității administrativ-teritoriale care sînt organe cu competență generală și specială constituie sistemul administrației publice locale, avînd ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale [27].

Formarea, desființarea și schimbarea statutului unității administrativ-teritoriale se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor. Modificarea statutului unității teritoriale autonome Găgăuzia, intrarea sau ieșirea localităților în/din componența unității teritoriale autonome Găgăuzia se efectuează în conformitate cu prevederile Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale [21].

Deosebim și persoane juridice de drept public speciale, cum sunt organele specializate prin care se rezolvă într-un anumit domeniu sau altul, sarcinile guvernării. Din cadrul acestei categorii fac parte ministerele cu instituțiile și autoritățile publice, organele de specialitate ale administrației publice care își desfășoară activitatea în subordinea, coordonarea sau sub autoritatea Guvernului.

Spre exemplu, pct. 2 și 3 al Anexei nr. 1 la H.G. nr. 690/2017 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, prevede că Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale este organul central de specialitate al administrației publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate ce îi sînt încredințate. Ministerul este persoană juridică de drept public, cu sediul în municipiul Chișinău, și dispune de denumire, de ștampilă

cu Stema de Stat a Republicii Moldova, de conturi trezoreriale, precum și de alte atribute specifice autorităților publice, stabilite în legislație [15].

Observăm că prevederi legale similare se conțin în actele normative de reglementare la fiecare organ de specialitate al administrației publice. Conform informațiilor actualizate, în Republica Moldova există 14 ministere, fiecare având responsabilități specifice în administrarea diferitelor domenii ale țării. Iată lista completă a acestor ministere: Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Justiției, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Finanțelor, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Apărării, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Culturii, Ministerul Sănătății, Ministerul Mediului, Ministerul Energiei [14]. Această structură a fost stabilită pentru a asigura o administrare eficientă și specializată în diversele sectoare ale guvernării.

Pct. 4 și 6 al Anexei nr. 1 la H. G. nr. 657 din 06.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat, reglementează că Cancelaria de Stat este persoană juridică de drept public, are ștampilă cu imaginea Stemei de Stat a Republicii Moldova și denumirea sa și dispune de conturi trezoreriale, precum și de alte atribute specifice autorităților publice, stabilite în legislație. Cancelaria de Stat este autoritatea publică care are misiunea să asigure realizarea de către Guvern a prerogativelor sale constituționale privind realizarea politicii interne și externe a statului și exercitarea conducerii generale a administrației publice [16].

O altă categorie de persoane juridice de drept public sunt cele care funcționează și au competențe pe întreg teritoriul național sau altele locale.

Din persoanele juridice de drept public care funcționează și au competențe pe întreg teritoriul național, menționăm Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, fiind autoritatea administrativă centrală din subordinea Guvernului, care implementează politica statului în domeniile de activitate ce îi sunt încredințate. Agenția este persoană juridică de drept public, cu sediul în municipiul Chișinău, și dispune de denumire, de ștampilă cu Stema de Stat a Republicii Moldova, de conturi trezoreriale și bancare, precum și de alte atribute specifice autorităților publice, stabilite în legislație. Agenția își exercită atribuțiile pe întreg teritoriul Republicii Moldova [1].

Cu competențe la nivel local, atestăm că potrivit pct. 3 și 4 al Anexei

nr. 1 la Hotărîrea Guvernului nr. 404 din 16 iunie 2015, organul local de specialitate este creat de consiliile raionale/municipale, iar în UTA Găgăuzia – de Adunarea Populară, sub formă de direcție generală sau, după caz, de direcție în domeniul învățămîntului, în conformitate cu Normele privind instituirea subdiviziunilor structurale ale autorităților publice, aprobate prin Hotărîrea Guvernului nr.1001 din 26 decembrie 2011. Organul local de specialitate este persoană juridică, dispune de cont trezorerial, de ștampilă cu imaginea Stelei de Stat și denumirea sa, alte ștampile și eteturi, de modelul stabilit [17].

Pct. 3 din Regulamentul de organizare și funcționare al Instituției Medico-Sanitare Publice Spitalul Clinic Municipal „Sfânta Treime”, prevede că Spitalul Clinic Municipal „Sfânta Treime” este o unitate sanitară de utilitate publică, cu personalitate juridică, care exercită atribuții de instituție municipală și asigură asistența medicală din momentul aprobării prezentului Regulament de către Ministerul Sănătății și înregistrării la Agenția Servicii Publice [18].

În încheiere, merită amintită observația profundă a lui Mircea Djuvara, potrivit căreia statul reprezintă cea mai pregnantă și semnificativă realitate în domeniul dreptului. El sublinia că statul este „o realitate atât de intensă și de puternică, încât subjugă individualitatea fiecăruia dintre noi, absorbând-o în propria existență. Este o entitate atât de profund înrădăcinată, încât își depășește prin durată și întindere granițele oricărei existențe individuale. Este o realitate absolută, tocmai pentru că nu se supune niciunei autorități superioare, spre deosebire de persoana privată, care recunoaște autoritatea statului. Statul nu se subordonează nimănui” [11, p. 105].

**În concluzie**, deși atât autoritățile publice, cât și instituțiile publice pot deține statutul de persoane juridice de drept public, această calitate nu este inerentă oricărei structuri aflate sub autoritatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale. Legiuitorul conferă expres acest statut doar entităților care exercită funcții publice într-un regim de autonomie funcțională și patrimonială, în baza unui temei normativ clar. Cu referire la întreprinderile de stat și cele municipale, deși create de autorități ori instituții publice, sunt în mod obișnuit supuse regimului juridic de drept privat, întrucât desfășoară activități economice. Totuși, în anumite cazuri particulare, când acestea sunt implicate în prestarea unor servicii de interes public major, precum gestionarea infrastructurii critice sau a transportului public, ele pot fi asimilate, sub aspect funcțional, unor entități de drept public, ceea ce im-

pune o analiză individuală a fiecărei situații. Astfel, determinarea regimului juridic aplicabil presupune o examinare detaliată a naturii activităților desfășurate, a raportului cu autoritatea publică fondatoare și a dispozițiilor legale incidente.

Conchidem că demersul nostru nu are pretenția de a oferi o clasificare exhaustivă a persoanei juridice de drept public și o abordare a rolului acestora sub toate aspectele, întrucât această instituție juridică este într-o continuă evoluție, adaptându-se la dinamica realităților sociale, economice și politice. Tema este una complexă, care reclamă o abordare interdisciplinară și aprofundată, având în vedere că granițele dintre dreptul public și cel privat devin tot mai fluide în contextul noilor forme de organizare și exercitare a autorității publice. Prin urmare, analiza noastră trebuie înțeleasă ca un punct de plecare spre o reflecție mai amplă asupra naturii, funcțiilor și transformărilor persoanei juridice de drept public într-un sistem juridic modern.

Suplimentar, actuala reglementare a persoanelor juridice de drept public prin Codul civil, în paralel cu absența unei reglementări clare privind instituțiile publice în Codul administrativ, generează un vid legislativ care influențează negativ eficiența și coerența administrației publice din Republica Moldova. Această lacună legislativă creează dificultăți semnificative în aplicarea corectă a normelor juridice, în special în ceea ce privește delimitarea clară a regimului de răspundere a instituțiilor publice și gestionarea patrimoniului public. De asemenea, această situație contribuie la ambiguități în ceea ce privește responsabilitățile administrative, provocând riscuri de abuz de putere sau neglijență în furnizarea serviciilor publice.

O soluție eficientă pentru remedierea acestor deficiențe legislative ar fi integrarea unui capitol distinct în Codul administrativ, care să reglementeze în mod clar statutul și atribuțiile instituțiilor publice, în concordanță cu principiile dreptului administrativ. Alternativ, adoptarea unei legislații speciale, care să reglementeze în mod cuprinzător regimul juridic al instituțiilor publice, ar asigura un cadru legislativ coerent, previzibil și adaptat nevoilor administrative actuale. O astfel de clarificare legislativă ar facilita o gestionare mai eficientă a resurselor publice, ar consolida transparența în activitatea autorităților publice și ar întări responsabilitatea acestora în fața cetățenilor, contribuind astfel la o administrație publică mai funcțională și mai credibilă.

### Referințe bibliografice:

1. Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor nr.14 din 11.01.2023. În: Monitorul Oficial din 19.01.2023 cu nr. 10-12, art. 24, pct. 2, 3 și 4.
2. Anexa la Decretul Președintelui Republicii Moldova privind aprobarea Regulamentului Aparatului Președintelui Republicii Moldova nr. 1090 din 04.02.2019. În: Monitorul Oficial din 29.03.2019 cu nr. 111-118, art. 181.
3. BOCȘAN, M.D. Observații privind conceptul de persoană juridică. În *Juridica* nr. 3/2001, p. 125-127.
4. CANTACUZINO, M. Elementele dreptului civil. Iași: ALL EDUCATIONAL SA, 1998. 744 p.
5. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al RM nr. 82-86 din 22.06.2002 (modificat prin Legea nr. 27 din 27.02.25, MO143/19.03.25, art.137 ).
6. Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218-XVI din 24.10.2008. În Monitorul Oficial al RM nr.3-6/15 din 16.01.2009 (modificat prin Legea nr. 302 din 19.12.24, MO5-7/10.01.25 art.17).
7. Codul fiscal al Republicii Moldova nr. 1163 din 24.04.1997. În: Monitorul Oficial din 18.09.1997 cu nr. 62, art. 522 (modificat prin Legea nr. 34 din 29.02.24, MO86-88/01.03.24 art.129).
8. Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29.07.1994. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 466 din 13.11.2024, art. 635.
9. DELEANU, I. Drept constituțional și instituții politice. Tratat II. Editura Europa Nova, București 1996, 480 p.
10. DRĂGANU, T. Nulitățile actelor administrative individuale. În „Studia Napocensia”, Editura Academiei, București, 1974, 201 p.
11. DJUVARA, M. Teoria generală a dreptului, vol. I, Editura Librăriei Socec & Co. S.A. București, 1930, 278 p.
12. HEGEL. Principiile filosofiei dreptului. Editura Academiei, București, 1969, 286 p.
13. [http://file.ucdc.ro/cursuri/D\\_1\\_N13\\_Drept\\_roman\\_Molcut\\_Emil.pdf](http://file.ucdc.ro/cursuri/D_1_N13_Drept_roman_Molcut_Emil.pdf)[citat 17.03.2025].
14. <https://gov.md/ro/link-type/ministere> [citat 12.03.2025].
15. Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regional nr. 690/2017 din 30.08.2017. În: Monitorul Oficial din 01.09.2017 cu nr. 322-328, art. 792.
16. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat nr. 657 din 06.11.2009. În: Monitorul Oficial din 10.11.2009 cu nr. 162, art. 724.
17. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a organului local de specialitate în domeniul învățămîntului și a structurii-tip a acestuia nr. 404 din 16 iunie 2015. În: Monitorul Oficial din 26.06.2015 cu nr. 161-165, art. 451.
18. Regulamentului de organizare și funcționare al Instituției Medico-Sanitare Publice Spi-

talul Clinic Municipal „Sfânta Treime” din 09.09.2024 [citat 18.03.2025]. Disponibil: [https://treime.md/wp-content/uploads/2013/04/REGULAMENTUL-intern-al-instituti-ei\\_compressed.pdf](https://treime.md/wp-content/uploads/2013/04/REGULAMENTUL-intern-al-instituti-ei_compressed.pdf).

19. Legea cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă a transportatorilor față de călători nr. 1553, din 25.02.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 30.04.1998 cu nr. 38-39, art. 270 (modificată prin Legea nr. 170 din 11.11.21, MO286-289/26.11.21 art.402).
20. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 04.05.2012. În: Monitorul Oficial din 03.08.2012 cu nr. 160-164, art. 537 (modificată prin Legea nr. 47 din 14.03.24, MO111/22.03.24, art.171).
21. Legea privind administrarea publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 art. 116 (modificată prin Legea nr. 133 din 27.06.24, MO302-304/12.07.24, art.434).
22. Legea privind protecția datelor cu caracter personal nr. 133 din 08.07.2016. În: Monitorul Oficial din 14.10.2011 cu nr. 170-175, art. 492 (modificată prin Legea nr. 95 din 25.04.24, MO195-197/03.05.24 art.257).
23. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial din 0512.2008 cu nr. 215-217, art. 798 (modificată prin Legea nr. 49 din 21.03.24, MO138-140/05.04.24 art.207).
24. Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015. În: Monitorul Oficial din 31.07.2015 cu nr. 197-205, art. 402 (modificată prin Legea nr. 174 din 11.07.24, MO336-339/02.08.24 art.480).
25. Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246 din 22.11.2017. În: Monitorul Oficial din 22.12.2017 cu nr. 441-450, art. 750 (modificată prin Legea nr 70 din 13.04.23, MO154/02.05.23 art.238).
26. Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 18.05.2000 nr. 57-58, art. 375 (abrogată prin Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.18, MO309-320/466 din 17.08.18).
27. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16, art. 53 (modificată prin Legea nr. 112 din 16.05.24, MO216-218/21.05.24 art.318).
28. PACTET, P. Institutions politiques. Droit constitutionnel, 16e Editura, Armand Colin, Paris, 1997, 576 p.
29. POPA, N. Teoria generală a dreptului, ediția a 4-a, Editura C.H. Beck, București, 2012, 448 p.
30. TĂRȘIA, A.C. Reorganizarea persoanei juridice de drept privat. Ed. Hamangiu, București, 2012, 360 p. [citat 15.03.2025]. Disponibil:
31. [https://www.hamangiu.ro/upload/cuprins\\_extras/reorganizarea-persoanei-juridice-de-drept-privat\\_extras.pdf](https://www.hamangiu.ro/upload/cuprins_extras/reorganizarea-persoanei-juridice-de-drept-privat_extras.pdf).
32. TURIANU, C. Drept civil. Ed. IT Grup SRL, București, 2001, 168 p.
33. UNGUREANU, O. ș.a. Drept civil. Persoanele. Ed. Rosetti, București, 2003, 320 p.
34. СУХАНОВА, Е. Гражданское право. Под редакцией Том 1, Москва, 1998, 720 с.