

ACADEMIA „ȘTEFAN CEL MARE”
A MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE AL REPUBLICII MOLDOVA
ȘCOALA DOCTORALĂ „ȘTIINȚE PENALE ȘI DREPT PUBLIC”

Cu titlu de manuscris

C.Z.U.: 347.19+342(043.3)

PREȚIVATÎI Ghenadie
PERSOANA JURIDICĂ DE DREPT PUBLIC

Teză de doctor în drept
Specialitatea: 552.02 – Drept Administrativ

Autor: _____

Conducător de doctorat: _____

BELECCIU Ștefan
doctor în drept, profesor universitar

Comisia de îndrumare: _____

TROFIMOV Igor
doctor în drept, profesor universitar

ANTOCI Albert
doctor în drept, conferențiar
universitar

GRATI Veaceslav
doctor în drept, conferențiar
universitar

CHIȘINĂU, 2026

© PREȚIVATÎI GHENADIE, 2026

CUPRINS

ADNOTARE	5
АННОТАЦИЯ	6
ANNOTATION.....	7
LISTA ABREVIERILOR.....	8
INTRODUCERE	9
1. ANALIZA DOCTRINAR-NORMATIVĂ A PROBLEMATICII INSTITUȚIEI PERSONEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC ÎN CADRUL CERCETĂRIILOR ȘTIINȚIFICE	19
1.1. CADRUL ȘTIINȚIFICO-DOCTRINAR AL PERSONEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC LA NIVEL NAȚIONAL.....	19
1.2. ANALIZA MATERIALELOR ȘTIINȚIFICE PUBLICE ÎN STRĂINĂTATE LA TEMA PERSONEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC	28
1.3. CONCLUZII LA CAPITOLUL 1	43
2. FUNDAMENTE TEORETICE ȘI LEGALE PRIVIND PERSONA JURIDICĂ DE DREPT PUBLIC. CONSIDERAȚIUNI GENERALE ASUPRA ACESTEI INSTITUȚII	47
2.1. NOȚIUNEA DE PERSONĂ JURIDICĂ DE DREPT PUBLIC ȘI TRĂSĂTURILE ESENȚIALE ALE ACESTEIA.....	47
2.2. ÎNFIINȚAREA PERSONEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC.....	69
2.3. CATEGORII DE PERSONE JURIDICE DE DREPT PUBLIC	83
2.4. FUNCȚIONAREA PERSONEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC	125
2.4.1 <i>Drepturile și obligațiile persoanei juridice de drept public</i>	133
2.5. REORGANIZAREA, DIZOLVAREA ȘI LICHIDAREA PERSONEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC.....	143
2.6. CONCLUZII LA CAPITOLUL 2	154
3. ASPECTE CONTROVERSATE ȘI PROVOCĂRI MODERNE PRIVIND CONCEPTUL PERSONEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC	157
3.1 ACCESUL LA JUSTIȚIE ȘI REGIMUL JURIDIC AL ACȚIUNILOR ÎMPOTRIVA PERSONELOR JURIDICE DE DREPT PUBLIC	157
3.2 EFECTELE AUTONOMIEI LOCALE ȘI ALE DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE ASUPRA PERSONELOR JURIDICE DE DREPT PUBLIC.....	173

3.3 CONFLICTE DE COMPETENȚĂ ȘI SUPRAPUNERI ÎNTRE PERSOANELE JURIDICE DE DREPT PUBLIC ȘI CELE DE DREPT PRIVAT.....	183
3.4 ROLUL PERSOANELOR JURIDICE DE DREPT PUBLIC ÎN CONTEXTUL GLOBAL ȘI AL INTEGRĂRII EUROPENE A REPUBLICII MOLDOVA	193
3.5. CONCLUZII LA CAPITOLUL 3.....	199
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI	201
BIBLIOGRAFIE	208
ANEXA 1	229
ANEXA 2	240
ANEXA 3	241
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII	242
CURRICULUM VITAE	243

ADNOTARE

**Ghenadie Prețivății. Persoana juridică de drept public.
Teză de doctor în drept. Chișinău, 2026**

Structura tezei: text de bază 199 pagini, adnotare în limbile română, engleză și rusă, lista abrevierilor, introducere, trei capitole divizate în paragrafe și subparagrafe, concluzii generale și recomandări, bibliografia din 303 surse, trei Anexe. Rezultatele obținute sunt publicate în 16 lucrări științifice.

Cuvinte-cheie: persoană juridică, drept public, capacitate juridică, autoritate publică, regim juridic, act normativ, autonomie instituțională, administrație publică.

Domeniul cercetării: drept administrativ, drept civil, drept constituțional, teoria generală a dreptului.

Scopul și obiectivele lucrării: Scopul tezei constă în analiza aprofundată a regimului juridic al persoanei juridice de drept public, din perspective doctrinară, legislativă și comparată, în vederea conturării unui cadru normativ clar și eficient. **Obiective:** determinarea trăsăturilor esențiale ale persoanelor juridice de drept public; identificarea criteriilor de delimitare față de persoanele juridice de drept privat; analiza procedurilor de constituire; examinarea competențelor legale; evidențierea regimului de responsabilitate; formularea de recomandări pentru consolidarea reglementării.

Noutatea și originalitatea științifică: Noutatea cercetării derivă din abordarea integrată a regimului persoanei juridice de drept public, prin corelarea normelor de drept civil, administrativ și constituțional. Este propusă o nouă clasificare doctrinară a acestor entități, în funcție de gradul de autonomie și natura funcțiilor exercitate.

Rezultatele obținute: Rezultatele se concretizează în evidențierea disfuncționalităților legislative și propunerea unei metodologii de interpretare a normelor incidente. Teza formulează criterii de distincție clare între structurile de stat și cele de drept privat cu funcții publice.

Semnificația teoretică: Cercetarea contribuie la dezvoltarea teoriei generale a dreptului și a doctrinei dreptului public, clarificând locul persoanei juridice de drept public în sistemul subiectelor de drept și oferind o bază conceptuală pentru armonizarea reglementărilor interne cu cele din dreptul comparat.

Valoarea aplicativă a tezei: Rezultatele teoretice și recomandările formulate pot servi drept suport pentru activitatea practicienilor în domeniul administrației publice, elaborarea politicilor publice și redactarea proiectelor de acte normative.

Implementarea rezultatelor științifice: Concluziile formulate în cadrul tezei pot fi utilizate în procesul de reformare a legislației administrative, la elaborarea reglementărilor privind organizarea instituțională a statului și pentru activitatea de pregătire profesională a funcționarilor publici.

АННОТАЦИЯ

Геннадий Прециватый. Юридическое лицо публичного права. Докторская диссертация. Кишинев, 2026

Структура диссертации: основной текст составляет 199 страниц, включает аннотации на румынском, английском и русском языках, список сокращений, введение, три главы, разделённые на параграфы и подпараграфы, общие выводы и рекомендации, а также библиографию, насчитывающую 303 источника, три приложения. Полученные результаты опубликованы в 16 научных работах.

Ключевые слова: юридическое лицо, публичное право, правоспособность, публичный орган, правовой режим, нормативный акт, институциональная автономия, публичная администрация.

Область исследования: административное право, гражданское право, конституционное право, общая теория права.

Цель и задачи исследования: Целью диссертации является всесторонний анализ правового режима юридического лица публичного права с доктринальной, законодательной и сравнительной точки зрения с целью выработки четкой и эффективной нормативной базы. Задачи: определить основные характеристики юридических лиц публичного права; выявить критерии разграничения с юридическими лицами частного права; проанализировать процедуры их учреждения; изучить компетенции, предоставленные законом; обозначить правовой режим ответственности; выработать рекомендации по совершенствованию регулирования.

Научная новизна и оригинальность: Научная новизна исследования заключается в комплексном подходе к анализу правового режима юридических лиц публичного права через призму норм гражданского, административного и конституционного права. Предлагается новая доктринальная классификация этих субъектов в зависимости от степени автономии и характера выполняемых функций.

Полученные результаты: Результаты выражаются в выявлении законодательных дисфункций и предложении методологии толкования соответствующих правовых норм. В диссертации предложены четкие критерии разграничения между государственными структурами и частными субъектами, выполняющими публичные функции.

Теоретическая значимость: Исследование способствует развитию общей теории права и доктрины публичного права, уточняя место юридического лица публичного права в системе субъектов права и предлагая концептуальную основу для гармонизации внутреннего регулирования с нормами сравнительного права.

Практическая ценность диссертации: Полученные теоретические результаты и рекомендации могут быть использованы в практической деятельности органов публичного управления, при разработке государственной политики и проектировании нормативных актов.

Внедрение научных результатов: Выводы, сделанные в диссертации, могут быть применены в процессе реформирования административного законодательства, при разработке нормативных положений об институциональной организации государства, а также в процессе профессиональной подготовки государственных служащих.

ANNOTATION

Ghenadie Prețivatîi. Legal person under public law.

PhD thesis in law. Chișinău, 2026

Structure of the thesis: the main text comprises 199 pages, with annotations in Romanian, English, and Russian, a list of abbreviations, an introduction, three chapters divided into paragraphs and subparagraphs, general conclusions and recommendations, as well as a bibliography consisting of 303 sources, 3 annexes. The obtained results have been published in 16 scientific papers.

Keywords: legal person, public law, legal capacity, public authority, legal regime, normative act, institutional autonomy, public administration.

Field of research: administrative law, civil law, constitutional law, general theory of law.

Purpose and objectives of the thesis: The aim of the thesis is to conduct an in-depth analysis of the legal regime of public law legal persons from doctrinal, legislative, and comparative perspectives, in order to outline a clear and effective regulatory framework. Objectives include: identifying the essential features of public law legal persons; establishing criteria to distinguish them from private law legal persons; analyzing the procedures for their establishment; examining their legal competences; clarifying the liability regime; and formulating recommendations for improving the regulation.

Scientific novelty and originality: The novelty of the research lies in the integrated approach to the legal regime of public law legal persons, through the correlation of civil, administrative, and constitutional norms. A new doctrinal classification of these entities is proposed, based on the degree of autonomy and the nature of the functions performed.

Results obtained: The results are expressed in identifying legislative dysfunctions and proposing a methodology for interpreting relevant legal norms. The thesis formulates clear criteria for distinguishing between state structures and private entities performing public functions.

Theoretical significance: The research contributes to the development of the general theory of law and public law doctrine by clarifying the position of public law legal persons within the system of legal subjects and by providing a conceptual basis for harmonizing national regulations with those in comparative law.

Practical value of the thesis: The theoretical results and recommendations can serve as a basis for practitioners in public administration, for the development of public policies, and for drafting normative acts.

Implementation of scientific results: The conclusions of the thesis may be applied in the process of reforming administrative legislation, in drafting regulatory frameworks on the institutional organization of the state, and in the professional training of civil servants.

LISTA ABREVIERILOR

alin. - alineat

art. - articol

CA - Curtea de Apel

Cap. - capitol

CEC - Comisia Electorală Centrală

CEDO - Convenția Europeană a Drepturilor Omului

CtEDO - Curtea Europeană a Drepturilor Omului

CJUE - Curtea de Justiție a Uniunii Europene

CSE - Comisia pentru Situații Excepționale

CSJ - Curtea Supremă de Justiție

CSM - Consiliul Superior al Magistraturii

e.n. - evidențierea noastră

ed. - ediție/editură

H.G. - Hotărârea Guvernului

lit. - literă

MO - Monitorul Oficial

nr. - număr

op. cit. - operă citată

PJDP - persoana juridică de drept public

p. - pagină

pct. - punct

RM - Republica Moldova

UAT - unități administrativ-teritoriale

UE - Uniunea Europeană

vol. - volum

INTRODUCERE

„Statul și celelalte persoane juridice de drept public nu sunt doar creatori de norme, ci și subiecți care acționează în temeiul acestora, în numele interesului public.”

- adaptare inspirată din doctrina clasică a dreptului administrativ

Actualitatea și importanța temei abordate. În prezenta lucrare, tema aleasă îmbracă un profund caracter pluridisciplinar, aspectele analizate fiind situate la confluența mai multor ramuri ale dreptului public și privat, în virtutea faptului că persoanele juridice de drept public participă activ în multiple domenii ale vieții juridice, economice și administrative. Această abordare interdisciplinară este impusă de însăși natura complexă a instituției, care reflectă interdependența dintre stat, administrație și societate.

Într-un context contemporan marcat de transformări instituționale profunde, determinate de procesul de integrare europeană a Republicii Moldova și de necesitatea consolidării statului de drept, instituția persoanei juridice de drept public capătă o relevanță doctrinară și practică deosebită. Pe de o parte, evoluțiile administrative, economice și sociale reclamă o delimitare clară între entitățile de drept public și cele de drept privat, iar pe de altă parte, nevoia de a menține echilibrul dintre interesul general și principiile autonomiei juridice impune o regândire a modului în care statul și autoritățile sale publice intervin în circuitul civil și în raporturile juridice de drept comun.

Totodată, în doctrina și legislația națională actuală, noțiunea de persoană juridică de drept public continuă să ridice probleme de interpretare, generând neclarități conceptuale, mai ales din perspectiva statutului juridic, a capacității de folosință și de exercițiu, a regimului de răspundere și a raporturilor juridice pe care aceste entități le stabilesc cu alte persoane, publice sau private. Absența unei reglementări unitare și coerente a acestei instituții determină dificultăți practice privind delimitarea competențelor, mecanismele de control și aplicarea subsidiară a normelor de drept comun în activitatea autorităților publice. Pentru elucidarea acestor aspecte, cercetarea de față își propune să clarifice esența și regimul juridic al persoanei juridice de drept public, abordând o problemă fundamentală a științei dreptului (raportul dintre dreptul public și dreptul privat) prin valorificarea literaturii de specialitate naționale și străine, precum și prin analiza celor mai recente reglementări normative interne și europene.

În literatura juridică a Republicii Moldova, se constată o lipsă de analiză sistematică și coerentă a conceptului de persoană juridică de drept public. Deși termenul este utilizat sporadic în doctrină, el nu beneficiază de o definiție uniformă și nici de un conținut conceptual bine conturat. Adeseori, entitatea este invocată doar ca element secundar al unui raționament teoretic, fără a fi tratată ca instituție juridică autonomă, cu o semnificație doctrinară proprie. În această privință, devine evidentă necesitatea științifică de a clarifica natura juridică a persoanei juridice de drept public, precum și locul acesteia în sistemul dreptului. Această necesitate conduce la întrebarea firească: care dintre științele juridice este chemată să dezvolte și să definească această instituție - dreptul civil, ca ramură a dreptului privat, una dintre disciplinele dreptului public (drept administrativ sau drept constituțional), ori teoria generală a dreptului?

Răspunsul derivă din analiza naturii funcționale a acestor entități: persoanele juridice de drept public sunt create prin acte de putere publică, exercită prerogative de autoritate și urmăresc realizarea interesului general. Din această cauză, tema se circumscrie în mod natural domeniului dreptului administrativ, întrucât numai această ramură reglementează raporturile de putere dintre stat și particulari, exercitarea funcțiilor publice, răspunderea autorităților publice și regimul juridic al activităților de interes general.

Totodată, abordarea are caracter interdisciplinar, întrucât se fundamentează și pe principiile dreptului constituțional și ale teoriei generale a dreptului, fără a se limita la dimensiunea administrativă. Prin urmare, lucrarea de față se înscrie plenar în domeniul dreptului administrativ, având ca obiect studierea persoanei juridice de drept public ca subiect distinct de drept public, analizat în corelație cu normele de drept comun, cu principiile administrației publice moderne și cu exigențele integrării europene.

Astfel, această cercetare își propune să ofere o abordare sistematică, coerentă și integrată a instituției persoanei juridice de drept public, pornind de la fundamentele sale teoretice, continuând cu analiza regimului juridic aplicabil și finalizând cu formularea unor propuneri de *lege ferenda* adaptate realităților juridice ale Republicii Moldova și standardelor europene.

Încadrarea temei în preocupările internaționale, naționale, zonale, ale colectivului de cercetare și în context inter- și transdisciplinar, prezentarea rezultatelor cercetărilor anterioare referitoare la tema aleasă.

Tema cercetării se integrează firesc în preocupările internaționale și europene privind statutul și funcțiile persoanei juridice de drept public, mai ales, prin prisma standardelor statului de drept și a jurisprudenței CtEDO. La nivel național, subiectul are relevanță sporită în contextul reformei administrației publice, dar și al alinierii legislației Republicii Moldova la *acquis-ul*

comunitar. *Per a contrario*, din perspectivă regională, tema răspunde provocărilor statelor post-sovietice, unde raporturile dintre autoritățile publice și entitățile private nu sunt încă pe deplin clarificate. De aceea, abordarea inter- și transdisciplinară este indispensabilă, întrucât analiza conceptului presupune interferențe nu doar din perspectiva juridică, ci și abordări din știința administrației, economie, sociologie, dar și teorie politică.

Cercetările anterioare au abordat punctual aspecte precum statutul juridic al persoanelor juridice de drept public, clasificarea, răspunderea juridică și capacitatea lor de exercițiu, dar fără o sistematizare coerentă. Prin urmare, această lucrare valorifică rezultatele existente și propune o analiză critică, adaptată specificului Republicii Moldova și obiectivelor sale de integrare europeană.

Scopul studiului (obiectivul general). Ținând cont de cele menționate, ne propunem să realizăm o cercetare complexă a statutului persoanei juridice de drept public și să elucidăm particularitățile elementelor constitutive ale acesteia – patrimoniul, scopul, organizarea de sine stătătoare, ca exigențe minime impuse de lege la constituire, precum și prin analiza funcționării, reorganizării și dizolvării. Rezultatele urmăresc identificarea lacunelor, propunerea de măsuri și recomandări fundamentate pentru îmbunătățirea cadrului juridic și a practicilor administrative la nivel național.

Pentru realizarea scopului propus, au fost trasate următoarele **obiective de cercetare**:

- analiza originii istorice și a fundamentelor teoretice ale persoanei juridice de drept public;
- investigarea materialelor existente în domeniul de aplicare a persoanei juridice de drept public;
- clarificarea conceptului de „persoană juridică de drept public” și determinarea coraportului acesteia cu alte subiecte de drept, prin prisma legislației Republicii Moldova;
- reliefarea criteriilor de clasificare a persoanelor juridice de drept public și clasificarea acestora;
- determinarea elementelor proprii de individualizare a persoanei juridice de drept public;
- fundamentarea procesului legal de creare a subiectului de drept – persoana juridică de drept public;
- stabilirea raporturilor și a capacității juridice în interiorul persoanei juridice de drept public;
- identificarea operațiunilor juridice de reorganizare a persoanei juridice de drept public;
- elucidarea procedurilor de încetare a activității a unei persoane juridice de drept public;

- reglementarea activității de dizolvare și lichidare a persoanei juridice de drept public;
- analiza cadrului normativ și a jurisprudenței naționale și europene privind inițierea acțiunilor împotriva persoanelor juridice de drept public;
- constatarea impactului descentralizării asupra raporturilor dintre administrația centrală și entitățile publice locale;
- delimitarea clară a sferei de acțiune a persoanelor juridice de drept public față de cele de drept privat;
- evidențierea tendințelor internaționale privind statutul persoanelor juridice de drept public și stabilirea impactului integrării europene asupra modernizării cadrului juridic și a funcționării entităților publice moldovenești;
- sistematizarea aspectelor controversate și trasarea unor recomandări pentru consolidarea statului de drept și alinierea la standardele europene;
- elaborarea propunerilor de *lege ferenda* privind perfecționarea cadrului legal care reglementează raporturile juridice ale persoanei juridice de drept public.

Ipoteza de cercetare pornește de la premisa că persoana juridică de drept public reprezintă o instituție juridică distinctă, indispensabilă funcționării statului și a colectivităților teritoriale, a cărei reglementare actuală în Republica Moldova se dovedește a fi fragmentară și incompletă. Ipoteza avansează ideea că, printr-o abordare integrată (administrativă, constituțională și civilă), corelată cu experiența comparată europeană, devine posibilă: clarificarea naturii juridice a persoanei juridice de drept public; delimitarea coerentă de persoana juridică de drept privat, în baza criteriilor de constituire, scopului și regimului juridic aplicabil; identificarea lacunelor legislative și a inconsecvențelor doctrinare; precum și formularea unor soluții normative și recomandări practice, menite să optimizeze regimul juridic și să asigure eficiența instituțiilor publice într-un stat de drept.

Pentru fundamentarea ipotezei de cercetare au fost consultate și analizate numeroase lucrări științifice dedicate instituției persoanei juridice de drept public, acestea contribuind la clarificarea obiectului investigat și la consolidarea cadrului teoretico-practic al temei. Pe această bază a fost formulată ipoteza centrală a cercetării, verificată prin raportare la un spectru larg de surse bibliografice, doctrină de specialitate, precum și la practica judiciară relevantă. Analiza a vizat în mod special legislația națională, Constituția Republicii Moldova, care rămâne piatra de temelie a reglementărilor în domeniu, inclusiv Codul administrativ al Republicii Moldova, Codul civil, Legea privind organizarea administrativ-teritorială nr. 764/2001, Legea administrației

publice locale nr. 436/2006, Legea administrației publice centrale de specialitate nr. 98/2012 și Legea cu privire la Guvern nr. 136/2017.

Prin urmare, se presupune că *elaborarea unei reglementări-cadru a persoanei juridice de drept public*, fundamentată pe principiile dreptului european și ale autonomiei administrative, ar contribui la consolidarea securității juridice și la eficientizarea activității instituțiilor publice.

Sinteza metodologiei de cercetare și justificarea metodelor de cercetare alese. În procesul de elaborare a tezei de doctorat, am recurs la un ansamblu de metode și abordări, menite să ofere o perspectivă amplă asupra temei analizate. Studiul a fost realizat prin aplicarea a trei niveluri de metode caracteristice metodologiei cercetării științifice. Astfel, într-o primă etapă, a fost utilizată metoda istorică. „Potrivit metodei istorice, științele juridice cercetează dreptul în perspectiva și evoluția sa istorică, de-a lungul diferitelor orânduirii sociale, ele analizează esența, forma și funcțiile dreptului raportate la etapa istorică pe care o străbate, știut fiind că instituțiile juridice poartă pecetea transformărilor istorice ale poporului și țării respective”¹.

O altă abordare, deosebit de relevantă pentru cercetarea de față, este metoda logică. Potrivit profesorului B. Negru, „logica juridică, prin mecanismele de analiză și sinteză, permite investigarea unor categorii fundamentale precum: raportul dintre particular și general, conexiunea cauză–efect, relația dintre conținut și formă, legătura dintre esență și fenomen, corelația dintre necesitate și întâmplare, respectiv dintre posibilitate și realitate”².

Ulterior, pentru identificarea adevărului științific, a fost aplicată metoda comparativă, care a permis analiza experienței Uniunii Europene și a statelor membre. Această analiză comparativă s-a dovedit a fi utilă și inspiratoare pentru procesul de modernizare a legislației ce reglementează persoana juridică de drept public, precum și pentru consolidarea încrederii societății în actul de justiție, în vederea garantării drepturilor fundamentale ale individului.

Cercetarea are la bază și metoda dialectică, completată de mijloace de studiu specifice diverselor ramuri științifice, precum metoda structural-sistemică, metoda tehnico-juridică, dar și alte instrumente adecvate studiului fenomenelor social-politice. Având în vedere caracterul științific și interdisciplinar al temei, au fost utilizate și alte metode relevante: cercetarea bibliografică și documentarea academică, analiza și sinteza, metoda empirică, metoda sistemică ș.a. Aplicarea acestora într-o manieră complementară a facilitat o abordare amplă și riguroasă a problematicii privind persoana juridică de drept public. Prin integrarea acestor metode, a devenit

¹ BALTAG, D. *Cercetarea științifică a fenomenului juridic. Ghid metodologic*. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2016, p. 97.

² NEGRU, B., NEGRU, A. *Teoria generală a dreptului și statului*. Chișinău: Bons Offices, 2006, p. 43.

posibilă investigarea obiectivelor propuse într-o viziune complexă, interdependentă și obiectivă, care reflectă atât dimensiunea teoretică, cât și cea practică a subiectului.

Baza empirică a studiului o constituie practica de aplicare a legii privind reglementarea persoanelor juridice de drept public, practica judiciară, documentele juridice istorice, legislația internă actuală, proiectele de lege privind obiectul studiului, legislația străină etc.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute. Prezenta lucrare reprezintă o analiză complexă și amănunțită a persoanei juridice de drept public, de la apariția acestui concept până la recunoașterea lui ca subiect de drept distinct, cu referire la tipologia și evoluția sa în sfera dreptului public. La nivel de concepție, se propune o definiție proprie și integrată a persoanei juridice de drept public, bazată pe analiza cumulativă a dreptului civil, administrativ și constituțional, depășind astfel viziunea fragmentară existentă în doctrina autohtonă. Se realizează o delimitare clară între persoana juridică de drept public și cea de drept privat, prin utilizarea unor criterii operaționale (actul de constituire, finalitatea activității, regimul juridic aplicabil, patrimoniul și autonomia organizatorică).

Analiza este una sistematică și comparată, vizând persoana juridică de drept public din Republica Moldova, raportată atât la legislația națională, cât și la modelele europene. Sunt scoase în evidență incoerențele legislative interne (Codul civil, Codul administrativ, legi speciale) și se propune o concepție unitară privind statutul acestor structuri.

În cadrul dreptului comparat este valorificată experiența juridică din statele Uniunii Europene (Germania, Franța, România, Italia), dar și din spațiul post-sovietic (Federația Rusă, Georgia), fiind identificate bune practici și posibile direcții de adaptare la realitățile Republicii Moldova. Se conturează premisele alinierii legislației naționale la standardele europene referitoare la funcționarea instituțiilor publice și la responsabilitatea acestora.

Totodată, se argumentează necesitatea unui regim specific al patrimoniului persoanei juridice de drept public, guvernat de principiul inalienabilității și al afectării la interesul general, fiind propuse criterii de clarificare a limitelor dintre proprietatea publică și cea privată. Cercetarea în cauză constituie și un îndemn pentru perfecționarea și îmbunătățirea cadrului normativ al Republicii Moldova în acest domeniu.

Problema științifică soluționată. Rezultatele științifice obținute, în baza opiniilor doctrinare și a cercetărilor multidimensionale ale reglementărilor juridice în domeniu, au permis soluționarea unei probleme științifice importante. Aceasta vizează delimitarea clară a instituției persoanei juridice de drept public de cea a persoanei juridice de drept privat și evidențierea particularităților definitorii ale acesteia. Analiza a fost realizată prin prisma legislației Republicii

Moldova și a standardelor europene, în corelație cu legislația statelor UE în domeniul legiferării persoanei juridice de drept public.

Cercetarea a permis identificarea și explicarea carențelor legislative privind înființarea, funcționarea, reorganizarea și dizolvarea persoanei juridice de drept public. Totodată, au fost reliefate consecințele juridice generate de formulările ambigue și necorelările normative existente. Lucrarea a evidențiat, de asemenea, importanța clarificării statutului patrimonial al acestor entități, a regimului de răspundere juridică și a mecanismelor de control administrativ și jurisdicțional aplicabile.

În final, au fost formulate propuneri de *lege ferenda*, menite să perfecționeze cadrul normativ național, să asigure aplicarea coerentă și eficientă a legislației și să contribuie la alinierea Republicii Moldova la bunele practici europene și internaționale în materie.

Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării. Prezenta teză de doctor este printre primele lucrări de o asemenea amploare în Republica Moldova dedicată persoanei juridice de drept public. Aceasta va constitui un suport pentru dezvoltarea în continuare a acestei tematici și identificarea de noi soluții orientate spre perfecționarea cadrului normativ și a practicii în domeniu. Rezultatele cercetării pot servi în calitate de ghid teoretic pentru perfecționarea specialiștilor și ca material didactic în procesul de instruire a studenților, audiențelor cursurilor de formare inițială și continuă, în cadrul disciplinelor de: drept administrativ, drept civil, teoria generală a dreptului, drept constituțional etc.

Aprobarea rezultatelor. Teza de doctor în drept cu tema „Persoana juridică de drept public” a fost elaborată și aprobată în cadrul Școlii Doctorale Științe Penale și Drept Public a Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Principalele rezultate ale cercetării, tezele susținute, precum și concluziile și recomandările formulate au fost reflectate și diseminate în reviste științifice de specialitate, precum și în cadrul conferințelor și forurilor științifice naționale și internaționale.

Rezultatele cercetării au fost valorificate prin publicarea a 16 lucrări științifice, dintre care 12 reprezintă comunicări științifice prezentate în cadrul unor conferințe naționale și internaționale de profil:

„Persoana juridică de drept public”³, „Răspunderea contravențională a persoanei juridice potrivit legislației Republicii Moldova”⁴, „Noțiunea, elementele constitutive și clasificarea persoanei

³ PREȚIVATÎL, G. *Persoana juridică de drept public*. În: Revista științifico-practică *Legea și Viața*, nr. 2 (S_Ed. sp.), 2020, pp. 72-74, categoria C.

⁴ PREȚIVATÎL, G. *Răspunderea contravențională a persoanei juridice potrivit legislației Republicii Moldova*. În: Revista științifico-practică *Legea și Viața*, nr. 1 (S_ed. sp.), 2020, pp. 76-79, categoria C.

juridice de drept public”⁵, „Etica și responsabilizarea autorităților publice în procesul electoral”⁶, „Funcționarea persoanei juridice de drept public”⁷, „Înființarea persoanei juridice de drept public”⁸, „Reorganizarea persoanei juridice de drept public”⁹, „Aspecte etice în contextul eficientizării activității autorităților publice”¹⁰, „Asigurarea ordinii publice și securității cetățenilor în perioada electorală”¹¹, „Rolul persoanelor juridice de drept public în raport cu statul și cetățenii”¹², „Etica, deontologia și integritatea profesională în activitatea carabinierilor”¹³, „Responsibility of public legal entities in crime prevention”¹⁴, „The role of public authorities in ensuring consumer protection and the effectiveness of enforcement mechanisms”¹⁵, „Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public”¹⁶, „Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat”¹⁷, „Statul – persoană juridică de drept public”¹⁸.

⁵ **PREȚIVATÎL, G.** *Noțiunea, elementele constitutive și clasificarea persoanei juridice de drept public.* În: Revista științifico-practică *Legea și Viața*, nr. 1 (S_ed.3), 2021, pp. 88-91, categoria C.

⁶ **PREȚIVATÎL, G., BELECCIU, Ș.** *Etica și responsabilizarea autorităților publice în procesul electoral.* În: Prin cercetare electorală spre democrație funcțională, 5 proiecte de cercetare în domeniul electoral, Chișinău, 2021, pp. 39-72.

⁷ **PREȚIVATÎL, G.** *Funcționarea persoanei juridice de drept public.* În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice 8, Chișinău, Moldova, 25 februarie 2022, Materiale ale Conferinței științifice internaționale pp. 309-313.

⁸ **PREȚIVATÎL, G.** *Înființarea persoanei juridice de drept public.* În: Teoria și practica administrării publice, Chișinău, 21 mai 2021, Materiale ale Conferinței științifice internaționale, pp. 325-328.

⁹ **PREȚIVATÎL, G.** *Reorganizarea persoanei juridice de drept public.* În: Teoria și practica administrării publice, Chișinău, 20 mai 2022, Materiale ale Conferinței științifice internaționale, pp. 381-383.

¹⁰ **PREȚIVATÎL, G.** *Aspecte etice în contextul eficientizării activității autorităților publice.* În: Revista științifico-practică *Legea și Viața*, nr. 1(S), 2022, pp.81-83, categoria C.

¹¹ **PREȚIVATÎL, G.** *Asigurarea ordinii publice și securității cetățenilor în perioada electorală.* În: Revista de analiză, teorie și cercetare în domeniul electoral „Digest electoral”, iunie 2022.

¹² **PREȚIVATÎL, G., BELECCIU Ș.** *Rolul persoanelor juridice de drept public în raport cu statul și cetățenii.* În: Materialele Conferinței Internaționale Jean Monnet – Cooperarea instituțiilor statului în asigurarea unității naționale, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, 28–29 martie 2025, pp. 370–386, Proiect 101085234 — SDSCE.

¹³ **PREȚIVATÎL, G.** *Etica, deontologia și integritatea profesională în activitatea carabinierilor.* În: Volumul Conferinței științifice internaționale „Jandarmeria Română – tradiții și perspective”, Ediția a XII-a, 01-03 aprilie 2025, Amfiteatrul „Mihail KOGĂLNICEANU” al Academiei de Poliție „Alexandru Ioan Cuza” din București.

¹⁴ **PREȚIVATÎL, G.** *Responsibility of public legal entities in crime prevention.* În: Volumul Conferinței internaționale „Ordinea publică în Europa, între tradiție și contemporaneitate”, 14-16 mai 2025, România, Cluj-Napoca, organizată de Școala de Agenți de Poliție „Septimiu Mureșan” Cluj-Napoca în parteneriat cu Academia Română – Filiala Cluj Napoca, Institutul de istorie „George Barițiu”.

¹⁵ **PREȚIVATÎL, G.** *The role of public authorities in ensuring consumer protection and the effectiveness of enforcement mechanisms.* În: Analele Științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI RM: științe juridice, nr. S, Chișinău, 14 mai 2025, pp. 147-157, categoria B.

¹⁶ **PREȚIVATÎL, G.** *Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public.* În: Revista științifico-practică *Legea și Viața*, Ediție nr. 3 (383) din 2025, categoria B, pp. 248-262.

¹⁷ **PREȚIVATÎL, G.** *Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat.* În: Revista Națională de Drept, Ediția nr. 1(253) din 2025, categoria B, pp. 31-39.

¹⁸ **PREȚIVATÎL, G.** *Statul – persoană juridică de drept public.* În: Revista Institutului Național al Justiției, Ediția nr. 3(74) din 2025, categoria B, pp. 14-16.

Sumarul compartimentelor tezei. Lucrarea este constituită din introducere, trei capitole divizate în subcapitole, concluzii generale și recomandări, referințe bibliografice din 303 titluri, declarația privind asumarea răspunderii, CV-ul autorului.

Introducerea tezei conține argumente ale actualității și importanței problemei abordate, ale scopului și obiectivelor cercetării, ipotezei de cercetare, metodologiei cercetării științifice, ale bazei empirice a studiului, noutății științifice a rezultatelor obținute, problemei științifice soluționate, ale importanței teoretice și valorii aplicative, dar și ale aprobării rezultatelor tezei cu rezumatul compartimentelor din care este constituită.

Capitolul I, intitulat „**Analiza doctrinar-normativă a problematicii instituției persoanei juridice de drept public în cadrul cercetărilor științifice**”, abordează fundamentele teoretice ale instituției persoanei juridice de drept public, prin analiza contribuțiilor doctrinare relevante atât la nivel național, cât și internațional. În această secțiune sunt prezentate principalele abordări din literatura de specialitate autohtonă privind conceptul, natura juridică și particularitățile persoanei juridice de drept public în cadrul sistemului de drept public. Sunt analizate și lucrările științifice din spațiul european și mondial care contribuie la consolidarea teoretică a acestui subiect. Capitolul se încheie cu o sinteză a abordărilor doctrinare și concluzii privitoare la statutul teoretic actual al persoanei juridice publice.

Al II-lea Capitol, cu genericul „**Fundamente teoretice și legale privind persoana juridică de drept public. Considerațiuni generale asupra acestei instituții**”, examinează persoana juridică de drept public ca entitate distinctă, titulară de drepturi și obligații în ordinea juridică internă. Secțiunile detaliază noțiunea și trăsăturile esențiale ale acestei entități, modul de înființare și clasificarea în categorii specifice, incluzând statul, autoritățile publice centrale și locale, instituții publice, precum și alte entități de drept public. De asemenea, sunt analizate aspecte specifice privind funcționarea, reorganizarea, dizolvarea și lichidarea acestor entități, în special în contextul raporturilor juridice civile, administrative și constituționale, oferind o privire completă asupra „ciclului de viață” al acestei entități juridice. În încheiere, au fost sintetizate concluziile esențiale la care s-a ajuns.

Capitolul III, denumit „**Aspecte controversate și provocări moderne privind conceptul persoanei juridice de drept public**”, este dedicat problemelor teoretice și practice actuale care țin de aplicarea, interpretarea și reglementarea persoanei juridice de drept public. Prima secțiune analizează posibilitatea și condițiile de inițiere a acțiunilor în justiție împotriva acestor entități, cu accentul pus pe excepțiile și garanțiile instituite de legislația națională și convențională. De asemenea, sunt tratate efectele descentralizării administrative și ale

autonomiei locale asupra statutului și competențelor persoanelor juridice de drept public, în special în raport cu autoritățile centrale. O altă parte vizează conflictele de competență și suprapunerile de funcții între persoanele juridice de drept public și cele de drept privat. În final, este abordat rolul acestor entități în contextul proceselor de globalizare și integrare europeană, cu accentul plasat pe tendințele de adaptare instituțională, reglementară și funcțională. Capitolul se încheie cu o serie de concluzii sintetice care rezumă principalele constatări și direcții de dezvoltare ale instituției analizate.

La finele lucrării sunt trasate un șir de **concluzii generale și recomandări**, care reprezintă o sinteză a argumentelor, o generalizare a tezelor și constatărilor fixate pe parcursul prezentei cercetări, precum și evidențierea principalelor rezultate ale investigației științifice cu înaintarea recomandărilor formulate în domeniul supus cercetării.

Bibliografia cuprinde suportul teoretic, normativ și doctrinar care a stat la baza fundamentării științifice a tezei, fiind constituită din 303 titluri, inclusiv acte normative naționale și internaționale, monografii, articole de specialitate, studii de caz și lucrări științifice elaborate de autori autohtoni și străini, care reflectă multiple perspective asupra regimului juridic al persoanei juridice de drept public. Selecția surselor a fost realizată cu scopul de a asigura o abordare interdisciplinară, echilibrată și actualizată, valorificând contribuțiile doctrinei juridice din dreptul administrativ, dreptul constituțional, teoria generală a dreptului, dreptul european și dreptul internațional public.

1. ANALIZA DOCTRINAR-NORMATIVĂ A PROBLEMATICII INSTITUȚIEI PERSOANEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC ÎN CADRUL CERCETĂRILOR ȘTIINȚIFICE

1.1 Cadrul științifico-doctrinar al persoanei juridice de drept public la nivel național

Persoana juridică de drept public constituie un instrument esențial prin care statul și unitățile administrativ-teritoriale își realizează competențele într-un cadru legal și organizat. În doctrina juridică națională, această categorie de subiecte de drept este tratată ca având un regim juridic distinct față de entitățile de drept privat. Această diferențiere este determinată de modul de constituire realizat în temeiul unui act normativ și de natura atribuțiilor exercitate, orientate preponderent spre satisfacerea interesului public. Conturarea teoretică a acestui concept s-a realizat progresiv, prin contribuții doctrinare relevante provenind din multiple ramuri ale dreptului, precum dreptul civil, dreptul constituțional, dreptul administrativ și teoria generală a dreptului.

Potrivit Codului civil al Republicii Moldova, art. 176 și următoarele¹⁹, toate persoanele juridice sunt subiecte de drept cu capacitate juridică deplină, însă particularitățile persoanelor juridice de drept public sunt reglementate prin norme speciale. Astfel, entitățile create prin acte normative, cum sunt autoritățile publice, instituțiile bugetare și unitățile administrativ-teritoriale, dobândesc personalitate juridică fără a parcurge procedura de înregistrare prevăzută pentru persoanele juridice de drept privat.

În acest sens, notăm că clasificarea persoanelor juridice în dreptul Republicii Moldova presupune o delimitare clară între entitățile de drept privat și cele de drept public, în funcție de criteriile fundamentale, cum ar fi *actul de constituire*, *scopul urmărit* și *regimul juridic* aplicabil. În continuarea ideii, considerăm că persoanele juridice de drept public se constituie nu în baza voinței libere a unor fondatori, ci ca expresie a voinței normative a statului. Ele sunt esențiale în arhitectura instituțională a statului, având atribuții ce vizează organizarea și funcționarea puterii executive, puterii judecătorești, prestarea serviciilor publice, precum și gestionarea fondurilor publice.

În doctrina juridică civilă, profesorul moldovean Igor Trofimov în coautorat cu Inga Călin și alți doctrinari, în lucrarea „*Drept civil. Introducere în dreptul civil. Persoana fizică*.”

¹⁹ 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).

*Persoana juridică*²⁰, oferă o analiză sistematică a tipologiei persoanelor juridice, detaliind forma de constituire, scopul și regimul aplicabil celor de drept public. Deși lucrarea a fost elaborată sub egida prevederilor Codului civil în vigoare până la 1 martie 2019, aceasta oferă o analiză valoroasă a unor aspecte esențiale privind participarea subiecților de drept public (statul și unitățile administrativ-teritoriale, care, în esență, sunt persoane juridice de drept public) la raporturile juridice civile în condiții de egalitate cu subiecții de drept privat (persoanele fizice și juridice).

Un aport valoros la fundamentarea teoretică a instituției persoanei juridice, în special în ceea ce privește distincția dintre persoana juridică de drept public și cea de drept privat, este adus de doctrinarul Grigore Ardelean în lucrarea „*Drept civil. Persoana fizică. Persoana juridică*”. Autorul abordează într-o manieră sistematică și structurată conceptele definitorii ale persoanei juridice, dezvoltând în mod clar criteriile de clasificare, regimul juridic aplicabil, precum și problematica capacității juridice și a modului de dobândire și exercitare a acesteia. Lucrarea este remarcabilă prin detalierea specifică a formelor de înființare, reorganizare și încetare a persoanei juridice, atât de drept public, cât și de drept privat, evidențiind diferențele de natură funcțională, structurală și normativă. Un accent deosebit este pus pe *persoana juridică de drept public*, tratată distinct în cadrul secțiunii III, capitolul I, subcapitolului 3.1.1 și următoarele, în care se analizează, printre altele, poziția statului, a instituțiilor publice și a unităților administrativ-teritoriale ca entități cu personalitate juridică proprie, investite cu atribuții publice și supuse unui regim juridic de drept public. Autorul subliniază rolul legii ca temei unic și imperativ al constituirii acestor entități și caracterul inalienabil al competențelor acestora, guvernate de norme imperative și de principii de interes public. Prin abordarea sa echilibrată și integratoare, lucrarea lui Grigore Ardelean reprezintă un reper doctrinar important în literatura juridică autohtonă, contribuind la delimitarea clară a domeniului de aplicare și a naturii juridice a persoanei juridice de drept public în dreptul civil contemporan²¹.

De asemenea, Octavian Cazac, doctor în drept, conferențiar universitar, oferă o analiză detaliată și bine argumentată a conceptului de persoană juridică de drept public în cadrul adnotării la articolul 174 din Codul Civil al Republicii Moldova²², relevantă fiind și adnotarea articolului 171 din același act normativ²³. Comentariul său are o valoare teoretică deosebită

²⁰ TROFIMOV, I. *Drept civil. Introducere în dreptul civil. Persoana fizică. Persoana juridică*. Tipografia „Elena V.I.”, Chișinău, 2004, p. 44-45, p. 222-235.

²¹ ARDELEAN, G. *Drept civil. Persoana fizică. Persoana juridică*. Editura Cartea Militară, Chișinău, 2021, p. 179 și urm.

²² CAZAC, O. *Adnotare la art. 174 Cod civil* [citat la 5.02.2025]. Disponibil: animus.md/adnotari/174/.

²³ CAZAC, O. *Adnotare la art. 171 Cod civil* [citat la 4.02.2025]. Disponibil: animus.md/adnotari/171/.

pentru înțelegerea regimului juridic aplicabil entităților publice în cadrul sistemului de drept moldovenesc. În primul rând, autorul identifică persoanele juridice de drept public ca fiind statul și unitățile administrativ-teritoriale, entități care dispun de capacitate juridică deplină pentru a participa în raporturi juridice civile, prin intermediul organelor lor competente. Această capacitate derivă din lege și este exercitată în limitele și condițiile stabilite de aceasta, subliniind astfel aplicabilitatea principiului legalității în activitatea acestor entități. Cu titlu de persoane juridice de drept public sunt și organele împuternicite să exercite o parte din funcțiile (atribuțiile) Guvernului dacă aceasta decurge din prevederile legii sau, în cazurile expres prevăzute de lege, din actele autorităților administrației publice centrale sau locale. Un aspect central în adnotări este distincția între persoanele juridice de drept public și cele de drept privat, fundamentată pe scopul, regimul juridic și modalitatea de constituire a acestora. Persoanele juridice de drept public sunt înființate în baza unui act normativ și acționează în interes general, spre deosebire de cele de drept privat, constituite prin voința liberă a fondatorilor și orientate spre un interes propriu. Prin această analiză, Octavian Cazac contribuie semnificativ la fundamentarea doctrinară a persoanei juridice de drept public, oferind un instrument teoretic util pentru cercetători, practicieni și legiuitor.

În plan constituțional, o contribuție științifică autohtonă este realizată de Victor Popa, doctor habilitat în drept și profesor universitar, în lucrarea sa monumentală intitulată „*Tratat de drept constituțional și instituții politice*”, ediția a 2-a revăzută și adăugită²⁴. Această lucrare reunește pe parcursul a peste 1000 de pagini o sistematizare exhaustivă a fundamentelor teoretice, normelor constituționale și mecanismelor instituționale proprii ordinii constituționale a Republicii Moldova. Autorul analizează cu rigoare științifică structura statului, principiile de organizare și funcționare a autorităților publice, precum și dinamica raporturilor dintre stat și cetățean, într-o manieră coerentă și profund documentată. Capitolul al VI-lea cu genericul „*Autoritățile publice antrenate în exercitarea suveranității naționale*”²⁵ constituie un punct esențial pentru înțelegerea persoanei juridice de drept public în arhitectura constituțională. Este evidențiată calitatea autorităților ca expresie instituțională a voinței suverane a poporului, iar distincția dintre organele reprezentative și cele executive este abordată atât din perspectivă funcțională, cât și formal-organizațională. Un aport notabil al lucrării constă în accentul pus pe regimul juridic public al autorităților și pe principiul legalității acțiunii acestora, subliniind că autoritatea publică acționează exclusiv în baza și în limitele legii, fiind supusă controlului de

²⁴ POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice. Ediția a 2-a, revăzută și adăugită*. Editura Notograf Prim SRL, Chișinău, 2021, 1024 p.

²⁵ *Idem*, p. 683.

constituționalitate, legalitate și, în anumite cazuri, de oportunitate politică. În mod sistematic este clarificat rolul Parlamentului, al Președintelui Republicii, al Guvernului și al autorităților locale în cadrul ordinii constituționale, toate fiind încadrate în sfera persoanei juridice de drept public, cu funcții, competențe și răspunderi distincte, consacrate normativ. Tratatul contribuie semnificativ la consolidarea bazei teoretice privind funcționarea autorităților publice ca entități cu personalitate juridică de drept public și oferă un fundament doctrinar solid pentru analiza constituțională a instituțiilor statului în contextul Republicii Moldova. Această lucrare este indispensabilă în orice cercetare care vizează interacțiunea dintre dreptul constituțional, instituțiile politice și regimul juridic al autorităților publice.

O altă lucrare remarcabilă este realizată de către profesorul universitar Alexandru Arseni, prin tratatul său *„Drept constituțional și instituții politice”*, volumul II²⁶, care se impune ca un reper doctrinar important în literatura de specialitate autohtonă. Lucrarea oferă o abordare sistematică și aprofundată a instituțiilor fundamentale ale statului, reflectând asupra naturii lor juridice și asupra modului în care acestea exprimă voința statului în sistemul constituțional. În mod special, relevanța tratatului rezultă din modul în care autorul structurează și tratează detaliat atribuțiile, competențele și organizarea Parlamentului, Guvernului, Președinției, instanțelor judecătorești și Curții Constituționale. Toate acestea sunt analizate nu doar ca entități constituționale, învestite cu autoritate publică și supuse unui regim juridic specific. Capitolul destinat autorității judecătorești²⁷, de exemplu, subliniază caracterul autonom și independența funcțională a acesteia, trăsături definitorii pentru orice persoană juridică de drept public. Lucrarea valorifică pe deplin principiile constituționale, cum ar fi suveranitatea, legalitatea, separația puterilor, responsabilitatea, plasându-le în centrul regimului juridic aplicabil acestor instituții. Prin claritatea teoretică și coerența structurii, tratatul oferă nu doar o bază teoretică solidă, ci și o utilitate practică pentru înțelegerea statutului constituțional al instituțiilor publice. În concluzie, tratatul semnat de Alexandru Arseni reprezintă o contribuție esențială la delimitarea regimului persoanei juridice de drept public în dreptul constituțional, constituindu-se într-un instrument valoros de analiză și reflecție academică.

O lucrare remarcabilă este manualul *„Teoria generală a dreptului”* semnat de Roman Starașciuc și Ghennadi Epure²⁸. Deși nu utilizează expres noțiunea de „persoană juridică de drept public”, lucrarea oferă fundamente teoretice relevante pentru înțelegerea acestei instituții.

²⁶ ARSENI, A. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*. Vol. II, Ediția a 2-a revăzută și ajustată conform reglementărilor normative. CEP USM, Chișinău, 2019, 320 p.

²⁷ *Idem*, p. 245 și urm.

²⁸ STARAȘCIUC, R., EPURE, G. *Teoria generală a dreptului*. Ediție revăzută și adăugită. Editura Cartea Militară, Chișinău, 2019, 228 p.

Capitolul dedicat statului și aparatului său scoate în evidență trăsături definitorii ale entităților publice: organizare legală, funcții de autoritate și competențe stabilite normativ – caracteristici asociate persoanei juridice de drept public. Totodată, prin analiza normei juridice, a raportului juridic și a răspunderii juridice, autorii oferă un cadru coerent pentru distingerea regimului juridic public de cel privat. Astfel, lucrarea contribuie indirect la conturarea conceptuală a statutului subiecților colectivi de drept public, rămânând un suport valoros pentru înțelegerea fundamentelor juridice ale autorităților statale.

O altă lucrare remarcabilă în *domeniul teoriei statului*, care completează reflecțiile asupra regimului juridic al entităților publice, este „*Teoria generală a statului (studiu reflexiv)*” semnată de Mihai Bîrgău și Roman Starașciuc²⁹. Chiar dacă autorii nu operează expres cu conceptul „persoană juridică de drept public”, ei dezvoltă într-un mod riguros și structurat conceptele fundamentale care stau la baza acestei categorii de subiecți. Astfel, prin studiul rolului și funcțiilor statului (Cap. V)³⁰, precum și a structurii, formei de guvernământ și regimului politic (Cap. VII)³¹, lucrarea oferă o bază conceptuală solidă pentru înțelegerea caracterului instituțional al statului și al autorităților sale, ca purtători ai suveranității și ai voinței colective. Deosebit de relevante sunt capitolele dedicate elementelor constitutive ale statului³² și analiza mecanismului și aparatului de stat (Cap. VI)³³, unde autorii discută despre organizarea autorităților în baza unor principii funcționale, legale și teritoriale, elemente definitorii pentru persoanele juridice de drept public. Mai mult, analiza regimului politic și a statului de drept din perspectiva doctrinelor occidentale și a practicii Republicii Moldova subliniază importanța instituțiilor statului ca expresie juridică a voinței populare și ca garanți ai ordinii constituționale. Chiar dacă lucrarea este publicată în anul 2005, ea își păstrează valabilitatea în plan teoretic, constituind o sursă utilă pentru înțelegerea conceptuală a raportului dintre stat, autoritate publică și organizarea juridică a acestora.

În *domeniul dreptului administrativ*, remarcăm lucrarea elaborată de profesorul universitar, doctor în drept, Ștefan Belecciu, cu titlul „*Contenciosul administrativ*”³⁴, fiind una dintre primele contribuții doctrinare autohtone care oferă o tratare sistematică și didactică a instituției contenciosului administrativ în Republica Moldova. În această lucrare, autorul îmbină o abordare teoretico-analitică cu o prezentare detaliată a cadrului normativ și practicii judiciare

²⁹ BÎRGĂU, M., STARAȘCIUC, R. *Teoria generală a statului (studiu reflexiv)*. Tipografia „Elena-V.I.” S.R.L., Chișinău, 2005, 171 p.

³⁰ *Idem*, p. 54.

³¹ *Idem*, p. 80.

³² *Idem*, p. 42.

³³ *Idem*, p. 66.

³⁴ BELECCIU, Ș. *Contenciosul administrativ*. Editura Elena, Chișinău, 2003, 128 p.

aferente, ceea ce transformă studiul într-un instrument valoros pentru cercetători, practicieni și studenți. În conținutul lucrării sunt analizate aspectele definitorii ale contenciosului administrativ, fiind clar delimitate formele, principiile și funcțiile acestuia. Ștefan Belecciu aduce clarificări cu privire la natura juridică a acțiunilor în contencios, procedura de sesizare, competența instanțelor și actele administrative susceptibile sau exceptate de la control jurisdicțional. Un aport distinct este adus prin explicarea condițiilor de admisibilitate a acțiunii, calificarea subiectelor de drept cu legitimare procesuală, precum și prin interpretarea art. 52 din Constituția Republicii Moldova, în corelație cu dispozițiile Legii contenciosului administrativ (*abrogată*). De asemenea, autorul abordează particularitățile de examinare a actelor de autoritate și tratamentul excepțiilor de ilegalitate, ceea ce contribuie la dezvoltarea înțelegerii sistemului de protecție jurisdicțională a drepturilor persoanelor în raporturile cu administrația publică. Chiar dacă a fost publicată în anul 2003, lucrarea rămâne actuală prin valoarea conceptuală și rigoarea juridică a abordărilor, *mutatis mutandis* constituind un veritabil punct de reper în înțelegerea regimului contenciosului administrativ. Aceasta continuă să inspire analiza doctrinară și să fundamenteze raționamente juridice în domeniul dreptului administrativ, într-un context în care controlul jurisdicțional al administrației este tot mai necesar pentru garantarea legalității și protejarea drepturilor subiective.

În tandem, o altă lucrare – „*Drept Administrativ*”, sub egida aceluiași autor împreună cu conferențiarul universitar, dr. Maria Orlov³⁵, rămâne o contribuție de referință în doctrina autohtonă, esențială pentru înțelegerea instituției administrației publice și a regimului juridic aplicabil autorităților publice din Republica Moldova. Deși publicată acum mai mulți ani, conținutul său se menține actual, oferind o expunere clară și structurată asupra principiilor fundamentale, funcționării autorităților publice centrale și locale, actului administrativ și mecanismelor de răspundere. Lucrarea se remarcă prin rigoare teoretică și aplicativă, abordând distinct statutul persoanei juridice (*ca și organ de stat*) și delimitarea acesteia față de cea de drept privat (*organ nestatal*). Sunt evidențiate atribuțiile statului ca entitate purtătoare de putere publică, organizată legal și supusă unui regim juridic imperativ. Abordarea reflectă exigențele unui stat de drept modern, orientat spre legalitate, transparență și descentralizare. Prin tratarea echilibrată a aspectelor doctrinare și practice, manualul se impune ca un instrument valoros pentru formarea juriștilor și ca un punct de reper durabil în cercetarea științifică din domeniul dreptului administrativ. Așadar, și această lucrare rămâne, *mutatis mutandis*, o sursă de autoritate

³⁵ ORLOV, M., BELECCIU, Ș. *Drept administrativ*. Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al RM, Chișinău, 2005, 310 p.

și un fundament doctrinar care și-a păstrat valabilitatea în timp, fiind un reper incontestabil în procesul de învățare, cercetare și aplicare a dreptului administrativ în Republica Moldova.

Un demers teoretic valoros pentru definirea și delimitarea persoanei juridice de drept public în doctrina națională aparține Nataliei Chiper și Mariane Odainic, autoarele articolului „*Persoana juridică de drept public*”, publicat în revista „*Administrarea Publică*”³⁶. Lucrarea reprezintă una dintre puținele analize aplicate din literatura autohtonă care abordează direct această temă, concentrându-se asupra criteriilor definiției și particularităților instituționale ale persoanelor juridice de drept public în contextul sistemului administrativ din Republica Moldova. Autoarele propun o clasificare riguroasă a acestor entități, plecând de la elemente precum: modalitatea de constituire prin acte normative, scopul satisfacerii interesului public, regimul juridic guvernat de norme imperative de drept public și gradul de autonomie în exercitarea atribuțiilor legale. În plus, se evidențiază distincția dintre autoritățile publice și instituțiile publice, aspect esențial în înțelegerea funcționării administrației publice, dar adesea neclarificat suficient în practica administrativă și doctrină. Un aspect important al lucrării îl constituie abordarea critică a incoerenței legislative, în special în ceea ce privește aplicarea Codului administrativ și raportarea acestuia la regimul persoanei juridice de drept public. Autoarele atrag atenția asupra dificultăților practice generate de lipsa unei delimitări clare între subiecții autorității publice și celelalte persoane juridice implicate în realizarea funcțiilor publice, sugerând necesitatea unei revizuirii conceptuale și normative în acest sens. Prin această analiză, articolul aduce o contribuție semnificativă la consolidarea bazei teoretice privind persoana juridică de drept public în Republica Moldova, punând în evidență necesitatea unei reglementări coerente și a unei concepții unitare în dreptul public.

O altă perspectivă esențială în fundamentarea regimului juridic al persoanei juridice de drept public în Republica Moldova îl oferă și profesorul Sergiu Cornea, ale cărui lucrări abordează în mod sistematic structura puterii publice, funcționarea autorităților locale și reforma administrației. În studiul său „*Puterea locală în sistemul puterii publice din Republica Moldova*”, autorul analizează colectivitățile teritoriale ca entități distincte care exercită puterea publică, în virtutea principiului autonomiei locale, evidențiind că acestea funcționează în calitate de persoane juridice de drept public, înzestrate cu competențe proprii, stabilite prin lege³⁷. Într-o altă lucrare relevantă, „*Reorganizarea teritorială a puterii locale – imperativ al modernizării*

³⁶ CHIPER, N., ODAINIC, M. *Persoana juridică de drept public*. În: *Administrarea Publică*, nr. 3, 2021, pp. 39–48.

³⁷ CORNEA, S. *Puterea locală în sistemul puterii publice din Republica Moldova*. În: *Perspectivelor și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației*, Volumul VIII, Partea 1, Cahul, 2021, pp. 11–26 [citată la 17.03.2025]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/11-26_1.pdf.

Republicii Moldova”³⁸, S. Cornea argumentează că reforma structurii administrației teritoriale este esențială pentru eficientizarea guvernării locale, subliniind că instituțiile publice locale trebuie consolidate printr-un cadru normativ coerent, care să reflecte principiile descentralizării și responsabilității publice. Aceste instituții, în calitate lor de persoane juridice publice, trebuie să dispună de autonomie funcțională, dar și de mecanisme clare de răspundere juridică și administrativă. Prin aceste contribuții, autorul susține consolidarea regimului juridic al persoanelor juridice de drept public, oferind un cadru analitic valoros pentru clarificarea rolului acestora în arhitectura statului și în exercitarea atribuțiilor de interes public.

În domeniul *criminologiei și științelor penale*, s-a remarcat activitatea profesorului universitar, doctor habilitat în drept și avocat, Gheorghe Gladchi, ale cărui lucrări, deși axate preponderent pe analiza fenomenului infracțional, oferă perspective valoroase și pentru înțelegerea persoanei juridice de drept public. În special, contribuțiile sale sunt relevante în ceea ce privește responsabilitatea instituțională, organizarea internă a autorităților statului și mecanismele de prevenire a criminalității în cadrul structurilor publice. În lucrarea sa „*Criminologie*”, publicată la Chișinău de CEP USM în 2019³⁹, profesorul Gheorghe Gladchi, a analizat raporturile criminologiei cu alte științe, în special cele juridice. Astfel, în capitolul I, subcapitolul 1.7.1.5, intitulat „*Criminologie – drept administrativ*”, autorul conturează clar legătura dintre organizarea instituțională a autorităților publice și responsabilitatea acestora în prevenirea infracționalității, sugerând indirect importanța cadrului normativ și a conduitei instituționale pentru menținerea ordinii publice. Este subliniată ideea că instituțiile publice joacă un rol esențial în sistemul de prevenire și reacție la criminalitate, atât prin cadrul normativ pe care îl aplică, cât și prin mecanismele administrative proprii. Structura lucrării, vastă și bine organizată, cuprinde peste 600 de pagini ce tratează teme precum criminalitatea organizată, criminologia instituțională, reacția socială și mecanismele de prevenire, ceea ce permite identificarea unor mecanisme de responsabilizare instituțională și combatere a vulnerabilităților sistemice, inclusiv în interiorul structurilor publice. În mod implicit, prin analiza criminalității organizaționale, este abordată și ideea funcționării entităților publice cu statut de persoane juridice publice în limitele legalității și sub incidența unor riscuri ce trebuie prevenite și contracarate printr-o cultură instituțională sănătoasă și bine reglementată. În concluzie, chiar

³⁸ CORNEA, S. *Reorganizarea teritorială a puterii locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova*. Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 2019 [citat 17.03.2025]. Disponibil: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/64948/ssoar-2019-cornea-Reorganizarea_teritoriala_a_puterii_locale.pdf.

³⁹ GLADCHI, G. *Criminologie: manual pentru facultățile de drept și polițienești*. Editura CEP USM, Chișinău, 2019, 619 p.

dacă lucrarea lui Gheorghe Gladchi este axată pe criminologie, prin multitudinea de teme și conexiuni interdisciplinare propuse, aceasta oferă un cadru relevant pentru înțelegerea rolului preventiv și reactiv al persoanelor juridice de drept public în contextul combaterii infracționalității. Utilitatea practică a acestor referințe este evidentă atât pentru studenți, cât și pentru practicieni și cercetători preocupați de consolidarea integrității în administrația publică.

În același domeniu, în articolul *„Sfera persoanelor juridice care răspund din punct de vedere penal”*, autorii Xenofon Ulianoschi și Mihai Dogaru⁴⁰ abordează problematica răspunderii penale a persoanelor juridice în doctrină și legislația comparată. Ei evidențiază faptul că există un consens larg privind angajarea răspunderii penale a persoanelor juridice de drept privat, însă poziția diferitelor state rămâne neunitară în privința persoanelor juridice de drept public și a entităților fără personalitate juridică. Autorii subliniază că problema răspunderii penale a persoanelor juridice de drept public rămâne una delicată, fiind recunoscute excepții pentru stat și autoritățile publice, dar și posibilități limitate pentru instituțiile publice. Totodată, în raport cu practica europeană (Franța, Belgia, Marea Britanie), se constată soluții diferite, unele state admitând răspunderea penală a persoanelor juridice de drept public, altele menținându-le în afara sferei sancțiunilor penale. Concluzia autorilor este că răspunderea penală a persoanelor juridice nu poate fi analizată uniform, ci necesită o adaptare la natura și rolul fiecărei entități. Persoanele juridice de drept privat răspund integral, în timp ce pentru persoanele juridice de drept public se impune un regim diferențiat, în funcție de pozițiile ocupate și atribuțiile lor constituționale.

Totodată, un aport semnificativ este adus prin articolul semnat de Gloria Costea, denumit *„Răspunderea penală a persoanei juridice: abordări teoretico-practice”* și publicat în materialele conferinței „Interuniversitaria”, ediția din anul 2022⁴¹. Autoarea distinge între persoanele juridice de drept privat, care răspund penal fără limitări, și persoanele juridice de drept public, pentru care legislația prevede anumite excepții. În special, statul, autoritățile publice sunt exceptate de la răspundere penală, în timp ce instituțiile publice pot răspunde în condiții nuanțate. Potrivit autoarei, în privința altor persoane juridice de drept public, legea recunoaște posibilitatea angajării răspunderii penale, acestea fiind pasibile de sancțiuni specifice naturii lor.

În domeniul dreptului internațional, dintre autorii autohtoni s-au remarcat Oleg Balan și Alexandru Burian, profesori universitari și doctori habilitați, precum și dr. Eduard Serbenco, prin

⁴⁰ ULIANOVSKI, X., DOGARU, M. *Sfera persoanelor juridice care răspund din punct de vedere penal*. În: Revista Națională de Drept, nr. 11, 2014, pp. 2-8.

⁴¹ COSTEA, G. *Răspunderea penală a persoanei juridice: abordări teoretico-practice*. În: materialele conferinței „Interuniversitaria”, Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți, 2022, pp. 82-89.

contribuții valoroase în domeniul dreptului internațional public. Deși lucrările lor nu vizează în mod direct persoana juridică de drept public, ele oferă un cadru teoretic solid și aplicabil pentru înțelegerea statutului și responsabilităților instituțiilor publice, inclusiv din perspectiva funcționării acestora ca subiecți de drept. Prin tratatul „*Drept internațional public*” (vol. I⁴² și II⁴³), autorii analizează principiile fundamentale care guvernează raporturile dintre state și entități internaționale, subliniind rolul instituțiilor publice în asigurarea ordinii juridice internaționale. Astfel, se conturează ideea că persoanele juridice de drept public, în special autoritățile statului, acționează nu doar pe plan intern, ci și ca participanți activi în sfera relațiilor internaționale, în baza unei capacități juridice recunoscute.

În concluzie, analiza doctrinară efectuată relevă faptul că instituția persoanei juridice de drept public a devenit un punct central în literatura juridică națională, fiind abordată din perspective variate: civilă, constituțională, administrativă, teoretică și chiar penală. Deși în unele lucrări expresia „persoană juridică de drept public” nu este utilizată direct, caracteristicile sale definitorii – organizarea legală, atribuțiile de autoritate, scopul de interes public și subordonarea față de normele imperative, sunt recunoscute și analizate în mod constant.

Contribuțiile doctrinare examinate scot în evidență faptul că aceste entități nu pot fi înțelese exclusiv prin prisma dreptului administrativ sau dreptului civil, ci doar printr-o abordare integratoare, care combină normele juridice, funcțiile instituționale și rolul constituțional al autorităților publice. S-a remarcat o preocupare constantă a doctrinei pentru delimitarea clară între regimul de drept public și cel de drept privat, fiind identificate criterii fundamentale precum actul de constituire, finalitatea activității și regimul juridic aplicabil.

Din perspectivă practică, această abordare multidisciplinară oferă un cadru solid pentru interpretarea și aplicarea normelor ce reglementează activitatea entităților publice în Republica Moldova. Totodată, ea contribuie la consolidarea unei culturi juridice care recunoaște importanța acestor structuri în funcționarea statului de drept, garantarea legalității și protejarea interesului public.

1.2 Analiza materialelor științifice publicate în străinătate la tema persoanei juridice de drept public

Studiul persoanelor juridice de drept public nu se limitează la analiza doctrinei și legislației naționale, ci se extinde și la cercetările științifice realizate în context internațional. În străinătate, specialiștii explorează modul în care aceste entități funcționează, care le sunt

⁴² BALAN, O., SERBENCO, E. *Drept internațional public. Volumul I*. Tipografia Reclama, Chișinău, 2001, 357 p.

⁴³ BALAN, O., BURIAN, A. *Drept internațional public. Volumul II*. Tipografia Centrală, Chișinău, 2003, 388 p.

responsabilitățile și cum sunt reglementate în diferite sisteme juridice. Prin urmare, aceste perspective externe nu doar că oferă modele și bune practici, dar servesc și drept reper pentru alinierea normelor interne la standardele europene și mondiale. Prin compararea și sintetizarea acestor surse, se conturează o înțelegere mai profundă a rolului și importanței persoanelor juridice de drept public în societățile contemporane, facilitând adaptarea și dezvoltarea legislativă în acord cu realitățile globale.

Din doctrina străină⁴⁴, evidențiem că în societatea contemporană, subiectele de drept includ atât persoanele fizice, cât și persoanele juridice. Cu toate acestea, în dreptul roman clasic nu se regăsea noțiunea de „persoană juridică” în sensul actual al termenului, iar terminologia juridică romană nu dispunea nici măcar de un concept specific care să desemneze o instituție sau o entitate colectivă. Totuși, juriștii romani recunoșteau existența unor drepturi aparținând anumitor forme de organizare colectivă, atribuind acestora capacitatea de a acționa juridic. Astfel de entități erau adesea comparate cu persoanele fizice, subliniindu-se că acționau „în locul unei persoane” (*personae vice*) sau „în locul unor persoane particulare” (*privatorum loco*). Este de remarcat faptul că, încă din perioada redactării Legilor celor XII Tabele, sunt menționate diverse forme de asocieri private, precum colegiile religioase (*collegia sodalicia*), asociațiile profesionale ale meșteșugarilor și alte tipuri de structuri colective. Acestea pot fi considerate forme incipiente ale persoanelor juridice, chiar dacă dreptul roman nu le-a conceptualizat într-un cadru unitar și sistematic, așa cum o face dreptul modern.

Este important de observat că persoanele juridice de drept public sunt constituite independent de voința persoanelor juridice de drept privat. Numeroși autori evidențiază faptul că apariția și evoluția acestor instituții sunt profund influențate de concepția sovietică asupra structurii și terminologiei aferente persoanei juridice de drept public, concepție care s-a distanțat semnificativ de modelele clasice occidentale. În acest sens, sistemul de drept respingea orice abordare diversificată asupra naturii persoanei juridice publice și accepta doar o interpretare bazată pe dreptul civil. Cu toate acestea, reținem că prima formulare clară a conceptului de persoană juridică a apărut în 1896, în cadrul Codului Civil German, care a definit două categorii distincte: societățile și instituțiile⁴⁵.

⁴⁴ Юридические лица в римском праве: виды, признаки, особенности правового статуса [citat la 14.12.2024]. Disponibil: <https://jurkom74.ru/ucheba/iuridicheskie-litsa-v-rimskom-prave-vidi-priznaki-osobennosti-pravovogo-statusa>.

⁴⁵ Германское право, часть I: Гражданское уложение от 18 августа 1900 (с последующими изменениями), перевод с немецкого А.А. Лелзинав, Н.Б. Шеленково Н.Г. Елисеев, Международный центр финансового развития, Москва, 1996.

Prin urmare, Codul Civil German constituie prima sursă normativă majoră în care a fost definită expres noțiunea de „persoană juridică”. Această opinie este unanim acceptată în doctrină, în lipsa unor surse anterioare cunoscute până în prezent. Ulterior, în anul 1907, conceptul a fost preluat și consacrat în Codul Civil al Elveției. Totodată, este relevant de subliniat că noțiunea de „persoană juridică de drept public” este abordată distinct în numeroase coduri civile ale statelor străine, fiind tratată ca o categorie aparte, diferită de persoanele juridice de drept privat.

În țările cu sistem de drept anglo-saxon, această clasificare este, de asemenea, luată în considerare. Cercetătorii britanici recunosc că distincția dintre dreptul public și cel privat reprezintă una dintre valorile fundamentale ale sistemului juridic britanic⁴⁶. Doctrina juridică britanică subliniază că dreptul public și cel privat, ca părți ale dreptului comun, sunt mai strâns legate în interiorul sistemului decât ar putea părea la prima vedere⁴⁷.

Totodată, în țările din America Latină, această consacrare a avut loc, într-o formă mai puțin specifică, încă din secolul XIX. De exemplu, în Chile în 1855 și în Argentina în 1869. Codul chilian a influențat adoptarea unor coduri similare în Ecuador, El Salvador, Venezuela și alte țări ale continentului⁴⁸.

În dreptul civil francez, persoana juridică reprezintă o asociere de persoane și capitaluri care există independent după înregistrarea într-un anumit organism sau registru (poate fi registrul comercial sau prefectura). O decizie foarte importantă a fost pronunțată în 1984 de către Curtea de Casație a Franței, care a stabilit că statutul de persoană juridică poate fi acordat oricărei asocieri, cu condiția ca aceasta să nu contravină legii statului. Toate persoanele juridice în dreptul francez sunt, de asemenea, împărțite, ca și în alte sisteme juridice, în publice (*personnes morales de droit public*) și private (*de droit privé*).

În secolul XX, această categorie a fost introdusă în constituțiile mai multor țări, inclusiv Spania, Portugalia, Grecia, Cipru, Uruguay și Brazilia. De exemplu, articolul 168 din Constituția Braziliei garantează drepturile persoanelor juridice de drept public. Conform Constituției Republicii Cipru, persoanele juridice publice au dreptul de a expune, în zilele de sărbătoare, alături de steagul Republicii Cipru, și steagul turcesc sau grec. Totodată, constituția cipriotă

⁴⁶ БАЖЕНОВА О.И. К проблеме юридического лица публичного права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица// Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6, с. 58.

⁴⁷ BOURNE, N. *Bourne on Company Law*. Routledge, 2013. p. 8.

⁴⁸ ADAMSON, J. E. *Basic Law and the Legal Environment of Business*. Chicago; Bogota; Boston: Irwin, 1994, p. 606.

oferă anumite beneficii întreprinderilor care furnizează servicii publice prin exploatarea resurselor naturale și energetice, aflate sub administrarea obligatorie a persoanelor publice⁴⁹.

Astfel, consacrarea legislativă a persoanei juridice de drept public diferă de la un sistem juridic la altul, neexistând un model uniform sau o abordare standardizată. Totuși, codurile civile și comerciale moderne confirmă tendința de a include reglementări explicite privind această instituție. Spre exemplu, în dreptul german, persoanele juridice de drept public sunt prevăzute atât în Codul civil, cât și în Codul comercial, iar anumite dispoziții au caracter de norme de trimitere (de blanchetă), ceea ce asigură flexibilitatea și adaptabilitatea reglementării.

În ceea ce privește Țările de Jos, nu există o reglementare clară a acestui concept, însă categoria persoanelor juridice este recunoscută. Această situație este considerată insuficientă, deoarece persoanele juridice de drept public nu sunt supuse normelor dreptului civil decât din momentul în care participă la raporturi juridice de natură civilă.

Un asemenea criteriu de delimitare ar putea fi valorificat și în cadrul legislației naționale. Experiența comparată arată că deși noțiunea de „persoană juridică de drept public” este recunoscută în unele sisteme juridice, definirea ei nu este întotdeauna riguroasă, iar aplicarea se face uneori cu anumite rezerve sau limitări. Această diversitate confirmă necesitatea adaptării conceptului la specificul fiecărui sistem de drept și deschide posibilitatea unei abordări mai clare și mai coerente în spațiul juridic autohton.

În statul Georgia există legi speciale referitoare la persoanele juridice de drept public. Acestea contribuie la sistematizarea reglementării lor juridice, ceea ce reprezintă un aspect pozitiv, dar necesită și o analiză suplimentară. Inițial, Codul civil al Georgiei era singura sursă de reglementare care conținea informații despre persoanele juridice de drept public, un concept nou pentru legislația georgiană. Din acest motiv, aceste entități au fost incluse în Codul civil. Totuși, Codul civil al Georgiei nu reprezintă principalul act normativ care reglementează persoanele juridice de drept public. Spre exemplu, Legea cu privire la persoana juridică de drept public – Agenția operativ-tehnică a Georgiei, este un act normativ fundamental în acest domeniu. Aceasta stabilește statutul persoanei juridice de drept public aflată sub administrarea Serviciului de Securitate al Georgiei, determină principiile de bază ale activității agenției, atribuțiile și competențele acesteia, formele de control și supraveghere asupra activității sale, precum și alte aspecte relevante⁵⁰.

⁴⁹ ЗАЙЦЕВ, В.В., РЫБАКОВ В.А. *Некоторые теоретические вопросы развития гражданского законодательства* // *Право и экономика*. 2015, № 9, с. 13-21.

⁵⁰ *Обобщение судебной практики по применению статьи 399 Гражданского кодекса Российской Федерации по делам связанным с ресурсоснабжением. Дело № А42-7396/2009* // Арбитражный суд Мурманской области [citat 12.10.2024]. Disponibil: <http://murmansk.arbitr.ru/node/12156>.

Astfel, observăm că instituția persoanei juridice de drept public s-a extins considerabil în diverse sisteme juridice, de la cele din America Latină și Europa continentală până la sistemele de drept anglo-saxon. Această evoluție demonstrează relevanța și necesitatea unui astfel de concept la scară globală, evidențiind caracterul său firesc în dezvoltarea actuală a doctrinei juridice. Consacrarea oficială a acestei instituții reprezintă un pas logic în vederea progresului științei dreptului și legislației, contribuind la consolidarea cadrului juridic modern.

Din literatura de specialitate rusă⁵¹, desprindem că problema persoanelor juridice de drept public și necesitatea de a crea o categorie distinctă de persoane juridice în legislația rusă a fost discutată de juriști remarcabili. Lucrarea lui A. O. Евтихийев, intitulată *„О юридических лицах публичного права”*, publicată în 1927 în cadrul culegerii de articole *„Проблемы современного права: сб. ст. правового факультета Харьковского института народного хозяйства, посвящ. памяти академика, профессора В.М. Гордона”*, reprezintă una dintre primele încercări în literatura juridică sovietică de a aborda conceptul de persoană juridică de drept public. În această lucrare, A. O. Евтихийев argumentează că, „spre deosebire de persoanele juridice tipice dreptului civil, persoanele juridice de drept public îndeplinesc funcții de serviciu public, adică realizează anumite atribuții ale statului”⁵². Această perspectivă subliniază rolul acestor entități în exercitarea unor funcții publice esențiale.

Este important de menționat că, în perioada sovietică, termenii „persoană juridică de drept public” și „persoană juridică de drept administrativ” erau utilizați pentru a evidenția diferențele dintre aceste entități, or conceptul „burghez” de persoană juridică de drept public era considerat inadecvat pentru dreptul socialist⁵³. Astfel, lucrările lui A. Евтихийев și ale contemporanilor săi reflectă eforturile de a adapta și redefini conceptele juridice occidentale în contextul juridic sovietic.

Contribuția lui A. Евтихийев la înțelegerea și dezvoltarea conceptului de persoană juridică de drept public a avut un impact semnificativ asupra literaturii juridice ulterioare, influențând modul în care aceste entități sunt percepute și reglementate în sistemele juridice contemporane.

În același context, menționăm manualul lui E. A. Суханов, *„Гражданское право: учебник для вузов”*, care atrage atenția prin modul de abordare a acestui concept, subliniind faptul că, în opinia autorului, nu există o viziune unitară și incontestabilă în doctrină. Anumiți

⁵¹ ЕВТИХИЕВ, А. О юридических лицах публичного права // Проблемы современного права: сб. ст. правового факультета Харьковского института народного хозяйства, посвящ. памяти академика, профессора В.М. Гордона. Ред. Н.И. Палиенко [и др.], Харьков, 1927, с. 76.

⁵² Ibidem.

⁵³ BERMAN, HAROLD J. *Justice in the U.S.S.R.: An Interpretation of Soviet Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1963.

savanți s-au opus cu fermitate introducerii acestuia. Printre aceștia se numără, de exemplu, juristul german Rudolf von Jhering, fondatorul școlii sociologice a dreptului. Potrivit autorului, ideea originală a lui Jhering, care se opune recunoașterii fenomenului „persoanei juridice”, constă în faptul că conceptul de „personalitate juridică” este fundamental greșit, întrucât adevăratul subiect al dreptului este doar persoana individuală, și nu un mecanism public colectiv. Dogmele teoriei sale se bazează pe respingerea atât a „bunurilor fără subiect”, cât și a „persoanelor fictive”. În viziunea lui Jhering, nu există drept fără subiect, iar subiectele pot fi doar persoane reale. Astfel, persoana juridică de drept public ar fi o abstracție creată de legislație și, prin urmare, nu poate avea recunoaștere legislativă și nici nu ar trebui să aibă⁵⁴.

Reținem pe această cale că teoria lui Jhering a fost criticată și de P. Davis, în lucrarea „*Gower's Principles of Modern Company Law*”, ediția a șasea, unde subliniază că principala limitare a conceptului promovat de Rudolf von Jhering constă în faptul că acesta ignoră realitatea socială, care este intermediată de existența persoanei juridice⁵⁵. Cu alte cuvinte, autorul atrage atenția asupra faptului că în practica juridică și în viața economică, persoana juridică reprezintă un instrument indispensabil, iar negarea acesteia conduce la o ruptură între teoria juridică și realitățile sociale ale lumii moderne.

Potrivit lui М.А. Безбородова, în lucrarea sa intitulată „*Проблемы гражданско-правовой ответственности юридических лиц*”, dacă teoria lui Jhering ar fi fost în întregime corectă și persoana juridică nu ar avea o semnificație proprie, atunci nu s-ar putea justifica de ce voința majorității ar trebui să se impună minorității. Fiecare individ, asemenea unui asociat într-o societate, ar putea pretinde autonomia absolută a propriilor convingeri și inviolabilitatea opiniei personale. Într-o astfel de construcție juridică, ar lipsi un criteriu obiectiv de apreciere a justiției raporturilor colective și de stabilire a legitimității deciziilor comune⁵⁶.

Un alt autor, Н.С. Суворов, în lucrarea sa „*Об юридических лицах по римскому праву*”, examinează existența persoanei juridice dintr-o dublă perspectivă: cea a relațiilor externe, care marchează raporturile acesteia cu terții, și cea a relațiilor interne, unde se formează și se exprimă voința colectivă. Autorul subliniază că această voință nu este o noțiune teoretică abstractă, ci se conturează prin decizia majorității membrilor, idee care conferă consistență și

⁵⁴ СУХАНОВ, Е. А. *Гражданское право: учебник для вузов*. М.: Волтерс Клувер, 2010, с. 17.

⁵⁵ DAVIS, P. *Gower's Principles of Modern Company Law*. / Sixth Edition. London: Sweet & Maxwell, 1997, 867 p.

⁵⁶ БЕЗБОРОДОВА, М.А. *Проблемы гражданско-правовой ответственности юридических лиц* // Юридическое образование в Забайкальском крае: 20 лет юридическому факультету Забайкальского государственного университета: Материалы национальной научно практической конференции. Забайкальский государственный университет; Ответственные редакторы: А.В. Макаров, Н.А. Киселева. 2018, с. 136-141.

legitimitate conceptului de persoană juridică⁵⁷. Această abordare reflectă o concepție timpurie asupra dualității funcționale a persoanei juridice, care anticipează debateri doctrinare ulterioare privind autonomia voinței colective și manifestarea acesteia în plan juridic.

În continuare, scoatem în evidență că delimitarea dintre persoanele juridice de drept public și cele de drept privat se conturează în primul rând prin prisma modului de constituire și, în al doilea rând, prin natura interesului urmărit. Persoanele juridice de drept privat sunt create în temeiul libertății de voință a unor persoane fizice sau juridice, care decid să se asocieze pentru atingerea unor scopuri ce țin de sfera intereselor individuale sau colective, dar exclusiv private. Ele se nasc din inițiativă privată și funcționează în baza normelor dreptului comun, urmărind fie obținerea de profit, fie realizarea unor obiective de ordin social, cultural sau profesional, fără a fi investite cu atribuții de autoritate publică. Pe de altă parte, persoanele juridice de drept public sunt constituite printr-un act unilateral de voință al autorităților statale (centrale sau locale) în scopul satisfacerii unui interes public general. Acestea nu rezultă dintr-o asociere liberă de persoane, ci din necesitatea organizării și exercitării unor funcții publice, cum ar fi cele administrative, educaționale, de ordine publică sau de gestionare a patrimoniului public. Activitatea lor este guvernată de reguli specifice, adesea derogatorii de la dreptul comun, fiind supuse unui regim juridic de drept public, caracterizat prin constrângeri legale, control administrativ și răspundere juridică instituțională.

Ca urmare a celor expuse, rezultă că această distincție are nu doar o valoare teoretică, ci și implicații juridice practice semnificative. Statutul juridic al unei entități determină regimul aplicabil în materie de competență, responsabilitate, raporturi contractuale, drepturi patrimoniale, dar și în ceea ce privește protecția jurisdicțională și controlul exercitat de autoritățile publice. Diferențierea dintre persoanele juridice de drept public și cele de drept privat trebuie realizată în raport cu sursa voinței de constituire și cu scopul pentru care acestea funcționează (interes public versus interes privat). Această diferențiere este esențială pentru înțelegerea logicii organizării instituționale într-un stat de drept și pentru aplicarea corectă a normelor juridice în funcție de natura entității în cauză.

Tot în doctrina rusă⁵⁸, s-a subliniat că legislația federală nu reglementează clar separarea între persoanele juridice de drept public și cele de drept privat, iar o lege distinctă care să definească statutul juridic al persoanelor juridice de drept public nu a fost încă adoptată. Cu toate acestea, în aceeași doctrină s-a evidențiat ideea că o persoană juridică de drept public este creată

⁵⁷ СУВОРОВ, Н.С. *Об юридических лицах по римскому праву*. Москва: Университетская типография, 1880.

⁵⁸ КАВЕЛИН, К.Д. *Права и обязанности по имуществам и обязательствам // Избранные произведения по гражданскому праву*. М. 2003, с. 11, с. 33-41.

de un organ administrativ al puterii de stat, în cazurile și în modul stabilite de Constituția Federației Ruse⁵⁹ și Codul Civil al Federației Ruse⁶⁰. Potrivit acestor acte normative, statul poate crea persoane juridice de drept privat (societăți comerciale etc.) și poate participa la activitatea acestora în condiții generale, dacă legea Federației Ruse nu prevede altfel.

Observăm că în doctrina juridică contemporană a Rusiei, conceptul de persoană juridică de drept public se dezvoltă activ și atrage un număr tot mai mare de susținători. Cu toate acestea, există o opinie răspândită potrivit căreia mulți dintre civilisții de renume ar respinge acest concept. Printre aceștia sunt frecvent menționați В.П. Мозолин și Е.А. Суханов. Se afirmă că В.П. Мозолин ar fi insistat că un astfel de concept nu ar trebui introdus în legislația civilă⁶¹. În ceea ce privește opinia lui Е. А. Суханов, aceasta din urmă este invocată adesea în legătură cu evaluările sale privind existența corporațiilor de stat.

Totuși, o examinare riguroasă a lucrărilor acestor autori evidențiază că opiniile exprimate de ei sunt adesea înțelese într-o manieră simplificată de către cei care le contestă. Exprimarea unor rezerve cu privire la constituirea corporațiilor de stat sau accentul pus pe menținerea coerenței interne a sistemului juridic clasic nu echivalează, în mod necesar, cu o respingere absolută a conceptului de persoană juridică de drept public. A interpreta aceste poziții drept un refuz categoric, înseamnă în fond a denatura intenția teoretică a autorilor și a recurge la un raționament incomplet, care este lipsit de profunzime analitică.

Este esențial să abordăm cu seriozitate argumentele ambelor tabere și să acordăm respectul cuvenit opiniilor unor autori de marcă, precum Е.А. Суханов și В.П. Мозолин. Instituția persoanei juridice este un pilon esențial al dreptului civil. Din acest motiv, o analiză detaliată și nuanțată, raportată la tema în discuție, nu este doar justificată. Ea se dovedește absolut necesară pentru o înțelegere corectă a problematicii.

Conceptul de dezvoltare a legislației privind persoanele juridice, la elaborarea căruia a avut o contribuție semnificativă Е.А. Суханов, în lucrarea sa intitulată „Гражданское право” prevede o abordare detaliată a statutului organelor statului. Autorul a tratat aceste entități din perspectiva regimului juridic aplicabil persoanelor juridice de drept public. În mod particular, lucrarea sa conține un capitol distinct în care sunt analizate structura, competențele și specificul

⁵⁹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 01 июля 2020 г., от 04 октября 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

⁶⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32, ст. 3301.

⁶¹ МОЗОЛИН В.П. Современная доктрина и гражданское законодательство / В.П. Мозолин. — М. : Юстицинформ, 2008, с. 99-100.

acestor entități în raport cu ordinea juridică generală. În cadrul acestui concept se constată următoarele: „Legislația nu oferă claritate cu privire la consecințele juridice ale participării statului în circuitul civil prin intermediul organelor sale, care, simultan, dețin statutul de persoane juridice. Din acest motiv, posibilitatea prevăzută în Codul Civil pentru entitățile de drept public (ca subiecți de drept) de a participa la circuitul civil prin organele proprii, încheind tranzacții care generează direct efecte juridice pentru entitatea de drept public, nu este pe deplin utilizată în practică”⁶².

În continuarea gândului, conceptul subliniază că organul de stat are nevoie de statutul de persoană juridică exclusiv pentru desfășurarea activităților sale interne și economice. În ceea ce privește activitatea autoritară a statului, organul respectiv nu acționează în nume propriu, ci în numele statului: „Faptul că un organ al puterii deține statutul de persoană juridică nu ar trebui, în mod normal, să conducă la recunoașterea acestei persoane juridice ca parte în tranzacțiile pe care le încheie. Subiectul acestor raporturi trebuie să rămână entitatea de drept public în ansamblul ei. O astfel de abordare este necesară pentru a proteja interesele participanților la circuitul civil. Mai mult decât atât, entitatea de drept public își modifică periodic structura, redistribuind atribuțiile între diverse organe, ceea ce duce la reorganizarea sau chiar desființarea persoanelor juridice asociate acestor organe. În cazul lichidării, apare problema succesiunii de drept între vechiul organ și cel nou-înființat. Din această perspectivă, existența dublă a subiectului tranzacției – entitatea publică reprezentată de organul de stat și, simultan, persoana juridică (ca înveliș de drept privat al acestuia) – generează confuzie în circuitul civil. Prin urmare, singurul subiect legitim al drepturilor și obligațiilor ar trebui să fie entitatea de drept public însăși, care trebuie să-și păstreze acest rol indiferent de modificările suferite de organele sale sau de statutul juridic al persoanelor juridice prin care acestea încheie tranzacții, exercitând astfel capacitatea juridică a entității publice”⁶³.

Mutatis mutandis, această concluzie este susținută și de В.Е. Чиркин, recunoscut drept una dintre cele mai autoritare voci în domeniu, în lucrarea sa „Юридическое лицо публичного права”, care afirmă: „Organele statului și ale formațiunilor municipale nu pot acționa în nume propriu ca entități economice. Chiar dacă ele sau reprezentanții lor participă la relații de drept civil, o fac în calitate de reprezentanți legali ai statului, ai subiectului federației sau ai unității administrativ-teritoriale. Organele de stat și cele municipale nu sunt prin natura lor subiecți ai dreptului civil, iar noțiunea generală de persoană juridică, așa cum este definită în art. 48 din Codul Civil al Federației Ruse, nu li se aplică... Când vorbim despre elemente de capacitate

⁶² СУХАНОВ Е.А. *Гражданское право*. В 2 т. Том 1: Учебник. Москва: Изд-во БЕК, 1998, с. 232.

⁶³ *Ibidem*.

juridică civilă în cazul persoanelor juridice de drept public, recunoaştem că acestea nu le transformă, în esenţă, în persoane juridice de drept privat”⁶⁴.

De asemenea, В.Е. Чиркин menţionează în mod special că noţiunea de „persoană juridică de drept public” este utilizată în anumite sisteme juridice europene, însă conţinutul acestei categorii poate varia în funcţie de condiţiile istorice de dezvoltare ale fiecărei ţări. Este limpede că, în lipsa unei interpretări unitare la nivel european, nu este recomandabilă o preluare mecanică a acestui concept, prezentându-l drept o categorie universal acceptată în lumea civilizată. Totodată, trebuie subliniat că această constatare nu reprezintă o lovitură fatală adusă teoriei persoanelor juridice de drept public, ci mai degrabă un apel la prudenţă şi echilibru în introducerea unor noi instituţii juridice. Astfel, în continuarea conceptului se precizează: „În acelaşi timp, se poate recunoaşte o anumită utilitate a categoriei „persoană juridică de drept public” din perspectiva ordonării reglementării participării entităţilor de drept public şi a organelor acestora la raporturi juridice civile. Din această perspectivă, delimitarea persoanelor juridice de drept public nu presupune crearea unui nou tip de persoană juridică – o formă organizatorico-juridică distinctă. Trebuie avut în vedere că persoanele juridice de drept public sunt, în esenţă, organe ale puterii publice, destinate să exercite funcţii de autoritate. Astfel de organizaţii nu trebuie să participe la raporturi civile în nume propriu şi în interes propriu (deoarece nu sunt persoane juridice de drept privat), însă statul şi alte entităţi de drept public, atunci când este necesară implicarea lor directă în astfel de raporturi, pot utiliza aceste organizaţii”⁶⁵.

Prin propunerile ce vizează îmbunătăţirea legislaţiei, se subliniază expres că nu este permisă evaluarea organelor autorităţii publice prin prisma dreptului privat. В.П. Мозолин specifică, la rândul său, că noţiunea de persoană juridică nu trebuie extinsă în mod abuziv pentru a include activitatea statului în sens larg al acestui termen. Potrivit acestuia, persoana juridică este o construcţie juridică cu funcţie tehnico-normativă, iar aplicarea ei asupra ansamblului activităţii statului riscă să ducă la confuzii conceptuale între sfera publică şi cea privată. Această poziţie este exprimată în mod clar în lucrarea sa „*Современная доктрина и гражданское законодательство*”, în care autorul militează pentru o delimitare strictă între stat ca subiect de drept public şi entităţile care participă la raporturile de drept civil. Mai exact, funcţiile suverane ale statului legate de exercitarea puterii publice sau de impunere a autorităţii, nu pot fi subsumate cadrului juridic destinat entităţilor cu personalitate juridică care operează în circuitul civil.

⁶⁴ ЧИРКИН, В.Е. *Юридическое лицо публичного права*. Москва: Норма, 2007, с. 118.

⁶⁵ *Ibidem*.

Astfel, activitatea statului ca subiect al autorității nu trebuie confundată cu activitatea unor organizații cu statut juridic, chiar dacă acestea acționează uneori în numele statului⁶⁶.

În lumina celor analizate, se impune formularea unei idei generale, și anume că E.A. Суханов și В.П. Мозолин urmăresc, în ansamblu, protejarea principiilor fundamentale ale științei dreptului civil, accentuând totodată că problematica persoanelor juridice de drept public ar trebui să fie abordată prioritar de specialiști în drept constituțional și administrativ.

Această teză este împărtășită și de А. Головизнин, care a formulat opinia potrivit căreia „dacă noțiunea de persoană juridică este definită exclusiv în dreptul civil, atunci construcția juridică a statului (sau a unităților administrativ-teritoriale) aparține domeniului de cercetare al dreptului constituțional și administrativ”⁶⁷. Această poziție reflectă importanța delimitării clare între sfera civilă și cea publică a personalității juridice și subliniază faptul că entitățile statale nu pot fi tratate prin prisma exclusivă a conceptelor din dreptul privat. Autorul formulează aceste idei în lucrarea sa *„Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления)”*, în care analizează statutul juridic al autorităților publice în raporturile civile.

Este nepotrivit să se încerce soluționarea problemelor de drept public prin reinterpretarea sau subminarea principiilor dreptului civil, întrucât o astfel de abordare nu contribuie la dezvoltarea coerentă a ramurilor juridice implicate. În acest sens, Г.Б. Романовский, în recenzia sa la monografia autorilor М.М. Борисова și И.Г. Дудко *„Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации”*, semnalează tendința tot mai vizibilă de estompare a granițelor dintre sfera publică și cea civilă, în special în contextul implicării organelor de stat în activități comerciale și a interesului structurilor private de a-și atribui un statut public. Potrivit recenzentului, această interdependență contribuie la slăbirea separației legitime dintre dreptul public și cel privat, afectând claritatea funcțională a regimurilor juridice distincte⁶⁸.

Chiar dacă ideea includerii persoanei juridice de drept public în sistemul subiectelor dreptului civil a fost supusă unei critici considerabile, aceasta merită totuși susținere. В.Е. Чиркин propune introducerea acestui concept în circulație juridică, evidențiind următoarele trăsături caracteristice:

⁶⁶ МОЗОЛИН В.П. *Op. cit.*, 176 с.

⁶⁷ ГОЛОВИЗНИН А. *Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления)*. // Хозяйство и право, 1999, № 6, с. 60.

⁶⁸ РОМАНОВСКИЙ Г.Б. *Рецензия на монографию: Борисова М.М., Дудко И.Г. «Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации»*. М.: «Юрли тинформ», 2011, 264 с. *Конституционное и муниципальное право*. 2011, № 11, с. 78–79.

- „Persoana juridică de drept public, prin origine și prin natura sa esențială, reprezintă o entitate de drept public;

- Aceasta are o destinație specială: realizarea nu doar a unor interese generale, ci a intereselor publice în sens larg;

- Persoanele juridice de drept public, precum și organele acestora, dispun de competențe de autoritate diferite ca natură, derivând din puterea corporativă a statului;

- Persoanele juridice de drept public sunt titulare ale unor drepturi și obligații de natură publică;

- Persoana juridică de drept public deține întotdeauna un patrimoniu propriu, întrucât desfășurarea activității sale este greu de conceput în absența unei baze materiale;

- Crearea unei persoane juridice de drept public are loc printr-o procedură specială: nu în baza unui acord de voință sau a unui contract de constituire, ci prin recunoașterea unui fenomen deja existent ori printr-un act de autoritate (ordonator);

- Persoana juridică de drept public nu are întotdeauna un statut propriu și nici nu este întotdeauna supusă obligației de înregistrare în registrul de stat, însă este întotdeauna înființată și funcționează în temeiul unui act (sau al unor acte) normative specifice;

- Răspunderea persoanei juridice de drept public este, în esența sa, de natură publică, și nu una de drept privat”⁶⁹.

O.A. Ястребов, deși aderă în linii mari la sistemul de trăsături propus de В.Е. Чиркин, oferă o definiție proprie a conceptului de persoană juridică de drept public. Potrivit acestuia, „prin persoană juridică de drept public trebuie înțeleasă o organizație creată prin lege sau în executarea legii, în scopul realizării unor obiective de interes public, integrată în sistemul administrației publice și care acționează în nume propriu, într-o formă organizatorico-juridică stabilită, în cadrul unui regim juridic fundamentat în principal pe normele dreptului public”. Această definiție este formulată în lucrarea sa *„Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование”*, susținută în calitate de teză de doctor habilitat în drept⁷⁰.

Făcând referire la doctrina juridică română, distingem aportul valoros la înțelegerea naturii și fundamentelor dreptului administrativ, prin prisma dimensiunilor sale ideologice, a conf. univ., dr. Cristian Clipa, prin lucrarea sa intitulată *„Fundamentele ideologice ale dreptului*

⁶⁹ ЧИРКИН В.Е. *Op. cit.*, c. 12.

⁷⁰ ЯСТРЕБОВ О.А. *Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.* Москва, 2010, c. 15.

administrativ, Vol. II, Tomul 2: Specificitățile, Ediția a II-a, consolidată”⁷¹. Lucrarea profesorului Clipa se remarcă printr-o abordare amplă și bine structurată a fundamentelor dreptului administrativ, acordând o atenție deosebită instituției persoanei juridice de drept public. Din cuprinsul prezentat se observă că tema este dezvoltată în mod gradual, pornind de la noțiuni generale, continuând cu perspective doctrinare și istorice, ajungând la implicațiile practice legate de actul administrativ, contractul administrativ, răspunderea juridică sau raportul dintre dreptul administrativ și cel civil. De asemenea, autorul abordează în subcapitole aparte statul, unitățile administrativ teritoriale și alte entități publice.

În aceeași ordine de idei, remarcăm lucrarea autorilor A. Cărpenu și D. Stanciu, cu titlul „*Drept comercial român*”, din care desprindem definiția că „persoana juridică constituie o entitate juridic-instituțională, rezultată din nevoia de organizare normativă a raporturilor sociale colective, servind ca instrument legal de exteriorizare a voinței și de realizare a scopurilor comune ale subiecților de drept”. Această concepție este deosebit de relevantă pentru studiul persoanei juridice de drept public, întrucât subliniază atât dimensiunea instituțională și colectivă a entității, cât și funcția sa de instrument legal prin care se realizează scopurile colective ale statului sau ale comunității, oferind astfel un cadru util pentru interpretarea și aplicarea normelor juridice în context național și comparat.

De asemenea, merită menționate contribuțiile lui G. Beleiu din lucrarea „*Drept civil român – Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil*”⁷², care aduc o perspectivă relevantă asupra subiectului analizat, menționând că noțiunea de „persoană juridică” își are originea din dreptul privat, în special din dreptul civil, unde a fost conturată și definită în mod teoretic. Totodată, el constată că această instituție juridică a fost preluată și valorificată și în alte ramuri ale dreptului, care operează cu noțiuni derivate, precum partidul politic, societatea comercială sau unitatea administrativ-teritorială, ceea ce demonstrează caracterul său adaptabil și relevanța în domenii adiacente.

O observație importantă se desprinde din analiza lucrării coautorului O. Ungureanu, „*Drept civil. Persoanele*”, unde este evidențiat conținutul noțiunii de „persoană juridică”, care nu se confundă cu cel al „personalității juridice”. Dobândirea personalității juridice reprezintă momentul recunoașterii acelei entități ca subiect de drept distinct, capabil să participe autonom la raporturi juridice. Această recunoaștere implică un mecanism tehnico-juridic prin care se verifică îndeplinirea condițiilor legale necesare pentru integrarea subiectelor colective în circuitul

⁷¹ CLIPA, C. *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ, Vol. II, Tomul 2: Specificitățile, Ediția a II-a, consolidată*. Editura Hamangiu, București, 2024, 1131 p.

⁷² BELEIU, Gh. *Drept civil român – Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil, ediție revăzută și adăugită*. Casa de editură și presă „Șansa” S.R.L., 1992, 440 p.

juridic⁷³. În completarea acestei idei, M.D. Bocșan în articolul său „*Observații privind conceptul de persoană juridică*”, evidențiază că mecanismul personalității juridice nu reprezintă altceva decât modalitatea „tehnică” prin care persoana juridică va putea să apară pe scena juridică⁷⁴.

Alături de alți autori, A.C. Tărșia subliniază faptul că nevoile practice ale societății au impus recunoașterea și afirmarea entităților colective ca subiecte juridice distincte. În lucrarea sa „*Reorganizarea persoanei juridice de drept privat*”, autoarea arată că noțiunea de persoană juridică nu a fost o creație arbitrară, ci rezultatul unei evoluții doctrinare susținute, care a reflectat dinamica relațiilor sociale și economice. Ea evidențiază că, de-a lungul timpului, nu doar existența, ci și necesitatea unei organizări juridice clare a acestor entități s-a afirmat cu forță, această cristalizare conceptuală permițând aprofundarea studiului instituției în cauză. Mai mult, autoarea atrage atenția asupra tendinței contemporane potrivit căreia entitățile colective par să organizeze și să conducă oamenii, și nu invers, ceea ce demonstrează importanța majoră pe care această instituție a căpătat-o în dreptul modern⁷⁵.

Per a contrario, profesorul universitar, doctor Emil Molcuț, în lucrarea sa „*Drept roman*”, definește persoana juridică drept „o colectivitate cu patrimoniu propriu, capabilă să dobândească drepturi și să-și asume obligații distincte de cele ale membrilor săi”. Potrivit autorului, prima formă istorică de persoană juridică a fost reprezentată de statul roman, care deținea un patrimoniu propriu – *ager publicus*, având capacitatea de a moșteni bunuri și de a figura în raporturi juridice ca creditor. Modelul statului roman a servit drept inspirație pentru organizarea persoanelor juridice în coloniile și municipiile din Italia, extinzându-se ulterior în provinciile imperiale. Aceste entități, precum statul, coloniile și municipiile, beneficiau de *personalitate juridică* recunoscută atât în dreptul public, cât și în cel privat, fiind cunoscute în epocă sub denumirile de *universitas* sau *corpora*. În acest context, se conturează concluzia potrivit căreia *primele persoane juridice au avut caracter public*, urmând ca ulterior să se dezvolte și persoanele juridice de drept privat, denumite *collegia*, al căror regim juridic era influențat de implicarea acestora în viața politică și de reglementările restrictive aplicabile activității lor⁷⁶.

Această idee este susținută și în lucrarea lui Barry Nicholas, „*An Introduction to Roman Law*”, unde autorul subliniază că dobândirea personalității juridice de către entitățile asociative

⁷³ UNGUREANU, O. ș.a. *Drept civil. Persoanele*, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 242.

⁷⁴ BOCSAN, M.D. *Observații privind conceptul de persoană juridică*. În *Juridica* nr. 3/2001, pp. 125-127.

⁷⁵ TĂRȘIA, A.C. *Reorganizarea persoanei juridice de drept privat*. Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 1 [citat 10.06.2022]. Disponibil:

https://www.hamangiu.ro/upload/cuprins_extras/reorganizarea-persoanei-juridice-de-drept-privat_extras.pdf.

⁷⁶ MOLCUȚ, E. *Drept roman*. București: Editura All Beck, 2002, p. 96 [citat 17.09.2023]. Disponibil:

http://file.ucdc.ro/cursuri/D_1_N13_Drept_roman_Molcut_Emil.pdf.

era condiționată de recunoașterea formală prin lege sau de autoritate publică. Astfel, doar acele asociații (*collegia*) autorizate de Senat sau de împărat beneficiau de capacitate juridică. În schimb, entități precum statul, instituțiile educaționale sau organizațiile cu scop nepatrimonial nu necesitau o asemenea recunoaștere, fiind considerate persoane juridice din rațiuni de ordin politic și practic, întrucât îndeplineau funcții de interes public și erau tolerate sau susținute de autoritatea imperială. Acestea erau tratate, așadar, ca entități juridice artificiale, fără a se supune aceluiași rigori legale ca organizațiile private⁷⁷.

De remarcat este că etimologic, termenul *persoană* derivă din cuvântul latin *persona*, care desemna inițial masca purtată de actorii din teatrul antic, precum și rolul sau personajul interpretat de aceștia. Această origine semantică a influențat ulterior limbajul comun, în care participanții la raporturile sociale sunt adesea denumiți, în mod metaforic, „actori”, subliniind rolurile variate pe care aceștia le joacă în cadrul vieții sociale și juridice⁷⁸.

Se cuvine menționat că, atât în doctrină, cât și în legislațiile naționale, persoanele juridice sunt clasificate pe baza unor criterii variate, ceea ce reflectă complexitatea funcțiilor pe care aceste entități le pot exercita în cadrul ordinii juridice. La nivel internațional, clasificarea persoanelor juridice se realizează în funcție de mai multe repere, dintre care cele mai des întâlnite sunt distincția dintre instituții și asociații, respectiv între persoane juridice de drept public și de drept privat.

Un criteriu fundamental în această din urmă împărțire îl reprezintă înzestrarea persoanei juridice cu prerogative de putere publică, precum și modul și temeiul legal al înființării sale. În acest sens, L. Enneccerus în lucrarea sa „*Lehrbuch des deutschen bürgerlichen Rechts*” menționează că „...criteriul de delimitare îl reprezintă modul de constituire a persoanei juridice”⁷⁹.

Această abordare capătă o importanță sporită în contextul analizei detaliate a regimului juridic aplicabil persoanelor juridice de drept public, întrucât criterii precum modalitatea de constituire, cadrul normativ specific și atribuțiile stabilite prin lege sunt esențiale pentru a le diferenția de entitățile reglementate de dreptul privat. În prezent, dreptul public și dreptul privat reprezintă două ramuri distincte ale sistemului juridic, iar raporturile juridice sunt încadrate într-una dintre aceste sfere, în funcție de natura părților implicate și regimul juridic aplicabil, fiind guvernate de norme specifice fiecărui domeniu.

⁷⁷ NICHOLAS, B. *An Introduction to Roman Law*. Oxford: Clarendon Press, 1962, xiv, pp. 104–106.

⁷⁸ DJUVARA, M. *Teoria generală a dreptului*, București: Editura All, 1999, p. 132.

⁷⁹ ENNECCERUS, L. *Lehrbuch des deutschen bürgerlichen Rechts*. Band 1, Halbband 1. Moskau, 1949. p. 357.

În dreptul roman, însă, sistemul juridic era caracterizat de un sincretism conceptual, fără o delimitare clară între ramurile juridice, așa cum acestea sunt definite în doctrina modernă. Instituțiile erau analizate mai ales prin raportare la funcția socială a subiecților implicați și la sursa normativă aplicabilă. Astfel, raporturile ce priveau interese personale sau familiale erau încadrate în sfera dreptului privat, iar voința părților era percepută ca *lex privata*, exprimând autonomia de voință individuală. În schimb, raporturile ce afectau interesele generale ale comunității erau considerate parte a dreptului public, întemeiate pe voința colectivă a poporului, formalizată ca *lex publica*. Această viziune este susținută și de analiza oferită de P. Du Plessis, care, în lucrarea „*Borkowski's Textbook on Roman Law*”, subliniază lipsa unei diviziuni rigide între ramurile dreptului și caracterul funcțional al instituțiilor juridice romane⁸⁰.

Această analiză relevă un mod de gândire juridică în care distincția dintre dreptul public și cel privat nu era una conceptuală, ci funcțională, derivată din natura interesului ocrotit și din sursa autorității normative. Ulterior, această modalitate de gândire romană a influențat în mod decisiv dezvoltarea dualismului dreptului în sistemele juridice europene⁸¹.

În acest sens, Rudolf Sohm în lucrarea sa intitulată „*The Institutes: A Textbook of the History and System of Roman Private Law*”⁸² subliniază diferența esențială dintre dreptul privat și cel public în dreptul roman timpuriu, arătând că „Potrivit dreptului roman arhaic, în cadrul dreptului privat, subiectul îndreptățit era întotdeauna o persoană fizică, în timp ce în domeniul dreptului public, inclusiv în sfera dreptului sacru (*jus sacrum*), unica entitate considerată titular de drepturi era statul”. Această distincție exprimă o viziune fundamentală în tradiția juridică romană, unde dreptul public era strâns legat de voința colectivă și autoritatea politică, în timp ce dreptul privat aparținea sferei individuale și familiale.

1.3 Concluzii la capitolul 1

Analiza comparativă a doctrinelor și sistemelor juridice naționale și internaționale privind persoana juridică de drept public pune în lumină o evoluție istorică și conceptuală profundă, dar și o diversitate de opinii și reglementări care se regăsesc de la dreptul roman până la dreptul contemporan. În contextul național al Republicii Moldova, persoana juridică de drept public este abordată doctrinar cu un caracter pluridisciplinar, fiind analizată din perspective distincte, cum ar

⁸⁰ DU PLEESSIS, P. J. *Borkowski's Textbook on Roman Law*, 5-a ed. Oxford University Press, 2015, xvi, p. 17.

⁸¹ ZIMMERMANN, R. *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Oxford University Press, 1996, p. 11.

⁸² SOHM, R. *The Institutes: A Textbook of the History and System of Roman Private Law*. Traducere de James Crawford Ledlie. Oxford: Clarendon Press, 2013, 386 p.

fi cea civilă, constituțională, administrativă, dar și penală. Legislația în vigoare (în special Codul civil) consacră o reglementare specială pentru această entitate, care este constituită prin acte normative și acționează în interes public general. Autorii autohtoni precum Igor Trofimov, Grigore Ardelean, Octavian Cazac, Victor Popa, Alexandru Arseni, Roman Starașciuc, Mihai Bîrgău și Ghennadi Epure, Ștefan Belecciu, Maria Orlov, Natalia Chiper și Mariana Odainic, Sergiu Cornea, Gheorghe Gladchi, Xenofon Ulianoschi, Mihai Dogaru, Gloria Cristea, Oleg Balan, Alexandru Burian și Eduard Serbenco, contribuie la consolidarea cadrului teoretic și aplicativ al acestui concept. Fiecare dintre aceștia abordează, din unghiuri diferite, esența, structura, regimul și funcțiile persoanei juridice de drept public în arhitectura juridică și instituțională a statului.

Rezultă în mod evident că persoanele juridice de drept public sunt constituite prin voința normativă a statului, fiind înzestrate cu competențe stabilite prin lege și un regim juridic imperativ, orientat către satisfacerea interesului public. Acestea sunt distincte de persoanele juridice de drept privat prin scopul, modul de constituire și reglementările aplicabile. În ansamblu, regimul lor juridic este fundamentat pe principiile legalității, transparenței, responsabilității și subordonării interesului individual față de interesul general. Sub acest aspect, demersurile doctrinare ale autorilor autohtoni constituie un reper teoretic valoros pentru interpretarea și aplicarea coerentă a acestei instituții, oferind totodată orientări relevante pentru posibile reforme legislative și administrative menite să întărească principiile statului de drept.

Pe plan internațional, analiza comparativă a doctrinelor și sistemelor juridice privind persoana juridică de drept public demonstrează o evoluție istorică și conceptuală profundă, dar și o diversitate de opinii și reglementări. Originea ideii de entitate colectivă cu capacitate juridică se regăsește încă din perioada romană, unde nu exista un concept formal al persoanei juridice, însă anumite forme de organizare colectivă erau recunoscute și tratate distinct în drept. Anumite forme asociative precum *collegia* și *municipia* erau recunoscute ca având capacitate patrimonială și juridică. Totodată, statul roman, considerat prima formă de persoană juridică de drept public, exercita drepturi patrimoniale și publice, fără a fi conceptualizat prin prisma unei personalități juridice moderne.

În secolele XIX și XX, sistemele juridice europene au făcut pași importanți într-o direcție de formalizare a conceptului de persoană juridică de drept public. Codul Civil German din 1896 este considerat prima sursă normativă majoră care consacră expres noțiunea de persoană juridică, distinsă clar de persoana juridică de drept privat. Ulterior, modelul german a influențat așa state precum Elveția, Franța, Italia, țările nordice și unele state din America Latină. Printre altele,

Franța recunoaște împărțirea persoanelor juridice în „*personnes morales de droit public*” și de „*droit privé*”, cu distincția clară a regimului juridic aplicabil.

Literatura rusă evidențiază o dinamică interesantă. În perioada sovietică, conceptul de persoană juridică de drept public era privit cu suspiciune, fiind considerat o relict burgheză. Ulterior, în doctrină au apărut opinii importante, precum cele ale lui E.A. Суханов sau В.П. Мозолин, care au respins includerea forțată a statului în sfera dreptului privat, pledând pentru o delimitare clară între persoanele juridice de drept public și cele de drept privat. În paralel, autori ca В.Е. Чиркин sau О.А. Ястребов susțin recunoașterea persoanei juridice de drept public ca subiect distinct, având caracteristici specifice precum patrimoniu propriu, scop public, competențe de autoritate, creare prin act normativ și lipsa unui interes economic propriu.

Doctrina contemporană relevă o abordare tot mai echilibrată, care recunoaște necesitatea existenței acestei categorii pentru a asigura funcționarea eficientă a administrației și pentru a reglementa clar participarea entităților publice la circuitul civil. Totodată, multe state au adoptat reglementări specifice care definesc persoanele juridice de drept public, fie în coduri civile (Germania, Elveția, Franța), fie prin legi speciale (Georgia, Brazilia, Cipru).

De asemenea, devine vizibil din analiza doctrinei că principalele criterii de diferențiere dintre persoanele juridice de drept public și cele de drept privat sunt modul de creare (prin lege versus prin voința părților), scopul activității (interes public versus interes privat), regimul juridic (imperativ versus dispozitiv) și atribuirea de prerogative de putere publică. Pe marginea subiectului legat de teoriile ficțiunii și realității, dezvoltate de-a lungul timpului, putem sublinia că acestea au fundamentat divergențele conceptuale privind personalitatea juridică. Juristul german Rudolf von Jhering, spre exemplu, neagă validitatea ideii de persoană juridică, considerând că doar persoanele fizice pot fi subiecte de drept. Această concepție este criticată de autori precum Н.С. Суворов și М.А. Безбородова, care susțin realitatea socială și juridică a acestor entități colective.

Prin urmare, conceptul de persoană juridică de drept public s-a format printr-un proces doctrinar complex, cu influențe istorice, filosofice și practice, adaptat particularităților fiecărui sistem de drept. Astăzi, rolul acestor entități este esențial pentru buna funcționare a statului, pentru protejarea interesului public și asigurarea unei ordini juridice clare în raporturile dintre autorități și cetățeni. Recunoașterea legală a acestora nu este doar o consecință a realității instituționale, ci și un mijloc de consolidare a statului de drept și a responsabilității autorităților publice în context democratic.

Ca urmare a analizei realizate, definirea autorului pentru persoana juridică de drept public poate fi redată ca fiind o entitate fără scop lucrativ, creată prin act normativ sau administrativ, în vederea realizării unui interes public. Ea acționează în temeiul unui regim juridic de drept public, participă la raporturi juridice, poate exercita prerogative de autoritate publică, dispune de patrimoniu propriu, are drepturi și obligații și răspunde juridic pentru actele sale.

Totodată, consecința practică a acestor constatări privește delimitarea clară a competențelor și a patrimoniului afectat scopului public, stabilitatea procedurilor de reorganizare și succesiunea la încetare, precum și transparența deciziilor cu impact instituțional. Pe această bază, capitolul justifică direcții de *lege ferenda*: definirea legală expresă a PJDP și criterii de identificare; consacrarea caracterului declarativ al înregistrării pentru entitățile create prin lege și reguli unitare de publicitate; codificarea minimă a procedurilor de reorganizare, dizolvare și lichidare cu principiul continuității serviciului public; clarificarea conceptului de autoritate și instituție publică; consolidarea mecanismelor de răspundere și a accesului efectiv la justiție; alinierea la standardele internaționale și la bunele practici europene. Acest cadru de sinteză va ghida analizele aplicate din capitolele următoare privind clasificarea, funcționarea și reformarea regimului persoanei juridice de drept public în Republica Moldova.

2. FUNDAMENTE TEORETICE ȘI LEGALE PRIVIND PERSOANA JURIDICĂ DE DREPT PUBLIC. CONSIDERAȚIUNI GENERALE ASUPRA ACESTEI INSTITUȚII

2.1 Noțiunea de persoană juridică de drept public și trăsăturile esențiale ale acesteia

De la început, susținem poziția potrivit căreia o societate, în care valorile umane sunt protejate, nu poate exista în absența unei reglementări normative⁸³, dreptul fiind instrumentul esențial de organizare, disciplinare și echilibrare a conduitei sociale. Într-o astfel de perspectivă, dreptul reprezintă nu doar un ansamblu de norme, ci un mecanism de ordonare a raporturilor dintre individ, colectivitate și autoritatea publică, asigurând coexistența dintre libertate și responsabilitate juridică.

În același timp, *problematica delimitării dreptului public de cel privat* continuă să fie una complexă și controversată, chiar și în doctrina contemporană. Această dihotomie, moștenită din dreptul roman, stă la baza întregii structuri juridice moderne și influențează modul de reglementare a raporturilor dintre indivizi, pe de o parte, și dintre aceștia și stat, pe de altă parte⁸⁴.

Revenind la ideile originare din domeniu, observăm că *dreptul roman* se împărțea în două ramuri fundamentale: *jus publicum* și *jus privatum*. În mod similar, astăzi se menține această distincție conceptuală, potrivit căreia *dreptul privat* reglementează raporturile dintre persoane fizice și juridice aflate pe poziții de egalitate juridică, având ca scop protejarea interesului individual, în timp ce *dreptul public* are menirea de a reglementa raporturile juridice care privesc organizarea și funcționarea autorităților statului, precum și exercitarea puterii publice în vederea realizării interesului general⁸⁵.

Pornind de la această separație tradițională între cele două ramuri fundamentale ale dreptului, devine necesară *clarificarea noțiunii de „persoană”*, întrucât aceasta constituie *punctul comun al ambelor sfere juridice*, dar cu semnificații distincte în funcție de natura raporturilor reglementate. Dacă în dreptul privat noțiunea de persoană are ca fundament capacitatea individuală de a exercita drepturi și obligații, în dreptul public aceasta presupune, suplimentar, *aptitudinea de a participa la realizarea funcțiilor statului sau a interesului colectiv*.

⁸³ PREȚIVĂȚI, G. *Noțiunea, elementele constitutive și clasificarea persoanei juridice de drept public*. Op. cit., p. 88.

⁸⁴ CANTACUZINO, M. *Elementele dreptului civil*. Iași: ALL EDUCATIONAL SA, 1998, 744 p.

⁸⁵ *Ibidem*.

Astfel, termenul „persoană” a cunoscut, din perspectivă semantică și juridică, o evoluție deosebit de complexă, generând numeroase dezbateri în doctrina filosofică, filologică, juridică și teologică. În drept, această noțiune a evoluat de la desemnarea exclusivă a ființei umane, considerată subiect al raporturilor juridice, la o sferă mai largă, care include entitățile instituționalizate create de lege, denumite *persoane juridice*.

În Antichitate, termenul *persona* era folosit pentru a desemna *masca purtată de actorii greci și romani pe scenă*, provenind etimologic din vocabula etruscă *pershu*⁸⁶. Masca avea o gură deschisă, prevăzută cu lame metalice menite să amplifice vocea⁸⁷. În acest sens, *persona* este un termen compus din particulele *per* și *sonare* – „pentru a se auzi”.

În scrierile romane, noțiunea de *persona* era folosită cu precădere pentru a desemna persoana fizică în calitate de titulară de drepturi și obligații. Sclavii, dimpotrivă, nu erau considerați persoane, ci lucruri (*res*) – „instrumente vorbitoare” (*instrumenta vocalia*), neavând astfel calitatea de subiecți de drept⁸⁸. *Persona* era indisolubil legată de *capacitatea juridică*, iar pierderea acesteia, fie ca sancțiune, fie ca urmare a unei decizii de drept public, echivala juridic cu moartea⁸⁹.

Treptat, termenul *persona* a început să fie utilizat nu doar pentru a desemna individul, ci și entitățile colective. Astfel, Frontinus⁹⁰, în lucrarea „*De controversiis agrorum*”, asimila unei persoane orașul sau colonia, fapt ilustrat prin afirmația: „*Haec inscriptio videtur ad personam coloniae ipsius pertinere*”⁹¹. Această reprezentare nu este surprinzătoare, întrucât în Imperiul Roman *orașele erau personificate și reprezentate în formă antropomorfă pe monede*, simbolizând unitatea colectivă. De asemenea, conceptul de *persona* colectivă apare și în scrierile creștine timpurii. Schnorr von Carolsfeld menționează, de exemplu, expresia lui Hilarius „*ad personam populi*” și cea a lui Lactantius „*in persona Christianorum*”, ceea ce confirmă *extinderea semantică și juridică a termenului*⁹².

Astfel, recunoașterea *persoanei juridice ca subiect de drept distinct*⁹³ a fost rezultatul unei evoluții îndelungate. Niciun alt termen din limbajul juridic nu a reușit mult timp să redea în

⁸⁶ HAMANGIU, C. *Curs elementar de drept privat roman*, București, 1915, p. 156.

⁸⁷ PLANIOL, M. *Traité élémentaire de droit civil conforme au programme officiel des Facultés de droit*, 3e éd., Vol. I, Pichon, Paris, 1904, p. 142.

⁸⁸ CIUCĂ, V. M. *Lecții de drept roman, vol. I*. Editura Polirom, Iași, 1998, p. 147.

⁸⁹ FANTHAM, E. *Roman Readings: Roman Response to Greek Literature from Plautus to Statius and Quintilian*. Berlin: Walter de Gruyter GmbH & Co, 2011, p. 136.

⁹⁰ Frontinus este unul dintre cei mai de seamă aristocrați romani ai secolului întâi după Chr., fiind cunoscut ca autorul *Tratatului privind apeductele din Roma*.

⁹¹ DUFF, P.W. *Personality in Roman Private Law*, Cambridge University Press, 1938, p. 23.

⁹² *Idem*, p. 24.

⁹³ MICHOUD, L. *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, 3e éd. rev. L. Troabas, Paris, 1932, pp. 3-4.

mod adecvat complexitatea acestei noțiuni. Maurice Hauriou, în lucrarea „*Leçons sur le mouvement social*”, definea persoana juridică drept *subiect de drept*, în timp ce *persoana morală* era privită ca o noțiune de natură filosofică. Ulterior, doctrina a reținut că abia în secolul al XX-lea utilizarea termenului *persoană juridică* pentru desemnarea entităților colective a fost consacrată pozitiv, înlocuind treptat conceptul de *persoană morală*, rămas cu valoare evocatoare⁹⁴.

În viziunea lui Marcel Planiol, *persoana fictivă* era opusă ființei umane, ultima fiind considerată realitate fizică și juridică⁹⁵. Planiol desemna aceste entități drept *persoane civile* sau *persoane morale*, iar sub influența dreptului german s-a impus treptat termenul de *persoană juridică*. În aceeași linie, alți autori au preferat noțiunea de *organizație* pentru a desemna grupările colective înzestrate cu personalitate juridică⁹⁶, concept care ulterior va sta la baza dezvoltării teoriei moderne a *persoanei juridice de drept public*.

În dreptul Republicii Moldova, această construcție doctrinară a fost asimilată de legislația civilă, doctrina națională subliniind persoana juridică drept subiect de drept, alături de persoana fizică⁹⁷. Pe de altă parte, *comparația cu alte sisteme de drept*, precum este cel italian, ne arată că noțiunea de „subiect de drept” poate fi mai largă decât cea consacrată în dreptul moldovenesc. Dacă la noi se recunoaște însușirea de personalitate juridică numai entităților înzestrate prin lege cu această calitate, dreptul italian include entități colective *de facto*, cum ar fi cele cu statut precar sau ilicit (loje masonice, mafia⁹⁸), acestea având capacitate juridică proprie limitată⁹⁹.

Pornind de la aceste premise, putem observa că reglementările din dreptul pozitiv al Republicii Moldova configurează persoana juridică ca un construct juridic unitar, însă diferențiat în funcție de natura interesului urmărit și de rolul său în raporturile juridice. În acest sens, în temeiul Codului civil al R.M., art. 171 alin. (1) și (2), „*Persoana juridică este subiectul de drept constituit în condițiile legii, având o organizare de sine stătătoare și un patrimoniu propriu și distinct, afectat realizării unui anumit scop conform cu legea, ordinea publică și bunele moravuri. Persoana juridică poate să dobândească și să exercite în nume propriu drepturi*”

⁹⁴ CASTELEIN, A. *Droit naturel; devoir religieux, droit individuel, droit social, droit domestique, droit civil et politique, droit international*. Paris: P. Lethielleux, Libraire-Éditeur, 1903.

⁹⁵ MICHOUD, L. *Op. cit.*, p. 5.

⁹⁶ PLANIOL, M. *Op. cit.*, p. 979.

⁹⁷ BAIEȘ, S., ROȘCA, N. *Drept civil. Partea generală. Persoana fizică. Persoana juridică, ediția V*. Chișinău, 2014, p. 254.

⁹⁸ GALASSO, A., PALMERI, G. *Manuale del diritto privato*. Bologna: Zanichelli Editore, 2010, p. 103.

⁹⁹ VACCA, B. *Le associazioni non riconosciute e i comitati*. Milan: Dott. A. Giuffrè Editore, 1999, p. 13.

patrimoniale și personale nepatrimoniale, să-și asume obligații, poate fi reclamant și pârât în instanță de judecată”¹⁰⁰.

Din definiția legală menționată supra, se poate observa efortul legiuitorului de a surprinde elementele esențiale care caracterizează acest fenomen juridic, indiferent de natura, forma sau scopul entității. Astfel, sunt evidențiate următoarele trăsături: existența unei structuri organizatorice proprii, deținerea unui patrimoniu propriu și distinct, urmărirea unui scop licit, compatibil cu ordinea publică și bunele moravuri, precum și exercitarea capacității juridice și procesuale¹⁰¹.

După cum s-a afirmat și în doctrină, elementele necesare și suficiente pentru a defini persoana juridică sunt: *organizare proprie, patrimoniu propriu și scop propriu*. Dacă lipsește cel puțin unul dintre elementele menționate, această creație juridică ca subiect de drept își pierde armonia și claritatea, generând în consecință nereguli în funcționarea întregului sistem¹⁰².

O altă definiție o identificăm în art. 5 pct. 4) din Codul fiscal al R.M., potrivit căreia „*persoană juridică este orice societate comercială, cooperativă, întreprindere, instituție, fundație, asociație, inclusiv creată cu participarea unei persoane străine, și alte organizații, cu excepția subdiviziunilor organizațiilor nominalizate ce nu dispun de patrimoniu autonom și a formelor organizatorice cu statut de persoană fizică, potrivit legislației*”¹⁰³. Observăm că această perspectivă evidențiază o abordare fiscală a persoanei juridice, care completează reglementările din alte ramuri ale dreptului¹⁰⁴.

Aducem în atenție și dispozițiile art. 13 alin. (2) din Legea privind achizițiile publice, care deși se referă la participanții la procedurile de achiziție publică, discerne că *persoană juridică de drept public* este orice entitate care întrunește cumulativ următoarele condiții: „*a) este constituită pentru a răspunde exclusiv unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial; b) dispune de personalitate juridică; c) activitatea acesteia este asigurată cu bani publici sau gestiunea acesteia constituie obiectul controlului din partea autorităților publice ori a altor persoane juridice de drept public, sau consiliul ei de administrație, de conducere ori de supraveghere este format, în proporție de peste 50%, din*

¹⁰⁰ Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al RM din 22.06.2002 cu nr. 66-75, art. 132 (modificat prin Legea nr. 268 din 28.11.24, MO498-500/29.11.24, art.680).

¹⁰¹ PREȚIVATÎI, G. Noțiunea, elementele constitutive și clasificarea persoanei juridice de drept public. Op. cit., p. 88.

¹⁰² BELEIU, G. Op. cit, p. 348.

¹⁰³ Codul fiscal al Republicii Moldova nr. nr. 1163-XIII din 24.04.1997. Publicat: Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 62 art. 522 din 18.09.1997.

¹⁰⁴ PREȚIVATÎI, G., BELECCIU, Ș. Rolul persoanelor juridice de drept public în raport cu statul și cetățenii. Op. cit., p. 375.

membri numiți de către entitățile menționate”¹⁰⁵. Putem afirma că această normă legală evidențiază elementele definitorii care disting persoanele juridice de drept public de cele de drept privat, accentuând deosebiri în ceea ce privește scopul urmărit, modul de finanțare și controlul exercitat de stat asupra activității acestora¹⁰⁶. Totuși, se cuvine a sublinia că *această reglementare nu are menirea de a formula o definiție cu caracter general a persoanei juridice de drept public*. Ea reprezintă mai curând o definiție operațională, limitată la sfera achizițiilor publice, prin care legiuitorul a urmărit să determine în mod practic entitățile supuse acestui regim juridic special. În consecință, dispozițiile art. 13 alin. (2) din Legea privind achizițiile publice trebuie interpretate ca având un rol complementar față de definiția generală oferită de Codul civil, fără a o substitui.

Această succesiune de definiții legale nu este întâmplătoare. Dimpotrivă, ea reflectă o tendință a legiuitorului de a adapta conceptul general de persoană juridică la particularitățile fiecărei ramuri de drept, conturând astfel o viziune multidimensională. Prin urmare, putem afirma că personalitatea juridică nu se reduce la o abstracțiune teoretică, ci este o instituție vie, care se modelează în funcție de exigențele concrete ale ordinii juridice.

Astfel, dacă din perspectiva Codului civil accentul cade pe universalitatea conceptului de persoană juridică, iar din perspectiva Codului fiscal pe dimensiunea economică, legislația specială (cum este Legea privind achizițiile publice) permite identificarea criteriilor care conferă unei entități calitatea de persoană juridică de drept public. Această abordare cumulativă reflectă necesitatea de a distinge între persoanele juridice de drept public și cele de drept privat nu doar prin raportare la regimul lor juridic, ci și prin prisma finalității sociale și a rolului constituțional pe care îl îndeplinesc.

Noțiunea de *persoană juridică de drept public* poate fi definită prin opoziție cu cea de drept privat, având ca fundament criterii precum scopul, modul de constituire și statutul juridic al entității. Or, *legislația Uniunii Europene* folosește termenul de „*organism de drept public*” pentru a desemna persoana juridică de drept public și a impus, inițial în materie de achiziții publice, o definiție funcțională acceptată în toate statele membre. Potrivit acestei definiții, este persoană juridică de drept public orice entitate care prezintă *trei trăsături cumulative*: „(a) este înființată pentru satisfacerea unor *nevoi de interes general, fără caracter industrial sau comercial*; (b) are *personalitate juridică proprie*; și (c) este finanțată, în cea mai mare parte, de

¹⁰⁵ *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).

¹⁰⁶ **PREȚIVATÎI, G.**, BELECCIU, Ș. *Rolul persoanelor juridice de drept public în raport cu statul și cetățenii*. Op. cit., p. 376.

către stat, autorități regionale sau locale, ori alte organisme de drept public; sau se află sub supravegherea de gestiune a acestor organisme; sau are un consiliu administrativ, de conducere ori de supraveghere, în care mai mult de jumătate dintre membri sunt numiți de stat, autoritățile regionale sau locale, ori de alte organisme de drept public”¹⁰⁷. Această concepție a fost preluată în dreptul intern al statelor europene prin transpunerea directivelor UE în materie, un exemplu fiind legislația Republicii Moldova (*Legea privind achizițiile publice* nr. 131/2015, art. 13 alin. (2))¹⁰⁸, care identifică trăsăturile acestui subiect de drept în termeni aproape identici în contextul achizițiilor publice.

Din literatura de specialitate, desprindem și ideea că persoanele juridice sunt indispensabile raporturilor de drept administrativ, absența unui astfel de subiect echivalând cu absența însăși a raportului juridic public¹⁰⁹. Așadar, *persoana juridică de drept public* reprezintă o creație juridică distinctă, menită să servească interesele colectivității și să participe la viața juridică publică în numele autorității sau comunității pe care o reprezintă.

În această privință, persoanele juridice de drept public se disting printr-o serie de *trăsături definitorii* care decurg din însuși *modul lor de constituire și de funcționare*. Pe de o parte, ele sunt create pentru a răspunde unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial, ceea ce le plasează într-o zonă diferită de logica economică a entităților private. Pe de altă parte, autonomia lor juridică și patrimonială este dublată de o legătură strânsă cu statul, manifestată fie prin finanțarea activității din fonduri publice, fie prin exercitarea unui control instituționalizat asupra deciziilor organelor de conducere.

În doctrină, s-a subliniat că statutul de *subiect de drept public* se poate determina pe baza unor criterii convergente cu cele impuse de dreptul UE. Astfel, combinând perspectiva dreptului intern cu cea a dreptului european, *distincția public-privat* în materia persoanelor juridice se fundamentează pe cel puțin trei aspecte esențiale: „**natura juridică a fondatorului** (dacă entitatea este creată de o autoritate publică sau, dimpotrivă, de un particular), **scopul urmărit** (lucrativ sau nelucrativ, de interes general sau particular) și **existența unui control administrativ**

¹⁰⁷ Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, Articolul 2 alineatul (4) [citat la 12.06.2025]. Disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>.

¹⁰⁸ *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).

¹⁰⁹ CHIPER, N., ODAINIC, M., *Op. cit.*, p. 40.

asupra entității (supunerea acesteia unei supravegheri din partea unui organ public ierarhic superior)”¹¹⁰.

Prin urmare, o persoană juridică de drept public se deosebește de cea privată prin faptul că poartă amprenta creației autorității publice, urmărește obiective de utilitate publică și este integrată în structura administrativă sau în sfera de supraveghere a statului. În doctrină s-a oferit și o formulare sintetică: persoanele juridice de drept public sunt „acelea care desfășoară activități în domenii de interes public”¹¹¹. De pildă, sfera acestora include, în concepția pragmatică a unor autori, entități raportate la stat și la funcțiile celor trei puteri (legislativă, executivă, judecătorească)¹¹². În această categorie intră statul însuși și instituțiile sale fundamentale, autoritățile publice centrale și locale, precum și diverse organizații create de acestea (unități administrativ-teritoriale, instituții publice în educație, sănătate, cultură etc.), regii autonome sau societăți cu capital public integral¹¹³. Asemenea persoane juridice urmăresc un *interes general* și sunt înzestrate cu *puteri de autoritate* (administrative sau chiar normative), pe când persoanele de drept privat satisfac interese individuale și nu dispun de prerogative de putere publică¹¹⁴. Totuși, evoluțiile legislative recente arată că această delimitare nu mai este absolută: există entități fără scop patrimonial, declarate de *utilitate publică*, care deși aparțin dreptului privat, sunt integrate parțial în logica dreptului public¹¹⁵. Aceste cazuri confirmă faptul că determinarea noțiunii de persoană juridică de drept public implică atât evaluarea scopului și a originii entității, cât și analiza funcțiilor efectiv îndeplinite în raport cu interesul general.

Astfel, putem observa că trăsăturile esențiale ale persoanei juridice se regăsesc atât în definiția generală oferită de Codul civil, în reglementările sectoriale, cât și în legislația UE. Totuși, numai prin coroborarea acestor dispoziții se poate înțelege pe deplin specificul persoanei juridice de drept public, înzestrată cu autonomie funcțională și patrimonială, dar orientată structural către realizarea interesului general.

Trăsături esențiale. Persoana juridică de drept public prezintă o serie de *trăsături definitorii* care o particularizează în raport cu subiectele de drept privat. Literatura de specialitate a identificat multiple astfel de trăsături, evidențiind *natura specială* a acestor entități, legătura lor

¹¹⁰ NELSON, D. *Comentariu la Legea 287/2009. Noul Cod Civil, Categori de persoane juridice, art. 189. Dispoziții generale* [citat la 12.08.2025]. Disponibil: <https://legeaz.net/noul-cod-civil/art-189-categori-de-persoane-juridice-dispozitii-generale>.

¹¹¹ UNGUREANU, C. T. *Drept civil. Partea generală. Persoanele*. Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 414, *apud*. NELSON, D. *Op. Cit.*

¹¹² BOROI, G. *Drept civil. Partea generală. Persoanele, ed.a4-a*. Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 460-461, *apud*. NELSON, D. *Op. Cit.*

¹¹³ BELEIU, G. *Drept civil român. Introducere în studiul dreptului civil. Subiectele dreptului civil*. Casa de editură și presă „Șansa”, București, 1992, p. 349-350, *apud*. NELSON, D. *Op. Cit.*

¹¹⁴ NELSON, D. *Op. cit.*

¹¹⁵ *Ibidem*.

intrinsecă cu puterea publică și finalitatea lor socială distinctă¹¹⁶. În esență, se poate afirma că o persoană juridică de drept public:

✓ **a)** *Este creată prin voința legiuitorului sau în temeiul unui act de autoritate publică.*

Crearea acestor entități nu se realizează prin inițiativa liberă a particularilor (cum este cazul societăților sau asociațiilor de drept privat), ci prin lege sau acte administrative normative ori individuale, care le conferă explicit personalitate juridică. Cu alte cuvinte, *modalitatea de constituire* este una *publică și imperativă*, reflectând nevoia de organizare a unor servicii sau activități de interes general. În această ordine de idei notăm că *statutul, organizarea și funcționarea* unei persoane juridice de drept public sunt stabilite prin lege sau prin actul său de înființare, potrivit bunelor practici din dreptul comparat. Această trăsătură a fost reliefată și în literatura rusă, care arată că „forma specială de creare” este un atribut definitoriu al persoanelor juridice de drept public¹¹⁷;

✓ **b)** *Are un scop fundamental nelucrativ și vizează satisfacerea unui interes public.*

Orientarea teleologică a persoanei juridice de drept public o plasează în serviciul colectivității. Scopul său principal este realizarea *interesului general* (fie că este vorba de nevoi publice administrative, sociale, economice ori de altă natură) și nu urmărirea profitului. În dreptul civil român s-a subliniat că toate aceste persoane „urmăresc un interes general”, spre deosebire de cele private axate pe interese particulare¹¹⁸. Caracterul *nepatrimonial* (sau cel puțin *non-profit*) al finalității lor se reflectă, de exemplu, în faptul că ele nu distribuie profit către fondatori sau către un proprietar, orice venit fiind reîntors în realizarea funcțiilor publice. Jurisprudența europeană a confirmat această trăsătură: Curtea de Justiție a UE a arătat că o societate comercială poate fi considerată „organism de drept public” dacă, printre altele, a fost înființată pentru a satisface *nevoi de interes general fără caracter industrial sau comercial* (cauza *Ing. Aigner* privind societatea *Fernwärme Wien*)¹¹⁹. Prin urmare, finalitatea persoanei juridice de drept public este inextricabil legată de *utilitatea publică*, iar acest element teleologic este un criteriu esențial de delimitare față de persoanele juridice obișnuite;

✓ **c)** *Dispune de autonomie organizatorică și patrimonială, însă în strânsă conexiune cu statutul.* Ca orice persoană juridică, entitatea publică trebuie să aibă o structură proprie

¹¹⁶ MASALAB, A. F. *Self-regulatory organizations as legal entities of public law*. Law Enforcement Review, vol. 3, no. 4, 2019, pp. 75–81.

¹¹⁷ ЧИРКИН, В. Е. *Юридические лица публичного права*, Москва: Норма, 2007, с. 101-103, 252 с., apud. MASALAB, A. F., Op. cit., p. 78.

¹¹⁸ NELSON, D. Op. cit.

¹¹⁹ Court of Justice of the European Communities (CJEC), Case C-393/06, *Ing. Aigner, Wasser-Wärme-Umwelt GmbH v Fernwärme Wien GmbH*, of 10 April 2008 [citat la 18.09.2025]. Disponibilă: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0393>, apud. NELSON, D. Op. cit.

(*organizație internă*) și un *patrimoniu distinct*, care să îi permită să acționeze autonom în circuitul civil. Codul civil al Republicii Moldova, de exemplu, prevede că o persoană juridică (de orice fel) trebuie să aibă ***organizație de sine stătătoare, patrimoniu propriu și scop propriu*** – *elemente care vor fi analizate spre finalul acestui subcapitol*;

✓ **d)** *Este investită cu prerogative de putere publică și supusă unui regim juridic de drept public.* Multe persoane juridice de drept public au competența de a emite acte unilaterale cu forță juridică obligatorie, de a impune reguli sau de a furniza servicii publice în regim de autoritate. Această *putere decizională asupra terților* (inexistentă la persoanele juridice private), care acționează pe bază de consens și egalitate juridică, evidențiază natura publică specială a entității. Literatura evidențiază „dreptul [persoanelor juridice de drept public] de a adopta decizii ce afectează o serie nedefinită de persoane” ca un element definitoriu al naturii lor speciale¹²⁰. Totodată, fiind subiecte de drept public, aceste entități beneficiază de un *regim juridic distinct* în materia răspunderii și a capacității de exercițiu. De exemplu, statul și autoritățile publice nu se supun integral dreptului comun civil, în codurile civile moderne regăsindu-se adesea dispoziții care exclud aplicarea regulilor privind înființarea, reorganizarea sau falimentul în cazul persoanelor juridice de drept public¹²¹. Răspunderea lor juridică are caracter public (de pildă, răspunderea delictuală a statului pentru actele autorității publice se supune unor condiții și limitări speciale, diferite de răspunderea unui particular). În plus, aceste entități nu pot dispune liber de propriul statut juridic. Ele nu se pot *transforma* sau *dizolva* decât conform procedurilor stabilite prin lege, asigurându-se astfel continuitatea serviciului public.

Modele comparative. Dreptul comparat relevă o varietate de soluții normative privind consacrarea și clasificarea persoanelor juridice de drept public, însă peste tot se regăsește ideea centrală a unei entități distincte, investită cu misiune publică. În **Germania**, conceptul de *juristische Person des öffentlichen Rechts* (persoană juridică de drept public) este ferm consacrat, fiind diferențiat clar de persoanele juridice de drept privat. Sistemul german recunoaște o gamă largă de persoane juridice de drept public: de la *corporații teritoriale* (statul federal, landurile și unitățile locale autonome) la *corporații publice profesionale* (ordine și camere profesionale – de ex. barourile de avocați, camerele meșteșugarilor, ale medicilor), *instituții publice* create pentru a prelua activități de interes general (universități de stat, radiodifuziunea publică) sau *fonduri publice autonome*¹²². De asemenea, doctrina germană distinge între *Körperschaften* (persoane

¹²⁰ ЧИРКИН, В. Е. *Op. cit.*, c. 101–103, *apud.* MASALAB, A. F., *Op. cit.*, p. 78.

¹²¹ ШИПЕР, Н., ОДАНИС, М., *Op. cit.*, p. 40.

¹²² КОВАЛІВ, М. В., ПЕТКОВ, С. В., БІЛЕЦЬОВ, С. В. та ін. *Поняття юридичної особи публічного права у контексті європейської інтеграції*. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Юридичні науки, № 11 (69), 2023 [цитат la 16.09.2025]. Disponibil: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2023-11>.

juridice publice cu membri – ex. comunități teritoriale sau profesionale), *Anstalten* (instituții publice fără membri, având un patrimoniu atribuit unui serviciu public, ex. biblioteci naționale, universități) și *Stiftungen des öffentlichen Rechts* (fundații de drept public) – fiecare categorie având un regim juridic propriu, reglementat prin lege¹²³.

În **Franța**, deși codul civil utilizează prevalent conceptul de *persoană morală*, practica și legislația administrativă delimitează net persoanele morale de drept public. Printre acestea se numără *statul*, *colectivitățile teritoriale* (comune, departamente, regiuni) și *instituțiile publice* (*établissements publics* – entități create prin lege sau decret pentru îndeplinirea unei funcții publice specifice, precum universitățile, spitalele publice, etc.). Fiecare persoană publică din Franța are, potrivit *Code général de la propriété des personnes publiques*¹²⁴, un patrimoniu propriu, alcătuit din *domeniul public* (afectat direct interesului general, deci inalienabil și protejat) și *domeniul privat* al acelei persoane (bunuri disponibile ce pot fi înstrăinate în condiții legale). Această viziune subliniază că persoana juridică publică franceză are un statut dual: pe de o parte, ca subiect de drept administrativ supus prerogativelor puterii publice, iar pe de altă parte, ca subiect cu patrimoniu și capacitate civilă pentru a acționa în circuitul civil (de exemplu, statul sau comunele pot încheia contracte de drept privat, însă sub controlul legalității administrative).

În **Italia**, conceptul de *ente pubblico* acoperă orice entitate căreia legea îi recunoaște personalitate juridică publică sau un regim de drept public. Sistemul italian este cunoscut pentru abordarea sa largă asupra noțiunii de subiect de drept: alături de persoanele juridice propriu-zise, sunt considerate subiecte de drept (cu capacitate juridică limitată) unele *entități colective de facto*, chiar dacă nu au o recunoaștere legală formală. Doctrina italiană a exemplificat cu asociațiile cu scopuri ilicite sau nestatutar recunoscute (cum ar fi lojele masonice secrete sau grupările de tip mafiot): deși ilegale, existența lor factuală le conferă o anumită capacitate juridică limitată, fiind capabile, de pildă, să dețină bunuri sau să comită fapte juridice imputabile lor ca entitate. Firește, astfel de entități nu sunt *persoane juridice de drept public* în sens tehnic, însă exemplul evidențiază largirea perspectivei italiene asupra conceptului de *subiect de drept*, dincolo de granițele formale ale personalității juridice. În dreptul italian contemporan, entitățile publice sunt reglementate atât în Codul civil (care recunoaște persoanele juridice de drept public, precum statul și entitățile teritoriale), cât și în legi speciale care creează instituții publice

¹²³ Ibau Akademie. *Juristische Person des öffentlichen Rechts – Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts* [citat la 12.11.2024]. Disponibil: <https://www.ibau.de/akademie/glossar/juristische-person-des-oeffentlichen-rechts>.

¹²⁴ *Code général de la propriété des personnes publiques* (CG3P), adopté par l'Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006. Journal Officiel de la République Française, n° 93 du 20 avril 2006.

autonome (de ex., *enti pubblici economici* – entități publice cu activitate economică, sau *aziende autonome*).

Și alte state europene oferă perspective notabile. În **România** și **Republica Moldova**, codurile civile clasifică expres persoanele juridice în *de drept public* și *de drept privat*. De pildă, art. 189 din Noul Cod civil român stipulează această clasificare, iar art. 190 și 191 NCC detaliază regimul lor¹²⁵; similar, art. 173 și 174 din Codul civil al RM¹²⁶ prevăd că statul și unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, participând în raporturile civile pe poziții de egalitate cu ceilalți subiecți de drept. Însă aceste coduri exclud aplicarea anumitor dispoziții (cele privind constituirea, reorganizarea sau dizolvarea) în privința acestor persoane, dat fiind caracterul lor special¹²⁷.

În **Federația Rusă**, legislația civilă post-sovietică a introdus termenul de „*entitate de drept public*” (*publichnopravovoe obrazovanie*), pentru a desemna statul, entitățile sale federale (subiecții federației) și unitățile administrativ-teritoriale, cărora le recunoaște capacitate civilă deplină¹²⁸. Teoria și practica rusă discută însă dacă organele statului (ministere, agenții) pot fi ele însele persoane juridice; concluzia majoritară este că *organele* în sine nu au personalitate juridică distinctă, ele acționând în numele statului, care rămâne titularul drepturilor și obligațiilor¹²⁹. În schimb, pe lângă stat și subdiviziunile sale, dreptul rus recunoaște forme organizatorice speciale precum „corporațiile de stat” – entități create prin lege specială, cu patrimoniu propriu provenit de la stat și însărcinate cu administrarea unor sectoare strategice. Aceste corporații de stat din Rusia ilustrează bine trăsăturile unei persoane juridice de drept public: *caracterul necomercial* (nu urmăresc profit, reinvestind eventualele beneficii în îndeplinirea funcțiilor lor), *fondator unic statul* (doar statul poate înființa și desființa astfel de corporații, având control asupra lor), *misiune publică generală* (dezvoltarea unui domeniu de interes național, ex. infrastructură, inovație) și *reglementare prin lege specială* care le stabilește structura de conducere, modul de supraveghere și regimul juridic derogator¹³⁰.

¹²⁵ NELSON, D. *Op. cit.*

¹²⁶ *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).

¹²⁷ CHIPER, N., ODAINIC, M., *Op. cit.*, p. 40.

¹²⁸ SADRIEVA, R. R., LEVOCHKO, V. V. *Government Bodies: Subjects of Civil Law or Structural Parts of Public-Law Entity?* In European Proceedings of Social and Behavioural Sciences (EpSBS), ISCKMC 2020 – International Scientific Congress “Knowledge, Man and Civilization”. North-Eastern Federal University in Yakutsk, Russia. e-ISSN: 2357-1330.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ ASHTAEVA, S. S., ASHTAEV, J. S., et al. *The Legal Status and Responsibility of the State Corporations in the Russian Federation*. Mediterranean Journal of Social Sciences, Vol. 6, No. 3, May 2015. MCSER Publishing, Rome–Italy. pp. 200–205, ISSN 2039-2117 (online), ISSN 2039-9340 (print).

În fine, merită menționată și experiența unor țări precum Georgia sau Ucraina, care în procesul de apropiere de standardele Uniunii Europene au abordat expres conceptul de persoană juridică de drept public. **Georgia**, de exemplu, a adoptat încă din anul 1999 o *Lege privind persoanele juridice de drept public*¹³¹, iar Codul civil georgian prevede la art. 1509 că fac parte din această categorie atât statul, cât și organizațiile neguvernamentale create în temeiul legii pentru exercitarea unor funcții publice¹³².

În **Ucraina**, doctrina a semnalat de mult timp „insuficienta dezvoltare și înțelegere” a statutului juridic al persoanelor de drept public în legislația actuală. Autorii ucraineni arată că exemplele externe, atât din UE, cât și din țări recent aliniate la *acquis* (precum Georgia), demonstrează beneficiile consacrării legislative a conceptului. Suportul academic pentru o asemenea reformă este în creștere, argumentându-se că anumite entități existente în Ucraina nu se încadrează în tiparele actuale ale Codului civil și ar trebui recunoscute ca persoane de drept public sui generis. De exemplu, *Banca Națională a Ucrainei*, mari companii de stat (precum corporații naționale din industria alimentară sau energetică) și alte instituții publice autonome combină exercitarea unor *funcții publice* cu participarea la circuitul civil comercial, motiv pentru care tratamentul lor juridic unitar ca simple persoane juridice private este considerat inadecvat. Atribuirea statutului de persoane juridice de drept public ar permite reglementarea mai clară a *dublului lor rol* – de subiecți ai puterii publice, respectiv participanți la raporturi civile, și ar oferi securitate juridică sporită în tranzacțiile la care iau parte aceste entități¹³³.

Influența integrării europene. Procesul de integrare europeană și evoluția dreptului UE au avut un impact semnificativ asupra conceptualizării și funcționării persoanei juridice de drept public în statele naționale. Pe de o parte, *acquis-ul comunitar* a impus statelor adoptarea unor **noțiuni uniforme**, în special acolo unde distincția public-privat era relevantă pentru aplicarea legislației UE. Un exemplu notoriu este cel al *achizițiilor publice*, unde definiția „organismului de drept public” din directivele europene (actualmente Directiva 2014/24/UE, succesoarea Directivei 2004/18/CE) a obligat țările membre să identifice în dreptul lor intern categoriile de entități (indiferent de denumirea sau forma lor națională) care îndeplinesc criteriile menționate mai sus (scop general, control public etc.)¹³⁴. Această armonizare a avut efecte nu doar terminologice, ci și practice: numeroase entități care poate nu erau considerate *de jure* persoane

¹³¹ Legea Georgiei privind persoana juridică de drept public (*საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი*), din 28.05.1999, nr. 2052-II, semnată de Președintele Eduard Șevardnadze, publicată la Tbilisi [citată la 29.03.2025]. Disponibilă: https://112.gov.ge/?page_id=7088.

¹³² КОБАЛИВ, М. В., ПЕТКОВ, С. В., БИЛЕЦЬОВ, С. В. та ін., *Op. cit.*

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ NELSON, D. *Op. cit.*

de drept public în ordinea lor internă (fiind organizate formal ca societăți comerciale ori fundații), au trebuit tratate ca atare în sensul legislației achizițiilor publice pentru a le impune obligațiile de transparență și concurență specifice autorităților contractante. Curtea de Justiție a UE a jucat un rol crucial în clarificarea acestor aspecte, dezvoltând o jurisprudență consistentă privind criteriile de calificare a unei entități drept „*body governed by public law*”. În spețe precum *Mannesmann*, *BFI Holding* sau *Ing. Aigner*, s-a statuat că *încadrarea unei entități ca persoană de drept public ține de criteriile funcționale prevăzute de dreptul UE*, indiferent de eticheta sau forma juridică atribuită de dreptul național¹³⁵. Cu alte cuvinte, faptul că o entitate este constituită conform dreptului privat intern (de ex., ca societate comercială) nu împiedică deloc calificarea sa ca organism de drept public dacă în realitate îndeplinește misiuni de interes general sub controlul statului¹³⁶. Această abordare teleologică și „orizontală” a dreptului UE a forțat uneori reconsiderarea granițelor dintre sectorul public și cel privat în plan național.

Pe de altă parte, integrarea europeană a impulsionează reforme legislative interne menite să asigure o *coerență sporită* în definirea și regimul persoanelor juridice de drept public. State care nu dispuneau de o teorie unitară în această materie (precum menționatul caz al Ucrainei) au fost motivate să elaboreze noi reglementări pentru a se conforma principiilor statului de drept și bunei guvernante promovate de UE¹³⁷. Un aspect important al acestor principii este *transparența* și *responsabilizarea* entităților publice. Astfel, definirea clară a sferei persoanelor juridice de drept public contribuie la delimitarea subiecților supuși normelor de drept public (cum ar fi cele de achiziții, concurență, ajutor de stat sau transparență decizională) de simplii actori privați. Spre exemplu, în domeniul *ajutoarelor de stat* și al *companiilor publice*, dreptul UE a impus separarea rolului statului ca autoritate publică de cel de acționar în economie. Aceasta a condus la transformarea multor regii sau departamente ale administrației în *societăți comerciale cu capital public*, care însă, atunci când continuă să satisfacă nevoi de interes general sub controlul autorităților, rămân calificate drept organisme de drept public în aplicarea normelor europene¹³⁸. În mod similar, *principiul autonomiei locale* promovat de Carta Europeană a Autonomiei Locale¹³⁹ (ratificată de statele membre ale Consiliului Europei) a dus la întărirea personalității

¹³⁵ Court of Justice of the European Union (CJEU), C-283/00, *Commission v Spain*, of 16 October 2003 [citat la 12.08.2025]. Disponibil: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=47802>.

¹³⁶ *Idem*, p. 21.

¹³⁷ КОБАЛИБ, М. В., ПЕТКОВ, С. В., БЛИЩОВ, С. В. та ін., *Op. cit.*

¹³⁸ Court of Justice of the European Communities (CJEC), Case C-393/06, *Ing. Aigner, Wasser-Wärme-Umwelt GmbH v Fernwärme Wien GmbH*, of 10 April 2008 [citat la 18.09.2025]. Disponibilă: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0393>.

¹³⁹ *Carta Europeană a autonomiei locale*. Adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16 iulie 1997 (în vigoare la 1 februarie 1998).

juridice a colectivităților teritoriale și la garantarea patrimoniului lor propriu, ferit de imixțiuni arbitrare din partea puterii centrale.

Nu în ultimul rând, *jurisprudența CJUE* a influențat funcționarea persoanelor juridice de drept public prin interpretările date privind *obligățiile acestora în contextul pieței interne și al drepturilor fundamentale*. De exemplu, Curtea a extins treptat noțiunea de „stat” (ca emitent de autoritate) pentru a include entități precum întreprinderile publice sau organismele statutare atunci când examinează aplicarea directivelor sau a răspunderii statului pentru încălcarea dreptului UE. *Cazul Foster vs. British Gas (C-188/89)*¹⁴⁰ este emblematic: Curtea a definit criteriile de identificare a unei „emanări a statului”, entitate care, deși are personalitate separată și poate fi organizată conform dreptului privat, exercită competențe speciale sau este sub controlul statului, putând fi supusă obligațiilor impuse autorităților publice în temeiul directivelor. Această linie jurisprudențială se leagă de conceptul de persoană juridică de drept public, evidențiind că statutul formal privat nu scutește o entitate de constrângerile dreptului public european atunci când condițiile funcționale sunt întrunite.

Dacă e să revenim la ***elementele constitutive*** ale persoanei juridice de drept public, în literatura juridică¹⁴¹ s-a relatat că dobândirea calității de persoană juridică de către o entitate presupune îndeplinirea unor condiții esențiale prevăzute de lege, fiind necesar ca aceasta să îndeplinească cumulativ trei cerințe esențiale: să aibă *o organizare de sine stătătoare*, adică o structură proprie; să dețină un *patrimoniu distinct* și să urmărească *un scop propriu*, determinat în mod clar. Alături de alți autori¹⁴², considerăm că aceste elemente constitutive ale persoanei juridice prezintă mai multe trăsături definitorii. În primul rând, ele sunt *legale*, întrucât sunt reglementate expres de lege, iar instituirea lor poate avea loc doar prin acte normative. În al doilea rând, sunt *generale*, în sensul că se aplică tuturor categoriilor de persoane juridice, indiferent de natura sau forma lor juridică. De asemenea, aceste elemente sunt *cumulative*, ceea ce înseamnă că lipsa oricăruia dintre ele are drept consecință imposibilitatea recunoașterii personalității juridice. În fine, ele sunt și *exclusive*, întrucât reprezintă un set suficient: dacă se îndeplinesc toate trei, entitatea poate obține personalitate juridică în condițiile prevăzute de lege. *Mai jos*, vom analiza distinct fiecare dintre aceste elemente, evidențiind modul în care ele se adaptează conceptului persoanei juridice de drept public.

¹⁴⁰ Court of Justice of the European Communities (CJEC), Case C-188/89, *Foster and Others v. British Gas plc*, of 12 July 1990, [citată la 18.09.2025]. Disponibilă: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0188>.

¹⁴¹ BOROI, G. *Drept civil. Partea generală. Persoanele. Ediția a III-a, revizuită și adăugită*. București: Editura Hamangiu, 2008, p. 519, ISBN 978-973-1836-93-5.

¹⁴² *Ibidem*.

Organizarea de sine stătătoare a persoanei juridice [de drept public] desemnează existența unei structuri interne proprii¹⁴³, care îi conferă capacitatea de a funcționa autonom în vederea realizării scopului de interes general pentru care a fost creată. În cazul acestor entități, organizarea nu este rodul voinței asociaților sau fondatorilor, ci rezultatul *voinței legiuitorului* ori al *actului de autoritate al statului*, care stabilește prin norme imperative organele de conducere, competențele acestora și raporturile de subordonare administrativă.

Legiuitorul concepe persoana juridică de drept public ca pe un *organism instituțional coerent*, alcătuit din organe și structuri interne care acționează unitar pentru realizarea funcțiilor publice. Aceste organe (deliberative, executive sau de control) sunt legate prin relații de subordonare și competență, asigurând exprimarea unei voințe unice și legitime a colectivității publice pe care o reprezintă.

Cu alte cuvinte, organizarea proprie a persoanei juridice de drept public implică existența unui *cadru organic și funcțional prestabilit prin lege* sau prin *actul de înființare*, care definește structura internă, autoritățile componente, modul de luare a deciziilor și regulile de reprezentare în raporturile juridice¹⁴⁴. Astfel, *autonomia organizatorică* a persoanei juridice de drept public nu este absolută, ci se manifestă în *limitele competenței conferite de lege*, fiind corelată cu principiile *legalității, ierarhiei administrative și controlului public*.

Patrimoniul propriu – prin patrimoniu în sens juridic se înțelege *totalitatea de drepturi și obligații* patrimoniale (care pot fi evaluate în bani), așa cum este prevăzut de art. 453 alin.(1) din Codul civil al RM¹⁴⁵, titular fiind chiar persoana juridică¹⁴⁶. Acesta are o *latură activă* (drepturile și bunurile aflate în proprietate, posesie sau folosință) și o *latură pasivă* (obligațiile și datoriile).

În cazul persoanei juridice de drept public, patrimoniul propriu constituie *suportul material al activității sale de interes general*. El cuprinde bunurile mobile și imobile atribuite prin lege, act de înființare sau prin alte acte juridice, destinate exercitării competențelor publice și realizării atribuțiilor administrative.

Astfel, *patrimoniul persoanei juridice de drept public* are o *afectare specială*, fiind destinat exclusiv realizării scopului pentru care entitatea a fost creată. În consecință, aceste bunuri nu pot fi înstrăinate, grevate sau folosite în alte scopuri decât cele stabilite prin lege sau actul constitutiv.

¹⁴³ BAIEȘ, S., ROȘCA, N. *Op.cit.*, p. 297.

¹⁴⁴ MERIȘESCU, A., MĂNESCU, C. *Drept civil. Persoana fizică. Persoana juridică*. Ed. Florea Firan. Craiova: Scrisul Românesc – Fundația Editura, 2013, p. 128, ISBN 978-606-8229-99-7.

¹⁴⁵ *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).

¹⁴⁶ BOROI, G. *Drept civil. Partea generală. Persoanele. Ediția a III-a, revizuită și adăugită*. Op. cit., p. 521.

În doctrina de drept public, problematica patrimoniului persoanei juridice de drept public a fost analizată în profunzime de *profesorul Cristian Clipa*, care subliniază că orice discuție referitoare la acest subiect implică o dublă dimensiune – juridică și ideologică. Potrivit autorului, patrimoniul entității publice nu reprezintă o universalitate de bunuri în sens civilist, ci *rezultatul unei relații funcționale dintre patrimoniu și prerogativa de putere publică*, exercitată în numele interesului general¹⁴⁷. În acest sens, personalitatea juridică de drept public nu poate fi concepută independent de afectarea unui patrimoniu destinat îndeplinirii funcțiilor publice, ceea ce explică inseparabilitatea dintre patrimoniu și misiunea instituțională¹⁴⁸.

Din perspectivă administrativă, patrimoniul public este înțeles fie într-o *cheie tehnică*, ca instrument de realizare a competențelor autorităților publice, fie într-o *cheie ideologică*, ca expresie a apărării intereselor colective. În prima accepțiune, personalitatea juridică a entităților publice reprezintă cel mai eficient mijloc de protecție a valorilor de interes general. În cea de-a doua, patrimoniul se constituie într-un veritabil instrument juridic prin care statul și colectivitățile administrativ-teritoriale își pot asigura resursele necesare funcționării și acoperirii cheltuielilor publice¹⁴⁹.

Profesorul C. Clipa observă că, spre deosebire de patrimoniul privat, cel al persoanei juridice de drept public *nu poate fi redus la o noțiune de proprietate în sens civil*, întrucât bunurile care îl compun sunt afectate unei destinații speciale, aceea a realizării competențelor de autoritate și a satisfacerii interesului public. Din această cauză, patrimoniul public este *incompatibil cu funcția civilistă a proprietății*, fiind caracterizat de *inalienabilitate, imprescriptibilitate și insesizabilitate*. Totodată, autorul descrie existența unei *duble sub-universalități patrimoniale* (domeniul public și domeniul privat), care nu este fungibilă, dat fiind că bunurile publice nu pot fi înstrăinate sau grevate de sarcini civile¹⁵⁰.

Analiza de mai sus relevă că, patrimoniul persoanei juridice de drept public este, în accepțiunea doctrinară, *un patrimoniu afectat*, destinat exclusiv realizării scopului instituțional și asigurării funcționalității autorității publice. El nu exprimă o valoare economică în sine, ci *un instrument de garantare a interesului general*, prin care se materializează prerogativele de putere publică și se asigură continuitatea serviciilor de utilitate publică.

¹⁴⁷ YOLKA, Ph. *Personnalité publique et patrimoine*, în *La personnalité publique*, Actes du colloque de l'Association française pour recherche en droit administratif, LexisNexis – Litec, Paris, 2007, pp. 36–46, *apud* CLIPA, C. *Op. cit.*, p. 147.

¹⁴⁸ *Idem*, pp. 38–39.

¹⁴⁹ *Idem*, pp. 40–42.

¹⁵⁰ *Idem*, pp. 44 și 46.

În contextul normativ actual, regimul juridic al patrimoniului persoanelor juridice de drept public este fragmentar și insuficient determinat. Deși *Codul civil al Republicii Moldova* (art. 471)¹⁵¹ reglementează domeniul public și privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale, el nu consacră expres *regimul juridic patrimoniului propriu al persoanei juridice de drept public*. În mod similar, *Legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice nr. 121/2007*¹⁵² stabilește principiile generale ale gestiunii bunurilor publice, dar nu definește natura drepturilor patrimoniale deținute de alte entități – persoane juridice de drept public.

Lacună respectivă devine și mai evidentă la lectura *Legii nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice*¹⁵³, care se limitează la determinarea criteriilor de apartenență a proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale și la procedura de delimitare dintre acestea. Deși, potrivit art. 5 alin. (4) lit. a) al legii, „*bunurile domeniului public pot fi administrate/gestionate de autoritățile administrației publice centrale și locale, de autoritățile/instituțiile bugetare, de autoritățile/instituțiile publice cu autogestiune, de întreprinderile de stat/municipale, iar în cazurile prevăzute expres de lege – de societățile comerciale*”, norma nu precizează natura juridică a acestor drepturi, ceea ce determină un vid legislativ privind delimitarea competențelor patrimoniale între fondator și persoana juridică de drept public.

Această neclaritate produce consecințe semnificative în practică, fără să existe o delimitare clară între bunurile administrate de persoane juridice de drept public, aflate în proprietate publică (inalienabile), de cele deținute în administrare sau gestiune (alienabile) sau cele utilizate temporar în baza unui contract de concesiune ori de folosință, cât și de bunurile din domeniul privat al acestora asupra cărora exercită drept de proprietate în condițiile Codului civil. Din acest motiv, se înregistrează frecvent *conflicte de competență* între Ministerul Finanțelor, Agenția Proprietății Publice, autoritățile administrației publice locale și instituțiile publice autonome privind dreptul de dispoziție sau transmitere a bunurilor. De asemenea, *Curtea de Conturi* întâmpină dificultăți în stabilirea titularului obligației de răspundere patrimonială, dat fiind că patrimoniul administrat nu este distinct evidențiat juridic față de cel al fondatorului.

¹⁵¹ *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).

¹⁵² *Legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice* nr. 121 din 04.05.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 29.06.2007 cu nr. 90-93, art. 401 (modificată prin Legea nr. 259 din 21.11.24, MO490-493/26.11.24 art.663).

¹⁵³ *Legea privind delimitarea proprietății publice* nr. 29 din 05.04.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 04.05.2018, cu nr. 142-148, art. 279 (modificată prin Legea nr. 176 din 03.07.2025, MO nr. 409-412 din 31.07.2025, art. 549).

În vederea depășirii neclarităților existente privind statutul juridic al patrimoniului entităților publice, se impune *instituirea unui cadru normativ distinct*, printr-o ***lege specială privind persoanele juridice de drept public (a se vedea ANEXA 1)***, care să reglementeze expres regimul juridic al acestor subiecte de drept. O asemenea lege ar consacra, în mod unitar, criteriile de înființare, funcționare, reorganizare, lichidare și răspundere ale persoanelor juridice de drept public, precum și regimul juridic al bunurilor ce le sunt atribuite, în conformitate cu principiile dreptului public și cu bunele practici europene (*a se vedea art. 1 și art. 8 din ANEXA 1*).

Adoptarea unei asemenea legi speciale cu un obiect de reglementare special dedicat acestui subiect de drept, cu o asemenea completare, ar permite clarificarea regimului juridic al bunurilor persoanelor juridice de drept public și ar reduce conflictele interinstituționale privind administrarea și controlul patrimoniului. În plus, un cadru legislativ distinct ar permite *Curții de Conturi și altor autorități de control* să evalueze gestiunea patrimoniului fiecărei persoane juridice de drept public în raport cu competențele și autonomia sa instituțională, asigurând o abordare diferențiată și responsabilă a administrării resurselor publice.

Într-o perspectivă de *lege ferenda*, adoptarea unei asemenea legi speciale ar reprezenta un pas necesar pentru modernizarea sistemului juridic național, prin consacrarea unei categorii autonome de subiecte de drept public, clar definite și reglementate, în concordanță cu tendințele europene. Totodată, această propunere este în consonanță cu practicile dreptului comparat, în special cu reglementările franceze din *Code général de la propriété des personnes publiques*¹⁵⁴, care disting între *domaine public* (inalienabil și imprescriptibil) și *domaine privé* (alienabil), atribuind fiecărei entități publice un patrimoniu propriu afectat scopului său de interes general. Prin preluarea unui model similar, legislația moldovenească ar asigura coerență între regimul proprietății publice, cel al administrației patrimoniale și principiul autonomiei funcționale a persoanei juridice de drept public.

Prin urmare, completarea legii speciale noi cu un articol dedicat regimului juridic al patrimoniului persoanelor juridice de drept public ar contribui la consolidarea cadrului juridic al proprietății publice, la întărirea disciplinei patrimoniale și la responsabilizarea entităților publice în exercitarea competențelor lor de administrare. O asemenea normă ar asigura, în același timp, compatibilitatea sistemului național cu principiile europene privind buna guvernare și gestiunea transparentă a patrimoniului statului.

Scopul propriu al persoanei juridice de drept public reprezintă elementul definitiv care justifică existența și funcționarea acesteia în ordinea juridică. În mod specific, scopul nu este

¹⁵⁴ *Code général de la propriété des personnes publiques* (CG3P), adopté par l'Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006. Journal Officiel de la République Française, n° 93 du 20 avril 2006.

rezultatul inițiativei individuale a unor fondatori, ci *emană din voința legiuitorului* sau din actul autorității publice care a dispus înființarea entității, fiind determinat de *necesitatea realizării unui interes general, public sau colectiv*.

Prin urmare, scopul persoanei juridice de drept public are *caracter legal și imperativ*, fiind stabilit expres prin norma de înființare (lege, hotărâre de guvern, decizie a autorității administrației publice locale) și reflectând *domeniul de competență* al entității respective. Domeniile de competență pot fi diverse. De la exercitarea unor atribuții administrative, furnizarea unor servicii publice, până la gestionarea resurselor colective ori implementarea politicilor de stat. Acest scop nu poate fi modificat prin voința organelor proprii ale entității, întrucât el constituie *limita legală a personalității juridice* și garantează respectarea principiului afectării speciale a bunurilor și competențelor publice.

Din această perspectivă, scopul persoanei juridice de drept public se deosebește fundamental de cel al persoanei juridice de drept privat. Dacă în cazul celei din urmă scopul poate fi patrimonial sau nepatrimonial, în cazul celei dintâi el este *exclusiv de utilitate publică*, vizând satisfacerea nevoilor colective și asigurarea bunei funcționări a autorităților și serviciilor publice. Scopul propriu devine astfel *criteriul determinant al naturii juridice* a entității, delimitând persoanele juridice de drept public de cele de drept privat și explicând regimul juridic distinct care li se aplică.

Nu întâmplător analizăm subiectul persoanei juridice de drept public prin comparație cu cea de drept privat, deoarece atât legislația, cât și literatura de specialitate admit o clasificare fundamentală a acestei instituții juridice în două mari categorii: *persoane juridice de drept public* și *persoane juridice de drept privat*. Această delimitare are la bază criteriul finalității urmărite și regimul juridic aplicabil fiecărei entități.

Se impune sublinierea că persoanele juridice de drept public sunt constituite, de regulă, prin acte normative sau administrative, având ca finalitate satisfacerea interesului general și exercitarea unor prerogative de putere publică. În opoziție, persoanele juridice de drept privat își au originea în voința fondatorilor, fiind destinate realizării unor scopuri patrimoniale ori nepatrimoniale, dar care nu comportă caracter public.

O astfel de delimitare este consacrată constant în doctrina juridică. Astfel, Antonie Iorgovan evidențiază că „*persoanele juridice de drept public exprimă autoritatea statului* (e.n.) și sunt chemate să satisfacă interesul general, în timp ce *persoanele juridice de drept privat reflectă inițiativa particulară* (e.n.), orientată către satisfacerea unor interese proprii”¹⁵⁵.

¹⁵⁵ IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, vol. I. Ed. All Beck, București, 2005, p. 242.

În această ordine de idei, notăm că sub noțiunea de persoane juridice de drept public, conform legislației Republicii Moldova, pot fi încadrate atât autoritățile și instituțiile publice, agențiile guvernamentale, cât și unele organe de stat, însă cu anumite 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. Reținem că, și în cazul persoanelor juridice de drept 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 fondatoare¹⁵⁶. Ca urmare, aceste entități sunt înzestrate cu capacitate juridică proprie și au posibilitatea să participe în mod autonom la raporturi juridice¹⁵⁷.

Totodată, din perspectivă juridică, mijloacele prin care se realizează identificarea persoanei juridice sunt reprezentate de o serie de *atribute de individualizare*, care reflectă trăsăturile esențiale ale entității în cauză și îi conferă vizibilitate juridică. În cazul persoanelor juridice de drept public, aceste atribute au o semnificație deosebită, întrucât exprimă atât personalitatea juridică distinctă, cât și apartenența instituțională la sfera autorităților publice.

Un exemplu convingător îl oferă *pct. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 657/2009* pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea structurii și efectivului-limită ce aparțin Cancelariei de Stat, potrivit căruia: „*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*”¹⁵⁸. Această formulare scoate în evidență faptul că identificarea unei persoane juridice de drept public presupune întotdeauna *semne exterioare de autoritate* (ștampilă cu imaginea Stemei de Stat a Republicii Moldova, denumirea oficială, conturile în trezorerie etc.) care reflectă statutul său de instrument al puterii publice.

Atributele de identificare ale persoanei juridice de drept public sunt, prin natura lor, *drepturi nepatrimoniale* cu trăsături juridice distincte. În primul rând, ele sunt *opozabile erga omnes*, producând efecte față de orice terț; în al doilea rând, sunt *inalienabile*, întrucât nu pot fi

¹⁵⁶ PREȚIVATÎI, G., BELECCIU, Ș. *Rolul persoanelor juridice de drept public în raport cu statul și cetățenii*. Op. cit., p. 377.

¹⁵⁷ BOROI, G. *Drept civil. Partea generală. Persoanele*. Ediția a III-a, revizuită și adăugită. Op. cit., p. 521.

¹⁵⁸ Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 657 privind aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat din 06.11.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 10.11.2009 cu nr. 162, art. 724 (modificată prin HG167 din 26.03.2025, MO164-166/01.04.25 art.181).

înstrăinate sau transmise; în al treilea rând, sunt *imprescriptibile* și *inerente* personalității juridice, fiind indisolubil legate de existența entității respective¹⁵⁹.

În doctrină¹⁶⁰, identificarea persoanei juridice se face ținând cont de criterii specifice, iar unele dintre aceste atribute pot coincide cu cele utilizate în cazul persoanei fizice. Printre aceste atribute, *denumirea* reprezintă elementul principal de individualizare, echivalând cu numele persoanei fizice. Ea are caracter oficial și este, de regulă, stabilită prin actul de înființare (lege, hotărâre de guvern sau decizie a autorității locale). *Sediul* reflectă locul unde persoana juridică își desfășoară activitatea și determină competența teritorială a instanțelor și organelor administrative. În plus, *simbolurile oficiale*, precum ștampilă cu imaginea Stemei de Stat a Republicii Moldova, drapelul sau emblema instituțională, pot constitui atribute de identificare specifice entităților publice, consacrand apartenența acestora la sistemul administrației de stat. Alte elemente relevante de identificare sunt *codul fiscal (IDNO)* și *conturile de trezorerie*, care atestă autonomia financiară a entității publice și permit exercitarea atribuțiilor sale în condițiile legii.

Conchidem că *atributele de identificare ale persoanei juridice de drept public* nu se limitează la simple elemente tehnico-juridice, ci exprimă o *dimensiune instituțională*. Ele garantează recunoașterea publică a entității, asigură transparența activității sale și confirmă legătura organică dintre instituția respectivă și autoritatea statală fondatoare. Astfel, identificarea devine nu doar un instrument formal, ci o condiție de legitimitate în exercitarea funcțiilor de interes general.

În lumina celor analizate, considerăm că, deși cadrul normativ actual permite conturarea conceptuală a persoanei juridice de drept public prin coroborarea mai multor reglementări (Codul civil, legislație fiscală, norme speciale)¹⁶¹, *în dreptul pozitiv al Republicii Moldova lipsește o definiție unică, cu caracter general, a persoanei juridice de drept public, care să unifice abordarea doctrinară și aplicativă.*

Această absență este cu atât mai surprinzătoare cu cât *Codul administrativ al Republicii Moldova* utilizează în mod repetat noțiunea de „persoană juridică de drept public” în articole importante, cum sunt art. 178 (executarea creanțelor bănești), art. 254 (amenda de constrângere), art. 255 (emiterea actelor administrative), art. 256 (persoana cu mandat de executare)¹⁶² ș.a. Cu

¹⁵⁹ MERIȘESCU, A., MĂNESCU, C. *Op. cit.*, p. 130.

¹⁶⁰ BOROI, G. *Drept civil. Partea generală. Persoanele. Ediția a III-a, revizuită și adăugită. Op. cit.*, p. 521.

¹⁶¹ PREȚIVĂȚI, G., BELECCIU, Ș. *Rolul persoanelor juridice de drept public în raport cu statul și cetățenii*. În: *Materialele Conferinței Internaționale Jean Monnet – Cooperarea instituțiilor statului în asigurarea unității naționale*, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, 28–29 martie 2025, pp. 370–386.

¹⁶² *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al RM* din 17.08.2018 cu nr. 309-320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24, art.710).

toate acestea, Codul nu oferă o definiție normativă a acestei entități. Singura definiție conexă este cea de la art. 7 – „autoritate publică” – care, însă, vizează o altă categorie juridică. Într-adevăr, *nu orice autoritate publică este o persoană juridică de drept public*, și viceversa, astfel încât echivalarea celor două concepte ar fi eronată.

Lipsa unei definiții exprese a persoanei juridice de drept public generează, în mod firesc, dificultăți de interpretare și aplicare, resimțite atât la nivel doctrinar, cât și în practica administrativă și judiciară. În absența unei definiții exprese a persoanei juridice de drept public, *devine problematică delimitarea precisă* dintre aceasta și persoanele juridice de drept privat, ceea ce afectează aplicarea corectă a regimului juridic corespunzător. De asemenea, se creează *incertitudini de stabilire a regimului juridic aplicabil în cadrul procedurilor administrative, fiscale sau de executare silită*, unde normele existente presupun cunoașterea clară a calității subiectului de drept. În plus, interpretarea și aplicarea coerentă a normelor privind responsabilitatea publică și mecanismele de control jurisdicțional devin, la rândul lor, fragmentare și inegale, generând o jurisprudență neunitară și o practică administrativă adesea contradictorie.

În acest context, propunem în vederea unei viitoare reglementări *instituirea în conținutul legii speciale privind persoanele juridice de drept public a unui articol distinct*, încât să ofere o definiție completă și funcțională a persoanei juridice de drept public. Ne aliniem, în acest sens, poziției doctrinare formulate de В.Е. Чиркин¹⁶³, care evidențiază o viziune articulată asupra naturii și caracteristicilor persoanei juridice de drept public. Potrivit autorului, o asemenea entitate se definește prin originea sa publică și prin natura sa esențială de drept public, fiind destinată realizării interesului public într-un sens larg, cu depășirea strictă a noțiunii de interes general. Persoana juridică de drept public exercită competențe specifice de autoritate, fiind titulară a unor drepturi și obligații reglementate de normele de drept public. Ea dispune de un patrimoniu propriu, afectat în mod exclusiv exercitării funcțiilor sale publice, și este înființată printr-o procedură specială, nu în temeiul unui acord de voință, ci prin acte de autoritate emise de stat sau de o entitate publică competentă. Funcționarea unei asemenea entități poate avea loc chiar și în lipsa înregistrării în registrele publice, aspect care nu afectează recunoașterea personalității sale juridice. Totodată, răspunderea persoanei juridice de drept public este una specifică, având un caracter eminemente public, diferențiindu-se fundamental de răspunderea persoanelor juridice de drept privat. Aceste trăsături oferă fundamentul pentru o reglementare clară, integrabilă într-o lege specială nouă (***a se vedea art. 2 din ANEXA 1***).

¹⁶³ ЧИРКИН В.Е. *Оп. cit.*, c. 12.

Promovarea unui asemenea cadru normativ ar avea un impact semnificativ asupra coerenței și eficienței reglementărilor din sfera dreptului public. În primul rând, ea ar permite o clarificare terminologică necesară între conceptele de „autoritate publică” și „persoană juridică de drept public”, evitând confuziile conceptuale frecvente în practică. În al doilea rând, ar contribui la unificarea aplicării legislației administrative, prin oferirea unui reper clar și normativ în raport cu subiectele de drept public. Totodată, definirea expresă a acestei instituții juridice ar consolida securitatea juridică a autorităților, instituțiilor și instanțelor chemate să aplice normele administrative, contribuind astfel la o jurisprudență mai coerentă și previzibilă. Nu în ultimul rând, o asemenea inițiativă legislativă *ar alinia Republica Moldova la bunele practici din dreptul comparat*, în special la modelele consacrate în sistemele juridice francez, german, italian, rus și georgian, unde conceptul de persoană juridică de drept public este clar definit și diferențiat normativ. Considerăm, așadar, că această propunere de *lege ferenda* reprezintă nu doar o intervenție oportună în plan doctrinar, ci se impune ca o măsură necesară de coerență legislativă și tehnică, menită să susțină buna guvernare, transparența instituțională și responsabilitatea juridică în sfera activității publice.

În concluzie, *persoana juridică de drept public* este un pilon al organizării juridice moderne, definit prin vocația sa de a realiza interesul public în cadrul unui regim de putere publică. Analiza comparativă evidențiază atât trăsături comune (legalitatea în constituire, scopul public, legătura cu statul, prerogativele de autoritate), cât și particularități naționale privind sfera și clasificarea acestor entități. Dreptul European a contribuit la rafinarea acestui concept atât prin impunerea unor criterii uniforme de identificare în domenii specifice, cât și prin stimularea reformelor interne orientate spre claritate și eficiență administrativă. Definirea expresă a persoanei juridice de drept public (fie în coduri administrative, fie în legi speciale) este astăzi văzută ca o măsură de bună guvernare, menită să prevină confuziile, să unifice aplicarea legislației în materie și să asigure *securitatea juridică* în raporturile dintre stat, colectivități și particulari. În perspectivă, convergența tot mai accentuată a modelelor juridice europene în acest domeniu va conduce probabil la consolidarea unei *noțiuni pan-europene* de persoană juridică de drept public, care să îmbine tradiția romano-germanică a distincției public-privat cu exigentele contemporane ale administrației publice eficiente, transparente și responsabile.

2.2 Înființarea persoanei juridice de drept public

În mod tradițional, structura sistemului de drept s-a articulat pe baza unei distincții fundamentale între dreptul public și cel privat, distincție justificată de criterii obiective, derivând

în principal din natura raporturilor juridice reglementate, precum și din particularitățile procesului de constituire, derulare și încetare a acestora¹⁶⁴. În literatura de specialitate, există și opinia conform căreia distincția dintre dreptul public și cel privat constă în caracterul și mijloacele de influență a dreptului asupra relațiilor ce urmează a fi reglementate. Argumentarea acestei poziții se face prin apelarea la natura juridică a raportului juridic. Astfel, raporturile administrative nu pot fi caracterizate prin libertatea și independența participanților, fiindcă însăși natura juridică a raporturilor administrative impun existența unui mecanism de subordonare a participanților acestor raporturi juridice¹⁶⁵.

Această delimitare conceptuală între dreptul public și cel privat își găsește o expresie practică relevantă și în materia *înființării persoanei juridice*, unde particularitățile regimului juridic se manifestă pregnant. În acest sens, *în sfera dreptului public*, în special a dreptului administrativ, înființarea persoanei juridice nu este lăsată la libera inițiativă a particularilor, ci presupune un act de autoritate realizat *în virtutea puterii publice*. Cu alte cuvinte, existența unei persoane juridice de drept public nu ia naștere prin simplul acord de voință al unor fondatori (așa cum se întâmplă, de regulă, la persoanele juridice de drept privat), ci prin *actul unilateral al legiuitorului sau al unei autorități publice competente*, emis în scopul satisfacerii unui interes general. Doctrina dreptului german¹⁶⁶ subliniază că acesta constituie un criteriu definitoriu: *procedura de creare* distinge fundamental persoanele juridice de drept public de cele de drept privat.

Pornind de la aceste deziderate, apariția unor noi forme de persoane juridice nu constituie un fenomen arbitrar ori rezultatul unei manifestări de voință subiectivă, izvorâtă fie din dorința individuală de a obține statutul de persoană juridică, fie dintr-o intenție abuzivă a autorităților de conducere instituțională. Dimpotrivă, aceasta reflectă exigențele obiective ale dezvoltării vieții sociale și necesitatea regândirii cadrului juridico-organizatoric corespunzător pentru realizarea funcțiilor statului și satisfacerea interesului public. În acest sens, noile tipologii de persoane juridice apar ca răspuns la dinamica raporturilor juridice contemporane, raporturi care implică, tot mai frecvent, participarea unei colectivități organizate în calitate de subiect autonom de drept, cu capacitate juridică distinctă și finalitate de utilitate publică.

Astfel, în timp ce persoanele de drept privat iau ființă într-un *mod asociativ-voluntar* (contractual sau prin act constitutiv, la inițiativa fondatorilor), persoanele juridice de drept public sunt *create prin lege sau în temeiul legii*, prin manifestarea de voință a statului ori a altei

¹⁶⁴ PREȚIVATÎL, G. *Înființarea persoanei juridice de drept public*. Op. cit., p. 381.

¹⁶⁵ СУХАНОВ, Е. *Гражданское право*. Под редакцией Том 1, Москва, 1998, с.3.

¹⁶⁶ ENNEK CERUS, L. *Course of German civil law*. M: Publishing house of foreign literature - 1949 - 379 p. [citată la 29.03.2025]. Disponibil: <https://www.twirpx.com/file/236505/>.

autorități publice abilitate, în vederea realizării unor funcții publice¹⁶⁷. Actul de înființare (legea, hotărârea guvernamentală, decizia autorității locale etc.) definește de la bun început *structura organizatorică* a noii entități, *competențele organelor sale* și *scopul legal* pentru care este creată. De asemenea, odată cu emiterea actului constitutiv, notăm că entitățile de drept public se iau la evidență prin înscrierea în Registrul de stat al unităților de drept¹⁶⁸, de către Agenția Servicii Publice, care însă *nu are efect asupra constituirii lor*, deoarece *acestea se consideră constituite din momentul specificat în actul normativ prin care au fost create sau din momentul intrării în vigoare a acestuia*¹⁶⁹.

Ținând cont de aceste considerații, inițiativa înființării persoanelor juridice de drept public aparține statului, care reprezintă persoana juridică politico-teritorială supremă în cadrul societății naționale, cât și al unităților administrativ-teritoriale. Prin intermediul autorităților publice competente, statul are capacitatea de a crea persoane juridice de drept public, consolidând astfel structura administrativă și funcțională a societății.

În consecință, *patrimoniul inițial* al entității provine adesea din bunuri publice alocate prin actul de creare sau din transferul unor resurse din domeniul public, menite să asigure suportul material al funcționării sale. Această origine publică a patrimoniului explică și *regimul juridic special* al bunurilor respective (inalienabilitate, insesizabilitate etc.), aspecte ce au fost analizate în subcapitolul precedent.

Se evidențiază faptul că din prevederile art.174 alin. (2)-(3) din Codul civil al Republicii Moldova, sunt persoane juridice de drept public: „statul, unitățile administrativ-teritoriale și organele împuternicite să exercite o parte din funcțiile (atribuțiile) Guvernului doar dacă aceasta decurge din prevederile legii sau, în cazurile expres prevăzute de lege, din actele autorităților administrației publice centrale sau locale. Prin derogare de la prevederile alin. (2), persoanele juridice de drept public se pot înființa și altfel, în cazuri expres prevăzute de lege”¹⁷⁰.

În acest fel, *înființarea persoanei juridice de drept public* nu reprezintă rezultatul unei opțiuni private, ci se realizează în temeiul unui imperativ de interes general, care reclamă organizarea instituțională a activității unor colectivități umane sau structuri administrative în vederea exercitării competențelor publice. Totuși, existența unei persoane juridice de drept

¹⁶⁷ ЧИРКИН, В. Е. *Op. cit.*, 352 c.

¹⁶⁸ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului informațional „Registrul de stat al unităților de drept” nr. 955 din 28.12.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.01.2023, nr. 21-22, art. 37.

¹⁶⁹ Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evidența de stat a organelor centrale de specialitate ale administrației publice și autorităților administrației publice locale nr. 1004 din 29.08.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 08.09.2006, nr. 142-145, art. 1087.

¹⁷⁰ 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).

public este condiționată de adoptarea unui act juridic – fie sub forma unei legi, fie a unui act administrativ emis de autoritatea publică competentă. Numai prin intermediul acestui act de înființare, care este expresia voinței statului, persoana juridică de drept public dobândește capacitate juridică și personalitate juridică proprie. În lipsa unei asemenea investiții normative, nu poate fi concepută existența legală a unei astfel de entități în ordinea juridică.

Din *perspectivă comparată*, principiul conform căruia *persoana juridică de drept public se constituie printr-un act al puterii publice* se regăsește în majoritatea sistemelor de drept continental. **Germania** este adesea citată ca exemplu – în dreptul german, *juristische Person des öffentlichen Rechts* este definită tocmai ca o entitate înființată prin *lege* sau *act administrativ* pentru îndeplinirea unor sarcini de interes public. Încă din literatura clasică germană, pentru delimitarea acestui subiect de drept, se remarcă două criterii de distincție: *modalitatea de creare* și *scopul existenței* – entitățile publice apar prin procedee de drept public (acte ale autorității) și sunt orientate exclusiv spre satisfacerea interesului general, pe când cele private rezultă din inițiativa particularilor și urmăresc interese individuale sau profit¹⁷¹.

În **Franța**, persoanele juridice de drept public includ, printre altele, instituțiile publice (*établissements publics*). Statutul juridic al acestora se caracterizează printr-un ansamblu de trăsături specifice care le diferențiază de persoanele juridice de drept privat. În primul rând, instituția publică are personalitate juridică proprie, fiind titulară de drepturi și obligații distincte de cele ale statului sau ale colectivității publice de care aparține. În al doilea rând, ea se încadrează în categoria subiectelor de drept public, fiind supusă unui regim juridic dominat de norme imperative și de prerogative de putere publică. În al treilea rând, instituția publică are în gestiune un serviciu public, adică o activitate de interes general, destinată satisfacerii nevoilor colective ale societății. Instituția publică dispune de un patrimoniu propriu, asupra căruia exercită dreptul de proprietate, și funcționează potrivit principiului specializării. Acest principiu presupune că instituția are competențe și atribuții limitate la domeniul de activitate stabilit prin lege sau prin acte normative, neputând acționa în afara sferei sale de specializare. Totodată, instituțiile publice sunt investite cu prerogative de autoritate, având capacitatea de a adopta acte administrative, de a emite decizii obligatorii și de a exercita funcții oficiale în virtutea competenței conferite de stat. Doctrina franceză subliniază că instituțiile publice pot fi clasificate după mai multe criterii. Astfel, din perspectiva apartenenței, se disting *instituțiile publice de stat*, care urmăresc realizarea intereselor generale ale statului, și *instituțiile publice nestatale*, care funcționează la nivelul colectivităților teritoriale, cum sunt instituțiile comunale.

¹⁷¹ ENNEK CERUS, L. *Course of German civil law*, Op. cit., p. 146-147.

În funcție de natura activităților exercitate, se evidențiază mai multe tipuri de instituții publice: instituțiile de învățământ (facultăți, licee, școli), instituțiile sociale (spitale, organizații caritabile) și instituțiile financiare (case de economii și alte entități similare)¹⁷². Prin urmare, instituțiile publice din Franța reprezintă una dintre cele mai importante forme de organizare a persoanelor juridice de drept public, constituind expresia juridică a intervenției statului și a colectivităților publice în domenii esențiale pentru realizarea interesului general.

În **Georgia**, regimul legal este consacrat explicit prin *Legea privind persoanele juridice de drept public* (1999), care prevede că o atare persoană juridică poate fi creată „*prin lege, prin hotărâre a Guvernului sau prin act administrativ al unui organ al administrației publice, pe baza legii*”. Este de remarcat faptul că această lege instituie un mecanism *pluripartit de creare*, care reflectă un sistem descentralizat al autorităților publice, unde competența de a constitui persoane juridice de drept public aparține *atât autorităților centrale (Parlamentul și Guvernul)*, cât și *unor autorități teritoriale (republici autonome, consilii municipale)*, subliniind totodată că noua entitate dobândește personalitate juridică numai după aprobarea statutului său și numirea organelor de conducere competente¹⁷³.

În **Ucraina**, Codul civil din 2003¹⁷⁴ (art. 81) a introdus expres distincția între persoanele juridice *de drept privat* și cele *de drept public*, criteriul fiind tocmai *procedura de creare* a entității (voluntară vs. administrativă). Cu toate acestea, legislația ucraineană nu detaliază un cadru general al înființării persoanelor juridice de drept public – aspect lăsat pe seama *legilor speciale*. Astfel, statutul și modul de constituire al autorităților publice, instituțiilor de stat, întreprinderilor de stat sau municipale sunt reglementate de Constituție, de Codul economic și de alte legi sectoriale, nu de Codul civil însuși. Doctrina ucraineană a semnalat această lacună, existând opinii potrivit cărora noțiunea în sine de „persoană juridică” aparține dreptului privat, statul și organele sale fiind *subiecți de drept public* a căror personalitate juridică are un caracter derivat și funcțional, fiind necesară doar pentru a permite acestor entități să încheie acte juridice în vederea îndeplinirii atribuțiilor lor. În pofida dezbatelor terminologice, practica juridică din Ucraina recunoaște în mod curent existența persoanelor juridice de drept public, enumerate ca atare în diverse acte normative (de pildă, legea menționează explicit *întreprinderile de stat* și

¹⁷² WEDEL, J. *Administrative law of France*. M: Publishing house “Progress”, 1973, 502 p.

¹⁷³ Legea Georgiei privind persoana juridică de drept public (*საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი*), din 28.05.1999, nr. 2052-III, semnată de Președintele Eduard Șevardnadze, publicată la Tbilisi [citată la 29.03.2025]. Disponibilă: https://112.gov.ge/?page_id=7088.

¹⁷⁴ *Цивільний кодекс України*. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 40–44, стаття 356 [citată la 29.03.2025]. Disponibil: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

instituțiile publice ca fiind persoane juridice de drept public, alături de autoritățile statului și colectivitățile locale)¹⁷⁵.

În alte sisteme de tradiție romano-germanică găsim aceeași abordare duală. În **Mexic**, sub aspectul *constituirii*, *Codul Civil Federal al Mexicului* (art. 25–28) nu face o distincție între *persoanele juridice de drept public și cele de drept privat*, dar le *enumeră în mod unitar* sub denumirea de *personas morales*. Acestea sunt structurate în prima și a doua categorie (națiunea, statele și municipalitățile, alte corporații de natură publică, recunoscute prin lege), alte entități fiind prevăzute la categoriile III-VII (societăți civile, comerciale, cooperative, syndicate, asociații etc.). Potrivit *articolului 28*, persoanele juridice se gestionează *în conformitate cu legile aplicabile, actul lor constitutiv și statutele proprii*, ceea ce înseamnă că *dobândirea și exercitarea personalității juridice depind de respectarea cadrului legal și de regulile interne stabilite la constituire*. Prin urmare, codul mexican consacră o *abordare formală și generală* a personalității juridice, tratând toate entitățile (publice sau private) după aceleași principii de organizare și funcționare¹⁷⁶.

De menționat că și în **România** și **Republica Moldova** doctrina și legile civile disting persoanele juridice de drept public (statul, unitățile administrativ-teritoriale, instituțiile publice etc., create prin acte de drept public) de cele de drept privat (constituite prin acte de voință ale fondatorilor, în temeiul normelor de drept privat), chiar dacă terminologia și clasificările pot varia ușor de la un sistem la altul. Esențial rămâne faptul că *actul de înființare în regim de putere publică* este nota definitorie a oricărei persoane juridice de drept public, conferindu-i acesteia legitimitatea și capacitatea de a acționa în numele colectivității.

În spațiul ex-sovietic, conceptul persoanei juridice de drept public a cunoscut o evoluție aparte. Reglementările sovietice tradiționale nu utilizau explicit această categorie, deși recunoșteau statului și organelor sale anumite atribute de personalitate juridică – în principal pentru a putea deține patrimoniu și a participa la raporturi juridice patrimoniale limitate. Abia în ultimele decenii, doctrinarii ruși au început să elaboreze teoria „persoanelor juridice de drept public” (Юридические лица публичного права), evidențiind trăsăturile specifice ale acestora. Spre exemplu, profesorul B. E. ЧИРКИН enumeră zece note caracteristice, între care: 1. *Sunt formațiuni de drept public*, din care fac parte și autoritățile publice, instituțiile statului și organizațiile necomerciale cu rol public; 2. Au o *esență socială distinctă*, determinată de scopul

¹⁷⁵ PIDDUBNA, V. *Participation of legal entities of public law in contractual relations*. În: Laplage em Revista (International), vol. 7, nr.3B, 2021, p. 286. pp. 286-291.

¹⁷⁶ *Codul Civil Federal (Código Civil Federal México)*. En el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 [citat la 29.03.2025]. Disponibil: <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-civil-federal/>.

lor în cadrul societății; 3. În ceea ce privește *interesele și voința*, persoana juridică de drept public acționează în interesul general, exprimând voința colectivă a societății sau a unor grupuri sociale; 4. Este *strâns legată de exercitarea autorității publice* și de mecanismele de putere; 5. Prezintă *particularități în procedura de înființare*, fiind creată prin acte de autoritate sau în baza legii; 6. Se distinge printr-o *componentă subiectivă specifică*, legată de statutul participanților și de natura funcțiilor exercitate; 7. Se supune unui *regim juridic special al proprietății*, orientat spre interesul public; 8. Își desfășoară activitatea în baza *actelor constitutive* aprobate prin norme de drept public; 9. Dispune de un *sistem propriu de organe* cu competențe determinate legal; 10. Răspunde potrivit regulilor *răspunderii juridice de drept public*¹⁷⁷.

Reflecțiile doctrinare au premers schimbărilor legislative, și anume reformele aduse **Codului civil al Federației Ruse**¹⁷⁸ după formularea teoriei profesorului *B.E. Чиркин* privind persoanele juridice de drept public, având ca efect *întărirea delimitării conceptuale dintre persoanele juridice de drept public și cele de drept privat*, precum și *instituționalizarea unei categorii intermediare – organizațiile necomerciale corporative*. Astfel, doctrina lui Чиркин, care definea persoanele juridice de drept public prin cele zece note caracteristice (origine publică, scop social, legătura cu autoritatea publică, regim special al proprietății, răspundere publică etc.), a influențat reformele din 2013–2017, culminând cu modificările aduse *articolelor 50, 65.1, 65.3 și 123.1–123.3* din Codul civil al Federației Ruse¹⁷⁹.

Principalele schimbări legislative inspirate de aceste idei au fost:

- *Introducerea expresă a „persoanelor juridice de drept public”* în art. 50 alin. (3), care menționează *corporațiile de stat, companiile de drept public, instituțiile de stat și autoritățile publice* ca forme distincte de organizare cu scop necomercial;
- *Reglementarea sistemului de organe proprii* (art. 65.3), reflectând principiul lui Чиркин privind existența unei structuri instituționale autonome și ierarhizate;
- *Recunoașterea regimului juridic special al proprietății publice*;
- *Răspunderea juridică de drept public*, consacrată prin norme speciale privind răspunderea patrimonială a statului și a instituțiilor sale (în baza Legii federale nr. 7-FZ/1996 și a modificărilor la art. 124–126 ГК РФ).

În esență, *ideile lui Чиркин* au contribuit la evoluția codului către un sistem dual clarificat, în care:

¹⁷⁷ ЧИРКИН, В. Е. *Op. cit.*, 352 c.

¹⁷⁸ *Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ)*. Принят Государственной Думой 21 октября 1994 года, № 51-ФЗ, опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации, 1994, № 32, ст. 3301. Disponibil: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

- *persoanele juridice de drept public* (statul, entitățile federale, corporațiile de stat, instituțiile publice) exercită competențe de autoritate;

- *persoanele juridice de drept privat*, inclusiv organizațiile necomerciale corporative, funcționează în baza autonomiei de voință și a regimului civil comun.

Astfel, reforma civilă rusă din anii 2013–2017 reprezintă o *materializare normativă directă* a concepției teoretice formulate de profesorul B.E. Чиркин și de alți doctrinari privind specificul și rolul persoanelor juridice de drept public în sistemul juridic contemporan rus. Nu în ultimul rând, problema înființării și a *recunoașterii personalității juridice* a entităților publice comportă importante valențe teoretice. Se ridică întrebarea în ce măsură orice structură organizatorică din cadrul statului trebuie tratată ca persoană juridică distinctă sau doar țara în ansamblu are această calitate, iar organele sale acționează *în numele persoanei juridice - statul*.

Unii autori susțin o abordare selectivă, argumentând că doar acele *colectivități sau instituții publice* care acționează ca *agenți colectivi veritabili* ar trebui să fie investite cu personalitate juridică proprie. De exemplu, Manish Oza distinge între asociațiile care doar reflectă acțiunea coerentă a membrilor lor și acele entități care dobândesc o voință colectivă proprie (*group agents*), concluzionând că numai cele din urmă ar merita tratate ca persoane juridice separate¹⁸⁰. Această perspectivă filosofico-juridică pune în lumină faptul că acordarea personalității juridice unui organ public nu este un simplu automatism, ci derivă dintr-o opțiune de politică legislativă: legiuitorul apreciază *dacă și în ce condiții* un anumit serviciu public sau o anumită autoritate se cere desprinsă patrimonial și organizațional de stat, prin crearea unei persoane juridice autonome. Criteriile pot ține de necesitatea asigurării unei gestiuni financiare separate, de dorința de a conferi autonomie decizională unui serviciu public sau de rațiuni de responsabilizare juridică (de exemplu, pentru ca instituția respectivă să poată sta în justiție ca parte distinctă de stat). În orice caz, *decizia de a înființa o persoană juridică de drept public implică recunoașterea ex lege a unei identități juridice proprii* unei entități publice, cu toate consecințele ce decurg de aici (capacitate de a avea drepturi și obligații, patrimoniu propriu, acțiune în justiție, răspundere juridică distinctă etc.).

În **dreptul internațional public**, conceptul de *persoană juridică* este utilizat într-un sens corespunzător pentru a desemna *subiecții de drept internațional*. Statul este, neîndoielnic, prototipul persoanei juridice de drept public pe plan internațional, fiind recunoscut universal ca *persoană internațională* originară și suverană. Pe lângă state, doar anumite entități pot dobândi statut de subiect de drept internațional (organizațiile internaționale, națiunile aflate în luptă

¹⁸⁰ OZA, M. *The Personality of Public Authorities*. Law and Philosophy, 2024 SSRN, pp. 1–3, 25 p. Disponibil: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4798551.

pentru autodeterminare etc.), însă recunoașterea acestora ca *persoane juridice internaționale* este rezultatul unui act de voință colectivă al unor state deja consacrate.

În celebrul caz *Repararea prejudiciilor suferite în serviciul Națiunilor Unite* (1949), Curtea Internațională de Justiție a confirmat că *personalitatea juridică internațională* poate fi conferită și organizațiilor internaționale, dacă ordinea juridică internațională (prin voința statelor) le atribuie capacitatea necesară pentru a acționa pe plan global¹⁸¹. Așadar, chiar și la acest nivel, regăsim aceeași idee fundamentală: *persoanele juridice de drept public iau naștere prin voința legii* (tratatelor, convențiilor internaționale) și nu prin libera inițiativă a indivizilor.

Doctrina contemporană de drept internațional, ilustrată de autori precum *Roland Portmann*¹⁸², relevă caracterul încă disputat al criteriilor de atribuire a personalității internaționale în afara statelor naționale. Însă pentru tema de față este importantă paralela conceptuală: *statul – ca persoană juridică de drept public intern și internațional* se naște și există numai *în temeiul dreptului*, iar entitățile sale derivă tot din voința (internă sau externă) a legiuitorului. Prin urmare, *crearea unei persoane juridice de drept public* reprezintă, în esență, *un act de putere* prin care ordinea juridică admite o nouă entitate în rândul subiectelor sale, delimitându-i totodată competența, scopul și regimul de funcționare. Acest act fondator, expresie a prerogativelor autorității publice, constituie *certificatul de naștere juridică* al oricărei entități investite cu misiune publică – fie ea autoritate centrală, instituție publică, colectivitate locală sau organizație internațională. În lipsa lui, nu poate exista o veritabilă persoană juridică de drept public, ci cel mult structuri administrative informale, lipsite de personalitate juridică și deci de capacitatea de a participa, în nume propriu, la circuitul juridic.

Având în vedere cele menționate, procedura de constituire a persoanelor juridice de drept public prezintă o relevanță deosebită, întrucât aceste entități sunt create pentru realizarea interesului general și exercitarea unor prerogative de autoritate publică. Din acest motiv, în continuare vor fi analizate aspectele esențiale privind înființarea persoanei juridice de drept public, rolul său în cadrul ordinii juridice și importanța acesteia în organizarea și funcționarea statului.

Or, problematica înființării persoanei juridice de drept public, ca subiect distinct al ordinii juridice, respectiv a apariției unor noi entități colective investite cu prerogative de autoritate publică, reprezintă o preocupare constantă atât pentru doctrina de specialitate, cât și pentru practica legislativă și administrativă. Această problematică implică nu doar *definirea condițiilor*

¹⁸¹ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations (Advisory Opinion)*. 1949 ICJ Reports 174, 179.

¹⁸² PORTMANN, R. *Legal Personality in International Law*. Cambridge University Press, Switzerland, 2010, p. 1-2.

de constituire și de dobândire a personalității juridice, ci și determinarea raportului dintre aceste entități și statul în ansamblul său, precum și delimitarea sferei de competență și a responsabilităților lor în realizarea interesului general.

În acest context, noțiunea de „înființare a persoanei juridice” desemnează operațiunea prin care se creează, în condițiile reglementate de lege, acest subiect colectiv de drept¹⁸³. În legislația Republicii Moldova nu găsim o definiție expresă a înființării persoanei juridice, însă, reieșind din prevederile legale aplicabile, o putem conceptualiza ca pe un *ansamblu de procese juridice și administrative succesive*, întreprinse în scopul creării unui subiect colectiv de drept public, în condițiile stabilite de lege.

Este de remarcat faptul că persoana juridică de drept public ia naștere printr-un *act de autoritate* cu caracter unilateral, adoptat în condițiile prevăzute de legislația administrativă și constituțională, care atestă înființarea unei entități destinate realizării unui interes public, aflată sub controlul și autoritatea statului sau a unei unități administrativ-teritoriale. Din literatura de specialitate, putem determina câteva modalități de înființare a persoanelor juridice, reieșind din coroborarea diferitelor norme juridice:

- ✓ crearea directă a persoanelor juridice de către stat prin efectul legii sau prin actul de dispoziție a organului competent;
- ✓ recunoașterea actelor constitutive de către autoritatea publică competentă;
- ✓ autorizarea prealabilă de către o autoritate publică a înființării persoanelor juridice și recunoașterea ulterioară a actelor ei constitutive de către o altă autoritate publică¹⁸⁴.

Prin *crearea directă a persoanelor juridice de drept public de către stat prin efectul legii*, înțelegem un mod de constituire care este prevăzut expres în lege pentru anumite persoane juridice de drept public, înființarea având loc anume în temeiul legii. În acest mod s-a creat Camera de Comerț și Industrie, *persoană juridică de drept public, organizație nonguvernamentală, constituită în baza legii și a calității de membru al întreprinzătorilor, care reprezintă interesele generale ale întreprinzătorilor din Republica Moldova*¹⁸⁵. În același mod, au fost create Academia de Științe, Compania Teleradio-Moldova, unitățile administrativ-teritoriale, cât și unele instituții publice.

Un al mod de înființare a acestor entități este *recunoașterea actelor constitutive de către autoritatea publică competentă*. În acest caz, actul de constituire nu reprezintă un contract între particulari, ci un *act de autoritate* (lege, hotărâre de guvern, decizie a consiliului local sau

¹⁸³ CHELARU, E. *Drept civil. Persoanele*. Editura All Beck, București, 2003, p.140.

¹⁸⁴ URS, I. ș.a. *Drept civil. Partea generală. Persoanele*. Vol. I, București, 1998, p.262.

¹⁸⁵ *Legea cu privire la Camera de Comerț și Industrie* nr. 393 din 13.05.1999. În: „Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, 1999, nr.73-77, art. 342 (modificată prin Legea nr. 52 din 10.03.22, MO80-87/25.03.22 art.134).

raional) prin care statul consacră juridic existența unei persoane juridice de drept public. Autoritatea competentă verifică legalitatea și conformitatea actelor de constituire, respectarea tuturor cerințelor de fond și de formă, iar în cazul îndeplinirii acestora, consfințește personalitatea juridică a entității printr-un *act public cu forță juridică de investire*.

Un exemplu relevant în acest sens îl constituie *Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA)*, creată prin *Hotărârea Guvernului nr. 51 din 16 ianuarie 2013 (abrogată ulterior)*¹⁸⁶, ca *persoană juridică de drept public* aflată în subordinea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare. Prin același act, Guvernul a dispus *reorganizarea prin fuziune* a Agenției Sanitar-Veterinare și pentru Siguranța Produselor de Origine Animală cu Inspectoratul General de Supraveghere Fitosanitară și Control Semincer, stabilind totodată că ANSA devine *succesoare în drepturile și obligațiile* autorităților reorganizate. Hotărârea a prevăzut expres *data începerii activității* (14 februarie 2013), obligația Ministerului de resort de a efectua procedurile de reorganizare și transmiterea patrimoniului, activelor și pasivelor în termenul stabilit de lege. Această reglementare ilustrează clar că, în cazul persoanelor juridice de drept public, *actul de constituire îmbină simultan recunoașterea personalității juridice cu reglementarea organizării, succesiunii patrimoniale și subordonării administrative*, ceea ce confirmă caracterul său de *act juridic complex al puterii executive*, prin care se realizează atât înființarea, cât și operaționalizarea entității publice.

Un alt mod de constituire, apropiat celui menționat, este *autorizarea prealabilă a înființării persoanei juridice de către o autoritate publică competentă*, urmată de *recunoașterea actelor constitutive*. Acest procedeu se aplică în situațiile în care înființarea unei entități de drept public este condiționată de o evaluare a *oportunității, utilității și conformității scopului* cu interesul general. Autorizarea prealabilă reprezintă, așadar, un instrument de control administrativ, menit să asigure că noua entitate publică se încadrează în politica de stat a domeniului respectiv și dispune de resursele materiale și instituționale necesare îndeplinirii misiunii sale.

Astfel de situații se întâlnesc, de exemplu, în domeniul *învățământului superior și cercetării*, unde înființarea unei instituții publice universitare se face *în baza autorizării fondatorului*, conform art. 82 alin. (2) din Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17 iulie 2014¹⁸⁷. Potrivit acestor prevederi, instituțiile publice de învățământ superior se înființează,

¹⁸⁶ *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor nr. 51 din 16.01.2013*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 22.01.2013, nr. 15–17, art. 89 (*abrogată*).

¹⁸⁷ *Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07.2014*. În: Monitorul Oficial din 24.10.2014 cu nr. 319-324, art. 634 (*modificat prin Legea nr. 294 din 13.12.24, MO564-568/31.12.24 art.782*);

se reorganizează sau se lichidează prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului de resort, *cu avizul Ministerului Finanțelor*, fapt care subliniază caracterul *autorizat și controlat* al procesului de constituire.

Din practica administrativă se observă că, pentru persoanele juridice de drept public, *autorizarea prealabilă și recunoașterea actelor constitutive* nu reprezintă proceduri distincte sau alternative, ci *faze complementare* ale aceluiași proces juridic de înființare. Autorizarea garantează respectarea interesului public și a legalității, în timp ce recunoașterea conferă personalitatea juridică propriu-zisă. Prin urmare, aceste două momente asigură împreună o *dublă legitimitate* (una administrativă și una juridică), indispensabilă oricărei persoane juridice de drept public care acționează în numele statului sau al colectivităților locale.

Prin urmare, *modurile de constituire a persoanelor juridice de drept public* reflectă un echilibru între principiul autonomiei funcționale și exigențele controlului de legalitate exercitat de stat. În toate cazurile, actul de înființare rămâne un *act de autoritate publică*, iar recunoașterea sa oficială presupune validarea de către o autoritate competentă a îndeplinirii condițiilor de fond și de formă prevăzute de lege.

Actele de constituire. Temei juridic pentru înființarea persoanei juridice de drept public servesc actele constitutive, elaborate și aprobate de fondator în modul stabilit de legislație. Mai mult decât atât, în actul de constituire se va materializa voința fondatorului de a înființa o persoană juridică de drept public, fiind un document în care vor fi circumscrise limitele activității ei ca și subiect de drept, în corespundere cu condițiile stabilite de lege, conform principiului că actul de constituire nu poate acorda mai multe drepturi decât legea.

Actul de constituire a persoanei juridice este un document al acesteia, elaborat în conformitate cu legislația. Majoritatea actelor de constituire a persoanelor juridice de drept public se stabilesc prin lege, iar nerespectarea cerințelor stabilite în lege atrage nulitatea actului de constituire, inclusiv a persoanei juridice de drept public.

Cuprinsul actului de constituire al persoanei juridice de drept public, indiferent de formă, trebuie să conțină principalele atribute de identificare (denumirea și sediul) și modul de administrare al acesteia. Pe lângă normele generale, actul de constituire a persoanei juridice, în funcție de categoria din care face parte, trebuie să includă și alte norme speciale care sunt prevăzute expres de lege pentru actele de constituire etc.

Formarea patrimoniului. Așa cum reiese din definiția legală a persoanei juridice, patrimoniul este un element principal în vederea constituirii persoanei juridice, fără de care aceasta nu poate exista și care ține de datoria fondatorului. Caracterul distinct al patrimoniului

denotă că el nu se confundă cu patrimoniul fondatorului persoanei juridice, deși acesta este cel care formează patrimoniul persoanei juridice și este antrenat în activitatea ei. Mărimea patrimoniului poate fi diferită de la o persoană juridică la alta și depinde de valoarea bunurilor pe care fondatorul le transmite, dar și de eficiența activității ei.

Cu toate acestea, e de menționat că persoana juridică de drept public nu este o creație pur legislativă, pentru că așa cum orice persoană juridică trebuie să se conformeze prescripțiilor legale, tot astfel *legiutorul trebuie să-și adapteze baza normativă la realitățile existente*. Ca urmare a acestor procese, persoana juridică de drept public devine cel mai adecvat instrument juridic de drenare a energiilor umane pentru realizarea scopurilor sociale, creată artificial de legiutor astfel încât să permită colectivităților de oameni să se manifeste în raporturi juridice similar unui individ¹⁸⁸.

În esență, persoanele juridice de drept public reprezintă *instrumente instituționale ale puterii publice*, create pentru realizarea interesului general și a funcțiilor statului. Ele nu sunt rezultatul unei voințe individuale, ci expresia *voinței publice a statului*, care, prin lege sau prin alte acte normative, stabilește forma de organizare, competențele și finalitatea activității lor.

După cum remarcă I. Corbeanu, „excepția o reprezintă situația în care, din inițiativa cetățenilor, se creează o persoană juridică de drept public pentru îndeplinirea unei misiuni publice – cazul partidelor politice”¹⁸⁹. Totuși, potrivit *legislației Republicii Moldova*, această interpretare nu poate fi extinsă. Deși *partidele politice* contribuie la formarea voinței politice și la exercitarea democrației reprezentative, ele *nu sunt calificate ca persoane juridice de drept public*, ci ca *persoane juridice de drept privat*. În temeiul art. 297 alin. (1) din *Codul civil al Republicii Moldova*¹⁹⁰ și art. 1 alin. (1) din *Legea nr. 294/2007 privind partidele politice*¹⁹¹, acestea sunt definite ca *asociații benevole, cu statut de persoană juridică, ale cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot*, constituite în scopul *concepției, exprimării și realizării voinței politice* a membrilor lor.

Din analiza acestor prevederi rezultă că partidul politic are *natura juridică a unei asociații de drept privat*, chiar dacă urmărește un scop de utilitate publică. Constituirea sa se

¹⁸⁸ PREȚIVATÎI, G. *Înființarea persoanei juridice de drept public*. Op. cit., p. 383.

¹⁸⁹ CORBEANU, I. *Drept administrativ*. Ed. Lumina Lex, București, 2002, pp. 62-63.

¹⁹⁰ *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).

¹⁹¹ *Legea privind partidele politice* nr. 294 din 21.12.2007. În: Monitorul Oficial al RM, nr. 42-44, art. 119 din 29.02.2008, art. 3 alin. (1) (modificat prin Legea nr. 100 din 13.06.25, MO317-319/14.06.25, art.345).

bazează pe *principiul libertății de asociere*, consacrat de *art. 41 din Constituția Republicii Moldova*¹⁹² și de *art. 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului*¹⁹³.

Caracterul *benevol* al asocierii exclude orice intervenție autoritară a statului în procesul de constituire, iar *personalitatea juridică* conferă partidului capacitatea de a dobândi drepturi și obligații în nume propriu, de a administra un patrimoniu, de a încheia acte juridice și de a participa la viața publică. Cu toate acestea, partidul politic *nu este o persoană juridică de drept public*, întrucât nu e creat prin act de autoritate publică, ci prin libera asociere a cetățenilor. Nu exercită prerogative de putere publică și respectiv nu face parte din structura administrației publice. În consecință, partidul politic reprezintă o *entitate de drept privat cu scop public*, situată la intersecția dintre societatea civilă și sfera politică, dar aflată în afara aparatului de stat.

Corespunzător, cetățenii nu pot să-și exprime un punct de vedere, o apreciere, dacă trebuie sau nu înființată o persoană juridică de drept public. Totuși, atunci când au loc reorganizări ale persoanelor juridice unități administrativ-teritoriale, au incidență dispozițiile art. 5 din Carta Europeană a autonomiei locale din 1985¹⁹⁴, potrivit căroră „pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea o permite”.

Cele menționate se deduc și din prevederile art. 7 al Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală¹⁹⁵. Relevante subiectului abordat sunt și prevederile la art. 17 alin. (1) și art. 18 alin. (1) al Legii nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, care prevede că „formarea, desființarea și schimbarea statutului unității administrativ-teritoriale se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor și că modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate administrativ-teritorială în alta, inclusiv ca urmare a amalgamării voluntare, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor”¹⁹⁶.

¹⁹² *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

¹⁹³ *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950. Ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298 din 24.07.1997, în vigoare din 21.08.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 21.08.1997 cu nr. 54–55, art. 502.

¹⁹⁴ *Carta Europeană a autonomiei locale*. Adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16 iulie 1997 (în vigoare la 1 februarie 1998).

¹⁹⁵ *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).

¹⁹⁶ *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002, art. 4 alin. (2) (modificată prin Legea nr. 112 din 16.05.24, MO216-218/21.05.24, art.318).

Conchidem că *înființarea persoanei juridice de drept public* reprezintă un proces juridic de natură instituțională, determinat de *voința autorității publice* și fundamentat pe principiile legalității, oportunității și interesului general. Aceasta nu se realizează prin manifestarea liberă a voinței private, ci printr-un *act de autoritate publică* (lege, hotărâre de guvern sau decizie a unei autorități administrative) care conferă entității personalitate juridică, stabilește competențele, patrimoniul și subordonarea administrativă. În esență, actul de constituire al unei persoane juridice publice are un caracter *complex*, combinând funcția constitutivă cu cea organizatorică și patrimonială. Prin urmare, procesul de constituire a persoanei juridice de drept public reflectă *interferența dintre principiul autonomiei funcționale și controlul de legalitate exercitat de stat*, garantând că aceste structuri îndeplinesc o misiune de interes public și contribuie la realizarea obiectivelor statului și ale colectivităților teritoriale, în deplin acord cu ordinea de drept.

Propunerea de reglementare de *lege ferenda* rezultă logic din analiza modului de constituire a PJDP și din lacunele de tehnică legislativă identificate (momentul dobândirii personalității, conținutul minim al statutului, raportul cu controlul de legalitate și cu autonomia instituțională). Pentru a evita soluții disparate pe legi sectoriale și pentru a asigura previzibilitate, un cadru comun trebuie să stabilească expres atât temeiurile de creare (lege/act administrativ), cât și efectele constitutive, inclusiv corelarea cu registrul de stat, cu patrimoniul inițial și cu desemnarea organelor de conducere.

În acest sens, textele propuse la finalul acestei secțiuni oferă o soluție normativă completă și operațională: Articolul 6 fixează modalitățile de înființare și momentul dobândirii personalității juridice; Articolul 7 definește conținutul minim obligatoriu al statutului/actului constitutiv, asigurând unitate, transparență și control de legalitate. Ele pot fi preluate ca nucleu al unei legi speciale privind PJDP, urmând ca legile sectoriale să trimită la aceste norme-cadru (*a se vedea art. 6 și 7 din ANEXA I*).

2.3 Categoriile de persoane juridice de drept public

Înainte de a analiza clasificarea propriu-zisă a persoanelor juridice de drept public, este esențial să subliniem că acestea sunt constituite cu scopul de a satisface interesele generale ale societății sau ale colectivităților locale. Ce ține de finalitatea lor, reținem că aceasta este determinată de *nivelul ierarhic* la care se situează și de *competențele legale* care le sunt atribuite. În acest context, *identificarea și delimitarea categoriilor* de persoane juridice de drept public reprezintă un demers necesar pentru *înțelegerea rolului și funcțiilor* acestora în cadrul sistemului juridic și al organizării instituționale a statului.

În această ordine de idei, persoanele juridice de drept public au anumite trăsături caracteristice care le deosebesc persoanele juridice de drept privat. Aceste trăsături țin seama atât de *modul în care iau naștere*, cât și de *scopul* pentru care acestea sunt create¹⁹⁷.

Astfel, competența persoanelor juridice de drept public se găsește în strânsă legătură cu scopul însuși al acestei entități de satisfacere a interesului general. Această competență, asemenea celei a autorităților publice, își găsește expresia juridică în totalitatea atribuțiilor stabilite prin lege sau alte acte normative, conform art. 53 alin. (1) din Codul administrativ al Republicii Moldova¹⁹⁸.

În acest sens, competența persoanei juridice de drept public poate fi înțeleasă nu doar ca un ansamblu de prerogative legale, ci ca o *manifestare funcțională a scopului de utilitate publică* care justifică însăși existența sa. Prin urmare, delimitarea competenței se raportează la nivelul ierarhic și domeniul de activitate al entității, potrivit principiilor enunțate de art. 54 și 55 din Codul administrativ¹⁹⁹, care disting între *competența materială* (după natura atribuțiilor fiind generală sau specială) și competența teritorială (după circumscripția în care acestea se exercită).

În consecință, deși Codul administrativ reglementează aceste aspecte în raport cu autoritățile publice, raționamentele sale se aplică, *mutatis mutandis*, și persoanelor juridice de drept public, în măsura în care acestea exercită prerogative de putere publică. Competența devine astfel *măsura legală a capacității de acțiune în realizarea interesului general*, garantând atât legalitatea activității, cât și responsabilitatea juridică a acestor entități.

Rezultă că orice persoană juridică de drept public este creată pentru a servi un scop public bine determinat, atribuindu-se în acest sens o competență mai largă sau mai restrânsă. Din aceste raționamente, *competența este elementul esențial* ce stă la baza unei clasificări a persoanelor juridice de drept public, pentru că ea definește locul și rolul persoanei în cadrul ansamblului organelor administrației publice a statului.

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

¹⁹⁷ STANCU-ȚIPIȘCĂ, M. *Persoanele juridice de drept public*. Ediția a 2-a. București: Editura C.H. Beck, 2007, p. 62.

¹⁹⁸ Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al RM din 17.08.2018 cu nr. 309-320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24, art.710).

¹⁹⁹ *Idem*, art. 54-55.

influențează semnificativ aplicarea legislației, aceasta joacă un rol important în înțelegerea corectă a reglementărilor și ajută la identificarea rapidă a normelor legale relevante²⁰⁰.

Subliniem distincția făcută în art.173 din Codul civil, precum că „*persoanele juridice sunt de drept public sau de drept privat care, în raporturile civile, sunt situate pe poziții de egalitate*”²⁰¹. Astfel, la baza acestei clasificări se află interesul vizat și se are în vedere raționamentul legiuitorului de a indica în mod expres *subiecții calificați drept persoane juridice de drept public*, care, la rândul lor, urmăresc și asigură realizarea unui scop general, fie la nivelul întregului teritoriu național, fie la nivelul comunității unei localități²⁰².

În aceste condiții, persoana juridică de drept public nu trebuie confundată cu domeniul public. Ea nu reprezintă proprietatea publică în sine, ci este titularul distinct al unor drepturi și obligații, înzestrată cu personalitate juridică proprie, care îi conferă autonomie funcțională și patrimonială. Aceasta administrează și utilizează bunuri aparținând domeniului public sau privat al statului ori al unităților administrativ-teritoriale, exercitând aceste prerogative în scopul realizării interesului general. De asemenea, atunci când participă la raporturi juridice ce vizează interese individuale sau particulare, aceasta își păstrează natura de subiect de drept public, dar activitatea sa este guvernată, după caz, de regulile dreptului privat, în măsura în care nu exercită prerogative de putere publică.

Cu toate acestea, notăm că din cuprinsul art. 174 alin. (1)–(3) din Codul civil al Republicii Moldova²⁰³, se consideră persoane juridice de drept public următoarele categorii de subiecte:

1. Statul – în calitate de titular al puterii publice și al patrimoniului public, care acționează prin autoritățile sale în limitele competenței stabilite de Constituție și de lege;
2. Unitățile administrativ-teritoriale – raioanele, orașele, satele (comunele), care exercită, în nume propriu, atribuțiile conferite de lege pentru realizarea interesului local;
3. Organele împuternicite să exercite o parte din funcțiile (atribuțiile) Guvernului, în măsura în care această competență:
 - decurge din prevederile legii,

²⁰⁰ PREȚIVATÎL, G., BELECCIU, Ș. *Rolul persoanelor juridice de drept public în raport cu statul și cetățenii*. Op. cit., p. 378.

²⁰¹ 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).

²⁰² PREȚIVATÎL, G. *Noțiunea, elementele constitutive și clasificarea persoanei juridice de drept public*. Op. cit., p. 90.

²⁰³ 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).

- este conferită prin acte ale autorităților administrației publice centrale ori locale, în cazurile expres prevăzute de lege.

Acestor entități li se aplică regulile privind participarea persoanelor juridice la raporturile reglementate de legislația civilă, cu excepția cazurilor în care legea sau natura juridică a acestor subiecte impune aplicarea unor norme speciale de drept public. Totodată, din practica juridică se constată că statul poate delega exercitarea anumitor atribuții către entități juridice constituite de persoane private. Totuși, chiar dacă aceste entități desfășoară activități de interes public și preiau unele funcții care, în mod tradițional, aparțin statului, ele nu dobândesc prin aceasta calitatea de persoane juridice de drept public, ci își păstrează natura de persoane juridice de drept privat, supuse regulilor corespunzătoare acestui regim juridic²⁰⁴.

În această ordine de idei, nu vom ezita să menționăm 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 utilizau domeniul public, fiind înputernicite prin lege să presteze un serviciu de interes public, inclusiv persoanele care prestează servicii notariale²⁰⁵. 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 asupra altor entități care, de facto, îndeplinesc funcții publice²⁰⁶. În opinia autorului, odată cu abrogarea Legii nr. 714/2000, echivalarea menționată și regimul juridic aplicabil acestor entități private nu mai sunt valabile în mod expres, ceea ce impune o revizuire doctrinară și legislativă în vederea clarificării sferei subiectelor pasibile de control în contenciosul administrativ, aspecte care sunt dezvoltate în detaliu în capitolul următor al prezentei lucrări.

Trebuie să reținem că, în doctrina de drept public a Republicii Moldova, conceptul de *autoritate publică* este central pentru definirea persoanei juridice de drept public. Codul administrativ al Republicii Moldova utilizează noțiunea de „*autoritate publică*” pentru a

²⁰⁴ **PREȚIVATÎL, G., BELECCIU, Ș.** *Rolul persoanelor juridice de drept public în raport cu statul și cetățenii. Op. cit.*, pp. 378-379.

²⁰⁵ *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).*

²⁰⁶ **PREȚIVATÎL, G., BELECCIU, Ș.** *Rolul persoanelor juridice de drept public în raport cu statul și cetățenii. Op. cit.*, p. 379.

desemna subiecții investiți cu competențe administrative, incluzând atât autoritățile administrației publice centrale, cât și cele locale. Potrivit doctrinei recente, legislația actuală operează doar cu această noțiune generală, în timp ce termeni precum „*instituție publică*” sau anumite persoane juridice de drept privat care exercită servicii publice rămân mai puțin conturate normativ. Totuși, Codul civil modernizat (art. 307) clarifică faptul că o *instituție publică* este o persoană juridică de drept public înființată prin actul unei autorități publice, finanțată integral sau parțial de la bugetul fondatorului. Instituția publică are dreptul să desfășoare orice activitate neinterzisă de lege în vederea realizării scopurilor sale legale sau statutare. În plus, fondatorul (de regulă, o autoritate publică superioară) răspunde subsidiar pentru obligațiile instituției publice, dacă patrimoniul acesteia este insuficient²⁰⁷. Aceste prevederi evidențiază natura duală a persoanei juridice de drept public, care pe de o parte este autonomă patrimonial și organizațional, iar pe de altă parte, legătura cu puterea publică fondatoare implică garanția interesului public și răspunderea ultimului resortisant.

În contextul clasificării persoanelor juridice de drept public, remarcăm punctul de vedere susținut de profesorul Corneliu Turianu, care, în cadrul analizei regimului juridic din România, propune o enumerare structurată a acestora. Astfel, sunt incluse: statul, organele puterii legislative, executive și judecătorești, precum și unitățile administrativ-teritoriale...²⁰⁸.

În completarea acestei viziuni, *potrivit dreptului român*, profesorul Cristian Clipa oferă o clasificare mai amplă, bazată pe criteriul naturii competenței și al rolului exercitat în cadrul funcției publice. Acesta distinge trei categorii de persoane juridice de drept public:

(i) „cele care nu sunt autorități publice, precum statul sau unitățile administrativ-teritoriale, care dispun de capacitate juridică și pot încheia acte juridice în vederea realizării interesului general;

(ii) cele care sunt, totodată, autorități publice propriu-zise – ministere, prefecturi, autorități administrative autonome sau agenții guvernamentale – ce acționează prin exercitarea prerogativelor de putere publică;

(iii) persoanele juridice de drept privat investite temporar cu funcții publice, ce exercită atribuții de interes general în baza unui act de autoritate”²⁰⁹.

Această abordare evidențiază complexitatea și diversitatea entităților care pot fi încadrate, în anumite contexte, în categoria persoanelor juridice de drept public sau, cel puțin, supuse unui regim juridic de drept public, fie în virtutea funcțiilor exercitate, fie a naturii

²⁰⁷ CHIPER, N., ODAINIC, M., *Op. cit.*, p. 46.

²⁰⁸ TURIANU, C. *Drept civil*. Ed. IT Grup SRL, București, 2001, p. 168.

²⁰⁹ CLIPA, C. *Op. cit.*, p. 125.

capitalului ori a controlului administrativ exercitat de autoritățile statului. În acest sens, *doctrina română* conturează o viziune funcțională și dinamică asupra conceptului de persoană juridică de drept public, în care accentul nu se pune exclusiv pe forma de organizare, ci și pe finalitatea activității și pe prerogativele de putere publică ce îi sunt conferite.

Trebuie, totuși, remarcat faptul că, potrivit analizei formulate de *profesorul Cristian Clipa*, entitățile incluse în cea de-a treia categorie (respectiv persoanele juridice de drept privat investite cu funcții publice) *nu dobândesc, în sens strict, statutul de persoane juridice de drept public*, întrucât ele rămân organizate potrivit dreptului privat, exercitând doar temporar competențe delegate ale autorității publice. Această nuanță doctrinară subliniază caracterul limitat al participării acestor entități la sfera dreptului public, fără a le conferi o natură juridică publică propriu-zisă.

În vederea asigurării unei înțelegeri mai clare și sistematice a clasificării persoanelor juridice de drept public, se impune menționarea faptului că delimitarea acestora poate fi realizată în funcție de mai multe criterii doctrinare și juridice. Din *perspectivă analitică*, considerăm că principalele criterii care pot fundamenta o astfel de clasificare sunt următoarele:

- **1. În raport de natura competenței atribuite;**
- **2. În raport de competența teritorială;**
- **3. După modul de creare²¹⁰.**

Această abordare clasificatorie oferă o imagine coerentă asupra arhitecturii instituționale a persoanelor juridice de drept public, facilitând delimitarea competențelor și înțelegerea modului de articulare a sistemului administrației publice în ansamblul său.

Primul criteriu la care ne referim este **în raport cu natura competenței atribuite**. Potrivit acestui criteriu, aici se includ **persoanele juridice politico-teritoriale**, reprezentate de *stat și unitățile administrativ-teritoriale*.

Statul, în calitate de persoană juridică de drept public, reprezintă subiectul central al raporturilor juridice care vizează organizarea și exercitarea puterii în societate. Înzestrat cu personalitate juridică distinctă, el dispune de capacitatea de a încheia acte juridice, de a deține patrimoniu și de a răspunde în fața legii. Această personalitate juridică conferă statului o poziție unică, fundamentată pe principiile suveranității și legalității, în virtutea cărora acționează prin autoritățile sale publice pentru apărarea interesului general și asigurarea ordinii de drept. Prin regimul său juridic special, statul se diferențiază esențial de persoanele juridice de drept privat, întrucât exercită competențe exclusive în domenii care exprimă prerogativa sa de putere publică,

²¹⁰ STANCU-ȚIPIȘCĂ, M. *Op. cit.*, p. 63;

precum securitatea națională, justiția sau administrarea resurselor naturale și financiare²¹¹. În acest mod, statul nu doar stabilește cadrul juridic general, ci devine garantul echilibrului dintre autoritatea publică și libertatea individuală.

Astfel, cuvântul „stat” provine din latinescul *status*, cu toate că pentru noțiunea de stat se folosea termenul de „*civitas*” sau „*res publică*”. *Status* inițial însemna stare a unui lucru, iar în sens juridic, situație a unei persoane ce face parte dintr-o comunitate cu care are în comun un set de valori și care îi conferă anumite drepturi și obligații. „Stările” reprezentau pături ale societății medievale care aveau un rol specific în exercitarea puterii și care împreună alcătuiau poporul, considerat ca masă a guvernaților²¹². În sensul modern, statul este desemnat ca o entitate abstractă care constituie cadrul și totodată suportul puterii politice²¹³, noțiunea acestuia fiind întrebuițată pentru prima dată, se pare, de Niccolo Machiaveli, în opera sa *II Principe* (1516)²¹⁴. Oricum, noțiunea de stat este consacrată, se generalizează și dăinuie în toate limbile: State, Staat, Estade etc.

Când a apărut însă fenomenul statal și care este caracteristica sa esențială?

Statul reprezintă un fenomen complex, istoric, politic și juridic²¹⁵. Acesta constituie principala instituție politică a societății²¹⁶. 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 societății²¹⁷, 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 statul²¹⁸.

În sens restrictiv și concret, statul este *ansamblul autorităților publice* care asigură guvernarea. El reprezintă aparatul sau sistemul autorităților publice prin care se realizează direcționarea societății. Astfel, Vasile Pătulea²¹⁹ susține că statul reprezintă un ansamblu sistematizat de organe de stat (autorități), și anume: *autoritatea legislativă* (parlamentul),

²¹¹ PREȚIVĂȚI, G. *Statul – persoană juridică de drept public*. Op. cit., p. 14.

²¹² MURARU, I. Op. cit., p. 318.

²¹³ DELEANU, I. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat II*. Editura Europa Nova, București 1996, p. 6.

²¹⁴ PRELOT, M., LESCUYER, G. *Histoire des idées politiques*, 5^e Editura Dalloz, Paris, 1975, p. 203 și urm.

²¹⁵ PACTET, P. *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 16^e Editura, Armand Colin, Paris, 1997, p. 40.

²¹⁶ POPA, N. *Teoria generală a dreptului*, ediția a 4-a, Editura C.H. Beck, București, 2012, p. 58.

²¹⁷ DELEANU, I. Op. cit., p. 6 și urm.

²¹⁸ HEGEL, *Principiile filosofiei dreptului*, Editura Academiei, București, 1969, p. 286.

²¹⁹ PĂTULEA, P. *Răspunderea patrimonială a statului pentru pagubele rezultate ca urmare a aplicării legilor*. În: Dreptul nr. 7/2000, p. 19.

autoritatea executivă (guvernul și alte autorități executive) și *autoritatea judecătorească*, acestea având funcții specifice: *legislativă, executivă și judecătorească*.

De asemenea, în doctrină, statul se înfățișează ca fenomen esențialmente istoric, fiind produsul sau sinteza calitativă a câtorva factori, minimi și necesari: factorul demografic și psihologic, factorul material și factorul politic. Ideea de sinteză calitativă a acestor factori, istoricește determinați, include aserțiunea că elementele constitutive ale statului sunt: *populația sau națiunea, teritoriul și autoritatea politică exclusivă sau suverană*²²⁰.

Totodată, Genoveva Vrabie desprinde un dublu înțeles al noțiunii de stat: a) de sistem organizațional, ca ansamblu de organe care realizează conducerea unei populații stabilizate pe un anumit teritoriu (sens restrâns); b) de societate organizată, având un guvernământ autonom²²¹.

Noțiunea de stat poate fi reperată însă și din alte perspective.

Din perspectivă sociologică, statul semnifică dimensiunea specifică și esențială a societății politice, societate care a rezultat din fixarea pe un teritoriu determinat a unei colectivități umane, relativ omogene, reprezentând *națiunea*. Ea este guvernată de o putere instituționalizată, având capacitatea și mijloacele de a exprima și de a realiza voința unei părți din colectivitate, în condiții concret-istorice, unui grup restrâns sau unui grup majoritar²²².

Privit *din perspectivă juridică*, statul este o *persoană morală* sau *juridică* de drept public, ipostază în care el este titular de drepturi și obligații la fel ca și cele care aparțin persoanelor fizice, dar în limitele stabilite de lege. El este, totodată, o entitate juridică distinctă, stabilă și permanentă, detașată de persoanele fizice care, în calitatea lor de agenți ai puterii, exercită vremelnic puterea, în limitele competențelor atribuite. Persoana morală este un centru organizat de interese legitime și juridic protejate²²³.

Conceperea statului ca persoană juridică de drept public (persoană morală) a fost interpretată diferit de-a lungul timpului, în funcție de perspectivele teoretice promovate în doctrină²²⁴. În acest context, vom remarca că potrivit *teoriei ficțiunii*, doar indivizii pot fi considerați veritabile „persoane”, întrucât numai aceștia dispun de voință proprie și conștiință reală. Statul, la fel ca și celelalte entități colective, este privit ca o „persoană” doar în mod fictiv, într-o accepțiune convențională, utilizată pentru a evita exprimările excesiv de lungi sau

²²⁰ CONSTANTINESCU, M. ș.a. *Constituția României comentată și adnotată*. Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 6.

²²¹ VRABIE, G. *Principiile care guvernează organizarea politico-etatică a României potrivit noii Constituții (I)*. În S.D.R. nr. 2/1995, p. 129.

²²² MANDA, C. *Drept administrativ. Tratat elementar*, Volumul I: Administrația publică și dreptul administrativ, ediția a II-a, revăzută și adăugită. Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 108.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ PREȚIVATÎL, G. *Statul – persoană juridică de drept public*. Op. cit., p. 15.

complicate, fără a presupune o existență reală a voinței autonome în afara voinței membrilor săi²²⁵.

O altă concepție relevantă în literatura de specialitate este *teoria personalității morale* ca *realitate juridică*, cunoscută și sub denumirea de *teoria realității*. Potrivit acestei perspective, personalitatea juridică a statului nu este doar o ficțiune acceptată convențional, ci exprimă o *realitate juridică obiectivă*, fie pentru că asemenea anumitor indivizi lipsiți de discernământ (precum minorii), care totuși beneficiază de drepturi subiective, și grupările colective fără voință proprie pot, în mod similar, să fie titulare de drepturi și obligații, fie pentru că statul reprezintă o creație a ordinii juridice constitutive, determinată de existența unei comunități umane bine definite căreia i se recunoaște o funcție suverană în cadrul ordinii de drept²²⁶.

În doctrină s-a susținut și că personalitatea juridică nu constituie un atribut exclusiv al statului, ci un element comun tuturor formelor de organizare socială instituționalizată. Astfel, atât entitățile de natură politică (cum este statul) cât și cele de natură privată, precum societățile comerciale sau civile, beneficiază de recunoaștere juridică sub forma personalității²²⁷. În această ordine de idei, Paul Negulescu sublinia, în analiza sa asupra organismului statal, că este necesar să se facă următoarele distincții fundamentale:

1. „Atribuția principală a statului o formează dreptul de a comanda tuturor și de a întrebuița constrângerea contra celor care nu s-ar supune, prin urmare, statul este o *persoană politică*.”

2. Statul exercită această atribuțiune de a comanda asupra tuturor persoanelor care locuiesc în limitele teritoriului, prin urmare, statul este o *persoană politico-teritorială*.

3. Statul are și un patrimoniu propriu, ca orice persoană”²²⁸.

Conchidem că statul nu trebuie confundat cu guvernul sau cu organele sale, ci trebuie conceput ca un *subiect de drept distinct*, înzestrat cu voință generală proprie și cu continuitate instituțională, indiferent de componența tranzitorie a autorităților sale²²⁹. Cea de-a treia concepție, înrudită cu teoria realității, este *teza unicității personalității statului în dreptul public*²³⁰. Aceasta susține că statul este singurul subiect de drept public autentic. În doctrina franceză, a fost promovată de Esmein, Michoud și Ripert, iar în cea română, de Paul Negulescu

²²⁵ NEGULESCU, P. *Tratat de drept administrativ*, vol. I, „Principii generale”, ediția a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, București, 1934, p. 83.

²²⁶ CARRÉ DE MALBERG, R. *Contribution à la théorie générale de l'État : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*. Tome I. Paris : Librairie du Recueil Sirey, 1920, p. 34.

²²⁷ NEGULESCU, P. *Tratat de drept administrativ român, ed. a III-a*. Ed. Societatea Tipografiile Române Unite, București, 1925, p. 126.

²²⁸ *Idem*, p. 254.

²²⁹ PREȚIVATÎL, G. *Statul – persoană juridică de drept public*. Op.cit., p. 16.

²³⁰ IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, vol. I. Ed. Nemira, București, 1996, p. 55, nota 26.

și Anibal Teodorescu. Potrivit acestei teze, statul a fost încă de la începuturi un subiect de drept, exercitând de-a lungul timpului atât drepturi patrimoniale, cât și drepturi de autoritate publică.

După alți autori, între care Hauriou, statul are *două personalități*, și anume: în privința gestionării bunurilor, are o personalitate identică cu cea a persoanelor fizice, iar în ceea ce privește actele de autoritate, are o personalitate de drept public²³¹. Pe de altă parte, potrivit opiniei juristului de drept public Berthelemy, nu este necesar ca statul să fie înzestrat cu personalitate juridică (persoană morală) pentru a exercita drepturile de putere publică. În viziunea sa, prerogativele suveranității – precum dreptul de a comanda, dreptul de a impune taxe și impozite, ori dreptul de a supune locuitorii la constrângeri legale – derivă din natura autorității statale, nu din calitatea statului ca persoană. Prin urmare, statul exercită aceste funcții în virtutea suveranității sale, și nu ca titular al unei personalități juridice clasice²³².

Remarcăm faptul că, în știința dreptului administrativ s-a făcut distincție între actele de autoritate și actele de gestiune ale statului, deosebire fundamentată în Franța de Lafferriere și dezvoltată de Berthelemy. Teza care a susținut această distincție a avut ca punct de plecare faptul că unele acte erau adoptate de stat în exercitarea prerogativelor sale de putere publică, în calitate de deținător al suveranității, ele concretizându-se în manifestări de voință supuse dreptului public, pe când altele erau făcute de stat în calitate de simplă persoană juridică, titulară a unui patrimoniu, și au îmbrăcat formă contractuală sub incidența dreptului comun²³³.

Teza unicității personalității juridice a statului a fost susținută și în doctrina elaborată după evenimentele din decembrie 1989 desfășurate în România, Valentin I. Prisăcaru afirmând că statul ca persoană juridică exercită două categorii de atribuții: unele de drept public și altele de drept privat. Din aceasta, *nu trebuie să tragem concluzia că statul are două personalități juridice*, și anume una de drept public și alta de drept privat, pentru că nu este de conceput ca aceeași entitate să aibă două personalități juridice, determinate de atribuțiile pe care le exercită și de actele juridice pe care le încheie. Statul are aceeași unică personalitate juridică și atunci când adoptă sau emite un act de drept public, și când încheie un act de drept privat, pentru că și într-un caz și în celălalt, dacă nu-și respectă obligațiile asumate, va fi răspunzător și va plăti daunele pentru prejudiciile cauzate prin nerespectarea obligațiilor asumate, fie prin acte de drept public,

²³¹ HAURIOU, M. *Précis de droit administratif et de droit public*, 12e éd. Paris, Éditions Sirey, 1933.

²³² BERTHELEMY, P.L. *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, mai multe ediții (în special ed. din 1926 și 1933).

²³³ VEDINAȘ, V. *Introducere în dreptul contenciosului administrative*. Ed. Fundației România de mâine, București, 1999, p.106.

fie prin acte de drept privat. Astfel, și în raporturile internaționale, statul este considerat ca o singură persoană juridică, având atribuții atât de drept public, cât și de drept privat²³⁴.

Într-o analiză din anul 1996, profesorul Antonie Iorgovan evidențiază particularitățile regimului juridic al proprietății și sublinia necesitatea delimitării dintre persoanele juridice de drept privat, titulare ale proprietății private, și persoanele juridice de drept public, care pot avea în administrare proprietatea publică. Potrivit opiniei sale, *o persoană juridică de drept public poate îndeplini și funcții specifice unei persoane juridice de drept privat, însă reciproca nu este valabilă* (e.n.). De asemenea, menționa că nu orice persoană juridică de drept public deține proprietate publică, ci doar *statul și unitățile administrativ-teritoriale*, în limitele stabilite de lege²³⁵.

Potrivit aceluiași autor, analiza garanției constituționale a dreptului de proprietate privată a evidențiat necesitatea asigurării egalității de regim juridic, indiferent de titular. În acest context, s-a impus o distincție clară între *statul și unitățile administrativ-teritoriale* în calitate de *persoane juridice de drept privat*, atunci când dețin *domeniul privat*, și în calitate de *persoane juridice de drept public*, atunci când administrează *domeniul public*. În prima ipoteză, statul acționează ca orice *proprietar privat*, în temeiul dreptului civil. În cea de-a doua, intervine ca subiect investit cu *putere publică*, în virtutea dreptului administrativ, fundamentat constituțional și legislativ. Astfel, în gestionarea bunurilor private, statul participă la raporturi juridice de drept comun. În schimb, în administrarea bunurilor publice, statul exercită atribuții de autoritate. Prin analogie, același regim dual se aplică și unităților administrativ-teritoriale, care pot acționa atât în plan civil, cât și în plan administrativ, în funcție de natura bunurilor și a prerogativelor exercitate²³⁶.

Prin urmare, considerăm că exercitarea acestor atribuții nu poate conduce la concluzia că statul ar avea *două personalități juridice distincte* (una de drept public și alta de drept privat), ci, așa cum preciza Paul Negulescu, statul „are o singură personalitate juridică, dar face două feluri de acte juridice: prin unele își manifestă puterea suverană, dând ordine, prin altele se ocupă de gestiunea patrimoniului” (e.n.)²³⁷.

În concordanță cu această poziție doctrinară, **susținem că statul nu deține o dublă personalitate juridică**, ci o **unicitate structurală** a personalității sale, în cadrul căreia exercită **un dublu statut funcțional**: pe de o parte, ca titular al autorității publice, iar pe de altă parte, ca

²³⁴ PRISĂCARU, V.I. *Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a II-a*. Ed. All, București, 1996, p. 44.

²³⁵ IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ, vol. II*. Ed. Nemira, București, 1996, p. 54.

²³⁶ *Idem*, p. 55, nota 23.

²³⁷ NEGULESCU, P. *op. cit.* p. 109 și urm.

participant la circuitul civil. Această viziune respectă principiile unității juridice a statului și ale coerenței ordinii de drept, evitând confuzia între forma juridică a subiectului și natura actelor juridice pe care acesta le îndeplinește.

Statul îndeplinește, în mod simultan, rolul de garant al protecției vieții și activității cetățenilor săi, precum și funcția de protector și promotor al valorilor identitare și spirituale ale națiunii. Din acest motiv, el este perceput ca exprimare instituțională a interesului general, respectiv ca forma de organizare menită să servească binele colectiv al comunității naționale²³⁸.

Tocmai pentru că statul reprezintă forma instituționalizată a interesului colectiv, cu rol esențial în protejarea cetățenilor și în promovarea valorilor comune, el a constituit, *din punct de vedere istoric, prima persoană juridică recunoscută în drept*. Astfel, *statul roman* este considerat cea dintâi entitate cu personalitate juridică, având un caracter eminemente *public*. Ulterior, toate celelalte forme de asociere colectivă – de natură civilă, comercială sau confesională – au fost modelate *după exemplul statului*, fiind în mod implicit impregnate de conceptele și structurile *dreptului public*²³⁹.

Prin urmare, statul, ca primă formă de organizare juridică a colectivității, s-a impus istoric nu doar ca persoană juridică de drept public, ci și ca model de structurare a altor forme de asociere. În doctrină²⁴⁰, statul este definit printr-o serie de *elemente fundamentale*, cu valoare *istorică și politică*, care trebuie să coexiste în mod cumulativ. Acestea sunt:

- **populația (națiunea)**, ca substrat uman al organizării;
- **teritoriul**, ca spațiu geografic în care se exercită puterea;
- **suveranitatea**, înțeleasă ca **autoritate supremă, exclusivă și independentă**, exercitată asupra teritoriului și populației respective.

Națiunea reprezintă unul dintre elementele fundamentale ale statului, întruchipând dimensiunea demografică și identitară a acestuia. Ea desemnează o formă specifică de organizare a unei colectivități umane, unită prin factori comuni (limbă, cultură, istorie), stabilită într-un anumit teritoriu și animată de conștiința apartenenței la aceeași entitate politică²⁴¹.

Potrivit unei opinii, exprimate în doctrină, un teritoriu fără populație nu poate să constituie un stat, deși, numărul acesteia nu este esențial, totuși, el nu poate fi lipsit de importanță (de exemplu, populația principatelor Andorra și Monaco sau a Indiei și Chinei)²⁴². Astfel, națiunea nu se reduce la o simplă enumerare a indivizilor care locuiesc pe un teritoriu dat,

²³⁸ PREȚIVATÎL, G. *Statul – persoană juridică de drept public*. Op.cit., pp. 16-17.

²³⁹ EMINESCU, Y. *Op. cit.*, p. 13.

²⁴⁰ PREȚIVATÎL, G. *Statul – persoană juridică de drept public*. Op.cit., p. 17.

²⁴¹ MANDA, C. *Op. cit.*, p. 110.

²⁴² DELEANU, I. *Op. cit.*, p. 13.

ci presupune existența unei colectivități umane consolidate, animate de factori comuni și de conștiința unei identități proprii. În această perspectivă, populația nu poate fi concepută ca o sumă inertă de indivizi izolați, ci este un ansamblu organic, în cadrul căruia relațiile sociale și psihologice au un rol esențial. Aceste legături conferă populației un caracter calitativ, reliefat prin conceptul de națiune, care exprimă coeziunea internă și unitatea spirituală a colectivității statale.

Națiunea, ca formă superioară de organizare a comunității umane, nu se confundă cu alte tipuri de colectivități și nu poate fi redusă la un simplu fenomen de natură etnică sau biologică. Ea constituie o realitate socială complexă, rezultată dintr-un proces istoric îndelungat, întemeiat pe factori comuni precum: originea etnică, limba, cultura, religia, psihologia colectivă, modul de viață, tradițiile și idealurile comune. Însă, dincolo de aceste elemente, trecutul istoric comun și voința conștientă de a conviețui și de a dăinui împreună pe același teritoriu reprezintă fundamentul esențial al constituirii națiunii²⁴³. De aceea, dispozițiile art. 2 alin. (1) din Constituție proclamă că *suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova*, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție²⁴⁴.

Națiunea nu trebuie confundată cu *naționalitatea* sau cu *cetățenia*, concepte care desemnează, în esență, *apartenența juridică* a unei persoane la un anumit stat. De asemenea, națiunea se distinge de *popor*, care reprezintă totalitatea persoanelor aflate pe teritoriul unui stat, *indiferent de originea lor etnică sau națională*. Așadar, în timp ce naționalitatea și cetățenia au un caracter strict juridic, iar poporul este o noțiune politico-juridică legată de titulatura suveranității, națiunea exprimă o *realitate istorică și socio-culturală mai profundă*, definită prin conștiința unei identități colective.

În consecință, deși națiunea se deosebește conceptual de cetățenie, naționalitate sau popor, ea rămâne fundamentul solidarității colective și al coeziunii statale. În acest context, *sentimentul național* nu trebuie confundat cu formele radicale de afirmare etnică, cum este *șovinismul*. Dimpotrivă, el exprimă *atașamentul față de valorile comune*, implicând *protecția minorităților naționale, eliminarea discriminărilor și garantarea egalității în drepturi* pentru toți cetățenii. Astfel, se afirmă principiul *unității în diversitate*, fundament al *coeziunii și solidarității celor care compun poporul moldovenesc*, indiferent de originea lor etnică sau lingvistică.

²⁴³ DELEANU, I. ș.a. *Constituția României comentată și adnotată*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1992, p. 6.

²⁴⁴ *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

Pe această linie de gândire, art. 10 alin. (1) din Constituție, precizează că *statul are ca fundament unitatea poporului Republicii Moldova. Republica Moldova este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi*²⁴⁵.

Așadar, statul este definit nu doar prin unitatea spirituală și socială a națiunii, ci și printr-un *cadru geografic determinat*, asupra căruia se exercită autoritatea sa. În această ordine de idei, **teritoriul** reprezintă *dimensiunea materială indispensabilă a statului*, fiind acea porțiune clar delimitată din suprafața globului pământesc asupra căreia statul deține *suveranitate deplină*. Acesta include *solul, subsolul, apele și spațiul aerian* corespunzător, toate integrate în cadrul jurisdicției statale, în conformitate cu normele dreptului intern și ale dreptului internațional²⁴⁶.

Prin urmare, teritoriul este nu doar un element fizic, ci și spațiul de manifestare a autorității suverane a statului. În această ipostază, statul se înfățișează ca o *persoană juridică de drept public*, care rezumă, într-o formă abstractă, voința colectivă a națiunii²⁴⁷. El este, așadar, o entitate politico-teritorială, înzestrată cu dreptul de comandă și cu prerogative de putere publică, exercitate exclusiv asupra teritoriului și populației sale. Aceste atribute, specifice suveranității, nu pot fi deținute de particulari, ci aparțin exclusiv statului, în virtutea statutului său constituțional²⁴⁸.

În literatura de specialitate, s-a subliniat că anumite spații, deși *nu fac parte organic din teritoriul național*, sunt totuși asimilate juridic teritoriului statului. Astfel, *doctrina recunoaște acest statut navelor maritime și aeriene aflate sub pavilion național*, rachetelor, sateliților aflați sub jurisdicția statului, precum și *terenurilor ocupate de reprezentanțele diplomatice* ale statului într-un teritoriu străin. Aceste spații beneficiază de un *regim juridic derogatoriu*, fiind considerate extensii ale suveranității statului, în virtutea unor norme internaționale și convenții diplomatice²⁴⁹.

Teritoriul unui stat este delimitat, în mod juridic, de *teritoriile altor state*, de *marea liberă* și de *spațiul cosmic*, prin intermediul unor *frontiere* stabilite prin acorduri internaționale sau prin acte unilaterale recunoscute. Potrivit doctrinei, *frontierele* sunt definite ca *linii reale sau convenționale* trasate între puncte precise ale suprafeței globului, având rolul de a delimita

²⁴⁵ *Idem*, art. 10 alin. (1).

²⁴⁶ DELEANU, I. *Op. cit.*, vol. I, p. 40, 43 și 44.

²⁴⁷ *Idem*, p. 82.

²⁴⁸ *Idem*, p. 91 și urm.

²⁴⁹ A se vedea Oppenheim Lauterpach, *International Law*, vol. I, Londra 1955, p. 641, citat de Ion Deleanu, *op. cit.*, p. 43.

spațiul teritorial al unui stat. Acestea pot fi *terestre, fluviale, maritime sau aeriene*, în funcție de natura mediului geografic pe care îl separă²⁵⁰.

Frontierele țării sunt consfințite prin lege organică, respectându-se principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional, potrivit art. 3 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova. Teritoriul Republicii Moldova, conform alin. (1) din același articol din Constituție, ca element constitutiv al statului, este inalienabil²⁵¹.

Potrivit art. 2 din *Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova*, hotarul țării noastre reprezintă linia ce desparte pe uscat și pe apă teritoriul Republicii Moldova de teritoriile statelor vecine, iar în plan vertical delimitează spațiul aerian și subsolul Republicii Moldova de spațiul aerian și subsolul statelor vecine²⁵². În această ordine de idei, este necesar să subliniem faptul că **suveranitatea** constituie unul dintre elementele fundamentale ale statului, alături de populație (națiune) și teritoriu, fiecare având o funcție proprie în conturarea entității statale²⁵³.

Aceasta exprimă faptul că *puterea statală se exercită în mod exclusiv asupra unei populații determinate și a unui teritoriu delimitat*, fără a admite existența unei alte autorități care să revendice ori să exercite, în mod legitim, competențe de putere publică asupra aceluiași spațiu geografic și asupra aceleiași colectivități²⁵⁴. Cu alte cuvinte, suveranitatea implică plenitudinea și unicitatea autorității statului pe plan intern, excluderea oricărei forme de dominație externă, precum și garantarea ordinii constituționale în cadrul limitelor sale teritoriale. Suveranitatea se exprimă, pe plan intern, prin *supremație*, iar pe plan extern, prin *independență*²⁵⁵.

Supremația desemnează caracterul superior al puterii de stat în raport cu orice altă autoritate internă, aceasta având competența exclusivă de a adopta acte normative cu forță juridică obligatorie, de a reglementa drepturile și obligațiile cetățenilor, precum și statutul juridic al străinilor și apatrizilor aflați pe teritoriul național. Totodată, *supremația* se manifestă prin controlul statului asupra teritoriului și resurselor naturale.

Independența reflectă capacitatea statului de a-și determina în mod suveran politica externă, fără ingerințe din partea altor state, cu respectarea normelor dreptului internațional și a suveranității altor entități statale. Prin urmare, *supremația* și *independența* sunt laturi esențiale ale suveranității statale, aflate într-o relație de interdependență funcțională.

²⁵⁰ MANDA, C. *Op. cit.*, p. 113.

²⁵¹ *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (*modificată și completată* prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

²⁵² *Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova* nr. 28 din 15.02.2024. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 7.03.2024 cu nr. 93–95, art. 139.

²⁵³ DELEANU, I. *Op. cit.*, p. 47 și 50.

²⁵⁴ *Idem*, p. 8 și 54–56.

²⁵⁵ *Idem*, p. 72.

În strânsă legătură cu suveranitatea și cu rolul statului ca subiect de drept public, trebuie menționat că statul se înfățișează, din punct de vedere juridic, ca o persoană juridică de drept public. Deși legislația nu consacră expres structura sa organizatorică, aceasta poate fi dedusă în baza regimului aplicabil persoanei juridice în general. Astfel, statul dispune de o structură internă funcțională, comparabilă cu cea a unei persoane juridice de drept privat: poporul constituie organul suprem, Parlamentul exercită funcția reprezentativă, iar Guvernul acționează ca organ executiv central. Atribuțiile și competențele statului, în această calitate, sunt realizate prin intermediul autorităților publice instituite de Constituție, fiecare exercitând prerogative specifice în limitele stabilite de lege²⁵⁶. Ministerele, în calitate de organe centrale de specialitate, sunt chemate să coordoneze domenii fundamentale ale administrației publice, exercitând, totodată, capacitatea juridică a statului. Acestea pot participa la raporturi juridice patrimoniale și nepatrimoniale, încheie acte juridice în numele statului și au calitatea procesuală de a-l reprezenta în fața instanțelor judecătorești, pe plan intern, dar și internațional.

Astfel, așa cum am analizat mai sus, statul suveran posedă elemente constitutive și prerogative care transcend cadrul tehnico-juridic obișnuit al oricărei alte entități juridice. În primul rând, acesta dispune de *o populație stabilă*, supusă autorității sale, localizată *pe un teritoriu determinat*, ceea ce fundamentează caracterul său politico-teritorial. În al doilea rând, *atribuția sa fundamentală rezidă în dreptul exclusiv de a guverna interesele generale ale societății*, exercitând, în mod legitim, *comanda și constrângerea asupra tuturor*, fără a se subordona unei alte voințe juridice. Această prerogativă exprimă, de fapt, *suveranitatea sa internă și externă*. În consecință, statul nu este o persoană juridică în sens formal, ci o *persoană juridică politico-teritorială*, cu un regim juridic *sui generis*, întrucât exercită autoritatea sa suverană asupra unei comunități umane organizate, în limitele unui teritoriu național determinat. În al treilea rând, statul deține *un patrimoniu propriu*²⁵⁷, afectat realizării interesului public și utilizat în mod exclusiv în scopul exercitării funcțiilor sale constituționale și administrative.

Alături de alți autori, susținem că aceste elemente-condiții indispensabile pentru existența statului îi și alcătuiesc conținutul (populația, teritoriu, suveranitatea) și iau în drept, mai ales în dreptul administrativ, forma personalității juridice²⁵⁸. În continuarea acestor considerații, trebuie subliniat că *statul dobândește calitatea de persoană juridică odată cu întrunirea condițiilor de fapt esențiale*: existența unei colectivități umane, a unui teritoriu determinat și a unui organ de voință capabil să acționeze în numele acestei colectivități. Atunci când aceste elemente sunt

²⁵⁶ CHIPER, N., ODAINIC, M., *Op. cit.*, p. 40.

²⁵⁷ NEGULESCU, P. *Op. cit.*, p. 82.

²⁵⁸ OROVEANU, M. *Tratat de știința administrației*. București: Editura CERMA, 1996, p. 43 și urm.

reunite, statul nu doar că există în fapt, ci dobândește, în raport cu ordinea internă, *existență juridică deplină*, întrucât el este cel care instituie și garantează ordinea juridică, prin exercitarea suveranității sale²⁵⁹.

Având recunoscută personalitatea juridică, statul participă în calitate de subiect de drept atât la raporturile juridice interne, cât și la cele de drept internațional. În ordinea juridică internă, acesta apare cu prioritate ca subiect în cadrul raporturilor de drept constituțional, în care își exercită suveranitatea și funcțiile fundamentale prin intermediul autorităților publice consacrate de Legea fundamentală. Statul poate figura ca subiect de drept fie în mod direct, fie prin reprezentare, prin organele sale competente²⁶⁰. În anumite situații, statul, ca entitate unitară, apare direct în raporturi juridice ce vizează cetățenia, precum și în raporturile cu unitățile administrativ-teritoriale, în special în ceea ce privește delimitarea competențelor și a patrimoniului public.

În acest sens, statul fiind singurul purtător de suveranitate, este o instituție unică în felul său²⁶¹. Pe de o parte, toate celelalte instituții naționale sunt subsumate acestuia, fiind constituite și reglementate prin intermediul voinței sale juridice. În mod special, *colectivitățile teritoriale locale* sunt create, organizate sau, după caz, desființate în temeiul Constituției ori în conformitate cu dispozițiile constituționale, acestea neavând decât acele competențe care le-au fost conferite expres de normele legale. Pe de altă parte, *statul nu se reduce la o simplă instituție administrativă*, întrucât el îndeplinește simultan o funcție *politică* esențială, întruchipând voința generală și exercitând autoritatea legitimă în numele poporului, în cadrul unui sistem constituțional organizat²⁶².

O situație aparte se evidențiază în ceea ce privește participarea statului la raporturile juridice de drept internațional. Potrivit concepției contemporane, doctrina dreptului internațional recunoaște statului calitatea de subiect de drept internațional în mod independent de întinderea teritoriului, de numărul populației sau de nivelul său de dezvoltare economică, socială ori politică. În acest sens, statele sunt considerate subiecte originare și universale ale dreptului internațional public, distincte de celelalte entități recunoscute în ordinea juridică internațională. Această calitate juridică își are fundamentul în suveranitatea statului, care nu este condiționată de

²⁵⁹ NEGULESCU, P. *Op. cit.*, p. 22, nota de subsol, definește ordinea juridică de drept public ca totalitatea manifestărilor de voință, emise în mod legal de autoritățile publice, în virtutea unui raport de subordonare al guvernărilor și un scop de a determina, în mod obligatoriu, conduita acestora.

²⁶⁰ MURARU, I. *Op. cit.*, p. 29.

²⁶¹ CHAPUIS, R. *Droit administratif general. I vol.* Montchrestien, Paris 1988, p. 136 și urm.

²⁶² PREȚIVATÎL, G. *Statul – persoană juridică de drept public. Op. cit.*, p. 17.

recunoașterea sa formală de către alte state, ci rezultă din însăși existența sa de fapt și din exercitarea efectivă a autorității în cadrul unui teritoriu determinat²⁶³.

Un alt aspect demn de subliniat constă în faptul că, în procesul de realizare a dreptului, autoritățile statului acționează la rândul lor în calitate de subiecte de drept. În această ipostază, sunt avute în vedere autoritatea legislativă, autoritățile administrației publice, precum și autoritățile judecătorești, fiecare dintre acestea exercitând atribuții specifice în conformitate cu principiul separației puterilor în stat și în limitele competenței stabilite prin Constituție și legi²⁶⁴.

Participarea acestor autorități publice se realizează în raport cu competența stabilită de Constituție și de legile de organizare și funcționare a fiecărei categorii de autorități, precum și a fiecărei autorități în parte. Învestite cu competență, autoritățile statului participă ca purtătoare ale autorității statale într-un domeniu sau altul. Ca subiecte de drept, autoritățile statului îndeplinesc cel puțin trei categorii de competențe: 1. exercită conducerea statului în diverse domenii de activitate; 2. soluționează legal pretențiile unor subiecte de drept față de altele; 3. asigură constrângerea de stat²⁶⁵. De reținut că în relațiile de drept administrativ apar ca subiecte de drept și autoritățile administrației publice centrale de specialitate, alte organe centrale, precum și cele locale.

Din cele arătate, rezultă că statul, *în calitatea sa de persoană juridică de drept public, exercită două categorii principale de atribuții*. Pe de o parte, el îndeplinește *atribuții de natură suverană*, care decurg din prerogativa autorității publice și presupun adoptarea de norme juridice, organizarea puterilor statului și asigurarea ordinii constituționale. Pe de altă parte, statul deține și *drepturi patrimoniale*, participând la raporturi juridice cu conținut economic sau civil, în condițiile și limitele stabilite de lege, asemenea oricărui alt subiect de drept²⁶⁶.

În strânsă legătură cu exercitarea drepturilor patrimoniale, ***patrimoniul statului*** constituie *un element definitoriu al personalității sale juridice*, întrucât exprimă capacitatea acestuia de a avea drepturi și obligații patrimoniale. Acest patrimoniu este compus din bunuri mobile și imobile, destinate satisfacerii interesului public și organizării funcționale a autorității statale. Din punct de vedere juridic, bunurile statului se împart între domeniul public și cel privat²⁶⁷, fiecare fiind guvernat de un regim juridic distinct: bunurile din domeniul public sunt supuse regimului de drept public, caracterizat prin inalienabilitate, imprescriptibilitate și insesizabilitate, în timp ce

²⁶³ POPESCU, D., NĂSTASE, A., ș.a., *Drept internațional public*. Casa de editură și presă „Șansa” SRL, București, 1994, p. 58 și 73.

²⁶⁴ PREȚIVĂȚIU, G. *Statul – persoană juridică de drept public*. Op. cit., p. 17.

²⁶⁵ POPA, N. op. cit. p. 195.

²⁶⁶ PREȚIVĂȚIU, G. *Statul – persoană juridică de drept public*. Op. cit., p. 17.

²⁶⁷ GIURGIU, L. *Domeniu public*. Editura Tehnică, București, 1997, p. 63.

bunurile din domeniul privat al statului se supun regulilor dreptului privat, permițând astfel circulația lor civilă, inclusiv încheierea actelor de dispoziție sau administrare conform dreptului comun²⁶⁸.

Aceste patrimonii sunt afectate realizării interesului colectiv, în funcție de scopul și competențele fiecărei persoane juridice de drept public, însă ele aparțin în mod exclusiv subiectului de drept care le gestionează. În acest sens, nu poate fi conceput un patrimoniu în lipsa unui titular de drepturi și obligații, iar acest titular este întotdeauna o persoană juridică, precum statul, raionul, orașul sau comuna. Patrimoniul nu există în mod autonom, ci este legat organic de personalitatea juridică a entității publice investite cu misiunea de a servi interesul general²⁶⁹. În continuarea celor expuse, trebuie subliniat că existența patrimoniului și exercitarea drepturilor asupra acestuia sunt indisolubil legate de organizarea instituțională a statului și de funcțiile pe care acesta le îndeplinește în virtutea suveranității sale²⁷⁰.

Astfel, statul exercită funcția legislativă prin intermediul unicei **autorități legislative** a țării, care, într-un stat unitar, este reprezentată la nivel central de **Parlament**. Acesta are competența de a *edicta norme juridice cu caracter general și obligatoriu*, reglementând cadrul normativ în care se realizează atât raporturile de drept public, cât și cele de drept privat în care statul este parte. Prin activitatea sa legislativă, Parlamentul fundamentează legalitatea acțiunii statului și a celorlalte autorități publice, consolidând ordinea juridică și instituțională a țării.

Pentru exercitarea celorlalte două funcții, statul a creat, în schimb, câte o rețea de autorități publice²⁷¹, specifice fiecăreia dintre ele, astfel:

La nivelul autorității executive:

a) administrația publică centrală de specialitate a statului, organizată în sistem ierarhizat la nivel central și local sau ca autorități administrative autonome;

b) alături de aceasta, Guvernul și Președintele Republicii Moldova, în calitatea lor de autorități ale administrației publice centrale de stat;

c) distinct, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, este organizată administrația publică locală, aleasă, care funcționează autonom.

La nivelul autorității judecătorești, reprezentată de:

a) *Instanțele judecătorești*, justiția realizându-se prin Curtea Supremă de Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege (judecătoriile, curțile de apel)²⁷². Instanțele

²⁶⁸ PREȚIVATÎI, G. *Statul – persoană juridică de drept public*. Op. cit., p. 18.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ PREDA, M. *Autoritățile administrației publice, sistemul constituțional român*, Editura Lumina Lex București, 1999, p. 19 și urm.

judecătorești, în conformitate cu reglementările naționale, se bucură de personalitate juridică. Această calitate este expres prevăzută în art. 15 alin. (4) din *Legea nr. 514 din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească*, care stabilește: „Instanțele judecătorești sunt persoane juridice, au ștampilă cu imaginea stemei de stat și cu denumirea lor”²⁷³. Această consacrare legislativă subliniază statutul juridic distinct al instanțelor în cadrul autorităților publice, oferindu-le o autonomie operațională și funcțională corespunzătoare rolului constituțional de înfăptuire a justiției.

b) *Consiliul Superior al Magistraturii* alcătuit din 12 membri aleși, pentru o durată de 6 ani: șase judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești, și șase persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate personală, cu experiență în domeniul dreptului sau în alt domeniu relevant, care nu activează în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești și nu sunt afiliate politic²⁷⁴, după cum urmează:

- 1 judecător al Curții Supreme de Justiție;
- 1 judecător din cadrul Curților de Apel;
- 4 judecători în cadrul unor judecătătorii²⁷⁵;
- 6 membri care nu fac parte din rândul judecătorilor²⁷⁶.

c) *Procuratură*, care își exercită atribuțiile prin procurori²⁷⁷.

d) *Consiliul Superior al Procurorilor* alcătuit din procurori aleși din cadrul procuraturilor de toate nivelurile și din reprezentanți ai altor autorități, instituții publice sau ai societății civile. Procurorii în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor constituie o parte importantă a sistemului²⁷⁸.

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

²⁷² *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

²⁷³ *Legea privind organizarea judecătorească* nr. 514 din 06.07.1995. În: Monitorul Oficial din 19.10.1995 cu nr. 58, art. 641 (modificată prin Legea nr. 135 din 13.06.24, MO271-274/27.06.24, art. 397).

²⁷⁴ *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

²⁷⁵ *Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii* nr. 947 din 19.07.1996. În: Monitorul Oficial din 22.01.2013 cu nr. 15-17, art. 65, art. 3 alin. (4) (modificată prin Legea nr. 226 din 31.07.24, MO380-382/05.09.24 art.587).

²⁷⁶ *Idem*, art. 3 alin. (3).

²⁷⁷ *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

²⁷⁸ *Idem*, art. 125¹ alin. (2).

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 avea în competența lor rezolvarea tuturor problemelor mărunte, infinit de numeroase, legate de viața locală, ele ar trebui să ducă pe umeri o muncă apăsătoare peste posibilitățile lor și s-ar afla amenințate să nu-și poată consacra întreaga activitate pentru îndeplinirea sarcinilor fundamentale privitoare la problemele generale de stat²⁷⁹.

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.

Notăm că sub aspect administrativ, potrivit art. 110 alin. (1) din Constituție, *teritoriul Republicii Moldova este organizat în sate, 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 Lege²⁸⁰.

Expresia **unitate administrativ-teritorială** are două sensuri distincte: pe de o parte, de *circumscripție administrativ-teritorială*, iar pe de altă parte, de *colectivitate locală*²⁸¹.

În primul sens, unitățile administrativ-teritoriale semnifică circumscripțiile administrative ale teritoriului de stat, adică sfera de competență teritorială a organelor desconcentrate ale statului, mai precis o delimitare făcută în scopul realizării unitare a puterii²⁸².

Într-un al doilea sens, unitățile administrativ-teritoriale reprezintă colectivitățile locale, sau totalitatea cetățenilor din unitatea administrativ-teritorială²⁸³.

Constituția Republicii Moldova recunoaște această dublă accepțiune a unităților administrativ-teritoriale, prin art. 109 alin. (1)-(3), potrivit căruia *administrația publică în*

²⁷⁹ DRĂGANU, T. *Nuțiunile actelor administrative individuale*, în „Studia Napocensia”, Editura Academiei, București, 1974, p. 201.

²⁸⁰ *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457-458 din 05.11.2024, art. 633).

²⁸¹ RIVERO, J., WALINE, M. *Drept administrativ*, Editura 17, Paris, Dalloz, 1998, p. 300.

²⁸² MURARU, I. *Drept constituțional și instituții politice, ediția a VIII-a revăzută*. București, Actami, 1998, p. 148.

²⁸³ Art. 1 din *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).

*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*²⁸⁴.

Se impune a fi menționat că satele, orașele, raioanele și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia sunt unități administrativ-teritoriale, delimitate prin lege. În cadrul lor, administrația publică de stat se realizează prin servicii descentralizate. Aceste servicii se află sub conducerea autorităților sățești 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 administrativ-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.

Facem referire și la dispoziția art. 3 alin. (2) din Legea nr. 764/ 2001, conform căruia *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 sunt organe cu competență generală și specială constituie sistemul administrației publice locale, având ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale*²⁸⁵.

Reținem că, în prezent, organizarea administrativă a teritoriului statului moldovenesc este reglementată prin același act normativ privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Drept urmare, teritoriul țării este organizat, în conformitate cu Constituția și legea, în

²⁸⁴ *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

²⁸⁵ *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002 (modificată prin Legea nr. 112 din 16.05.24, MO216-218/21.05.24, art.318).

sate, orașe, raioane și în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, entități pe care le vom analiza în cele ce urmează.

Satul este o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, condiții geografice, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri, în care majoritatea forței de muncă se află concentrată în agricultură, silvicultură, pescuit, oferind un mod specific și viabil de viață locuitorilor săi, și care, prin politicile de modernizare, își va păstra și în perspectivă specificul rural²⁸⁶.

Comuna este o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din două sau mai multe sate, care cuprinde populația rurală unită prin comunitate de interese și tradiții, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice. Comuna poartă denumirea satului-reședință²⁸⁷.

Conform Breviarului Statistic din 2024, realizat de Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, în țară există 916 sate (comune) și 659 de localități din componența satelor (comunelor), în total localități la număr fiind 1682. Cel mai populat dintre acestea este satul Congaz, situat în Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia, cu o populație de aproximativ 11,5 mii de locuitori²⁸⁸.

Orașul este o unitate administrativ-teritorială în care majoritatea resurselor de muncă este ocupată în activități neagricole cu un nivel diversificat de dotare și echipare, exercitând o influență socioeconomică semnificativă asupra zonei înconjurătoare. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii²⁸⁹. În prezent, în Republica Moldova sunt organizate 53 de orașe²⁹⁰.

Municipiul este localitatea urbană declarată de lege cu un număr mai mare de locuitori, cu o însemnătate deosebită în viața economică, social-politică, cultural-științifică și administrativă a țării, o îndelungată tradiție istorică sau care are condiții de dezvoltare în aceste direcții. Orașele Chișinău, Bălți, Bender, Cahul, Ceadâr-Lunga, Comrat, Edineț, Hâncești, Orhei,

²⁸⁶ *Idem*, art. 5.

²⁸⁷ *Idem*, art. 5¹ alin. (1) și (3).

²⁸⁸ *Breviar statistic*. Ediția 2024 [citat 20.02.2025]. Disponibil:

https://statistica.gov.md/files/files/publicatii_electronice/Moldova_in_cifre/2024/Moldova_cifre_2024.pdf.

²⁸⁹ *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002, art. 6 (*modificată* prin Legea nr. 112 din 16.05.24, MO216-218/21.05.24, art.318).

²⁹⁰ *Breviar statistic*. Ediția 2024 [citat 20.02.2025]. Disponibil:

https://statistica.gov.md/files/files/publicatii_electronice/Moldova_in_cifre/2024/Moldova_cifre_2024.pdf.

Soroca, Strășeni, Tiraspol și Ungheni sunt considerate municipii²⁹¹. Prin urmare, în Republica Moldova avem 13 orașe cu statut de municipiu.

Municipiul Chișinău este capitala Republicii Moldova. Statutul municipiului Chișinău este reglementat prin lege organică²⁹².

Raionul este o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune) și orașe, unite prin teritoriu, relații economice și social-culturale. Orașul în care își are sediul consiliul raional este numit oraș-reședință. Raionul poartă denumirea orașului-reședință. Hotarele administrative ale raionului reprezintă perimetrul suprafeței localităților incluse în componența acestuia și care coincide cu hotarele dintre localitățile raionului dat și localitățile raionului limitrof²⁹³.

Conform Breviarului Statistic din 2024, realizat de Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, în țară există 32 de raioane²⁹⁴.

Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova. UTA soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova și ale Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural²⁹⁵.

Statutul satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului) se elaborează în baza statutului-cadru aprobat de Parlament, și se adoptă de consiliul local, cu excepția statutului municipiului Chișinău și statutului municipiului Bălți, care se reglementează prin legi organice. Statutul special de autonomie al localităților din stânga Nistrului se stabilește prin lege organică, potrivit art. 110 din Constituția Republicii Moldova. Statutul special de autonomie al unității teritoriale autonome Găgăuzia se reglementează de Constituția Republicii Moldova și de Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)²⁹⁶.

Conchidem că, prin coroborarea prevederilor art. 174 din Codul civil, art.3 alin. (2) din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, art.4 din Legea nr 436/2006 privind administrația publică locală, unitățile administrativ-teritoriale sunt

²⁹¹ *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002, art. 7, 8 (*modificată* prin Legea nr. 112 din 16.05.24, MO216-218/21.05.24, art.318).

²⁹² *Idem*, art. 9.

²⁹³ *Idem*, art. 10 alin. (1) - (4).

²⁹⁴ *Breviar statistic*. Ediția 2024 [citat 20.02.2025]. Disponibil:

https://statistica.gov.md/files/files/publicatii_electronice/Moldova_in_cifre/2024/Moldova_cifre_2024.pdf.

²⁹⁵ *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).

²⁹⁶ *Ibidem*, art. 4 alin. (2) - (3¹).

persoane juridice de drept public. Mai mult decât atât, în R. Moldova acestea sunt sub formă de: sate (comune), orașe, raioane și UTA Găgăuzia. În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării²⁹⁷. Menționăm că statutul de persoană juridică de drept public al acestora din urmă reiese clar din dispozițiile legale în vigoare. Nu același lucru se întâmplă în cazul *sectoarelor*, despre care spune legea²⁹⁸, dar nu le califică expres persoane juridice de drept public.

Dacă pentru sate (comune), orașe, raioane și UTA Găgăuzia, legea face o calificare în sensul că acestea sunt persoane juridice de drept public continuând cu mențiunea, redundantă din punctul nostru de vedere, că au patrimoniu propriu și capacitate juridică deplină, atunci sectoarele municipiului, ca subdiviziuni administrativ-teritoriale, nu beneficiază de aceeași calificare. Notăm că, în temeiul dispozițiilor art. 1 din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a țării., organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și stabilirea cadrului juridic pentru satele (comunele), *sectoarele* și orașele (municipiile) și unitățile administrativ-teritoriale se efectuează potrivit art. 110 și 111 din Constituție și se realizează în conformitate cu necesitățile economice, sociale și culturale, cu respectarea tradițiilor istorice, în scopul asigurării unui nivel adecvat de dezvoltare tuturor localităților rurale și urbane²⁹⁹.

Relevant este că art. 2 din Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local, prevede că *noțiunea de ales local vizează consilierii consiliilor sătești (comunale), orășenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor*³⁰⁰. Înțelegem prin modul de redactare al textului normativ că legiuitorul nu a făcut expres referire și la pretorii sectoarelor municipiului Chișinău de exemplu, sau alte subdiviziuni, și asta din motiv că potrivit art. 20 alin. (1) și (2) din *Legea privind statutul municipiului Chișinău* nr. 136/2016, *pretorul* este persoană cu funcție de demnitate publică, numit și eliberat din funcție de către primarul general, în condițiile Legii nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Pretorul este reprezentant al primarului general în sector și se conduce în activitatea sa

²⁹⁷ Lista unităților administrativ-teritoriale este anexată la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764/2001.

²⁹⁸ Potrivit dispozițiilor art. 1 din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a R. Moldova, organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și stabilirea cadrului juridic pentru satele (comunele), sectoarele și orașele (municipiile) și unitățile administrativ-teritoriale se efectuează potrivit art.110 și 111 din Constituția Republicii Moldova și se realizează în conformitate cu necesitățile economice, sociale și culturale, cu respectarea tradițiilor istorice, în scopul asigurării unui nivel adecvat de dezvoltare tuturor localităților rurale și urbane.

²⁹⁹ *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).

³⁰⁰ *Legea privind statutul alesului local* nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial nr. 34 din 23.03.2000 (modificată prin Legea nr. 335 din 09.11.23, MO455-457/30.11.23, art.791).

de legislația în vigoare, dispozițiile primarului general și regulamentul de organizare și funcționare a preturii³⁰¹.

Cu toate acestea, art. 13 alin. (4) din Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435/2006³⁰², se referă la ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o *unitate administrativ-teritorială*, de competențe atribuite prin lege *autorităților administrației publice locale*, de *garantarea unor condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale* pentru a-și atinge obiectivele în realizarea competențelor etc. Lectura aceluiași act normativ permite remarcarea faptului că legiuitorul face referire la *autoritatea administrației publice locale care este cea mai aproape de cetățeni*, dar nu găsim referiri la autoritățile de la nivelul subdiviziunii administrativ-teritoriale ale municipiilor.

Despre municipii și sectoare menționează și art. 4 alin. (2) din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova³⁰³, stipulând în mod expres că statutul satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului) se elaborează în baza statutului-cadru, aprobat de Parlament, și se aprobă de consiliul local, cu excepția statutului municipiului Chișinău și statutului municipiului Bălți, care se reglementează prin legi organice. Art. 13 din aceeași Lege *prevede că municipiile și unitățile administrativ-teritoriale din componența lor sunt prezentate în anexa nr.2*, care face parte integrantă din prezenta lege. Potrivit acestei anexe, *constatăm că sectoare are doar municipiul Chișinău*, care sunt 5 la număr (Botanica, Buiucani, Centru, Ciocana și Râșcani).

Pe de altă parte, art. 55 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală³⁰⁴ prevede că municipiul Chișinău este organizat în subdiviziuni administrativ-teritoriale numite sectoare, orașe și sate (comune). Art. 59 alin. (1) și (3) din aceeași Lege, stabilește că în fiecare sector al municipiului Chișinău, primarul general numește, în condițiile legii, un pretor, care este reprezentant al primarului general și că structura, organigrama și efectul-limită ale subdiviziunilor instituite în sectoare, precum și regulamentele preturilor se aprobă de Consiliul municipal Chișinău, la propunerea primarului general.

³⁰¹ *Legea privind statutul municipiului Chișinău* nr. 136 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial nr. 306-313 din 16.09.2016 (modificată prin Legea nr. 81 din 12.04.24, MO192-194/02.05.24, art.252).

³⁰² *Legea privind descentralizarea administrativă* nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial din 02.03.2007 cu nr. 29-31, art. 91 (modificată prin Legea nr. 81 din 12.04.24, MO192-194/02.05.24, art.252).

³⁰³ *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002, art. 4 alin. (2) (modificată prin Legea nr. 112 din 16.05.24, MO216-218/21.05.24, art.318).

³⁰⁴ *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).

Din analiza dispozițiilor legale citate supra, prin care legiuitorul face referire la sectoare, constatăm o neconcordanță între actele normative. Art. 3 alin. (2) din Legea 764/2001 pe de o parte reglementează că „toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică...”, legiuitorul fundamental realizând o enumerare expresă și limitativă a unităților administrativ-teritoriale într-o ordine ce nu este întâmplătoare, așa cum prevede art. 4 alin. (1) din același act normativ și art. 110 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, din acestea făcând parte „satele, orașele, raioanele și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, iar în condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii”.

Ca interpreți ai textului normativ, putem să ne întrebăm de ce legiuitorul a făcut o enumerare a unităților administrativ teritoriale, cu statut de persoane juridice de drept public, în timp ce art. 13 din Legea nr. 764/2001 califică inclusiv sectoarele drept unități administrativ teritoriale din componența municipiilor, or, art. 55 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 califică sectoarele ca și subdiviziuni administrativ-teritoriale ale municipiilor, enumerând în aceeași ordine de idei orașe și sate (comune). Considerăm că sintagma „unități administrativ teritoriale” nu poate fi în aceeași accepție cu cea de „subdiviziuni administrativ-teritoriale”. Or, *oferirea de către legiuitor a calificativului de unitate administrativ teritorială ne-ar îndreptăți să considerăm sectorul persoană juridică de drept public.*

În forma sa actuală, articolul 13 al Legii nr. 764/2001 creează o *ambiguitate terminologică* între noțiunile de *unitate administrativ-teritorială* și *subdiviziune administrativ-teritorială*. Dacă prin art. 3 alin. (2) și art. 4 alin. (1) legiuitorul definește unitățile administrativ-teritoriale ca persoane juridice de drept public (satele, orașele, raioanele, unitatea teritorială autonomă Găgăuzia), atunci utilizarea aceleiași sintagme pentru *sectoarele municipiului Chișinău* este *inexactă și contrară Constituției Republicii Moldova*, al cărei art. 110 alin. (1) stabilește o enumerare limitativă a UAT.

În realitate, *sectoarele municipiului Chișinău* nu dispun de personalitate juridică proprie, nu au patrimoniu distinct și nu exercită competențe administrative autonome, ci funcționează ca *structuri teritoriale ale administrației municipale*, conduse de pretorul numit de primarul general (conform art. 59 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală).

Prin urmare, ele trebuie calificate juridic drept *subdiviziuni administrativ-teritoriale*, nu unități administrativ-teritoriale. Ținând cont de cele constatate anterior, inclusiv de neconcordanțele semnalate între *Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* și *Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală*, se impune *revizuirea articolului 13 din Legea nr. 764/2001, în vederea delimitării clare dintre*

unitățile administrativ-teritoriale, ca persoane juridice de drept public, și subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiului Chișinău, care nu dispun de personalitate juridică proprie.

Această ajustare legislativă este necesară pentru a elimina confuziile terminologice privind statutul juridic al sectoarelor municipiului Chișinău și pentru a asigura concordanța internă a sistemului normativ, în acord cu dispozițiile art. 110 din Constituție, care stabilește o enumerare limitativă a unităților administrativ-teritoriale.

În consecință, se propune următorul *proiect de modificare a articolului 13 din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, în formulare actualizată și unificată din punct de vedere conceptual:

Articolul 13. - (1) Municipiile și unitățile administrativ-teritoriale care pot face parte din componența lor sunt orașele și satele (comunele) învecinate, stabilite prin lege.

(2) Sectoarele municipiului Chișinău sunt subdiviziuni administrativ-teritoriale fără personalitate juridică proprie, constituite în scopul organizării eficiente a activității administrative la nivel local, și nu se califică drept unități administrativ-teritoriale în sensul art. 3 alin. (2).

(3) Organizarea, competențele, structura și modul de funcționare ale sectoarelor municipiului Chișinău se stabilesc prin lege specială privind statutul municipiului Chișinău.

(4) Municipiile și unitățile administrativ-teritoriale împreună cu subdiviziunile administrativ-teritoriale din componența lor sunt prezentate în anexa nr. 2, care face parte integrantă din prezenta lege.

Totodată, *art. 55 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală* creează o confuzie între *unități administrativ-teritoriale* și *subdiviziuni administrativ-teritoriale*, prin aceea că plasează în aceeași categorie sectoarele municipiului Chișinău (care nu au personalitate juridică proprie) cu orașele și satele (comunele) din componența municipiului (care sunt unități administrativ-teritoriale). Această formulare contravine atât *Legii nr. 764/2001*, cât și *Constituției Republicii Moldova* (art. 110), care stabilește clar că *unitățile administrativ-teritoriale* sunt colectivități locale cu patrimoniu, autorități proprii și personalitate juridică, spre deosebire de subdiviziunile administrative, care sunt doar structuri organizatorice interne ale administrației municipale.

În vederea asigurării concordanței terminologice între *Legea nr. 764/2001* și *Legea nr. 436/2006*, precum și pentru a delimita clar noțiunile de unitate administrativ-teritorială și subdiviziune administrativ-teritorială, se propune următoarea formulare a art. 55 alin. (1):

Articolul 55 alin. (1) – Proiect de modificare

Municipiul Chișinău este organizat în subdiviziuni administrativ-teritoriale numite sectoare, precum și în unități administrativ-teritoriale numite orașe și sate (comune).

Cu riscul de a ne repeta, notăm că formularea actuală a art. 55 alin. (1) al legii menționate supra califică în mod nediferențiat „sectoarele, orașele și satele (comunele)” drept *subdiviziuni administrativ-teritoriale*, ceea ce contravine principiilor constituționale ale autonomiei locale și clasificării unităților administrativ-teritoriale.

Or, potrivit art. 110 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova* și art. 3 alin. (2) din *Legea nr. 764/2001*, *unitățile administrativ-teritoriale* sunt persoane juridice de drept public, cu patrimoniu propriu și autorități locale electivă. În schimb, *sectoarele municipiului Chișinău* sunt doar *subdiviziuni administrativ-teritoriale fără personalitate juridică*, create pentru descentralizarea funcțională a serviciilor publice municipale și pentru o administrare eficientă a teritoriului. Ele nu dispun de patrimoniu propriu, nu pot adopta acte administrative cu caracter normativ de sine stătător și nu sunt titulare ale bugetelor locale distincte. Prin urmare, menținerea actualei formulări legislative creează o *confuzie între statutul juridic al unităților și al subdiviziunilor administrativ-teritoriale*, ceea ce generează în practică erori de calificare juridică în actele administrative, ambiguități privind competențele autorităților locale, dar și neclarități de aplicare a principiilor autonomiei locale, subsidiarității și autonomiei patrimoniale.

Conchidem că „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”³⁰⁵.

Referindu-ne în continuare **la primul criteriu de clasificare**, deosebim și **persoane juridice de drept public speciale**, cum ar fi organele specializate prin care se rezolvă, în anumite domenii, 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.

³⁰⁵ *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002, art. 17 alin. (1) - (2) (modificată prin Legea nr. 112 din 16.05.24, MO216-218/21.05.24, art.318).

Notăm că pct. 2 și 3 din Anexa 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 acesta din urmă este organul central de specialitate al administrației publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate ce îi sunt încredințate. Ministerul este *persoană juridică de drept public*, cu sediul în municipiul Chișinău, și dispune de denumire, ștampilă cu Stema de Stat a Republicii Moldova, conturi de trezorerie, precum și de alte atribute specifice autorităților publice, stabilite în legislație³⁰⁶.

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 și Ministerul Energiei³⁰⁷. Această structură a fost stabilită pentru a asigura o administrare eficientă și specializată în diversele sectoare ale guvernării.

Pct. 4 și 6 ale Anexei nr. 1 la H. G. nr. 657 din 06.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea structurii și efectivului-limită ce țin de Cancelaria 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, dispunând de conturi de trezorerie, precum și de alte atribute specifice autorităților publice, stabilite în legislație. Cancelaria de Stat este autoritatea publică care are misiunea să asigure îndeplinirea de către Guvern a prerogativelor sale constituționale privind realizarea politicii interne și externe a statului și exercitarea conducerii generale a administrației publice³⁰⁸.

Potrivit pct. 2 și 3 ale Anexei nr. 1 la H.G. nr. 314 din 22.05.2017 privind constituirea Agenției Servicii Publice, Agenția este o instituție publică, fondată de Guvern, care delegă exercitarea funcției de fondator Cancelariei de Stat, a cărei activitate are scopul de a facilita și eficientiza procesul de prestare a serviciilor publice. Agenția este *persoană juridică*, care

³⁰⁶ Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 690/2017 din 30.08.2017. În: Monitorul Oficial din 01.09.2017 cu nr. 322-328, art. 792.

³⁰⁷ Guvernul Republicii Moldova. Pagină oficială [cit. 12.12.2024]. Disponibilă: <https://gov.md/ro/ministere>.

³⁰⁸ 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.

dispune de ștampilă cu Stema de Stat a Republicii Moldova și denumire în limba română, are autonomie financiară și deține conturi de decontare în instituții financiare și conturi bancare în contul unic de trezorerie al Ministerului Finanțelor. Agenția își desfășoară activitatea inclusiv prin intermediul structurilor sale teritoriale³⁰⁹.

Tot la categoria *persoanelor juridice de drept public speciale*, atestăm că potrivit prevederilor art. 8 alin. (1) și (2) din Legea nr. 174 din 21.09.2017 cu privire la energetică, autoritatea investită cu competențe de reglementare și de monitorizare a activităților din sectoarele energiei este Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (în continuare – *Agenție*). Agenția este autoritate de reglementare cu statut de *persoană juridică*, fiind independentă în raport cu alte autorități și organe publice ori în raport cu alte entități publice sau private, are cont bancar și/sau cont de plăți propriu și ștampilă cu denumirea sa³¹⁰. Aceleași prevederi le găsim și la pct. 2 și 3 din Anexa Hotărârii Parlamentului nr. 334 din 14.12.2018 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică³¹¹.

O altă categorie a persoanei juridice de drept public sunt persoanele juridice împuternicite prin legi speciale să exercite o parte din funcțiile Guvernului. Ele îndeplinesc anumite funcții publice, contribuie la exercitarea puterii executive în stat, dar nu sunt structuri ale Guvernului și nu se subordonează lui, de exemplu cum sunt³¹²:

Banca Națională a Moldovei, ca și persoană juridică de drept public este autonomă și responsabilă față de Parlament, fiind instituția care supraveghează și promovează politica monetară și valutară în R. Moldova, al cărei mod de constituire și funcționare este reglementat prin Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei³¹³.

Comisia Națională a Pieței Financiare, este persoană juridică și autoritate publică autonomă responsabilă față de Parlament, care reglementează și autorizează activitatea participanților la piața financiară nebancaară, supraveghind respectarea legislației de către ei. Autoritatea publică nominalizată a fost constituită în temeiul Legii nr. 192/1999 privind Comisia

³⁰⁹ Hotărârea Guvernului privind constituirea Agenției Servicii Publice nr. 314 din 22.05.2017. În: Monitorul Oficial din 26.05.2017 cu nr. 162-170, art. 396.

³¹⁰ Legea cu privire la energetică nr. 174 din 21.09.2017. În: Monitorul Oficial din 15.12.2023 cu nr. 480-482, art. 849 (actualizat prin Legea nr. 58 din 21.03.24, MO148-150/12.04.24 art.215).

³¹¹ Hotărârea Parlamentului privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică nr. 334 din 14.12.2018. În: Monitorul Oficial din 14.12.2018 cu nr. 13-21, art. 81.

³¹² PREȚIVATÎL, G. Noțiunea, elementele constitutive și clasificarea persoanei juridice de drept public. Op. cit., p. 91.

³¹³ Ibidem.

Națională a Pieței Financiare. Comisia este investită cu putere de decizie, interdicție, intervenție, control și sancționare disciplinară și administrativă, pe întreg teritoriul țării³¹⁴.

Curtea de Conturi funcționează în baza Legii Curții de Conturi nr. 261/2008 și este o persoană juridică de drept public și unica autoritate publică a statului care exercită controlul asupra formării, administrării și folosirii resurselor financiare publice, precum și asupra gestiunii a patrimoniului public³¹⁵. În afara acestor categorii, pot fi menționate *anumite autorități publice autonome care dețin personalitate juridică de drept public*, dar care nu se încadrează în tipologiile clasice ale administrației publice centrale sau locale. Printre acestea se numără *Consiliul Superior al Magistraturii, Comisia Electorală Centrală și Consiliul Audiovizualului*³¹⁶ etc., instituții care exercită funcții esențiale în domenii-cheie precum justiția, procesul electoral și dezvoltarea serviciilor media audiovizuale, funcționând în baza principiului independenței instituționale consacrat prin lege sau prin Constituție.

Tot la acest criteriu, subliniem că în Republica Moldova există *entități profesionale de autoadministrare bazate pe calitatea de membru cu drept de vot*, create prin legi speciale. Printre acestea se numără *Camera notarială*³¹⁷, *Camera de Comerț și Industrie*³¹⁸, *Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești*³¹⁹, *Uniunea administratorilor autorizați*³²⁰ și *Uniunea Avocaților*³²¹. Aceste organizații sunt persoane juridice investite cu misiunea de a reglementa intern profesia, de a asigura respectarea standardelor de conduită profesională și de a apăra interesele membrilor.

Evidențiem că acestea nu se constituie prin libera voință a membrilor, cum ar fi în cazul asociațiilor private, ci prin act normativ, fiind expres prevăzute de lege cu acordarea anumitor competențe. Ele nu pot fi lichidate sau reorganizate prin decizia membrilor, ci doar prin modificarea legii care le-a creat. Considerăm că acest element de *indisponibilitate juridică* a existenței este trăsătura tipică a persoanelor juridice de drept public.

³¹⁴ *Ibidem*.

³¹⁵ *Ibidem*.

³¹⁶ *Ibidem*.

³¹⁷ *Legea cu privire la organizarea activității notarilor* nr. 69 din 14.04.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 277–287 din 26.08.2016, art. 588 (*modificată* prin Legea nr. 138 din 06.06.2024, în MO278–281/02.07.2024, art. 411).

³¹⁸ *Legea cu privire la Camera de Comerț și Industrie* nr. 393 din 13.05.1999. În: „Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, 1999, nr.73-77, art. 342 (*modificată* prin Legea nr. 52 din 10.03.22, MO80-87/25.03.22 art.134).

³¹⁹ *Legea privind executorii judecătorești* nr. 113 din 17.06.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 73–75 din 16.02.2024, art. 98 (*modificată* prin Legea nr. 258 din 10.07.2025, în MO515–518/02.10.2025, art. 655).

³²⁰ *Legea cu privire la administratorii autorizați* nr. 161 din 18.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 293–296 din 03.10.2014, art. 605 (*modificată* prin Legea nr. 138 din 06.06.2024, în MO278–281/02.07.2024, art. 411).

³²¹ *Legea cu privire la avocatură* nr. 1260 din 19.07.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159 din 04.09.2010, art. 582 (*modificată* prin Legea nr. 284 din 05.12.2024, în MO513–515/07.12.2024, art. 710).

Entitățile respective exercită prerogative de putere publică, cum ar fi admiterea în profesie, suspendarea sau excluderea din rândul membrilor, aplicarea sancțiunilor disciplinare ori aprobarea normelor de conduită profesională, atribuții ce au caracter *imperativ*, ce decurg dintr-o delegare a statului și le plasează în sfera dreptului public. În plus, activitatea lor se desfășoară sub controlul de legalitate al Ministerului Justiției, fără a fi afectată autonomia profesională – echilibru specific entităților publice autonome.

În esență, aceste organizații funcționează în regim hibrid, aplicând atât reguli de drept privat (în materie de cotizații și administrare internă), cât și norme de drept public, întrucât îndeplinesc funcții delegate de stat și reprezintă o formă de autoadministrare profesională în serviciul interesului public. Nu în ultimul rând, scopul lor de reglementare și garantare a exercitării corecte a profesiilor juridice are în vedere interesul public, nu obținerea de profit. Astfel, statul recunoaște profesiei un rol social și de autonomie sub regim juridic de drept public. Din aceste motive, *organizațiile respective trebuie considerate persoane juridice de drept public*, având statut autonom, dar supus controlului de legalitate exercitat de stat.

Al doilea criteriu la care ne referim *în sensul clasificării persoanelor juridice de drept public* ține de **competența teritorială**. Una din categorii potrivit celui de-al doilea criteriu sunt **persoanele juridice de drept public care funcționează și au competențe pe întreg teritoriul național**, cum este 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, ștampilă cu Stema de Stat a Republicii Moldova, conturi de trezorerie și bancare, precum și de alte atribute specifice autorităților publice, stabilite în legislație. Agenția *își exercită atribuțiile pe întreg teritoriul Republicii Moldova*³²².

Potrivit aceluiași criteriu de clasificare a persoanelor juridice de drept public, **persoanele juridice de drept public locale sau regionale** sunt entități care îndeplinesc funcții de interes public, fiind organizate la nivel local sau regional. Din această categorie fac parte preturile. Or, așa cum reiese din art. 23 alin. (1) și (2) din Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136/2016, pretura este structura funcțională care asistă pretorul în exercitarea atribuțiilor sale, stabilite în temeiul prezentei legi, și își desfășoară activitatea în baza regulamentului de

³²² 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.

organizare și funcționare a preturii. Pretura *are statut de persoană juridică*, este condusă de pretor și dispune de ștampilă, care este păstrată la secretarul preturii³²³.

De asemenea, aici se includ instituțiile publice subordonate autorităților locale, cum ar fi direcțiile de educație raionale sau municipale, Direcția Generală Educație, Tineret și Sport a Consiliului municipal Chișinău, spitalele municipale sau raionale (de exemplu, Spitalul Clinic Municipal „Sfânta Treime” Chișinău, Spitalul Raional Ungheni), bibliotecile publice (de exemplu, Biblioteca Municipală „B.P. Hasdeu” din Chișinău), precum și casele de cultură și centrele de creație locală. Vom analiza succint entitățile respective.

Menționăm că potrivit pct. 3 și 4 al Anexei nr. 1 la Hotărârea 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 învățământului, în conformitate cu Normele privind instituirea subdiviziunilor structurale ale autorităților publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1001 din 26 decembrie 2011. Organul local de specialitate este *persoană juridică*, dispune de cont de trezorerie, de ștampilă cu imaginea Stemei de Stat și denumirea sa, alte ștampile și anteturi, de modelul stabilit³²⁴.

Totodată, 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 Publice³²⁵.

Cu referire la casa de cultură, notăm că, potrivit noțiunii, aceasta reprezintă o organizație de cultură, *cu sau fără personalitate juridică*, care desfășoară activități în domeniul culturii, prestează servicii culturale, inițiază proiecte culturale și are drept scop satisfacerea intereselor culturale ale comunității³²⁶. Iar universitățile și instituțiile educaționale finanțate de stat la nivel regional includ Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți și Universitatea de Stat din

³²³ *Legea privind statutul municipiului Chișinău* nr. 136 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial nr. 306-313 din 16.09.2016 (modificată prin Legea nr. 81 din 12.04.24, MO192-194/02.05.24, art.252).

³²⁴ *Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a organului local de specialitate în domeniul învățământului 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.

³²⁵ *Regulamentului de organizare și funcționare al Instituției Medico-Sanitare Publice Spitalul Clinic Municipal „Sfânta Treime”* din 09.09.2024 [citat 18.10.2024]. Disponibil: https://treime.md/wp-content/uploads/2013/04/REGULAMENTUL-intern-al-institutiei_compressed.pdf.

³²⁶ *Legea culturii* nr. 413 din 27.05.1999. În: Monitorul Oficial din 05.08.199 cu nr. 83-86 art. 401 (modificat prin Legea nr. 449 din 28.12.23, MO24-27/19.01.24, art.43).

Comrat. Art. 21 alin. (6) al Codului Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07.2014 prevede că instituțiile de învățământ publice pot avea statut de persoană juridică în condițiile legislației în vigoare³²⁷.

Conchidem că entitățile analizate la acest criteriu au personalitate juridică și funcționează în baza legislației naționale, având autonomie administrativă, dar fiind subordonate autorităților locale sau centrale, după caz.

Și **al treilea criteriu** de clasificare a persoanelor juridice de drept public este după **modul de creare**. După acest criteriu, susținem că deosebim **persoane juridice care sunt recunoscute ca atare** (cum este statul *care a fost analizat pe larg mai sus*), precum și **persoane juridice create de autoritățile publice naționale sau de cele locale**.

Pe scurt, ne vom referi la cea de-a doua categorie, *în strânsă legătură cu prezentul criteriu de clasificare*. Astfel, persoanele juridice de drept public pot fi instituite prin *Lege*, prin *Hotărâre a Parlamentului sau Guvernului Republicii Moldova*, sau, în temeiul legii, prin *act administrativ al unei autorități a administrației publice centrale sau locale*.

Aceste entități, deși distincte de organele legislative și executive, își desfășoară activitatea *sub controlul statului*, beneficiind totodată de *autonomie funcțională* în vederea realizării misiunilor care le-au fost încredințate. În acest cadru, ele exercită, în mod independent, *activități politice, administrative, sociale, educaționale, culturale ori alte acțiuni de interes public*, contribuind la realizarea scopului general al statului, care constă în satisfacerea interesului public și consolidarea ordinii de drept. Astfel, avem următoarele categorii:

1. Persoanele juridice de drept public **create prin Lege** sau **Hotărâre a Parlamentului RM**, cum ar fi: *Agențiile de reglementare (Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică³²⁸, Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației³²⁹ etc.), Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor³³⁰, Consiliul*

³²⁷ Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07.2014. În: Monitorul Oficial din 24.10.2014 cu nr. 319-324, art. 634 (modificat prin Legea nr. 294 din 13.12.24, MO564-568/31.12.24 art.782).

³²⁸ Legea cu privire la energetică nr. 174 din 21.09.2017. În: Monitorul Oficial din 15.12.2023 cu nr. 480-482, art. 849 (actualizat prin Legea nr. 58 din 21.03.24, MO148-150/12.04.24 art.215).

³²⁹ Legea comunicațiilor electronice nr. 241 din 15.11.2007, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 399-410 din 17.11.2017, art. 679, (modificată prin Legea nr. 34 din 13.03.2025, în MO nr. 154-156 din 27.03.2025, art. 159).

³³⁰ Hotărârea Parlamentului privind instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nr. 271 din 15 decembrie 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 478-490 din 30.12.2016, art. 965.

*Concurenței*³³¹, *Consiliul Audiovizualului*³³², *Compania „Teleradio-Moldova”*³³³, *Centrul Național Anticorupție*³³⁴, *Oficiul Avocatului Poporului*³³⁵ etc.

2. Persoanele juridice de drept public **create prin Hotărâre a Guvernului Republicii Moldova**, cum ar fi: *Agenția Proprietății Publice*³³⁶, *Instituția Publică Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne*³³⁷, *Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare*³³⁸, *Agenția pentru Cercetare și Dezvoltare*³³⁹, *Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă*³⁴⁰, *agenții de reglementare (Agenția Națională pentru Sănătate Publică*³⁴¹, *Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor*³⁴², *Agenția de Mediu*³⁴³, *Agenția Națională Transport Auto*³⁴⁴, *Agenția Navală a Republicii Moldova*³⁴⁵) etc.

3. Persoanele juridice de drept public **create prin act administrativ al unei autorități a administrației publice centrale**, cum ar fi: *Instituția Medico-Sanitară Publică Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”*³⁴⁶, *Institutul Patrimoniului Cultural*³⁴⁷ etc.

³³¹ *Legea privind concurența* nr. 183 din 11.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 351–354 din 15.09.2023, art. 620, (modificată prin Legea nr. 34 din 13.03.2025, publicată în MO nr. 154–156 din 27.03.2025, art. 159).

³³² *Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova* nr. 174 din 08.11.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 462–466 din 12.12.2018, art. 766, (modificat prin Legea nr. 221 din 10.06.2025, în MO nr. 441–444 din 21.08.2025, art. 604).

³³³ *Ibidem*.

³³⁴ *Legea privind Centrul Național Anticorupție* nr. 1104 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 209–211 din 05.10.2012, art. 683, (modificată prin Legea nr. 35 din 13.03.2025, în MO nr. 143 din 19.03.2025, art. 139).

³³⁵ *Legea privind Avocatul Poporului (Ombudsmanul)* nr. 52 din 03.04.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 110–114, art. 278 din 09.05.2014 (modificată prin Legea nr. 34 din 13.03.2025, în MO nr. 154–156/27.03.2025, art. 159).

³³⁶ *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice* nr. 902 din 06.11.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 390–395 din 10.11.2017, art. 1011.

³³⁷ *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea unor instituții publice de învățământ din subordinea Ministerului Afacerilor Interne* nr. 429 din 24.06.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 165–176 din 10.07.2020, art. 559.

³³⁸ *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare* nr. 201 din 28.02.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 68–76 din 02.03.2018, art. 232.

³³⁹ *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Cercetare și Dezvoltare* nr. 196 din 28.02.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 68–76 din 02.03.2018, art. 227.

³⁴⁰ *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă* nr. 990 din 10.10.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 398–399 din 19.10.2018, art. 1053.

³⁴¹ *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Sănătate Publică* nr. 1090 din 18.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 440 din 20.12.2017, art. 1214.

³⁴² *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor* nr. 14 din 11.01.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10–12, din 19.01.2023, art. 24.

³⁴³ *Hotărârea Guvernului privind constituirea, organizarea și funcționarea Agenției de Mediu* nr. 549 din 13.06.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 210–223, din 22.06.2018, art. 603.

³⁴⁴ *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Transport Auto* nr. 151 din 09.03.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 73–77, din 18.03.2022, art. 192.

³⁴⁵ *Hotărârea Guvernului cu privire la crearea Agenției Navale a Republicii Moldova* nr. 706 din 11.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 285–294, din 03.08.2018, art. 816.

³⁴⁶ *Ordinul Ministerului Sănătății privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare al Instituției Medico-Sanitare Publice Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”* nr. 404 din 05.05.2023. Înregistrat la

4. Persoanele juridice de drept public *create prin act administrativ al unei autorități a administrației publice locale*, cum ar fi: *Instituția Publică „Centrul de Informare Turistică Ungheni”*³⁴⁸ sau *Instituția Publică „Școala Sportivă Raională Cahul”*³⁴⁹.

Conchidem că toate aceste entități, analizate după criteriile de mai sus, au trăsături comune (*scop public, putere publică* (mai mare sau mai mică), *supunere la un regim juridic administrativ* și la *controlul legalității*), însă diferă ca *nivel de autonomie, mod de finanțare* și *raporturi de subordonare*. Iar lipsa unei reglementări unitare cu privire la persoanele juridice de drept public face ca enumerarea lor să fie fragmentară și dispersată în diverse acte normative.

Prin urmare, necesitatea unei clasificări legale mai clare a persoanelor juridice de drept public în dreptul intern este subliniată de argumente practice. Clarificarea statutului acestor entități publice ar facilita atât activitatea autorităților (care ar ști exact regimul fiecărei entități), cât și relațiile acestora cu terții (cetățeni, parteneri contractuali). În plus, ar preveni *eludarea normelor de drept public*, cum ar fi evitarea aplicării legislației funcției publice sau celei anticorupție prin crearea de entități *sui-generis* greu de încadrat³⁵⁰. Această problemă a fost observată și în alte țări, după cum vom vedea în *secțiunea comparativă*, și a impus realizarea de reforme menite să delimiteze categorii de persoane juridice de drept public și să le supună unor standarde uniforme de transparență și răspundere.

Experiența altor jurisdicții oferă modele valoroase de clasificare a persoanelor juridice de drept public, evidențiind atât beneficiile, cât și provocările acestor delimitări. **Georgia** reprezintă un caz interesant, deoarece, așa cum am menționat anterior, a introdus încă din 1999 conceptul de persoană juridică de drept public – printr-o lege specială (Legea privind persoana juridică de drept public)³⁵¹. Acest concept a permis crearea unei game largi de organizații publice autonome

Agencia Servicii Publice cu nr. 1003600150783 din 07.05.2023 [citată la 09.09.2025]. Disponibil: https://scr.md/upload/editor/25_noptiere/Regulamentul_IMSP_SCR_T_Mosneaga.pdf.

³⁴⁷ *Ordinul Ministerului Culturii al Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea Conceptului de reformare structurală a Institutului Patrimoniului Cultural”* nr. 165 din 04.04.2023 [citată la 14.09.2025]. Disponibil: <https://www.mc.gov.md/sites/default/files/file-cloud/ord-mc-165-2023.pdf>.

³⁴⁸ *Decizia Consiliului Raional Cahul „Cu privire la instituirea Instituției Publice «Școala Sportivă Raională Cahul»”* nr. 2/3 din 29 martie 2024 [citată la 12.09.2025]. Disponibilă: <https://cahul.md/wp-content/uploads/2024/04/3.pdf>.

³⁴⁹ *Decizia Consiliului Municipal Ungheni „Cu privire la înființarea Instituției Publice «Centrul de Informare Turistică Ungheni»”* nr. 4/14 din 07.06.2024 [citată la 12.09.2025]. Disponibilă: <https://ungheni.md/wp-content/uploads/2024/06/D-4-14-Cu-privire-la-infiintarea-Institutiei-Publice-Centrul-de-Informare-Turistica-Ungheni.pdf>.

³⁵⁰ *Transparency International Georgia. The legislation regulating legal entities of public law still cannot mitigate the risks of corruption and nepotism*, 17.09.2022 [citată la 16.09.2025]. Disponibil: <https://transparency.ge/en/post/legislation-regulating-legal-entities-public-law-still-cannot-mitigate-risks-corruption-and>.

³⁵¹ Legea Georgiei privind persoana juridică de drept public (*საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი*), din 28.05.1999, nr. 2052-IIb, semnată de Președintele Eduard Șevardnadze, publicată la Tbilisi [citată la 29.03.2025]. Disponibilă: https://112.gov.ge/?page_id=7088.

pentru diverse activități (sociale, educaționale, culturale etc.), având personalitate juridică proprie, separate de structura clasică guvernamentală, dar aflate sub controlul statului. Practic, Georgia a oferit un cadru general în care ministerele și agențiile guvernamentale puteau transforma unele servicii sau instituții subordonate în persoane juridice de drept public, pentru a le conferi mai multă autonomie managerială și financiară. Astfel, multe școli, universități, spitale, muzee, au fost organizate ca persoane juridice de drept public. Ideea inițială a fost să flexibilizeze administrarea acestor organizații, permițându-le să aibă buget propriu, venituri din activități, să angajeze personal în afara rigidităților funcției publice etc., cu păstrarea însă a caracterului lor public.

Totuși, în timp, s-a constatat că regimul juridic al acestor entități este neomogen, deoarece anumite legi ale serviciului public exclud aplicarea normelor de transparență și integritate pentru unele instituții publice (cum ar fi cele din domeniile cultural, educațional, cercetare, religios) din lipsa unei clasificări interne. Conștient de aceste probleme, guvernul georgian s-a angajat încă din 2015 să elaboreze o *nouă lege a persoanelor juridice de drept public*, care va distinge mai multe categorii. Obiectivul principal al reformei este de a stabili criterii clare de divizare a entităților publice, cum ar fi diferențierea între instituții culturale/educaționale, autorități cu funcții de putere (agenții fiscale, de administrare economică) sau societăți publice comerciale, pentru ca standardele de *transparență și răspundere* să fie aplicate uniform entităților comparabile. În absența acestor clarificări, *incertitudinea juridică* a permis exceptarea multor instituții publice de la regulile anticorupție aplicabile funcționarilor publici, creând oportunități nefaste de nepotism și eficiență administrativă redusă³⁵². Studiile organizației Transparency International Georgia arată, de exemplu, că neadoptarea noii legi a dus la proliferarea entităților juridice de drept public (numărul lor subordonat ministerelor crescând anual) și la angajarea unui număr sporit de personal contractual ferit de rigorile legii funcției publice. Concluzia formulată în 2022 a fost fermă: neadoptarea noii legi privind persoanele juridice de drept public, care va categorisi aceste entități „*agravează semnificativ standardele de transparență și responsabilitate... și sporește riscurile de corupție*”. Acest exemplu georgian evidențiază *importanța clasificării legale a entităților publice pentru buna guvernare*³⁵³.

În **Ucraina**, doctrina recentă enumeră ca persoane juridice de drept public, *formațiunile statale și municipale, organele și instituțiile de stat, dar și autoritățile administrației publice*

³⁵² Transparency International Georgia. Op. cit.

³⁵³ Ibidem.

locale ș.a.³⁵⁴. Esența distincției rezidă în *finalitatea și modul de acțiune* al acestor entități: entitățile publice există exclusiv pentru realizarea *binelui comun* al colectivității și funcționează preponderent în regim de putere publică, pe când persoanele juridice private urmăresc interesul propriu (profitul), folosind preponderent instrumente de drept privat. Doctrina ucraineană recentă subliniază că persoanele juridice de drept public nu pot fi studiate doar prin optica dreptului civil, deoarece misiunea lor publică și lipsa scopului lucrativ le conferă o *natură juridică distinctă*³⁵⁵.

În prezent, Ucraina se află într-un proces amplu de *recodificare* a legislației civile și de reformă administrativă, care include *abrogarea Codului comercial* și instituirea unui *registru exhaustiv al formelor juridice* admise³⁵⁶. Intenția este de a clarifica statutul tuturor entităților publice și private, de a *armoniza normele cu standardele europene*, de a integra jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind delimitarea sferei publice de cea privată și, în final, de a asigura un *echilibru* între interesul public și cel privat în guvernare. Printre măsurile preconizate se numără contracararea *listei închise a formelor organizaționale* (pentru a preveni apariția de entități atipice neacoperite de lege) și a sistemului corporatist pentru întreprinderile de stat și municipale, astfel încât acestea să funcționeze într-un cadru transparent și predictibil³⁵⁷. Cu alte cuvinte, se dorește delimitarea clară a *categoriilor de persoane juridice de drept public* (ministere, autorități independente, instituții publice locale etc.) și stabilirea regimului juridic aplicabil fiecăreia, efort ce va spori *certitudinea legală* și eficiența administrativă în Ucraina.

O tendință notabilă se observă și în **Federația Rusă**, unde dezbaterile academice privind „юридическое лицо публичного права” (persoana juridică de drept public) recent au căpătat avânt, pe fondul reformelor legislative. În 2016 a fost introdusă o formă juridică nouă – „*compania de drept public*”, prin Legea federală nr. 236-FZ/03.07.2016³⁵⁸. Această companie, gândită ca alternativă la vechile „corporații de stat”, a relansat discuțiile privind definirea și unificarea principiilor aplicabile entităților publice rusești. La nivel doctrinar, s-a subliniat necesitatea implementării unor *principii generale uniforme* pentru toate persoanele juridice de

³⁵⁴ МОРГУН, В. Статус юридичної особи публічного права в сфері місцевого самоврядування. Evropský politický a právní diskurz, vol. 7, no. 6, 2020, pp. 162-166 [citat la 10.09.2025]. Disponibil: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2020/2020-7-6/21.pdf>.

³⁵⁵ *Ibidem*.

³⁵⁶ УСОВА, Ю. О. Правовий статус юридичних осіб публічного права: новітні тенденції законодавства. Соціальне право, № 2/2025, pp. 165-173.

³⁵⁷ *Ibidem*.

³⁵⁸ Федеральный закон Российской Федерации «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 03.07.2016 года № 236-ФЗ [citat la 12.09.2025]. Disponibil: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200505/a4ddeeba016a445ca0a246f490f81d403beb656/

același tip, în cadrul unei „matrice legale” care să cuprindă toate subiectele de drept cunoscute³⁵⁹.

Cu alte cuvinte, rușii urmăresc crearea unui *cadru conceptual unitar* pentru entitățile de drept public, astfel încât, fie că este vorba de o agenție guvernamentală, o instituție de dezvoltare economică, fie un fond public, să existe trăsături comune definitorii și reguli de bază similare (personalitate juridică de drept public, scop nepatrimonial orientat spre interesul general, anumite privilegii sau restricții legale, ș.a.). Prin urmare, în Federația Rusă, teoria persoanei juridice de drept public distinge peste zece trăsături caracteristice ale acestor entități (identificate de juriști precum Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин ș.a.), printre care: exercitarea unor prerogative de putere statală, un regim special de numire a conducerii (reprezentanți ai „voinței statului”), existența drepturilor și obligațiilor publice distincte³⁶⁰.

În practică, introducerea companiilor publice a fost determinată de necesitatea de a oferi marilor „institute de dezvoltare” (precum corporațiile financiare de stat) o *formă juridică adecvată scopurilor lor publice*, care să permită atât metode de drept privat (în activitatea economică delegată), cât și instrumente de drept public (în exercitarea funcțiilor publice). Această orientare confirmă importanța clasificării formelor juridice: alegerea *formei potrivite* (agenție publică, companie publică, instituție necomercială etc.) devine crucială pentru eficacitatea și controlul unei entități ce administrează interese publice. Modelul rusesc ilustrează, deci, o *bună practică* de diferențiere legală – crearea unei categorii speciale de persoane juridice de drept public (companiile de drept public) menite să opereze la intersecția dintre administrație și economie, cu un statut hibrid adaptat nevoilor actuale³⁶¹.

Și în spațiul dreptului *anglo-saxon* există preocupări pentru clasificarea entităților publice, deși terminologia și abordarea diferă. Un exemplu relevant este **Australia**, unde administrația federală folosește o *taxonomie oficială* pentru a delimita organismele guvernamentale, în funcție de personalitatea lor juridică și autonomia față de executiv. Conform reglementărilor australiene (*Public Governance, Performance and Accountability Act 2013*)³⁶² și ghidurilor *Department of Finance*, pe lângă structurile principale (*Primary bodies*) care fac parte din *Commonwealth* (Federația Australiană) sau au un statut juridic separat, în esență desprindem că există *entități necorporative* – care fac parte integrantă din stat (*fără personalitate juridică*

³⁵⁹ SAFONOV, M. S. *Legal nature of the Russian development institutions*. Public Administration, 22(2), 2020, pp. 6–11, [citat la 03.10.2025]. Disponibil: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/95132/ssoar-publicadmin-2020-2-safonov-Legal_nature_of_the_Russian.pdf?sequence=1.

³⁶⁰ *Ibidem*.

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² *Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, (C2013A00123), Australia*. [citat la 17.09.2025]. Disponibil: <https://www.legislation.gov.au/C2013A00123/latest/text>.

separată, de exemplu departamentele de stat sau cele parlamentare), și *entități corporative* – organisme cu *personalitate juridică distinctă de stat*, înființate prin lege specială și având dreptul de a încheia contracte și de a deține bunuri în nume propriu (cum ar fi Biblioteca Națională a Australiei sau Corporația Australiană de Radiodifuziune). Ambele tipuri rămân totuși sub control public și fac parte din sectorul guvernamental, însă regimul lor juridic și financiar diferă. Rațiunea acestei distincții este adaptarea formei juridice la *natura funcțiilor* exercitate: dacă o instituție urmează să desfășoare activități comerciale sau să gestioneze servicii publice într-un mod antreprenorial, atunci legiuitorul o organizează ca entitate corporativă (cu *autonomie sporită* față de politicile guvernamentale zilnice). Astfel de entități corporative au adesea un consiliu de administrație colegial și pot dispune de resurse financiare proprii, asigurându-li-se *independența operațională* necesară.

În schimb, funcțiile strict guvernamentale, care necesită *responsabilitate politică directă* și finanțare bugetară integrală, sunt atribuite entităților necorporative. Deși, potrivit aceluiași sistem legislativ, deosebim și așa-numitele companii din cadrul *Commonwealth (Comunitatea Națiunilor)*. Cu toate că acestea au personalitate juridică și sunt înființate de către stat în baza legii, ele se atribuie persoanelor juridice de drept privat ale statului (cum ar fi Snowy Hydro Limited sau NBN Co Limited), deoarece aceste entități desfășoară în principal activități comerciale sau antreprenoriale și generează profituri pentru distribuie membrilor săi; și *Commonwealth-ul* poate deține exclusiv sau parțial o companie, aceasta din urmă fiind totuși separată din punct de vedere juridic de Comunitatea Națiunilor³⁶³. Observăm că acest model face parte din bunele practici. Legea precizează în mod expres statutul fiecărei structuri și gradul său de autonomie, evitând confuziile. Un efect pozitiv al unei asemenea clasificări legale este creșterea eficienței administrative, fiecare organism astfel funcționând într-un cadru juridic adecvat (flexibil sau rigid, după caz), cu linii clare de răspundere față de guvern sau față de un board independent.

Analiza comparativă de mai sus evidențiază *avantajele unei clasificări legale clare* a persoanelor juridice de drept public. În primul rând, o asemenea clasificare servește clarității și siguranței juridice, în care atât autoritățile, cât și cetățenii și partenerii privați știu în ce categorie se încadrează o anumită entitate publică și ce regim juridic i se aplică. După cum arată exemplul Georgiei, lipsa unor categorii bine definite poate genera incoerențe normative (excepții nejustificate de la reguli de integritate) și practici abuzive (crearea de instituții *ad-hoc* pentru

³⁶³ *Department of Finance. Types of Australian Government Bodies. Canberra: Commonwealth of Australia [citat la 04.10.2025].* Disponibil: <https://www.finance.gov.au/government/managing-commonwealth-resources/structure-australian-government-public-sector/types-australian-government-bodies>.

ocolirea constrângerilor legale)³⁶⁴. Prin contrast, definirea expresă a tipurilor de persoane juridice de drept public permite legiuitorului să *adapteze normele* la specificul fiecărei categorii. De exemplu, să prevadă reguli speciale de numire și eligibilitate pentru *autoritățile publice constituționale* (Parlament, Președintele Republicii Moldova, Guvern), reguli distincte de organizare și finanțare pentru *autoritățile administrative autonome* (agenții de reglementare), sau un regim aparte de *responsabilitate juridică* pentru entitățile care gestionează activități economice în interes public. În al doilea rând, clasificarea legală ajută la *separarea funcțiilor publice de cele private*. Este esențial ca statul să delimiteze ce activități se pretează exercitării în regim de putere publică (*imperium*) și trebuie încredințate persoanelor juridice de drept public autentice *versus* ce activități pot fi delegate unor entități de drept privat (contractanți, concesionari), chiar dacă servesc interesul public. O bună clasificare previne confuzia între aceste planuri: de pildă, *persoanele juridice de drept public* nu urmăresc profitul și nu distribuie dividende, astfel că implicarea lor eventuală în activități economice trebuie strict orientată către *scopul public general*, fără avantaj patrimonial privat³⁶⁵. Această orientare exclusivă spre interesul general justifică de ce, atunci când persoanele juridice de drept public participă la circuitul civil, ele beneficiază uneori de *reguli speciale* (imunitate de jurisdicție în anumite cazuri, inalienabilitatea unor bunuri publice, restricții la procedura falimentului etc.). În al treilea rând, clasificarea contribuie la stabilirea *regimului de răspundere* corespunzător fiecărei entități. Nu în ultimul rând, o clasificare legală riguroasă sporește *eficiența administrativă*. Alocarea unei forme juridice potrivite, conform funcțiilor exercitate, facilitează atât managementul intern, cât și colaborarea inter-instituțională. Așa cum Australia diferențiază entitățile pentru a optimiza guvernanta³⁶⁶, și Republica Moldova ar beneficia de un sistem în care fiecare persoană juridică de drept public are o *identitate juridică clar conturată*, cu proceduri de numire, finanțare și control adaptate misiunii sale. În plus, clasificarea legală oferă cetățenilor și partenerilor externi un grad sporit de *predictibilitate*. De exemplu, la încheierea unor contracte de achiziții publice sau parteneriate de ordin public-privat, este important de știut dacă entitatea contractantă este un organ al statului (cu prerogative de putere) sau o societate pe acțiuni constituită de stat, deoarece în asemenea cazuri obligațiile și riscurile pot fi diferite.

Având în vedere aceste aspecte, se impune o propunere de *lege ferenda* pentru Republica Moldova, menită să introducă expres în legislație o *clasificare coerentă a persoanelor juridice*

³⁶⁴ Transparency International Georgia. *Op.cit.*

³⁶⁵ PREȚIVĂȚIU, G. *Persoana juridică de drept public*. *Op.cit.*, p. 77.

³⁶⁶ Department of Finance. *Types of Australian Government Bodies*. Canberra: Commonwealth of Australia [citat la 04.10.2025]. Disponibil: <https://www.finance.gov.au/government/managing-commonwealth-resources/structure-australian-government-public-sector/types-australian-government-bodies>.

de drept public. În mod ideal, o atare reglementare ar putea fi inclusă într-o lege specială nouă *privind persoanele juridice de drept public*. Conchidem că această soluție, ar urma modelul altor state, adaptat contextului nostru constituțional. Astfel, vom reda proiectul de *lege ferenda* în acest sens, după secțiunea de concluzii generale și recomandări (*a se vedea art. 3 în tandem cu art. 5 din ANEXA 1*).

2.4. Funcționarea persoanei juridice de drept public

Din perspectiva doctrinară, subiectul funcționării persoanei juridice de drept public este unul complex și în continuă dezvoltare. O concepție tradițională vede persoanele juridice de drept public ca entități create explicit prin lege, cu scop public bine definit și cu anumite trăsături caracteristice (finanțare publică, control administrativ etc.). Totuși, în ultimii ani au apărut multiple forme organizatorice noi (agenții cu autonomii variabile, organizații profesionale, entități de reglementare a pieței) care au generat dezbateri privind apartenența lor la categoria persoanei juridice de drept public. Astfel, există voci care susțin extinderea definiției de „persoană juridică de drept public” la organizații non-guvernamentale ce au atribuții de autoreglementare publică, cum ar fi organizațiile profesionale de autoadministrare. Un exemplu teoretic este dat de doctrinarul rus A.F. Masalab, care justifică inclusiv SRO-urile (*Self-Regulatory Organization*) cu membri obligatorii ca potențiale persoane juridice de drept public datorită naturii „publice” a funcțiilor pe care le exercită (evaluare profesională, standardizare etc.)³⁶⁷.

În Republica Moldova, aceste dezbateri se poartă în contextul aderării la standarde europene și armonizării legislative. Deși noțiunea de persoană juridică este consacrată în Codul civil și legi speciale, se pune accent pe clasificarea funcțiilor publice și pe reglementarea clară a entităților noi, pentru a nu crea zone gri între dreptul privat și cel public.

Din acest motiv, lucrările de teorie disting în general două mari categorii de persoane juridice de drept public: entitățile „clasice” (stat, UTA, autorități locale, instituții publice tradiționale) și formele noi de reglementare/autoadministrare (agenții independente, asociații profesionale etc.). Dezbaterile se centrează pe necesitatea unei concepții coerente care să determine care organizații pot avea prerogative de putere publică. În doctrină se subliniază că esențial rămâne scopul și modul de creare, or, o entitate este de drept public dacă acționează în

³⁶⁷ MASALAB, A. F., *Op. cit.*, pp. 75-76.

interesul general, în baza voinței statului (prin lege) și cu atitudine obligatorie față de toți cei vizati³⁶⁸.

Astfel, este legitim să afirmăm că persoana juridică de drept public reprezintă o entitate juridică creată prin voința legiuitorului, înzestrată cu personalitate juridică distinctă, menită să asigure realizarea interesului general și exercitarea prerogativelor de autoritate publică. Deși, la fel ca orice persoană juridică, are o existență juridică artificială, aceasta exprimă voința colectivității publice (statale sau locale), acționând nu în interes propriu, ci în numele și pentru satisfacerea nevoilor publice. Cu alte cuvinte, deși o astfel de persoană nu are existență materială perceptibilă simțurilor, ea are o personalitate juridică proprie, emanând o voință distinctă de cea a indivizilor care o compun³⁶⁹.

În prezent, legislația pozitivă autohtonă integrează aceste concepții, recunoscând persoanelor juridice, inclusiv celor de drept public, statutul de subiect distinct de drept, înzestrat cu personalitate juridică în temeiul voinței legii. Așa cum s-a arătat anterior, persoanele juridice de drept public sunt entități create sau recunoscute prin lege, înzestrate cu personalitate juridică proprie, cărora statul le atribuie exercitarea unor funcții de interes general sau prerogative de autoritate publică.

Existența unei astfel de persoane juridice presupune, prin urmare, consacrarea sa expresă sau, cel puțin, recunoașterea implicită de către legiuitor. În absența unei reglementări exprese privind personalitatea juridică a unei entități, se impune o analiză atentă pentru a determina dacă aceasta poate fi calificată drept subiect distinct de drept. În această ordine de idei, devine esențial să fie stabilit, în ipoteza participării entității la raporturi juridice, dacă aceasta acționează în nume propriu, ca persoană juridică autonomă, ori în numele și pe seama unei alte autorități publice sau instituții.

Persoanele juridice de drept public nu își exercită atribuțiile direct prin totalitatea membrilor colectivității pe care o reprezintă, ci prin intermediul *organelor legal instituite*, cărora legea le conferă competența de a manifesta voința autorității publice și de a acționa în numele acesteia. Aceste organe nu exprimă voința proprie sau colectivă a membrilor, ci realizează prerogativele de putere publică ce decurg din actul de înființare și din lege.

În doctrina juridică germană, această realitate a condus la elaborarea așa-numitei *teorii a organelor*³⁷⁰, potrivit căreia voința exprimată de organele persoanei juridice este considerată a fi însăși voința acesteia, întrucât reflectă interesul general al membrilor uniți în vederea realizării

³⁶⁸ PREȚIVATÎL, G. *Persoana juridică de drept public*. Op. cit., p. 73; MASALAB, A. F. Op. cit. p. 76.

³⁶⁹ CHIPER, N., ODAINIC, M., Op. cit., p. 39.

³⁷⁰ NOORTMAN, M. ș.a. *Non-State Actor Dynamics in International Law: From Law Takers to Law-Makers. Politics and Governance Series*. New York: Routledge, Taylor and Francis Group 2016, p.113.

scopului juridic comun. Astfel, acțiunile organelor nu sunt considerate ca fiind exterioare persoanei juridice, ci constituie manifestări ale personalității juridice proprii.

În principiu, orice persoană juridică dispune de o structură organizatorică proprie, compusă din organe de conducere și de execuție, investite cu competențe determinate de lege sau de actul de constituire. În cazul persoanelor juridice de drept privat, aceasta presupune, de regulă, existența unui organ deliberativ (adunarea generală) și a unui organ executiv (administratorul, directorul etc.). În schimb, pentru persoanele juridice de drept public, organele sunt stabilite direct prin lege sau prin actul de înființare și acționează în temeiul prerogativelor de autoritate publică, nu al unei voințe colective a membrilor.

În principiu, orice persoană juridică are cel puțin două organe **obligatorii**: *unul suprem (deliberativ)* și *altul executiv*³⁷¹. *Organul suprem (deliberativ)* este instanța decizională de ultim resort a persoanei juridice. În cazul entităților de drept public, structura acestui organ diferă după natura persoanei juridice.

La nivel statal, funcția de organ suprem este îndeplinită de organele constituționale (Parlamentul, în calitate de reprezentant al națiunii, sau, pentru anumite competențe, Guvernul). La nivelul unei unități administrativ-teritoriale, organul suprem este autoritatea deliberativă aleasă (Consiliul local, raional, municipal etc.), iar pentru o instituție publică autonomă ar putea fi un consiliu administrativ sau alt organ colegial prevăzut de lege. Acest organ stabilește orientările generale și voința colectivă a persoanei juridice, adoptând actele de bază (de exemplu, hotărâri ale consiliului local, decizii de Guvern, regulamente interne) privind constituirea, organizarea, obiectul de activitate și chiar încetarea entității.

De regulă, actele organului suprem se aprobă cu *majoritatea* cerută de lege sau de actul constitutiv, iar voința astfel exprimată este considerată voința însăși a persoanei juridice. Un element important de reținut este că hotărârile organului suprem, deși rezultă din votul mai multor membri, se atribuie juridic persoanei juridice înseși, potrivit principiului „faptele juridice ale organului persoanei juridice sunt faptele acesteia înseși”. În consecință, dacă o asemenea hotărâre este atacată în justiție, *pârâtul în proces este persoana juridică însăși*, reprezentată legal (nu toți membrii individual).

Această regulă răspunde exigenței de protejare a coerenței acțiunii persoanei juridice și reflectă concepția potrivit căreia actele emise de organele colegiale produc efecte în numele entității juridice pe care o reprezintă. Astfel, în ipoteza în care un terț formulează o acțiune în justiție împotriva unei hotărâri adoptate de consiliul local, calitatea procesuală pasivă aparține

³⁷¹ PREȚIVATI, G. *Funcționarea persoanei juridice de drept public*. Op. cit., pp. 309–310.

unității administrativ-teritoriale în sine, ca subiect de drept, titular al personalității juridice și nu membrilor individuali ai organului deliberativ (consilierii locali). Această distincție juridică între persoana juridică și organele sale individuale garantează stabilitatea raporturilor juridice și previne fragmentarea responsabilității instituționale.

Organul executiv este organul care asigură conducerea operativă și reprezentarea externă a persoanei juridice. El pune în aplicare voința persoanei juridice, așa cum a fost ea stabilită de organul suprem, și realizează gestionarea curentă a activităților în vederea atingerii scopului entității. Organul executiv poate fi *unipersonal* (de exemplu, un director, primar, ministru, președinte de instituție) sau *colegial* (o direcție, un consiliu de administrație, un comitet de conducere) ori chiar o combinație a acestora (organ colegial condus de un director general). În practică, multe persoane juridice de drept public îmbină conducerea colegială cu cea unipersonală: de exemplu, o universitate de drept public are un Senat (organ colegial deliberativ) și un rector (organ executiv unipersonal)³⁷². În acest context, reținem că legea sau actul de înființare trebuie să precizeze clar competențele fiecăruia în aceste cazuri mixte, pentru a evita paralelisme sau vid de competență.

Atribuțiile organului executiv includ, de obicei: organizarea internă a activității (emite dispoziții, ordine), administrarea patrimoniului persoanei juridice, angajarea în raporturi juridice civile (contracte comerciale, de muncă, etc.) și reprezentarea în fața terților și a instanțelor. În general, dacă nu există dispoziții contrare în actul constitutiv sau în lege, organul executiv *poate îndeplini orice act juridic în numele persoanei juridice*, în limitele obiectului de activitate și ale competențelor legale. Actele juridice încheiate de organul executiv în această sferă produc efecte direct față de persoana juridică, obligând-o pe aceasta din urmă să le îndeplinească. În schimb, dacă organul executiv *depășește limitele împuternicirilor* conferite de lege sau statut, actele sale pot fi invalidate (anulate) de instanțele judecătorești³⁷³, ca fiind emise *ultra vires* (în afara competenței) – un principiu ce reflectă atât protecția terților de bună-credință, cât și necesitatea ca persoana juridică să acționeze conform legii și scopului său constitutiv.

Pe lângă organele obligatorii, unele persoane juridice publice pot avea organe interne *facultative*, în funcție de complexitatea organizării lor, prevăzute de legi speciale. Astfel, pot exista organe *reprezentative* (de supraveghere sau coordonare) intermediare între organul suprem și cel executiv. De pildă, un consiliu consultativ la o instituție publică autonomă. Membrii acestor organe reprezentative sunt de obicei numiți sau aleși de organul suprem (sau de o autoritate ierarhic superioară) și au rolul de a monitoriza activitatea organului executiv în

³⁷² PREȚIVATI, G. *Funcționarea persoanei juridice de drept public. Op. cit.*, p. 310.

³⁷³ BAIEȘ, S., ROȘCA, N. *O. cit.*, pp. 337-338.

perioadele dintre ședințele organului suprem, de a aviza sau aproba decizii importante și de a asigura continuitatea conducerii. Un asemenea organ *nu are însă drept de reprezentare externă* a persoanei juridice și nici atribuții executive directe. El acționează *interna corporis*, pentru buna guvernare a entității.

De asemenea, în structura multor persoane juridice publice (Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea de Conturi, Comisia Electorală Centrală, Agenția Servicii Publice etc.) există un **organ de control** intern (cenzor, comisie de revizie, auditor intern) însărcinat cu verificarea gestiunii financiare și a legalității operațiunilor desfășurate de organul executiv. Acest organ de control raportează fie organului suprem, fie unei autorități publice de supraveghere, rezultatele verificărilor, putând propune măsuri de corectare a abaterilor (inclusiv revocarea persoanelor vinovate și recuperarea prejudiciilor cauzate entității)³⁷⁴. În ansamblu, asemenea mecanisme organizaționale (organe deliberative, executive, reprezentative și de control) asigură *funcționarea legală și eficientă* a persoanei juridice de drept public, permițându-i să își realizeze scopul pentru care a fost creată.

De remarcat că *agențiile și comisiile autonome* cu competențe de reglementare – cum ar fi Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE), Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF), Consiliul Concurenței sau Consiliul Audiovizualului - sunt organizate ca persoane juridice de drept public, create prin lege. Aceste instituții se evidențiază printr-o *autonomie relativă* față de guvernanți: au propriul patrimoniu, conducere colegială independentă sau consiliu, și pot promulga decizii cu putere de reglementare (de ex., tarife, licențe, sancțiuni administrative). Ele funcționează, de regulă, pe bază de finanțare mixtă (buget public și venituri proprii) și raportează direct Parlamentului sau Guvernului în privința sarcinilor de bază. Spre deosebire de acestea, instituțiile publice precum spitalele de stat, școlile sau universitățile sunt subordonate unui minister sau unei primării și sunt finanțate integral din buget. Ele furnizează servicii publice (medicale, educaționale etc.) și nu au atribuții normative.

În fine, reliefăm că anumite persoane juridice de drept public, precum ministerele, nu dispun de o structură duală a organelor (respectiv un organ suprem și un organ executiv), întrucât exercită o conducere unitară, desfășurată de ministru – reprezentantul legal al instituției și titularul puterii de decizie. În jurul acestuia funcționează Cabinetul ministrului, secretarii de stat și secretarul general al ministerului, care asigură coordonarea domeniilor de activitate și implementarea politicilor publice. Activitatea ministerului este structurată pe direcții și servicii de specialitate (de exemplu, Direcția patrimoniu cultural, Direcția arte, industrii creative și

³⁷⁴ *Idem*, p. 339.

educație artistică, Direcția juridică, Direcția financiar-administrativă etc.), fiecare având competențe specifice în domeniile culturii, turismului, mass-media și integrării europene. Există, de asemenea, servicii auxiliare – precum auditul intern, resursele umane, protecția secretului de stat, informarea publică, tehnologia informației și managementul documentelor – care sprijină funcționarea administrativă a ministerului³⁷⁵.

De asemenea, *entitățile profesionale de autoadministrare*, create prin legi speciale, cum ar fi Camera notarială, Camera de Comerț și Industrie, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești, Uniunea administratorilor autorizați sau Uniunea Avocaților, au misiuni de reglementare internă a profesiei, evidențiere a prestigiului și apărare a intereselor membrilor. Deși își administrează singure resursele, ele sunt supuse cadrului legal (de ex., avocații sunt reglementați de *Legea cu privire la avocatură*) și participă la proceduri administrative (de ex., înființarea/excluderea de la profesie) sub supravegherea statului (art. 22)³⁷⁶. În esență, aceste entități reprezintă forme *mixte*: pot funcționa atât după reguli private de asociere, cât și după norme speciale de drept public, având unele prerogative (de ex., aplicarea sancțiunilor disciplinare) ce le apropie de autoritatea administrativă.

Referindu-ne la capacitatea juridică a persoanelor juridice de drept public, menționăm că aceasta este indisolubil legată de natura lor de subiecte de drept, înzestrate cu personalitate juridică distinctă. Așa cum s-a menționat anterior, acestea nu acționează în mod izolat, ci prin intermediul organelor proprii, într-o manieră structurată și legal reglementată. În conformitate cu teoria generală a dreptului, orice persoană juridică, inclusiv cea de drept public, este titulară a două componente esențiale ale capacității juridice: *capacitatea de folosință*, adică aptitudinea de a avea drepturi și obligații, și *capacitatea de exercițiu*, adică posibilitatea de a participa, prin acte proprii, la raporturi juridice, exercitând drepturile și asumând obligațiile care îi revin.

Spre deosebire de persoanele fizice, la care capacitatea de folosință apare odată cu nașterea, în cazul persoanelor juridice de drept public aceasta ia naștere în mod expres și formalizat, printr-un act juridic de autoritate (Lege, Hotărâre de Guvern etc.). Din acel moment, persoana juridică de drept public dobândește nu doar dreptul de a exista în plan juridic, ci și de a acționa efectiv în nume propriu, prin organele sale reprezentative, în limitele competențelor stabilite de lege. Astfel, capacitatea de exercițiu se manifestă prin voința exprimată de conducătorii autorizați ai entității publice, permițându-i să încheie acte juridice și să realizeze fapte juridice permise de cadrul normativ care îi guvernează existența.

³⁷⁵ Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Ministerului Culturii nr. 147 din 25.08.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 206–208 din 01.09.2021, art. 345.

³⁷⁶ *Legea cu privire la avocatură* nr. 1260 din 19.07.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159 din 04.09.2010, art. 582 (modificată prin Legea nr. 284 din 05.12.2024, în MO513–515/07.12.2024, art. 710).

Un element definitoriu al capacității persoanei juridice de drept public este *specialitatea* sa. Prin comparație cu persoana fizică, al cărei domeniu de acțiune juridică este nelimitat (orice om are capacitate civilă generală, putând în principiu să încheie orice acte neinterzise de lege), persoana juridică de drept public are o *capacitate specială*, determinată strict de scopul său și de atribuțiile prevăzute de legea de înființare. Codul civil moldovean prevede expres că „*persoanele juridice de drept public participă la circuitul civil în măsura în care aceasta este necesar atingerii scopurilor sale. Ele sunt asimilate persoanelor juridice de drept privat în măsura în care participă la circuitul civil*”. Această normă juridică prevăzută la art. 176 alin. (4) în legea menționată³⁷⁷, înseamnă că entitățile publice pot avea raporturi juridice civile (patrimoniale) *doar pentru a servi interesul public sau funcțiile publice pentru care au fost create*. Spre exemplu, un minister sau o unitate administrativ-teritorială poate încheia contracte de achiziție, poate deține bunuri și emite acte juridice *doar în sfera atribuțiilor sale legale*. Orice act în afara acestui obiect de activitate ar fi lovit de nulitate ca fiind *ultra vires*. De asemenea, din doctrină putem desprinde ideea că *scopul persoanei juridice determină întinderea capacității sale*. Prin urmare, o entitate cu scop nelucrativ (non-profit) nu poate desfășura activități comerciale cu scop lucrativ, altfel ar ieși din limitele capacității conferite de lege.

Astfel, capacitatea juridică a subiecților de drept public este subsumată funcției lor publice. De notat că această specializare a capacității nu înseamnă o incapacitate în alte ramuri de drept. Statul și entitățile publice pot fi subiecte ale raportului de drept civil, comercial, procesual etc., însă numai *în conexiune cu scopul lor principal*.

În doctrină³⁷⁸ s-a discutat dacă noțiunea de *capacitate juridică* ar trebui delimitată pe ramuri de drept (ex. *capacitate civilă* vs. *capacitate administrativă*). Majoritar s-a concluzionat că personalitatea legală este unică, iar distincția constă doar în *conținutul capacității* (drepturile și obligațiile concrete diferă în funcție de ramura de drept).

În orice caz, în raporturile de drept public (administrativ), calitatea de subiect aparține numai entităților investite cu autoritate publică – în mod obligatoriu, într-un raport administrativ, una dintre părți este o autoritate publică (statul, un organ al administrației sau o instituție publică)³⁷⁹. Acest aspect conferă acestor raporturi caracter inegal (subordonat) și explică de ce *capacitatea administrativă* este limitată prin lege. Actele și faptele pe care le pot realiza

³⁷⁷ Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 22.06.2002 cu nr. 66-75, art. 132 (modificat prin Legea nr. 268 din 28.11.24, MO498-500/29.11.24 art.680).

³⁷⁸ VERDEȘ, V. *Drept administrativ și instituții politico-administrative*. Manual practic. București: Lumina Lex, 2002. 656 p.

³⁷⁹ PRISĂCARU, V.I. *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*. Ediția a III. București: Lumina Lex, 2002. 915 p.

autoritățile publice sunt *nominalizate de normele juridice*, spre deosebire de actele persoanelor private care sunt licite prin caracterul lor voluntar și neîngrădit (principiul *libertății contractuale* și al autonomiei de voință).

Totodată, în câmpul de reglementare al dreptului public³⁸⁰, apare ideea că persoana juridică de drept public își exercită personalitatea prin intermediul autorităților publice care o reprezintă în mod legal, iar aceste autorități acționează „*în numele și pe seama persoanei juridice publice*”. Astfel, atunci când o autoritate publică emite un act administrativ individual sau încheie un contract administrativ, aceasta nu acționează în nume propriu, ci în numele entității publice titulară a competenței.

În această ordine de idei, *capacitatea administrativă* este expresia *puterii publice*. Ea conferă autorităților dreptul de a emite acte administrative, de a administra patrimoniul public și de a exercita controlul asupra executării legilor, potrivit competențelor stabilite prin lege³⁸¹. Totodată, capacitatea de a răspunde pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative este condiționată de existența unui *patrimoniu propriu* al persoanei juridice publice, afectat realizării scopului de interes general pentru care aceasta a fost creată.

Prin urmare, *persoana juridică de drept public* apare ca un *subiect colectiv de drept*, titular al competențelor conferite prin lege, în cadrul cărora acționează prin intermediul organelor sale. Actele administrative individuale, contractele administrative și răspunderea pentru prejudicii derivă, astfel, din exercitarea capacității administrative, care constituie „forma juridică a puterii publice”.

Corespunzător, notăm că persoana juridică de drept public este un instrument juridic esențial prin care colectivitățile (națiunea, comunitățile locale, grupurile de interes public) își realizează interesele generale, acționând unitar și coerent. Ea se bucură de *personalitate juridică* distinctă, însă finalitatea sa este întotdeauna legată de satisfacerea unui *scop public*. Atât organizarea de sine stătătoare, cât și modul de exercitare a drepturilor și obligațiilor sunt strict reglementate de lege, tocmai pentru a garanta că voința exprimată de persoana juridică de drept public emană din lege și autoritatea publică și că acțiunile sale rămân în perimetrul legal și al interesului public. În mod metaforic, persoana juridică de drept public poate fi comparată cu un organism social complex. Ea are un „centru nervos” de decizie – organul de conducere stabilit prin lege sau prin actul de înființare, care exprimă voința statului sau a colectivității publice. Dispune de „brațe” executive – structurile și persoanele împuternicite să aplice deciziile și să realizeze atribuțiile conferite prin lege. Întregul mecanism funcționează într-un „sistem nervos

³⁸⁰ CLIPA, C. *Op. cit.*, p. 151.

³⁸¹ *Idem*, p. 152.

juridic” – cadrul normativ care îi reglementează competențele, stabilește raporturile de subordonare și asigură controlul legalității și al oportunității asupra activității sale. Prin acest mecanism juridic, persoanele juridice de drept public pot manifesta voință proprie și acționa ca subiecți colectivi autonomi, asigurând unitatea acțiunii administrative și continuitatea interesului public, indiferent de schimbările individuale ale persoanelor fizice care exercită temporar funcții în cadrul lor. Tocmai de aceea, rolul dreptului este acela de a consacra, reglementa și controla această construcție juridică, garantând ca persoana juridică de drept public să rămână un instrument eficient, legal și legitim de realizare a interesului general și de menținere a ordinii de drept.

2.4.1 Drepturile și obligațiile persoanei juridice de drept public

Înainte de a proceda la identificarea și analiza drepturilor și obligațiilor persoanei juridice de drept public, se impune a sublinia că această entitate constituie un subiect de drept creat prin voința legiuitorului, înzestrat cu prerogative de putere publică și destinat realizării interesului general. Ea nu acționează în temeiul unei voințe proprii, ci în exercitarea competenței conferite de lege, în scopul asigurării bunei funcționări a serviciilor publice și al garantării ordinii de drept.

Reținem că în doctrina de drept public se subliniază că o *entitate colectivă* poate dobândi calitatea de persoană juridică de drept public doar dacă îndeplinește anumite condiții definitorii: să dispună de un patrimoniu propriu, distinct de cel al statului sau al unității administrativ-teritoriale din care face parte; să urmărească un scop legal și de utilitate publică; să aibă o organizare de sine stătătoare care să îi asigure o autonomie decizională în limitele legii³⁸².

Un exemplu elocvent îl constituie *Hotărârea Guvernului nr. 368 din 7 iunie 2023*, prin care *Întreprinderea de Stat „Centrul Republican pentru Ameliorarea și Reproducția Animalelor”* a fost reorganizată prin transformare în *Instituția Publică „Centrul pentru Ameliorarea și Reproducția Animalelor”*. Potrivit punctului 1 al hotărârii, această transformare are ca efect schimbarea formei juridice din întreprindere de stat (supusă regulilor dreptului privat) într-o instituție publică, subordonată Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, care exercită, în numele statului, funcțiile de fondator și de autoritate tutelară. Conform *Statutului anexat la Hotărâre*, instituția nou-creată este calificată expres drept *instituție publică la autogestiune*, având statut de *persoană juridică de drept public*. Aceasta dispune de *ștampilă cu Stema de Stat a Republicii Moldova*, de *denumire în limba română* și de *conturi unice în*

³⁸² TRĂILESCU, A. *Tratat elementar de drept administrativ*. Ed. C.H. BECK, 2002, p. 15.

trezoreria Ministerului Finanțelor³⁸³, aspecte care confirmă integrarea sa deplină în sfera dreptului public. Această transformare juridică reflectă modul în care statul intervine prin acte normative pentru a ajusta regimul juridic al unor entități de interes public, consolidând controlul public asupra domeniilor strategice și asigurând totodată continuitatea funcțiilor de interes general în forme organizatorice conforme cu principiile dreptului public.

În acest context, *Codul civil al Republicii Moldova*³⁸⁴ consacră expres existența acestei categorii juridice, statuând că *persoanele juridice pot fi de drept public sau de drept privat*, iar cele de drept public (precum statul și unitățile administrativ-teritoriale) *participă la raporturile juridice civile pe poziție de egalitate cu celelalte subiecte de drept*. Cu alte cuvinte, statul și unitățile administrativ-teritoriale prin intermediul autorităților locale au personalitate juridică și capacitate civilă deplină, putând încheia acte juridice ca orice persoană, deși rămân supuse regimului de drept public în ceea ce privește prerogativele și responsabilitățile lor specifice.

În dreptul constituțional al Republicii Moldova, persoanele juridice de drept public își găsesc temeiul în prevederile privind autoritățile publice și administrația publică. Constituția Republicii Moldova consfințește autonomia autorităților publice locale și structura administrativ-teritorială a statului în art. 109-113. De pildă, principiile de bază ale administrației publice locale, enunțate la art. 109 din Legea Supremă, subliniază autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice și eligibilitatea autorităților locale. În dezvoltarea acestor principii, Constituția prevede că autoritățile publice prin care se realizează autonomia locală în unitățile administrativ-teritoriale sunt consiliile locale și primarii aleși, care funcționează ca autorități administrative autonome, în condițiile legii³⁸⁵. Această reglementare este pe deplin consonantă cu Carta Europeană a Autonomiei Locale, care definește autonomia locală în art. 3 pct. 1 ca „*dreptul și capacitatea efectivă ale colectivităților locale de a soluționa și gestiona, în cadrul legii, sub propria răspundere și în interesul populației, o parte importantă a treburilor publice*”³⁸⁶. Prin urmare, *unitățile administrativ-teritoriale* (sate (comune), orașe, raioane și autonomia Găgăuzia) au statutul de persoane juridice de drept public, având garantat dreptul de a-și gestiona treburile locale în mod autonom, sub supravegherea respectării legalității de către autoritățile centrale.

³⁸³ Hotărârea Guvernului privind reorganizarea prin transformare a Întreprinderii de Stat „Centrul Republican pentru Ameliorarea și Reproducția Animalelor” nr. 368/2023 din 07.06.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 210–212 din 23.06.2023, art. 524; Anexa nr. 1 – Statutul Instituției Publice „Centrul pentru Ameliorarea și Reproducția Animalelor”.

³⁸⁴ *Codul civil al Republicii Moldova* nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al RM din 22.06.2002 cu nr. 66-75, art. 132 (modificat prin Legea nr. 268 din 28.11.24, MO498-500/29.11.24, art.680).

³⁸⁵ *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

³⁸⁶ *Carta Europeană a autonomiei locale*. Adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16 iulie 1997 (în vigoare la 1 februarie 1998).

Legislația organică dezvoltă aceste principii constituționale. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală stabilește structura și atribuțiile autorităților locale, consacrand personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale. Consiliile locale și primarii, respectiv, consiliile raionale și președinții de raioane acționează ca autorități deliberative și, respectiv, executive autonome, soluționând problemele de interes local prin acte și acțiuni administrative proprii. Competența conferită autorităților administrației publice locale este „*deplină și integră*”, neputând fi suprimată sau limitată de o autoritate ierarhic superioară decât în condițiile legii³⁸⁷. Asemenea dispoziții reafirmă că raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale se întemeiază pe principiul autonomiei și descentralizării, orice ingerință fiind permisă numai pentru asigurarea legalității și în conformitate cu principiul subsidiarității, potrivit căruia exercitarea competențelor publice revine, de regulă, nivelului de autoritate cel mai apropiat de cetățeni³⁸⁸. În același timp, legea conturează clar obligația autorităților locale de a respecta cadrul normativ național în exercitarea autonomiei. După cum a subliniat Curtea Constituțională, autonomia locală trebuie exercitată în limitele stabilite de lege, fără a implica derogarea de la prevederile legale sau interpretarea abuzivă a prerogativelor autorităților locale. Această precizare evidențiază echilibrul necesar între *drepturile* acestor entități publice și *obligațiile* lor corelative, aspecte detaliate în cele ce urmează.

Drepturile și prerogativele persoanei juridice de drept public. În virtutea rolului lor de purtători ai puterii publice, persoanele juridice de drept public beneficiază de o serie de *drepturi și prerogative legale* care le permit să își îndeplinească competențele. Aceste drepturi au o natură specială, derivând din însăși esența puterii publice și fiind orientate spre satisfacerea interesului public general. În primul rând, se remarcă *dreptul de a emite acte juridice unilaterale cu forță obligatorie*, în limitele competenței stabilite de lege. Autoritățile publice pot adopta acte normative secundare (hotărâri de Guvern, ordine de ministru, decizii ale consiliilor locale etc.) și acte administrative individuale, care se impun subiecților vizați *ex lege* (prin efectul legii). Doctrina³⁸⁹ evidențiază că abilitatea de a adopta *acte cu putere juridică obligatorie* în raport cu terții, pentru realizarea unui scop de interes public, constituie trăsătura definitorie a oricărei autorități publice. Prin aceste prerogative de autoritate, persoana juridică de drept public poate impune conduita legală a particularilor (de exemplu, prin acte administrative care stabilesc

³⁸⁷ ȘAROV, I., ș.a. *Ghidul alesului local* (ediția revizuită, actualizată și completată). Coordonator de ediție: S. Palihovici. Chișinău, 2024, Editura USM, p. 10.

³⁸⁸ *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova* nr. 12 din 5 martie 2002 privind controlul constituționalității Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 40-42/7 din 21 martie 2002.

³⁸⁹ TOFAN-APOSTOL, D. *Drept administrativ. Volumul I. Ediția a 5-a*. Editura C.H. Beck, 2020, 384 p.

drepturi sau obligații pentru cetățeni sau persoane juridice private) și poate asigura executarea legii la nivel practic.

Un alt drept fundamental al persoanelor juridice de drept public, în special al colectivităților locale, este *dreptul la autonomie și auto-guvernare*. Autonomia locală implică dreptul autorităților locale de a-și gestiona liber, sub propria răspundere, o parte importantă a treburilor publice, conform definiției Cartei Europene³⁹⁰. Acest drept se manifestă prin puterea consiliilor locale de a adopta decizii privind bugetul local, patrimoniul public local, taxele și serviciile publice comunale, precum și prin dreptul primarilor de a emite dispoziții pentru executarea legilor și hotărârilor consiliului în unitatea administrativ-teritorială. Totodată, autonomia instituțională presupune că autoritățile publice locale au dreptul de a-și stabili propria structură organizatorică și de a-și administra resursele, în limitele legii. În mod concret, Legea privind administrația publică locală în art. 14 și 80, garantează persoanei juridice de drept public de la nivel local prerogativa, prin intermediul consiliului local, de a-și crea și gestiona servicii publice locale (utilități, servicii edilitare, instituții de învățământ și cultură locale etc.) și de a coopera cu alte autorități sau cu sectorul privat pentru furnizarea acestor servicii, în beneficiul comunității³⁹¹. De asemenea, dreptul la autonomie implică posibilitatea unităților administrativ-teritoriale de a se asocia între ele sau de a adera la organizații ale autorităților locale (cum este Congresul Autorităților Locale din Moldova – CALM³⁹²) pentru promovarea intereselor comune, aspect permis de cadrul legal administrativ.

Persoanele juridice de drept public au, în egală măsură, drepturi și capacități juridice în raporturile civile și procesuale, ceea ce le permite să participe activ și să își apere interesele în fața instanțelor sau în relațiile juridice patrimoniale. După cum prevede Codul civil, statul și unitățile administrativ-teritoriale pot încheia acte juridice civile ca orice subiect de drept, pe bază de egalitate³⁹³. Astfel, ele au *dreptul de a deține și administra un patrimoniu public* propriu. Bunurile domeniului public (drumuri, rețele publice, clădiri administrative etc.) și bunurile domeniului privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale sunt gestionate de aceste persoane juridice în realizarea funcțiilor lor. Prin urmare, consiliile locale au dreptul să decidă asupra concesiunii sau înstrăinării bunurilor proprietate publică locală, în condițiile legii, iar

³⁹⁰ *Carta Europeană a autonomiei locale*. Adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16 iulie 1997 (în vigoare la 1 februarie 1998).

³⁹¹ *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).

³⁹² *Pagina web a Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM)* [citat la 16.02.2025]. Disponibil: <https://www.calm.md/>.

³⁹³ *Codul civil al Republicii Moldova* nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al RM nr. 82-86 din 22.06.2002 (modificată prin Legea nr. 27 din 27.02.25, MO143/19.03.25, art.137).

statul (prin agențiile abilitate) poate încheia contracte de administrare ori iniția parteneriate public-private pentru valorificarea bunurilor sale³⁹⁴. Capacitatea civilă mai înseamnă *dreptul de a sta în justiție*, or, autoritățile și instituțiile publice pot avea calitate procesuală activă sau pasivă. Ele pot intenta acțiuni civile sau administrative pentru a-și proteja drepturile ori competențele (un consiliu local poate sesiza instanța competentă sau chiar Curtea Constituțională³⁹⁵ dacă consideră că o hotărâre a Guvernului îi lezează autonomia locală), și pot fi chemate în judecată atunci când se pretinde că au încălcat drepturile altor subiecți de drept.

Un alt set important de prerogative îl constituie *drepturile de natură constituțională și administrativă* conferite autorităților publice centrale. Guvernul, ministerele și celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate exercită, în numele statului, dreptul de a organiza executarea legilor și de a conduce politicile publice naționale. Guvernul are dreptul constituțional de inițiativă legislativă (alături de deputații în Parlament, Președintele Republicii Moldova și Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia, potrivit art.73 din Constituției)³⁹⁶, putând propune proiecte de lege spre adoptare Parlamentului. De asemenea, Guvernul emite hotărâri și ordonanțe (în limitele delegării legislative, atunci când este cazul) cu putere normativă subordonată legii, exercitând astfel dreptul de reglementare secundară. Ministerele și alte autorități centrale emit regulamente, ordine și instrucțiuni în domeniile lor de competență, având *dreptul de a stabili norme tehnice sau procedurale obligatorii* pentru destinatarii vizați, precum și *dreptul de a adopta acte administrative individuale* (autorizații, licențe, dispoziții) către particulari. În plus, autoritățile publice centrale dispun de *dreptul de a exercita funcții de supraveghere și control administrativ*, ce constă în verificarea respectării legii în diferite sectoare (financiar, al ordinii publice, al siguranței alimentare etc.), putând emite sancțiuni contravenționale sau măsuri administrativ-disciplinare atunci când constată încălcări. Aceste drepturi se materializează prin competențe legale precise. În acest sens, dreptul autorităților fiscale de a stabili obligații fiscale și de a executa silit creanțele bugetare sau dreptul autorităților de poliție de a aplica sancțiuni pentru contravenții, constituind expresia prerogativelor de putere publică conferite de lege în vederea protejării ordinii de drept și a interesului general.

³⁹⁴ Agenția Proprietății Publice. „Parteneriate public-private – Proiecte.” Guvernul Republicii Moldova [citat la 23.12.2024]. Disponibil: <https://app.gov.md/parteneriate-publice-private/#proiecte>.

³⁹⁵ Sesizarea privind controlul constituționalității pentru controlul constituționalității unor prevederi din Hotărârea Guvernului nr. 152/2022, „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind gestionarea mijloacelor financiare ale Fondului național pentru dezvoltarea regională și locală” nr. 21a din 6 februarie 2024 [citat la 19.0.2025]. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/21a_2024.02.06.pdf.

³⁹⁶ Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

Nu în ultimul rând, persoanele juridice de drept public se bucură de anumite drepturi și garanții procedurale menite să le protejeze în exercitarea funcțiilor. În procedurile jurisdicționale, autoritățile publice beneficiază de *prezumția de legalitate a actelor administrative* emise de ele (până la eventuala anulare în contencios), ceea ce le conferă dreptul ca actele lor să producă efecte imediat. De asemenea, normele de drept procesual le recunosc dreptul de a solicita revizuirea sau suspendarea executării unui act administrativ propriu dacă apar elemente de legalitate contestată, precum și dreptul la apărare prin reprezentare juridică calificată (de regulă, prin aparatul juridic sau avocați angajați).

În materie constituțională, autoritățile publice pot sesiza Curtea Constituțională în cazurile prevăzute de legea fundamentală. În acest sens, Președintele Republicii Moldova³⁹⁷, Guvernul³⁹⁸ sau deputatul în Parlament³⁹⁹ pot ataca legi presupus neconstituționale, cât și autoritățile reprezentative ale autonomiei Găgăuzia au dreptul de a sesiza Curtea pe aspecte ce țin de statutul autonomiei și de altă natură⁴⁰⁰, în corespundere cu prevederile art. 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la Curtea Constituțională⁴⁰¹. Notăm faptul că aceste mecanisme, instituite legal, întăresc capacitatea persoanelor juridice de drept public de a-și proteja sfera de competență și de a contribui la asigurarea supremației Constituției.

Obligațiile și responsabilitățile persoanei juridice de drept public. Exercitarea prerogativelor de autoritate este inseparabil legată și de asumarea unor *obligații legale riguroase* din partea persoanelor juridice de drept public. Aceste obligații derivă atât din principiile statului de drept, cât și din dispozițiile exprese ale legislației administrației publice, și au menirea de a canaliza exercițiul puterii publice spre realizarea interesului public, cu respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor. În primul rând, *principiul legalității* constituie fundamentul tuturor obligațiilor autorităților publice. Potrivit acestui principiu constituțional, orice autoritate publică este obligată să își exercite competențele *numai în limitele și în temeiul legii*. Actele normative și individuale emise trebuie să respecte ierarhia normativă și să fie conforme Constituției și legilor. Orice depășire a competenței sau încălcare a procedurilor legale atrage nulitatea actului

³⁹⁷ *Sesizarea 2019 privind interpretarea articolului 85 alin. (1) din Constituție* nr. 102b din 22.05.2019, depusă de Președintele Republicii Moldova, Igor Dodon [accesat 12.03.2025]. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/102b_2019.05.22.pdf.

³⁹⁸ *Sesizarea privind interpretarea articolului 98 alin. (6) din Constituție* nr.124b din 19.09.2017 [accesat 13.03.2025]. Disponibil: <https://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/ro-124b201709198b8f1.pdf>.

³⁹⁹ *Sesizarea privind interpretarea art.106/1 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova* nr.24b din 04.06.2015, depusă de deputații Mihai Ghimpu și Valeriu Munteanu [accesat 12.03.2025]. Disponibil: <https://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/ro-24b201506047ca3b.pdf>.

⁴⁰⁰ *Sesizarea privind controlul constituționalității Legii nr. 285 din 5 octombrie 2023 pentru modificarea articolului 6 din Codul fiscal*, nr. 261a din 29 noiembrie 2023, [citată la 12.03.2025]. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/261a_2023.11.29.pdf.

⁴⁰¹ *Legea cu privire la Curtea Constituțională* nr. 74 din 10 aprilie 2025. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 17.04.2025 cu nr. 187-189, art. 217.

administrativ ilegal și, eventual, răspunderea autorității. Curtea Constituțională a reiterat constant că supremația Constituției și a legilor obligă autoritățile publice să se conformeze strict normelor juridice, legalitatea fiind o condiție esențială a valabilității actelor acestora⁴⁰². Așadar, obligația de a respecta legea și de a acționa *în limitele competenței* atribuite este primordială. În același sens, un consiliu local nu poate adopta o decizie în afara atribuțiilor stabilite de Legea privind administrația publică locală, iar un minister nu poate emite un ordin contrar unei legi sau care să reglementeze aspecte ce depășesc sfera sa de competență legală.

Un principiu derivat al legalității este *obligația de a urmări exclusiv realizarea interesului public* care apasă asupra tuturor persoanelor juridice de drept public. Codul administrativ prin art. 18 prevede explicit că interesul public ghidează exercitarea funcțiilor autorităților, aceasta vizând *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*⁴⁰³. Astfel, autoritățile publice au *obligația de fidelitate față de interesul public*, ceea ce înseamnă că nu pot acționa arbitrar sau în interes propriu ori de grup restrâns. Un primar sau un ministru are datoria legală de a pune pe primul plan interesul comunității sau al societății în ansamblu în toate deciziile sale, evitând conflictul de interese și asigurând o administrare conformă cu finalitățile de utilitate publică ale legii. Acest lucru se reflectă și în obligații specifice, cum ar fi cea de *imparțialitate și tratament egal*. Persoana juridică de drept public trebuie să se abțină de la discriminare sau favorizare nejustificată a anumitor subiecți și să aplice legea uniform, asigurând egalitatea în fața autorităților publice.

Un domeniu central al obligațiilor îl constituie *respectarea și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor*. Autoritățile și instituțiile publice sunt ținute să asigure, în limitele competențelor lor, protecția drepturilor omului prevăzute de Constituție și de legile organice. În această ordine de idei, autoritățile administrative trebuie să respecte libertatea de întrunire atunci când gestionează spațiul public și emit autorizații pentru proteste, să respecte libertatea conștiinței în activitatea instituțiilor de învățământ publice, să protejeze viața privată a persoanelor la prelucrarea datelor cu caracter personal etc. Orice măsură administrativă restrictivă a unui drept (cum ar fi o restrângere temporară a accesului într-o zonă publică din

⁴⁰² Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității unor prevederi din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996 (Sesizările nr. 9a/2014, nr. 11a/2014 și nr. 28a/2014), § 64 [citat la 16.04.2025]. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-h_20_2014_ro.pdf.

⁴⁰³ Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 17.08.2018 cu nr. 309-320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24, art.710).

motive de ordine publică) trebuie să îndeplinească cerințele legale de proporționalitate și necesitate într-o societate democratică. Astfel de obligații decurg atât din Constituție care prevede că drepturile pot fi restrânse numai prin lege și doar dacă este necesar pentru protejarea altor valori publice, cât și din Codul administrativ care impune administrației publice să acționeze proporțional și justificat. În cazul nerespectării acestor obligații, actele pot fi anulate de instanțele de contencios administrativ, iar persoana vătămată poate obține repararea prejudiciului.

Obligația de transparență și informare a publicului este o altă componentă esențială a statutului persoanei juridice de drept public. Conform *Legii privind accesul la informațiile de interes public* nr. 148/2023⁴⁰⁴, entitățile de drept public vizate la art. 5 sunt obligate să furnizeze *informațiile oficiale de interes public* oricărei persoane solicitante, cu excepția celor stabilite de actele normative. Dreptul cetățeanului de a avea acces la informațiile de interes public corespunde așadar unei obligații corelative a entității publice de a pune la dispoziție informația solicitată, în formatul și termenele prevăzute de lege. În concret, legea specială impune un termen de 10 zile lucrătoare pentru soluționarea cererilor de informații oficiale, cu posibilitatea de a prelungi acest termen cu 7 zile în cazul în care cererea este complexă sau se solicită un volum mare de informații, care necesită timp suplimentar pentru prelucrare⁴⁰⁵. Notăm că actul normativ menționat supra stabilește și proceduri de refuz integral sau parțial de a comunica informațiile de interes public, în cazurile strict prevăzute (de exemplu, dacă dezvăluirea informației va prejudicia siguranța publică)⁴⁰⁶.

Codul administrativ prin art. 66-68⁴⁰⁷ întărește această obligație de transparență, statuând că asigurarea accesului liber la informațiile de interes public constituie o îndatorire legală a autorităților. În practică, nerespectarea obligației de răspuns la solicitările de informații poate fi contestată în instanță de persoana interesată. De altfel, legislația contenciosului administrativ prevede că nesoluționarea în termen legal a unei cereri echivalează cu un refuz tacit, care poate fi atacat în judecată⁴⁰⁸. Așadar, transparența decizională și administrativă este impusă de lege atât prin mecanismul accesului la informații, cât și prin legi precum *Legea privind accesul la informațiile de interes public*, obligând persoanele juridice publice să permită participarea

⁴⁰⁴ *Legea privind accesul la informațiile de interes public* nr. 148 din 09.06.2023. În: Monitorul Oficial al RM din 08.07.2023 cu nr. 234, art. 410.

⁴⁰⁵ *Idem*, art. 19.

⁴⁰⁶ *Idem*, art. 8.

⁴⁰⁷ *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 17.08.2018 cu nr. 309-320, art. 466 (modificat prin *Legea* nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24, art.710).

⁴⁰⁸ *Idem*, art. 209 alin. (1) lit. b).

cetățenilor la luarea deciziilor (de exemplu, prin consultări publice, afișarea proiectelor de acte normative, ședințe publice ale consiliilor locale etc.).

Obligația de a presta servicii publice și de a asigura continuitatea lor revine, în principal, autorităților administrației publice. Atât administrația publică centrală, cât și cea locală, au responsabilitatea de a organiza și furniza servicii esențiale populației, în diverse domenii, precum ordine și siguranță publică, servicii de educație, sănătate, asistență socială, servicii comunale (apă, salubritate, iluminat public), transport public etc., în funcție de nivelul de competență. Legea administrației publice locale nr. 436/2006 stipulează explicit domeniile de activitate ale autorităților locale, printre altele acestea având atribuția de a *asigura furnizarea serviciilor publice de interes local și buna funcționare a instituțiilor subordonate*⁴⁰⁹. În continuarea ideii, un consiliu local are obligația să ia măsuri pentru alimentarea cu apă a localității, pentru întreținerea drumurilor locale și pentru gestionarea deșeurilor, conform legislației sectoriale. La nivel central, ministerele și agențiile subordonate au obligația să elaboreze politici și să administreze servicii publice naționale (sănătate, învățământ, protecție socială etc.), asigurând *continuitatea și funcționarea* lor în parametri legali. Principiul continuității serviciului public interzice întreruperea nejustificată a prestațiilor către populație. De aceea, legea prevede mecanisme de asigurare a funcționării serviciilor chiar și în situații excepționale. Mai mult, prin prisma art. 369 alin. (1) din Codul Muncii, chiar se interzice greva în perioada calamităților naturale, izbucnirii epidemiilor, pandemiilor, precum și în perioada stării de urgență, de asediu sau de război⁴¹⁰. Nerespectarea acestei obligații poate atrage angajarea răspunderii juridice a persoanelor vinovate pentru prejudiciile cauzate beneficiarilor serviciului⁴¹¹.

Persoanele juridice publice au și *obligații procedurale și de bună administrare* față de cetățeni. Legile speciale și Codul administrativ impun autorităților îndatoriri precum: soluționarea *cererilor și petițiilor* în termenele legale, motivarea actelor administrative emise, respectarea dreptului la audiență al persoanelor înainte de luarea unei decizii defavorabile, precum și indicarea căilor de atac disponibile.

O obligație crucială, strâns legată de ideea de stat de drept, este *de a executa hotărârile judecătorești definitive*. Entitățile publice, ca pârâte în litigii, au datoria să se conformeze de bunăvoie hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată și rămase definitive, fie că este vorba

⁴⁰⁹ *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).

⁴¹⁰ *Codul muncii al Republicii Moldova* nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 29.07.2003 cu nr. 159–162, art. 648 (modificat prin Legea nr. 46 din 14.03.2024, MO103 din 18.03.2024, art. 163).

⁴¹¹ *Idem*, art. 370 alin. (1) – (2).

despre anularea unui act administrativ, plata unor despăgubiri sau restabilirea în drepturi a unei persoane. Nerespectarea acestei obligații activează mecanisme de constrângere prevăzute de lege. Codul administrativ prevede posibilitatea aplicării unei *amenzi de constrângere* împotriva persoanei juridice de drept public care nu își execută obligația stabilită printr-un titlu executoriu (hotărâre judecătorească). Amenda de constrângere poate varia de la 100 la 20000 de unități convenționale și poate fi pusă în sarcina entității publice înseși ori a conducătorului acesteia, potrivit art. 254 din Codul administrativ. Stabilirea și încasarea amenzii de constrângere pot fi repetate⁴¹². Notăm că într-o cauză din practică, o instanță *a dispus sancționarea cu amendă în mărime de 200 de unități convenționale, ceea ce constituie 10 000 de lei, a unei autorități publice pentru neîndeplinirea obligației dispuse prin documentul executoriu* care ordonase reîncadrarea unui angajat concediat ilegal și plata salariilor restante⁴¹³. Astfel de măsuri, au scopul de a constrânge autoritatea să își îndeplinească obligația stabilită de instanță, evidențiind principiul că nimeni, nici măcar o autoritate publică, nu este mai presus de lege și de autoritatea de lucru judecat a hotărârilor judecătorești.

Analiza de mai sus evidențiază un *echilibru dinamic* între drepturile (prerogativele) și obligațiile persoanelor juridice publice, echilibru ce stă la baza funcționării statului de drept și a administrației publice responsabile. Pe de o parte, autoritățile publice sunt înzestrate cu competențe și drepturi speciale. Ele pot comanda, interzice sau impune conduite prin acte unilaterale, pot gestiona resurse publice și lua decizii care afectează societatea în ansamblu. Aceste prerogative de putere publică sunt necesare pentru realizarea eficientă a funcțiilor statului și satisfacerea nevoilor colectivității. Pe de altă parte, tocmai datorită forței acestor prerogative, cadrul legal instituie *contraponderi sub forma unor obligații și mecanisme de control* menite să prevină arbitrariul și să garanteze orientarea acțiunii autorităților spre interesul public.

În esență, *drepturile persoanei juridice de drept public sunt indisolubil legate de obligațiile lor*. Fiecare putere conferită vine cu o responsabilitate corespunzătoare. Autoritatea poate emite acte obligatorii, dar este obligată să le emită conform legii și exclusiv pentru interesul public. Autoritatea are autonomie în gestionarea activității sale, dar trebuie să o exercite cu respectarea limitelor legale și a drepturilor cetățenilor. Autoritatea poate impune obligații particularilor (fiscalitate, sancțiuni contravenționale etc.), dar în același timp trebuie să fie transparentă, să se justifice și să permită controlul judecătoresc al acțiunilor sale. *Interesul public* acționează ca principiu călăuzitor și criteriu de echilibrare. El legitimează prerogativele (dându-

⁴¹² Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al RM din 17.08.2018 cu nr. 309-320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24, art.710).

⁴¹³ Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme, nr. 3r-151/22 din 25.05.2022, p. 2, [citată la 12.02.2025]. Disponibil: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=66863.

le finalitatea necesară), dar și delimitează exercițiul lor abuziv (oricând o putere este folosită în detrimentul interesului public sau al legalității, se activează sancțiunile și răspunderea juridică).

Conchidem că drepturile și obligațiile persoanei juridice publice, în Republica Moldova, formează un ansamblu coerent, configurat de principiile statului de drept și ale democrației constituționale. Persoanele juridice de drept public, autorități ale administrației publice centrale sau locale, au drepturi ce le investesc cu autoritate și le permit să acționeze eficient în vederea coordonării treburilor publice, dar concomitent poartă obligații menite să le țină acțiunile în limita legalității și a interesului general. Numai menținând acest echilibru se poate vorbi de o *administrație responsabilă*. La nivel național, dar și internațional, cadrul legislativ și jurisprudența instanțelor au edificat împreună un sistem în care prerogativele de autoritate ale persoanelor juridice de drept public sunt mari, însă nici obligațiile lor nu sunt mai prejos. Prin urmare, autoritățile publice dispun de instrumentele legale necesare pentru a guverna și administra eficient, dar aceste pârghii pot fi folosite doar în condițiile respectării stricte a legii și cu răspundere față de interesul public pe care îl deservește. Acest *raport echilibrat între putere și răspundere* constituie garanția că administrația publică acționează ca un *serviciu public* în slujba cetățeanului și nu ca un stăpân discreționar, realizând astfel idealul statului de drept și al supremației Constituției.

Concluzionăm la finalul acestei secțiuni că, pentru a asigura coerența funcționării persoanelor juridice de drept public și convergența cu standardele europene ale bunei guvernante, considerăm oportună consacrarea unui cadru normativ unitar de *lege ferenda*. Textele propuse în Anexa 1, în special art. 4 (capacitatea juridică și limitările), art. 9, 10 și 11 (activitatea, conducerea și administrarea, controlul și supravegherea PJDP), respectiv art. 12, 13 și 14 (autonomia administrativă și financiară, sursele de finanțare și veniturile, contabilitatea, raportarea și transparența financiară), completează nucleul de constituire din art. 6-7 și oferă o arhitectură normativă completă, aptă să reducă ambiguitățile calificate de practică și doctrină, să consolideze responsabilitatea managerială și să crească transparența gestiunii patrimoniului public (*a se vedea ANEXA 1*).

2.5 Reorganizarea, dizolvarea și lichidarea persoanei juridice de drept public

Pentru început, subliniem faptul că persoana juridică de drept public reprezintă o entitate căreia statul îi recunoaște capacitatea juridică pentru exercitarea anumitor atribuții publice. Totodată, spre deosebire de persoanele juridice de drept privat, existența celor publice decurge din lege și din însăși structura statului. Conform Codului Civil, persoanele juridice pot fi de drept

public sau de drept privat. În plus, articolul 174 alin. (1) al Codului Civil precizează expres că statul și unitățile administrativ-teritoriale participă la raporturile juridice civile ca subiecți de drept pe picior de egalitate cu celelalte subiecte de drept⁴¹⁴.

În același timp, noțiunea de persoană juridică de drept public include entități prevăzute prin legi speciale (agenții sau autorități autonome, instituții cu caracter public etc.). De asemenea, ministerele și alte autorități administrative centrale sunt, prin lege, persoane juridice de drept public. În practică, categoria persoanelor juridice de drept public cuprinde statul însuși (organizare superioară, legislativă și executivă, conform Constituției), unitățile administrativ-teritoriale (sate, orașe, raioane, UTA Găgăuzia), precum și diverse entități înființate prin lege pentru exercitarea unor funcții publice (de exemplu, Serviciul de Informații și Securitate, Banca Națională a Moldovei, Curtea de Conturi ș.a.). Aspectul esențial ce necesită a fi menționat, este că personalitatea juridică a unei entități publice trebuie să fie dedusă din prevederile legii, sau în cazurile expres prevăzute de lege, din actele autorităților administrației publice centrale sau locale.

Nu poate fi omis un alt unghi de abordare, potrivit căruia existența persoanelor juridice este recunoscută de numeroase sisteme juridice, însă regulile care guvernează aceste entități sunt extrem de variate⁴¹⁵. Reliefăm că în funcție de specificul activității persoanei juridice, dar și de obiectul de activitate pe care și-l propune, operațiunile la care poate lua parte în decursul existenței includ, raportat la situația concretă în care se află, reorganizarea sub forma fuziunii (contopirea și absorbția), dezmembrării (divizarea și separarea), transformării ori restructurării interne.

În doctrina juridică, *reorganizarea* este înțeleasă ca o operațiune juridică complexă, implicând cel puțin două persoane juridice, prin care se generează efecte creatoare, modificatoare ori de încetare a lor⁴¹⁶. Reorganizarea constituie o expresie a rafinamentului tehnicii juridice moderne, apărută ca răspuns la exigențele practicii și menită să simplifice procedurile tradiționale. Prin această operațiune, transmiterea patrimoniului este realizată într-un mod eficient, evitând formalismul succesiunii clasice și reunind, într-un proces unitar, atât dizolvarea unei persoane juridice, cât și constituirea alteia. Această soluție juridică asigură continuitatea raporturilor de drept, garantând totodată exploatarea neîntreruptă a bunurilor,

⁴¹⁴ *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).

⁴¹⁵ TÂRȘIA, A. *Rezumatul tezei de doctorat cu tema „Reorganizarea persoanei juridice de drept privat”* [citată la 12.09.2024]. Disponibil: <https://doctorate.ulbsibiu.ro/wp-content/uploads/REZ-ROM-TARSIA.pdf>.

⁴¹⁶ BELEIU, G. *Op. cit.*, p. 400.

generarea constantă de beneficii sau, după caz, realizarea scopului de interes public căruia îi sunt afectate mijloacele patrimoniale⁴¹⁷.

Dizolvarea reprezintă, în accepțiunea doctrinei juridice, o modalitate de încetare a existenței persoanei juridice de drept public, ce implică, în mod necesar, parcurgerea unei etape ulterioare de lichidare. Această procedură presupune încetarea activității entității respective, urmată de realizarea operațiunilor juridico-administrative necesare pentru încheierea raporturilor juridice, soluționarea obligațiilor și repartizarea patrimoniului. Prin urmare, dizolvarea nu constituie un act izolat, ci marchează debutul unui proces complex de închidere legală și funcțională a persoanei juridice⁴¹⁸.

În context, împărtășim *mutatis mutandis* opinia doctrinarilor S. Baieș și N. Roșca⁴¹⁹, și anume că încetarea activității unei persoane juridice impune parcurgerea a două etape: dizolvarea și lichidarea. Corespunzător, *dizolvarea persoanei juridice de drept public are ca efect deschiderea procedurii de lichidare*. Prima, de regulă, anticipează procedura de lichidare, însă nu întotdeauna aceasta se aplică în mod clasic. Astfel, în situația reorganizării autorităților sau instituțiilor publice, prin contopire, absorbție sau divizare, nu se parcurge o procedură de lichidare propriu-zisă. Persoana juridică de drept public dizolvată în urma reorganizării își pierde calitatea de subiect de drept și este radiată din „registrele oficiale”, însă drepturile și obligațiile trec prin succesiune către alte entități publice care preiau competențele și atribuțiile predecesorului dizolvat. În alte cazuri, dizolvarea nu atrage dispariția imediată a personalității juridice, întrucât subiectul de drept public rămâne activ strict pentru a îndeplini formalitățile de lichidare, în limitele prevăzute de lege.

Totuși, *reorganizarea, dizolvarea și lichidarea persoanelor juridice publice este reglementată de normele specifice domeniului public*, diferite de cele generale destinate persoanelor juridice private. Codul Civil precizează că dispozițiile sale privind persoanele juridice (capitolul II, secțiunea 3) nu se aplică persoanelor juridice de drept public, cu excepția cazurilor expres prevăzute. În susținerea acestui argument, facem referire și la prevederile art. 304 alin. (2) Cod civil, anume că acestor entități 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 altfel⁴²⁰.

⁴¹⁷ BAIEȘ, S., ROȘCA, N. *Op. cit.*, p. 346.

⁴¹⁸ *Idem*, p. 363.

⁴¹⁹ *Idem*, p. 362.

⁴²⁰ *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).

Analizând o situație *ex abrupto*, dar importantă din punctul nostru de vedere (*deoarece se referă la statul nostru*), observăm că în corespundere cu art. 1 alin. (1) din Constituției⁴²¹, Republica Moldova este un *stat suveran și independent, unitar și indivizibil*. Frumos reglementează Legea supremă, deși este discutabil în contextul conflictului transnistrean. În urma acestuia s-au scurs deja peste 30 de ani, teritoriul potrivit legii aparținând statului Republica Moldova. Dar de fapt este un teritoriu controlat și gestionat de așa-numitele „autorități transnistrene”, în pofida tuturor sacrificiilor umane și eforturilor politice de atunci ale Chișinăului, încheindu-se rușinos pentru moldoveni. A devenit un conflict înghețat prin care Federația Rusă își exercită influența și presiunea geopolitică în regiune. În prezent, această problemă este în discuție și urmează a fi soluționată pe cale pașnică, așa cum pledează și autoritățile de la Chișinău⁴²², deși de la obținerea independenței Republicii Moldova nu s-a observat în pași concreți o viziune plauzibilă cu privire la soluționarea acestui impas.

Revenind la subiectul supus cercetării *in concreto*, notăm că reorganizarea, ca expresie a modernizării tehnicii juridice, presupune un cadru legal clar și coerent, menit să asigure securitatea raporturilor juridice și continuitatea funcțională a entităților implicate. În acest context, o examinare sistematică a reglementărilor aplicabile în materia reorganizării persoanelor juridice relevă existența unui set de acte normative esențiale, dintre care se remarcă următoarele:

Art. 17 și 18 din Legea nr. 764/2001, prevede expres că „*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. În cazuri excepționale, Parlamentul poate stabili, prin lege organică, formarea unei unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare cu un număr de locuitori mai mic decât cel prevăzut la alin.(2), modificând anexa respectivă a prezentei legi*”. Pe când art. 18 alin. (1) – (2) din aceeași lege, prevede că

⁴²¹ Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

⁴²² Președinția Republicii Moldova. Pagină oficială [citată la 13.02.2025]. Disponibilă: <https://www.presedinte.md/rom/comunicate-de-presa/presedintele-maia-sandu-solutionarea-conflictului-transnistrean-trebuie-sa-aiba-loc-pe-cale-pasnica-prin-dialog>;

„modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate administrativ-teritorială în alta, inclusiv ca urmare a amalgamării voluntare, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor. Amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi se realizează conform prevederilor Legii cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale și ale altor acte normative. Soluționarea problemelor de organizare teritorială a Găgăuziei, de stabilire și modificare a categoriei localităților, a hotarelor raioanelor, orașelor și satelor, a denumirilor lor ține de competența Adunării Populare, în condițiile legii”⁴²³.

Observăm că aceste prevederi legale reflectă o dimensiune profundă a reorganizării unităților administrativ-teritoriale, tratate ca entități publice autonome, investite cu personalitate juridică. Reglementarea formării, desființării sau modificării statutului acestora prin lege organică și doar în urma consultării cetățenilor scoate în evidență principiul legalității și al participării democratice la procesul de reorganizare, protejând astfel stabilitatea și identitatea colectivităților locale. Totodată, condiționarea constituirii unei unități de sine stătătoare de existența unui prag populațional și a resurselor financiare minime implică o abordare funcționalistă, subordonată eficienței administrative, dar care riscă să ignore dimensiunea identitară sau istorică a unor comunități. În același timp, dispozițiile referitoare la Găgăuzia evidențiază un regim juridic special, cu o autonomie consolidată, ce limitează marja de intervenție a Parlamentului în reorganizarea entităților din această zonă, consolidând ideea de personalitate juridică publică distinctă, cu norme proprii de reorganizare. Această dualitate între regimul general și cel special, precum și lipsa unei corelări clare între Legea nr. 764/2001 și alte norme aplicabile reorganizării persoanelor juridice de drept public, poate genera tensiuni normative și aplicative, mai ales în contextul unor reforme administrative ample, precum amalgamarea voluntară. Astfel, se resimte nevoia unei armonizări legislative și a unei reglementări unitare, care să abordeze reorganizarea entităților publice nu doar prin prisma teritorială, ci și prin cea instituțională și funcțională.

Un alt reper normativ de relevanță majoră în materia reorganizării persoanelor juridice îl constituie art. 6 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice, care conferă Guvernului competența de a adopta hotărâri privind *fondarea, restructurarea, reorganizarea sau lichidarea întreprinderilor de stat privind transmiterea*

⁴²³ *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).

acestora în administrare autorităților administrației publice centrale, precum și exercitarea funcției de supraveghere a activității întreprinderilor respective⁴²⁴. Aplicarea practică a acestei competențe poate fi observată, *inter alia*, în cazul fostei Întreprinderi de Stat „Palatul Republicii”, reorganizată prin Hotărârea Guvernului nr. 519 din 15 iulie 2020 în Instituția Publică „Palatul Republicii”. Prin acest act, Guvernul a dispus transformarea formei juridice a entității, consacrandu-i expres statutul de *persoană juridică de drept public*, cu *autonomie financiară și dreptul de a deține conturi în sistemul trezorerial al Ministerului Finanțelor*, precum și *ștampilă cu Stema de Stat a Republicii Moldova*⁴²⁵.

Totodată, aceste dispoziții reflectă natura profund politică și strategică a deciziilor de reorganizare în sectorul public, întrucât plasarea acestor atribuții la nivel guvernamental presupune un control consolidat asupra gestiunii activelor statului. Totodată, prevederea privind transmiterea întreprinderilor de stat în administrarea autorităților administrației publice centrale și exercitarea funcției de supraveghere accentuează caracterul ierarhizat și centralizat al procesului decizional în domeniul reorganizării. Această concentrare de atribuții poate genera o eficiență administrativă sporită, dar ridică totodată semne de întrebare în ceea ce privește autonomia funcțională a întreprinderilor respective și riscul politizării deciziilor de reorganizare sau lichidare. Mai mult, în lipsa unor criterii clare și transparente privind oportunitatea reorganizării, acest cadru normativ poate deveni un instrument de control asupra entităților publice, fără a garanta neapărat continuitatea serviciului public sau protejarea interesului general. În acest sens, este necesară o regândire a echilibrului între controlul executiv și autonomia instituțională, în special în raport cu natura juridică a acestor entități și cu principiile bunei guvernări.

Alte prevederi exprese în acest sens le identificăm în art. 7 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, împuternicirile Guvernului:

„lit. c) asigură constituirea, reorganizarea și dizolvarea ministerelor, în condițiile legii;

lit. d) înființează în subordinea sa alte autorități administrative centrale pentru realizarea politicii statului într-un domeniu de activitate care nu intră în competența nemijlocită a ministerelor, precum și în domenii de activitate în care competențele ministerelor se intersectează, precum și le reorganizează și dizolvă;

⁴²⁴ Legea privind administrarea și deținutarea proprietății publice nr. 121 din 04.05.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 29.06.2007 cu nr. 90-93, art. 401 (modificată prin Legea nr. 259 din 21.11.24, MO490-493/26.11.24 art.663).

⁴²⁵ Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Instituției Publice „Palatul Republicii” nr. 519/2020 din 15.07.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 188–192 din 24.07.2020, art. 639.

*lit. e) decide asupra constituirii, reorganizării și dizolvării structurilor organizaționale din sfera de competență a ministerelor și altor autorități administrative subordonate Guvernului”*⁴²⁶.

Astfel, suntem impuși să constatăm că executivul deține un rol esențial în constituirea, reorganizarea și dizolvarea ministerelor, autorităților administrative centrale și structurilor organizaționale din subordinea acestora. Aceste dispoziții reflectă o viziune administrativă conform căreia Guvernul, în calitate sa de autoritate supremă în materie de politică executivă, are prerogativa de a adapta în mod flexibil și operativ structura aparatului de stat la necesitățile și prioritățile momentului. Ele consacră un instrument juridico-administrativ de reorganizare a persoanelor juridice de drept public, în special al acelor ce compun nucleul dur al administrației publice centrale. Cu toate acestea, caracterul larg și relativ vag al formulărilor utilizate („asigură”, „decide asupra”) lasă spațiu de interpretare, ceea ce, în lipsa unor criterii procedurale clare sau a unui control parlamentar riguros, poate crea premisele unei instabilități instituționale și a unor reorganizări motivate mai degrabă politic decât funcțional. În plus, lipsa implicării directe a Parlamentului sau a unei consultări publice prealabile în aceste procese de reorganizare ridică întrebări legate de legitimitatea decizională și de respectarea principiului transparenței în exercitarea funcției publice. Prin urmare, în contextul consolidării statului de drept și al alinamentului la bunele practici europene, se impune o reevaluare a acestor împuterniciri, în vederea instituirii unui cadru mai predictibil, participativ și responsabil pentru reorganizarea entităților publice.

În completarea prerogativelor Guvernului în materia reorganizării, *art. 10 alin. (4) din Legea nr. 136/2017* cu privire la Guvern introduce un mecanism de echilibru instituțional, stipulând că *„Prim-ministrul are dreptul să solicite Parlamentului, în perioada exercitării mandatului, modificarea listei ministerelor în cazul necesității constituirii, reorganizării sau dizolvării acestora. Parlamentul decide asupra solicitării Prim-ministrului prin adoptarea unei hotărâri de modificare a listei ministerelor cu votul majorității deputaților aleși”*⁴²⁷. Această prevedere consacră un principiu esențial al dreptului constituțional, și anume separația și echilibrul puterilor în stat, limitând intervenția unilaterală a executivului în structura de bază a administrației publice centrale, deși observăm că este un drept, nu o obligație.

Un exemplu concludent al aplicării prerogativei prevăzute de *art. 10 alin. (4) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern* este reforma structurală a Guvernului Republicii Moldova

⁴²⁶ *Legea cu privire la Guvern nr. 136/2017*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 19.07.2017 cu nr. 252, art. 412 (*modificată* prin Legea nr. 118 din 16.05.24, MO238-240/06.06.24 art.340).

⁴²⁷ *Idem*, art. 10 alin. (4).

realizată în anul 2017, în timpul mandatului prim-ministrului Pavel Filip. La 21 iulie 2017, Parlamentul a adoptat *Hotărârea nr. 189/2017 privind aprobarea noii structuri a Guvernului*, prin care *numărul ministerelor a fost redus de la 16 la 9 (abrogată)*⁴²⁸. Această reformă a fost promovată de Executiv în vederea eficientizării activității administrației publice centrale, prin comasarea și reorganizarea unor domenii de competență și eliminarea suprapunerilor instituționale.

Un alt exemplu semnificativ privind aplicarea mecanismului de echilibru instituțional între Guvern și Parlament îl reprezintă *Hotărârea Parlamentului nr. 89 din 6 august 2021 privind aprobarea listei ministerelor (abrogată)*⁴²⁹. Prin acest act, Parlamentul a aprobat noua structură a Guvernului condus de prim-ministrul Natalia Gavrilița, la propunerea acesteia, în temeiul art. 107 din Constituție și al art. 10 din Legea nr. 136/2017 privind Guvernul. Prin hotărârea menționată, s-a *majorat numărul ministerelor de la 9 la 13*, revenindu-se la o structură mai amplă a administrației publice centrale, după reducerea din 2017 realizată de Guvernul Filip. Reforma a avut ca scop consolidarea capacității de elaborare și implementare a politicilor sectoriale, prin restabilirea unor ministere autonome și separarea unor domenii anterior comasate.

Exemplele menționate reflectă aplicarea concretă a principiului *separației și echilibrului puterilor în stat*, consacrat de Constituție, întrucât *Guvernul nu poate interveni unilateral asupra propriei structuri*, ci doar *în baza unei hotărâri adoptate de Parlament*, ca expresie a controlului democratic asupra executivului. Pe de altă parte, art. 15 alin. (2) lit. g) din *Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern*, prevede competența Guvernului al cărui mandat a încetat, că *nu este în drept să decidă inițierea reorganizării sau modificarea structurii ori funcțiilor ministerelor, ale altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului sau ale structurilor organizaționale din sfera lor de competență*⁴³⁰, pentru a preveni abuzurile sau deciziile strategice luate în afara unui cadru democratic legitim. Aceste prevederi, privite în ansamblu, conturează o arhitectură juridico-politică de protecție a stabilității instituționale, în care reorganizarea ministerelor și autorităților administrative nu este doar un act tehnic, ci o decizie de interes public major, care trebuie să reflecte consensul politic și responsabilitatea democratică. Totodată, ele reafirmă ideea că reorganizarea persoanei juridice de drept public, în acest caz, a ministerelor și autorităților

⁴²⁸ *Hotărârea Parlamentului privind structura Guvernului Republicii Moldova nr. 189 din 21 iulie 2017 (abrogată)*. În:

Monitorul Oficial al Republicii Moldova, din 28 iulie 2017, cu nr. 265–273, art. 444.

⁴²⁹ *Hotărârea Parlamentului privind aprobarea listei ministerelor nr. 89 din 6 august 2021 (abrogată)*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, din 6 august 2021, cu nr. 190, art. 202.

⁴³⁰ *Legea cu privire la Guvern nr. 136/2017*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 19.07.2017 cu nr. 252, art. 412 (*modificată* prin Legea nr. 118 din 16.05.24, MO238-240/06.06.24 art.340).

centrale, nu poate avea loc în afara unei legitimități depline și a unui mandat clar, conferit prin voința electoratului și exprimat prin structurile reprezentative ale statului.

Referința la normele juridice anterior analizate nu este întâmplătoare, întrucât acestea oferă contextul necesar pentru înțelegerea regimului juridic al reorganizării persoanelor juridice publice din administrația centrală. În mod special, prevederile *art. 23 alin. (1) din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate* stabilesc expres că *ministerele și celelalte autorități administrative centrale sunt persoane juridice de drept public*, dispunând de toate atributele instituționale esențiale (sediul, denumire, ștampilă cu Stema de Stat, conturi de trezorerie și bancare, precum și alte elemente prevăzute de lege)⁴³¹. Această consacrare legală este fundamentală, întrucât plasează reorganizarea acestor entități într-un registru juridic clar, distinct de simpla restructurare internă sau de modificările de personal.

În susținerea acestei idei, *art. 10 din aceeași lege* detaliază *formele juridice concrete de reorganizare și dizolvare* aplicabile ministerelor, subliniind că propunerile în acest sens trebuie să fie argumentate atât din punctul de vedere al necesității, cât și al oportunității (alin. 4), asigurând astfel un cadru de responsabilitate decizională. Se prevăd expres următoarele forme de reorganizare a ministerelor⁴³²:

1) Fuziunea, realizată prin *contopire* sau *absorbție* (alin. 5–7)⁴³³, având ca efect încetarea existenței entității absorbite sau contopite și transferul integral al competențelor la noua entitate sau la cea absorbantă;

2) Dezmembrarea, efectuată prin *divizare* sau *separare* (alin. 8–9)⁴³⁴, unde divizarea presupune încetarea entității și redistribuirea competențelor la două sau la mai multe ministere și/sau la alte autorități administrative centrale care există sau care se constituie, iar separarea implică doar transferul parțial al competențelor, fără ca el să își înceteze existența, cu alte cuvinte fără dizolvarea autorității existente;

3) Transformarea, care constă în schimbarea formei juridice a ministerului într-o altă autoritate administrativă centrală, cu transferul competențelor aferente (alin. 10)⁴³⁵.

Este important de subliniat că *modificarea denumirii* unui minister nu este considerată reorganizare juridică propriu-zisă (alin. 11)⁴³⁶, întrucât nu afectează structura organizatorică sau competențele acestuia.

⁴³¹ *Legea privind administrația publică centrală de specialitate* nr. 98/2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova 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).

⁴³² *Idem*, art. 10.

⁴³³ *Idem*, art. 10 alin. (5)–(7).

⁴³⁴ *Idem*, art. 10 alin. (8)–(9).

⁴³⁵ *Idem*, art. 10 alin. (10).

O asemenea tipologie clară și detaliată de forme de reorganizare confirmă caracterul juridic complex al acestor procese și reafirmă faptul că reorganizarea persoanei juridice de drept public nu se reduce la un simplu act administrativ, ci presupune transformări structurale profunde, cu efecte asupra patrimoniului, competențelor și identității instituționale. În același timp, delimitarea clară între reorganizare și alte forme de modificare, precum schimbarea denumirii, este esențială pentru asigurarea coerenței juridice și a continuității funcționale în administrația publică centrală.

În continuarea reglementărilor analizate supra, *alineatele (12)–(14) ale art. 10 din Legea nr. 98/2012* introduc dispoziții esențiale referitoare la *dizolvarea ministerului* și regimul său juridic post-dizolvare. Astfel, potrivit alin. (12), dizolvarea atrage, ca regulă generală, deschiderea *procedurii de lichidare*, cu excepția cazurilor în care încetarea existenței intervine prin *fuziune sau dezmembrare*, situații care implică o absorbție sau redistribuire completă a patrimoniului și competențelor, fără a fi necesară lichidarea propriu-zisă⁴³⁷. Această distincție este esențială din punct de vedere juridic, deoarece în cazurile de fuziune și dezmembrare, identitatea juridică a ministerului se stinge în mod direct prin absorbție sau transfer, fără a fi nevoie de parcurgerea etapelor tipice lichidării.

Alineatul (13) subliniază un principiu clasic al dreptului public, și anume *supraviețuirea formală a persoanei juridice în scopul lichidării*⁴³⁸. Cu alte cuvinte, deși dizolvată, persoana juridică ministerială continuă să existe *ad interim* pentru a asigura în mod legal și ordonat închiderea activităților, gestionarea patrimoniului și respectarea obligațiilor restante. Este o ficțiune juridică funcțională, menită să prevină haosul administrativ și prejudiciile patrimoniale sau legale.

În același registru, alin. (14) delimitează cu strictețe competențele post-dizolvare, prevăzând că *din momentul intrării în vigoare a actului normativ de dizolvare, ministerul nu mai poate exercita atribuții ce implică prerogative de putere publică*. El devine, practic, o entitate de gestiune administrativă, limitată la activități auxiliare, ce țin de gestionarea resurselor umane, secretariat și administrarea patrimoniului, până la încheierea lichidării⁴³⁹.

Prin urmare, aceste dispoziții conferă coerență procesului de dizolvare, evitând vidul instituțional și garantând o *tranziție controlată* din punct de vedere juridic și administrativ. Totodată, ele consolidează caracterul distinct al *dizolvării* față de *reorganizare*, accentuând faptul că doar în cazul dizolvării „pure” intervine procedura formală de lichidare, cu toate

⁴³⁶ *Idem*, art. 10 alin. (11).

⁴³⁷ *Idem*, art. 10 alin. (12).

⁴³⁸ *Idem*, art. 10 alin. (13).

⁴³⁹ *Idem*, art. 10 alin. (14).

implicațiile sale juridice, contabile și funcționale. Această diferențiere este crucială pentru înțelegerea naturii și efectelor reorganizării persoanelor juridice de drept public, în special în contextul reformei administrației centrale.

În partea ce ține de instituțiile publice aflate în sfera de competență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale, *art. 32 alin. (2) din Legea nr. 98/2012* stabilește că acestea *se constituie, se reorganizează și se dizolvă prin hotărâre de Guvern, la propunerea ministrului sau a conducătorului autorității administrative centrale*, cu excepția cazurilor în care norme speciale prevăd altfel⁴⁴⁰. Această dispoziție confirmă faptul că reorganizarea nu se limitează la nivelul autorităților centrale în sine, ci include rețeaua instituțiilor publice subordonate, consolidând caracterul sistemic al procesului.

Prin urmare, *reorganizarea* persoanei juridice publice reprezintă o operațiune juridică complexă și profund structurată, menită să asigure adaptarea și eficientizarea structurilor statului în raport cu nevoile sociale, administrative și politice ale momentului. Aceasta nu se reduce la un simplu act formal de modificare instituțională, ci implică transferul organizat al patrimoniului, competențelor și responsabilităților de la o entitate existentă către una succesoare, fie aceasta deja constituită, fie nou-înființată, garantând astfel continuitatea funcției publice. Fie că este vorba de autorități/instituții publice, unități administrativ-teritoriale, întreprinderi de stat/municipale, fie de agenții, reorganizarea presupune o intervenție legală clară, fundamentată pe norme speciale, însoțită uneori de consultarea cetățenilor, iar alteori de aprobarea autorităților reprezentative ale statului, în funcție de natura și importanța entității în cauză. Nu în ultimul rând, reorganizarea poate avea forme variate (fuziune, divizare, absorbție, separare, transformare) fiecare cu efecte juridice specifice, care determină fie stingerea, fie menținerea identității juridice a entităților implicate. În toate cazurile, scopul reorganizării nu este *dizolvarea și lichidarea* ca atare, ci asigurarea unei mai bune funcționalități, a eficienței administrative și a adaptabilității instituțiilor publice la realitățile în continuă schimbare ale societății.

În contextul celor expuse, se impune adoptarea unei reglementări speciale care să sistematizeze unitar procedura de reorganizare, dizolvare și lichidare a persoanelor juridice de drept public. În acest sens, propunerea de *lege ferenda* prezentată în **Anexa 1** a tezei instituie, prin **articolele 18-20**, un cadru normativ clar, coerent și adaptat specificului PJDP. **Articolul 18** reglementează formele și condițiile reorganizării (fuziune, dezmembrare, transformare), consacrand principiul legalității și cel al *continuității serviciului public* care interzice întreruperea activității în perioada tranziției instituționale. **Articolul 19** stabilește temeiurile și

⁴⁴⁰ *Idem*, art. 32 alin. (2).

procedura dizolvării, subliniind necesitatea existenței unui act juridic de același rang cu cel de înființare, iar **articolul 20** definește etapele lichidării și principiile succesiunii patrimoniale, asigurând protecția interesului public și respectarea disciplinei financiare. Prin această completare, se urmărește armonizarea legislației naționale cu practicile europene și consolidarea garanțiilor juridice privind stabilitatea, transparența și eficiența reorganizării entităților publice din Republica Moldova.

2.6 Concluzii la capitolul 2

Analiza efectuată în cadrul capitolului al doilea evidențiază caracterul complex și interdisciplinar al instituției persoanei juridice de drept public, confirmând că regimul său juridic derivă dintr-un ansamblu de norme constituționale, administrative și civile, interpretate sistemic. Persoana juridică de drept public reprezintă expresia organizării juridice a autorității statale și a colectivităților locale, fiind investită cu competențe de interes general și supusă unui regim normativ de constrângere legală, de control și răspundere publică.

Cercetarea a confirmat faptul că în Republica Moldova reglementările aplicabile persoanelor juridice de drept public sunt dispersate în multiple acte normative, printre care Codul civil, Codul administrativ, legile privind administrația publică centrală și locală, precum și reglementările sectoriale, ceea ce produce dificultăți conceptuale și practice. Lipsa unei definiții legale unitare determină suprapuneri între noțiunile de autoritate publică, instituție publică și persoană juridică de drept public, precum și confuzii privind cadrul de competențe, regimul patrimonial sau mecanismele de răspundere. Astfel, rezultă necesitatea unei intervenții legislative care să clarifice domeniul și să ofere un cadru sistematic, coerent și predictibil.

O concluzie majoră desprinsă din analiză privește modul de constituire. Persoanele juridice de drept public se nasc prin act normativ sau, în cazuri expres prevăzute, prin act administrativ al autorităților centrale ori locale. Această „constituire legală”, confirmată și de art. 179 Cod civil, are efect constitutiv și nu implică formalități de înregistrare care de altfel are caracter declarativ în cazul acestor entități, ceea ce subliniază natura lor eminamente publică și rolul statului ca unic titular al voinței juridice de creare. Din această regulă derivă atât validitatea capacității juridice a acestor entități, cât și limitele exercitării acesteia, circumscrise exclusiv scopurilor de interes public.

Capitolul a explicat și raportul dintre persoanele juridice de drept public și autoritățile publice, demonstrând că nu orice structură administrativă este o persoană juridică. Analiza sistemului administrativ-teritorial a clarificat faptul că unitățile administrativ-teritoriale sunt

persoane juridice de drept public, spre deosebire de sectoarele municipiului Chișinău, care sunt simple subdiviziuni administrative fără personalitate juridică. Acest exemplu a scos în evidență inconsistențe legislative, accentuând nevoia unor intervenții normative de uniformizare terminologică și conceptuală.

Totodată, a fost reliefată diversitatea formelor de organizare ale persoanelor juridice de drept public, explicată prin criterii doctrinare privind competența materială, teritorială, natura autorității sau nivelul de autonomie instituțională. O asemenea clasificare este necesară pentru înțelegerea naturii juridice a entităților publice și pentru aplicarea corectă a regulilor privind competența, controlul și răspunderea.

Analiza comparativă a demonstrat că în state precum Franța, Germania, Italia, România sau Georgia regimul persoanelor juridice de drept public este clar delimitat, fiind consacrate criterii obiective de identificare și reguli unitare privind organizarea și funcționarea acestor entități. Compararea acestor modele cu dreptul național a evidențiat necesitatea unei modernizări a cadrului intern, prin adoptarea unei reglementări coerente și adaptate standardelor europene, inclusiv celor prevăzute de Carta Europeană a autonomiei locale și de instrumentele UE privind guvernanța administrativă și serviciile publice.

În aceeași ordine de idei, cercetarea a arătat că persoanele juridice de drept public operează sub un regim patrimonial distinct, caracterizat prin afectarea bunurilor la un scop public și prin aplicarea unor limitări de inalienabilitate, insesizabilitate și imprescriptibilitate. Acest regim justifică necesitatea unei reglementări speciale care să definească statutul patrimoniului public gestionat de aceste entități și regulile aplicabile transferurilor, reorganizării și controlului acestuia.

Capitolul a evidențiat și importanța delimitării între exercitarea prerogativelor de autoritate publică și participarea la raporturi de drept privat. Dualitatea funcțională este una dintre cele mai sensibile zone ale regimului persoanelor juridice de drept public, iar lipsa unor norme clare poate avea drept consecință incertitudinea juridică sau dificultăți de stabilire a răspunderii. De aceea, s-a subliniat necesitatea elaborării unor norme care să definească precis cazurile, limitele și efectele participării acestor entități în circuitul civil.

În ansamblu, Capitolul II demonstrează că regimul juridic al persoanei juridice de drept public din Republica Moldova se află în plin proces de reconstrucție doctrinară și practică, iar necesitatea unei reforme legislative profunde, fie prin adoptarea unei legi speciale, fie prin completarea Codului administrativ, este incontestabilă. O asemenea reglementare ar asigura coerență, transparență și eficiență în privința organizării și funcționării entităților publice, ar

reduce conflictele de competență și ar consolida statul de drept printr-un cadru clar de control administrativ, jurisdicțional și patrimonial.

Capitolul se încheie astfel cu ideea că fundamentarea teoretică și normativă realizată în această secțiune reprezintă acea temelie indispensabilă pentru întregul demers științific al tezei, constituind baza pentru propunerile de *lege ferenda* și pentru analiza aprofundată a regimului funcțional, patrimonial și jurisdicțional al persoanei juridice de drept public, dezvoltate în capitolul următor.

3. ASPECTE CONTROVERSATE ȘI PROVOCĂRI MODERNE PRIVIND CONCEPTUL PERSOANEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC

3.1 Accesul la justiție și regimul juridic al acțiunilor împotriva persoanelor juridice de drept public

Într-un stat de drept, orice persoană trebuie să aibă oportunitatea de a acționa în justiție pentru a-și proteja drepturile și interesele legitime chiar și împotriva statului. Acest principiu al accesului liber la justiție este consacrat constituțional în Republica Moldova. Astfel, art. 20 din Constituție garantează dreptul oricărei persoane de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor sale și nicio lege un poate îngreuna acest acces⁴⁴¹. Mai mult, Constituția Republicii Moldova conține o dispoziție expresă privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică. Potrivit art. 53 alin. (1) din Legea Supremă, *„persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”*⁴⁴². Această garanție constituțională plasează *contenciosul administrativ*, adică posibilitatea de a contesta actele și faptele ilegale ale administrației, în rândul drepturilor fundamentale de tip garanție, alături de dreptul de petiționare stabilit la art. 53 din aceeași Lege. Cu alte cuvinte, temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și al răspunderii acestora pentru vătămarile aduse rezidă direct în principiul supremației drepturilor omului și al controlului judiciar asupra administrației⁴⁴³.

Este important de subliniat că recunoașterea acestui drept fundamental derivă și din obligațiile internaționale ale statului. În primul rând, Declarația Universală a Drepturilor Omului în art. 8 prevede că orice persoană are dreptul să se adreseze împotriva actelor ce îi violează drepturile fundamentale⁴⁴⁴. De asemenea, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, prin prevederile art. 2 alin. (3) lit. a) obligă statele să asigure o cale eficientă de atac

⁴⁴¹ Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

⁴⁴² *Idem*, art. 53 alin. (1).

⁴⁴³ GUZUN, C. „Dreptul constituțional al persoanei vătămate de o autoritate publică: considerații generale”, în rev. „Legea și Viața”, nr. 9/2019, p. 42-46.

⁴⁴⁴ Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217- XII din 28.07.90). Publicată în ediția oficială “Tratate internaționale”, 1998, volumul 1.

chiar și când încălcarea este comisă de persoane ce acționează în exercițiul funcțiilor oficiale⁴⁴⁵. Nu în ultimul rând, art. 13 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului garantează oricărei persoane dreptul să se adreseze unei instanțe naționale pentru încălcarea unui drept consacrat de Convenție, inclusiv atunci când violarea este săvârșită de un agent public⁴⁴⁶. Aceste prevederi internaționale, coroborate cu normele constituționale, fundamentează posibilitatea de a trage la răspundere în fața justiției autoritățile publice pentru acțiunile sau inacțiunile lor ilegale⁴⁴⁷.

Din perspectivă doctrinară, s-a argumentat că dreptul persoanei vătămate de a acționa în justiție împotriva administrației publice reprezintă o garanție esențială a legalității și un suport juridic pentru exercitarea controlului asupra autorităților publice⁴⁴⁸. În literatura de specialitate se subliniază, pe de o parte, necesitatea ca legislația să ofere proceduri clare și eficiente prin care persoanele vătămate să își poată valorifica drepturile în contencios administrativ, iar pe de altă parte, delimitarea formelor de răspundere ale statului față de cele ale autorităților publice în caz de prejudicii cauzate⁴⁴⁹. În concluzie, atât cadrul constituțional intern, cât și standardele europene impun ca *persoanele juridice de drept public* (autorități publice, instituții publice etc.) să poată fi chemate în judecată atunci când prin acte sau fapte administrative nelegale aduc atingere drepturilor cetățenilor. Acest cadru general va fi detaliat în continuare, prin examinarea legislației din Republica Moldova care reglementează exercitarea acțiunilor în justiție împotriva persoanelor juridice de drept public⁴⁵⁰.

Cadrul legal în Republica Moldova privind acțiunile contra autorităților publice. R. Moldova dispune în prezent de un cadru normativ complex care reglementează posibilitatea de a intenta acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public, evoluat de la vechea Lege a contenciosului administrativ la un Cod administrativ modern. Constituția prin prevederile art. 53 oferă baza supremă a acestui drept, însă condițiile și limitele exercitării sale sunt stabilite și de alte acte normative pertinente. În deceniile de după proclamarea independenței, instrumentul principal în acest sens l-a reprezentat⁴⁵¹ *Legea contenciosului administrativ (abrogată)*, care a

⁴⁴⁵ *Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice*, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).

⁴⁴⁶ *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950. Ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298 din 24.07.1997, în vigoare din 21.08.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 21.08.1997 cu nr. 54–55, art. 502.

⁴⁴⁷ **PREȚIVATÎI, G.** *Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public.* Op. cit., p. 251.

⁴⁴⁸ CREANGĂ, I ș.a. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: Editura Arc, 2012, p. 209 [citat: 19.09.2024]. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf.

⁴⁴⁹ ȘEVČENCO, I. *Răspunderea juridică a autorităților administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului*. Teză de doctor în drept. Specialitatea 552.02. Drept administrativ. Chișinău, 2024, p. 141.

⁴⁵⁰ **PREȚIVATÎI, G.** *Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public.* Op. cit., p. 251.

⁴⁵¹ *Ibidem*.

instituit procedura judiciară specială de contestare a actelor administrative. Conform art. 1 alin. (2) din această lege, „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată”⁴⁵². Prin acest text s-au transpus în practică prevederi constituționale, oferind oricărei persoane vătămate de un act administrativ ilegal dreptul de a cere atât anularea actului, cât și despăgubiri. De asemenea, legea veche definea obiectul contenciosului ca fiind *actele administrative normative sau individuale, contractele administrative* precum și *refuzul nejustificat sau nesoluționarea în termen a cererilor legale ale cetățenilor*⁴⁵³. Un element important era interdicția ca repararea prejudiciului să fie solicitată pe cale separată, fără a contesta actul administrativ vătămător⁴⁵⁴, soluție menită să asigure că întâi se stabilește ilegalitatea actului, apoi se acordă despăgubiri.

Legislația a evoluat semnificativ recent, odată cu adoptarea Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018, care a abrogat Legea nr. 793/2000 și a preluat materia contenciosului administrativ în cuprinsul său. Noul Cod administrativ, intrat în vigoare la 1 aprilie 2019, reglementează atât *procedura prealabilă obligatorie*, cât și *procedura jurisdicțională a litigiilor administrative*, într-o manieră integrată și modernizată⁴⁵⁵. Potrivit Codului, înainte de a acționa în instanță, persoana vătămată de un act administrativ trebuie, de regulă, să parcurgă *procedura prealabilă* prevăzută la Titlul V⁴⁵⁶, solicitând autorității emitente (sau ierarhic superioare) reexaminarea actului. Această condiție procedurală, existentă și în vechea reglementare, are rolul de a oferi administrației șansa de a-și corecta eventualele erori în mod amiabil și rapid. Ulterior, dacă problema nu este rezolvată pe cale administrativă, petentul poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă. În acest sens, Codul administrativ detaliază competența instanțelor. De regulă, litigiile se introduc la judecătoria de contencios administrativ în a cărei rază teritorială se află reclamantul sau pârâtul (autoritatea vizată), cu excepția unor materii date prin lege în competența altor instanțe (de exemplu, Curtea de Apel

⁴⁵² 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).

⁴⁵³ Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la practica aplicării de către instanțele de contencios administrativ a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ nr. 10 din 30 octombrie 2009. În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2010, nr. 7–8, p. 4.

⁴⁵⁴ Ibidem.

⁴⁵⁵ PREȚIVATÎL, G. Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public. Op. cit., p. 252.

⁴⁵⁶ Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al RM din 17.08.2018 cu nr. 309-320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24, art.710).

examinează ca primă instanță anumite acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor emise de Banca Națională a Moldovei, precum și acțiunile în contencios administrativ atribuite în competența sa prin Codul electoral sau Curtea Supremă de Justiție soluționează în primă instanță, prin hotărâri irevocabile, acțiunile în contencios administrativ privind contestarea hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii și ale Consiliului Superior al Procurorilor)⁴⁵⁷. Codul menține trăsăturile definitorii ale contenciosului administrativ: este un control de legalitate (nu de oportunitate) al actelor administrative, se desfășoară după procedură jurisdicțională bazată pe contradictorialitate și hotărârile au autoritate de lucru judecat⁴⁵⁸. Potrivit prevederilor art. 224 Cod administrativ, instanța poate dispune *anularea actului ilegal în tot sau în parte sau constată nulitatea lui, obligarea autorității la emiterea unui act sau la alte măsuri administrative obligatorii*, precum și *obligarea la acțiune, tolerare sau inacțiune, constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ*, dar instanța mai poate și *să respingă acțiunea ca fiind neîntemeiată*⁴⁵⁹.

Pe lângă cadrul administrativ special, *Codul civil al Republicii Moldova* și alte legi speciale completează posibilitatea tragerii la răspundere a autorităților publice. În materia *răspunderii civile delictuale*, Codul civil reglementează principiul general potrivit căruia *orice persoană (fizică sau juridică, inclusiv de drept public) care cauzează un prejudiciu prin fapte ilicite este obligată să îl repare*. Statul și autoritățile publice nu fac excepție de la acest principiu general, însă legislația stabilește anumite particularități. Articolul 1405 din vechiul Cod civil (sau art. 2007 din noua numerotare) prevede expres *„răspunderea statului pentru prejudiciul cauzat prin acțiunile organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor judecătorești”*⁴⁶⁰, consacrand astfel obligația statului de a despăgubi persoanele vătămate prin erori judiciare. Această normă civilă se corelează cu art. 53 alin. (2) din Constituție, care stabilește că *„statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erori comise în procesele penale de organele de anchetă și instanțele judecătorești”*⁴⁶¹. În temeiul acestor prevederi, a fost adoptată încă din anul 1998 - *Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și*

⁴⁵⁷ *Idem*, art. 191 alin. (3) și (5) lit. a).

⁴⁵⁸ GUZNAC, V. „Controlul actelor autorităților administrației publice pe calea contenciosului administrativ”, în rev. „Moldoscopie”, nr. 3/2011, p. 61.

⁴⁵⁹ *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al RM din 17.08.2018 cu nr. 309-320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24, art.710).

⁴⁶⁰ *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).

⁴⁶¹ *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457-458 din 05.11.2024, art. 633).

ale instanțelor judecătorești nr. 1545. Această lege specială (actualmente incorporată parțial în Codul civil și în Codul de procedură penală) cuprinde cazurile, condițiile și procedura în care o persoană poate obține repararea pagubelor suferite ca urmare a unor acțiuni ilicite comise în procesele penale și contravenționale de organele de urmărire penală, de procuratură și de instanțele judecătorești⁴⁶².

Astfel, se delimitează *domeniul răspunderii patrimoniale a statului* (pentru actele autorităților judecătorești în materie penală) de cel al *răspunderii autorităților publice administrative* (pentru actele administrative). În doctrină s-a arătat că normele legale delimitează clar cazurile în care răspunde statul de cele în care răspund direct autoritățile publice, deși, în fond, ambele forme au natură civilă⁴⁶³. Dacă prejudiciul provine dintr-un act sau fapt administrativ nelegal, acțiunea se va îndrepta împotriva *autorității publice* vinovate (și eventual a funcționarului care a săvârșit fapta, în condițiile legii), pe când dacă prejudiciul provine dintr-o eroare judiciară, răspunderea revine *statului*, reprezentat de Ministerul Justiției, indiferent de instituția judiciară care a greșit⁴⁶⁴.

În ceea ce privește *Codul de procedură civilă*, acesta conține și el dispoziții relevante. Prin modificările aduse odată cu adoptarea Codului administrativ, procedurile contencioase administrative au devenit o jurisdicție specializată, însă în continuare multe reguli de procedură civilă se aplică în mod corespunzător⁴⁶⁵. Reținem în acest sens prevederile art. 195 din Codul administrativ, anume că, „*Procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art. 169–171*”⁴⁶⁶. Codul de procedură civilă reglementează și forma în care autoritățile publice apar în proces. Acestea sunt reprezentate de conducătorul autorității sau de un împuternicit juridic, iar în cauzele de despăgubiri patrimoniale contra statului, Ministerul Justiției este desemnat să reprezinte statul. Totodată, legea procesual-civilă

⁴⁶² PREȚIVATÎI, G. *Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public*. Op. cit., p. 253.

⁴⁶³ ȘEVCENCO, I. Op. cit., p. 141.

⁴⁶⁴ *Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești nr. 1545 din 25.02.1998*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 04.06.1998 cu nr. 50–51, art. 359 (modificată prin Legea nr. 212 din 01.12.17, MO1-6/05.01.18, art.4).

⁴⁶⁵ PREȚIVATÎI, G. *Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public*. Op. cit., p. 253.

⁴⁶⁶ *Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018*. În: Monitorul Oficial al RM din 17.08.2018 cu nr. 309-320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24, art.710).

coroborată cu Legea taxei de stat⁴⁶⁷ prevăd scutiri de taxă de stat în anumite litigii, pentru a nu descuraja cetățenii să acționeze în judecată autoritățile⁴⁶⁸.

Nu în ultimul rând, menționăm și *Codul penal al Republicii Moldova*, care deși nu reglementează direct răspunderea penală a autorităților, stabilește cadrul în care personalul din cadrul persoanele juridice de drept public pot răspunde penal. Relevant este că, potrivit art. 21 alin. (3) din Codul penal, *persoanele juridice cu excepția autorităților publice* pot fi subiecți ai răspunderii penale⁴⁶⁹. Așadar, legea penală *exonerează autoritățile publice* (ministere, autorități autonome etc.) de la a fi inculpate ca atare, însă nu exonerează *persoanele fizice* din cadrul lor. Acest lucru înseamnă că, în caz de ilegalități grave comise în exercițiul funcțiunii (abuz de putere sau de serviciu, corupere, neglijența în serviciu etc.), se va angaja răspunderea penală individuală a funcționarilor vizați, nu a instituției ca entitate juridică. Pe de altă parte, entitățile publice care desfășoară activități economice sau de alt tip *în afara prerogativelor de putere publică* (de exemplu, o întreprindere de stat sau municipală) pot cădea sub incidența răspunderii penale a persoanei juridice, nefiind considerate autorități publice în sens strict⁴⁷⁰.

Aceste nuanțe evidențiază că legislația Republicii Moldova, per ansamblu, permite tragerea la răspundere în justiție a instituțiilor statului, fie prin *contencios administrativ* sau *acțiune civilă delictuală*, fie prin *angajarea răspunderii penale a personalului* vinovat, asigurând astfel efectivitatea principiului *nimeni nu este mai presus de lege*. Ca urmare a celor clarificate⁴⁷¹, Codul Administrativ al Republicii Moldova după modelul german, reglementează cinci tipuri de acțiuni în contenciosul administrativ în art. 206⁴⁷²:

1. *Acțiune în contestare* (art. 206 alin.(1) lit. a) CA) – anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual. Acest tip de acțiune își găsește corespondență în §42 din Codul de procedură al instanțelor administrative din Germania (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO), care prevede că prin intermediul unei acțiuni se poate solicita anularea unui act administrativ (Anfechtungsklage). Scopul principal al acțiunii în contestare este eliminarea din ordinea juridică a unui act administrativ individual considerat nelegal. În mod obișnuit, ea este utilizată pentru a

⁴⁶⁷ *Legea privind taxa de stat* nr. 213 din 31.07.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 11.08.2023 cu nr. 306–309, art. 549 (modificată prin Legea nr. 94 din 08.05.2025, MO233–236 din 16.05.2025, art. 275).

⁴⁶⁸ **PREȚIVATÎL, G.** *Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public.* Op. cit., p. 254.

⁴⁶⁹ *Codul penal al Republicii Moldova* nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 14.04.2009 cu nr. 72–74, art. 195 (modificat prin Legea nr. 136 din 06.06.2024, MO245–246 din 07.06.2024, art. 353).

⁴⁷⁰ **PREȚIVATÎL, G.** *Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public.* Op. cit., p. 254.

⁴⁷¹ *Ibidem.*

⁴⁷² *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al RM din 17.08.2018 cu nr. 309–320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513–515/07.12.24, art.710).

contesta actele administrative susceptibile de anulare, însă poate fi introdusă și în privința actelor ce sunt lovite de nulitate absolută, dar care, până la constatarea oficială de către instanță, se bucură de aparența unor acte anulabile⁴⁷³.

2. *Acțiunea în obligare* (art. 206 alin.(1) lit. b) CA) - obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual. Acțiunea în obligare își are originea tot în §42 din Codul de procedură al instanțelor administrative germane (VwGO), unde se prevede că, prin intermediul unei acțiuni, reclamantul poate solicita obligarea autorității de a emite un act administrativ. Această formă de acțiune este utilizată atunci când autoritatea administrativă refuză sau omite să adopte un act pe care are obligația legală să îl emită. În jurisprudența germană, asemenea acțiuni se întâlnesc frecvent în domeniul serviciilor publice, acolo unde persoana solicită alocarea unor resurse, acordarea unor permisiuni sau autorizații necesare desfășurării unei activități, ori beneficierea de un împrumut sau de ajutor social⁴⁷⁴.

Este de subliniat că, inclusiv în situația în care administrația refuză explicit emiterea actului, calea procesuală adecvată rămâne acțiunea în obligare, și nu acțiunea în contestare. Aceeași concepție este consacrată și de legislația națională. Potrivit art. 224 din Codul administrativ al Republicii Moldova, instanța de contencios administrativ are competența de a anula actul individual prin care a fost respinsă solicitarea reclamantului sau decizia adoptată în procedura prealabilă și, în același timp, de a obliga autoritatea publică să emită actul administrativ solicitat, în măsura în care pretenția reclamantului este întemeiată⁴⁷⁵.

3. *Acțiune în realizare* (art. 206 alin.(1) lit. c) CA) – impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune. Această acțiune este specifică actelor reale și este reglementată de art. 14 din Codul administrativ. În doctrina germană, asemenea acțiuni sunt ilustrate prin cereri de restituire, acordarea de despăgubiri, solicitarea subvențiilor, precum și prin alte forme de remedii, inclusiv cele ce derivă din contractele administrative⁴⁷⁶.

4. *Acțiunea în constatare* (art. 206 alin. (1) lit. d) CA) – constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ. Această acțiune își are originea în § 43 din Codul de procedură al instanțelor administrative germane (VwGO), care prevede că stabilirea existenței sau inexistenței unui raport juridic, ori a nulității unui act administrativ, poate fi solicitată prin intermediul unei

⁴⁷³ PREȚIVATÎL, G. *Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public*. Op. cit., p. 254.

⁴⁷⁴ *Idem*, pp. 254-255.

⁴⁷⁵ *Idem*, p. 255.

⁴⁷⁶ *Ibidem*.

acțiuni, cu condiția ca reclamantul să justifice un interes legitim în obținerea acestei constatări într-un termen cât mai scurt (Feststellungsklage)⁴⁷⁷.

a) *Constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic.* Acțiunea în constatare nu reprezintă o particularitate exclusiv germană, fiind cunoscută și la nivel european, atât în sistemul continental, cât și în cel de common law, unde apare sub denumirea de *action for declaratory judgement*. Doctrina germană oferă exemplul situațiilor în care autoritatea administrativă consideră că o anumită activitate necesită o permisiune specială, în timp ce particularul susține contrariul. În spațiul american, practica judiciară în materie contractuală relevă cazuri similare. Atunci când există o dispută fundamentală privind obligațiile contractuale ale unui agent economic față de stat, acțiunea în constatare permite clarificarea raportului juridic, reducând riscurile de rezoluțiune și răspundere contractuală. În sensul consacrat de Savigny, noțiunea de „raport juridic” desemnează o relație determinată de lege între o persoană și o altă persoană, un grup sau un bun, incluzând atât raporturi patrimoniale, cât și personale, precum statutul familial sau alte drepturi și imunități. Din păcate, legiuitorul național nu a preluat din § 43 VwGO referința la soluționarea „cât mai curând” a unor asemenea acțiuni, prevedere care ar fi permis examinarea lor cu prioritate și în termene restrânse⁴⁷⁸.

b) *Constatarea nulității unui act administrativ individual.* Se impune o distincție clară între *acțiunea în contestare* și *acțiunea în constatare*, deși ambele vizează actul administrativ. Acțiunea în contestare are ca obiect anularea unui act anulabil (asociat nulității relative), în timp ce acțiunea în constatare privește un act administrativ nul (nulitate absolută). Art. 141 din Codul administrativ al Republicii Moldova reglementează cazurile de nulitate a actelor administrative. În toate celelalte situații, actul va fi considerat anulabil, iar calea adecvată rămâne acțiunea în contestare. Totuși, doctrina relevă că, deși împotriva unui act nul trebuie formulată o acțiune în constatare, aceasta nu exclude și utilizarea unei acțiuni în contestare, întrucât instanța poate constata nulitatea absolută abia la finalul dezbaterilor, pornind de la temeiurile generale prevăzute la art. 141 alin. (1) din același act normativ⁴⁷⁹.

c) *Constatarea nulității contractului administrativ.* Acțiunea în constatare este aplicabilă și în materia contractelor administrative, atunci când una dintre părți solicită stabilirea nulității contractului, în baza încălcării unor condiții esențiale de validitate. Această formă de acțiune contribuie la asigurarea securității juridice și la clarificarea raporturilor dintre particular și

⁴⁷⁷ *Ibidem.*

⁴⁷⁸ *Ibidem.*

⁴⁷⁹ *Idem*, pp. 255-256.

administrație, prevenind efectele negative ale executării unui contract lovit de nulitate absolută⁴⁸⁰.

5. *Acțiune de control normativ* (art. 206 alin. (1) lit. d) CA) – anularea în totalitate sau în parte a unui act administrativ normativ (art.12 CA). Aceasta din urmă, are ca obiect anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ, în conformitate cu art. 12 din același cod. Ea reprezintă un mecanism juridic esențial pentru asigurarea respectării principiului legalității în activitatea administrației publice, deoarece permite verificarea conformității actelor normative subordonate legii și Constituției. Prin intermediul acestei acțiuni nu se urmărește doar protejarea drepturilor individuale ale reclamanților, ci și apărarea ordinii juridice și a interesului general, întrucât actele normative produc efecte *erga omnes* și pot influența direct funcționarea întregului sistem administrativ. Astfel, controlul normativ devine o garanție împotriva exceselor de reglementare și un instrument prin care se menține ierarhia actelor juridice, prevenindu-se ca administrația să își depășească atribuțiile sau să adopte reglementări contrare legii⁴⁸¹.

Jurisprudența națională: acțiuni împotriva persoanelor juridice publice. Instanțele din Republica Moldova au acumulat o bogată jurisprudență în materie de litigii împotriva persoanelor juridice publice, conturând principii și soluții relevante pentru tema de față. Jurisprudența națională confirmă, în primul rând, aplicarea efectivă a cadrului normativ analizat mai sus. Atât Curtea Supremă de Justiție (CSJ), cât și instanțele inferioare au fost sesizate în numeroase rânduri cu acțiuni în contencios administrativ împotriva ministerelor, agențiilor guvernamentale, autorităților locale, instituțiilor publice⁴⁸² ș.a.

Un reper important este *Opinia consultativă nr. 104 a Curții Supreme de Justiție*⁴⁸³, care se dovedește esențială pentru practica judiciară, întrucât asigură unitatea de interpretare și aplicare a dispozițiilor tranzitorii ale Codului administrativ, clarificând raportul dintre vechea Lege a contenciosului administrativ și noua reglementare. Prin soluțiile propuse, CSJ a prevenit apariția unor contradicții jurisprudențiale privind aplicarea legii în timp, delimitând sfera de incidență a normelor vechi pentru procedurile inițiate anterior datei de 1 aprilie 2019 și consacrând aplicarea imediată a noilor dispoziții în materie de competență și procedură. Totodată, prin stabilirea calității de pârât exclusiv în sarcina autorităților publice în sensul Codului administrativ, cu menținerea excepțională a cauzelor pendinte împotriva persoanelor juridice de drept privat asimilate anterior acestora, instanța supremă a consolidat principiile

⁴⁸⁰ *Idem*, p. 256.

⁴⁸¹ *Ibidem*.

⁴⁸² *Ibidem*.

⁴⁸³ *Opinia consultativă cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ nr. 104* [cit. 17.02.2024]. Disponibil: https://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161.

securității raporturilor juridice, neretroactivității legii și previzibilității dreptului. Această abordare a contribuit decisiv la protejarea drepturilor câștigate ale justițiabililor și la evitarea unor soluții arbitrare, reprezentând un reper de orientare pentru instanțele naționale în etapa de tranziție legislativă.

Din jurisprudența Curții de Apel Centru (anterior Curtea de Apel Chișinău), ca instanță de contencios administrativ (atât de fond pentru anumite cauze, cât și de apel), se regăsesc numeroase spețe notabile. Relevant ni se pare *cazul unui judecător al Curții Supreme de Justiție* (Oleg S.) care a contestat hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) de a permite pornirea urmăririi penale împotriva sa. În februarie 2022, CA Chișinău a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Oleg S. privind anularea Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la sesizarea Procuraturii Generale, referitor la eliberarea acordului pentru efectuarea unor acțiuni de urmărire penală în privința judecătorului Curții Supreme de Justiție, Oleg S., nr. 396/31 din 10 decembrie 2019 și a Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la examinarea în ședință închisă a sesizării Procuraturii Generale, referitor la eliberarea acordului pentru efectuarea unor acțiuni de urmărire penală în privința judecătorului Curții Supreme de Justiție, Oleg S., nr. 396/31 din 10 decembrie 2019, considerând că lipsesc justificări juridice și faptice suficiente pentru anularea actelor administrative contestate⁴⁸⁴. În acest caz a existat o *opinie separată a unui judecător* din completul specializat pentru examinarea acțiunilor de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău care a considerat că actele CSM sunt nelegale, nemotivate, emise cu încălcarea dreptului la apărare, fără respectarea cvorumului și cu o gravă atingere adusă statutului și garanțiilor constituționale ale judecătorului⁴⁸⁵.

Într-un alt exemplu din 2024, Curtea de Apel Chișinău a fost chemată să verifice *legalitatea unei hotărâri a Comisiei pentru Situații Excepționale (CSE)* prin care anumiți candidați ai unui partid politic fuseseră excluși din alegeri pe motive de securitate. CA Chișinău a anulat acea hotărâre a CSE, apreciind că s-a încălcat legislația electorală prin faptul că „prin emiterea dispoziției contestate, Comisia de Situații Excepționale a substituit organele

⁴⁸⁴ *Decizia Curții de Apel Chișinău, Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ* din 10.02.2022, în dosarul nr. 3-331/19 (2-19195555-02-3-10122019) [citat la 22.04.2025]. Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/NzRkNjk3YzktMGRjZC00Nzk0LTk3MzgtYzAzODdmMmNiYWEO.

⁴⁸⁵ *Bostan Angela, opinie separată la Decizia Curții de Apel Chișinău* din 10.02. 2022, în dosarul nr. 3-331/19 (2-19195555-02-3-10122019), Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții de Apel Chișinău [citat la 22.04.2025]. Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/MTZhYTU0ZTMtMjkyMi00ZTE3LThmNDItY2Y0ZWY0MmZmMTFl.

electorale”⁴⁸⁶. Ulterior însă, Curtea Supremă de Justiție a casat decizia CA Chișinău și a dispus rejudecarea cauzei, cerând o examinare mai riguroasă a temeiurilor invocate de CSE dar și că nu a fost exercitat un control judiciar complet asupra legalității actului administrativ emis de Comisia pentru Situații Excepționale (Dispoziția nr. 92/2023) și că instanța de fond nu a motivat suficient concluziile sale⁴⁸⁷. Acest exemplu arată dinamica dintre instanțe și că judecătorii specializați în contencios administrativ de la CA încearcă să exercite un control efectiv chiar și asupra actelor emise în condiții excepționale, iar CSJ supervizează echilibrul dintre legalitate și interesul public invocat. În mod similar, instanțele au soluționat numeroase litigii împotriva Comisiei Electorale Centrale (CEC). Astfel, în 2024 CA Chișinău a anulat o decizie a CEC de refuz al înregistrării unui grup de inițiativă pentru susținerea unui candidat la funcția de Președinte al Republicii Moldova, constatând că CEC a aplicat abuziv legea⁴⁸⁸. CSJ a confirmat soluția, întărind dreptul cetățenilor de a iniția grupuri de inițiativă pentru susținerea unui candidat la funcția de președinte⁴⁸⁹.

Și în *instanțele de fond (judecătorii)* au fost pronunțate hotărâri relevante. În cadrul Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, printr-o decizie menținută definitiv⁴⁹⁰, a obligat o primărie să achite despăgubiri unei societăți pe acțiuni față de care s-au făcut mai multe încălcări la întocmirea și eliberarea certificatelor de urbanism și a autorizațiilor de construire. Instanța a reținut că „Primăria municipiului Chișinău a acționat ilicit în raport cu societatea pe acțiuni „Locuințe pentru Toți”, iar fapta ilicită a pârâtei se manifestă prin eliberarea certificatului de urbanism și a autorizației de construire, cu derogări de la prevederile legislației în vigoare, fapt constatat prin decizia Curții Supreme de Justiție și actele administrative emise de Agenția Ecologică din Chișinău și Inspekția de Stat în Construcții, prin care, lucrările de construcție demarate de societatea pe acțiuni „Locuințe pentru Toți” au fost suspendate” și ca urmare a

⁴⁸⁶ *Decizia Curții de Apel Chișinău, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ* din 12.12.2023, în dosarul nr. 3-226/23 (2-23157245-02-3-07122023) [citat la 22.04.2025]. Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/YmNiMTMyMTQtNTI2MC00ZjJmLWE4NWItMzlkZTJkZDkzYjBm.

⁴⁸⁷ *Decizia Curții Supreme de Justiție* din 22.12.2023, în dosarul nr. 3ra-1221/23 (2-23157245-01-3ra-14122023) [citat la 22.04.2025]. Disponibil: https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=73357.

⁴⁸⁸ *Decizia Curții de Apel Chișinău, Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ* din 12.09.2024, în dosarul nr. 3-112/24 (2-24099623-02-3-05092024) [accesat la 22.09.2024]. Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/NjhjNzMwZWYtNTQyYi00NGFmLTg5NDgtNTNmMjY3ZmJmNWVm.

⁴⁸⁹ *Încheierea Curții Supreme de Justiție* din 25.09.2024, în dosarul nr. 3ra-815/24 [citat la 29.09.2024]. Disponibil: https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=76106.

⁴⁹⁰ *Decizia Curții de Apel Chișinău din 12.12.2019*, în dosarul nr. 2ri-348/19 (în legătură cu hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Central, dosar nr. 2i-929-3/18), [accesat la 22.09.2024]. Disponibilă: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/ZjUyYjlmMDItYTUvNC00ZTMwLTk2YzktNDU4MGE0MDFjMWE4.

dispus „încasarea sumei de 3 078 612,38 lei, cu titlu de cheltuieli suportate de societatea pe acțiuni „Locuințe pentru Toți” pentru pregătirea documentelor, servicii de proiectare, expertiza proiectelor, executarea lucrărilor de construcție și demontarea construcțiilor efectuate la blocul locativ din str. Alba Iulia 10A, și suma de 14 061 264 lei cu titlu de venit ratat”⁴⁹¹.

Per ansamblu, jurisprudența națională confirmă că autoritățile și instituțiile publice pot fi chemate la bară și pot pierde procese atunci când acționează ilegal. Instanțele din Moldova, inclusiv CSJ, nu ezită să anuleze acte guvernamentale, ministeriale, decizii ale administrației locale sau ale organelor autonome dacă acestea contravin legii și aduc atingere drepturilor cetățenilor. De asemenea, atunci când este cazul, se acordă despăgubiri substanțiale, instanțele motivând în detaliu cuantumul prejudiciilor și caracterul lor cert. Această practică judiciară reprezintă un barometru al gradului de contencios într-un stat de drept și cetățenii își afirmă drepturile în justiție, iar judecătorii mențin balanța între puterea executivă și drepturile individului, cenzurând abuzurile⁴⁹².

Jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului. Cauzele din Republica Moldova ajunse în fața Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO) reflectă, în mare măsură, dificultățile și progresele țării noastre în materie de acces la justiție și tragere la răspundere a autorităților publice. Multe hotărâri CtEDO au vizat tocmai *efectivitatea remediilor interne* în caz de abuz al administrației sau de lipsă a executării hotărârilor împotriva statului. Vom menționa câteva exemple elocvente⁴⁹³.

Un prim set de cauze privește problema *neexecutării hotărârilor judecătorești definitive* pronunțate împotriva autorităților publice. În *cauza Olaru și alții c. Moldovei*, un pilot-judgment în care CtEDO a constatat existența unui număr mare de hotărâri neexecutate privind asigurarea cu spațiu locativ, reclamând un deficit sistemic. Curtea a stabilit că statul a încălcat art. 6 (dreptul la un proces echitabil) și art. 1 din Protocolul 1 (protecția proprietății), întrucât refuzul prelungit de a executa hotărârile echivalează cu negarea dreptului câștigat de reclamanti⁴⁹⁴. Prin aceeași hotărâre, CtEDO a cerut Moldovei să instituie un remediu intern eficient și să asigure executarea, ceea ce a dus la adoptarea Legii 87/2011⁴⁹⁵. În alte cauze, precum *Oferta Plus SRL c. Moldovei*,

⁴⁹¹ Hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Central) din 05.09.2019, dosar nr. 2i-929-3/18, [citată la 22.09.2024]. Disponibilă: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/OWRmMDY2MzEtMDg3My00ZDFILWIwNmUtM2QwNmZlYzhmODcx.

⁴⁹² PREȚIVATÎL, G. *Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public.* Op. cit., pp. 257-258.

⁴⁹³ *Idem*, p. 258.

⁴⁹⁴ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în *cauza Olaru și alții c. Moldovei* din 28 iulie 2009 [accesat la 17.09.2024]. Disponibilă: https://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/OLARU_SI_ALTII_ro.pdf.

⁴⁹⁵ *Legea privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești nr. 87 din 21.04.2011.*

Curtea a sancționat neexecutarea de către un minister a unei hotărâri judecătorești care obliga statul la plata unei sume contractuale către reclamant. Încă o dată s-a subliniat că „o hotărâre în care Curtea constată o violare impune statului pârât o obligație juridică de a pune capăt violării și a repara consecințele acesteia în așa mod, încât să restabilească pe cât e posibil situația existentă înainte de violare”⁴⁹⁶. Aceste hotărâri CtEDO au impulsat consolidarea răspunderii civile a statului. Practic, statul este obligat pe plan intern să repare prejudiciul cauzat prin întârziere, altfel va plăti și mai mult la CtEDO⁴⁹⁷.

Un alt set de cazuri se referă la *lipsa unui recurs intern efectiv* împotriva unor acte ale autorităților publice, ceea ce a determinat constatarea violării art. 13 din Convenție⁴⁹⁸. În cauza *Mitropolia Basarabiei și alții c. Moldovei*, reclamantii s-au plâns că decizia Guvernului de a nu le recunoaște organizația religioasă nu a putut fi contestată eficient în țară la momentul respectiv. CtEDO a constatat încălcarea art. 9 (libertatea de religie) coroborat cu art. 13, deoarece nu exista o procedură judiciară de contencios administrativ, aptă să examineze refuzul de înregistrare la acea dată. Hotărârea CtEDO a forțat statul să recunoască Mitropolia Basarabiei, dar a și subliniat importanța instituirii unui control judiciar asupra oricărui act administrativ care încalcă drepturi, fie el și al Guvernului, și chiar dacă „Curtea consideră că statele sunt în drept să controleze dacă o mișcare sau o asociație urmărește, sub pretextul scopurilor religioase, activități care ar dăuna populației sau securității publice...”⁴⁹⁹.

Un alt exemplu este *cazul Corsacov c. Moldovei*, în care reclamantul, victima unor rele tratamente din partea poliției, s-a plâns între altele de lipsa unui recurs efectiv pentru plângerea sa. CtEDO a constatat violarea art. 3 (tratament inuman) dar și a art. 13, evidențiind dreptul reclamantului de a nu fi supus torturii și de a beneficia de o investigație efectivă a plângerilor sale cu privire la aplicarea torturii. *Inter alia*, CtEDO a notat că „în conformitate cu Codul Civil al Republicii Moldova în vigoare în acea perioadă, reclamantul ar fi putut pretinde compensații pentru cauzarea prejudiciului material și moral numai dacă prejudiciul ar fi fost cauzat prin acțiuni ilegale. Deoarece urmărirea penală desfășurată de autoritățile naționale a conchis că acțiunile polițiștilor A. Tulbu și V. Dubceac au fost legale, orice acțiune civilă împotriva lor ar fi

În Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 1.06.2011 cu nr. 107-109, art. 282 (*modificată* prin Legea nr. 212 din 01.12.2017, MO1-6/05.01.18, art.4).

⁴⁹⁶ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Oferta Plus SRL c. Moldovei* din 12 februarie 2008 [citat la 17.09.2024]. Disponibilă:

https://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/OFERTA_PLUS_SRL_satisfactie_echitabila_ro.pdf.

⁴⁹⁷ **PREȚIVATÎI, G.** Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public. *Op. cit.*, p. 258.

⁴⁹⁸ *Ibidem*.

⁴⁹⁹ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Mitropolia Basarabiei și alții c. Moldovei* din 13 decembrie 2001 [citat la 17.09.2024]. Disponibilă:

https://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/MITROPOLIA_BASARABIEI_SI_ALTII_ro.pdf.

fost inefectivă”. Ca urmare, Curtea a conchis că reclamantul nu a avut un recurs efectiv în conformitate cu dreptul național de a pretinde compensații pentru maltratarea sa⁵⁰⁰.

Nu în ultimul rând, jurisprudența CtEDO a influențat direct practica instanțelor moldovenești prin intermediul *hotărârilor Curții Constituționale a RM*, care citează adesea standardele Convenției. De pildă, CC a invocat art. 6 CEDO și jurisprudența aferentă atunci când a reținut că, „Parlamentul Republicii Moldova a stabilit în mod justificat că Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) examinează pe fond, cu respectarea tuturor garanțiilor procedurale (art.6 §1 al Convenției Europene), toate contestările magistraților, iar Curtea Supremă de Justiție examinează contestările aduse împotriva hotărârilor CSM în partea ce ține de drept”⁵⁰¹. Tot astfel, reforma Codului administrativ din 2018 a ținut cont de exigențele art. 13 CEDO, extinzând categoriile de acte contestabile și eliminând imunitățile nejustificate ale autorităților publice, inclusiv „posibilitatea soluționării litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele fizice și juridice într-un timp relativ scurt pe o cale extrajudiciară (procedura prealabilă) cu celeritate mai sporită”⁵⁰².

În concluzie, hotărârile Curții de la Strasbourg au jucat un rol catalizator în dezvoltarea căilor naționale de atac împotriva autorităților publice. Mesajul central desprins din aceste cazuri este că statul trebuie să asigure *remedii interne efective și adecvate* pentru orice încălcare a drepturilor comisă de agenții săi. Acțiunea în justiție împotriva unei autorități publice nu trebuie îngrădită de obstacole procedurale excesive, de imunități absolute sau de ineficiența executării hotărârilor. În caz contrar, statul însăși va fi răspunzător la nivel internațional. Republica Moldova, prin ajustările legislative și prin practica instanțelor, a făcut progrese semnificative în a oferi cetățenilor săi căi de atac reale împotriva abuzurilor administrației, însă monitorizarea externă (inclusiv prin Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei⁵⁰³) continuă să asigure ca aceste mecanisme funcționează în concret⁵⁰⁴.

⁵⁰⁰ *Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Corsacov c. Moldovei* din 4 aprilie 2006 [citat la 17.09.2024]. Disponibilă: <https://www.agentguvernamental.md/wp-content/uploads/2015/03/CORSACOV-RO.pdf>.

⁵⁰¹ *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 314 din 26 decembrie 2012 privind eliberarea din funcție a unui judecător al Curții Supreme de Justiție* din 25 iulie 2013 [accesat 17.09.2024]. Disponibilă: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-H_21_2013.pdf.

⁵⁰² *Nota informativă la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative în contextul Codului administrativ nr. 116/2018* [accesat 17.09.2024]. Disponibilă: https://justice.gov.md/public/files/arij/22/NOTA_INFORMATIV2.pdf.

⁵⁰³ *Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei continuă monitorizarea implementării hotărârii în cauza Manole și alții c. Moldovei* [accesat 17.09.2024]. Disponibil: <https://cji.md/datorita-eforturilor-cji-comitetul-de-ministri-al-consiliului-europei-va-continua-monitorizarea-implementarii-hotararii-pe-cauza-manole-si-altii-c-moldovei/>.

⁵⁰⁴ **PREȚIVĂȚII, G.** *Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public.* Op. cit., p. 259.

În lumina celor analizate, se poate afirma că în dreptul Republicii Moldova există atât *baza juridică*, cât și *instrumentele procedurale* necesare pentru a iniția acțiuni în justiție împotriva persoanelor juridice publice. Fundamentul constituțional garantează accesul la justiție și dreptul la repararea prejudiciilor cauzate de autorități, aliniind astfel ordinea internă la principiile statului de drept. Cadrul legal s-a dezvoltat prin adoptarea Codului administrativ și corelarea acestuia cu Codul civil, Codul de procedură civilă și legi speciale, oferind o paletă completă de remedii, de la contenciosul administrativ de plină jurisdicție (anulare de acte și despăgubiri), până la acțiuni civile delictuale și tragerea la răspundere penală a funcționarilor vinovați⁵⁰⁵.

Procedurile examinate demonstrează că un cetățean sau o entitate privată vătămată are la dispoziție căi clare de urmat. De la plângerea prealabilă la acțiunea contencioasă, de la citația în fața judecătoreiei la recursul în fața CSJ. De la plângerea penală la constituirea ca parte civilă, toate etapele oferă garanții procesuale și șansa reală de a obține dreptate. Jurisprudența instanțelor naționale a confirmat că nimeni, nici chiar Guvernul sau organismele de vârf, nu este mai presus de lege. Hotărârile judecătorești au anulat acte ale administrației prezidențiale, ale CSM, ale autorităților locale și au obligat la repararea prejudiciilor, consolidând astfel încrederea în sistemul judiciar⁵⁰⁶.

În același timp, jurisprudența CtEDO a oferit un cadru de referință și a corectat carențele, impulsionând reforme precum instituirea de recursuri efective și eliminarea imunităților nejustificate. Republica Moldova, ca parte la Convenția Europeană, a trebuit să ajusteze legislația și practica pentru a se conforma exigențelor europene în materie de acces la justiție⁵⁰⁷.

Prin urmare, răspunderea juridică și exercitarea acțiunilor împotriva persoanelor juridice de drept public în dreptul moldovenesc este nu doar teoretică, ci una efectivă, garantată de un sistem legal coerent și de o cultură judiciară în curs de maturizare. Cu toate acestea, provocările precum asigurarea celerității proceselor, executarea promptă a tuturor hotărârilor contra statului, responsabilizarea mai puternică a funcționarilor publici pentru abuzurile comise nu se autoexclud. Însă per ansamblu, cadrul juridic actual oferă cetățeanului instrumentele necesare pentru a-și apăra drepturile în fața autorităților și pentru a ține administrația publică sub controlul legalității, ceea ce constituie un pilon fundamental al ordinii de drept în Republica Moldova⁵⁰⁸.

Totuși, în urma analizei cadrului normativ și jurisprudenței prezentate anterior, se constată că, deși sistemul juridic al Republicii Moldova asigură prin Constituție (art. 53) și prin

⁵⁰⁵ *Idem*, p. 260.

⁵⁰⁶ *Ibidem*.

⁵⁰⁷ *Ibidem*.

⁵⁰⁸ *Ibidem*.

Codul administrativ posibilitatea tragerii la răspundere a autorităților publice, ***nu există o reglementare expresă și sistematică a răspunderii persoanei juridice de drept public.***

Din conținutul art. 28 - 43 și 206 ale Codului administrativ reiese că legiuitorul deși a reglementat principiile și chiar răspunderea autorităților publice și persoanelor fizice care le reprezintă (așa cu reiese din art. 35), chiar dacă a stipulat formele de acțiuni în contencios (contestare, obligare, realizare, constatare, control normativ), ***nu a consacrat formele răspunderii propriu-zise*** ale persoanei juridice de drept public. În lipsa acestei reglementări, delimitarea între răspunderea statului, a autorităților administrative și a altor entități publice (instituții, agenții, întreprinderi publice) este realizată doar prin interpretare judiciară și prin aplicarea subsidiară a normelor civile.

În jurisprudența națională (Curtea Supremă de Justiție, Curțile de Apel), există numeroase cauze în care s-a pus problema *identificării pârâtului legitim* și a *titularului obligației de reparare a prejudiciului*. De exemplu, în cauzele privind litigiile împotriva autorităților locale, instanțele au oscilat între a obliga *primăria*, ca instituție distinctă, sau *unitatea administrativ-teritorială*, ca persoană juridică de drept public, la plata despăgubirilor. Aceeași confuzie s-a regăsit în litigiile contra instituțiilor medicale publice, universităților de stat sau agențiilor autonome.

Această situație este confirmată și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care, în cauzele *Olaru și alții c. Moldovei* și *Oferta Plus SRL c. Moldovei*, a constatat că *ineficiența executării hotărârilor împotriva autorităților publice și inexistența unui remediu intern clar* echivalează cu încălcarea art. 6 §1 și art. 13 CEDO. De asemenea, în cauza *Mitropolia Basarabiei și alții c. Moldovei*, Curtea a sancționat lipsa unui recurs efectiv împotriva refuzurilor autorităților publice, accentuând obligația statului de a oferi remedii juridice clare pentru protejarea drepturilor fundamentale. Rezultă, așadar, că ***lacuna privind reglementarea expresă a răspunderii persoanelor juridice de drept public*** afectează predictibilitatea juridică, generează insecuritate pentru justițiabili și pune în dificultate instanțele în stabilirea cadrului procesual corect.

Pentru a remedia această deficiență, se propune ***introducerea unei secțiuni într-o lege specială nouă privind persoanele juridice de drept public***, care să reglementeze principiile, formele și dreptul de regres al persoanelor juridice de drept public (***art. 15, 16, 17 din ANEXA 1***). În această privință, în contextul Republicii Moldova, această propunere răspunde unei realități doctrinare și practice: pe de o parte, se urmărește uniformizarea regimului juridic al răspunderii tuturor persoanelor juridice de drept public, iar pe de altă parte, delimitarea clară

între răspunderea statului și cea a altor persoane juridice de drept public. Prin implementarea unei asemenea reglementări, s-ar asigura un cadru legal previzibil pentru instanțele judecătorești, care ar putea aplica principiul responsabilității administrative într-o manieră unitară, eliminând practicile neuniforme existente în jurisprudență. Totodată, introducerea acestor dispoziții ar facilita alinierea legislației naționale la standardele europene și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia statele au obligația pozitivă de a garanta existența unor remedii interne efective pentru repararea prejudiciilor cauzate de activitatea administrației publice (art. 13 CEDO). În speța *Olaru și alții c. Moldovei* (2009) și *Oferta Plus SRL c. Moldovei* (2008), Curtea a constatat că absența unor mecanisme eficiente de executare a hotărârilor judecătorești și lipsa unei răspunderi clare a entităților publice contravin principiului bunei administrări și dreptului la un proces echitabil.

În concluzie, o asemenea reglementare ar reprezenta o reformă de fond, cu valențe nu doar tehnico-juridice, ci și axiologice, prin care s-ar reafirma principiul responsabilității administrației și al subiecților de drept public, asigurând aplicarea deplină și efectivă a *articolului 53 din Constituția Republicii Moldova* și a *articolului 13 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, ca expresii fundamentale ale statului de drept și ale dreptului la o administrație responsabilă.

3.2 Efectele autonomiei locale și ale descentralizării administrative asupra persoanelor juridice de drept public

Constituția reflectă voința suverană a poporului moldovenesc de a-și stabili noile structuri economice, sociale și politice. Ea reprezintă forța morală care se bazează pe sprijinul poporului, consolidând și actualizând tradițiile democratice ale statului și societății moldovenești.

Constituția Republicii Moldova a fost adoptată la 29 iulie 1994 și a intrat în vigoare pe 27 august 1994. Adoptarea acesteia a reprezentat un moment esențial în viața statului, fiind în concordanță cu transformările sociale în curs și cu cerințele perioadei.

Societatea modernă necesită o Constituție ca instrument esențial pentru integrarea socială, care să funcționeze efectiv, atât prin principiile sale, cât și prin fiecare prevedere. Recunoscând valorile politice, ideologice și morale pe care se bazează și funcționează sistemul politic, Constituția asigură fundamentul ordinii de drept și vizează menținerea unui echilibru politic și armonie socială.

Prin respectarea demnității umane, a drepturilor și libertăților fundamentale, prin garantarea supremației legii, separației și echilibrului puterilor, responsabilității autorităților și

independenței autorității judiciare, Constituția devine un model dinamic și cuprinzător al acestui sistem de valori, având scopul de a asigura progresul stabil al societății. Succesul acestei misiuni depinde de claritatea cu care aceste valori sunt prezentate în Constituție, de aplicabilitatea lor în realitatea socială și de respectarea supremației Constituției în toate aspectele vieții sociale. Constituția nu este un privilegiu al statului, ci un drept al fiecărui cetățean, reglementând viața socială.

Pentru a asigura buna funcționare a colectivităților locale, esențială în garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, în promovarea participării lor active la administrarea treburilor publice și în asigurarea unui acces echitabil la funcțiile publice, Constituția consacră, prin articolul 109, principiile fundamentale ale administrației publice locale. Aceste principii sunt norme juridice cu autoritate obligatorie și primordiale, fie exprimate direct printr-un set coerent de reglementări, fie reflectate indirect prin ansamblul normelor specifice unui domeniu. Este important de subliniat că principiile constituționale reprezintă cerințe imperioase, ce trebuie respectate de toate celelalte reglementări legale, inclusiv cele ce guvernează activitatea autorităților locale⁵⁰⁹.

Până a trece la analiza acestor principii, este necesară o clarificare a semnificației și utilizării termenilor „colectivitate locală” și „unitate administrativ-teritorială” din perspectiva modului de organizare teritorială a puterii publice. Conform definiției autonomiei locale, dreptul și capacitatea de a gestiona o parte semnificativă a treburilor publice aparțin colectivităților locale. Cu toate acestea, legislația națională recunoaște calitatea de persoană juridică doar unităților administrativ-teritoriale⁵¹⁰. Or din perspectiva Cartei europene a autonomiei locale, ar fi fost mai coerent ca statutul de persoană juridică de drept public – și, acolo unde este cazul, de drept privat – să fie conferit colectivităților locale, acestea fiind adevărații titulari ai autonomiei în raport cu statul.

Spre exemplu, Capitolul IV din *Legea privind descentralizarea administrativă* nr. 435/2006, este intitulat „Resursele financiare și materiale ale colectivităților locale”, însă în conținutul articolelor 12 și 13 se utilizează termenul „unități administrativ-teritoriale”⁵¹¹. Această inconsecvență terminologică ridică semne de întrebare cu privire la titularul real al

⁵⁰⁹ CREANGĂ, I ș.a. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: Editura Arc, 2012, p. 390 [citat: 19.09.2024]. Disponibil : https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf.

⁵¹⁰ *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).

⁵¹¹ *Legea privind descentralizarea administrativă* nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial din 02.03.2007 cu nr. 29-31, art. 91 (modificată prin Legea nr. 81 din 12.04.24, MO192-194/02.05.24, art.252), art. 4 și Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002, art. 4 alin. (2) (modificată prin Legea nr. 112 din 16.05.24, MO216-218/21.05.24, art.318) art. 3 alin. (2).

acestor resurse: aparțin ele colectivităților locale sau unităților administrativ-teritoriale? Se pare că, în mod tacit, se echivalează cele două noțiuni, deși cadrul legal referitor la descentralizare are ca obiect reglementarea statutului colectivităților locale, nu al entităților administrative ca atare⁵¹².

Potrivit articolului 3 din *Carta Europeană a Autonomiei Locale*, rezultă în mod clar că titularii dreptului la autonomie locală sunt colectivitățile locale. Plecând de la această prevedere, se poate observa că titlul articolului 5 din *Legea privind administrația publică locală* nr. 436/2006⁵¹³ nu reflectă în mod fidel conținutul normei, întrucât se referă nu la colectivitățile locale ca subiecți ai autonomiei, ci la autoritățile lor reprezentative, prin care, conform articolului 112 alin. (1) din *Constituție*⁵¹⁴, se exercită autonomia locală. Această abordare creează impresia eronată că autoritățile locale ar fi deținătorii autonomiei, deși ele nu sunt decât organele alese ale colectivităților, mandatate să administreze treburile publice locale în numele acestora. În același sens, și *Legea* nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă⁵¹⁵ utilizează în mod impropriu expresia „autorități publice locale” în definirea autonomiei, în loc de „colectivități locale”, care sunt veritabilii titulari ai acesteia. Din acest motiv, este necesară o delimitare conceptuală precisă între colectivitatea locală – entitatea care beneficiază de autonomie –, și autoritățile sale reprezentative care adoptă decizii în numele și interesul acestei colectivități⁵¹⁶.

Pe baza celor expuse anterior, se poate concluziona că, deși legiuitorul din Republica Moldova recunoaște existența colectivităților locale, nu a furnizat o definiție clară și detaliată a acestei noțiuni. Această omisiune a condus la o suprapunere nejustificată între conceptele de „colectivitate locală” și „unitate administrativ-teritorială”. Deși cele două concepte desemnează realități distincte, ele sunt adesea tratate ca echivalente, probabil din cauza faptului că ambele sunt legate de același element comun: teritoriul pe care îl ocupă⁵¹⁷.

Pentru a elimina confuziile și ambiguitățile de interpretare, conchidem că se impune uniformizarea terminologiei în actele normative, astfel încât să se distingă clar între

⁵¹² CORNEA, S. *Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova*. Cahul, Tipografia Centrografic, 2018, p. 33 [citat la 19.09.2024]. Disponibil: https://www.academia.edu/37576814/Fundamentele_conceptuale_ale_reform%C4%83rii_organiz%C4%83rii_teritoriale_a_puterii_locale_%C3%AEn_Republica_Moldova.

⁵¹³ *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).

⁵¹⁴ *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin *Legea* nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

⁵¹⁵ *Legea privind descentralizarea administrativă* nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial din 02.03.2007 cu nr. 29-31, art. 91 (modificată prin *Legea* nr. 81 din 12.04.24, MO192-194/02.05.24, art.252).

⁵¹⁶ CORNEA, S. *Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova*. Op. cit., p. 33.

⁵¹⁷ *Idem*, p. 34.

„colectivitatea locală” – în calitate de titular al autonomiei locale și beneficiar al resurselor publice, și „unitatea administrativ-teritorială” – ca delimitare teritorială a exercitării autonomiei. O asemenea armonizare terminologică ar contribui la coerența reglementărilor, la aplicarea corectă a principiului autonomiei locale și la asigurarea unei gestionări transparente a resurselor. Totodată, aceasta ar fi în deplină concordanță cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale⁵¹⁸, care recunoaște colectivitățile locale ca având dreptul la autonomie și capacitatea de a gestiona, în condiții de legalitate, resursele publice în interesul propriu. În acest sens, statul, în virtutea obligației sale constituționale și internaționale, este dator să asigure conformitatea legislației naționale cu tratatele internaționale ratificate, în special cu cele care consacră drepturi și principii fundamentale în materia administrației publice.

Principiile administrației publice locale constituie idei generate de natura administrației publice locale, care stau la baza organizării și funcționării organelor formate în cadrul acesteia. Principiile administrației publice locale reflectă tendințele de dezvoltare ale puterii locale în conformitate cu regimul democratic de guvernare a țării. Analiza principiilor constituționale ne oferă posibilitatea să înțelegem mai clar modul de activitate al administrației publice locale⁵¹⁹.

Principiul autonomiei locale deține un rol esențial în ansamblul principiilor care fundamentează administrația publică locală. Conținutul său complex și multiplele sale valențe reflectă esența întregii activități desfășurate de autoritățile administrației publice locale în unitățile administrativ-teritoriale. O înțelegere corectă a acestui principiu are o importanță majoră în aplicarea sa practică, fiind necesar să nu fie confundat cu ideea de *independență locală*. Exagerarea sau absolutizarea autonomiei locale poate genera tensiuni între administrația publică locală și administrația publică centrală, cea din urmă având rolul de a exercita puterea executivă a statului⁵²⁰. Influența principiului autonomiei locale exclude orice formă de intervenție directă a administrației de stat, admitând doar un *control autentic de legalitate și de conformitate* a actelor administrației publice locale cu prevederile constituționale. Acest control nu afectează libertatea de decizie a autorităților locale, ci garantează desfășurarea activității lor în cadrul legal stabilit. Esența acestui principiu se desprinde din prevederile art. 3 al Cartei europene a autonomiei locale⁵²¹, care definește noțiunea de *autonomie locală* ca fiind „dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona, în

⁵¹⁸ *Carta Europeană a autonomiei locale*, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16 iulie 1997 (în vigoare la 1 februarie 1998), art. 3 alin. (2).

⁵¹⁹ CREANGĂ, I ș.a. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Op. cit.*, p. 390.

⁵²⁰ PREDA, MIRCEA. *Tratat elementar de drept administrativ român*, Editura Lumina Lex, București, 1996, p. 423.

⁵²¹ *Carta Europeană a autonomiei locale*, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16 iulie 1997 (în vigoare la 1 februarie 1998).

limitele stabilite de lege, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice“.

Dreptul și capacitatea efectivă implică faptul că atribuțiile formale conferite autorităților administrației publice locale privind reglementarea și gestionarea anumitor afaceri publice trebuie să fie susținute de resurse materiale și financiare adecvate, care să le permită exercitarea reală a acestora. Totodată, expresia „*în nume propriu*” subliniază că autoritățile locale acționează ca reprezentanți ai colectivităților locale, nu ca simpli executanți ai dispozițiilor autorităților superioare⁵²².

Expresia „*în limitele stabilite de lege*” înseamnă că legiuitorul are rolul de a defini, prin norme legale, competențele și limitele de acțiune ale autorităților administrației publice locale. Astfel, autonomia locală nu este absolută, ci se exercită *în cadrul legal prestabilit*, fiind exclusă orice posibilitate de derogare sau interpretare abuzivă a atribuțiilor conferite autorităților locale. Această reglementare asigură un echilibru între autonomia decizională și respectarea ordinii juridice⁵²³.

Autonomia locală se manifestă prin diverse forme, precum organizarea consiliilor locale, stabilirea atribuțiilor și modului lor de funcționare, precum și exercitarea prerogativelor privind elaborarea și aprobarea bugetelor locale. Conform art. 3 din *Legea privind administrația publică locală*, autoritățile locale dispun de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, având dreptul la inițiativă în administrarea treburilor publice locale și exercitându-și autoritatea în limitele teritoriului pe care îl administrează, în condițiile legii⁵²⁴. Aceste competențe constituie temelia autonomiei locale, iar gradul real de autonomie depinde în mod esențial de resursele financiare disponibile la nivel local, acestea condiționând capacitatea efectivă de autoadministrare.

O altă expresie concretă a autonomiei locale o constituie *varietatea extinsă a atribuțiilor conferite primarilor și consiliilor locale*. Conform art. 7 din aceeași lege, autoritățile administrației publice locale își exercită atribuțiile în condiții de autonomie, aceasta fiind *consacrată și garantată* prin Constituția Republicii Moldova, tratatele internaționale la care statul este parte, precum și prin Carta Europeană a autonomiei locale⁵²⁵. Această autonomie le oferă libertatea de a decide asupra problemelor locale, în limitele competențelor legale, consolidând astfel rolul administrației publice locale în gestionarea treburilor comunității.

⁵²² CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ*, vol. II, Editura Epigraf, Chișinău, 2005, p. 75.

⁵²³ *Ibidem*.

⁵²⁴ *Legea privind administrarea publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 09.03.2007, cu nr. 32-35 art. 116 (modificată prin Legea nr. 133 din 27.06.24, MO302-304/12.07.24, art.434).

⁵²⁵ *Idem*, art. 7.

Invocând principiul autonomiei locale, *Curtea Constituțională* a statuat că aceasta reprezintă forma cea mai avansată a *descentralizării administrative*, implicând transferul de competențe de la autoritățile centrale către structuri administrative autonome, care își desfășoară activitatea în cadrul unităților administrativ-teritoriale și sunt alese de către colectivitățile locale. Autonomia locală, ca formă eficientă de autogestiune, contribuie la consolidarea democrației prin implicarea directă a comunităților în gestionarea treburilor publice. În acest sens, colectivitățile teritoriale autonome devin *contraponderi reale ale administrației publice centrale*, ceea ce asigură un echilibru funcțional între diferitele niveluri de guvernare⁵²⁶.

Deși stabilește cadrul general pentru exercitarea autonomiei locale și conturează structura autorităților administrației publice locale, *Constituția nu prevede norme distincte aplicabile diferențiat autorităților locale*. Analizând principiul autonomiei locale în corelație cu principiile autonomiei, legalității și colaborării în soluționarea problemelor de interes comun, prevăzute la art. 113 din Constituție, rezultă clar că *relațiile dintre autoritățile publice locale de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu sunt relații de subordonare*, ci se bazează pe cooperare și respect reciproc în exercitarea competențelor proprii⁵²⁷.

În acest context, sunt relevante aprecierile Curții Constituționale, care a subliniat că principiul autonomiei locale reprezintă temelia organizării și funcționării administrației publice locale, constituind un drept esențial al unităților administrativ-teritoriale de a-și gestiona în mod liber și independent treburile locale, fără intervenția autorităților centrale. Acest principiu presupune, în mod inerent, aplicarea descentralizării administrative, în cadrul căreia autonomia constituie un drept fundamental, iar descentralizarea – un mecanism organizatoric prin care se asigură exercitarea acestui drept. Descentralizarea se manifestă sub forma descentralizării teritoriale, fiind realizată prin intermediul unităților administrativ-teritoriale, precum raioane, orașe (municipii) și sate (comune), care dobândesc personalitate juridică de drept public și exercită atribuții proprii. Autoritățile acestor entități descentralizate acționează independent, nefiind subordonate ierarhic autorităților administrației publice centrale⁵²⁸.

Din cele expuse, rezultă că esența autonomiei locale constă în administrarea treburilor publice locale prin decizii proprii, adoptate în mod independent și pe propria răspundere. Sfera

⁵²⁶ Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală” nr. 13 din 14.03.2002 [citat la 12.10.2024]. Disponibil: https://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro_2002_h_13.pdf.

⁵²⁷ CREANGĂ, I ș.a. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Op. cit., p. 392.

⁵²⁸ Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală nr. 750 din 06.11.1995 [citat la 12.10.2024]. Disponibil:

https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte1995/h_750.pdf?utm_source=chatgpt.com.

de competență a autorităților administrației publice locale vizează în principal gestionarea aspectelor economice, sociale, culturale și de altă natură, care privesc comunitatea locală. Totuși, aceste interese locale sunt parte integrantă a interesului public general. În acest context, activitatea autorităților locale se află sub incidența unui control exercitat de autoritățile centrale, nu sub forma unei ingerințe directe în activitatea lor cotidiană, ci prin intervenții limitate, justificate doar atunci când acțiunile organelor locale contravin interesului general al societății⁵²⁹.

Principiul descentralizarea serviciilor publice se referă la transferul acestora din subordinea directă a administrației publice centrale, spre organizare autonomă la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Această organizare poate fi realizată exclusiv de autoritățile competente, în temeiul unor reglementări juridice, și doar ca răspuns la o necesitate socială amplă și constantă.

Deși, în mod eronat, s-ar putea crede că descentralizarea presupune trecerea tuturor atribuțiilor de la nivel central la nivel local, în realitate, un asemenea transfer complet nu este nici realizabil, nici dezirabil. Prezența unor interese naționale majore justifică existența ministerelor și a altor autorități centrale, care vor continua să funcționeze la nivel național.

Diferența esențială dintre serviciile publice descentralizate și cele centrale nu constă doar în localizarea acestora în teritoriu – aspect de importanță secundară –, ci în natura atribuțiilor exercitate. Astfel, serviciile descentralizate se ocupă de îndeplinirea unor sarcini concrete, adaptate nevoilor comunităților locale, în timp ce autoritățile centrale au rolul de a formula viziuni strategice, de a coordona și de a asigura coerența politicilor statului în diverse domenii⁵³⁰.

Principiul alegerii prin vot a autorităților administrației publice locale. Termenul „eligibilitate” își are originea în limba latină – „*eligibilis*” – și desemnează aptitudinea unei persoane de a fi aleasă într-o funcție publică sau într-un organism reprezentativ, în condițiile prevăzute de lege. Prin urmare, principiul eligibilității vizează modul de constituire a autorităților administrației publice locale, subliniind faptul că acestea trebuie alese de cetățeni, în mod democratic, în baza unor criterii și proceduri clar stabilite⁵³¹.

Principiul eligibilității se referă și la modalitatea prin care cetățenii pot accesa funcțiile publice, în conformitate cu dreptul lor constituțional la administrarea treburilor publice, garantat de articolul 39 din Constituție. Astfel, cetățenii au posibilitatea de a participa direct sau indirect la gestionarea afacerilor publice. Participarea directă implică exercitarea unei funcții publice sau

⁵²⁹ CREANGĂ, I ș.a. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Op. cit.*, p. 392.

⁵³⁰ *Ibidem*.

⁵³¹ *Idem*, p. 392-393.

implicarea în luarea deciziilor prin intermediul referendumurilor. Reprezentarea locuitorilor unităților administrativ-teritoriale în administrarea treburilor publice locale formează esența democrației reprezentative locale⁵³².

În conformitate cu principiile autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice, autoritățile locale nu sunt considerate autorități ale statului care exercită prerogativele acestuia. Responsabilitățile lor constau în gestionarea afacerilor unităților administrativ-teritoriale. Alegătorii le conferă legitimitate, permițându-le astfel să le reprezinte și să acționeze în numele lor. Astfel, principiul eligibilității autorităților administrației publice locale are o semnificație profund politică și socială⁵³³.

Prin urmare, principiul eligibilității este strâns legat de dreptul de vot, garantează participarea cetățenilor la administrarea treburilor publice locale prin alegerea reprezentanților lor, conferind legitimitate administrației publice locale și selectând lideri politici pentru aceste autorități. În cadrul autonomiei locale și descentralizării, autoritățile locale sunt învestite cu puterea de către alegători pentru a acționa în numele acestora, iar eligibilitatea se asigură prin alegeri conforme legii, încadrarea lor în ordinea juridică a statului. Codul electoral și Legea privind administrația publică locală detaliază principiul eligibilității, iar aplicarea acestuia contribuie la consolidarea democrației locale și la realizarea unui stat de drept.

Principiul consultării cetățenilor în chestiunile locale de mare importanță este consacrat în Constituție și reglementat de Legea privind administrația publică locală în art. 8, care prevede că populația poate fi consultată prin referendum local în probleme deosebit de importante pentru unitatea administrativ-teritorială, conform Codului electoral⁵³⁴. Articolul 217 alin. (1) și (3) din Codul electoral stabilește că doar problemele de interes local deosebit, care intră în competența autorităților locale, pot fi supuse referendumului. Una dintre acestea este revocarea primarului, ce poate fi realizată prin referendum local în cazurile în care primarul nu respectă interesele comunității, nu își îndeplinește atribuțiile conform legii sau încalcă norme morale și etice⁵³⁵.

Pentru a obține o claritate care aspecte nu pot fi aduse în discuție în cadrul referendumului local, notăm că articolul 218 din aceeași Lege⁵³⁶, reglementează limitările referendumurilor locale, stipulând că nu pot fi supuse la vot probleme care intră în competența

⁵³² CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ*. Op. cit., p. 83.

⁵³³ CREANGĂ, I., POPA, V. *Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele*, Editura TISH, Chișinău, 2005, p. 217-218.

⁵³⁴ *Legea privind administrarea publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 09.03.2007, cu nr. 32-35 art. 116 (modificată prin Legea nr. 133 din 27.06.24, MO302-304/12.07.24, art.434).

⁵³⁵ *Codul electoral al Republicii Moldova* nr. 325 din 08.12.2022. În: Monitorul Oficial din 23.12.2022 cu nr. 426-427, art. 770.

⁵³⁶ *Idem*, art. 218 alin. (1) și (2).

autorităților centrale sau care se află în contradicție cu Constituția și legislația națională. Aceste restricții vizează domenii esențiale precum politica internă și externă a statului, impozitele, bugetul, măsurile de urgență, și atribuțiile autorităților centrale (Parlamentul, Guvernul, Președintele), incluzând aspecte legate de numirea și revocarea funcționarilor de rang înalt sau probleme care țin de instanțele de judecată și procuratură. Totuși, o excepție prevăzută în alineatul (2) permite organizarea unui referendum consultativ local pentru comasarea unor localități de același nivel administrativ, adică o problemă de interes local, care nu afectează atribuțiile statului sau ordinea juridică națională. Altminteri, din perspectiva logicii textului care prevede că în cadrul referendumului local pot fi abordate doar chestiuni ce intră în sfera de competență a autorităților administrației publice locale, se desprinde concluzia că doar aceste autorități, împreună cu membrii comunității locale – cetățenii – au prerogativa de a determina care probleme au o importanță deosebită pentru localitate⁵³⁷.

Se poate ridica o chestiune de ordin teoretic în legătură cu utilizarea termenului „consultare”, care, prin definiție, presupune un demers opțional, fără forță obligatorie impusă de o normă juridică⁵³⁸. Totuși, acest principiu nu poate fi înțeles exclusiv prin prisma caracterului său facultativ, mai ales în contextul în care Codul electoral prevede expres în articolul 239 alin. (3) că „decizia adoptată prin referendum local se anulează sau se modifică, de asemenea, prin referendum local sau prin decizie a consiliului local respectiv, adoptată cu votul a 2/3 din numărul consilierilor, conform Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală”⁵³⁹.

O altă chestiune care poate fi ridicată vizează folosirea diferită a expresiilor „consultarea cetățenilor”, în Constituție⁵⁴⁰, și „consultarea populației”, în Legea privind administrația publică locală⁵⁴¹. Deși cele două formulări nu sunt echivalente din punct de vedere semantic, considerăm că această diferență nu are o semnificație juridică, fiind mai degrabă o nuanță gramaticală. În fond, ambele se referă la cetățenii unității administrativ-teritoriale, mai ales că în Codul electoral este utilizată expres sintagma „cetățeni cu drept de vot”. Chiar dacă, la nivel internațional, se recunoaște posibilitatea ca și cetățenii străini sau apatrizii, care au reședință stabilă într-o

⁵³⁷ CREANGĂ, I ș.a. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Op. cit.*, p. 394.

⁵³⁸ *Ibidem*.

⁵³⁹ *Codul electoral al Republicii Moldova* nr. 325 din 08.12.2022. Publicat în: Monitorul Oficial din 23.12.2022 cu nr. 426-427, art. 770.

⁵⁴⁰ *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457-458 din 05.11.2024, art. 633).

⁵⁴¹ *Legea privind administrarea publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 09.03.2007, cu nr. 32-35 art. 116 (modificată prin Legea nr. 133 din 27.06.24, MO302-304/12.07.24, art.434).

localitate, să participe la alegeri locale sau referendumuri locale, aceștia nu beneficiază, totuși, de dreptul de a candida și a fi aleși în funcții publice locale⁵⁴².

O altă dimensiune a consultării cetățenilor în chestiuni de interes local se referă la posibilitatea organizării acestora doar cu o parte a populației dintr-o localitate⁵⁴³. Astfel, potrivit art. alin. (2) din Legea privind administrația publică locală, „în problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii”⁵⁴⁴.

Aceste dispoziții trebuie interpretate în corelație cu prevederile Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii, care stabilește obligația consiliilor locale de a adopta statutul propriei localități în baza statutului-cadru aprobat de Parlament, cu excepția statutului municipiului Chișinău, Bălți, precum și al localităților din stânga Nistrului și al unității teritoriale autonome Găgăuzia, care se reglementează prin legi organice⁵⁴⁵. În acest statut urmează să fie reglementat modul concret în care se realizează consultarea populației prin referendum asupra problemelor considerate de importanță majoră pentru unitatea administrativ-teritorială, precum și identificarea acestor probleme specifice⁵⁴⁶.

Consultarea locuitorilor poate lua diverse forme, precum referendumuri, adunări cetățenești, audieri publice, convorbiri sau alte tipuri de consultări, organizate fie la nivelul întregii unități administrativ-teritoriale, fie doar în anumite localități componente. Prin acest mecanism de consultare se evidențiază caracterul democratic al administrației publice locale, rezultatele obținute în urma acestor procese putând avea caracter fie obligatoriu, fie consultativ⁵⁴⁷.

Conform art. 109 alin. (2) din Constituție, „autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă”⁵⁴⁸. Această prevedere evidențiază faptul că administrația publică locală constituie un

⁵⁴² CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ*, Op. cit., p. 87.

⁵⁴³ CREANGĂ, I ș.a. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Op. cit., p. 394.

⁵⁴⁴ *Legea privind administrarea publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 09.03.2007, cu nr. 32-35 art. 116 (modificată prin Legea nr. 133 din 27.06.24, MO302-304/12.07.24, art.434).

⁵⁴⁵ *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 29.01.2002 cu nr. 16 art. 53, art. 4 (modificată prin Legea nr. 112 din 16.05.24, MO216-218/21.05.24 art.318).

⁵⁴⁶ CREANGĂ, I ș.a. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Op. cit., p. 394.

⁵⁴⁷ *Idem*, p. 395.

⁵⁴⁸ *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457-458 din 05.11.2024, art. 633).

sistem administrativ prin intermediul căruia colectivitățile locale își pot administra în mod independent propriile afaceri publice, utilizând autorități administrative proprii⁵⁴⁹.

Prin sintagma „*gestiunea colectivităților pe care le reprezintă*” se înțelege dreptul și responsabilitatea autorităților administrației publice locale de a administra, în mod autonom, interesele, resursele și problemele comunităților locale – adică ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale respective (sate, comune, orașe, municipii). Această gestiune implică luarea de decizii privind dezvoltarea localității, gestionarea bugetului local, organizarea serviciilor publice locale (precum apă, salubritate, transport), administrarea domeniului public și privat al localității, precum și protejarea intereselor colective ale cetățenilor, toate acestea realizându-se prin autorități alese la nivel local (consilii și primari), fără intervenția directă a autorităților centrale.

Deși dispozițiile constituționale conturează în mod generos statutul colectivităților locale, ele impun totodată anumite limite clare. Astfel, potrivit alin. (3) al art. 109 din Constituție, aplicarea principiilor autonomiei locale și descentralizării nu trebuie să afecteze caracterul de stat unitar al Republicii Moldova. În consecință, oricât de extinsă ar fi autonomia autorităților locale, aceasta nu poate fi exercitată în mod absolut, ci trebuie să se încadreze în limitele impuse de unitatea statală, excluzând orice formă de federalizare sau fragmentare a teritoriului național⁵⁵⁰.

3.3 Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și cele de drept privat

În doctrină, dezbateră privind delimitarea dintre dreptul public și dreptul privat persistă de secole, având rădăcini în reflecțiile juriștilor romani. De-a lungul timpului, s-a constatat că norme originare din sfera dreptului privat pot fi utilizate pentru realizarea unor interese generale sau sociale, dobândind astfel o dimensiune publică în aplicare. În contrapondere, deficiențele de concepție sau formulare ale normelor de drept public pot fi exploatare în mod abuziv pentru atingerea unor scopuri strict personale, în contradicție cu interesul colectiv. O analiză contemporană a legislației Republicii Moldova evidențiază această tendință, relevând existența unor prevederi susceptibile de interpretări arbitrare sau utilizări în interes propriu de către funcționari publici, în contextul unor practici de corupție instituționalizată. Această situație evidențiază necesitatea perfecționării tehnicii legislative și a delimitării funcționale riguroase

⁵⁴⁹ CREANGĂ, I ș.a. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Op. cit.*, p. 394.

⁵⁵⁰ *Idem*, p. 396.

între sferele dreptului public și privat, în vederea prevenirii derapajelor de natură juridico-etico-socială⁵⁵¹.

Conceptul de persoană juridică a fost un răspuns la provocările practicii, circulației civile și, de mult timp, a fost adaptat la acest aspect. Originile acestui concept sunt înrădăcinate în bine cunoscuta remarcă al juristului Ulpian despre poziția diferită a proprietății asociației de persoane (corporații) și a membrilor săi⁵⁵². Glosatorii dintre rândurile cărților vechi scriau despre corporații, dar post-glosatorii universităților medievale au dezvoltat în special aceste puncte de vedere, care spre deosebire de glosatori, au dat propriile lor interpretări, au distins diverse tipuri de corporații (de exemplu, biserica) și chiar au susținut că o corporație poate fi o singură persoană (arhiepiscop sau monarh). În dreptul anglo-saxon, conceptul de corporație este folosit acum ca ceva comun. În dreptul romano-german au mers mai departe. Reprezentanții școlii istorice de drept din Germania au propus definirea unei persoane juridice. În ajunul secolului XX, acest proiect a fost consacrat pentru prima dată în drept (Codul civil german – intrat în vigoare în 1900). În 1907, conceptul de persoană juridică a fost încorporat în dreptul elvețian; apoi (mai ales la mijlocul secolului XX) – în constituirea altor țări, inclusiv a celor europene⁵⁵³.

Apariția unor noi tipuri de persoane juridice nu reprezintă un fenomen aleatoriu sau arbitrar, ci răspunde unor necesități obiective generate de evoluțiile societății contemporane. Nu este vorba despre simple manifestări de voință individuală sau despre decizii discreționare ale autorităților instituționale, ci despre reacția sistemului juridic la provocările complexe ale modernității. Într-un context în care tot mai multe structuri, instituții și organizații își desfășoară activitatea în spațiul reglementat de norme de drept public (în special constituțional și administrativ), devine esențială consacrarea unui statut juridic adecvat, care să le permită nu doar exercitarea atribuțiilor de autoritate, ci și participarea legitimă la raporturi juridice de drept privat⁵⁵⁴.

În acest sens, se resimte o limitare a abordării tradiționale a persoanei juridice exclusiv prin prisma dreptului civil, care tinde să păstreze monopolul doctrinar și legislativ asupra conceptului. Această perspectivă restrictivă nu mai corespunde realităților juridice actuale, în care entitățile de drept public manifestă nevoia de a opera simultan în multiple sfere de

⁵⁵¹ PREȚIVATÎL, G. *Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat*. Op. cit., p. 32.

⁵⁵² JOHN, E. *The Technological Society*. London, 1965. Citat de Nicolae Popa în “*Teoria generală a dreptului*”. Ed. Actami, București, 1996, p. 61.

⁵⁵³ АРТЕМОВ, В. *Органы местного самоуправления как субъекты гражданского права*. // *Хозяйство и право*. 2003. № 3, с. 112.

⁵⁵⁴ PREȚIVATÎL, G. *Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat*. Op. cit., p. 33.

reglementare – administrativă, economică, contractuală. În consecință, se impune o regândire a cadrului conceptual și legislativ privind persoana juridică, prin acceptarea pluralismului de natură juridică și recunoașterea funcționalității specifice persoanelor juridice de drept public ca subiecți autonomi și distinct reglementați în ordinea juridică⁵⁵⁵.

În ultimele decenii, în tot mai multe legislații străine a fost consacrată, inclusiv la nivel constituțional, distincția dintre „persoană juridică de drept privat” și „persoană juridică de drept public”. Această dualitate terminologică reflectă nu doar o tendință doctrinară, ci și o recunoaștere formală a naturii juridice distincte a unor subiecți de drept, în funcție de rolul lor în raport cu interesul public. Spre exemplu, alin. (6) al art. 37 din Constituția Republicii Federative a Braziliei din 1988 face trimitere expresă la „*pessoas jurídicas de direito público e de direito privado*”, atribuindu-le un regim juridic diferențiat în funcție de natura activităților desfășurate⁵⁵⁶. Art. 4 alin. (4) din Constituția Republicii Cipru din 1960 consacră noțiunea de „*entități juridice de drept public*”, iar partea a doua a aceluiași articol se referă la „*entități juridice de drept ale statului*”⁵⁵⁷. În Constituția revizuită în 2007 a Republicii Arabe Egipt, art. 30 prevede în mod expres existența persoanelor juridice de drept public ca parte a organizării statale⁵⁵⁸. Nu în ultimul rând, art. 17 alin. (7) din Constituția Greciei stabilește garanții și condiții favorabile pentru persoanele juridice publice, alături de agenții ale administrației locale, agenții de utilitate publică și întreprinderi publice⁵⁵⁹.

Aceste exemple demonstrează că, deși noțiunea de „*persoană juridică de drept public*” este prezentă în actele constituționale ale unor state, cercul acestor entități nu este definit cu claritate și rămâne în mare parte deschis interpretărilor doctrinare și legislative. Această lipsă de precizie conceptuală relevă caracterul transnațional și complex al problemei, depășind cadrul strict al dreptului pozitiv al Republicii Moldova⁵⁶⁰.

Totodată, termenul de „persoană juridică de drept public” este utilizat și în unele coduri civile străine, precum cel german sau italian, unde se face o distincție între subiecții privați și cei

⁵⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁵⁶ *Constituția Republicii Federative a Braziliei* din 5 octombrie 1988. În: *Diário Oficial da União* (Monitorul Oficial al Braziliei), 5.10.1988 (cu *modificările și completările* ulterioare prin „*Emendas Constitucionais*”), art. 37 alin. (6).

⁵⁵⁷ *Constituția Republicii Cipru* din 16 august 1960. În: *Official Gazette of the Republic of Cyprus* (Monitorul Oficial al Republicii Cipru), nr. 3 din 16.08.1960 (cu *modificările și completările* ulterioare), art. 4 alin. (4).

⁵⁵⁸ *Constituția Republicii Arabe Egipt*, 11 septembrie 1971 (*amendată* prin referendum la 26 martie 2007). În: *Monitorul Oficial al Republicii Egipt – al-Waqā’i’ al-Miṣrīyah*, supliment, vol. 180, nr. 115 din 23 mai 2007, art. 30.

⁵⁵⁹ *Constituția Republicii Elene* din 11 iunie 1975, publicată în *Greek Government Gazette*, (*revăzută* cu ultimele modificări 2019), art. 17 alin. (7).

⁵⁶⁰ **PREȚIVATÎI, G.** *Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat*. Op. cit., p. 34.

care exercită atribuții publice în baza unor norme imperative⁵⁶¹. Cu toate acestea, astfel de referințe sunt în continuare relativ rare și au, în cele mai multe cazuri, doar o funcție terminologică, fără a conduce la o reglementare completă și unitară a regimului acestor entități⁵⁶².

În același sens, O.A. Ястребов în lucrarea sa „Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование” subliniază caracterul incomplet al reglementării noțiunii de persoană juridică de drept public în majoritatea sistemelor de drept, accentuând nevoia unei abordări comparativ-juridice aprofundate⁵⁶³. Deși în practica juridică și literatura de specialitate termenul „persoană juridică de drept public” câștigă tot mai multă vizibilitate, cadrul legislativ național rămâne ambiguu, oferind doar trimiteri generale inspirate din conceptul civil tradițional al persoanei juridice. În Republica Moldova nu există o definiție clară și distinctă care să contureze specificitatea persoanelor juridice de drept public, iar această absență generează dificultăți atât în clasificarea entităților, cât și în aplicarea coerentă a regimului juridic adecvat. Spre deosebire de persoanele juridice de drept privat, al căror statut este consolidat și detaliat în normele Codului civil, entitățile publice, fie că sunt autorități administrative, instituții bugetare sau agenții de stat, sunt adesea supuse unei adaptări normative prin interpolarea definițiilor civile destinate în mod obișnuit organizațiilor comerciale. Această practică relevă un vid legislativ și doctrinar important, ce necesită o fundamentare juridică riguroasă și o delimitare clară, pentru a preveni conflictele de competență și suprapunerile dintre aceste categorii de persoane juridice⁵⁶⁴.

Prin urmare, din perspectivă teoretică, domeniul persoanei juridice de drept public rămâne insuficient dezvoltat. Există studii punctuale privind funcționarea unor entități precum partidele politice, agențiile, instituțiile sau autoritățile publice, însă acestea nu reușesc să ofere o viziune unitară și consistentă asupra statutului juridic al persoanei juridice publice. În lipsa unor cadre conceptuale proprii, definițiile din dreptul privat sunt adesea preluate și aplicate prin analogie, generând interpretări contradictorii și dificultăți practice în aplicarea normelor. Această situație reflectă o divizare metodologică între disciplinele juridice - specialiștii în drept constituțional și administrativ tind să evite abordarea persoanei juridice ca subiect de drept,

⁵⁶¹ Codul civil german – *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)* din 18 august 1896, publicat în Reichsgesetzblatt 1896, partea I, p. 195, intrat în vigoare la 1 ianuarie 1900 (modificat și completat ulterior, inclusiv prin Legea de modernizare a dreptului obligațiilor din 26.11.2001), §21 și urm.; Codul civil italian – *Codice civile* din 16 martie 1942, publicat în Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, nr. 79 din 4.04.1942, (cu modificările și completările ulterioare), art. 11 și 12.

⁵⁶² PREȚIVATÎL, G. *Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat. Op. cit.*, p. 34.

⁵⁶³ ЯСТРЕБОВ О.А. *op. cit.*, c. 38.

⁵⁶⁴ PREȚIVATÎL, G. *Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat. Op. cit.*, p. 34.

considerând aceasta o temă specifică dreptului civil. În schimb, juriștii de drept civil, concentrați pe aspectele patrimoniale, ignoră entitățile publice și funcțiile lor specifice. Pentru a depăși aceste bariere și lipsa unei viziuni integrate, este imperativă o colaborare interdisciplinară între domeniile dreptului public și dreptului civil, în scopul elaborării unei doctrine coerente și adaptate particularităților Republicii Moldova, care să susțină o reglementare clară și eficientă a persoanei juridice de drept public⁵⁶⁵.

Menționând persoana juridică de drept public, în esență, se face doar o referire la conceptul general (civilist). Nu există concepte separate ale acestor două tipuri de entități juridice, or legislației îi lipsește chiar o descriere aproximativă a unei persoane juridice de drept public. În ceea ce privește persoana juridică de drept privat, situația este diferită și, dacă este necesar (care apare constant), definiția civilistă este adaptată organelor de stat, aparatelor, comisiilor, asociațiilor publice etc. Din punct de vedere teoretic, conceptul de „entitate juridică de drept public” este, de asemenea, practic neexplorat. Există multe lucrări asupra partidelor politice, organizațiilor publice, s-au scris multe despre agențiile guvernamentale. Cu toate acestea, atunci când vine vorba de aspecte legale, sunt utilizate definițiile create pentru organizațiile de afaceri, deoarece nu există altele. O astfel de atitudine față de persoana juridică a dreptului public în știință este destul de înțeleasă: adepții dreptului constituțional și administrativ, consideră persoana juridică un obiect tradițional de studiu al dreptului civil, iar civilisții sunt orientați spre sfera activității economice și cred că dacă instituțiile (inclusiv cele publice) se raportează cumva la ele, atunci organele de stat - nu sunt deloc treburile lor. Vom vorbi despre cum să încercăm să depășim această situație de „interregnum”, nu să ne limităm doar la o abordare civilistă, ci să implicăm reprezentanți ai științei dreptului public în studiul persoanei juridice⁵⁶⁶.

Într-o primă etapă, este necesar să evidențiem trăsăturile definitorii ale persoanei juridice de drept public, având în vedere că acest concept, deși relativ nou, a fost preluat treptat atât în doctrina națională, cât și în unele acte normative, sub forma unei construcții conceptuale utilizate cu valoare practică. Putem vorbi despre existența unor entități juridice de drept public *de facto*, chiar dacă legislația națională nu oferă încă o definiție unitară și expresă. În mod concret, persoanele juridice de drept public, precum statul și unitățile administrativ-teritoriale, participă la raporturi juridice civile în condiții de egalitate formală cu celelalte subiecte de drept. Exercitarea

⁵⁶⁵ *Idem*, pp.34-35.

⁵⁶⁶ КОНДРАТЬЕВ А.В. Категория юридического лица в праве Европейского Союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. № 3. С. 61; 2006. № 1. с. 50-54.

atribuțiilor acestora în cadrul unor astfel de raporturi este realizată prin intermediul organelor proprii, în limitele competențelor stabilite prin lege⁵⁶⁷.

Mai mult, unele organe ale administrației publice centrale sau locale, care preiau parțial funcții ale Guvernului, pot dobândi personalitate juridică în măsura în care acest statut derivă dintr-un act normativ expres, fie prin lege, fie în temeiul unui act adoptat de autoritățile competente. Această circumstanță confirmă caracterul normativ al personalității juridice conferite entităților publice⁵⁶⁸. Astfel, aceste entități pot fi considerate persoane juridice de drept public, al căror regim juridic se distinge esențial de cel aplicabil persoanelor juridice de drept privat. Diferențele se manifestă nu doar la nivel de constituire și reglementare legală, ci și în privința scopurilor urmărite, a structurii organizatorice și a regimului de responsabilitate. Prin urmare, persoanele juridice de drept public dispun de o serie de particularități ce necesită o abordare distinctă. În continuare, analiza noastră va viza evidențierea celor mai relevante trăsături care permit delimitarea clară între cele două categorii de subiecte de drept⁵⁶⁹.

De la bun început, notăm că delimitarea conceptuală dintre persoanele juridice de drept public și persoanele juridice de drept privat este esențială pentru sistemul juridic al Republicii Moldova, fiind reflectată atât în legislație, cât și în doctrina juridică națională⁵⁷⁰. În mod concret, prima caracteristică importantă se referă la scopul fundamental al persoanelor juridice de drept public, care diferă substanțial de cel al persoanelor juridice de drept privat. În timp ce persoanele juridice de drept privat urmăresc în mod preponderent realizarea unor obiective economice, cum ar fi obținerea profitului, persoanele juridice de drept public sunt constituite pentru a servi interesului general și pentru realizarea activităților de interes public. Statul și unitățile administrativ-teritoriale, spre exemplu, participă la raporturi juridice civile în scopul gestionării și administrării bunurilor și serviciilor publice, fiind conduse de organele lor competente în limitele stabilite de lege⁵⁷¹.

O altă caracteristică importantă constă în integrarea persoanelor juridice de drept public într-un sistem administrativ și instituțional specific. Acestea sunt create prin acte normative speciale (legi sau hotărâri de guvern) și beneficiază de capacitatea juridică printr-o procedură

⁵⁶⁷ *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).

⁵⁶⁸ *Idem*, art. 174.

⁵⁶⁹ **PREȚIVATÎL, G.** *Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat*. Op. cit., p. 35.

⁵⁷⁰ *Idem*, pp. 35-26.

⁵⁷¹ *Idem*, p. 36.

diferită față de persoanele juridice de drept privat, care sunt constituite prin voința liberă a fondatorilor și supuse înregistrării în Registrul de stat⁵⁷².

De asemenea, structura organizatorică și modul de funcționare ale persoanelor juridice de drept public sunt reglementate prin acte normative specifice și guvernate de principii fundamentale precum legalitatea, transparența și responsabilitatea administrativă. Spre deosebire de persoanele juridice de drept privat, care funcționează pe baza principiului asociativ, entitățile de drept public sunt organizate ierarhic, iar personalul lor este supus unui statut profesional special, precum și unor norme stricte de conduită administrativă⁵⁷³.

O trăsătură esențială suplimentară constă în regimul specific al răspunderii persoanelor juridice de drept public, care se deosebește fundamental de cel aplicabil persoanelor juridice de drept privat. În mod concret, statul și autoritățile publice răspund pentru prejudiciile cauzate prin activitatea organelor sau funcționarilor lor, în conformitate cu prevederile Codului administrativ și Codului civil al Republicii Moldova și a altor legi speciale. Pe lângă aceste reglementări interne, responsabilitatea statului poate fi angajată și în baza normelor dreptului internațional public, în situațiile care implică răspunderea internațională a statului⁵⁷⁴.

În ultimă instanță, delimitarea dintre persoanele juridice de drept public și cele de drept privat este fundamentată pe diferențe semnificative în ceea ce privește scopul activității, modul de constituire, structura organizatorică, regimul juridic aplicabil și regimul răspunderii juridice. Această delimitare nu este însă absolută, întrucât persoanele juridice de drept public pot participa și la raporturi juridice de drept privat în situații determinate expres de lege, iar persoanele juridice de drept privat pot fi implicate, în anumite circumstanțe, în realizarea unor activități de interes public⁵⁷⁵.

Totuși, în cadrul reglementărilor actuale, se remarcă din ce în ce mai des apariția unor zone de suprapunere funcțională și de competență între persoanele juridice de drept public și cele de drept privat, mai ales în domenii precum gestionarea serviciilor publice, administrarea patrimoniului public sau furnizarea serviciilor economice cu caracter de interes general⁵⁷⁶.

O sursă frecventă a tensiunilor juridice derivă din interferența regimurilor de drept public și de drept privat în activitatea unor persoane juridice de drept public, care, pe lângă exercitarea atribuțiilor de natură administrativă sau constituțională, pot participa și în raporturi juridice

⁵⁷² *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).

⁵⁷³ **PREȚIVATÎI, G.** *Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat. Op. cit.*, p. 36.

⁵⁷⁴ *Ibidem.*

⁵⁷⁵ *Ibidem.*

⁵⁷⁶ *Ibidem.*

civile, legate de gestionarea patrimoniului, încheierea de contracte sau prestarea unor servicii de interes general. Această intersecție funcțională nu echivalează cu un dublu statut juridic, întrucât persoanele juridice de drept public rămân guvernate de norme de drept public, chiar și atunci când recurg la instrumente de drept privat. În schimb, *întreprinderile de stat și cele municipale*, deși fondate de autorități publice, *sunt persoane juridice de drept privat*, supuse regimului general prevăzut de Legea nr. 246/2017 privind întreprinderea de stat și întreprinderea municipală și de Codul civil⁵⁷⁷.

În acest sens, 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 public⁵⁷⁸.

Spre deosebire de autoritățile și instituțiile publice, *întreprinderile de stat și cele municipale* operează în baza unor reguli similare celor aplicabile persoanelor juridice de drept privat. Acestea pot încheia contracte comerciale, participa la licitații, genera profit și redistribui câștigurile, însă în cadrul unor restricții impuse de natura lor publică. Aceste întreprinderi *nu sunt încadrate ca persoane juridice de drept public*, ci ca entități de drept privat, chiar dacă statul sau autoritățile locale sunt unicul fondator și proprietar. Diferența fundamentală dintre o instituție publică și o întreprindere de stat sau municipală constă în scopul urmărit: instituțiile publice se dedică furnizării de servicii publice, precum educația, sănătatea sau cultura, fără caracter lucrativ, pe când întreprinderile de stat sau municipale vizează obținerea profitului din activități economice, profit ce trebuie totuși să servească interesului public⁵⁷⁹.

Totuși, deși autoritățile și instituțiile publice sunt în mod obișnuit încadrate ca persoane juridice de drept public, acest statut nu se aplică automat tuturor entităților de stat. Legiuitorul acordă această calitate exclusiv entităților care exercită funcții publice, beneficiind de autonomie funcțională și patrimonială, în baza unor reglementări explicite. Prin urmare, o evaluare atentă și detaliată a fiecărei entități este indispensabilă pentru a determina cu exactitate regimul său juridic⁵⁸⁰.

⁵⁷⁷ *Ibidem*.

⁵⁷⁸ *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).

⁵⁷⁹ **PREȚIVĂȚIL, G., BELECCIU, Ș.** *Rolul persoanelor juridice de drept public în raport cu statul și cetățenii. Op. cit.*, p. 377.

⁵⁸⁰ *Ibidem*.

Trebuie să reținem că în anumite situații, statul transferă exercitarea unor atribuții către entități juridice create de persoane private. Deși aceste entități desfășoară activități de interes public și îndeplinesc funcții specifice statului, ele nu dobândesc statutul de persoane juridice de drept public⁵⁸¹.

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 notariale⁵⁸². 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 public⁵⁸³. Totodată, instanțele de judecată din Republica Moldova se confruntă cu dificultăți în calificarea juridică a raporturilor dintre aceste entități, generând conflicte de jurisdicție între instanțele civile și cele administrative, în lipsa unor criterii clare de delimitare între competențele de drept public și cele de drept privat⁵⁸⁴.

Astfel, în doctrina și practica administrativă actuală, delimitarea statutului juridic al persoanelor juridice de drept privat care exercită atribuții de interes public sau gestionează domeniul public, reprezintă o problemă semnificativă. Prin urmare, se ridică întrebarea dacă aceste entități pot fi asimilate autorităților publice în sensul contenciosului administrativ? În acest sens, Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova, prin Opinia consultativă nr. 104, a

⁵⁸¹ *Idem*, p. 378-379

⁵⁸² *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).

⁵⁸³ **PREȚIVATÎL, G., BELECCIU, Ș.** *Rolul persoanelor juridice de drept public în raport cu statul și cetățenii*. Op. cit., p. 379.

⁵⁸⁴ **PREȚIVATÎL, G.** *Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat*. Op. cit., p. 38.

oferit o clarificare esențială, precizând că, începând cu intrarea în vigoare a Codului administrativ la 1 aprilie 2019, persoanele juridice de drept privat, cum ar fi furnizorii de energie electrică, gaze naturale, servicii de apă și canalizare, nu mai sunt considerate autorități publice și, corespunzător, nu pot fi atrase în procedura contenciosului administrativ⁵⁸⁵. Anterior, în baza fostei Legi nr. 793/2000 privind contenciosul administrativ (*abrogată*)⁵⁸⁶, aceste entități puteau fi asimilate autorităților publice în măsura în care exercitau atribuții delegate sau activități de interes public, așa cum s-a precizat mai sus⁵⁸⁷.

În prezent, potrivit interpretării CSJ, litigiile dintre aceste persoane juridice de drept privat și beneficiarii serviciilor prestate sunt calificate drept litigii civile, iar soluționarea lor are loc în cadrul procedurii de drept comun, prin aplicarea mijloacelor de protecție specifice dreptului civil⁵⁸⁸. O provocare practică semnificativă constă în absența unei delimitări legislative coerente între atribuțiile autorităților publice și cele ale instituțiilor subordonate, fapt ce facilitează extinderea nejustificată a competențelor unor entități publice în domenii ce aparțin, de regulă, sferei private. Această situație generează confuzii privind regimul juridic aplicabil, în special în sectoare precum dreptul fiscal, dreptul muncii sau dreptul concurenței⁵⁸⁹. Pentru a depăși aceste dificultăți, din doctrina clasică a dreptului administrativ desprindem următoarele recomandări:

- ✓ „elaborarea unei legi speciale care să reglementeze regimul juridic al persoanei juridice de drept public, clarificând criteriile de delimitare față de persoanele juridice de drept privat;
- ✓ stabilirea unor limite clare privind implicarea persoanelor juridice de drept public în activități comerciale;
- ✓ reglementarea explicită a formelor de răspundere civilă, administrativă și patrimonială, adaptate naturii activităților desfășurate;
- ✓ dezvoltarea unui cadru normativ unitar și coerent privind controlul jurisdicțional asupra acțiunilor acestor entități”⁵⁹⁰.

⁵⁸⁵ *Opinia consultativă cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ nr. 104* [cit. 17.02.2024]. Disponibil: https://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161.

⁵⁸⁶ *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).

⁵⁸⁷ **PREȚIVATÎI, G.** *Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat*. Op. cit., p. 38.

⁵⁸⁸ *Opinia consultativă cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ nr. 104* [cit. 17.02.2024]. Disponibil: https://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161.

⁵⁸⁹ **PREȚIVATÎI, G.** *Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat*. Op. cit., p. 38.

⁵⁹⁰ *Ibidem*.

Într-un cadru comparativ, legislațiile unor state precum Franța, Germania sau Georgia prevăd mecanisme instituționale și legislative bine conturate pentru prevenirea conflictelor de competență, fie prin crearea unor autorități autonome cu personalitate juridică clară, fie prin delimitarea expresă a sferei de activitate a instituțiilor publice implicate în funcții comerciale. Astfel, clarificarea raporturilor dintre persoanele juridice de drept public și cele de drept privat devine crucială pentru asigurarea legalității, competitivității și bunei guvernări, prevenind suprapunerile instituționale și conflictele de jurisdicție⁵⁹¹.

3.4 Rolul persoanelor juridice de drept public în contextul global și al integrării europene a Republicii Moldova

La început, considerăm de cuviință să notăm că *globalizarea*, deși omniprezentă în discursul contemporan, rămâne un concept fluid, lipsit de o definiție unanim acceptată. Ea exprimă un proces multidimensional, ce implică creșterea interdependențelor economice, circulația liberă a capitalurilor și a persoanelor, expansiunea corporațiilor multinaționale și intensificarea concurenței globale. În același timp, globalizarea determină o erodare a suveranității naționale și a identităților culturale, ceea ce generează tensiuni și crize în relațiile internaționale.

Literatura de specialitate⁵⁹² distinge între interpretări optimiste și critice. Pe de o parte, promotorii globalizării o prezintă drept o cale de reducere a sărăciei și de extindere a oportunităților economice. Pe de altă parte, realitatea demonstrează că beneficiile s-au concentrat în mâinile statelor dezvoltate și ale marilor puteri economice, accentuând decalajele dintre Nordul prosper și Sudul vulnerabil. Astfel, globalizarea este percepută nu doar ca progres, ci și ca sursă de inegalitate structurală.

Pentru a contracara efectele negative și a proteja interesele proprii, popoarele și statele au dezvoltat forme de regionalizare. Uniunea Europeană constituie exemplul cel mai avansat al acestui tip de integrare: o structură supranațională capabilă să gestioneze colectiv presiunile globalizării prin instituții și reguli comune. Astfel, integrarea europeană nu este doar o opțiune economică, ci și o strategie politică și culturală de a asigura stabilitatea, pacea și solidaritatea în fața unei ordini globale incerte.

Este important să subliniem că, globalizarea a intensificat interdependențele dintre state, impunând persoanelor juridice de drept public sarcina de a acționa nu doar ca entități

⁵⁹¹ *Ibidem*.

⁵⁹² MUNTEANU, Ș. *Integrarea europeană. O perspectivă juridico-filosofică*. Editura C. H. Beck, București, 2006, pp. 7-16, ISBN (13) 978-973-655-990-7.

administrative interne, ci și ca vectori ai dialogului și cooperării internaționale. În Republica Moldova, această misiune este vizibilă atât în raporturile autorităților publice centrale cu instituțiile europene, cât și în rolul administrațiilor locale, chemate să implementeze politici conforme cu principiile europene ale bunei guvernări, transparenței și participării cetățenești. În acest cadru, persoanele juridice de drept public din Republica Moldova joacă un rol fundamental:

- pe plan intern, ele sunt chemate să reformeze administrația și să consolideze statul de drept, adaptând normele și practicile naționale la standardele europene;
- pe plan extern, acționează ca intermediari între Republica Moldova și instituțiile europene, facilitând dialogul, cooperarea și integrarea treptată a țării în spațiul comunitar.

Astfel, globalizarea și integrarea europeană nu se exclud, ci se completează. Dacă globalizarea impune presiuni și transformări, integrarea europeană oferă un cadru regional prin care aceste schimbări pot fi gestionate mai echitabil. În consecință, persoanele juridice de drept public din Republica Moldova devin instrumente esențiale în echilibrarea dintre cerințele globale și protejarea specificului național, contribuind la construirea unei ordini juridice și instituționale compatibile cu valorile europene.

Inevitabil se conturează imaginea că în procesul de integrare europeană, Republica Moldova nu poate fi desprinsă de contextul cultural și istoric al continentului european. Așa cum apartenența Europei nu se definește exclusiv prin granițe geografice sau printr-un trecut istoric comun, ci mai ales prin valori și instituții fundamentale precum libertatea, democrația, statul de drept și diversitatea culturală, tot astfel și persoanele juridice publice moldovenești trebuie privite ca actori esențiali ai racordării statului la aceste standarde.

Astfel, apartenența europeană a Republicii Moldova nu se reduce la o simplă determinare geografică, ci se obiectivează prin modul în care entitățile publice - în calitate lor de persoane juridice de drept public, reușesc să transpună în realitate normele și valorile europene. De aceea, funcția acestor entități nu este una strict administrativă, ci și una de reprezentare a identității europene emergente a statului.

În acest sens, persoanele juridice publice constituie puntea prin care se realizează integrarea normativă și instituțională a Republicii Moldova în spațiul european. Ele asigură coerența dintre tradiția juridică națională și exigențele comunitare, devenind garanți ai continuității și stabilității în procesul de aderare. Prin diversitatea lor, de la autorități centrale la structuri descentralizate, aceste instituții reflectă însăși complexitatea și pluralismul cultural, care definesc Europa contemporană. Corespunzător, rolul lor depășește cadrul formal al

reglementărilor juridice, asumând o dimensiune simbolică și culturală - aceea de a ancora Republica Moldova într-un proiect european ce presupune solidaritate, responsabilitate și afirmarea valorilor comune.

Or, în actualul context geopolitic, statul și autoritățile administrației publice centrale și locale, dețin un rol de prim rang în transpunerea valorilor fundamentale ale ordinii europene, în asigurarea conformității legislative și în gestionarea angajamentelor internaționale asumate. Este apreciabil că Republica Moldova a înregistrat progrese semnificative pe calea integrării europene, prin semnarea *Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană*, la 27 iunie 2014, care a intrat în vigoare deplin la 1 iulie 2016⁵⁹³. Componenta sa centrală, *Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA)*, a creat premisele pentru integrarea treptată a economiei naționale în piața internă europeană, prin liberalizarea comerțului, armonizarea standardelor și atragerea de investiții externe.

Aceste angajamente au determinat nu doar modernizarea cadrului normativ intern, ci și o reșezare a instituțiilor publice în conformitate cu principiile și valorile europene, consolidând statul de drept și mecanismele democratice. La 23 iunie 2022, în urma evaluării reformelor implementate și a angajamentului ferm față de procesul european, *Republica Moldova a obținut statutul de stat candidat la Uniunea Europeană*⁵⁹⁴. Acest pas marchează recunoașterea internațională a eforturilor depuse și oferă un cadru instituțional de dialog structurat, monitorizare și sprijin financiar, accelerând apropierea de standardele comunitare.

Este de remarcat faptul că în urma referendumului din toamna anului 2024, Constituția RM a fost amendată cu noi prevederi. Textul revizuit al Constituției reafirmă în preambul identitatea europeană a poporului Republicii Moldova și consacră caracterul ireversibil al parcursului european ca obiectiv strategic de stat. De asemenea, a fost introdus un articol nou (140¹) care autorizează Parlamentul să adopte legi organice necesare aderării la tratatele fondatoare ale Uniunii Europene și stabilește expres că, în cazul aderării, dreptul comunitar prevalează asupra legislației naționale⁵⁹⁵.

În acest context, administrația centrală, autoritățile autonome și instituțiile de reglementare, devin actori-cheie în transpunerea acquis-ului comunitar și în implementarea

⁵⁹³ *Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Republica Moldova*. Consiliul Uniunii Europene. Bruxelles, 2014 [citat la 15.05.2025]. Disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=83489&lang=ro.

⁵⁹⁴ *Concluziile Consiliului European, 23 iunie 2022. Republica Moldova primește statutul de candidat*. Consiliul European. Bruxelles, 2022 [citat la 15.05.2025]. Disponibil la: <https://www.consilium.europa.eu/media/57467/2022-06-2324-euco-conclusions-ro.pdf>.

⁵⁹⁵ *Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29 iulie 1994*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457-458 din 05.11.2024, art. 633).

reformelor structurale. Prin rolul lor de interfață între cetățeni, stat și Uniunea Europeană, acestea contribuie decisiv la consolidarea parcursului european al Republicii Moldova și la transformarea procesului de aderare într-un obiectiv realizabil.

Este de evidențiat faptul că, potrivit Strategiei naționale de reformă a administrației publice pentru perioada 2023–2030, Republica Moldova și-a reafirmat angajamentul de a consolida capacitatea instituțională, de a restructura eficient administrația și de a motiva personalul public implicat în procesele de reformă și integrare europeană. Strategia prevede inclusiv majorări salariale și raționalizarea structurilor administrative locale, prin mecanisme precum fuziunea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, reflectând astfel o abordare proactivă a autorităților în vederea asigurării unei administrații eficiente și compatibile cu cerințele Uniunii Europene⁵⁹⁶.

În cadrul procesului de integrare, transpunerea *acquis-ului comunitar* nu presupune doar adoptarea formală a normelor europene, ci și reorganizarea funcțională a instituțiilor, ceea ce implică un efort administrativ semnificativ. Progresele înregistrate în domenii precum justiția, mediul, concurența și drepturile fundamentale confirmă direcția reformatoare a statului, iar digitalizarea administrației este menită să asigure o implementare eficientă a reglementărilor, precum și creșterea accesibilității serviciilor publice⁵⁹⁷.

Pe dimensiunea relațiilor externe, implicarea activă a persoanelor juridice de drept public în rețele și platforme regionale sau globale constituie o componentă strategică a integrării internaționale. Republica Moldova este parte în Inițiativa Central-Europeană⁵⁹⁸, Procesul de Cooperare în Europa de Sud-Est⁵⁹⁹, Consiliul Cooperării Regionale⁶⁰⁰, Forumul consultativ GUAM⁶⁰¹ și Organizația de Cooperare Economică la Marea Neagră⁶⁰². Totodată, participarea activă în programele Uniunii Europene, precum Orizont Europa⁶⁰³, EU4Health⁶⁰⁴, LIFE⁶⁰⁵ sau

⁵⁹⁶ *Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030* aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 126 din 15.03.2023. În: Monitorul Oficial din 18.04.2023 cu nr. 130-133, art. 285 [citată la 18.03.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ro.

⁵⁹⁷ *Ibidem*.

⁵⁹⁸ Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. *Pagina oficială* [citată la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://mfa.gov.md/ro/content/ice>.

⁵⁹⁹ Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. *Pagina oficială* [citată la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://mfa.gov.md/ro/content/procesul-de-cooperare-din-europa-de-sud-est-seecp>.

⁶⁰⁰ Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. *Pagina oficială* [citată la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://mfa.gov.md/ro/content/cooperarea-regionala>.

⁶⁰¹ Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. *Pagina oficială* [citată la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://mfa.gov.md/ro/content/guam>.

⁶⁰² Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. *Pagina oficială* [citată la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://mfa.gov.md/ro/content/organizatia-cooperarii-economice-marii-negre-ocemn>.

⁶⁰³ *Horizon Europe. Pagină oficială* [citată la 13.03.2025]. Disponibil: <https://horizoneurope.md/ro>.

Digital Europe⁶⁰⁶, oferă autorităților publice acces la expertiză și resurse, permițând dezvoltarea unor parteneriate durabile și consolidarea capacităților instituționale.

Un alt pilon fundamental al rolului acestor entități îl constituie gestionarea fondurilor externe, în special a celor provenite din surse europene. Uniunea Europeană a devenit, în mod constant, cel mai important partener de dezvoltare al Republicii Moldova, furnizând asistență financiară și tehnică prin Instrumentul European de Vecinătate și Cooperare pentru Dezvoltare⁶⁰⁷. Astfel, în anul 2024, Comisia Europeană a anunțat adoptarea unui plan de creștere economică pentru Moldova, pentru perioada 2025–2027, în valoare de 1,8 miliarde de euro, inclusiv 385 milioane de euro sub formă de granturi nerambursabile și 1,5 miliarde de euro în credite preferențiale. Fondurile sunt destinate sprijinirii Chișinăului în implementarea reformelor legate de aderarea la UE, accelerarea convergenței economiei Moldovei cu cea a UE și consolidarea independenței energetice față de Rusia⁶⁰⁸.

Absorbția acestor fonduri necesită însă o capacitate administrativă corespunzătoare, fiind afectată în prezent de deficitul de personal calificat, fragmentarea procedurilor și dificultățile de coordonare instituțională⁶⁰⁹. În această privință, autoritățile au elaborat un set unificat de reguli pentru gestionarea investițiilor publice⁶¹⁰ și au inițiat platforme de cooperare cu societatea civilă⁶¹¹, menite să acorde prioritate proiectelor și să asigure monitorizarea utilizării resurselor externe.

Persoanele juridice publice sunt totodată principalii actori prin care Republica Moldova participă în cadrul organismelor internaționale cu vocație universală. Spre exemplu, statutul de

⁶⁰⁴ Comisia Europeană. Pagină oficială [citat la 13.03.2025]. Disponibilă: https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union/association-agreement-moldova_en.

⁶⁰⁵ UE în Moldova. Pagină oficială [citat la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://eu4moldova.eu/ro/primul-proiect-sustinut-in-cadru-programului-life-a-fost-lansat-in-republica-moldova/>.

⁶⁰⁶ Programul Europa Digitală. Pagină oficială [citat la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://dep.md/dep.gov.md/>.

⁶⁰⁷ Ministerul Finanțelor. Pagină oficială [citat la 13.03.2025]. Disponibil: <https://www.mf.gov.md/ro/content/noi-oportunit%C4%83%C8%9B-de-finan%C8%9B-nerambursabil%C4%83-acordat%C4%83-de-comisia-european%C4%83-republicii>.

[citat la 13.03.2025]. Disponibil: <https://www.mf.gov.md/ro/content/noi-oportunit%C4%83%C8%9B-de-finan%C8%9B-nerambursabil%C4%83-acordat%C4%83-de-comisia-european%C4%83-republicii>.

⁶⁰⁸ OSW, Moldova: an unprecedented financial assistance package from the EU, 24.02.2025 [citat la 13.03.2025]. Disponibil: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2025-02-24/moldova-unprecedented-financial-assistance-package-eu>.

⁶⁰⁹ Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 126 din 15.03.2023. În: Monitorul Oficial din 18.04.2023 cu nr. 130-133, art. 285 [citat la 18.03.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ro.

⁶¹⁰ Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023–2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 71 din 22.02.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 07.03.2023 cu nr. 75–78, art. 148 [citat la 18.03.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140345&lang=ro.

⁶¹¹ Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 149 din 09.06.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 20.06.2023 cu nr. 200–203, art. 341 [citat la 29.03.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137492&lang=ro.

membru al Organizației Națiunilor Unite presupune asumarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă prevăzute de Agenda 2030⁶¹². Acestea vizează, între altele, eradicarea sărăciei, reducerea inegalităților și promovarea unui mediu durabil. Colaborarea cu agențiile specializate ale ONU, precum PNUD⁶¹³ sau UNICEF⁶¹⁴, s-a concretizat în sprijin pentru transformarea digitală, reforma serviciilor publice și promovarea egalității de gen.

În paralel, relația cu Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCED) s-a intensificat semnificativ, mai ales în urma semnării Memorandumului de Înțelegere din 2023⁶¹⁵, care a deschis calea pentru alinierea administrației moldovene la standardele internaționale în materie de guvernare și politici economice. Totodată, programul SIGMA, derulat împreună cu experții Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și ai Uniunii Europene, a oferit o evaluare detaliată a administrației publice moldovenești, contribuind la elaborarea unui plan de reforme în domenii-cheie⁶¹⁶.

Integrarea Republicii Moldova în economia globală se realizează și prin apartenența la LIFE. Calitatea de stat membru, dobândită în anul 2001, presupune respectarea principiilor liberalizării comerțului și asumarea unor obligații multilaterale privind tarifele, barierele netarifare și reglementările comerciale. Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, împreună cu autoritățile vamale, asigură aplicarea acestor norme în legislația internă și în practica administrativă⁶¹⁷.

Un alt element esențial în configurarea rolului persoanelor juridice de drept public este modernizarea administrației publice. Strategia de transformare digitală a Republicii Moldova⁶¹⁸ pentru perioada 2023–2030 propune edificarea unui stat digital, eficient și transparent, care să răspundă cerințelor cetățenilor și ale mediului de afaceri.

⁶¹² *Adaptarea Agendei 2030 de Dezvoltare Durabilă la contextul Republicii Moldova* [citată la 29.03.2025]. Disponibil: <https://www.undp.org/ro/moldova/publications/adaptarea-agendei-2030-de-dezvoltarea-durabila-la-contextul-republicii-moldova>.

⁶¹³ *Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare în Republica Moldova. Pagină oficială* [citată la 29.03.2025]. Disponibilă: <https://www.undp.org/ro/moldova/parteneri>.

⁶¹⁴ *Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. Pagina oficială* [citată la 29.03.2025]. Disponibilă: <https://mfa.gov.md/ro/content/republica-moldova-si-onu>.

⁶¹⁵ *Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. Pagina oficială* [citată la 29.03.2025]. Disponibil: <https://franta.mfa.gov.md/content/semnarea-memorandumului-de-cooperare-%C3%A2ntre-guvernul-republicii-moldova-%C8%99i-organiza%C8%99ia-pentru>;

⁶¹⁶ *Planul de acțiuni pentru implementarea recomandărilor din Raportul de monitorizare SIGMA a performanței Republicii Moldova în administrația publică în raport cu principiile administrației publice*, aprobat prin Dispoziția Guvernului nr. 182 din 21.12.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 30.12.2023, nr. 515–518, art. 1280 [citată la 18.03.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141024&lang=ro.

⁶¹⁷ *Ministerul Dezvoltării economice și Digitalizării. Pagină oficială* [citată la 29.03.2025]. Disponibilă: <https://mded.gov.md/?s=Organiza%C8%99ia+Mondial%C4%83+a+Comer%C8%99Bului>;

⁶¹⁸ *Strategia de transformare digitală a Republicii Moldova pentru anii 2023–2030*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 650 din 06.09.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 12.10.2023, nr. 383–386, art. 900 [citată la 29.03.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139408&lang=ro.

Este de reținut că transformarea digitală vizează nu doar infrastructura tehnologică, ci și cadrul normativ și competențele funcționarilor publici. Implementarea identității electronice, a semnăturii digitale, extinderea portalurilor de servicii și deschiderea datelor guvernamentale sunt pași fundamentali în direcția edificării unei administrații moderne și transparente. Reformele sunt sprijinite și de partenerii internaționali, inclusiv de Banca Mondială, care subliniază necesitatea accelerării investițiilor publice și creșterii eficienței instituționale ca mijloc de sporire a competitivității economice a Republicii Moldova⁶¹⁹.

În concluzie, persoanele juridice de drept public exercită un rol esențial în transformarea instituțională și funcțională a Republicii Moldova, acționând atât ca vectori ai europenizării, cât și ca agenți ai participării active în sistemul internațional de guvernare. Prin intermediul acestora, statul asigură implementarea angajamentelor asumate, gestionează fondurile externe, dezvoltă rețele de parteneriate, contribuie la promovarea valorilor democratice și la consolidarea unui stat de drept viabil și rezilient.

3.5 Concluzii la capitolul 3

Analiza problematicei persoanei juridice de drept public, realizată în cadrul capitolului III, a relevat o serie de aspecte controversate și provocări moderne care marchează dezvoltarea dreptului public în Republica Moldova și, în același timp, configurează direcțiile de evoluție în contextul globalizării și integrării europene. În primul rând, cercetarea a demonstrat că posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice publice constituie un subiect esențial pentru garantarea efectivă a principiului supremației legii. Accesul la justiție și controlul de legalitate asupra activității acestor entități reprezintă condiții fundamentale ale statului de drept. Totuși, în practică se conturează dificultăți, atât din cauza imunităților legale sau a prerogativelor de putere publică, cât și din cauza caracterului neuniform al jurisprudenței. De aici decurge necesitatea unei consolidări a cadrului normativ și a mecanismelor de protecție jurisdicțională.

În al doilea rând, analiza a evidențiat că autonomia locală și descentralizarea administrativă au produs efecte directe asupra funcționării persoanelor juridice de drept public. Aceste principii, deși consacrate constituțional și susținute de Carta Europeană a Autonomiei Locale, generează uneori tensiuni între nivelul central și cel local al administrației. Transferul de competențe și resurse, insuficient corelat cu responsabilitățile juridice, conduce la dezechilibre și

⁶¹⁹ Grupul Băncii Mondiale. Pagina oficială [citată la 29.03.2025]. Disponibilă: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/406511503626440012/moldova-modernization-of-government-services-project?trk=public_post_comment-text.

la dificultăți în exercitarea atribuțiilor. Prin urmare, se impune consolidarea mecanismelor de cooperare interinstituțională și de clarificare a competențelor, pentru a evita fragmentarea autorității publice.

În al treilea rând, s-a constatat existența unor conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și cele de drept privat, în special în sectoarele economice și sociale. Această intersecție, deși uneori benefică prin cooperarea public-privat, poate genera insecuritate juridică și dificultăți de delimitare a regimurilor juridice aplicabile. O reglementare mai clară a domeniilor de acțiune și a modalităților de parteneriat public-privat este esențială pentru evitarea unor conflicte sistemice și pentru crearea unui cadru funcțional echilibrat.

În al patrulea rând, cercetarea a reliefat rolul tot mai pronunțat al persoanelor juridice de drept public în contextul globalizării și integrării europene. Acestea devin actori-cheie în transpunerea normelor europene, în aplicarea politicilor comunitare și în protejarea interesului public în fața presiunilor economice globale. Republica Moldova, în calitate de stat candidat la Uniunea Europeană, are obligația de a-și adapta instituțiile publice la standardele europene, iar persoanele juridice de drept public reprezintă pilonii centrali ai acestui proces.

Prin urmare, concluzia generală a capitolului constă în faptul că persoanele juridice de drept public se află într-un proces de transformare structurală și funcțională, determinată atât de exigențele interne ale statului de drept, cât și de presiunile externe ale globalizării și integrării europene. Consolidarea cadrului juridic, clarificarea competențelor și creșterea responsabilității instituționale apar drept direcții fundamentale pentru asigurarea unei administrații publice moderne, eficiente și capabile să răspundă provocărilor actuale.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Sinteza rezultatelor obținute și corelarea cu tema, ipoteza, scopul și obiectivele tezei. În urma cercetării realizate în cadrul tezei de doctorat cu tema „Persoana juridică de drept public”, concluziile evidențiază că statutul și regimul juridic al persoanei juridice de drept public în ordinea juridică a Republicii Moldova au fost analizate într-o manieră integrată. Studiul surprinde atât fundamentele teoretice și normative, cât și implicațiile practice cu perspectivele de evoluție. În mod special, teza examinează regulile de constituire, funcționare, reorganizare și încetare a persoanei juridice de drept public, precum și provocările contemporane generate de procesele de descentralizare, parteneriatele public-privat, accesul efectiv la justiție și dinamica integrării europene.

Pornind de la definirea conceptului⁶²⁰ și delimitarea sa față de persoana juridică de drept privat, s-a procedat la investigarea detaliată a dispozițiilor legislative relevante. Această analiză a pus în evidență discrepanțe între prevederile generale ale Codului civil și regulile sectoriale care reglementează diferite PJDP. În mod particular, s-au identificat ambiguități referitoare la statutul și rolul PJDP în Republica Moldova, dar și delimitarea acestui subiect de drept, de alte forme de organizare juridică.

Prin designul cercetării pluridisciplinar, cu ancorare în drept administrativ, civil, constituțional și teoria generală a dreptului, au fost clarificate problemele esențiale privind conceptul PJDP și s-a precizat poziția sa în raport cu subiecții de drept privat, atât la nivel conceptual, cât și normativ-funcțional. Date fiind constatările, putem afirma că *ipoteza* inițială, conform căreia este necesară adaptarea și completarea cadrului legislativ privind necesitatea clarificării conceptului de PJDP și a „regimului minimal obligatoriu” pentru înființare și operare prin coroborarea analizelor doctrinare, a legislației interne și a practicii relevante, s-a dovedit întemeiată. Cercetarea demonstrează că uniformizarea și clarificarea normelor este imperativă pentru îmbunătățirea guvernancei publice, întrucât reglementarea coerentă a PJDP asigură implementarea eficientă a politicilor publice și furnizarea de servicii esențiale.

Prin urmare, concluziile generale ale tezei pot fi rezumate astfel: în primul rând, conceptul de persoană juridică de drept public a fost clarificat, evidențiind elementele sale definitorii și sursele juridice aplicabile; în al doilea rând, s-a constatat că actuala reglementare prezintă necorespondențe care trebuie soluționate; în al treilea rând, studiul a relevat necesitatea introducerii unor criterii și proceduri explicite pentru constituirea și funcționarea PJDP. Rezultatele obținute reflectă succesiunea logică a obiectivelor cercetării și demonstrează că

⁶²⁰ A se vedea art. 2 din Anexa 1 (proiectul de *lege ferenda*).

îndeplinirea scopului de a propune soluții normative a fost realizată. Astfel, această lucrare contribuie la fundamentele teoretice ale dreptului public și oferă elemente practice pentru îmbunătățirea cadrului legislativ național privind persoanele juridice de drept public.

Obiectivele din Introducere. De la clarificarea conceptului și delimitarea față de persoanele juridice de drept privat, la clasificare, individualizare, stabilirea cadrului de creare, a capacității juridice, a procedurilor de reorganizare, dizolvare și lichidare, precum și formularea de propuneri de *lege ferenda* - au fost atinse secvențial în capitolele II și III. Capitolul II a furnizat fundamentarea conceptuală și normativă (constituire legală, regim imperativ, clasificări și elemente definitorii), iar Capitolul III a tratat cele mai presante zone de fricțiune: accesul la justiție împotriva PJDP, efectele autonomiei locale și descentralizării, conflictele de competență la interfața public-privat, precum și rolul PJDP în transformarea administrativă, digitală și europeană.

Problema științifică soluționată și contribuțiile personale (semnificație teoretică și valoare practică). Problema științifică centrală vizată a constat în absența unei clarificări cuprinzătoare a instituției PJDP în dreptul național, atât la nivelul conceptului și criteriilor de individualizare, cât și în privința „ciclului de viață” (constituire, funcționare, reorganizare, dizolvare, lichidare) și a delimitării ferme față de entitățile de drept privat. Teza a soluționat această problemă prin: (i) sistematizarea și definirea conceptului de PJDP; (ii) identificarea și justificarea elementelor constitutive; (iii) precizarea procedurilor de constituire prin act normativ sau administrativ și a efectelor juridice; (iv) clarificarea regimului reorganizării, dizolvării și lichidării; (v) propuneri de *lege ferenda* pentru uniformizarea cadrului normativ și a practicilor instituționale. Aceste rezultate au valoare teoretică (consolidarea doctrinei autohtone) și aplicativă (ghidaj pentru legiuitor, administrație, instanțe și practicieni).

Rezultate științifice majore care contribuie la soluționarea problemei:

1. *Clarificarea conceptuală a persoanei juridice de drept public.* Am elaborat o definiție sintetică a acestui concept în dreptul Republicii Moldova, sintetizând regulile din Codul civil și legile speciale. Contribuția teoretică constă în delimitarea clară între persoana juridică de drept public și cea de drept privat, subliniind elementele constitutive și condițiile specifice fiecăreia. Semnificația practică a acestei contribuții rezidă în oferirea unei baze conceptuale clare pentru legiuitori și pentru factorii de decizie, facilitând interpretarea unitară a normelor și reducând riscul disputelor juridice privind statutul entităților de drept public în raport cu cele de drept privat.

2. *Modelarea regimului juridic al persoanei juridice de drept public.* În lucrare am propus un model analitic al regimului de organizare și funcționare a entităților publice cu personalitate juridică, identificând sursele normative aplicabile și nivelurile de competență (centrală și locală). Din perspectivă teoretică, această structură explicativă îmbogățește literatura de specialitate prin integrarea jurisprudenței și doctrinei existente într-un ansamblu coerent. În plan practic, acest demers ajută factorii de decizie din cadrul PJDP, cât și fondatorii acestora, să înțeleagă mai bine limitele competențelor lor și să asigure conformitatea acțiunilor cu prevederile legale stabilite.

3. *Identificarea și fundamentarea lacunelor legislative.* Am efectuat o analiză sistematică a prevederilor legilor relevante, evidențiind paradoxuri și elemente necorelate, în special în Codul civil, Codul administrativ și alte legi speciale. Contribuția științifică constă în relevarea acestor viduri legislative și în explicarea implicațiilor lor asupra stabilității sistemului administrativ. Semnificația aplicativă constă în furnizarea unei radiografii a problemelor ce necesită intervenția legiuitorului, lucru util pentru procesul decizional și pentru evitarea aplicării inadecvate a legii.

4. *Doctrina constituirii prin act normativ sau administrativ* consacră principiul potrivit căruia persoana juridică de drept public ia naștere *ex lege*, în temeiul unui act de autoritate al statului, și nu prin manifestarea liberă a voinței fondatorilor, specifică persoanelor juridice de drept privat. În acest sens, art. 179 Cod civil confirmă caracterul constitutiv al actului normativ sau administrativ de înființare, în timp ce înregistrarea în registrul de stat are un rol pur declarativ, servind exclusiv scopului evidenței și transparenței juridice. Această concepție, fundamentată pe principiul „constituirii legale”, reflectă primatul legalității în sfera publică și consolidează distincția de regim juridic dintre subiecții de drept public și cei de drept privat. Din această perspectivă, capacitatea juridică a persoanei juridice de drept public derivă direct din lege și se exercită în limitele și condițiile stabilite de aceasta, iar recunoașterea formală a existenței sale prin registrul de stat reprezintă o garanție a securității juridice și a validității actelor emise în exercitarea competențelor sale legale.

5. *Reglementarea unitară a reorganizării, dizolvării și lichidării* persoanelor juridice de drept public exprimă necesitatea unei arhitecturi juridice coerente, bazate pe principii de legalitate, continuitate și eficiență administrativă. Formele juridice consacrate (fuziunea, dezmembrarea și transformarea) determină efecte precise în planul succesiunii patrimoniale, al transferului competențelor și al asumării răspunderii instituționale, garantând menținerea funcției publice și a interesului general. Acest cadru conceptual impune tratamentul distinct al

reorganizării PJDP față de cel aplicabil subiecților privați, în temeiul logicii funcționale a dreptului public. Prin instituirea unui regim normativ previzibil și armonizat, se asigură un standard minimal de conformare pentru legile și practicile sectoriale, reducând incertitudinile juridice, procedura de litigiu și riscul de blocaj instituțional în procesele de reformă administrativă.

6. *Delimitarea interfeței public-privat și a efectelor descentralizării.* Teza evidențiază conflictele de competență și suprapunerile posibile, mai ales în contexte de parteneriat public-privat, și propune criterii de distincție bazate pe finalitatea de interes general și pe controlul public (inclusiv reperul din *Legea achizițiilor publice* privind PJDP), cu recomandări pentru clarificări normative. Semnificația: teren comun de interpretare pentru actorii publici și privați, evitând incertitudinea regimurilor aplicabile.

7. *Consolidarea mecanismelor de răspundere și a garanțiilor de acces la justiție* reprezintă o condiție fundamentală a statului de drept și o componentă indispensabilă a funcționării corecte a persoanelor juridice de drept public. În acest sens, teza demonstrează, în baza art. 20 și art. 53 din Constituția Republicii Moldova, precum și a jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, că orice persoană prejudiciată printr-un act sau o inacțiune a unei PJDP trebuie să beneficieze de un remediu efectiv în fața instanțelor judecătorești. Totodată, sunt identificate disfuncționalități practice legate de diversitatea regimurilor de răspundere și de lipsa unei jurisprudențe unitare în materie, ceea ce impune uniformizarea cadrului normativ și a practicii judiciare. Printr-un control judiciar eficient al actelor și faptelor entităților de drept public, se realizează nu doar protecția drepturilor individuale, ci și verificarea legalității și proporționalității acțiunilor administrative, consolidându-se astfel principiile responsabilității, transparenței și bunei administrări în exercitarea puterii publice.

8. *Proiecte de reformă legislativă (lege ferenda).* Am elaborat și argumentat propuneri concrete de modificare a normelor în vigoare referitoare la statutul persoanelor juridice de drept public. Aceasta includ proiecte detaliate pentru amendarea anumitor articole de lege. Contribuția teoretică constă în integrarea rezultatelor analizei normative într-un set de recomandări legislative fundamentate. Din punct de vedere practic, aceste propuneri oferă factoriilor de decizie modele clare de acțiune, facilitând procesul de actualizare a legislației și creșterea coerenței normative a administrației publice.

9. *Sincronizarea cu standardele internaționale și bunele practici* presupune integrarea cadrului juridic al Republicii Moldova în tendințele europene de reglementare a persoanei

juridice de drept public. Din perspectiva dreptului comparat, se observă convergențe cu sistemele din Franța, Germania, Georgia și România, unde personalitatea juridică publică este conferită exclusiv prin lege, iar reorganizarea sau dizolvarea se realizează prin acte normative de același nivel. Subliniem că, modelul georgian, reglementat de *Legea privind persoanele juridice de drept public* (1999), oferă un exemplu clar de codificare modernă, cu prevederi explicite privind patrimoniul, autonomia și reorganizarea. Totodată, cadrul european impune o armonizare suplimentară prin *Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice*, care definește „organismul de drept public” prin criterii de finanțare, control și scop necomercial. Complementar, *Carta Europeană a Autonomiei Locale* (1985) consacră principiul autonomiei locale și responsabilitatea autorităților în gestionarea interesului public. Prin coroborarea acestor standarde, se conturează o direcție clară de modernizare legislativă pentru Republica Moldova, menită să consolideze autonomia administrativă, transparența și coerența regimului juridic al persoanelor juridice de drept public. Teoretic, acest lucru aduce o perspectivă comparativă îmbogățind studiul și subliniind nivelul de armonizare necesar.

În ansamblu, contribuțiile personale sunt măsurabile prin: definirea unei *tipologii și clasificări operaționale* a PJDP; *matricea elementelor constitutive* și a *criteriilor de individualizare*; *schema procedurilor* de constituire, reorganizare, dizolvare și lichidare; *setul de propuneri de lege ferenda* pentru unificarea regimului normativ; *ghidajul aplicativ* pentru practica instituțională. Acestea se regăsesc, în principal, în capitolele II și III și în secțiunile de concluzii și recomandări.

Valoare de aprobare și utilizare. Rezultatele sunt aprobate academic la nivel doctoral și au vocație de utilizare ca suport pentru decidenți, administrație și mediul universitar (inclusiv programe de formare inițială și continuă), întrucât este printre primele analize de asemenea amplitudine dedicată PJDP în Republica Moldova.

Recomandări (inclusiv de lege ferenda) și direcții viitoare de cercetare

1. Recomandări de lege ferenda

1.1. *Lege-cadru privind persoanele juridice de drept public.* Adoptarea unei legi-cadru unitare care să codifice: definiția și trăsăturile esențiale; procedura de constituire prin act normativ sau administrativ și efectele juridice; clasificarea; raporturile de competență; regimul patrimoniului (inclusiv distincția patrimoniu public/privat al statului); formele și efectele reorganizării; cauzele și procedurile de dizolvare și lichidare; controlul administrativ și jurisdicțional; regimul răspunderii juridice; standarde minime de transparență și participare.

Această lege ar unifica dispozițiile dispersate (Cod civil, Cod administrativ, legi sectoriale), reducând formulările ambigue semnalate de cercetare (***a se vedea ANEXA 1***).

1.2. Totodată, în vederea eliminării inconsecvențelor normative și asigurării unei interpretări unitare a conceptului de „subdiviziune administrativ-teritorială”, se propune proiect de *lege ferenda* privind modificarea corespunzătoare a dispozițiilor art. 13 din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și a art. 55 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală (***a se vedea ANEXA 2 și 3***).

2. Recomandări instituționale și de practică

2.1. *Ghiduri operaționale pentru autorități.* Elaborarea de ghiduri inter-instituționale privind: (i) înființarea PJDP și documentarea elementelor constitutive; (ii) gestionarea patrimoniului public; (iii) delimitarea competențelor între nivelurile central și local în contextul autonomiei și descentralizării; (iv) utilizarea parteneriatelor public-privat și a concesiunilor, cu liste de verificare și modele de acte.

2.2. *Audit periodic de conformitate și performanță.* Implementarea unui ciclu anual de audit instituțional pentru PJDP (legalitate, eficiență, transparență, participare publică), cu publicarea rapoartelor în Registrul electronic, pentru a corecta devierile de la standardele de guvernare.

2.3. *Profesionalizare și formare continuă.* Programe de formare pentru conducătorii și juriștii PJDP în: dreptul administrativ și civil aplicat, managementul patrimoniului, achiziții, parteneriat public-privat, etică profesională, guvernare digitală (eID, semnătură digitală, date deschise), inclusiv module interdisciplinare în programele universitare și de formare continuă.

2.4. *Aliniere graduală la standardele europene.* Armonizarea continuă a regimului PJDP cu principiile UE și ale Consiliului European (legalitate, proporționalitate, transparență, responsabilitate), corelată cu politicile de integrare și finanțările externe, pentru a spori capacitatea administrativă și reziliența instituțională.

2.5. *Îmbunătățirea cooperării interinstituționale.* Dat fiind rolul de interfață între stat și cetățeni, persoanele juridice de drept public trebuie să colaboreze strâns atât între ele, cât și cu societatea civilă. Se propune organizarea periodică a unor foruri sau conferințe interinstituționale pentru schimb de bune practici și pentru adaptarea continuă a procedurilor interne la standardele europene și locale de bună guvernare.

3. Direcții viitoare de cercetare

- *Analiză comparată* a regimului PJDP în state UE și vecine, pentru a extrage bune practici în materie de constituire, control și răspundere (în special în reorganizări complexe).

- *Interfața cu jurisprudența CtEDO* privind obligațiile pozitive ale statului și răspunderea pentru faptele autorităților, cu impact asupra designului căilor de atac efective.

- *Guvernanță digitală și date deschise*: efectele eID, semnăturii digitale și registrelor electronice asupra transparenței, eficienței și responsabilității PJDP.

- *Economia publică a patrimoniului*: standarde de evidență, evaluare și protecție a patrimoniului gestionat de PJDP, inclusiv separația între domeniul public și privat al statului.

- *Parteneriat public-privat și servicii de interes general*: criterii de delimitare normativă, standarde de control și mecanisme de prevenire a suprapunerilor de competență.

- *Jurisprudența și contenciosul administrativ*: investigarea modului în care instanțele judecătorești interpretează și aplică dispozițiile legale referitoare la persoanele juridice de drept public. Acest demers ar contribui la clarificarea principiilor de drept în practică și ar putea genera recomandări pentru perfecționarea normelor procedurale.

- *Reforma administrativ-teritorială și efectele sale*: pornind de la prevederile Legii nr. 764/2001, este oportun un studiu asupra influenței modificării organizării administrativ-teritoriale asupra statutului juridic și al eficienței instituțiilor publice. În special, se pot evalua consecințele practice ale fuziunilor de localități și ale reconfigurărilor teritoriale asupra personalității juridice de drept public a entităților administrative.

Fiecare dintre aceste direcții viitoare de cercetare este direct conectată la tema tezei și poate completa în mod natural rezultatele obținute, contribuind astfel la dezvoltarea continuă a dreptului public și a practicilor administrative din Republica Moldova.

Ca punct terminus al cercetării, lucrarea oferă o *hartă coerentă* a instituției PJDP în dreptul Republicii Moldova, depășind fragmentarea normativă și ambiguitățile calificării juridice. Prin clarificarea conceptului, a elementelor constitutive și a procedurilor de „ciclu de viață”, precum și prin tratarea zonelor de fricțiune (acces la justiție, descentralizare, public-privat), teza consolidează fundamentul teoretic și furnizează instrumente practice pentru legiuitor, administrație și instanțe. Propunerile de *lege ferenda* și recomandările instituționale conturează un traseu de profesionalizare, transparență și eficiență, aliniat transformării digitale și parcursului european al Republicii Moldova. Această contribuție, fiind *printre primele analize de asemenea ampleare în domeniu*, creează premisele unei administrații publice mai responsabile, mai predictibile și mai aproape de cetățean.

BIBLIOGRAFIE

Surse în limba română:

1. ARDELEAN, G. *Drept civil. Persoana fizică. Persoana juridică*. Editura Cartea Militară, Chișinău, 2021, 303 p. ISBN 978-9975-3366-7-3;
2. ARSENI, A. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*. Vol. II, ediția a 2-a revăzută și ajustată conform reglementărilor normative. CEP USM, Chișinău, 2019, 320 p. ISBN 978-9975-149-62-4;
3. *Agenția Proprietății Publice. „Parteneriate public-private – Proiecte.” Guvernul Republicii Moldova* [citată la 23.12.2024]. Disponibil: <https://app.gov.md/parteneriate-publice-private/#proiecte>;
4. *Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Republica Moldova*. Consiliul Uniunii Europene. Bruxelles, 2014 [citată la 15.05.2025]. Disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=83489&lang=ro.
5. *Adaptarea Agendei 2030 de Dezvoltare Durabilă la contextul Republicii Moldova* [citată la 29.03.2025]. Disponibil: <https://www.undp.org/ro/moldova/publications/adaptarea-agendei-2030-de-dezvoltarea-durabila-la-contextul-republicii-moldova>;
6. BALTAG, D. *Cercetarea științifică a fenomenului juridic. Ghid metodologic*. Chișinău: F.E.-P. ”Tipografia Centrală”, 2016, 268 p. ISBN 978-9975-101-51-6;
7. BÎRGĂU, M., STARAȘCIUC, R. *Teoria generală a statului (studiu reflexiv)*. Tipografia „Elena-V.I.” S.R.L., Chișinău, 2005, 171 p. ISBN 9975-935-75-3;
8. BALAN, O., SERBENCO, E. *Drept internațional public. Volumul I*. Tipogr. Reclama, Chișinău, 2001, 357 p. ISBN 9975-930-37-9;
9. BALAN, O., BURIAN, A. *Drept internațional public. Volumul II*. Tipogr. Centrală, Chișinău, 2003, 388 p. ISBN 9975-78-276-0;
10. BOCȘAN, M.D. *Observații privind conceptul de persoană juridică*. În *Juridica* nr. 3/2001, pp. 125-127;
11. BELEIU, G. *Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil*. Casa de editură și presă „Șansa”, București, 1992, 440 p. ISBN 973-95556-4-0;
12. BOROI, G. *Drept civil. Partea generală. Persoanele. Ediția a III-a, revizuită și adăugită*. Editura Hamangiu, București, 2008, 578 p. ISBN 978-973-1836-93-5;
13. BOROI, G. *Drept civil. Partea generală. Persoanele, ed. a-4-a*. Ed. Hamangiu, București, 2010, 496 p. ISBN/ISSN: 978-606-522-347-9;
14. BAIEȘ, S., ROȘCA, N. *Drept civil. Partea generală. Persoana fizică. Persoana juridică, Ediția V*. Chișinău 2014, 392 p. ISBN 978-9975-53-306-5;
15. *Breviar statistic. Ediția 2024*. 46 p. ISBN 978-9975-177-26-9 (PDF) [citată la 20.02.2025]. Disponibil: https://statistica.gov.md/files/files/publicatii_electronice/Moldova_in_cifre/2024/Moldova_cifre_2024.pdf;
16. BOSTAN, A. *Opinie separată la Decizia Curții de Apel Chișinău* din 10.02. 2022, în dosarul nr. 3-331/19 (2-19195555-02-3-10122019), Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții de Apel Chișinău [citată la 22.04.2025]. Disponibilă:

https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/MTZhYTU0ZTMtMjkyMi00ZTE3LTNmNDItY2Y0ZWY0MmZmMTFl;

17. CLIPA, C. *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ*, Vol. II, Tomul 2: *Specificitățile, Ediția a II-a, consolidată*. Editura Hamangiu, București, 2024, 1131 p. ISBN 978-606-27-2443-6;

18. CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ*, vol. II. Editura Epigraf, Chișinău, 2005, 352 p. ISBN 9975-903-67-3;

19. CREANGĂ, I ș.a. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: Editura Arc, 2012, 576 p. ISBN 978-9975-61-700-0 [citat la 19.09.2024]. Disponibil:

[https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf;](https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf)

20. CONSTANTINESCU, M. ș.a. *Constituția României comentată și adnotată*. Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, 320 p.;

21. CORBEANU, I. *Drept administrativ*. Ed. Lumina Lex, București, 2002, 398 p. ISBN 973-588-644-8;

22. CIUCĂ, V. M. *Lecții de drept roman*, vol. I. Editura Polirom, Iași, 1998, 288 p. ISBN 973-683-139-6;

23. CANTACUZINO, M. *Elementele dreptului civil*. Iași: ALL EDUCATIONAL SA, 1998. 744 p. ISBN 973-939-225-3;

24. CĂRPENARU, A., STANCIU, D. *Drept comercial român*. Universul juridic, București, 2008, 729 p. ISBN 978-973-127-082-1;

25. CHIPER, N., ODAINIC, M. *Persoana juridică de drept public*. În: *Administrarea Publică*, nr. 3, 2021, pp. 39–48, ISSN 1813-8489;

26. CHELARU, E. *Drept civil. Persoanele*. Editura All Beck, București, 2003, 179 p. ISBN 973-655-251-9;

27. CREANGĂ, I., POPA, V. *Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele*, Editura TISH, Chișinău, 2005, 360 p. ISBN 9975-947-52-2;

28. CAZAC, O. *Adnotare la art. 171 Codul civil Adnotat* [citat la 4.02.2025]. Disponibil: [animus.md/adnotari/171/;](https://animus.md/adnotari/171/)

29. CAZAC, O. *Adnotare la art. 174 Cod civil Adnotat* [citat la 5.02.2025]. Disponibil: [animus.md/adnotari/174/;](https://animus.md/adnotari/174/)

30. CORNEA, S. *Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova*. Cahul, Tipografia Centrografic, 2018, 250 p. ISBN 978-9975-88-034-3 [citat la 19.09.2024]. Disponibil:

[https://www.academia.edu/37576814/Fundamentele conceptuale ale reform%C4%83rii organiz%C4%83rii teritoriale a puterii locale %C3%AEn Republica Moldova;](https://www.academia.edu/37576814/Fundamentele_conceptuale_ale_reform%C4%83rii_organiz%C4%83rii_teritoriale_a_puterii_locale_%C3%AEn_Republica_Moldova;)

31. CORNEA, S. *Puterea locală în sistemul puterii publice din Republica Moldova*. În: *Perspectivile și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației*, Volumul VIII, Partea 1, Cahul, 2021, pp. 11–26 [citat la 17.03.2025]. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/11-26_1.pdf;](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/11-26_1.pdf)

32. CORNEA, S. *Reorganizarea teritorială a puterii locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova*. Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 2019, 269 p. ISBN 978-606-37-0578-6 [citat la 17.03.2025]. Disponibil:

https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/64948/ssoar-2019-cornea-Reorganizarea_teritoriala_a_puterii_locale.pdf;

33. COSTEA, G. *Răspunderea penală a persoanei juridice: abordări teoretico-practice*. În: materialele conferinței „Interuniversitaria”, Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți, 2022, pp. 82-89,

34. *Codul muncii al Republicii Moldova* nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 29.07.2003 cu nr. 159–162, art. 648 (*modificat* prin Legea nr. 46 din 14.03.2024, MO103 din 18.03.2024, art. 163);

35. *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al RM din 17.08.2018 cu nr. 309-320, art. 466 (*modificat* prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24, art.710);

36. *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);

37. *Codul fiscal al Republicii Moldova* nr. nr. 1163-XIII din 24.04.1997. În: Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 62, art. 522 din 18.09.1997;

38. *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (*modificată și completată* prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633);

39. *Codul electoral al Republicii Moldova* nr. 325 din 08.12.2022. În: Monitorul Oficial din 23.12.2022 cu nr. 426-427, art. 770;

40. *Codul educației al Republicii Moldova* nr. 152 din 17.07.2014. În: Monitorul Oficial din 24.10.2014 cu nr. 319-324, art. 634 (*modificat* prin Legea nr. 294 din 13.12.24, MO564-568/31.12.24 art.782);

41. *Codul penal al Republicii Moldova* nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 14.04.2009 cu nr. 72–74, art. 195 (*modificat* prin Legea nr. 136 din 06.06.2024, MO245–246 din 07.06.2024, art. 353);

42. *Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova* nr. 174 din 08.11.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 462–466 din 12.12.2018, art. 766, (*modificat* prin Legea nr. 221 din 10.06.2025, în MO nr. 441–444 din 21.08.2025, art. 604);

43. *Carta Europeană a autonomiei locale*. Adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16 iulie 1997 (în vigoare la 1 februarie 1998);

44. *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950. Ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298 din 24.07.1997, în vigoare din 21.08.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 21.08.1997 cu nr. 54–55, art. 502;

45. *Concluziile Consiliului European, 23 iunie 2022. Republica Moldova primește statutul de candidat*. Consiliul European. Bruxelles, 2022 [citat la 15.05.2025]. Disponibil la: <https://www.consilium.europa.eu/media/57467/2022-06-2324-euco-conclusions-ro.pdf>.

46. *Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei continuă monitorizarea implementării hotărârii în cauza Manole și alții c. Moldovei* [accesat 17.09.2024]. Disponibil:

<https://cji.md/datorita-eforturilor-cji-comitetul-de-ministri-al-consiliului-europei-va-continua-monitorizarea-implementarii-hotararii-pe-cauza-manole-si-altii-c-moldovei/>;

47. *Constituția Republicii Elene* din 11 iunie 1975, publicată în Greek Government Gazette, (revăzută cu ultimele modificări 2019);

48. *Constituția Republicii Arabe Egipt*, 11 septembrie 1971 (amendată prin referendum la 26 martie 2007). În: Monitorul Oficial al Republicii Egipt – al-Waqā’i‘ al-Mișrīyah, supliment, vol. 180, nr. 115 din 23 mai 2007;

49. *Constituția Republicii Federative a Braziliei* din 5 octombrie 1988. În: Diário Oficial da União (Monitorul Oficial al Braziliei), 5.10.1988 (cu modificările și completările ulterioare prin „Emendas Constitucionais”);

50. *Constituția Republicii Cipru* din 16 august 1960. În: Official Gazette of the Republic of Cyprus (Monitorul Oficial al Republicii Cipru), nr. 3 din 16.08.1960 (cu modificările și completările ulterioare);

51. *Codul civil german – Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)* din 18 august 1896, publicat în Reichsgesetzblatt 1896, partea I, p. 195, intrat în vigoare la 1 ianuarie 1900 (modificat și completat ulterior, inclusiv prin Legea de modernizare a dreptului obligațiilor din 26.11.2001);

52. *Codul civil italian – Codice civile* din 16 martie 1942, publicat în Gazzetta Ufficiale del Regno d’Italia, nr. 79 din 4.04.1942, (cu modificările și completările ulterioare);

53. DELEANU, I. ș.a. *Constituția României comentată și adnotată*. Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1992;

54. DELEANU, I. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat II*. Editura Europa Nova, București 1996, 236 p. ISBN 973-97130-6-8;

55. DRĂGANU, T. *Nulitățile actelor administrative individuale*, în „Studia Napocensia”, Editura Academiei, București, 1974, 244 p. ISBN AIONSTUAR1974;

56. DJUVARA, M. *Teoria generală a dreptului*, vol. I, Editura Librăriei Socec & Co. S.A. București, 1930, 280 p.;

57. *Decizia Consiliului Raional Cahul „Cu privire la instituirea Instituției Publice «Școala Sportivă Raională Cahul»”* nr. 2/3 din 29 martie 2024 [citată la 12.09.2025]. Disponibilă: <https://cahul.md/wp-content/uploads/2024/04/3.pdf>;

58. *Decizia Consiliului Municipal Ungheni „Cu privire la înființarea Instituției Publice «Centrul de Informare Turistică Ungheni»”* nr. 4/14 din 07.06.2024 [citată la 12.09.2025]. Disponibilă: <https://ungheni.md/wp-content/uploads/2024/06/D-4-14-Cu-privire-la-infiintarea-Institutiei-Publice-Centrul-de-Informare-Turistica-Ungheni.pdf>;

59. *Declarația Universală a Drepturilor Omului*, adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217- XII din 28.07.90). Publicată în ediția oficială “Tratate internaționale”, 1998, volumul 1;

60. *Decizia Curții de Apel Chișinău, Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ* din 12.09.2024, în dosarul nr. 3-112/24 (2-24099623-02-3-05092024) [citată la 22.09.2024]. Disponibilă: [https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/NjhjNzMwZWYtNTQyYi00NGFmLTg5NDgtNTNmMjY3ZmJmNWVm](https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/NjhjNzMwZWYtNTQyYi00NGFmLTg5NDgtNTNmMjY3ZmJmNWVm;);

61. *Decizia Curții Supreme de Justiție din 22.12.2023, în dosarul nr. 3ra-1221/23 (2-23157245-01-3ra-14122023)* [citat la 22.04.2025]. Disponibilă:

https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=73357;

62. *Decizia Curții de Apel Chișinău din 12.12.2019, în dosarul nr. 2ri-348/19 (în legătură cu hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Central, dosar nr. 2i-929-3/18),* [accesat la 22.09.2024]. Disponibilă:

https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/ZjUyYjlmMDItYTVlNC00ZTMwLTk2YzktNDU4MGE0MDFjMWE4;

63. *Decizia Curții de Apel Chișinău, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ din 12.12.2023, în dosarul nr. 3-226/23 (2-23157245-02-3-07122023)* [citat la 22.04.2025]. Disponibil:

https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/YmNiMTMyMTQtNTI2MC00ZjJmLWE4NWItMzlkZTJkZDkzYjBm;

64. *Decizia Curții de Apel Chișinău, Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ din 10.02.2022, în dosarul nr. 3-331/19 (2-19195555-02-3-10122019)* [citat la 22.04.2025]. Disponibil:

https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/NzRkNjk3YzktMGRjZC00Nzk0LTk3MzgtYzAzODdmMmNiYWEO;

65. *Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme, nr. 3r-151/22 din 25.05.2022, p. 2,* [citat la 12.02.2025]. Disponibil:

http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=66863;

66. *Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE* [citat la 12.06.2025]. Disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>;

67. EMINESCU, Y. *Subiectele colective de drept în România*. Ed. Academiei, București, 1981, 220 p. ISBN 973-27-0191-1;

68. GUZUN, C. „*Dreptul constituțional al persoanei vătămate de o autoritate publică: considerații generale*”, în rev. „Legea și Viața”, nr. 9/2019, pp. 42-46, ISSN 1810-309X;

69. GIURGIU, L. *Domeniu public*. Editura Tehnică, București, 1997, p. 63;

70. GLADCHI, G. *Criminologie: manual pentru facultățile de drept și polițienești*. Editura CEP USM, Chișinău, 2019, 619 p. ISBN 978-9975-142-99-1;

71. GUZNAC, V. „*Controlul actelor autorităților administrației publice pe calea contenciosului administrativ*”, în rev. „Moldoscopie”, nr. 3/2011, pp. 60-75, ISSN 1812-2566;

72. *Grupul Băncii Mondiale. Pagina oficială* [citat la 29.03.2025]. Disponibilă: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/406511503626440012/moldova-modernization-of-government-services-project?trk=public_post_comment-text.

73. *Guvernul Republicii Moldova. Pagină oficială* [citat 12.12.2024]. Disponibilă: <https://gov.md/ro/ministere>;

74. *Încheierea Curții Supreme de Justiție din 25.09.2024, în dosarul nr. 3ra-815/24* [citat la 29.09.2024]. Disponibilă: https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=76106;

75. HEGEL. *Principiile filosofiei dreptului*. Editura Academiei, București, 1969, 390 p.;

76. HAMANGIU, C. *Curs elementar de drept privat roman*, București, 1915, 400 p.;
77. *Hotărârea Guvernului privind reorganizarea prin transformare a Întreprinderii de Stat „Centrul Republican pentru Ameliorarea și Reproducția Animalelor”* nr. 368/2023 din 07.06.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 210–212 din 23.06.2023, art. 524;
78. *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Instituției Publice „Palatul Republicii”* nr. 519/2020 din 15.07.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 188–192 din 24.07.2020, art. 639;
79. *Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale* nr. 690/2017 din 30.08.2017. În: Monitorul Oficial din 01.09.2017 cu nr. 322-328, art. 792;
80. *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;
81. *Hotărârea Guvernului nr.657 privind aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat* din 06.11.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 10.11.2009 cu nr. 162, art. 724 (modificată prin HG167 din 26.03.2025, MO164-166/01.04.25 art.181);
82. *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor* nr. 51 din 16.01.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 22.01.2013, nr. 15–17, art. 89 (abrogată);
83. *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Ministerului Culturii* nr. 147 din 25.08.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 206–208 din 01.09.2021, art. 345;
84. *Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evidența de stat a organelor centrale de specialitate ale administrației publice și autorităților administrației publice locale* nr. 1004 din 29.08.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 08.09.2006, nr. 142-145, art. 1087;
85. *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului informațional „Registrul de stat al unităților de drept”* nr. 955 din 28.12.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.01.2023, nr. 21-22, art. 37;
86. *Hotărârea Parlamentului privind aprobarea listei ministerelor* nr. 89 din 6 august 2021(abrogată). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, din 6 august 2021, cu nr. 190, art. 202;
87. *Hotărârea Parlamentului privind structura Guvernului Republicii Moldova* nr. 189 din 21 iulie 2017 (abrogată). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, din 28 iulie 2017, cu nr. 265–273, art. 444;
88. *Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală” nr. 13 din 14.03.2002* [citat 12.10.2024]. Disponibil: https://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro_2002_h_13.pdf;
89. *Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală* nr.

750 din 06.11.1995 [citat 12.10.2024]. Disponibil:
https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte1995/h_750.pdf?utm_source=chatgpt.com;

90. *Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cămarilor de Stat nr. 657 din 06.11.2009.* În: Monitorul Oficial din 10.11.2009 cu nr. 162, art. 724;

91. *Hotărârea Parlamentului privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică nr. 334 din 14.12.2018.* În: Monitorul Oficial din 14.12.2018 cu nr. 13-21, art. 81;

92. *Hotărârea Parlamentului privind instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nr. 271 din 15 decembrie 2016.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 478–490 din 30.12.2016, art. 965;

93. *Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea modelului unic al certificatului de înregistrare nr. 1324/2004.* În: Monitorul Oficial din 2004 cu nr. 218-223;

94. *Hotărârea Guvernului privind constituirea Agenției Servicii Publice nr. 314 din 22.05.2017.* În: Monitorul Oficial din 26.05.2017 cu nr. 162-170, art. 396;

95. *Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a organului local de specialitate în domeniul învățământului 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;

96. *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice nr. 902 din 06.11.2017.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 390–395 din 10.11.2017, art. 1011;

97. *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea unor instituții publice de învățământ din subordinea Ministerului Afacerilor Interne nr. 429 din 24.06.2020.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 165–176 din 10.07.2020, art. 559;

98. *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare nr. 201 din 28.02.2018.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 68–76 din 02.03.2018, art. 232;

99. *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Cercetare și Dezvoltare nr. 196 din 28.02.2018.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 68–76 din 02.03.2018, art. 227;

100. *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă nr. 990 din 10.10.2018.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 398–399 din 19.10.2018, art. 1053;

101. *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Sănătate Publică nr. 1090 din 18.12.2017.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 440 din 20.12.2017, art. 1214;

102. *Hotărârea Guvernului privind constituirea, organizarea și funcționarea Agenției de Mediu nr. 549 din 13.06.2018.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 210–223, din 22.06.2018, art. 603;

103. *Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Transport Auto nr. 151 din 09.03.2022.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 73–77, din 18.03.2022, art. 192;

104. *Hotărârea Guvernului cu privire la crearea Agenției Navale a Republicii Moldova* nr. 706 din 11.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 285–294, din 03.08.2018, art. 816;

105. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind controlul constituționalității Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova”* nr. 12 din 5 martie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 40-42/7 din 21 martie 2002;

106. *Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității unor prevederi din Regulamentul Parlamentului*, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996 (Sesizările nr. 9a/2014, nr. 11a/2014 și nr. 28a/2014), § 64 [citat la 16.04.2025]. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-h_20_2014_ro.pdf;

107. *Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la practica aplicării de către instanțele de contencios administrativ a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ* nr. 10 din 30 octombrie 2009. În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2010, nr. 7–8, p. 4;

108. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 314 din 26 decembrie 2012 privind eliberarea din funcție a unui judecător al Curții Supreme de Justiție* din 25 iulie 2013 [accesat la 17.09.2024]. Disponibilă: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-H_21_2013.pdf;

109. *Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Corsacov c. Moldovei* din 4 aprilie 2006 [citat la 17.09.2024]. Disponibilă: <https://www.agentguvernamental.md/wp-content/uploads/2015/03/CORSACOV-RO.pdf>;

110. *Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Mitropolia Basarabiei și alții c. Moldovei* din 13 decembrie 2001 [citat la 17.09.2024]. Disponibilă: https://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/MITROPOLIA_BASARABIEI_SI_ALTII_ro.pdf;

111. *Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Oferta Plus SRL c. Moldovei* din 12 februarie 2008 [citat la 17.09.2024]. Disponibilă: https://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/OFERTA_PLUS_SRL_satisfactie_echitabila_ro.pdf;

112. *Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Olaru și alții c. Moldovei* din 28 iulie 2009 [accesat la 17.09.2024]. Disponibilă: https://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/OLARU_SI_ALTII_ro.pdf;

113. *Hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Central)* din 05.09.2019, dosar nr. 2i-929-3/18, [citat la 22.09.2024]. Disponibilă: https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/OWRmMDY2MzEtMDg3My00ZDFILWIwNmUtM2QwNmZlYzhmODcx;

114. *Horizon Europe. Pagină oficială* [citat la 13.03.2025]. Disponibil: <https://horizoneurope.md/ro>;

115. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ, vol. II*. Ed. Nemira, București, 1996, 688 p. ISBN 9739177980;

116. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ, vol. I*. Ed. Nemira, București, 1996, 537 p. ISBN 973-9177-96-4;

117.IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, vol. I. Ed. All Beck, București, 2005, 650 p. ISBN 9789736557309;

118.*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);

119.*Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002, art. 4 alin. (2) (*modificată* prin Legea nr. 112 din 16.05.24, MO216-218/21.05.24, art.318);

120.*Legea privind statutul alesului local* nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial nr. 34 din 23.03.2000 (*modificată* prin Legea nr. 335 din 09.11.23, MO455-457/30.11.23, art.791);

121.*Legea privind statutul municipiului Chișinău* nr. 136 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial nr. 306-313 din 16.09.2016 (*modificată* prin Legea nr. 81 din 12.04.24, MO192-194/02.05.24, art.252);

122.*Legea privind partidele politice* nr. 294 din 21.12.2007. În: Monitorul Oficial al RM, nr. 42–44, art. 119 din 29.02.2008, art. 3 alin. (1) (*modificat* prin Legea nr. 100 din 13.06.25, MO317-319/14.06.25, art.345);

123.*Legea culturii* nr. 413 din 27.05.1999. În: Monitorul Oficial din 05.08.199 cu nr. 83-86 art. 401 (*modificată* prin Legea nr. 449 din 28.12.23, MO24-27/19.01.24, art.43);

124.*Legea privind descentralizarea administrativă* nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial din 02.03.2007 cu nr. 29-31, art. 91 (*modificată* prin Legea nr. 81 din 12.04.24, MO192-194/02.05.24, art.252);

125.*Legea cu privire la energetică* nr. 174 din 21.09.2017. În: Monitorul Oficial din 15.12.2023 cu nr. 480-482, art. 849 (*actualizat* prin Legea nr. 58 din 21.03.24, MO148-150/12.04.24 art.215);

126.*Legea cu privire la avocatură* nr. 1260 din 19.07.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159 din 04.09.2010, art. 582 (*modificată* prin Legea nr. 284 din 05.12.2024, în MO513–515/07.12.2024, art. 710);

127.*Legea comunicațiilor electronice* nr. 241 din 15.11.2007, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 399–410 din 17.11.2017, art. 679, (*modificată* prin Legea nr. 34 din 13.03.2025, în MO nr. 154–156 din 27.03.2025, art. 159);

128.*Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova* nr. 28 din 15.02.2024. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 7.03.2024 cu nr. 93–95, art. 139;

129.*Legea privind Centrul Național Anticorupție* nr. 1104 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 209–211 din 05.10.2012, art. 683, (*modificată* prin Legea nr. 35 din 13.03.2025, în MO nr. 143 din 19.03.2025, art. 139);

130.*Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii* nr. 947 din 19.07.1996. În: Monitorul Oficial din 22.01.2013 cu nr. 15-17, art. 65, art. 3 alin. (4) (*modificată* prin Legea nr. 226 din 31.07.24, MO380-382/05.09.24 art.587);

131.*Legea cu privire la Curtea Constituțională* nr. 74 din 10 aprilie 2025. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 17.04.2025 cu nr. 187-189, art. 217;

132.*Legea privind Avocatul Poporului (Ombudsmanul)* nr. 52 din 03.04.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 110–114, art. 278 din 09.05.2014 (*modificată* prin Legea nr. 34 din 13.03.2025, în MO nr. 154–156/27.03.2025, art. 159);

- 133.***Legea privind accesul la informațiile de interes public* nr. 148 din 09.06.2023. În: Monitorul Oficial al RM din 08.07.2023 cu nr. 234, art. 410;
- 134.***Legea privind administrarea și deetimizarea proprietății publice* nr. 121 din 04.05.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 29.06.2007 cu nr. 90-93, art. 401 (*modificată* prin Legea nr. 259 din 21.11.24, MO490-493/26.11.24 art.663);
- 135.***Legea privind delimitarea proprietății publice* nr. 29 din 05.04.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 04.05.2018, cu nr. 142-148, art. 279 (*modificată* prin Legea nr. 176 din 03.07.2025, MO nr. 409-412 din 31.07.2025, art. 549);
- 136.***Legea cu privire la Guvern* nr. 136/2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 19.07.2017 cu nr. 252, art. 412 (*modificată* prin Legea nr. 118 din 16.05.24, MO238-240/06.06.24, art.340);
- 137.***Legea privind administrația publică centrală de specialitate* nr. 98/2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 03.08.2012 cu nr. 160-164, art. 537 (*modificată* prin Legea nr.;
- 138.***Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești* nr. 1545 din 25.02.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 04.06.1998 cu nr. 50–51, art. 359 (*modificată* prin Legea nr. 212 din 01.12.17, MO1-6/05.01.18, art.4);
- 139.***Legea privind executorii judecătorești* nr. 113 din 17.06.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 73–75 din 16.02.2024, art. 98 (*modificată* prin Legea nr. 258 din 10.07.2025, în MO515–518/02.10.2025, art. 655);
- 140.***Legea cu privire la administratorii autorizați* nr. 161 din 18.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 293–296 din 03.10.2014, art. 605 (*modificată* prin Legea nr. 138 din 06.06.2024, în MO278–281/02.07.2024, art. 411);
- 141.***Legea cu privire la organizarea activității notarilor* nr. 69 din 14.04.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 277–287 din 26.08.2016, art. 588 (*modificată* prin Legea nr. 138 din 06.06.2024, în MO278–281/02.07.2024, art. 411);
- 142.***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);
- 143.***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);
- 144.***Legea cu privire la Camera de Comerț și Industrie* nr. 393 din 13.05.1999. În: „Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, 1999, nr.73-77, art. 342 (*modificată* prin Legea nr. 52 din 10.03.22, MO80-87/25.03.22, art.134);
- 145.***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);
- 146.***Legea privind taxa de stat* nr. 213 din 31.07.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 11.08.2023 cu nr. 306–309, art. 549 (*modificată* prin Legea nr. 94 din 08.05.2025, MO233–236 din 16.05.2025, art. 275);

147. *Legea privind organizarea judecătorească* nr. 514 din 06.07.1995. În: Monitorul Oficial din 19.10.1995 cu nr. 58, art. 641 (*modificată* prin Legea nr. 135 din 13.06.24, MO271-274/27.06.24, art. 397);

148. *Legea privind concurența* nr. 183 din 11.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 351–354 din 15.09.2023, art. 620, (*modificată* prin Legea nr. 34 din 13.03.2025, publicată în MO nr. 154–156 din 27.03.2025, art. 159);

149. *Legea Georgiei privind persoana juridică de drept public* (*საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი*), din 28.05.1999, nr. 2052-III, semnată de Președintele Eduard Șevardnadze, publicată la Tbilisi [citată la 29.03.2025]. Disponibilă: https://112.gov.ge/?page_id=7088;

150. MANDA, C. *Drept administrativ. Tratat elementar*, Volumul I: Administrația publică și dreptul administrativ, Ediția a II-a, revăzută și adăugită. Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 108, 400 p., ISBN 973-588-551-4;

151. MUNTEANU, Ș. *Integrarea europeană. O perspectivă juridico-filosofică*. Editura C. H. Beck, București, 2006, 191 p. ISBN (13) 978-973-655-990-7;

152. MURARU, I. *Drept constituțional și instituții politice, ediția a VIII-a revăzută*. București, Actami, 1998, 500 p.;

153. MERIȘESCU, A., MĂNESCU, C. *Drept civil. Persoana fizică. Persoana juridică*. Ed. Florea Firan. Craiova: Scrisul Românesc – Fundația Editura, 2013, 151 p. ISBN 978-606-8229-99-7;

154. MOLCUȚ, E. *Drept roman*. București: Editura All Beck, 2002, 186 p. [citată 17.09.2023]. Disponibil: http://file.ucdc.ro/cursuri/D_1_N13_Drept_roman_Molcut_Emil.pdf;

155. *Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. Pagina oficială* [citată la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://mfa.gov.md/ro/content/ice>;

156. *Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. Pagina oficială* [citată la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://mfa.gov.md/ro/content/procesul-de-cooperare-din-europa-de-sud-est-seecp>;

157. *Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. Pagina oficială* [citată la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://mfa.gov.md/ro/content/cooperarea-regionala>;

158. *Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. Pagina oficială* [citată la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://mfa.gov.md/ro/content/guam>;

159. *Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. Pagina oficială* [citată la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://mfa.gov.md/ro/content/organizatia-cooperarii-economice-marii-negre-ocemn>;

160. *Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. Pagina oficială* [citată la 29.03.2025]. Disponibilă: <https://mfa.gov.md/ro/content/republica-moldova-si-onu>;

161. *Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. Pagina oficială* [citată la 29.03.2025]. Disponibil: <https://franta.mfa.gov.md/content/semnarea-memorandumului-de-cooperare-%C3%AEntre-guvernul-republicii-moldova-%C8%99i-organiza%C8%9Bia-pentru>;

162. *Ministerul Dezvoltării economice și Digitalizării. Pagină oficială* [citată la 29.03.2025]. Disponibilă: <https://mded.gov.md/?s=Organiza%C8%9Bia+Mondial%C4%83+a+Comer%C8%9Bului>;

- 163.** *Ministerul Finanțelor. Pagină oficială* [citat la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://www.mf.gov.md/ro/content/noi-oportunit%C4%83%C8%9Bi-de-finan%C8%9Bare-nerambursabil%C4%83-acordat%C4%83-de-comisia-european%C4%83-republicii>;
- 164.** NEGRU, B., NEGRU, A. *Teoria generală a dreptului și statului*. Chișinău: Bons Offices, 2006, 520 p. ISBN 978-9975-928-90-8,
- 165.** NEGULESCU, P. *Tratat de drept administrativ român, ed. a III-a*. Ed. Societatea Tipografiile Române Unite, București, 1925, 595 p.;
- 166.** NEGULESCU, P. *Tratat de drept administrativ*, vol. I, „Principii generale”, Ediția a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, București, 1934, 632 p.;
- 167.** NELSON, D. *Comentariu la Legea 287/2009. Noul Cod Civil, Categoriile de persoane juridice, art. 189. Dispoziții generale* [citat la 12.08.2025]. Disponibil: <https://legeaz.net/noul-cod-civil/art-189-categoriile-de-persoane-juridice-dispozitii-generale>;
- 168.** Nota informativă la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative în contextul Codului administrativ nr. 116/2018 [accesat 17.09.2024]. Disponibilă: https://justice.gov.md/public/files/arij/22/NOTA_INFORMATIV2.pdf;
- 169.** OROVEANU, M. *Tratat de știința administrației*. București: Editura CERMA, 1996, 400 p.;
- 170.** *Ordinul Ministerului Sănătății privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare al Instituției Medico-Sanitare Publice Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”* nr. 404 din 05.05.2023. Înregistrat la Agenția Servicii Publice cu nr. 1003600150783 din 07.05.2023 [citat la 09.09.2025]. Disponibil: https://scr.md/upload/editor/25_noptiere/Regulamentul_IMSP_SCR_T._Mosneaga.pdf;
- 171.** *Ordinul Ministerului Culturii al Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea Conceptului de reformare structurală a Institutului Patrimoniului Cultural”* nr. 165 din 04.04.2023 [citat la 14.09.2025]. Disponibil: <https://www.mc.gov.md/sites/default/files/file-cloud/ord-mc-165-2023.pdf>;
- 172.** *Opinia consultativă cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ nr. 104* [citat la 17.02.2024]. Disponibilă: https://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161;
- 173.** PREȚIVATÎL, G. *Noțiunea, elementele constitutive și clasificarea persoanei juridice de drept public*. În: Revista științifico-practică *Legea și Viața*, nr. 1 (S_ed.3), 2021, p. 88–91, categoria C, ISSN 2587-4365, ISSN-e 2587-4373;
- 174.** PREȚIVATÎL, G. *Persoana juridică de drept public*. În: Revista științifico-practică *Legea și Viața*, nr. 2 (S_Ed. sp.), 2020, pp. 72-74, categoria C, ISSN 2587-4365, ISSN-e 2587-4373;
- 175.** PREȚIVATÎL, G. *Răspunderea contravențională a persoanei juridice potrivit legislației Republicii Moldova*. În: Revista științifico-practică *Legea și Viața*, nr. 1 (S_ed. sp.), 2020, pp. 76-79, categoria C, ISSN 2587-4365, ISSN-e 2587-4373;
- 176.** PREȚIVATÎL, G., BELECCIU, Ș. *Etica și responsabilizarea autorităților publice în procesul electoral*. În: Prin cercetare electorală spre democrație funcțională, 5 proiecte de cercetare în domeniul electoral, Chișinău, 2021, pp. 39-72, ISBN 978-9975-129-91-6;

177.PREȚIVATÎL, G. *Aspecte etice în contextul eficientizării activității autorităților publice.* În: Revista științifico-practică Legea și Viața, nr. 1(S), 2022, pp.81-83, categoria C, ISSN 2587-4365, ISSN-e 2587-4373;

178.PREȚIVATÎL, G. *Asigurarea ordinii publice și securității cetățenilor în perioada electorală.* În: Revista de analiză, teorie și cercetare în domeniul electoral „Digest electoral”, iunie 2022, ISSN 2587-3725;

179.PREȚIVATÎL G. *Etica, deontologia și integritatea profesională în activitatea carabinierilor.* În: Volumul Conferinței științifice internaționale „Jandarmeria Română – tradiții și perspective”, Ediția a XII-a, 01-03 aprilie 2025, Amfiteatrul „Mihail KOGĂLNICEANU” al Academiei de Poliție „Alexandru Ioan Cuza” din București, ISSN: 261-5307, ISSN-L: 2601-5307;

180.PREȚIVATÎL G. *Responsibility of public legal entities in crime prevention.* În: Volumul Conferinței internaționale „Ordinea publică în Europa, între tradiție și contemporanietate”, 14-16 mai 2025, România, Cluj-Napoca, organizată de Școala de Agenți de Poliție „Septimiu Mureșan” Cluj-Napoca în parteneriat cu Academia Română – Filiala Cluj Napoca, Institutul de istorie „George Barițiu”;

181.PREȚIVATÎL, G. *The role of public authorities in ensuring consumer protection and the effectiveness of enforcement mechanisms.* În: Analele științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI RM: științe juridice, nr. S, Chișinău, 14 mai 2025, pp. 147-157, categoria B, ISSN 1857-0976;

182.PREȚIVATÎL, G. *Posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public.* În: Revista științifico-practică Legea și Viața, Ediție nr. 3 din 2025, categoria B, ISSN 2587-4365;

183.PREȚIVATÎL, G. *Conflicte de competență și suprapuneri între persoanele juridice de drept public și privat.* În: Revista Națională de Drept, Ediția nr. 1(253) din 2025, categoria B, pp. 31-39, ISSN 1811-0770;

184.PREȚIVATÎL, G. *Statul – persoană juridică de drept public.* În: Revista Institutului Național al Justiției, Ediția nr. 3(74) din 2025, categoria B, pp. 14-16, ISSN 1857-2405;

185.PREȚIVATÎL, G., BELECCIU, Ș. *Rolul persoanelor juridice de drept public în raport cu statul și cetățenii.* În: Materialele Conferinței Internaționale Jean Monnet – Cooperarea instituțiilor statului în asigurarea unității naționale, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, 28–29 martie 2025, pp. 370–386, Project 101085234 — SDSCE, ISBN 978-5-85748-163-9;

186.PREȚIVATÎL, G. *Înființarea persoanei juridice de drept public.* În: Materialele Conferinței științifico-practice internaționale - Teoria și practica administrării publice, Chișinău 21 mai 2021, Academia de Administrare Publică, Tipografia „Print-Caro”, 2021, pp. 381–383, 566 p. ISBN 978-9975-3492-6-0;

187.PREȚIVATI, G. *Funcționarea persoanei juridice de drept public.* În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice, ediția a VIII-a, Conferința științifico-practică internațională, 25 februarie 2022. Academia de Administrare Publică, Chișinău, 2022, pp. 309–313, 379 p. ISBN 978-9975-3542-2-6;

188.PREȚIVATÎL, G. *Reorganizarea persoanei juridice de drept public.* În: Teoria și practica administrării publice, Chișinău, 20 mai 2022. Materiale ale Conferinței științifice

internaționale, Centrul Editorial-Poligrafic al Universității de Stat din Moldova, pp. 381-383, 584 p. ISBN 978-9975-3542-3-3;

189.PRISĂCARU, V.I. *Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a II-a.* Ed. All Beck, București, 1996, 601 p. ISBN 973-571-195-8;

190.PRISĂCARU, V.I. *Tratat de drept administrativ român. Partea generală. Ediția a III.* București: Lumina Lex, 2002, 915 p. ISBN 973-588-470-4;

191.PREDA, M. *Autoritățile administrației publice, sistemul constituțional român.* Editura Lumina Lex București, 1999, 687 p.;

192.POPA, N. *Teoria generală a dreptului, ediția a 4-a.* Editura C.H. Beck, București, 2012, 272 p. ISBN 978-606-18-0088-9;

193.POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice. Ediția a 2-a, revăzută și adăugită.* Editura Notograf Prim SRL, Chișinău, 2021. 1024 p. ISBN 978-9975-84-148-1;

194.PĂTULEA, P. *Răspunderea patrimonială a statului pentru pagubele rezultate ca urmare a aplicării legilor.* În *Dreptul* nr. 7/2000, p. 19;

195.POPESCU, D., NĂSTASE, A., ș.a., *Drept internațional public.* Casa de editură și presă „Șansa” SRL, București, 1994, 398 p. ISBN 978-973-9167-33-8;

196.PREDA, MIRCEA. *Tratat elementar de drept administrativ român*, Editura Lumina Lex, București, 1996, 736 p. ISBN 973-9186-83-1;

197.*Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice*, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993);

198.*Planul de acțiuni pentru implementarea recomandărilor din Raportul de monitorizare SIGMA a performanței Republicii Moldova în administrația publică în raport cu principiile administrației publice*, aprobat prin Dispoziția Guvernului nr. 182 din 21.12.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 30.12.2023, nr. 515–518, art. 1280 [citat la 18.03.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141024&lang=ro;

199.*Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului*, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 149 din 09.06.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 20.06.2023 cu nr. 200–203, art. 341 [citat la 29.03.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137492&lang=ro;

200.*Programul Europa Digitală. Pagină oficială* [citat la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://dep.mded.gov.md/>;

201.*Pagina web a Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM)* [accesat la 16.02.2025]. Disponibilă: <https://www.calm.md/>;

202.*Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare în Republica Moldova. Pagină oficială* [citat la 29.03.2025]. Disponibilă: <https://www.undp.org/ro/moldova/parteneri>;

203.RIVERO, J., WALINE, M. *Drept administrativ*, Editura 17, Paris, Dalloz, 1998, 500 p. ISBN 978-2247032723;

204.*Președinția Republicii Moldova. Pagină oficială* [citat la 13.02.2025]. Disponibilă: <https://www.presedinte.md/rom/comunicate-de-presa/presedintele-maia-sandu-solutionarea-conflictului-transnistrean-trebuie-sa-aiba-loc-pe-cale-pasnica-prin-dialog>;

205.*Regulamentului de organizare și funcționare al Instituției Medico-Sanitare Publice Spitalul Clinic Municipal „Sfânta Treime”* din 09.09.2024 [citat 18.10.2024]. Disponibil:

https://treime.md/wp-content/uploads/2013/04/REGULAMENTUL-intern-al-institutiei_compressed.pdf;

206. *Regulamentul intern al Judecătoriei Chișinău*, aprobat prin dispoziția nr. 28 din 02.05.2024, Chișinău, 2024. Disponibil:

<https://jc.instante.justice.md/sites/jc.instante.justice.md/files/Regulamentul%20intern%20al%20Judec%C4%83toriei%20Chi%C8%99in%C4%83u.pdf>;

207. STARAȘCIUC, R., EPURE, G. *Teoria generală a dreptului*. Ediție revăzută și adăugită. Editura Cartea Militară, Chișinău, 2019, 228 p. ISBN 978-9975-3163-8-5;

208. STANCU-ȚIPIȘCĂ, M. *Persoanele juridice de drept public*. Ediția a 2-a. București: Editura C.H. Beck, 2007, 344 p. ISBN 978-973-115-263-9;

209. *Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023–2030*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 71 din 22.02.2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* din 07.03.2023 cu nr. 75–78, art. 148 [citată la 18.03.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140345&lang=ro;

210. *Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030* aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 126 din 15.03.2023. În: *Monitorul Oficial* din 18.04.2023 cu nr. 130-133, art. 285 [accesat la 18.03.2025]. Disponibilă: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ro;

211. *Sesizarea privind controlul constituționalității pentru controlul constituționalității unor prevederi din Hotărârea Guvernului nr. 152/2022, „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind gestionarea mijloacelor financiare ale Fondului național pentru dezvoltarea regională și locală” nr. 21a din 6 februarie 2024* [accesat la 19.03.2025]. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/21a_2024.02.06.pdf;

212. *Sesizarea privind interpretarea articolului 98 alin. (6) din Constituție nr.124b din 19.09.2017* [accesat 13.03.2025]. Disponibil: <https://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/ro-124b201709198b8f1.pdf>;

213. *Sesizarea privind interpretarea art.106/1 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova nr.24b din 04.06.2015, depusă de deputații Mihai Ghimpu și Valeriu Munteanu* [accesat la 12.03.2025]. Disponibil: <https://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/ro-24b201506047ca3b.pdf>;

214. *Sesizarea privind controlul constituționalității Legii nr. 285 din 5 octombrie 2023 pentru modificarea articolului 6 din Codul fiscal, nr. 261a din 29 noiembrie 2023*, [citată la 12.03.2025]. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/261a_2023.11.29.pdf;

215. *Sesizarea 2019 privind interpretarea articolului 85 alin. (1) din Constituție nr. 102b din 22.05.2019, depusă de Președintele Republicii Moldova, Igor Dodon* [accesat 12.03.2025]. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/102b_2019.05.22.pdf;

216. ȘAROV, I., ș.a. *Ghidul alesului local* (ediția revizuită, actualizată și completată). Coordonator de ediție: S. Palihovici. Chișinău, 2024, Editura USM, 390 p. ISBN 978-9975-62-778-8;

217. ȘEVCENCO, I. *Răspunderea juridică a autorităților administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului*. Teză de doctor în drept. Specialitatea 552.02. Drept administrativ. Chișinău, 2024, 217 p.;

218. TROFIMOV, I. *Drept civil. Introducere în dreptul civil. Persoana fizică. Persoana juridică*. Tipografia „Elena V.I.”, Chișinău, 2004, p. 44-45, p. 222-235, 245 p. ISBN 9975-935-54-0;

219. TRĂILESCU, A. *Tratat elementar de drept administrativ*. Ed. C.H. BECK, 2002, 400 p. ISBN 973-655-190-3;

220. TOFAN-APOSTOL, D. *Drept administrativ. Volumul I. Ediția a 5-a*. Editura C.H. Beck, 2020, 384 p., ISBN 9786061809943;

221. TURIANU, C. *Drept civil*. Ed. IT Grup SRL, București, 2001, 192 p.;

222. TĂRȘIA, A.C. *Reorganizarea persoanei juridice de drept privat*. Ed. Hamangiu, București, 2012, 451 p. ISBN 978-606-522-675-3 [citat la 10.06.2022]. Disponibil:

https://www.hamangiu.ro/upload/cuprins_extras/reorganizarea-persoanei-juridice-de-drept-privat_extras.pdf;

223. TĂRȘIA, A. *Rezumatul tezei de doctorat cu tema „Reorganizarea persoanei juridice de drept privat”* [citat la 12.09.2024]. Disponibil: <https://doctorate.ulbsibiu.ro/wp-content/uploads/REZ-ROM-TARSIA.pdf>;

224. ULIANOVSKI, X., DOGARU, M. *Sfera persoanelor juridice care răspund din punct de vedere penal*. În: Revista Națională de Drept, nr. 11, 2014, pp. 2-8, ISSN 1811-0770;

225. URS, I. ș.a. *Drept civil. Partea generală. Persoanele*. Vol. I, București, 1998, 317 p.;

226. UE în Moldova. *Pagină oficială* [citat la 13.03.2025]. Disponibilă: <https://eu4moldova.eu/ro/primul-proiect-sustinut-in-cadrul-programului-life-a-fost-lansat-in-republica-moldova/>;

227. UNGUREANU, O. ș.a. *Drept civil. Persoanele*. Ed. Rosetti, București, 2003, 358 p. ISBN 9738378427;

228. UNGUREANU, C. T. *Drept civil. Partea generală. Persoanele*. Ed. Hamangiu, București, 2012, 441 p. ISBN 978-606-522-670-8;

229. VERDEȘ, V. *Drept administrativ și instituții politico-administrative*. Manual practic. București: Lumina Lex, 2002. 656 p. ISBN 973-588-465-8;

230. VEDINAȘ, V. *Introducere în dreptul contenciosului administrative*. Ed. Fundației România de mâine, București, 1999, 145 p.;

231. VRABIE, G. *Principiile care guvernează organizarea politico-etatică a României potrivit noii Constituții (I)*. În S.D.R. nr. 2/1995, pp. 129;

Surse în alte limbi:

232. ADAMSON, J. E. *Basic Law and the Legal Environment of Business*. Chicago; Bogota; Boston: Irwin, 1994, 640 p. ISBN 978-025-611-302-0;

233. ASHTAEVA, S. S., ASHTAEV, J. S., et al. *The Legal Status and Responsibility of the State Corporations in the Russian Federation*. Mediterranean Journal of Social Sciences, Vol. 6, No. 3, May 2015. MCSER Publishing, Rome–Italy. pp. 200–205, ISSN 2039-2117 (online), ISSN 2039-9340 (print);

234. BERMAN, HAROLD J. *Justice in the U.S.S.R.: An Interpretation of Soviet Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1963, 450 p. ISBN 978-067-418-829-7;

235. BOURNE N. *Bourne on Company Law*. Routledge, 2013. 412 p. ISBN 978-041-550-402-7;

236. *Court of Justice of the European Union (CJEU), C-283/00, Commission v Spain*, of 16 October 2003 [citat la 12.08.2025]. Disponibilă: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=47802>;

237. *Court of Justice of the European Communities (CJEC), Case C-393/06, Ing. Aigner, Wasser-Wärme-Umwelt GmbH v Fernwärme Wien GmbH*, of 10 April 2008 [citat la 18.09.2025]. Disponibilă: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0393>;

238. *Court of Justice of the European Communities (CJEC), Case C-188/89, Foster and Others v. British Gas plc*, of 12 July 1990, [citat la 18.09.2025]. Disponibilă: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0188>;

239. DUFF, P.W. *Personality in Roman Private Law*. Cambridge University Press, 1938, 254 p.;

240. DU PLEESSIS, P. J. *Borkowski's Textbook on Roman Law*, 5-a ed. Oxford University Press, 2015, xvi, 456 p. ISBN 978-019-873-622-6;

241. DAVIS, P. *Gower's Principles of Modern Company Law*. / Sixth Edition. London: Sweet & Maxwell, 1997, 976 p. ISBN 978-042-152-480-4;

242. *Department of Finance. Types of Australian Government Bodies. Canberra: Commonwealth of Australia* [citat la 04.10.2025]. Disponibil: <https://www.finance.gov.au/government/managing-commonwealth-resources/structure-australian-government-public-sector/types-australian-government-bodies>;

243. ENNEKCERUS, L. *Course of German civil law*. M: Publishing house of foreign literature - 1949 - 379 p. [citat la 29.03.2025]. Disponibil: <https://www.twirpx.com/file/236505/>;

244. FANTHAM, E. *Roman Readings: Roman Response to Greek Literature from Plautus to Statius and Quintilian*. Berlin: Walter de Gruyter GmbH & Co, 2011, 634 p. ISBN 978-311-022-933-2;

245. JOHN, E. *The Technological Society*. London, 1965. Citat de Nicolae Popa în “*Teoria generală a dreptului*”. Ed. Actami, București, 1996, 334 p. ISBN 973-97016-9-8;

246. MASALAB, A. F. *Self-regulatory organizations as legal entities of public law*. Law Enforcement Review, vol. 3, no. 4, 2019, pp. 75–81, ISSN 2542-1514.

247. NICHOLAS, B. *An Introduction to Roman Law*. Oxford: Clarendon Press, 1962, xiv, pp. 104–106, 281 p. ISBN 978-0198760634;

248. NOORTMAN, M. ș.a. *Non-State Actor Dynamics in International Law: From Law Takers to Law-Makers. Politics and Gouvernance Series*. New York: Routledge, Taylor and Francis Group 2016, 222 p. ISBN 978-131-559-847-5;

249. OZA, M. *The Personality of Public Authorities*. Law and Philosophy, 2024 SSRN, pp. 1–3, 25 p. Disponibil: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4798551;

250. OSW, *Moldova: an unprecedented financial assistance package from the EU*, 24.02.2025 [citat la 13.03.2025]. Disponibil: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2025-02-24/moldova-unprecedented-financial-assistance-package-eu>;

251. PIDDUBNA, V. *Participation of legal entities of public law in contractual relations*. În: *Laplace em Revista (International)*, vol. 7, nr.3B, 2021, p. 286. pp. 286-291;

252. PORTMANN, R. *Legal Personality in International Law*. Cambridge University Press, Switzerland, 2010, p. 1-2, 362 p. ISBN 9780521768450;

253. *Public Governance, Performance and Accountability Act 2013*, (C2013A00123), Australia. [citat la 17.09.2025]. Disponibil: <https://www.legislation.gov.au/C2013A00123/latest/text>;
254. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (Advisory Opinion). 1949 ICJ Reports 174, 179;
255. SOHM, R. *The Institutes: A Textbook of the History and System of Roman Private Law*. Traducere de James Crawford Ledlie. Oxford: Clarendon Press, 2013, 606 p. ISBN 052-403-775-2;
256. SADRIEVA, R. R., LEVOCHKO, V. V. *Government Bodies: Subjects of Civil Law or Structural Parts of Public-Law Entity?* In European Proceedings of Social and Behavioural Sciences (EpSBS), ISCKMC 2020 – International Scientific Congress “Knowledge, Man and Civilization”. North-Eastern Federal University in Yakutsk, Russia. e-ISSN: 2357-1330;
257. SAFONOV, M. S. *Legal nature of the Russian development institutions*. Public Administration, 22(2), 2020, pp. 6–11, [citat la 03.10.2025]. Disponibil: [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/95132/ssoar-publicadmin-2020-2-safonov-Legal nature of the Russian.pdf?sequence=1](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/95132/ssoar-publicadmin-2020-2-safonov-Legal%20nature%20of%20the%20Russian.pdf?sequence=1);
258. *Transparency International Georgia. The legislation regulating legal entities of public law still cannot mitigate the risks of corruption and nepotism*, 17.09.2022 [citat la 16.09.2025]. Disponibil: <https://transparency.ge/en/post/legislation-regulating-legal-entities-public-law-still-cannot-mitigate-risks-corruption-and>;
259. WEDEL, J. *Administrative law of France*. M: Publishing house “Progress”, 1973, 502 p.;
260. ZIMMERMANN, R. *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Oxford University Press, 1996, 1312 p. ISBN 978-019-876-426-7;
261. BERTHELEMY, P.L. *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1926, 832 p.;
262. CHAPUIS, R. *Droit administratif general. I vol.* Montchrestien, Paris 1988, 891 p. ISBN 2-7076-0378-3;
263. CASTELEIN, A. *Droit naturel; devoir religieux, droit individuel, droit social, droit domestique, droit civil et politique, droit international*. Paris: P. Lethielleux, Libraire-Éditeur, 1903, 978 p.;
264. CARRÉ DE MALBERG, R. *Contribution à la théorie générale de l'État : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*. Tome I. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1920, 888 p.
265. *Code général de la propriété des personnes publiques* (CG3P), adopté par l'Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006. Journal Officiel de la République Française, n° 93 du 20 avril 2006 ;
266. HAURIOU, M. *Précis de droit administratif et de droit public*, 12e éd. Paris, Éditions Sirey, 1933;
267. MICHOU, L. *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, 3e éd. rev. L. Troabas, Paris, 1932, 1063 p.;
268. PACTET, P. *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 16^e Editura, Armand Colin, Paris, 1997, 576 p. ISBN 978-220-001-747-7;

269. PRELOT, M., LESCUYER, G. *Histoire des idées politiques*, 5^e Editura Dalloz, Paris, 1975, 774 p.;
270. PLANIOL, M. *Traité élémentaire de droit civil conforme au programme officiel des Facultés de droit*, 3^e éd., Vol. I, Pichon, Paris, 1904, 1082 p.;
271. YOLKA, Ph. *Personnalité publique et patrimoine*, în *La personnalité publique*, Actes du colloque de l'Association française pour recherche en droit administratif, LexisNexis – Litec, Paris, 2007, pp. 36–46;
272. ENNECCERUS, L. *Lehrbuch des deutschen bürgerlichen Rechts*. Band 1, Halbband 1. Moskau, 1949, 432 p.;
273. IBAU Akademie. *Juristische Person des öffentlichen Rechts – Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts* [citat la 12.11.2024]. Disponibil: <https://www.ibau.de/akademie/glossar/juristische-person-des-oeffentlichen-rechts>;
274. GALASSO, A., PALMERI, G. *Manuale del diritto privato*. Bologna: Zanichelli Editore, 2010, 1036 p. ISBN 978-880-806-379-3;
275. VACCA, B. *Le associazioni non riconosciute e i comitati*. Milan: Dott. A. Giuffrè Editore, 1999, 256 p. ISBN 88-14-07703-7;
276. *Codul Civil Federal (Código Civil Federal México)*. En el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 [citat la 29.03.2025]. Disponibil: <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-civil-federal/>;
277. АРТЕМОВ, В. *Органы местного самоуправления как субъекты гражданского права*. // Хозяйство и право. 2003. № 3, с. 112-114, ISSN 0134-2398;
278. БЕЗБОРОДОВА, М.А. *Проблемы гражданско-правовой ответственности юридических лиц* // Юридическое образование в Забайкальском крае: 20 лет юридическому факультету Забайкальского государственного университета: Материалы национальной научно практической конференции. Забайкальский государственный университет; Ответственные редакторы: А.В. Макаров, Н.А. Киселева. 2018, с. 136-141;
279. БАЖЕНОВА О.И. *К проблеме юридического лица публичного права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица* // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. с. 13-23, ISSN 1812-3767;
280. ГОЛОВИЗНИН А. *Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления)*. // Хозяйство и право, 1999, № 6, с. 59-66, ISSN 0134-2398;
281. *Германское право*, часть I: Гражданское уложение от 18 августа 1900 (с последующими изменениями), перевод с немецкого А.А. Лелзинав, Н.Б. Шеленково Н.Г. Елисеев, Международный центр финансового развития, Москва, 1996, 282 с.;
282. *Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ)*. Принят Государственной Думой 21 октября 1994 года, № 51-ФЗ, опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации, 1994, № 32, ст. 3301. Disponibil: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/;
283. ЕВТИХИЕВ, А. *О юридических лицах публичного права* // Проблемы современного права: сб. ст. правового факультета Харьковского института народного хозяйства, посвящ. памяти академика, профессора В.М. Гордона. Ред. Н.И. Палиенко [и др.], Харьков, 1927, 76 с.;

284.ЗАЙЦЕВ, В.В., РЫБАКОВ В.А. *Некоторые теоретические вопросы развития гражданского законодательства* // *Право и экономика*. 2015, № 9, с. 13-21, ISSN 0869-7671;

285.КАВЕЛИН, К.Д. *Права и обязанности по имуществам и обязательствам* // *Избранные произведения по гражданскому праву*. М. 2003, с. 33-41, ISBN 9965-562-25-3;

286.КОНДРАТЬЕВ А.В. *Категория юридического лица в праве Европейского Союза* // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2005. № 3. С. 61; 2006. № 1. с. 50—54.2, ISSN 1991-3222;

287.Конституция Российской Федерации. *Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 01 июля 2020 г., от 04 октября 2022 г.)* // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, ст. 4398;

288.ПОГОРЕЛЬЧУК, Д.А. *ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ) на тему „Юридические лица публичного права”, 81 с. [citat 12.11.2024]. Disponibil:*

<https://dspace.tltsu.ru/bitstream/123456789/26594/1/%D0%9F%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%87%D1%83%D0%BA%20%D0%94.%D0%90.%D0%AE%D0%A0%D0%BC%D0%B4-2006%D0%B1%20.pdf>;

289.РОМАНОВСКИЙ Г.Б. *Рецензия на монографию: Борисова М.М., Дудко И.Г. «Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации».* М. : «Юрли тинформ», 2011, 264 с. *Конституционное и муниципальное право*. 2011, № 11, с. 78–79;

290.СУВОРОВ, Н.С. *Об юридических лицах по римскому праву*. Москва: Университетская типография, 1880, 198 с.;

291.СУХАНОВ, Е. А. *Гражданское право: учебник для вузов*. М.: Волтерс Клувер, 2010, 516 с.;

292.СУХАНОВ Е.А. *Гражданское право*. В 2 т. Том 1: Учебник. Москва: Изд-во БЕК, 1998, с. 232, 816 с.;

293.МОЗОЛИН В.П. *Современная доктрина и гражданское законодательство* / В.П. Мозолин. — М. : Юстицинформ, 2008, 176 с. ISBN 978-5-7205-0930-9;

294.Обобщение судебной практики по применению статьи 399 Гражданского кодекса Российской Федерации по делам связанным с ресурсоснабжением. Дело № А42-7396/2009 // Арбитражный суд Мурманской области [citat 12.10.2024]. Сайт: <http://murmansk.arbitr.ru/node/12156>;

295.Федеральный закон Российской Федерации «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 03.07.2016 года № 236-ФЗ [citat la 12.09.2025]. Disponibil:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200505/a4ddeeba016a445ca0a246f490f81d403beb656/;

296.ЧИРКИН, В.Е. *Юридическое лицо публичного права*. Москва: Норма, 2007, 352 с.;

297. ЧАНТУРИЯ, Л.Л. *Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования. Государство и право.* 2008, № 3, с. 38-40, ISSN 1026-9452;

298. *Юридические лица в римском праве: виды, признаки, особенности правового статуса*, 3 с. [citat la 14.12.2024]. Disponibil: <https://jurkom74.ru/ucheba/iuridicheskie-litsa-v-rimskom-prave-vidi-priznaki-osobennosti-pravovogo-statusa>;

299. ЯСТРЕБОВ О.А. *Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. Автореф. дис. д-ра юрид. наук.* Москва, 2010, 49 с.;

300. КОВАЛІВ, М. В., ПЕТКОВ, С. В., БІЛЕЦЬОВ, С. В. та ін. *Поняття юридичної особи публічного права у контексті європейської інтеграції.* Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Юридичні науки, № 11 (69), 2023 [citat la 16.09.2025]. Disponibil: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2023-11>;

301. МОРГУН, В. *Статус юридичної особи публічного права в сфері місцевого самоврядування.* Evropský politický a právní diskurz, vol. 7, no. 6, 2020, pp. 162-166, ISSN 2336-5439 (Print); 2336-5447 (Online) [citat la 10.09.2025]. Disponibil: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2020/2020-7-6/21.pdf>;

302. УСОВА, Ю. О. *Правовий статус юридичних осіб публічного права: новітні тенденції законодавства.* Соціальне право, № 2/2025, pp. 165-173, ISSN 2617-5967;

303. *Цивільний кодекс України.* Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 40–44, стаття 356 [citat la 29.03.2025]. Disponibil: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA**LEGE****privind persoanele juridice de drept public**

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Având în vedere importanța asigurării unui cadru juridic unitar pentru organizarea și funcționarea persoanelor juridice de drept public, precum și necesitatea alinierii la bunele practici internaționale, Parlamentul Republicii Moldova adoptă prezenta lege.

Capitolul I**DISPOZIȚII GENERALE****Articolul 1. Obiectul de reglementare**

(1) Prezenta lege reglementează statutul juridic, modul de înființare, organizare, funcționare și încetare a persoanelor juridice de drept public în Republica Moldova, în vederea asigurării coerenței administrative, a transparenței și a satisfacerii interesului public.

(2) Dispozițiile sale se aplică tuturor categoriilor de persoane juridice de drept public. Dacă prevederile prezentei legi intră în conflict cu dispozițiile unei legi speciale care reglementează o anumită persoană juridică de drept public, dispozițiile legii speciale prevalează.

(3) Nu sunt reglementate de prezenta lege persoanele juridice de drept privat, chiar dacă desfășoară activități de interes public, acestea fiind supuse legislației civile și altor legi speciale aplicabile.

Articolul 2. Persoana juridică de drept public

(1) În sensul prezentei legi, persoană juridică de drept public este entitatea instituită prin act normativ, în scopul realizării unui interes public național sau local, ce poate viza domenii sociale, economice, culturale, științifice ori profesionale. Ea se caracterizează prin regim juridic de drept public, prin finalitatea sa de utilitate generală și prin exercitarea unor prerogative conferite de autoritatea publică, fiind distinctă de persoanele juridice de drept privat, chiar dacă acestea pot presta activități de interes public.

(2) Persoana juridică de drept public se constituie, de regulă, prin lege, iar în cazurile expres prevăzute - prin act administrativ al unei autorități a administrației publice centrale sau locale, inclusiv din cadrul unității teritoriale autonome cu statut special. Ea exercită prerogative de putere publică sau prestează servicii publice sub reglementarea dreptului public și sub controlul statului, dispunând de personalitate juridică proprie și, în limitele legii, de autonomie organizatorică, administrativă și financiară, necesară realizării competențelor și scopurilor sale statutare.

(3) Persoanele juridice de drept public se caracterizează prin:

a) constituire pe baza unui act de autoritate al statului sau al unei unități administrativ-teritoriale;

b) scop de utilitate publică și interes general;

c) regim juridic predominant de drept public;

d) patrimoniu public, afectat realizării competențelor lor;

e) supunere controlului de legalitate exercitat de autoritățile publice competente.

(4) Statutul, organizarea, funcționarea, reorganizarea și lichidarea persoanelor juridice de drept public se stabilesc prin lege, iar în lipsa acesteia, prin actul de înființare.

(5) Persoanele juridice de drept public pot avea și activități de drept privat, în măsura în care acestea servesc realizării scopurilor de interes public pentru care au fost create.

Articolul 3. Categoriile de persoane juridice de drept public

(1) Sunt considerate persoane juridice de drept public, în special:

a) Statul Republica Moldova;

b) Unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv cele cu statut special de autonomie, constituite potrivit legii;

c) Autoritățile și instituțiile publice împuternicite prin lege să exercite o parte din funcțiile sau atribuțiile puterii executive (de exemplu, ministere, servicii publice de specialitate, alte organe ale administrației publice centrale);

d) Entitățile publice înființate prin acte ale autorităților administrației publice centrale sau locale, în cazurile expres prevăzute de lege, pentru exercitarea de servicii publice sau alte activități de interes public (inclusiv agenții, instituții publice cu autonomie etc.).

(2) Autoritățile publice constituționale - Parlamentul, Președintele Republicii Moldova și Guvernul – fac parte din persoana juridică de drept public a statului și beneficiază de statut constituțional propriu. Prin excepție, anumite structuri, servicii sau instituții aflate în subordinea ori în cadrul acestor autorități pot deține personalitate juridică distinctă, în temeiul legii sau al actului normativ de constituire.

Articolul 4. Capacitatea juridică și limitările

(1) Persoana juridică de drept public are capacitate juridică specială, limitată la obiectivele pentru care a fost înființată și la funcțiile conferite prin actul său de constituire și prin lege.

(2) Persoana juridică de drept public este împuternicită să desfășoare activitățile prevăzute de legea relevantă, de hotărârea Guvernului Republicii Moldova, de actul administrativ de constituire și/sau de propriul statut (regulament), dacă prin lege nu se prevede altfel.

(3) O persoană juridică de drept public poate, în nume propriu, să dobândească drepturi și să-și asume obligații, să încheie acte juridice și să stea în judecată ca reclamant și pârât, însă numai în domeniul stabilit prin scopul și atribuțiile sale.

(4) Actele juridice încheiate de o persoană juridică de drept public care depășesc limitele competenței sale legale sau statutare sunt nule de drept.

(5) În cazul în care persoana juridică de drept public este înființată prin act administrativ al unei autorități a administrației publice, statutul (regulamentul) acesteia trebuie să corespundă cerințelor actului normativ în temeiul căruia a fost emis actul de constituire.

(6) Persoana juridică de drept public nu poate fi declarată insolubilă și nu este supusă procedurii falimentului, întrucât își desfășoară activitatea în temeiul principiului continuității serviciului public și al garanției statului privind executarea obligațiilor sale publice.

Articolul 5. Structura organizatorică

(1) Persoana juridică de drept public poate fi organizată:

a) Pe bază de calitate de membru – ca entitate publică în cadrul căreia organele de conducere sunt formate din membrii săi. Acest tip de organizare se aplică persoanelor juridice de drept public create în temeiul legii pentru reprezentarea, autoreglementarea sau coordonarea profesiilor ori domeniilor de interes public. Din această categorie fac parte: Uniunea Avocaților din Republica Moldova, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești, Camera de Comerț și Industrie, Camera Notarială etc.

b) Fără calitate de membru – ca entitate publică al cărei scop este realizarea unei funcții publice sau furnizarea unui serviciu public, fără structură de membrerie. Aceasta include autorități și instituții publice precum ministere, agenții, universități, colegii, școli, spitale, teatre și muzee publice etc..

(2) Statul Republica Moldova și unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public originare, înzestrate cu personalitate juridică de plin drept prin Constituție și lege. Ele constituie nucleul organizării administrației publice și pot crea, în condițiile legii, alte persoane juridice de drept public pentru exercitarea atribuțiilor de interes general.

(3) Forma de organizare a persoanei juridice de drept public - pe bază de calitate de membru sau fără membri - se stabilește prin actul normativ de înființare ori prin statut (regulament), în funcție de natura, competențele și scopurile sale.

Capitolul II ÎNFIINȚAREA

Articolul 6. Înființarea și dobândirea personalității juridice a persoanei juridice de drept public

(1) Persoana juridică de drept public, ca subiect al drepturilor și obligațiilor prevăzute de prezenta lege, se consideră înființată și dobândește personalitate juridică din momentul aprobării statutului (regulamentului) și al numirii sau alegerii persoanei împuternicite să o reprezinte, dacă actul de constituire nu prevede altfel.

(2) Persoana juridică de drept public poate fi creată:

a) prin lege sau hotărâre adoptate de Parlament;

b) Prin hotărâre a Guvernului sau alt act administrativ al autorităților administrației publice centrale;

c) Prin act administrativ al autorităților administrației publice locale (inclusiv din cadrul unității teritoriale autonome cu un statut special).

(3) Actul de înființare trebuie să precizeze denumirea persoanei juridice de drept public, scopul său general, autoritatea publică fondatoare, precum și elementele esențiale ale statutului prevăzute la Articolul 7 din prezenta lege.

Articolul 7. Statutul (actul constitutiv) persoanei juridice de drept public

(1) Fiecare persoană juridică de drept public își desfășoară activitatea în baza unui statut (denumit și act constitutiv sau regulament, după caz), care este aprobat de autoritatea fondatoare

competentă (sau este prevăzut direct de legea de înființare). Statutul trebuie să fie conform cu prevederile legii în temeiul căreia entitatea a fost înființată și cu dispozițiile prezentei legi.

(2) Statutul (actul constitutiv) va cuprinde cel puțin următoarele elemente:

- a) Denumirea oficială a persoanei juridice de drept public, cu indicarea expresă a naturii sale de persoană juridică de drept public;
- b) Sediul (adresa oficială) al entității;
- c) Scopul, obiectivele principale și funcțiile entității;
- d) Structura organizatorică și organele de conducere, inclusiv modul de constituire a organelor de conducere și competența acestora;
- e) Procedura de numire sau alegere a conducătorului (persoanei împuternicite să reprezinte entitatea) și atribuțiile acestuia;
- f) Drepturile și obligațiile persoanei juridice de drept public în realizarea funcțiilor sale;
- g) Natura controlului și supravegherii exercitate asupra entității de către organul abilitat (forma și limitele controlului de stat, conform Articolului 11 din prezenta lege);
- h) Patrimoniul inițial și sursele de finanțare ale entității (inclusiv, bunurile publice date în administrare, taxele, contribuțiile sau alte venituri permise);
- i) Regimul finanțării activităților entității și, dacă este cazul, existența prețurilor/tarifelor reglementate pentru bunurile ori serviciile furnizate de entitate;
- j) Interdicția sau limitele implicării în activități economice (dacă este cazul, condițiile în care entitatea poate desfășura activități economice auxiliare scopului său public);
- k) Transparența – modul de informare a publicului cu privire la activitățile entității (obligații de publicare a rapoartelor, consultarea beneficiarilor etc.);
- l) Procedura de modificare a statutului;
- m) Condițiile de reorganizare și de lichidare ale entității.

(3) Dispozițiile statutului se completează de drept cu normele legale aplicabile. În caz de divergență între statut și prevederile legii, prevalează prevederile legii.

(4) Orice modificare a statutului se aprobă de către autoritatea competentă (fondator) prin act oficial, cu respectarea aceluiași proceduri ca la adoptarea sa inițială și cu informarea, dacă este cerut de lege, a organului de control prevăzut la Articolul 11.

Articolul 8. Patrimoniul persoanei juridice de drept public

(1) Persoanele juridice de drept public pot deține bunuri proprietate publică în administrare, gestiune sau folosință, potrivit legii și actului lor de constituire. Acestea, primesc bunuri din proprietatea statului sau, după caz, din proprietatea unității administrativ-teritoriale fondatoare. Modul de formare a patrimoniului acestora se stabilește prin actul normativ de înființare ori prin statutul (regulamentul) aprobat de autoritatea fondatoare.

(2) Transmiterea bunurilor statului sau a unităților administrativ-teritoriale către persoanele juridice de drept public se efectuează potrivit Legii nr. 121 din 04.05.2007 privind administrarea și deținutarea proprietății publice și altor acte normative aplicabile domeniului public.

(3) În cazul persoanelor juridice de drept public organizate pe bază de calitate de membru, patrimoniul acestora se poate constitui și din contribuțiile, taxele sau cotizațiile membrilor. Actul de înființare sau statutul trebuie să prevadă expres cuantumul, periodicitatea și modul de plată a acestora.

(4) Patrimoniul persoanei juridice de drept public este afectat realizării competențelor și scopului de interes public pentru care aceasta a fost creată.

(5) Bunurile proprietate publică aflate în administrarea persoanei juridice de drept public sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile.

(6) Persoanele juridice de drept public pot deține, de asemenea, bunuri din domeniul privat, asupra cărora exercită drept de proprietate în condițiile Codului civil.

(7) Delimitarea patrimoniului propriu al persoanei juridice de drept public de patrimoniul fondatorului se face prin actul de înființare și se evidențiază distinct în contabilitate.

Capitolul III

FUNCȚIONAREA PERSOANEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC

Articolul 9. Activitatea persoanei juridice de drept public

(1) Persoana juridică de drept public poate fi creată exclusiv în scopul realizării unor funcții, competențe sau servicii publice care nu intră direct în atribuțiile autorităților administrației publice centrale sau locale, dar contribuie la îndeplinirea interesului public general ori local.

(2) Activitatea persoanei juridice de drept public se desfășoară în temeiul legii, al actului de înființare și al statutului (regulamentului) propriu, sub controlul autorității fondatoare sau al autorității publice ierarhic superioare.

(3) În cazul în care persoana juridică de drept public își deviază activitatea de la scopurile pentru care a fost înființată ori desfășoară activități economice cu caracter preponderent antreprenorial, autoritatea publică fondatoare este obligată să inițieze măsurile legale privind reorganizarea sau lichidarea acesteia, potrivit procedurilor stabilite de lege.

Articolul 10. Conducerea și administrarea persoanei juridice de drept public

(1) Persoana juridică de drept public este condusă de organele prevăzute în actul său de constituire și în statutul (regulamentul) aprobat. Forma de administrare depinde de structura și tipul entității publice:

a) În cazul persoanelor juridice de drept public organizate pe bază de calitate de membru, organul suprem de conducere este congresul, dacă legea specială nu prevede altfel. Congresul adoptă sau modifică statutul, alege membrii organelor și președintele entității, hotărăște asupra direcțiilor principale ale activității și alte atribuții potrivit prevederilor actelor normative.

b) În cazul persoanelor juridice de drept public fără membri, conducerea este exercitată de un conducător unic (ministru, director, rector, președinte, șef de instituție etc.) sau de un organ colegial de administrare (consiliu de administrație, consiliu științific, senat etc.), în funcție de prevederile legii de înființare sau ale statutului.

(2) Conducătorul persoanei juridice de drept public asigură conducerea operativă și reprezintă instituția în raporturile juridice. Acesta acționează în limitele competențelor stabilite de lege, de actul normativ de constituire, de actele autorității fondatoare și de statut, fiind responsabil de realizarea scopurilor instituției și de administrarea eficientă a patrimoniului public încredințat.

(3) Numirea și eliberarea din funcție a conducătorului se efectuează potrivit actului de înființare sau statutului.

(4) Conducătorul persoanei juridice de drept public poartă răspundere personală pentru utilizarea conformă a bunurilor și fondurilor publice aflate în administrarea entității, pentru buna organizare a activității și pentru realizarea atribuțiilor stabilite. Încălcarea gravă a obligațiilor de serviciu, neîndeplinirea obiectivelor legale sau gestionarea defectuoasă a patrimoniului atrage revocarea din funcție și, după caz, răspunderea juridică în condițiile legii.

(5) Dacă legea sau statutul nu prevede altfel, membrii organelor colegiale de conducere sunt numiți sau revocați de către autoritatea fondatoare ori organul ierarhic superior, potrivit competențelor stabilite prin actele normative aplicabile.

Articolul 11. Controlul și supravegherea asupra persoanei juridice de drept public

(1) Persoanele juridice de drept public sunt supuse controlului și supravegherii exercitate de autoritățile publice competente, în scopul asigurării legalității, bunei administrări și eficienței utilizării patrimoniului public. Controlul are ca obiect respectarea cadrului legal și a scopului public pentru care entitatea a fost creată, precum și modul de administrare a bunurilor și fondurilor publice.

(2) Autoritatea competentă pentru exercitarea controlului se stabilește prin legea specială de organizare sau, în lipsa unei asemenea prevederi, este autoritatea publică fondatoare ori autoritatea ierarhic superioară. Aceasta are dreptul să solicite persoanei juridice de drept public informațiile, actele și documentele necesare verificării activității sale, în condițiile Codului administrativ și ale altor acte normative aplicabile.

(3) În exercitarea atribuțiilor de control, autoritatea competentă poate suspenda sau anula actele persoanei juridice de drept public care contravin legii, în condițiile stabilite de Codul administrativ al Republicii Moldova. Măsurile de control se limitează la cele necesare restabilirii legalității, fără a aduce atingere autonomiei organizaționale și funcționale a entității, acolo unde aceasta este garantată prin lege.

(4) Pentru persoanele juridice de drept public create de autoritățile administrației publice locale, controlul de stat se exercită cu respectarea principiului autonomiei locale, conform art. 6 și art. 10 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, limitându-se la controlul de legalitate și a principiilor constituționale, fără ingerință în oportunitatea deciziilor administrației locale (cu excepțiile prevăzute de lege).

(5) Dispozițiile prezentului articol nu aduc atingere competențelor de control și audit public exercitate de Curtea de Conturi a Republicii Moldova în temeiul Legii nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, precum și atribuțiilor altor organe de control și inspecție prevăzute de lege.

Articolul 12. Autonomia administrativă și financiară a persoanei juridice de drept public

(1) Unele persoane juridice de drept public beneficiază, în temeiul Constituției și al legii, de autonomie administrativă și/sau financiară față de autoritatea publică fondatoare, în limitele competențelor stabilite prin actele normative care le reglementează activitatea.

(2) Persoanele juridice de drept public autonome au dreptul să își administreze în mod independent bugetul aprobat și resursele alocate, să își stabilească structura internă, schema de personal și modul de funcționare propriu, să adopte decizii operative pentru realizarea atribuțiilor legale, fără ingerințe nejustificate din partea altor autorități publice, cu excepția formelor de control prevăzute expres de lege.

(3) Autonomia administrativă și financiară nu exonerează persoana juridică de drept public de răspunderea pentru respectarea legalității, disciplina bugetară și utilizarea eficientă a fondurilor publice, conform Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, Legii nr. 294/2023 privind controlul financiar public intern și altor acte normative relevante.

(4) În cazul persoanelor juridice de drept public cu autonomie specială garantată de Constituție sau prin legi organice, dispozițiile prezentei legi se aplică în completare, ținând cont de particularitățile stabilite în actele normative respective.

Articolul 13. Sursele de finanțare și veniturile

(1) Persoanele juridice de drept public își finanțează activitatea din următoarele surse, în diferite proporții, în funcție de natura și domeniul lor de activitate:

a) Alocații de la bugetul de stat sau de la bugetele locale (fonduri bugetare direcționate conform legii către entitate pentru îndeplinirea funcțiilor publice);

b) Contribuții, taxe sau cotizații colectate de la persoane fizice sau juridice, în condițiile legii, legate de serviciile prestate sau de calitatea de membru (dacă entitatea are membri ori beneficiari direcți ce contribuie financiar);

c) Venituri proprii din activități conform obiectului de activitate al entității (de exemplu, tarife pentru servicii publice prestate, taxe academice, plăți pentru eliberarea de acte, onorarii, chirii sau vânzarea de publicații, lucrări științifice, produse rezultate din activitatea entității etc., în limitele permise de lege);

d) Donații, sponsorizări, granturi și alte forme de finanțare nerambursabilă, primite de la persoane fizice sau juridice, din țară ori din străinătate, în condițiile legii;

e) Alte venituri permise de legislație.

(2) Veniturile și fondurile obținute din sursele prevăzute la alin. (1) vor fi utilizate integral pentru realizarea obiectivelor și exercitarea funcțiilor persoanei juridice de drept public, conform actelor normative și statutului care îi reglementează activitatea. Este interzisă folosirea acestor fonduri în alte scopuri decât cele prevăzute de lege și statut.

(3) În situația în care, într-un exercițiu bugetar, persoana juridică de drept public înregistrează un excedent financiar substanțial (venituri disponibile care depășesc cu mult necesarul cheltuielilor și rezervelor legale ale entității), autoritatea publică fondatoare poate decide (dacă cadrul legal permite) vărsarea unei părți din acest excedent la bugetul de stat sau local, după caz. O asemenea decizie se poate lua numai dacă fondurile respective nu sunt necesare pentru îndeplinirea scopului entității și nu contravine prevederilor statutului ori condițiilor impuse de finanțatori. Orice transfer de excedent către bugetul public va respecta procedurile și limitele stabilite de lege.

(4) Persoanele juridice de drept public finanțate majoritar din bugetul de stat sau local sunt obligate să participe la procesul bugetar conform legislației finanțelor publice (să elaboreze propuneri de buget, să se încadreze în limitele de cheltuieli aprobate și să raporteze execuția bugetară autorităților competente).

Articolul 14 – Contabilitatea, raportarea și transparența financiară

(1) Persoana juridică de drept public are obligația să țină o evidență contabilă exactă și să întocmească rapoarte financiare privind activitatea sa economică și financiară, potrivit normelor contabilității bugetare sau de alte tipuri aplicabile (în funcție de sursa de finanțare și specificul

entităţii). Ea va întocmi bilanţuri şi conturi de execuţie bugetară (dacă este cazul), pe care le va prezenta organelor abilitate pentru aprobare sau verificare, conform legislaţiei în vigoare.

(2) Situaţiile financiare anuale ale persoanei juridice de drept public sunt supuse auditului. În funcţie de categorie, auditul se realizează fie de Curtea de Conturi (dacă entitatea gestionează mijloace bugetare supuse controlului acesteia), fie de un auditor independent desemnat conform legii (în cazul entităţilor finanţate preponderent din venituri proprii sau alte surse). Rezultatele auditului se fac cunoscute fondatorului şi organului de control, iar concluziile principale (inclusiv eventualele nereguli constatate) se publică, dacă legea prevede, pentru informarea publicului.

(3) Persoana juridică de drept public are obligaţia asigurării transparenţei în gestionarea fondurilor publice. Aceasta implică publicarea periodică (pe pagina web proprie sau prin alte mijloace adecvate) a rapoartelor de activitate şi a principalilor indicatori financiar-bugetari (venituri, cheltuieli, surse de finanţare), cu respectarea cerinţelor de protecţie a datelor şi a informaţiilor clasificate.

(4) Procedurile de control financiar preventiv şi ulterior, precum şi regimul auditului intern, se aplică persoanelor juridice de drept public în conformitate cu legislaţia finanţelor publice şi a controlului financiar public.

Capitolul IV

RĂSPUNDEREA PERSOANEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC

Articolul 15. Principiul răspunderii persoanelor juridice de drept public

(1) Persoanele juridice de drept public răspund pentru prejudiciile cauzate persoanelor fizice sau juridice prin acte administrative ilegale, fapte de gestiune defectuoasă ori prin neîndeplinirea obligaţiilor publice ce le revin potrivit legii.

(2) Răspunderea se întemeiază pe principiile legalităţii, proporţionalităţii, transparenţei şi bunei administrări.

(3) Exerciţarea atribuţiilor de autoritate nu exclude răspunderea pentru abuz de putere, depăşirea competenţelor sau încălcarea drepturilor fundamentale ale persoanei.

Articolul 16. Formele răspunderii

(1) Persoanele juridice de drept public pot fi ţinute la:

- a) răspundere administrativă, în conformitate cu prevederile Codului administrativ;
- b) răspundere patrimonială, pentru prejudiciile cauzate prin acte sau fapte administrative ilegale.

(2) Răspunderea patrimonială este independentă de cea a statului sau a unităţii administrativ-teritoriale, cu excepţiile prevăzute de lege şi fără a exclude dreptul de regres al acestora.

(3) Repararea prejudiciului se realizează în conformitate cu principiul proporţionalităţii între interesul public şi drepturile persoanei vătămate.

Articolul 17. Dreptul de regres

(1) Statul sau unitatea administrativ-teritorială, după repararea prejudiciului cauzat de o persoană juridică de drept public subordonată, are drept de regres împotriva acesteia.

(2) Persoana juridică de drept public are, la rândul său, drept de regres împotriva persoanelor fizice din cadrul său care, prin fapta proprie, au contribuit la producerea prejudiciului.

Capitolul V

REORGANIZAREA ȘI ÎNCETAREA ACTIVITĂȚII PERSOANEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC

Articolul 18. Reorganizarea persoanei juridice de drept public

(1) Persoana juridică de drept public poate fi reorganizată prin fuziune (contopire/absorbție), dezmembrare (divizare/separare) sau transformare, în vederea eficientizării, eliminării suprapunerilor de competență și adaptării la nevoile interesului public. Reorganizarea se adoptă printr-un act cu forță juridică cel puțin egală actului de înființare.

(2) Dacă entitatea a fost creată prin lege, reorganizarea se face prin lege; dacă a fost creată prin hotărâre a Guvernului ori act al unei autorități publice, reorganizarea se face prin act de același rang, dacă legea-cadru sau legea specială o permite. Nicio reorganizare nu poate fi dispusă prin act inferior celui de înființare.

(3) Reorganizarea nu aduce atingere drepturilor și obligațiilor născute anterior. În caz de fuziune, toate drepturile și obligațiile se transferă deplin drept entității succesoare. În caz de dezmembrare, acestea se distribuie potrivit actului de reorganizare și anexelor sale de predare-primire.

(4) Actul de reorganizare va cuprinde: succesiunea universală/parțială de patrimoniu; schema de competențe; situația contractelor și a litigiilor pendinte; regimul personalului (transfer/încetare); măsuri tranzitorii pentru continuitatea serviciului public; calendarul etapelor; procedurile de consultare și informare publică.

(5) Reorganizarea unităților administrativ-teritoriale se face cu respectarea Constituției, a Cartei europene a autonomiei locale și a legilor speciale privind consultarea prealabilă a colectivităților vizate.

(6) Transformarea unei persoane juridice de drept public în persoană juridică de drept privat (sau invers) este admisă doar în temei expres de lege, cu preluarea regimului juridic aplicabil noii categorii și cu protecții pentru patrimoniul public, personal și creditor.

(7) Creditorii și terții vizați sunt informați; aceștia își pot exercita drepturile în condițiile legii. Publicitatea reorganizării se asigură prin publicare în Monitorul Oficial și pe pagina oficială a fondatorului și a entității.

(8) Pe durata reorganizării se aplică principiul continuității serviciului public; întreruperile sunt interzise, cu excepția situațiilor prevăzute de lege și motivate în actul de reorganizare.

Articolul 19. Dizolvarea persoanei juridice de drept public

(1) Persoana juridică de drept public își încetează existența prin dizolvare, în următoarele cazuri:

- a) realizarea integrală sau imposibilitatea obiectivă a realizării scopului pentru care a fost creată;
- b) expirarea duratei stabilite la înființare;

c) incapacitate operațională constatată prin act motivat al fondatorului sau al autorității competente;

d) decizia autorității competente, prin act cu forță juridică cel puțin egală actului de înființare, în cadrul unei reforme instituționale;

e) alte cazuri prevăzute de lege.

(2) Actul de dizolvare indică: data efectelor; desemnarea lichidatorului/lichidatorilor; succesiunea patrimoniului; soarta personalului; regimul arhivelor și documentelor; măsurile tranzitorii pentru continuitatea sarcinilor publice esențiale.

(3) De la data intrării în vigoare a dizolvării, entitatea își încetează operațiunile curente, cu excepția celor necesare lichidării și conservării patrimoniului; orice acte în afara scopului lichidării sunt nule de drept.

(4) Dizolvarea prin fuziune sau dezmembrare nu impune lichidare propriu-zisă dacă succesiunea universală/parțială este asigurată prin actul de reorganizare.

Articolul 20. Procedura de lichidare și succesiunea la încetare

(1) Lichidarea urmărește stingerea obligațiilor, valorificarea activelor neafectate strict unui regim de domeniu public, predarea patrimoniului afectat și radierea entității. Lichidarea se desfășoară sub supravegherea autorității fondatoare sau a organului de control desemnat.

(2) Lichidatorul este numit de autoritatea competentă; acționează în limitele mandatului, independent și cu diligența unui bun administrator public. Poate fi desemnat conducătorul în funcție sau o persoană calificată.

(3) Lichidatorul: inventariază patrimoniul; conservă bunurile; finalizează operațiunile în curs; încasează creanțele; stinge datoriile; administrează litigiile; întocmește bilanțul de lichidare și raportul final.

(4) Destinația bunurilor după plata datoriilor:

a) dacă entitatea a fost înființată pe baza bunurilor aparținând statului, bunurile rămase la finalul lichidării revin în proprietatea statului.

b) dacă entitatea a fost înființată pe baza bunurilor unei unități administrativ-teritoriale, bunurile rămase revin în proprietatea acelei unități administrativ-teritoriale.

c) dacă entitatea este bazată pe membre, se aplică regulile statutare compatibile cu dreptul public; în lipsă, decide fondatorul, exclusiv în interes public.

d) dacă bunurile rămase includ arhive, documente oficiale sau bunuri culturale de patrimoniu, acestea se predau instituțiilor abilitate (arhivele statului, muzee publice etc.), asigurându-se păstrarea lor.

(5) Dacă activele sunt insuficiente, fondatorul poate alocă sume pentru stingerea obligațiilor născute în exercitarea misiunii publice, potrivit legii finanțelor publice, fără a aduce atingere răspunderii persoanelor vinovate.

(6) Lichidatorii întocmesc un bilanț final de lichidare și un raport de închidere, pe care le prezintă autorității ce a dispus lichidarea, pentru aprobare. Persoana juridică de drept public își pierde calitatea de subiect de drept la data radierii din registrele de evidență, efectuată în baza actului de aprobare a lichidării finale.

(7) Întregul proces de lichidare se realizează cu respectarea principiilor transparenței și legalității, putând fi contestat de orice parte interesată în fața instanțelor judecătorești competente, conform legislației.

Capitolul VI

DISPOZIȚII FINALE ȘI TRANZITORII

Articolul 21. Dispoziții tranzitorii și de aplicare

(1) Prezenta lege se aplică tuturor persoanelor juridice de drept public existente la data intrării sale în vigoare, indiferent de data înființării lor. În termen de 6 luni de la intrarea în vigoare, autoritățile publice fondatoare vor asigura revizuirea statutelor (actelor constitutive) ale entităților publice din subordine, în vederea alinierii lor la prevederile prezentei legi. Orice prevederi din actele constitutive ale persoanelor juridice de drept public contrare prezentei legi se consideră modificate de drept de la expirarea acestui termen.

(2) În cazul în care o persoană juridică de drept public este reglementată printr-o lege specială, iar dispozițiile acelei legi speciale sunt incompatibile cu prezenta lege, se vor aplica cu prioritate dispozițiile legii speciale. Prezenta lege are caracter general și complementar, urmând a fi coroborată cu reglementările speciale ale fiecărui domeniu.

(3) Guvernul, în termen de 12 luni de la publicarea prezentei legi, va prezenta Parlamentului propunerile de modificare a legislației subsecvente necesare pentru punerea în aplicare a prevederilor acesteia. De asemenea, ministerele și celelalte autorități ale administrației publice vor emite actele normative interne necesare (regulamente, instrucțiuni) pentru implementarea unitară a legii, acolo unde este cazul.

Articolul 22. Intrarea în vigoare

Prezenta lege intră în vigoare la 12 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Articolul 23. Anexă

Lista persoanelor juridice de drept public existente la data intrării în vigoare a legii se aprobă prin hotărâre de Guvern.

PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

LEGE

**Pentru modificarea dispozițiilor art. 13 din Legea nr. 764/2001 privind organizarea
administrativ-teritorială a Republicii Moldova**

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Articol unic. Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se modifică după cum urmează:

La articolul 13 va avea următorul cuprins:

„Articolul 13. - (1) Municipiile și unitățile administrativ-teritoriale care pot face parte din componența lor sunt orașele și satele (comunele) învecinate, stabilite prin lege.

(2) Sectoarele municipiului Chișinău sunt subdiviziuni administrativ-teritoriale fără personalitate juridică proprie, constituite în scopul organizării eficiente a activității administrative la nivel local, și nu se califică drept unități administrativ-teritoriale în sensul art. 3 alin. (2).

(3) Organizarea, competențele, structura și modul de funcționare ale sectoarelor municipiului Chișinău se stabilesc prin lege specială – privind statutul municipiului Chișinău.

(4) Municipiile și unitățile administrativ-teritoriale împreună cu subdiviziunile administrativ-teritoriale din componența lor sunt prezentate în anexa nr. 2, care face parte integrantă din prezenta lege.”

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

LEGE

**Pentru modificarea dispozițiilor art. 55 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind
administrația publică locală**

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Articol unic. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală se modifică după cum urmează:

La articolul 55 alin. (1) va avea următorul cuprins:

„Articolul 55 Autoritățile administrației publice ale municipiului Chișinău

(1) Municipiul Chișinău este organizat în subdiviziuni administrativ-teritoriale numite sectoare, precum și în unități administrativ-teritoriale numite orașe și sate (comune).”

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnatul, **PREȚIVATÎI Ghenadie**, declar pe proprie răspundere că materialele prezentate în teza de doctor se referă la propriile activități și realizări, în caz contrar urmând să suport consecințele, în conformitate cu legislația în vigoare.

Semnătura _____

Data „_____” _____2026



GHENADIE PREȚIVATÎI

REZUMAT

Jurist cu experiență, axat pe analiză juridică riguroasă și redactarea documentelor procedurale. Lucrează eficient în echipă și își asumă responsabilități de coordonare atunci când situația o cere. Implicat activ în instruire și dezvoltare profesională, cu experiență în aplicarea bunelor practici în activitatea organelor de drept, orientat spre dezvoltarea și cunoașterea legislației din diverse domenii.

DOMENII DE INTERES ȘTIINȚIFIC

Drept administrativ, drept penal, drept procesual penal, drept contravențional, drept electoral.

APTITUDINI ȘI COMPETENȚE

- Leadership
- Muncă în echipă
- Atenție la detalii
- Sociabil
- Punctual
- Competențe digitale – utilizare avansată a pachetului Office
- Cercetare juridică
- Analiză de caz
- Vorbire în public
- Redactare de documente
- Colaborare în echipă
- Relații internaționale
- Planificare de proiecte
- Soluționarea conflictelor
- Gândire analitică și critică
- Planificare
- Luarea deciziilor
- Abilități organizaționale
- Instruire și dezvoltare

Chișinău, MD 2003

+37369810363

pretivatii@gmail.com

EDUCAȚIE ȘI FORMARE

Ciclul III de studii, superioare de doctorat

Persoana juridică de drept public, Academia „Ștefan Cel Mare”, Chișinău, Republica Moldova
2019 – 2026

Ciclul II de studii, de Masterat

Drept, Relații Internaționale și Cooperare Transfrontalieră, interdisciplinar cu științe administrative, Universitatea ”Dunărea De Jos”, Galați, România
2022 – 2024

Cursuri de formare inițială a candidaților la funcția de judecător

Institutul Național al Justiției,

Chișinău, Republica Moldova
2022 – 2024

Ciclul II de studii, de Masterat

Drept Economic,
Academia „Ștefan cel Mare”,
Chișinău, Republica Moldova
2017 – 2018

Ciclul I de studii, de Licență

Drept, Investigarea Fraudelor
Economice,
Academia „Ștefan Cel Mare”,
Chișinău, Republica Moldova
2013 – 2017

Studii liceale

Liceul Internat Republican cu
Profil Sportiv, Chișinău,
Republica Moldova
2010 – 2013

EXPERIENȚĂ PERSONALĂ

CANDIDAT LA FUNCȚIA DE JUDECĂTOR

Judecătoria Chișinău | Chișinău, MD | Iulie 2025 - prezent

ASISTENT JUDICIAR

Judecătoria Chișinău | Chișinău, MD | Iulie 2024 – 2025

- acordarea suportului judecătorului în examinarea cauzelor penale, contravenționale, asistență juridică internațională;
- analizarea dosarelor și a actelor de urmărire penală;
- sistematizarea probelor și a practicii judiciare relevante;
- redactarea proiectelor de încheieri și hotărâri judecătorești;
- monitorizarea termenelor procedurale și a respectării cerințelor legale.

ASISTENT UNIVERSITAR

Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova | Chișinău, MD | Iulie 2017 - prezent

- Realizează activități instructiv-didactice cu audienții Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI al RM
- Desfășoară activități de instruire a poliției și a altor reprezentanți din domeniul aplicării normelor de drept
- Participă la activitatea de implementare a realizărilor științifice în domeniul dreptului
- Consiliază și asistă angajații poliției și alți specialiști din domeniul juridic
- Efectuează lucrări cu caracter științific în domeniul dreptului
- Cooperează cu diferite organizații neguvernamentale în domeniul aplicării legii
- Sector: Activitate științifică, învățământ universitar, jurisprudență.

VICE PREȘEDINTE AL ASOCIAȚIEI EUROPENE A STUDENȚILOR ÎN DREPT

The European Law Student' Association Republic of Moldova | Mai 2019 - Iulie 2020

- Directorul Departamentului Procese Simulate

- Modalitate practică prin care studenții se pot pregăti pentru viitoarea carieră de jurist, indiferent de domeniul ales, întrucât dezvoltă atât calități de ordin obiectiv precum cunoștințele dintr-o anumită arie juridică, cât și calități de ordin subiectiv, ce țin de dezvoltarea personală, cum ar fi retorica, discursul public și încrederea în sine.
- Sector: Jurisprudență, învățământ universitar, activitate științifică studențească.

PARTICIPĂRI ÎN PROIECTE ȘTIINȚIFICE

- Proiectul de cercetare pentru tinerii cercetători și câștigarea prin concurs a bursei de cercetare în domeniul electoral, cu tema: „Etica și responsabilizarea autorităților publice în procesul electoral”, lansat de Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral, contract Nr. 05-ROY/2021, Chișinău, 26 februarie 2021
- Proiectul „Tineri cercetători” pentru anii 2023-2024, cu tema: „Aplicarea cunoștințelor speciale la înfăptuirea justiției”, cu cifrul proiectului 23.70105.0807.11T, lansat de Agenția Națională pentru Cercetare și Dezvoltare, Chișinău, 30 decembrie 2022

CURSURI DE FORMARE, SEMINARE DE INSTRUIRE, LECȚII PUBLICE

- Cursul de formare pentru formatori „Cele mai bune practici de răspuns al poliției la cazurile de violență în familie”, organizat de A.O. „Centrul de Drept al Femeilor”, în parteneriat cu Centrul integrat de pregătire pentru aplicarea legii, cu suportul UN Women Moldova și cu susținerea financiară a Suediei, Chișinău, octombrie–noiembrie 2020
- Cursul de instruire și dezvoltare profesională „Basic Tactics Trening”, în cadrul proiectului „Support to the Police Reform in the Republic of Moldova”, proiect finanțat de Uniunea Europeană, gestionat de Delegația Uniunii Europene în Republica Moldova și implementat de consorțiul B&S Europe, Chișinău, 4–13 octombrie 2021,
- Comunicare în cadrul lecțiilor publice cu tema: „Dreptul – baza statului democratic” în cadrul programului de Street Law, desfășurat și organizat de „Edu Just și Invento”, Căușeni, 26 ianuarie 2021
- Curs de formare profesională „Сертифікаційна програма

Капеланське служіння з основами психологічного (кризового) консультування ”, „ Капеланська Академія Правоохоронних Органів”, Kiev, Ukraina, 7-9 iulie 2021

- Seminarul organizat de Institutul Național al Justiției, în colaborare cu Școala Națională de Magistratură și Ambasada Republicii Franceze, cu tematica „Managementul instanțelor de judecată și al procuraturilor”, Chișinău, 29 martie 2023

- Cursul de instruire și dezvoltare profesională cu genericul „Răspunsul statului la cazurile de trafic de ființe umane din perspectiva echității, eficienței și centrării procesului penal pe victimă”, organizat de Institutul Național al Justiției în parteneriat cu proiectul Agenției Națiunilor Unite pentru Combaterea Drogurilor și Criminalității (UNODC) „Deblocarea impunității traficantilor și sprijinirea justiției pentru victimele traficului de persoane în Sud-Estul Europei, Chișinău, 29-31 mai 2023

- Lecție publică susținută de formatorul Institutului Național al Magistraturii din România, prof.univ. dr. Radu Alexandru Rizoiu, cu genericul „Epoca rațiunii suficiente sau supraabundente? Despre motivarea hotărârii și a rechizitoriului”, care a avut loc la Institutul Național al Justiției, Chișinău, 13 iunie 2023

- Lecția publică cu genericul „Statul de drept”, organizată de către Facultatea de Drept a USM, unde în calitate de oaspete a vorbit Președintele Curții Constituționale a Austriei, dl Christoph Grabenwarter, Chișinău, 11 septembrie 2023

- Seminar de instruire „Școala academică - Tinerii juriști implicați în soluționarea litigiilor de mediu”, desfășurată de către AO EcoContact în parteneriat cu Ministerul Mediului, Institutul Național al Justiției, Facultatea de Drept a Universității de Stat din Moldova, Laboratorul de Cercetări Științifice Drept Public Comparat și E-Guvernare și Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne, în cadrul proiectului „O justiție verde pentru un mediu protejat și comunități durabile în Republica Moldova”, finanțat de Suedia, Chișinău, 17-19 aprilie 2024

- Curs de formare profesională pentru formatori în scopul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane, organizat de reprezentanți ai Țărilor de Jos, la care au participat și reprezentanți ai Asociației Obștești „Inițiativa Pozitivă”, în cadrul Academiei "Ștefan cel Mare" a MAI (Iansare Escapevan), Chișinău, 8-9 aprilie 2025

PARTICIPĂRI LA MANIFESTĂRI ȘTIINȚIFICE

- Organizarea și coordonarea conferinței științifico-studențești cu genericul „Promovarea drepturilor omului prin prevenirea și combaterea violenței în baza de gen” ediția V, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Chișinău (online, 9 decembrie 2020)
- Conferința științifico-practică internațională cu genericul „Pregătirea profesională a cadrelor pentru subdiviziunile Ministerului Afacerilor Interne și alte organe de drept”, organizator: Academia „Ștefan cel Mare” a MAI (online, 4 decembrie 2020)
- Webinarul Sesiune introductivă cu privire la exploatarea sexuală și abuzul sexual asupra copiilor în mediul online, organizat de Consiliul Europei, Chișinău, 11 februarie 2021
- Conferința științifică interuniversitară a studenților-doctoranzi cu genericul „Prevenirea și combaterea criminalității – probleme, soluții și perspective”, Academia „Ștefan cel Mare”, Școala doctorală „Științe penale și drept public”, Chișinău (online, 25 martie 2021)
- Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice (TPAP-2021)”, ediția a XXV-a, Academia de administrare publică, în cadrul atelierului „Aspecte teoretico-practice privind edificarea statului de drept și modernizarea administrației publice”, organizator: Academia de administrare publică, Chișinău (online, 21 mai 2021)
- Conferința metodologică cu beneficiarii programului de burse pentru elaborarea proiectelor de cercetare individuală în domeniul electoral, organizator: Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral pe lângă Comisia Electorală Centrală (online, 25 mai 2021)
- Conferința științifică internațională „Democrație incluzivă prin alegeri incluzive”, organizată de către Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral în cooperare cu Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral (CICIE), Mexic și Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative., în cadrul atelierului „Cercetarea și analiza academică în domeniul electoral în suportul promovării valorilor democratice” (programul de burse a CICIE), Chișinău, 10 noiembrie 2021
- Conferința științifică cu participare internațională „Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii și securității publice”, ediția a VI-a, organizată și desfășurată în cadrul Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI al

RM, Chișinău, 9 decembrie 2021, (în regim de videoconferință)

- Organizarea și coordonarea conferinței științifico-studențești cu genericul „Promovarea drepturilor omului prin prevenirea și combaterea violenței în baza de gen”, ediția VI, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Chișinău, 10 decembrie 2021
- Conferința științifică Națională Interuniversitară a Studenților-Doctoranzi cu genericul „Prevenirea și combaterea criminalității – probleme, soluții și perspective”, ediția a - IV – a, Chișinău, 27 ianuarie 2022 (în regim de videoconferință)
- Conferința științifico-practică internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, ediția a VIII-a, organizată de către Academia de administrare publică, în cadrul atelierului „Realități și perspective juridice în administrația publică”, Chișinău, 25 februarie 2022 (în regim de videoconferință)
- Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice (TPAP - 2022)”, ediția a XXVI-a, organizată de către Academia de administrare publică, în cadrul atelierului „Instituții de drept în Republica Moldova”, Chișinău, 20 mai 2022
- Conferința științifico-practică națională a Ombudsmanului „Instituția carabinierilor între prezent și viitor”, organizată la Academia de Științe a Republicii Moldova în parteneriat cu Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, 20 iulie 2022
- Conferința științifică cu participare internațională „Calitatea democrației, securitate electorală, participarea tinerilor - interferențe, provocări, soluții”, organizată de Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral, Chișinău, 11 noiembrie 2022 (în regim de videoconferință)
- Conferința științifică cu participare internațională „Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii și securității publice”, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al RM, Chișinău, 8 decembrie 2022 (în regim de videoconferință)
- Sesiunea științifică studențească organizată de Catedra procedură penală, criminalistică și securitate informațională a Academiei „Ștefan cel Mare” cu genericul „Investigarea și judecarea infracțiunilor ecologice”, Chișinău, 29 martie 2023
- Concursul de referate (simpozion) „Pre-vetting-ul în Republica Moldova. Provocări și soluții”, organizat de Institutul Național al Justiției, Chișinău, 27 iulie 2023
- Organizarea și coordonarea conferinței științifico-studențești cu genericul: „Promovarea drepturilor omului prin prevenirea și combaterea violenței în bază de gen”, Ediția a VIII-a, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al RM, Chișinău, 30 noiembrie 2023

- Conferința științifică internațională „Infrațiune-răspunderea penală-pedeapsa. Drept și criminologie”, ediția III, organizată de Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, 7-8 decembrie 2023
- Conferința științifică națională cu participare internațională, cu genericul „Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii și securității publice”, Ediția a III-a, organizată și desfășurată în cadrul Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI al RM, Chișinău, 7 decembrie 2023
- Conferința științifică internațională „Republica Moldova în contextul noii arhitecturi de securitate regională”, organizată de Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”, Chișinău, 24 mai 2024
- Conferința științifică națională cu participare internațională „Protecția consumatorilor: abordări integrate în sistemul juridic”, ediția a I-a, organizată de Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Centrul European al Consumatorului din Republica Moldova, Universitatea „1 decembrie 1918” din Alba Iulia și Academia de Studii Economice din Moldova, Chișinău, 13-14 martie 2025
- Conferința Internațională Jean Monnet „Cooperarea instituțiilor statului în asigurarea unității naționale”, Institutul de Administrație Publică, USM, Chișinău, 28-29 martie 2025
- Conferința științifică internațională „Prevenirea și combaterea criminalității: probleme, soluții și perspective”, Ediția a VII-a, organizată de Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Chișinău, 10 aprilie 2025
- Conferința științifică internațională „Jandarmeria Română – tradiții și perspective”, Ediția a XII-a, Amfiteatrul „Mihail KOGĂLNICEANU” al Academiei de Poliție „Alexandru Ioan Cuza” din București, 01-03 aprilie 2025
- Conferința internațională „Ordinea publică în Europa, între tradiție și contemporanietate”, organizată de Școala de Agenți de Poliție „Septimiu Mureșan” Cluj-Napoca în parteneriat cu Academia Română – Filiala Cluj Napoca, Institutul de istorie „George Barițiu”, România, Cluj-Napoca, 14-16 mai 2025
- Organizarea și coordonarea conferinței științifice interuniversitare a studenților și tinerilor cercetători cu genericul „Promovarea drepturilor omului prin prevenirea și combaterea violenței în baza de gen”, Ediția a X-a, organizată de Catedra „Ordine și securitate publică” a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI al RM, 28 noiembrie 2025
- Conferința științifică națională cu participare internațională „Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii și securității publice”, ediția a V-a,

organizată de Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al RM,
Chișinău, 10 decembrie 2025

LUCRĂRI ȘTIINȚIFICE PUBLICATE

Articole în reviste și culegeri științifice naționale și internaționale: 20 dintre care 16 la tema tezei de doctor

LIMBI STRĂINE

- Engleză – A2 (ascultare, citire, vorbire, exprimare, scris)
- Franceză – B2 (ascultare, citire, vorbire, exprimare, scris)
- Rusă – C2 (ascultare, citire, vorbire, exprimare, scris)

INFORMAȚIE PERSONALĂ

- Data de naștere: 05/04/94
- Sex: M
- Naționalitatea: Republica Moldova