

THE LEGALITY–VALIDITY–OPPORTUNITY TRIAD IN THE ADMINISTRATIVE ACT

Teodor CÂRNAȚ

Doctor hab. of Law, Professor, Moldova State University,

Chisinau, Republic of Moldova

e-mail: carnateo@yahoo.co.uk

<https://orcid.org/0000-0002-5610-8665>

Sergiu ȘCOLINIC

PhD student, Moldova State University,

Chisinau, Republic of Moldova

e-mail: scolnic2@yahoo.com

<https://orcid.org/0009-0001-2890-7662>

The triad of legality–validity–opportunity in administrative acts, highlighting how these three elements ensure the legitimacy and effectiveness of administrative decisions. It reviews the theoretical foundations, doctrinal developments, and comparative approaches (French, German, etc.), as well as relevant case law from the Republic of Moldova, Romania, and the European Court of Human Rights. The study shows that legality is the primary condition and limit of administrative action, validity encompasses the substantive and formal requirements that confer legal force to the act, and opportunity reflects the discretion allowed to authorities in achieving the public purpose. Although opportunity is not generally subject to direct judicial review, in cases of abuse or disproportionality it falls under the scope of legality (as an excess of power).

Keywords: administrative act, legality, validity, opportunity, discretionary power, judicial control, good administration.

TRIADA LEGALITATE–VALABILITATE–OPORTUNITATE ÎN ACTUL ADMINISTRATIV

Triada legalitate–valabilitate–oportunitate a actului administrativ, evidențiază modul în care aceste trei elemente asigură legitimitatea și eficiența deciziei administrative. Sunt examinate fundamentele teoretice, evoluțiile doctrinare și abordările comparative (franceză, germană etc.), precum și jurisprudența relevantă din Republica Moldova, România și Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Studiul arată că legalitatea reprezintă condiția primară și limita acțiunii administrației, valabilitatea înglobează cerințele de formă și de fond care conferă forță juridică actului, iar oportunitatea reflectă marja de apreciere permisă autorităților în atingerea scopului public. Deși oportunitatea nu este, în principiu, supusă controlului judecătoresc direct, în cazurile de abuz sau disproporționalitate ea intră sub incidența legalității (fiind calificată drept exces de putere).

Cuvinte-cheie: act administrativ, legalitate, valabilitate, oportunitate, putere discreționară, control judecătoresc, bună administrare.

TRIADÉ LÉGALITÉ–VALIDITÉ–OPPORTUNITÉ DANS L'ACTE ADMINISTRATIVE

La triade légalité–validité–opportunité de l'acte administratif, en soulignant comment ces trois éléments garantissent la légitimité et l'efficacité de la décision administrative. Il aborde les fondements théoriques, les développements doctrinaux et les approches comparatives (droit français, allemand, etc.),

ainsi que la jurisprudence pertinente de la République de Moldavie, de la Roumanie et de la Cour européenne des droits de l'homme. L'étude montre que la légalité constitue la condition primordiale et la limite de l'action administrative, la validité regroupe les exigences de forme et de fond qui confèrent une force juridique à l'acte, et l'opportunité exprime la marge d'appréciation laissée aux autorités dans la poursuite de l'intérêt public. Bien que l'opportunité ne fasse pas l'objet, en principe, d'un contrôle juridictionnel direct, en cas d'abus ou de disproportion manifeste elle relève de la légalité (étant qualifiée d'excès de pouvoir).

Mots-clés: acte administratif, légalité, validité, opportunité, pouvoir discrétionnaire, contrôle juridictionnel, bonne administration.

ТРИАДА ЗАКОННОСТЬ – ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ – ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ В АДМИНИСТРАТИВНОМ АКТЕ

Триада **законность–действительность–целесообразность** административного акта подчеркивает, как эти три элемента обеспечивают легитимность и эффективность административного решения. Рассматриваются теоретические основы, доктринальные подходы и сравнительный анализ (французского, немецкого и др.) права, а также соответствующая судебная практика Республики Молдова, Румынии и Европейского суда по правам человека. Показано, что **законность** является основным условием и границей для действий администрации, **действительность** охватывает материальные и формальные требования, придающие акту юридическую силу, а **целесообразность** отражает рамки усмотрения, предоставленные властям для достижения общественной цели. Хотя целесообразность, как правило, не подлежит прямому судебному контролю, - в случаях злоупотребления или явной несоразмерности она рассматривается как вопрос законности (превышение власти).

Ключевые слова: административный акт, законность, действительность, целесообразность, дискреционная власть, судебный контроль, надлежащее управление.

Introducere

Într-un stat de drept, administrația publică funcționează în baza și în limitele legii, exprimându-și voința în principal prin intermediul actelor administrative. Aceste acte trebuie să răspundă simultan exigențelor de legalitate (conformitatea cu legea), de valabilitate (îndeplinirea cerințelor de formă și fond) și de oportunitate (corespunderea măsurii față de scopul urmărit de lege). Această triadă conceptuală constituie criteriul fundamental în evaluarea legitimității și calității unei decizii administrative.

În contextul Republicii Moldova și al altor sisteme de drept din regiune, precum cel românesc, analiza acestor trei dimensiuni ale actului administrativ rămâne deosebit de actuală, atât în plan doctrinar, cât și cel al jurisprudenței. Este totodată o provocare constantă menținerea unui echilibru între libertatea de apreciere a autorităților și obligația acestora de a respecta

legea și de a proteja drepturile și interesele legitime ale cetățenilor.

Prezentul articol propune o examinare detaliată a celor trei componente – legalitate, valabilitate și oportunitate – printr-o abordare integrată, care valorifică doctrinele naționale și comparate, jurisprudența CEDO și practica administrativă a autorităților. Scopul final este formularea unor propuneri concrete pentru consolidarea regimului juridic al actului administrativ în Republica Moldova, prin alinierea acestuia la exigențele statului de drept și la bunele practici europene

Metodologia cercetării

Studiul folosește o combinație de metode juridice, îmbinând analiza doctrinară și normativă cu abordarea comparativă și cea jurisprudențială. În primul rând, demersul pornește de la examinarea cadrului legislativ și a literaturii de specialitate privitoare la prin-

cipiile legalității, valabilității și oportunității în dreptul public al Republicii Moldova și României. În al doilea rând, se recurge la metoda comparativă, raportându-se la soluțiile consacrate în dreptul administrativ al altor state (precum Franța și Germania) și la standardele europene incidente, inclusiv jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. De asemenea, sunt analizate exemple din practica administrativă și hotărâri judecătorești relevante, pentru a ilustra modul concret în care triada legalitate–valabilitate–oportunitate este aplicată în situații practice.

Fundamente teoretico-doctrinare ale triadei legalitate–valabilitate–oportunitate

Pentru a înțelege pe deplin triada legalitate–valabilitate–oportunitate, este necesar să pornim de la conceptul și rolul actului administrativ în sistemul de drept public. Actul administrativ este forma principală de activitate a organelor administrației publice, un act juridic unilateral emis de o autoritate publică competentă prin care legea este pusă în executare, generând efecte juridice – nașterea, modificarea sau stingerea de drepturi și obligații în regim de putere publică. Prin natura sa, orice act al administrației este subordonat legii și trebuie să urmărească realizarea interesului public stabilit de aceasta. Așadar, în definirea regimului juridic al actului administrativ intervin trei elemente fundamentale:

Legalitatea – subordonarea față de normele juridice superioare. Principiul legalității, înscris în Constituție și în legile administrative atât în România, cât și în Republica Moldova (de exemplu, art. 3 din Codul administrativ al RM prevede că administrația publică se realizează cu respectarea Constituției și a legilor), impune ca orice act administrativ să aibă un temei în lege și să nu contravină dispozițiilor legale aplicabile. Legalitatea constituie, așadar, prima condiție de legitimitate a actului administrativ [1].

Valabilitatea – îndeplinirea tuturor condițiilor de formă și de fond pentru ca actul să existe juridic și să producă efecte. Valabilitatea înglobează legalitatea, dar și elemente de validitate formală și de eficacitate (precum intrarea în vigoare, publicarea actului etc.) [2].

Oportunitatea – caracterul potrivit sau convenabil al măsurii adoptate, raportat la circumstanțele concrete și la scopul de interes public urmărit. Ea reprezintă componenta de politică administrativă (de merit) a deciziei, spre deosebire de dimensiunea strict juridică acoperită de legalitate [3].

Literatura de specialitate subliniază interdependența acestor elemente. Pe de o parte, un act care nu este legal nu poate fi considerat valabil, oricât de oportun ar părea – supremația legii prevalează întotdeauna. Pe de altă parte, o administrație excesiv de formalistă, care nu își folosește deloc puterea de apreciere, riscă să devină rigidă și ineficientă. De aceea, legea lasă administrației o anumită marjă de libertate în care aceasta poate decide în funcție de necesitățile sociale, atât timp cât nu se încalcă limitele legale [4].

Triada legalitate–valabilitate–oportunitate a fost obiectul analizelor doctrinare încă din perioada interbelică în spațiul juridic românesc. De pildă, Paul Negulescu sublinia faptul că puterea discreționară a organelor administrative trebuie exercitată întotdeauna în cadrul legii, altfel actul devine un abuz [5]. În ultimele decenii, autori contemporani (atât din România, cât și din Republica Moldova) au reiterat aceste idei, arătând că legalitatea reprezintă fundamentul și limita acțiunii administrative, în timp ce oportunitatea îi conferă acesteia flexibilitate, fără a putea justifica vreodată arbitrariul sau încălcarea drepturilor cetățenilor [6].

Legalitatea actului administrativ

Principiul legalității constituie temelia activității administrative, fiind expresia statului de drept în dreptul public modern. Acest princi-

piu semnifică subordonarea administrației față de lege, autoritățile publice neputând acționa decât în limitele și în conformitate cu normele juridice care le guvernează competența. Altfel spus, orice act administrativ trebuie să fie în concordanță cu normele juridice aplicabile în sens larg – de la Constituție și legi până la alte acte normative cu forță juridică superioară – atât sub aspectul competenței autorității emitente, cât și al procedurii de emitere și al conținutului actului [7]. Legalitatea actului se apreciază în raport cu dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii, iar actul se bucură de o prezumție de legalitate până la o eventuală anulare a sa în contenciosul administrativ [8].

În dreptul comparat, principiul legalității este ferm consacrat. De pildă, în Franța se vorbește despre respectarea *blocului de legalité* – ansamblul normelor superioare, de la Constituție și legi până la regulamente guvernamentale – ceea ce înseamnă că administrația trebuie să urmărească scopul public stabilit de lege, însă mijloacele concrete pentru atingerea acelui scop țin de aprecierea discreționară a autorității (o chestiune de oportunitate). Această perspectivă evidențiază legătura intrinsecă dintre legalitate și oportunitate: finalitatea actului (satisfacerea interesului public prevăzut de lege) face parte din legalitate, în timp ce modalitatea aleasă pentru realizarea sa ține de oportunitate.

În dreptul italian, principiul legalității (*principio di legalità*), derivat tot din Constituție, este garantat printr-un control jurisdicțional exercitat de tribunalele administrative regionale și de Consiliul de Stat – instanțe care sancționează exclusiv viciile de *legittimità* (ilegalitate) ale actelor, fără a interveni în meritul (oportunitatea) deciziei. Dreptul german consacră conceptul *Gesetzmäßigkeit der Verwaltung*, potrivit căruia administrația este obligată de lege atât în acțiunile pozitive (să acționeze când legea o cere), cât și în inacțiune (să nu încalce

ceea ce legea interzice) – prin urmare, orice act administrativ trebuie să aibă un temei legal și să respecte normele procedurale; în caz contrar, actul este ilicit și pasibil de anulare.

În toate aceste sisteme, **controlul jurisdicțional** se concentrează pe legalitate. Instanțele administrative din Franța, Italia sau Germania verifică dacă autoritatea publică a acționat în limitele legii, fără a-și substitui propria apreciere celei a administrației în ce privește oportunitatea măsurii. Similar, în dreptul român, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede că instanța poate anula un act administrativ ilegal, controlul legalității vizând conformitatea actului cu legea și respectarea limitelor competenței legale. Legalitatea este, așadar, condiția primară de validitate a actului administrativ – un act care contravine legii este lovit de nulitate absolută sau, cel puțin, este anulabil, după caz [9].

Doctrina atribuie principiului legalității trei funcții esențiale: **fundament** al acțiunii administrative, **limită** a acesteia și **obligație pozitivă** pentru autoritate de a acționa atunci când legea o impune [10]. Legalitatea ca fundament implică faptul că orice putere a administrației își are izvorul în lege; ca limită, înseamnă că nicio acțiune administrativă nu poate depăși cadrul legal; iar ca obligație pozitivă, înseamnă că, în anumite situații, legea impune administrației să intervină pentru realizarea interesului public (de exemplu, emiterea unui act în executarea legii atunci când condițiile prevăzute de lege sunt îndeplinite). S-a arătat în literatură că legalitatea actului administrativ presupune atât supremația legii față de destinatarul actului, cât și existența unui temei legal pentru acțiunea autorității în limitele legii [11]. Prin urmare, administrația nu poate acționa în mod arbitrar; orice decizie trebuie să aibă o justificare legală și un scop legitim.

Prezumția de legalitate este asociată cu prezumția de autenticitate (actul emană de la autoritatea competentă, fiind ceea ce pretin-

de că este) și prezumția de veridicitate (faptele consemnate în cuprinsul actului sunt considerate adevărate până la proba contrarie) [12].

Un element cheie al legalității în statul de drept îl reprezintă existența unui control judecătoresc efectiv. În România, regimul contenciosului administrativ prevede că anularea unui act ilegal produce efecte retroactive (*ex tunc*), actul fiind considerat ca lipsit de temei legal ab initio (ca și cum nu ar fi existat niciodată în ordinea juridică). În Republica Moldova, Codul administrativ (Legea nr. 116/2018) instituie, la rândul său, controlul judiciar al actelor administrative: acestea pot fi atacate în instanță pentru ilegalitate, instanța verificând respectarea condițiilor legale – competența organului emitent, procedura de emitere (inclusiv obligația de motivare, obținerea avizelor obligatorii etc.) și conformitatea conținutului actului cu legea. S-a statuat jurisprudențial că legalitatea actului se analizează în raport cu normele în vigoare la data emiterii actului, iar dacă actul este anulat ca ilegal, efectele sale se șterg retroactiv (*ex tunc*), actul fiind considerat ca inexistent din punct de vedere juridic ab initio.

Jurisprudența CEDO conferă principiului legalității o importanță centrală în materia ingerințelor administrative în drepturi. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a afirmat constant că orice restrângere a drepturilor trebuie să fie “prevăzută de lege” (formularea din art. 8–11 ale Convenției) – deci să aibă o bază legală clară, accesibilă și previzibilă. De asemenea, Curtea de la Strasbourg analizează actele administrative din perspectiva “*rule of law*”, cerând ca administrația să acționeze conform legii și să evite arbitrariul.

Valabilitatea actului administrativ

Noțiunea de valabilitate a actului administrativ se referă la capacitatea acestuia de a produce efecte juridice în mod legitim, fiind emis cu respectarea tuturor cerințelor de fond și de

formă impuse de lege. Un act administrativ valabil este, în esență, unul legal, emis de o autoritate competentă, în forma cerută de lege, cu respectarea procedurii și având un conținut licit și determinat, în concordanță cu interesul public. Prin urmare, valabilitatea implică atât aspecte de legalitate, cât și elemente de validitate formală și de eficacitate a actului.

Un act administrativ se bucură de o triplă prezumție: prezumția de legalitate, prezumția de autenticitate (proveniența de la autoritatea abilitată) și prezumția de veridicitate (faptele consemnate de act sunt considerate adevărate până la proba contrarie) [12]. Aceste prezumții conferă actului forță executorie imediată. Totuși, pentru ca ele să opereze, actul trebuie să întrunească condițiile de valabilitate prevăzute de lege; în caz contrar, actul devine susceptibil de a fi anulat sau chiar considerat nul de drept.

Condițiile de valabilitate ale actelor administrative se împart, în linii mari, în două categorii: condiții de fond și condiții de formă (inclusiv procedurale) [2].

Competența autorității emitente: Actul trebuie emis de un organ care are atribuții legale în materia respectivă și cu încadrarea în limitele conferite (competență materială, teritorială și temporală).

Existența unui temei legal: Actul trebuie emis „în baza și în vederea executării legii” (formula standard din legislația administrativă), deci trebuie să existe o normă legală care autorizează sau impune emiterea sa. Lipsa oricărui temei legal face ca actul să fie lipsit de cauză juridică, putând fi anulat pentru exces de putere (dacă autoritatea a acționat dincolo de ceea ce legea îi permite). Un act administrativ nu poate, prin el însuși, să creeze puteri pe care legea nu le-a prevăzut.

Scopul și obiectul actului: Scopul emiterii trebuie să fie realizarea unui interes public conform legii. În terminologia română clasică, se vorbea de îndeplinirea actului cu

alt scop decât acela pentru care competența a fost conferită. De asemenea, obiectul actului – ceea ce dispune efectiv – trebuie să fie licit, posibil și determinat. Un act care are un obiect imposibil sau care contravine flagrant legii (de exemplu, o dispoziție administrativă care încalcă un drept fundamental garantat de lege) este considerat nul absolut în multe sisteme de drept (actul fiind atins de un viciu evident de legalitate ce îl face inefficient ab initio).

Motivele (situația de fapt) și temeiul: În măsura în care actul se întemeiază pe o situație de fapt, acea situație trebuie să existe în realitate și să fie corect calificată juridic (condiția veridicității faptelor). Tot astfel, motivarea insuficientă sau inexistentă a actului (neindicarea faptelor ori a temeiului de drept) poate atrage anularea acestuia, fiind considerată uneori o cerință *ad validitatem* a actului (mai ales în legislațiile moderne care pun accent pe transparență și bună administrare). Dreptul românesc actual prevede obligația generală de motivare a actelor administrative individuale, iar lipsa motivării este asimilată încălcării legalității și poate fi sancționată ca exces de putere [15].

Condițiile de formă și procedură privesc modul în care actul este emis și adus la cunoștința celor vizați:

Respectarea procedurii legale de elaborare: De exemplu, obținerea avizelor sau acordurilor prealabile cerute de lege, consultarea publicului acolo unde este obligatorie, efectuarea unor studii de impact sau de oportunitate înainte de luarea deciziei, respectarea termenelor procedurale, utilizarea corectă a delegării de semnătură etc.

Forma actului: Actul administrativ emis în formă scrisă trebuie să respecte anumite cerințe formale: să fie redactat în limba oficială, să indice autoritatea emitentă, să fie datat, înregistrat și semnat de persoana competentă [7].

Motivarea actului: Menționată și ca element de fond, motivarea are și o dimensiune

formală: actul trebuie să cuprindă în preambul sau în expunerea de motive considerațiile de fapt și de drept care au condus la emitere. Motivarea este esențială atât pentru transparență și posibilitatea controlului (destinatarul și judecătorul trebuie să înțeleagă rațiunea deciziei), cât și ca garanție împotriva arbitrarului. Conform, art. 41 din Carta Drepturilor Fundamentale a UE se prevede expres dreptul la o bună administrare, care include obligația de motivare a deciziilor administrative – acest standard începe să fie reflectat și în dreptul intern al statelor membre și candidate la aderare precum Republica Moldova.

Comunicarea sau publicarea actului: Un act administrativ nu produce efecte juridice decât după ce este adus la cunoștința destinatarilor săi. Actele individuale trebuie comunicate părților vizate (de regulă printr-o comunicare oficială sau prin afișare, dacă legea o cere), iar actele normative trebuie publicate în Monitorul Oficial sau în buletinele oficiale competente. Publicarea este, din punct de vedere juridic, o condiție de eficacitate a actului (privind intrarea sa în vigoare).

Dacă oricare dintre aceste condiții de fond sau formă lipsește, actul poate fi invalidat (anulat sau declarat nul). În funcție de gravitatea încălcării, dreptul administrativ comparat distinge între nulitatea absolută a actului și anulabilitate: nulitatea absolută intervine când actul este afectat de un viciu extrem (lipsa totală de competență, încălcarea unei norme constituționale, omisiunea unei forme cerute *ad validitatem* etc.), situație în care actul este considerat inexistent juridic, iar nulitatea sa poate fi invocată oricând (imprescriptibil); în schimb, dacă viciul este mai puțin flagrant (de exemplu, o încălcare procedurală care nu aduce atingere unei valori fundamentale), actul este anulabil, adică produce efecte până la anularea sa de către instanța competentă în termenul legal de contestare.

De pildă, în dreptul german, enumeră cazurile de *Nichtigkeit* (nulitate de plin drept) – cum ar fi actul lipsit de forma scrisă atunci când forma scrisă este cerută *ad validitatem*, sau actul al cărui conținut încalcă bunele moravuri sau ordinea publică. În toate celelalte cazuri, un act ilegal este considerat doar *anfechtbar* (contestabil), necesitând o decizie de anulare pentru a-și pierde efectele.

Italia distinge similar între *atti nulli* (de exemplu, actele emise de o autoritate absolut incompetentă sau actele cu obiect imposibil) și *atti annullabili* (acte cu vicii mai puțin grave, care pot fi atacate în termenele și procedurile obișnuite). România, prin noul Cod administrativ (2019), a preluat această idee în art. 197, care enumeră situațiile în care un act administrativ este nul absolut (de exemplu, dacă încalcă dispoziții constituționale, dacă a fost emis cu depășirea competenței materiale, sau dacă lipsește un aviz conform obligatoriu prevăzut de lege); în aceste cazuri nulitatea poate fi invocată oricând [16].

Un aspect discutabil în doctrină este dacă oportunitatea deciziei administrative (caracterul „potrivit” al măsurii alese) constituie sau nu o condiție de valabilitate a actului, alături de legalitate. Au existat două curente de opinie notabile în dreptul român (aplicabile *mutatis mutandis* și contextului din Republica Moldova):

- Școala de la Cluj: Reprezentanții acestei orientări consideră că Remediul pentru un act inoportun ține, în concepția lor, de revocarea administrativă de către autoritatea emitentă însăși sau de către organul ierarhic superior, din considerente de oportunitate [17].

- Școala de la București: Potrivit celeilalte orientări doctrinare, oportunitatea se încorporează în valabilitate și, în cazuri extreme, un act vădit inoportun poate echivala cu un abuz sau exces de putere, devenind astfel susceptibil de a fi diferit justiției [18].

Legiuitorul român a tranșat parțial această

dezbateră prin definirea legală a conceptului de exces de putere în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Conform art. 2 alin. (1) lit. n) din lege, *excesul de putere* este definit ca „exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau prin depășirea limitelor competenței prevăzute de lege” [19]. Astfel, dacă o autoritate își folosește discreția încălcând drepturi fundamentale sau mergând dincolo de ceea ce legea îi îngăduie, actul devine ilegal.

În Republica Moldova, Codul administrativ prevede expres că instanțele judecătorești nu se pot pronunța asupra oportunității actelor administrative (art. 225) – legiuitorul adoptând astfel viziunea clasică potrivit căreia judecătorul controlează numai legalitatea. Totuși, rămâne discutabil dacă, în cazuri de abatere gravă de la scopul legii sau de disproporție vădită, astfel de situații nu ar fi oricum încadrate ca ilegalitate.

În concluzie, valabilitatea actului administrativ sintetizează toate condițiile de legalitate (în sens larg) și implică, indirect, cerința ca actul să nu rezulte dintr-o exercitare abuzivă a puterii discreționare. Un act valabil este unul emis în mod legal, cu respectarea formelor și procedurilor, și totodată adecvat menirii sale legitime.

Oportunitatea actului administrativ

Oportunitatea unui act administrativ se referă la caracterul adecvat și convenabil al măsurii adoptate, în raport cu circumstanțele concrete și cu interesul public urmărit. Cu alte cuvinte, oportunitatea reflectă exercitarea puterii discreționare a autorității – libertatea de apreciere de care aceasta dispune, în limitele legii, pentru a alege, dintre mai multe opțiuni legitime, pe cea mai potrivită scopului stabilit de legiuitor [3].

Este esențial de subliniat că puterea discreționară nu echivalează cu arbitriul.

Discreția autorității este circumscrisă de lege și de scopurile stabilite de aceasta.

În dreptul german, de exemplu, s-au conturat conceptele de *Ermessensüberschreitung* (depășirea limitelor discreției) și *Ermessensmissbrauch* (abuzul de discreție). Instanțele germane pot cenzura un act dacă autoritatea fie nu și-a exercitat deloc discreția deși legea îi oferea această marjă (a tratat situația ca și cum nu ar fi avut de ales – *Ermessensnichtgebrauch*), fie a depășit cadrul legal al opțiunilor (a ales o măsură pe care legea nu o permite – *Ermessensüberschreitung*), fie a folosit discreția în scopuri incompatibile cu intenția legii (criterii străine de interesul public, o decizie vădit nejustificată – *Ermessensmissbrauch*) [17]. Cu toate acestea, și în Germania ca și în Franța, regula generală rămâne că nu se efectuează un control judiciar al purei oportunități; judecătorul nu își substituie propria evaluare celei a administrației atât timp cât autoritatea a acționat în marja legală permisă. În dreptul francez, este consacrată interdicția «*contrôle d'opportunité*» de către instanța de contencios: judecătorul poate anula un act pentru ilegalitate (incluzând cazul în care un viciu de oportunitate este convertit juridic într-un exces de putere – de pildă, *détournement de pouvoir*, când o decizie, deși luată aparent în limitele legii, urmărește un scop străin interesului public), dar nu poate anula un act doar pentru că îl consideră mai puțin nimerit decât o altă soluție posibilă [18]. În Italia, diferența este conceptualizată ca distincția dintre *legittimità* și *merito*: judecata de *merito* (fondul oportunității) aparține exclusiv administrației; contenciosul administrativ (Consiliul de Stat) se pronunță doar asupra legitimității cu excepția cazurilor de *eccesso di potere* – noțiune care, paradoxal, acoperă tocmai o serie de vicii legate de modul de exercitare a puterii discreționare (de exemplu, *manifesta illogicità* – lipsa logicii în decizie, *sviamento di potere* – deturnarea scopului public, *difetto di motivazione* – motivare

insuficientă). Așadar, și sistemul italian aduce oportunitatea sub umbrela controlului judiciar doar atunci când aceasta depășește limitele rezonabile și se transformă în abuz.

Limitele oportunității sunt, în esență, trase de principiile generale ale dreptului și de necesitatea respectării drepturilor fundamentale. Orice act discreționar trebuie să respecte cel puțin următoarele cerințe:

Cadrul legal: Discreția operează numai în limitele competenței conferite de lege. Autoritatea nu poate invoca libertatea de apreciere pentru a justifica un act în afara atribuțiilor sale legale.

Scopul public: Puterea de apreciere nu poate fi folosită pentru a atinge un scop contrar legii sau interesului public definit de lege.

Drepturile individuale: Chiar dacă autoritatea are de ales între mai multe opțiuni legale, alegerea făcută nu trebuie să încalce în mod vădit și disproporționat drepturile subiective ale persoanelor vizate de act.

Proportionalitatea: Deși nu întotdeauna consacrat explicit în legislațiile naționale, principiul proporționalității a devenit un standard european în controlul actelor discreționare. Autoritatea trebuie să păstreze un echilibru rezonabil între mijloacele folosite și scopul urmărit, precum și între interesul public și drepturile individuale afectate de măsură [15]. În dreptul românesc actual, prin noțiunea de exces de putere, testul proporționalității și al justei balanțe între interesul public și drepturile persoanei au intrat deja în analiza contenciosului: judecătorul verifică, de pildă, dacă o măsură administrativă nu a depășit ceea ce era necesar pentru scopul urmărit și dacă nu a impus o povară individuală vădit disproporționată [19].

La nivel european se observă tendința de a nu lăsa oportunitatea decizională complet nesupravegheată, oferindu-se căi de atac cel puțin pentru cazurile extreme de abuz. Experiența CEDO a arătat că, atunci când un act administrativ afectează grav drepturi indi-

viduale, este necesară o examinare judiciară a proporționalității și temeiniciei deciziei (cauze precum *Obermeier c. Austria* (1990) și *Bryan c. Marea Britanie* (1995) au subliniat cerința unui control jurisdicțional suficient de larg în materii ce privesc drepturi civile sau sancțiuni disciplinare). În *Smith și Grady c. Marea Britanie* (1999), de exemplu, Curtea a constatat o violare a art. 8 și a dreptului la recurs efectiv, arătând că lipsa oricărei analize a necesității și proporționalității măsurii (politica guvernamentală fiind considerată o chestiune exclusiv de “oportunitate”) i-a lăsat pe reclamânți fără protecție eficientă. Pe de altă parte, acolo unde statul demonstrează că a realizat un just echilibru între interesul public și drepturile individuale – de exemplu prin studii de impact, consultări publice și motivarea detaliată a deciziei, cum a fost în cauza *Hatton și alții c. Marea Britanie* (2003) – CEDO este dispusă să acorde o marjă largă de apreciere administrației, fără a impune un control judiciar de oportunitate deplin.

Recapitulând, oportunitatea reprezintă latura flexibilă a actului administrativ, permițând adaptarea deciziei la realitățile concrete. Așa cum concluzionează un autor, „*puterea discreționară a administrației poate fi controlată de instanță în cea mai mare parte (atunci când exercițiul său este abuziv sau vădit disproportionat), dar nu în totalitate*” [18], altminteri noțiunea însăși de putere discreționară ar fi lipsită de conținut.

Propuneri de lege ferenda

Analiza de mai sus evidențiază interdependența dintre legalitate, valabilitate și oportunitate în asigurarea bunei guvernări și a supremației dreptului în activitatea executivă.

Legalitatea este axa centrală care ghidează administrația; valabilitatea garantează că actul îndeplinește toate condițiile pentru a produce efecte juridice legitime; iar oportunitatea per-

mite adaptarea deciziei administrative la realitatea socială, în beneficiul interesului public. O administrație eficientă și democratică trebuie să fie concomitent legală, validă (legitimă procedural) și orientată spre interesul public (oportună).

Din perspectiva dreptului public al Republicii Moldova, se pot formula, în special, următoarele propuneri (*de lege ferenda*) inspirate din practicile europene, pentru a consolida echilibrul triadei menționate:

Ar fi benefică includerea explicită a principiului proporționalității ca normă fundamentală a activității administrative. O asemenea modificare ar ghida autoritățile în exercitarea discreției și ar oferi instanțelor un temei clar de control atunci când o măsură administrativă este vădit excesivă față de scopul urmărit (așa cum deja există în dreptul UE și în jurisprudența CEDO) [15].

Definirea legală a “excesului de putere” în contenciosul administrativ: Urmând exemplul legislației române, legiuitorul moldovean ar putea introduce în Codul administrativ o definiție explicită a excesului de putere (sau a abuzului de putere discreționară). Aceasta ar delimita clar sfera necontrolabilă a oportunității de situațiile în care intervenția instanței este permisă. De pildă, s-ar putea formula: „Excesul de putere reprezintă exercitarea dreptului de apreciere al autorității publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin afectarea disproportionată a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor.” – definiție similară cu cea din legea română [19]. O asemenea prevedere ar alinia legislația Republicii Moldova la standardele deja aplicate în România și ar oferi justițiabililor o protecție sporită contra arbitrariului administrativ.

Întărirea mecanismelor de control administrativ prealabil (intern): Pentru a evita supraîncărcarea instanțelor cu probleme ce țin de oportunitate, se recomandă consolidarea controlului ierarhic și a căilor administrative

de atac în interiorul administrației. De exemplu, ministerele ar putea emite instrucțiuni metodologice către autoritățile din subordine privind criteriile de apreciere a oportunității (bune practici administrative), ori s-ar putea crea comisii de evaluare pentru deciziile administrative majore (care să analizeze oportunitatea proiectelor cu impact semnificativ înainte de emiterea actelor). De asemenea, ar trebui consolidat rolul Ombudsmanului sau al altor organe consultative abilitate să examineze plângerile cetățenilor privind acte considerate inoportune sau abuzive, oferind o cale de remediu extrajudiciar eficientă. Aceste măsuri ar îmbunătăți calitatea deciziei administrative *ex ante*, permițând corectarea eventualelor derapaje de oportunitate fără a se ajunge la litigii.

Formare profesională continuă în materie de drept administrativ european: Pentru aplicarea unitară a conceptelor de legalitate și discreție administrativă, ar fi utile programe de instruire destinate atât funcționarilor publici, cât și judecătorilor, axate pe jurisprudența CEDO și a Curții de Justiție a UE în materie administrativă, precum și pe exemple comparative (Franța, Germania etc.) privind motivarea deciziilor și aplicarea testului proporționalității. Buna administrare este un concept-cheie la nivelul Uniunii Europene, iar Republica Moldova – aspirând la aceste standarde – poate prelua voluntar practici precum motivarea detaliată a deciziilor, consultarea publicului pentru o legitimitate sporită și evaluarea prealabilă a impactului înainte de adoptarea actelor normative.

Clarificarea efectelor actelor ilegale sau nevalabile: *De lege ferenda*, s-ar impune detalierea în Codul administrativ a regimului efectelor anulării unui act (precizând dacă anularea operează retroactiv – *ex tunc* – sau doar pentru viitor – *ex nunc*, eventual în funcție de natura încălcării). De asemenea, ar fi utilă reglementarea expresă a posibilității de remediere ulterioară a unor vicii de formă (regularizare *post*

factum, cum există în dreptul german) pentru a oferi flexibilitate – de pildă, dacă un act are un viciu procedural minor care nu a cauzat vătămare, autoritatea să poată reemite actul cu respectarea formei cerute, evitând anularea pur formală. Pe de altă parte, pentru vicii grave, legea ar trebui să permită invocarea oricând a nulității absolute. (În prezent, jurisprudența moldovenească a recunoscut deja, în lipsa unui text expres, nulitatea absolută a unor acte contrare ordinii publice și bunelor moravuri; o reglementare explicită ar aduce însă mai multă claritate și securitate juridică în astfel de situații.)

Concluzii

În ansamblu, triada legalitate–valabilitate–oportunitate trebuie privită ca un tot unitar în arhitectura dreptului administrativ. Legalitatea fără oportunitate poate conduce la o administrație rigidă, incapabilă să răspundă nevoilor societății; oportunitatea fără legalitate deschide poarta arbitrarului și abuzului de putere. Valabilitatea actelor impune, de fapt, îmbinarea celor două: respectarea legii și exercitarea rațională a discreției. Evoluțiile doctrinare și jurisprudențiale, atât la nivel național, cât și european, arată o tendință de convergență către o administrație responsabilă, în care puterea discreționară este controlată prin transparență, motivare și proporționalitate – fără însă a suprima prerogativa administrației de a decide în funcție de interesul public. Republica Moldova, aflată în proces de modernizare a administrației publice, are oportunitatea (și obligația față de cetățenii săi) de a implementa aceste principii, pentru a asigura un echilibru just între lege, dreptate și eficiență în actul administrativ.

Referințe bibliografice

1. LAZĂR, Rozalia-Ana. Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat. În: *Studia UBB Jurisprudentia*, nr. 4/2012, p. 134.

2. IORGOVAN, Alexandru. *Tratat de drept administrativ*, vol. II. Ed. All Beck, București, 2005, pp. 65–67.
3. CHIPER, Natalia, ODAINIC, Mariana. Oportunitatea actelor administrative – mijloc de realizare a securității drepturilor persoanei. În: *Justiția și respectarea drepturilor omului*, 2021, p. 43.
4. RIVERO, Jean, citat în Iulian NEDELCU – Aspecte de drept comparat privind relația legalitate–oportunitate. În: *Revista Studențească de Drept*, Univ. Craiova, nr. 2/2009, p. 81.
5. NEGULESCU, Paul. *Tratat de drept administrativ. Principii generale*, vol. I. Ed. Marvan, București, 1934, p. 101.
6. GHEORGHÎĂ, Șt. Claudio. Legalitatea actului administrativ în statul de drept. Teză de doctorat. Univ. Craiova, 2018, p. 50.
7. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116/2018, art. 9, art. 54 și art. 225.
8. Legea contenciosului administrativ a României, nr. 554/2004, art. 2 alin. (1) lit. n).
9. Curtea de Apel Oradea, Decizia civilă nr. 317/2020, citată în: Natalia Chiper & Mariana Odainic, op. cit., p. 45.
10. CEDO, *Rotaru c. România*, Hotărârea din 4 mai 2000, par. 57–60.
11. CEDO, *Obermeier c. Austria*, Hotărârea din 28 iunie 1990; *Bryan c. Regatul Unit*, Hotărârea din 22 noiembrie 1995.
12. CEDO, *Smith și Grady c. Marea Britanie*, Hotărârea din 1999, par. 135–140.
13. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, art. 41.
14. Codul administrativ al României, O.U.G. nr. 57/2019, art. 197.
15. CEDO, *Hirvisaari c. Finlanda*, Hotărârea din 27 septembrie 2001, par. 30–34.
16. GHERGHÎĂ, Șt. Claudio, op. cit., pp. 89–90.
17. LAZĂR, Rozalia-Ana. Op. cit., secțiunea II, p. 139.
18. IORGOVAN, Alexandru. Op. cit., pp. 72–75.
19. Legea contenciosului administrativ a României, nr. 554/2004, art. 1 și art. 18.