

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea Nicolae Titulescu – studii de licență; Facultatea de Drept, Universitatea Nicolae Titulescu – studii de masterat; Facultatea de Științe Politice, Școala Națională de Studii Politice și Administrative – studii de masterat, Doctor în drept (*Magna Cum Laude*) – Facultatea de Drept, Universitatea Dunărea de Jos Galați.

Activitate: Activitate de seminarizare la disciplina Drept administrativ, Facultatea de Administrație Publică (specializări administrație europeană și administrație publică), Școala Națională de Studii Politice și Administrative (2022-prezent); Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei, consilier juridic (2014-prezent); Institutul Național de Administrație, formator (2024-prezent), Autoritatea Electorală Permanentă, expert electoral (2026).

Publicații: Autoare a unor lucrări publicate în țară și în străinătate, dintre care: *Measures of the court of auditors – relation of the court of auditors – auditees, prerequisites for committing the offence provided for in art. 64 of law no. 94/1992 in co-authorship*, prezentată în cadrul conferinței Challenges of the Knowledge Society, București, 2022; *Inadmissibility of the Referral Request for Preliminary Questions to the Court of Justice of the European Union. National Case – Law vs. CJEU Case Law*, în Perspectives Of Law And Public Administration, București, 2023; *Theory of Endorsements: Legislative and Jurisprudential Development in Romania and in the European Union*, în Laws, 2023; *Principiul securității juridice – repere actuale ale jurisprudenței europene și naționale și Manipularea pieței de energie electrică. Schimbări preconizate la nivel european. Modificarea REMIT*, în Securitatea Juridică și Calitatea Reglementării: Standarde Europene și Naționale, Universul Juridic, București, 2024; *Administrative Decision – Administrative Act and/or Voluntary Process. A View of the Acts Issued by the National Energy Regulatory Authority in the Process of Applying Sanctions to the Operator's Turnover*, în Perspectives Of Law And Public Administration, București, 2025; *The Regulation of Market Manipulation in the EU Energy Sector: Doctrinal Analysis of REMIT II's Sanctioning Framework*, în Laws, 2025; *Autoritățile naționale de reglementare. Între independență și excesul de putere*, Ed. C.H. Beck, București, 2025.

Ionela-Alina Zorzoană

Excesul de putere în activitatea autorităților publice



Editura C.H. Beck
București 2026

Cuprins

Prefață.....	XI
Abrevieri.....	XV
Argument.....	XVII
Capitolul I. Repere conceptuale actuale. Evoluția marjei de apreciere și a excesului de putere la nivel național și european	1
Capitolul II. Congruența dintre puterea discreționară și excesul de putere la nivelul autorităților publice	15
Secțiunea 1. Repere generale.....	15
Secțiunea a 2-a. Exercitarea puterii discreționare de către autoritățile statului	21
§1. Puterea discreționară a autorității legiuitoare	21
§2. Puterea discreționară a executivului	28
§3. Puterea discreționară a entităților care exercită prerogative de putere judecătorească.....	39
Secțiunea a 3-a. Interesul public și limitele puterii discreționare	45
Secțiunea a 4-a. Arhitectura principiilor care guvernează activitatea autorităților publice	53
§1. Principiul legalității acțiunii autorităților publice	53
§2. Puterea discreționară și exigențele principiului securității juridice	59
§3. Puterea discreționară și principiul proporționalității. Aspecte teoretice și jurisprudențiale	63
§4. Puterea discreționară și principiul subsidiarității. Aspecte teoretice și jurisprudențiale	68

Capitolul III. Puterea discreționară și excesul de putere

la nivelul administrației publice.....	76
Secțiunea 1. Reflecții generale: actul administrativ, expresie a puterii discreționare a administrației, între legalitate și excesul de putere.....	76
Secțiunea a 2-a. Administrația publică centrală – între puterea discreționară și excesul de putere	105
Secțiunea a 3-a. Autoritățile administrative autonome. Limitele autonomiei între puterea discreționară și excesul de putere	136
Secțiunea a 4-a. Administrația publică locală – între puterea discreționară și excesul de putere. Limitele autonomiei locale	191
În loc de concluzii.....	226
Bibliografie selectivă.....	227
Index alfabetic	233

Prefață

În contextul lipsei unor dezbateri în România care să fie ancorate în rigurozitatea doctrinară conceptuală și metodologică a științei dreptului, tematica abordată de dr. Ionela-Alina Zorzoană atinge arii fundamentale ale cercetării științifice, care fac obiectul nu doar al unei singure discipline, ci și al ramurii științifice de drept public. Problematika tratată în lucrarea *Excesul de putere în activitatea autorităților publice* este de mare actualitate pentru domeniu și privește noile dezvoltări în domeniul reglementării și al limitării puterii discreționare a autorităților publice.

Nevoia de studiu și analiză a dreptului de apreciere în România este în creștere, ținând cont de contextul social-politic și internațional, precum și de cel regional. Dacă în alte state din sistemul juridic romano-germanic studiul puterii discreționare a fost și este dintotdeauna un subiect de dezbateri doctrinare, în România, în ultimii ani, acesta a fost abandonat în detrimentul unor subiecte cu un impact social mai mare. Cu toate acestea, societatea democratică nu poate să se manifeste în afara unui cadru juridic pe care administrația trebuie să-l consfințească și să-l protejeze prin actele și acțiunile sale.

Efortul științific al autoarei de a stabili un aparat conceptual doctrinar, inspirat din doctrina altor state și din jurisprudența curților europene, răspunde cerinței de fundamentare științifică. Metodologia de cercetare utilizată relevă cunoașterea și înțelegerea fundamentelor teoretice, precum și capacitatea de a utiliza instrumentarul conceptual în analiza jurisprudenței naționale și europene.

Lucrarea se împarte în trei diviziuni structurale principale. Capitolul I privind valențele doctrinare, normative și jurisprudențiale ale dreptului de apreciere și ancorarea acestuia în cultura juridică națională și europeană, în contextul răspunsului la întrebarea: „Ce este dreptul de apreciere?”.

Capitolul I

Repere conceptuale actuale. Evoluția marjei de apreciere și a excesului de putere la nivel național și european

Deși conceptele de marjă de apreciere, putere discreționară și exces de putere sunt asociate, în mod tradițional, activității administrației publice, unde capătă expresia cea mai vizibilă și sunt supuse unui control jurisdicțional direct totuși, ele nu sunt specifice exclusiv acesteia, ci reflectă mecanisme inerente exercitării autorității publice în general, regăsindu-se, în forme și intensități diferite, la nivelul tuturor autorităților din cadrul fiecărei puteri în stat.

În literatura de specialitate, s-a reținut că „*excesul de putere în activitatea organelor statului este echivalent cu abuzul de lege, deoarece semnifică exercitarea competențelor legale fără existența unui raport adecvat între măsurile dispuse, situația în fapt și scopul legitim vizat*”.¹ În acest context, s-a subliniat faptul că „*scopul legii este o condiție de legalitate sau, după caz, de constituționalitate a actelor juridice ale organelor statului și de aceea poate fi considerat ca un criteriu de delimitare a puterii discreționare de excesul de putere*”,² iar acesta va reprezenta „*limita legală a dreptului de a aprecia, astfel că puterea discreționară nu înseamnă o libertate în afara legii, ci una permisă de lege*”.³ Astfel, au fost identificate situațiile în care poate apărea excesul de putere, spre exemplu „*lipsa unei motivări rezonabile și obiective, măsurile dispuse în temeiul dreptului de apreciere depășesc ce este*

¹ M. Andreescu, A. Puran, Criterii de delimitare a puterii discreționare de excesul de putere în activitatea autorităților publice, în RDSA nr. 8/2017, p. 68.

² Idem, p. 69.

³ R.A. Lazăr, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat, Ed. All Beck, București, 2004, p. 165.

necesar în vederea ocrotirii interesului public grav amenințat și situația în care astfel de măsuri limitează în exces exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale recunoscute constituțional”.¹ Într-o altă opinie, au fost reținute alte cazuri în care s-a apreciat că puterea discreționară este considerată ca fiind depășită, respectiv atunci când deciziile nu urmăresc un scop legitim; măsurile dispuse nu sunt adecvate situației de fapt sau obiectivului urmărit; lipsește o justificare rațională, ceea ce face ca decizia să fie arbitrară; autoritatea aplică un tratament juridic diferit unor situații identice sau, invers, un tratament identic unor situații diferite (discriminare sau ignorarea diferențelor relevante); măsurile impuse limitează drepturi și libertăți fundamentale fără justificare și fără un raport proporțional între situația de fapt, măsura adoptată și scopul urmărit.²

Se poate observa că excesul de putere constituie una dintre noțiunile centrale ale dreptului administrativ contemporan, deoarece exprimă limita legală până la care autoritatea publică își poate exercita atribuțiile fără ca acestea să intre pe tărâmul arbitrariului. Noțiunea are o consacrare legală expresă în art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia excesul de putere reprezintă „*exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege ori prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor*”, definiție neschimbată de aproape 20 de ani. Deși importantă, deoarece arată că nelegalitatea activității administrative nu se reduce la simpla încălcare formală a unei norme, ci poate rezulta și din modul în care autoritatea înțelege să își folosească puterea de decizie totuși, suntem de părere că poate fi îmbunătățită.

Înțelegerea corectă a excesului de putere presupune raportarea sa la ideea de putere discreționară. În activitatea administrației publice există numeroase situații în care legea nu impune o singură soluție rigidă, ci lasă autorității posibilitatea de a alege între mai multe variante legale. Această libertate de alegere poartă denumirea

de putere discreționară dar care nu înseamnă însă libertate absolută și nici dreptul de a decide după bunul plac. Puterea discreționară este o libertate juridică limitată, acordată autorității pentru a-i permite să adapteze decizia administrativă la circumstanțele concrete ale cazului, la interesul public urmărit și la scopul legii. Altfel spus, excesul de putere apare, așadar, exact la punctul în care puterea discreționară și marja de apreciere sunt exercitate dincolo de limitele lor legitime. O autoritate publică poate avea competența de a decide, dar nu poate decide oricum.

Astfel cum vom detalia pe parcursul următoarelor capitole, în practică, excesul de putere se poate manifesta în forme variate. El poate consta într-o interpretare forțată a legii, într-o aplicare disproporționată a unei măsuri, într-un refuz nejustificat de a soluționa o cerere sau într-o folosire a competenței administrative pentru un scop străin interesului public. De exemplu, dacă o autoritate refuză emiterea unui act administrativ deși toate condițiile legale sunt îndeplinite, ne putem afla în prezența unui exces de putere. La fel, dacă autoritatea impune condiții suplimentare neprevăzute de lege sau adoptă o măsură excesivă în raport cu scopul urmărit, exercitarea dreptului de apreciere devine nelegală. În toate aceste ipoteze, problema nu este numai dacă autoritatea a avut competența formală de a acționa, ci dacă a folosit această competență în limitele și în finalitatea stabilite de lege. Relația dintre excesul de putere și controlul judecătoresc este una esențială. Instanța de contencios administrativ nu se substituie administrației în aprecierea oportunității, însă poate verifica dacă marja de apreciere a fost exercitată rezonabil, proporțional și cu respectarea drepturilor persoanei.

Din punct de vedere teoretic, excesul de putere reflectă evoluția dreptului administrativ de la o concepție formală a legalității la una substanțială. Nu mai este suficient ca administrația să invoce existența unei competențe legale; ea trebuie să demonstreze că și-a exercitat competența în spiritul legii, în scopul pentru care aceasta i-a fost conferită și cu respectarea drepturilor fundamentale. Tocmai de aceea, excesul de putere este astăzi privit ca un criteriu de delimitare între exercitarea legitimă a autorității și abuzul administrativ. În concluzie, excesul de putere reprezintă forma juridică prin care

¹ M. Andreescu, Statul de drept. Semnificații constituționale și jurisprudențiale contemporane, Ed. Universul Juridic, București, 2019, p. 68-69.

² Idem, p. 69.

este sancționată depășirea limitelor normale ale puterii administrative. El apare atunci când autoritatea publică transformă puterea discreționară și marja de apreciere, care sunt instrumente legitime ale administrației, în mijloace de acțiune arbitrară sau vătămătoare. Prin urmare, noțiunea are un rol fundamental în garantarea statului de drept, deoarece afirmă că administrația publică, chiar atunci când dispune de libertate de apreciere, rămâne întotdeauna supusă legii și controlului judecătoresc.

Astfel cum a reținut I.C.C.J. într-o recentă decizie, „în exercitarea puterii sale discreționare, în limitele și în vederea îndeplinirii obiectivelor stabilite prin acte normative cu forță juridică superioară incidente în materie, autoritatea publică dispune de o marjă de apreciere, iar numai în cazul în care dreptul de apreciere ar fi exercitat abuziv, prin încălcarea limitelor prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor subiective ori intereselor legitime private, s-ar putea vorbi de un exces de putere”.¹ Într-o altă speță, a reținut I.C.C.J. faptul că dacă o autoritate ignoră cadrul legal în emiterea unui act administrativ, atunci instanța poate verifica actul din perspectiva excesului de putere, în situația în care autoritatea depășește limitele de competență sau a deturnării de putere – atunci când autoritatea urmărește un alt scop decât cel prevăzut de lege.² Deși împărtășim opinia instanței supreme, cauza fiind soluționată pe cale de excepție, ar fi fost interesant de observat abordarea acesteia pe fondul cauzei.

Completul de 5 Judecători al I.C.C.J. a analizat excesul de putere și a concluzionat că acesta „derivă din principiul constituțional al separației puterilor în stat și vizează imixtiunea instanțelor judecătorești în domeniul atribuțiilor puterii legislative sau executive și încalcă ordinea constituțională și interesul public, îndeplinește un act pe care doar o autoritate a puterii executive sau legislative îl poate face, consfințește cu valoare legală, texte abrogate, aplică un act normativ adoptat înainte de intrarea ei în vigoare sau se pronunță prin intermediul unor prevederi generale”.³ Și din analiza

hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată (altele decât instanța supremă), am reținut că acestea „pot cenzura modul în care autoritățile publice își exercită dreptul de apreciere, sancționând inechitatea procedurii administrative, încălcarea așteptării legitime, exercitarea abuzivă a puterii discreționare prin deturnarea scopului legii, nemotivarea sau motivarea insuficientă sau inadecvată a deciziilor, nerezonabilitatea sau disproporționalitatea măsurilor dispuse”.¹ Deci iată că judecătorul concluzionează că are dreptul să cenzureze modalitatea de exercitare a dreptului de apreciere prin raportare la inechitate, încălcarea așteptării legitime (nu suntem neapărat de acord pentru că pot fi situații în care aceasta intră în conflict cu interesul general, care primează în orice situație), deturnarea scopului legii, lipsa motivării (aspect față de care și noi am subliniat necesitatea unei reglementări exprese a unei astfel de obligații în sarcina emitentului actului administrativ) și a unei proporționalități. De asemenea, într-o altă cauză s-a subliniat, cu referire la motivarea deciziilor administrației, faptul că „puterea discreționară acordată unei autorități nu poate fi privită, într-un stat de drept, ca o putere absolută și fără limite”.² Într-o altă cauză, s-a subliniat că norma permisivă este echivalentă dreptului de apreciere acordat autorității publice de a acționa sau nu, însă această putere nu poate fi folosită abuziv, neputând fi acceptată lipsa oricărui control.³ De asemenea, instanța analizând excesul de putere, a reținut că „unde începe dreptul cetățeanului se interzice dreptul de apreciere al administrației și, astfel, emiterea unui act administrativ pe ideea dreptului de apreciere dar cu încălcarea unui drept reprezintă un abuz de drept, adică un exces de putere”.⁴

Libertatea de acțiune a unei autorități administrative depinde de întinderea puterii sale. În funcție de situație și de legislația în vigoare, administrația poate avea o competență obligatorie (lipsa

¹ C.A. Iași, S.C.A.F., sentința civilă nr. 679/2023 (www.rejust.ro); în același sens și C.A. Oradea, S.C.A.F., sentința civilă nr. 597/2023 (www.rejust.ro).

² Trib. Galați, S.C.A.F., sentința civilă nr. 367/2024 (www.rejust.ro).

³ C.A. Galați, S.C.A.F., sentința civilă nr. 567/2024 (www.rejust.ro).

⁴ C.A. Craiova, S.C.A.F., sentința civilă nr. 1497/2024 (www.rejust.ro).

¹ I.C.C.J., S.C.A.F., decizia civilă nr. 580/2024 (www.scj.ro).

² I.C.C.J., S.C.A.F., decizia civilă nr. 1785/2020 (www.scj.ro).

³ I.C.C.J., Completul de 5 judecători, Decizia nr. 385/2021 (www.scj.ro).