



## CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND COMPETENȚA AUTORITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

**Liliana ȚURCAN,**  
*doctor în drept, lector superior (USM)*  
**Cristina POPOVICI,**  
*magistru în drept, lector (USM)*

Scopul acestui articol este de a analiza opiniile doctrinarilor privitor la conținutul competenței autorităților administrației publice. Sunt examinate, de asemenea, caracterele și tipurile competenței acestor autorități. Competența este elementul de bază al statutului juridic al autorităților administrației publice. Conținutul competenței unei autorități publice ne permite să determinăm locul și rolul acesteia în cadrul mecanismului statal.

**Cuvinte-cheie:** competența autorității administrației publice; conținutul competenței; caracterele competenței; tipurile competenței.

\* \* \*

The purpose of this article is to analyze doctrinal views regarding the content of the competence of public administration authorities. Also, characters and types of competence of these authorities are examined. Competence is the basic element of the legal status of public administration authorities. The content of the competence of a public authority allows us to determine its place and role within the state mechanism.

**Keywords:** competence of the public administration authority; content of competence; characters of competence; types of competence.

Autoritatea administrației publice este o categorie a autorității publice, dispunând, în atarens, de toate semnele specifice acesteia, și în principal semnul: deținerea prerogativelor cu caracter de putere publică. Autoritatea administrației publice desfășoară o activitate specifică: aducerea la îndeplinire a legii sau prestarea de servicii publice, în limitele legii. Fixarea clară a competenței unei autorități a administrației publice ne permite să identificăm locul și rolul acesteia în cadrul mecanismului statal.

Cunoscutul cercetător rus V. Manohin a menționat într-o monografie a sa că „competența constituie factorul determinant în comparație cu alte elemente componente ale statutului organului statal” [1]. Competența autorităților administrației publice determină limitele legale ale activității acestora. În funcție de caracterul competenței, se stabilește structura autorității, se determină formele și metodele de activitate, se evidențiază hotarele responsabilității în cazul încălcării normelor în vigoare. Iată de ce anume competența constituie elementul de bază al statutului juridic al autorității administrației publice.

Se presupune că termenul „competență” provine de la latinescul *competere* (a corespunde) sau de la alt cuvânt de proveniență latină *competentia* (conducere, capacitate, apartenență de drept). Astăzi acest termen poate fi înțeles în două sensuri: a) sfera întrebărilor, despre care una sau mai multe persoane posedă un volum de cunoștințe; b) un anumit cerc de împuterniciri (drepturi și obligații).

Literatura de specialitate cuprinde numeroase opinii referitoare la definiția „competenței autorității administrației publice”, la elementele ei, precum și la caracterele acesteia. Astfel, competența a fost definită ca: sferă de activitate strict determinată, organul care o exercită având volumul corespunzător de drepturi și obligații [2]; cercul de obligații și îm-

puterniciri [3]; un sistem de împuterniciri ale organului, prin intermediul cărora se realizează puterea de stat [4]; volumul strict determinat de drepturi și obligații, de care dispune organul respectiv în vederea exercitării sarcinilor și funcțiilor sale [5]; dreptul și, totodată, obligația, prevăzută de lege și alte acte normative, de a duce o anumită activitate, adică de a fi în acest scop subiecți în diferite raporturi juridice [6]; un ansamblu de atribuții stabilite de Constituție și de alte legi prin care autorităților publice li se conferă drepturi și obligații în vederea realizării puterii publice [7]; ansamblu de atribuții stabilite de Constituție sau de lege, ce conferă drepturi și obligații pentru a duce, în nume propriu și în realizarea puterii publice, o anumită activitate administrativă [8] etc.

Observăm că majoritatea definițiilor prezentate cuprind drept element de bază al conținutului competenței autorității administrației publice atribuțiile acesteia. Renumitul administrativist român A. Iorgovan subliniază într-o lucrare a sa că „atribuțiile sunt, de fapt, drepturile și obligațiile prevăzute de Constituție sau de lege de a desfășura o anumită activitate administrativă, într-o anumită materie, într-un anumit loc și timp” [9].

De menționat că legislația în vigoare a Republicii Moldova, dar și a altor state, foarte rar utilizează termenul competență cu referire la autoritățile administrației publice. Drept exemplu aici putem aduce titlul II „Competența guvernului” din *Legea Republicii Moldova cu privire la Guvern*, nr.64 din 31.05.1990 [10] sau Secțiunea a 2-a cu titlul „Competențele consiliilor locale”, cap. II din *Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală*, nr.436 din 28.12.2006 [11].

În ultima perioadă, actele normative ce reglementează statutul juridic al autorităților administrației publice conțin așa noțiuni ca *misiunea, funcțiile*,



atribuțiile, drepturile, obligațiile autorității. Unele norme în vigoare, spre regret, au fost elaborate, fără a fi luate în considerație opiniile expuse în doctrină privitoare la conținutul competenței. Spre exemplu, Hotărârea Guvernului nr.1310 din 14.11.2006 *Cu privire la aprobarea structurii-tip a regulamentelor privind organizarea și funcționarea organului central de specialitate al administrației publice și autorității administrative din subordinea acestuia* [12] prevede că regulamentul organului central de specialitate al administrației publice trebuie să prevadă în capitolul II, pe lângă misiunea și funcțiile organului, atribuțiile și drepturile acestuia. Dacă atribuțiile constituie nu altceva decât drepturile și obligațiile, care ar fi sensul prevederii drepturilor organului într-un punct separat? Și de ce nu sunt prevăzute obligațiile?

În literatura de specialitate, s-a expus opinia că drepturile și obligațiile autorităților administrației publice sunt două categorii ce nu trebuie să fie confundate. Autoritatea administrației publice are un anumit cerc de obligații față de stat, în vederea realizării sarcinilor impuse, și totodată dispune de drepturi cu referire la particulari. Deci, drepturile și obligațiile, vorbind la figurat, sunt îndreptate în direcții diferite [13]. De menționat că obligațiile numaidecât trebuie să fie prioritare față de drepturi, deoarece anume ele configurează ce acțiuni trebuie să întreprindă autoritatea ținând seama de scopul pentru care a fost creată.

Analizând competența autorităților administrației publice, observăm că unele drepturi ale acestor autorități constituie, în același timp, și obligații ale acestora. De exemplu, *Legea Republicii Moldova privind administrația publică centrală de specialitate* nr.98 din 04.05.2012 [14] stabilește în art.27 drepturile generale ale ministerului și ale altei autorități administrative centrale. De menționat că o mare parte din aceste drepturi sunt, totodată, și obligații, de exemplu: dreptul de a convoca ședințe cu privire la chestiunile ce țin de domeniile lor de activitate (lit.d) din art.27) sau dreptul de a abroga acte ce contravin legislației autorităților administrative, a serviciilor publice descentralizate din subordine, precum și a instituțiilor publice în care ele au calitatea de fondator (lit.i) din art.27) ș.a.

Pornind de la faptul că în cazul autorităților publice este foarte greu de delimitat cu strictețe drepturile de obligații, uneori este mai ușor de expus doar atribuțiile, care de fapt includ în sine atât drepturile, cât și obligațiile. Spre exemplu, în textul *Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală* nr.436 din 28.12.2006 regăsim doar atribuțiile primăriei, nu însă drepturile și obligațiile acesteia (a se vedea: art.40 din lege).

Trebuie de menționat că nu toate drepturile și obligațiile autorității administrației publice determină competența acesteia. Explicația este că autoritatea administrației publice în activitatea sa se conduce nu numai de actele normative ce stabilesc competența ei, ci de întreaga legislație referitoare la autoritatea

respectivă și la subiecții de drept cu care aceasta intră în relații pe parcursul exercitării activității de administrare [15]. În opinia doctrinarului rus B. Lazarev, „uneori, organele administrației de stat pot să acționeze nu în calitate de subiecți ce realizează puterea de stat, ci doar ca participanți la relațiile civile – în calitate de persoane juridice. Aceste drepturi și obligații nu intră în competența organului respectiv” [16].

Așadar, în conținutul competenței autorităților administrației publice se includ doar acele atribuții ce conferă drepturi și obligații în vederea realizării puterii publice. Aceasta presupune, implicit, prerogativa autorității de a aplica forța de constrângere, atunci când se cere a fi impus interesul public.

Unii autori atribuie, nejustificat, conținutului competenței un cerc foarte larg de elemente componente. Spre exemplu, în doctrina autohtonă s-a expus părerea că „competența organului puterii executive stabilită de către legislație și actele normative include sarcinile organului, funcțiile lui, adică direcțiile activității, obligațiile și drepturile, responsabilitatea, formele și metodele activității, structura organului” [17]. Poate fi oare extinsă sfera competenței organului asupra sarcinilor, funcțiilor lui etc.? Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar a dezvălui esența elementelor conținutului competenței incluse în definiția expusă *supra*.

Astfel, A.Iorgovan a definit sarcinile autorităților administrative drept „ansamblul necesităților sociale, obiectiv determinate, evaluate politic și consacrate prin norme juridice, fundamentând rațiunea de a fi a acestor organe” [18]. Un alt cercetător, doctrinarul din Federația Rusă V.Manohin, a subliniat că „sarcinile organului întăresc ceea ce acesta trebuie să realizeze pe parcursul activității sale și să obțină ca rezultat al ei.... Organele administrației de stat au, în linii generale, drept sarcină organizarea în practică și exercitarea zi de zi a conducerii cu toate domeniile și sferile administrației de stat” [19].

Atribuțiile autorității administrației publice sunt, de fapt, mijloacele juridice de realizare a sarcinilor. Autorul I.Santai consideră că „între sarcină și atribuție există o strânsă legătură, deoarece ultima reprezintă investirea conferită pentru realizarea celei dintâi” [20].

**Sarcinile autorității administrației publice** reprezintă, în opinia noastră, nu altceva decât rezultatul final al exercitării competenței sau, altfel spus, determinarea sarcinilor contribuie la stabilirea hotarelor competenței unei autorități concrete.

Legislația în vigoare nu folosește termenul de „sarcină”, ci *misiunea autorității administrației publice*. Astfel, spre exemplu, *Legea Republicii Moldova privind administrația publică centrală de specialitate* nr.98 din 04.05.2012 stabilește în art.24 alin. (1): „Misiunea definește rolul fiecărui minister și al fiecărei alte autorități administrative centrale în sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate, precum și viziunea strategică cu



privire la realizarea politicii de stat în domeniile de activitate de care acestea sînt responsabile”.

O altă problemă constă în determinarea faptului dacă *funcțiile autorității* intră în conținutul competenței sale. Doctrinarul rus I. Bacilo consideră că „...funcțiile, constituind o parte componentă a conținutului competenței, determină ce face organul. Exerțând funcțiile și atribuțiile cu care a fost însărcinat, organul își realizează competența sa, activează în corespundere cu ea și în limitele ei” [21]. De fapt, același autor face o delimitare între *competența* în sens larg, care include mai multe elemente, inclusiv funcțiile organului, și *competența* în sens restrâns, care cuprinde „drepturile și obligațiile juridice ce constituie atribuțiile nemijlocite ale organului” [22]. O definiție legală a funcțiilor o găsim în art. 25 alin. (1) din *Legea Republicii Moldova privind administrația publică centrală de specialitate* nr. 98 din 04.05.2012, care stabilește: „Funcțiile de bază ale unui minister și ale altei autorități administrative centrale reprezintă activitățile administrative care se desfășoară cu regularitate, menite să asigure realizarea integrală a misiunii acestora, având obligatoriu un rezultat al cărui beneficiar este un subiect extern pentru autoritatea în cauză (persoane fizice și juridice, alte autorități publice)”.

Considerăm că nu este corect a include *responsabilitatea autorității administrației publice* în competența acesteia. Competența determină limitele răspunderii juridice a organului în fața statului [23]. În opinia noastră, putem vorbi despre răspunderea juridică a organului pentru executarea necorespunzătoare a competenței sau neexecutarea ei, nicidecum însă despre răspunderea ca element al competenței.

**Formele și metodele** la fel nu constituie un element al competenței autorității administrației publice. Putem afirma că însăși realizarea competenței are loc prin intermediul formelor și metodelor concrete, luând în considerație scopul propus.

Așadar, având în vedere cele expuse *supra*, putem afirma că în cazul conținutului *competenței în sens restrâns* al autorităților administrației publice este vorba de un ansamblu de atribuții prevăzute de Constituție și legi; aceste atribuții reprezintă, de fapt, drepturile și obligațiile care revin oricărei autorități a administrației publice, de a desfășura o anumită activitate administrativă, într-un anumit domeniu și la un anumit moment și loc. Există însă și *competența în sens larg*, care include pe lângă atribuțiile autorității, misiunea și funcțiile acesteia.

Indiferent de diferențele de opinii cu referire la conținutul noțiunii de competență, doctrina a identificat, în unanimitate, o serie de **caractere ale competenței**: caracter legal, caracter autonom, caracter obligatoriu.

Fiecare organ administrativ are o anumită competență determinată de lege, în raport cu sarcinile ce-i revin și cu necesitățile diviziunii și specializării în exercitarea puterii de stat [24]. Așadar, putem afirma că competența acestor organe are un **caracter legal**.

**Caracterul autonom** al competenței este intim legat de caracterul legal al acesteia și presupune dreptul organului administrativ de a-și exercita atribuțiile sale și, respectiv, obligația celorlalte organe ale administrației publice – mai ales ierarhic superioare – de a asigura independența necesară realizării lor [25]. Autonomia organului în exercitarea atribuțiilor implică însă și răspunderea lui pentru modul cum își exercită atribuțiile [26].

Realizarea competenței constituie nu numai un drept, ci și o obligație pentru acest organ. În acest sens, nu putem să nu fim de acord cu opinia lui A. Negoită, potrivit căreia „competența nu este un privilegiu pentru cel care o exercită” [27]. **Caracterul obligatoriu** al competenței evocă faptul că exercitarea competenței, conferită de Constituție sau de lege pentru un organ, nu este o facultate, ci o obligație, a cărei neîndeplinire constituie temeiul tragerii la răspundere a organului respectiv, implicit a „deținătorilor” de funcții publice din cadrul acestuia [28].

Competența autorităților administrației publice se determină în funcție de: conținutul atribuțiilor și sfera de activitate – *competența materială*; limitele teritoriale, în care autoritatea își desfășoară activitatea – *competența teritorială*; perioada de timp, în care autoritatea urmează să activeze – *competența temporală*.

**Competența materială** (*rationae materiae*) desemnează ansamblul prerogativelor unei autorități publice, din punctul de vedere al cuprinsului și al specificului (naturii) lor [29]. După gradul de întindere, o autoritate a administrației publice poate dispune de o *competență materială generală* (în toate domeniile), cum este cazul Guvernului sau de o *competență materială specială* (de ramură sau de domeniu), cum este cazul ministerelor, al altor autorități centrale de specialitate ale administrației publice.

**Competența teritorială** (*rationae loci*) semnifică întinderea în spațiu a prerogativelor unui organ administrativ, indiferent de natura competenței sale materiale [30]. Din punctul de vedere al competenței teritoriale, autoritățile administrației publice se divizează în autorități centrale, care activează pe întreg teritoriul statului, și autorități locale, care activează, de regulă, în limitele unității administrativ-teritoriale.

**Competența temporală** (*rationae temporis*) este acel tip de competență care evocă întinderea în timp a prerogativelor unui organ administrativ [31]. De regulă, autoritățile administrației publice se înființează pe o perioadă nelimitată de timp. Cea mai mare parte a acestor autorități sunt conduse însă pe perioade determinate de timp. Încetarea exercițiului activității unei anumite persoane fizice nu va putea duce însă la încetarea activității autorității pe care aceasta o reprezintă, continuitatea fiind o caracteristică esențială a administrației publice [32].

În concluzie, menționăm că noțiunea de *competență a fost și rămâne a fi o noțiune fundamentală pentru știința dreptului administrativ. Competența*



reprezintă elementul de bază al statutului juridic al autorității administrației publice. Conținutul competenței determină structura autorității, limitele responsabilității, formele și metodele de activitate ale acesteia. Fixarea clară a competenței autorității publice ne permite să identificăm locul și rolul unei autorități a administrației publice în cadrul mecanismului statal.

### Referințe:

1. Манохин В. *Порядок формирования органов государственного управления*. Москва: Государственное изд-ство юридической литературы, 1963, с.24.
2. Ямпольская Ц. *Органы советского государственного управления в современный период*. Москва: Издательство Академии наук СССР, 1954, с.24.
3. Студеникин С. *Советское административное право*. Москва: Государственное изд-ство юридической литературы, 1949, с.23.
4. Лазарев Б. *Компетенция органов управления*. Москва: Юридическая литература, 1972, с.101.
5. *Советское административное право*. Под ред. Ю.Козлова Москва: Юридическая литература, 1985, с.94.
6. Ionescu R. *Drept administrativ*. București: Editura didactică și pedagogică, 1970, p.110.
7. Orlov M. *Drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2001, p.42.
8. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. 1. Ed. a III-a. București: All Beck, 2001, p.276.
9. *Ibidem*, p.277.
10. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr.131-133.
11. Publicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr.32-35.
12. Publicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr.181-183.
13. Лазарев Б. *Op.cit.*, с.83.
14. Publicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr.160-164.
15. Лазарев Б. *Op. cit.*, p.80.
16. *Ibidem*.
17. Guțuleac V., Balmuș V. *Problemele administrării de stat*. Chișinău: Editura Fundației Draghiștea, 2002, p.59.
18. Iorgovan A. *Op. cit.*, p.269.
19. Манохин В. *Советское административное право*. Саратов: Саратовский Юридический институт им. Д.И. Курского, 1968, с.57.
20. Santai I. *Drept administrativ și știința administrației*. Vol. 1. Cluj-Napoca: RISOPRINT, 2002, p.56.
21. Бачило И. *Функции органов управления*. Москва: Юридическая литература, 1976, с.54.
22. *Ibidem*.
23. *Советское административное право*, с.94.
24. Iovănaș I. *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației*. București: Editura didactică și pedagogică, 1977, p.122.
25. Iorgovan A. *Op.cit.*, p.278.
26. Vintu I., Anghene M., Străoanu M. *Organele administrației de stat în Republica Socialistă România*. București: Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1971, p.62.
27. Negoită A. *Drept administrativ și elemente de știința administrației*. București: Tipografia Universității din București, 1981, p.241.
28. Iorgovan A. *Op.cit.*, p.277.
29. Vedinaș V. *Drept administrativ și instituții politico-administrative. Manual practic*. București: Lumina Lex, 2002, p.247.
30. *Ibidem*, p.248.
31. *Ibidem*.
32. Tofan Dana A. *Drept admintrativ*. Vol.I. București: All Beck, 2003, p.97.