

Contestarea unui act administrativ

La contestation d'un acte administratif

The appeal of an administrative act

**Niculae Beatrice – Ștefania,
Anul IV, seria a II – a, grupa 407.**

Rezumat:

Lucrarea de față prezintă aspecte relevante cu privire la evoluția ideii de criză financiară și insolvență a unităților administrativ – teritoriale, punându-se accentul pe noile reglementări în acest domeniu, mai exact cu privire la contestarea unui act administrativ atunci când o unitate se află sub incidența unuia din cele două mecanisme reglementate de lege.

Cuvinte cheie: contestare, act administrativ, insolvență, unitate administrativ – teritorială, criză financiară, arierate.

Résumé:

Cet article présente les aspects pertinents sur le développement de l'idée d'insolvabilité des unités administrative – territoriales, en mettant l'accent sur les nouvelles réglementations dans ce domaine, en particulier sur la contestation d'un acte administratif quand une unité est sous l'influence d'un des deux mécanismes réglementés par la loi.

Mots de clef : la contestation, l'acte administratif, l'insolvabilité, l'unité administrative – territoriale, la crise financière, des arriérages.

Abstract:

This paper presents relevant aspects of the evolution of the idea of administrative – territorial units insolvency procedure, focusing on the new regulations in this area, specially on the appeal of an administrative act when a unit is under the influence of one of the two mechanisms regulated by law.

Keywords: appeal, administrative act, insolvency, administrative – territorial unit, financial crisis, arrearages.

Contestarea unui act administrativ al unei unități administrativ-teritoriale în criză financiară sau insolvență

Ne-am propus ca prin intermediul acestei lucrări să trecem în revistă competența instanțelor judecătorești de a soluționa litigiile intervenite cu privire la actele administrative emise sau adoptate de o unitate administrativ-teritorială, în contextul în care unitatea în cauză se află fie în criză financiară, fie în insolvență, după caz. Mai precis, unde anume se poate contesta un act administrativ, dacă unitatea este supusă procedurilor reglementate de Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 46/2013 privind criza financiară și insolvența unităților administrativ – teritoriale.

Secțiunea I: Contextul apariției Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 46/2013

Înainte de a particulariza fiecare ipoteză, este important să avem în vedere contextul în care s-a realizat adoptarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 46/2013 privind criza financiară și insolvența unităților administrativ – teritoriale¹ (la care ne vom referi în continuare sub denumirea de „Ordonanță”), motiv pentru care constatăm că a fost rezultatul aplicării prevederilor Acordului stand-by de tip preventiv dintre România și Fondul Monetar Internațional² referitoare la reducerea arieratelor unităților / subdiviziunilor administrativ – teritoriale. În expunerea de motive, vom regăsi și necesitatea deblocării activității furnizorilor de bunuri, servicii și lucrări, care au de recuperat de la autoritățile administrației publice locale sume ce reprezintă arierate. Prin urmare, Ordonanța stabilește cadrul legal prin care se pot recupera aceste arierate, instituind în acest sens două proceduri diferite ca regim juridic: criza financiară și insolvența.

Precizăm că ideea de insolvență sau de criză financiară a unităților administrativ – teritoriale nu este complet nouă în dreptul român. Astfel, până în anul 2006 nu a existat o reglementare în acest domeniu, însă după 2006 se pot distinge două etape. În primul rând, a fost instituită etapa regimului Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale³, mai exact articolele 74 și 75, reglementare care își produce efectele până în anul 2013, când se declanșează și cea de-a doua etapă, având în vedere apariția Ordonanței. Odată creat un astfel de peisaj legislativ, s-au născut și o serie de întrebări, însă ne vom limita doar la aspectele legate de contestarea actelor administrative atunci când devin incidente dispozițiile O.U.G. nr. 46/2013.

Secțiunea II: Teorii relevante – analiză critică

Prin urmare, până ca ideea de criză financiară și/sau de insolvență a unei unități administrativ-teritoriale să prindă contur legal, actele administrative⁴ emise sau încheiate de autoritățile publice (locale sau centrale) se atacau la instanța competentă în mod tradițional, după cum reiese din cuprinsul articolului 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004⁵, prin care se stabilește atât competența materială⁶ (*rationae materiae*), cât și cea teritorială (*rationae*

¹ Publicată în Monitorul Oficial Partea I, nr. 299, din 24 mai 2013.

² Monica Rațiu, „Drept financiar public. Drept bugetar”, Editura C.H. Beck, București, 2013, pag. 54 și următoarele.

³ Publicată în Monitorul Oficial nr. 618 din iulie 2006.

⁴ Art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare: „act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ”.

⁵ Publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 07.12.2004, cu modificările și completările ulterioare.

⁶ A se vedea și Decizia nr. 2475 din 28 mai 2014 pronunțată de Secția de Contencios Administrativ și Fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, având ca obiect anularea actelor administrative, în cuprinsul căreia se stabilește competența materială de soluționare a cauzelor în raport de două criterii: 1). locul ocupat de organul care a emis / încheiat actul și 2). Cuantumul litigiului care are ca obiect taxe și impozite, contribuții, precum și accesorii ale acestora. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție se poate găsi la următoarea adresă de internet, site consultat la data de 08.02.2015:

loci), în favoarea secțiilor specializate de contencios administrativ, fie tribunal, fie curte de apel, după caz. De asemenea, tot art. 10 în alin. (2) precizează că recursurile împotriva sentințelor pronunțate în primă instanță se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal al curților de apel, respectiv de Înalta Curte de Casație și Justiție, în funcție de instanța a cărei sentință se atacă⁷. Se au în vedere două criterii pentru stabilirea competenței materiale în ceea ce privește judecarea în fond a cauzelor⁸: criteriul poziționării autorității emitente în sistemul autorităților publice și criteriul valoric. Primul criteriu se aplică numai în cazul acțiunilor având ca obiect anularea actelor administrației generale, în vreme ce al doilea criteriu are în vedere acțiunile privind anularea actelor administrației specializate (fiscale și vamale)⁹.

Așadar, potrivit art. 10 alin. (1), acest gen de litigii (privind „actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale sau județene”) se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale¹⁰, iar în recurs de către secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, potrivit alin. (2) al aceluiași articol. Aceasta reprezintă regula în ceea ce privește contenciosul administrativ¹¹, mai ales că în această materie, procedura este supusă unor reguli speciale, derogatorii de la dreptul comun, dar cu care se va completa. În prezent însă, situația poate fi susceptibilă de schimbări, în funcție de stadiul procedurii în care se află o unitate administrativ-teritorială, astfel că identificăm mai multe ipoteze: perioada anterioară și ulterioară declanșării mecanismului de criză financiară sau insolvență, după caz.

În consecință, înainte de a intra în criză financiară, actele administrative emise sau adoptate de unitatea administrativ-teritorială, după caz, vor fi atacate la instanța de contencios administrativ. Nu considerăm că ar putea exista un motiv temeinic pentru a proceda într-o altă modalitate, atâta vreme cât unitatea în cauză este prezumată a-și desfășura activitatea în condiții de normalitate, deoarece dispozițiile O.U.G. nr. 46/2013 nu au devenit încă incidente. Prin urmare, cât timp unitatea administrativ-teritorială nu intră sub domeniul de aplicare al Ordonanței, se va proceda potrivit regulii în materie, mai exact competența materială va aparține instanțelor de contencios administrativ și fiscal.

Cea de-a doua ipoteză se referă la momentul ulterior declanșării stării de criză financiară. Astfel, potrivit dispozițiilor Ordonanței, starea de criză financiară va fi declanșată atunci când unitatea administrativ-teritorială, din lipsă acută de disponibilități bănești, nu își poate achita obligațiile de plată certe, lichide și exigibile. Criza financiară se va prezuma atunci când nu s-au achitat astfel de obligații mai vechi de 90 de zile, care depășesc 15% din bugetul general al unității respective sau când nu s-au achitat drepturile salariale ale persoanelor ce lucrează în instituțiile locale sau județene pe o perioadă mai mare de 90 de zile¹². Prin urmare, ordonatorul principal de credite (respectiv primarul sau, după caz, președintele Consiliului Județean) va convoca autoritatea deliberativă – Consiliul Local sau cel Județean, potrivit legii¹³ – în vederea adoptării hotărârii de declarare a stării de criză financiară. În continuare, în termen de 5 zile de la adoptarea hotărârii ce declară criza financiară, se va convoca (de data aceasta de către prefect) Comitetul pentru situații de criză financiară¹⁴, care va elabora planul de redresare în termen de 30 de zile de la convocare¹⁵.

<http://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=109568>

⁷ Pentru dezvoltări, a se vedea: *Antonie Iorgovan*, „Tratat de drept administrativ”, Vol. II, Ediția a 4 – a, Editura All Beck, București, 2005, pag. 661 și următoarele, atât cu privire la competența instanțelor de contencios administrativ din punct de vedere material, cât și teritorial.

⁸ *Gabriela Bogasiu*, „Legea contenciosului administrativ: comentată și adnotată cu legislație, jurisprudență și doctrină”, Ediția a II-a, Editura Universul Juridic, București, 2014, pag. 316.

⁹ *Anton Trăilescu*, „Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații”, Ediția a 2 – a, Editura C. H. Beck, București, 2014, pag. 109 și următoarele.

¹⁰ Art. 30 din Legea nr. 554/2004 cu modificările și completările ulterioare.

¹¹ *Gabriela Bogasiu*, op. cit., pag. 317.

¹² Art. 2 lit. m) din O.U.G. nr. 46/2013.

¹³ Art. 2 lit. b) din O.U.G. nr. 46/2013.

¹⁴ Potrivit art. 5 alin (1) din Ordonanță, acest comitet urmează a fi format din primar sau președintele Consiliului Județean, șeful compartimentului financiar – contabil al unității administrativ – teritoriale, un reprezentant al autorității deliberative, conducătorul serviciului public de interes local care a generat starea de criză financiară (după caz), un

Planul în sine va cuprinde măsuri pentru îmbunătățirea managementului financiar, pentru încasarea de venituri, reducerea de cheltuieli și plata creanțelor. Pe lângă faptul că planul va fi obligatoriu pentru unitatea administrativ – teritorială aflată în stare de criză, se precizează, de asemenea, și că pe toată perioada pe care se va desfășura planul respectiv, nu se vor putea contracta alte datorii, nu se vor putea face noi angajări, înființa noi servicii, nu se vor putea face sponsorizări, contracta împrumuturi, prin urmare nu se va putea face nimic în măsură să mărească starea de criză financiară, fără avizul consultativ al comitetului¹⁶. Este important de observat că Ordonanța specifică tipul de aviz care trebuie dat de către Comitetul pentru situații de criză financiară ca fiind unul „consultativ”, astfel că activitățile menționate mai sus sunt condiționate de obligativitatea obținerii unui aviz din partea respectivului comitet, însă nu și de respectarea acestuia¹⁷. Aceasta este, până la urmă, și natura avizului consultativ, menit a fi obligatoriu de cerut, dar nu și de urmat, rămânând la latitudinea celui care cere avizul în cauză de a-l lua în considerare sau nu. Prin urmare, singurul efect pe care starea de criză financiară îl are, de fapt, cu privire la actele administrative emise sau, după caz, adoptate de unitatea administrativ-teritorială este „imposibilitatea confecționării unor astfel de acte în absența avizului consultativ al comitetului pentru situații de criză financiară”¹⁸.

De asemenea, din dispozițiile Ordonanței reiese că pe întreaga perioadă pe parcursul căreia se desfășoară starea de criză financiară (potrivit art. 12 lit. a)¹⁹), atât primarului, cât și Consiliului Local nu li se aduce atingere autonomiei locale, în orice fel, locul lor nefiind luat de alte autorități publice²⁰. Principiul autonomiei locale este prevăzut constituțional în articolul 120²¹, alături de descentralizarea și deconcentrarea serviciilor publice, alineatul (1) al aceluiași articol statuând că pe baza acestor principii se întemeiază administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale. Astfel, având în vedere că derularea activităților unității administrativ-teritoriale nu suferă transformări semnificative, ea putându-se desfășura în aproximativ aceleași condiții, putem afirma că actele administrative emise sau adoptate de unitatea administrativ-teritorială vor putea fi contestate tot la instanțele de contencios administrativ și fiscal, unde vor fi cenzurate, dacă va fi cazul, sub aspectul legalității, opinie care a fost deja exprimată în doctrină și la care achiesăm²². În consecință, acest prim mecanism din cadrul Ordonanței este, mai degrabă, o modalitate de a atrage atenția că la un moment dat, într-o anumită unitate, există probleme care necesită o rezolvare aplicată cu celeritate, cu scopul desfășurării activităților în mod corespunzător, deci revenirea la normalitate.

Raționamentul aplicat în ceea ce privește starea de criză financiară va governa și cea de-a treia ipoteză, și anume situația actelor administrative emise sau adoptate de o unitate administrativ-teritorială înainte de a intra în insolvență, astfel că anterior declanșării stării de insolvență, competentă va fi instanța de contencios administrativ. Cu privire la starea de criză financiară, la finalul perioadei există trei posibile finalități ale mecanismului: fie se revine la o situație de normalitate, în sensul că nu se mai evidențiază cauzele care au dus la declanșarea unei asemenea stări, fie se prelungește măsura, fie se intră în insolvență. Prima situație nu prezintă particularități, din moment ce arieratele au fost plătite în termenele corespunzătoare, obiectivele din planul de

reprezentant al Direcției județene a finanțelor publice și un reprezentant al structurii asociative a autorităților administrației publice locale din a cărei categorie face parte unitatea administrativ – teritorială în cauză.

¹⁵ Art. 5 alin (3) O.U.G. nr. 46/2013.

¹⁶ Art. 11 O.U.G. nr. 46/2013.

¹⁷ *Antonie, Iorgovan*, „Tratat de drept administrativ”, Vol. I, Editura Nemira, București, 1996, pag. 307.

¹⁸ *Cristian, Clîpa* - „Câteva considerații privitoare la regimul juridic al actelor administrative adoptate sau, după caz, emise de autoritățile publice alese în unitățile administrativ – teritoriale ajunse în stare de criză financiară sau în stare de insolvență”, în „Administrația publică – între misiuni și constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice și manageriale”, *Emil Bălan* (Coord.), Editura Wolters Kluwer Romania, 2014, pag. 302.

¹⁹ „Autoritatea deliberativă declară, la cererea ordonatorului principal de credite și cu avizul consultativ al comitetului pentru situații de criză financiară, încetarea situației de criză financiară, prin adoptarea unei hotărâri, dacă: a) criteriile prevăzute la art. 2 lit. m) nu s-au mai evidențiat timp de 180 de zile calendaristice.”

²⁰ *C. Clîpa*, op. cit., pag. 301 și următoarele.

²¹ Constituția României republicată în Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003.

²² *C. Clîpa*, op. cit., pag. 302.

redresare au fost îndeplinite, astfel că scopul procedurii a fost atins. Pe de altă parte, dacă se observă că planul nu s-a finalizat cu rezultatele corespunzătoare (datoriile să fie plătite cel puțin parțial, astfel încât ponderea arieratelor să fie redusă sub pragul de alertă), se poate concepe prelungirea stării de criză financiară, cu mențiunea că ar trebui să se precizeze o eventuală limită în timp, pentru a nu se ajunge în situația unei crize financiare prelungite la nesfârșit. Ultima finalitate posibilă a acestui mecanism este părăsirea stării de criză financiară și declanșarea procedurii insolvenței, în situația în care se observă că planul nu a rezolvat problemele existente la nivelul unității respective sau chiar s-a constatat o agravare a acestora.

Prin urmare, în insolvență se va putea intra fie prin invocarea prezumțiilor legale, fie prin încetarea stării de criză financiară și declanșarea stării de insolvență, dacă rezultatele nu au fost pe măsura așteptărilor prevăzute de planul de redresare. Nu are însemnătate practică faptul că unitatea administrativ-teritorială intră în insolvență „beneficiind” de prezumțiile oferite de lege sau dacă parcurge mai întâi perioada crizei financiare și, ulterior, intră în insolvență, astfel că tot instanța de contencios va fi competentă să soluționeze eventualele litigii intervenite cu privire la actele emise sau adoptate de unitatea administrativ-teritorială, după caz. Nici nu ar fi posibil altfel, având în vedere că anterior instaurării celui de-al doilea mecanism prevăzut de Ordonanță se considera că unitatea își desfășura activitatea în parametri normali, nefiind incidente dispozițiile O.U.G. nr. 46/2013. Faptul că inițial se parcurge primul mecanism prevăzut de Ordonanță, însă fără a se ajunge la un rezultat satisfăcător, nu ar trebui să influențeze procedura prin care se pot contesta actele administrative, argumentele de la cea de-a doua ipoteză rămânând pe deplin aplicabile și cu privire la această situație, mai degrabă intermediară.

Situația devine mai delicată în cea de-a patra ipoteză, mai exact atunci când starea de insolvență este deja declanșată, caz în care își vor exercita atribuțiile atât administratorul judiciar, cât și judecătorul-sindic. Aceste două personaje sunt actori întâlniți până de curând²³ doar în dreptul privat, în litigiile cu privire la starea de insolvență și / sau faliment a unei societăți comerciale. Potrivit legii²⁴, intrarea în insolvență se va putea cere atât de unitatea administrativ – teritorială, prin intermediul primarului sau președintelui Consiliului Județean, cât și de creditorii. Insolvența este definită la art. 2 lit. r) ca fiind „starea patrimoniului unității administrativ-teritoriale caracterizată prin existența unor dificultăți financiare, prin lipsa acută de disponibilități bănești, ce conduce la neachitarea obligațiilor de plată, lichide și exigibile, pe o anumită perioadă de timp.” De asemenea, similar crizei financiare, starea de insolvență se prezumă, potrivit art. 2 lit. r1) și r2), dacă nu sunt achitate obligațiile de plată, lichide și exigibile (inclusiv drepturile salariale), pe o perioadă de 120 de zile și care depășesc 50% din bugetul general al unității administrativ-teritoriale.

Competent să deschidă procedura insolvenței va fi judecătorul-sindic din cadrul Tribunalului din respectiva unitate administrativ-teritorială. Odată deschisă procedura de insolvență, judecătorul-sindic va numi un administrator judiciar. Acesta din urmă poate propune suspendarea atribuțiilor de ordonator de credite ale primarului sau președintelui Consiliului Județean, care vor urma să fie preluate de el. Administratorul, împreună cu ordonatorul principal de credite, vor elabora un plan de redresare, asemănător celui din etapa crizei financiare. Însă, acesta va cuprinde un program de plăți negociat cu Adunarea Creditorilor, program prin care creditorii pot să își dea acordul cu privire la

²³ Deși art. 85 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, prevede faptul că în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a acestei legi, Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Finanțelor Publice aveau obligația să elaboreze proiectul de lege specială referitor la criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale, O.U.G. nr. 46/2013 a fost publicată în Monitorul Oficial abia în 2013. Într-adevăr, prevederile inițiale ale Legii privind finanțele publice locale nu stabileau un cadru normativ în mod exhaustiv, însă mecanismele prevăzute de art. 74 și 75, reglementate în prezent și de Ordonanță, puteau fi aplicate în mod corespunzător. Totuși, primul caz de insolvență declarată este cel al orașului Aninoasa, din județul Hunedoara, a cărui procedură a fost deschisă în data de 17.06.2013, potrivit Registrului local al situațiilor de insolvență a unităților administrativ-teritoriale. Așadar, de la o primă reglementare și până la aplicarea lor practică a fost nevoie de o perioadă de 7 ani, motiv pentru care apreciez că prevederile articolelor 74 și 75 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale au fost ignorate până la o reglementare a cadrului legislativ mai cuprinzătoare prin O.U.G. nr. 46/2013.

²⁴ Capitol III privind insolvența din O.U.G. nr. 46/2013.

eșalonări de plată, chiar iertări de datorie, modificări de dobânzi sau penalități de întârziere, prelungire de scadențe etc.

Până la etapa deschiderii procedurii de insolvență, indiferent de ipotezele în care ne-am putea încadra, instanța de contencios administrativ și fiscal este cea care judecă litigiile cu privire la actele administrative emise sau adoptate de unitatea administrativ-teritorială, după caz. Putem însă observa că starea de insolvență în care a ajuns o unitate administrativ-teritorială nu poate fi privită decât ca o situație excepțională, având în vedere expunerea de motive a Ordonanței, dar și Acordul stand-by de tip preventiv dintre România și Fondul Monetar Internațional. Tocmai de aceea s-a și decis recurgerea la prevederile legislației privind procedura insolvenței din dreptul privat²⁵, existând similarități mari între Ordonanță și Legea nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență²⁶, astfel că este cel puțin discutabil dacă într-o atare ipoteză va fi competentă tot instanța de contencios administrativ.

Pe de-o parte, din acest punct de vedere, O.U.G. nr. 46/2013 tranșează problema, stabilind că toate procedurile prevăzute de Ordonanță sunt de competența tribunalului în a cărui rază teritorială se află unitatea administrativ-teritorială respectivă și sunt exercitate de un judecător-sindic²⁷, arătându-se că dispozițiile art. 15 din Ordonanță determină „o delegare de competență (în favoarea sindicului) numai de la momentul deschiderii procedurii insolvenței, anterior acestui moment rămânând competentă [...] Legea nr. 554/2004²⁸”. Prin urmare, abia din momentul declanșării stării de insolvență, competent va fi judecătorul-sindic, Ordonanța stabilind un regim derogatoriu²⁹. Pe de altă parte, analizând textul legii, se observă că art. 21 enumeră „principalele atribuții ale judecătorului-sindic”, prevederi cel puțin asemănătoare cu dispozițiile din dreptul privat³⁰. Este important de remarcat, deoarece pe parcursul derulării procedurii de insolvență a unității administrativ-teritoriale ne putem imagina situații în care competența judecătorului-sindic ar fi pusă sub semnul întrebării.

De asemenea, un aspect demn de evidențiat îl reprezintă dispozițiile art. 71 din Ordonanță, în care se enumeră activitățile pe care atât ordonatorul principal de credite, cât și autoritatea deliberativă, nu le pot realiza „fără avizul administratorului judiciar”. Din cuprinsul acestui articol, putem face diferența față de formularea din art. 11 din Ordonanță, unde legea menționează expres că pentru anumite activități este necesar un „aviz consultativ al comitetului pentru situații de criză financiară”. Chiar dacă în starea de insolvență legea nu menționează natura juridică a avizului, nu considerăm că ar fi vorba tot despre unul consultativ. De remarcat că, așa cum am menționat deja, în starea de criză financiară nu se pun în discuție aspecte legate de o eventuală limitare a autonomiei locale, totul desfășurându-se, în principiu, fără modificări semnificative.

În consecință, dacă legiuitorul face o diferență clară între cele două mecanisme prevăzute de Ordonanță, cu atât mai mult și noi ar trebui să încercăm să înțelegem ceea ce a stat la baza reglementării. Prin urmare, starea de criză financiară nu pune probleme deosebite, chiar și planul de

²⁵ La momentul respectiv s-au avut în vedere prevederile Legii nr. 85/2006, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 359 din 21 aprilie 2006, dar care a suferit între timp o serie de modificări în 2014, rezultând „Codul Insolvenței”, reflectat prin Legea nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 466 din 25 iunie 2014.

²⁶ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 466/2014.

²⁷ Art. 15 din O.U.G. nr. 46/2013.

²⁸ C. Clipa, op. cit., pag. 303.

²⁹ Potrivit art. 73 alin. (3) lit. k), contenciosul administrativ se reglementează prin lege organică. O ordonanță de urgență, însă, poate deroga de la o lege organică. Anterior revizuirii Constituției în anul 2003, exista o controversă cu privire la posibilitatea adoptării de ordonanțe de urgență în materia legilor organice, problemă care a condus la susținerea a două poziții fundamentale opuse cu privire la acest aspect în rândul autorilor de drept public. Ulterior procesului de revizuire, problema a fost, oarecum, tranșată, în sensul că se admite expres posibilitatea adoptării de ordonanțe de urgență în materia legilor organice. Din punctul de vedere al unor autori, pe de altă parte, se consideră că „formularea propusă are un caracter mult prea general, respectarea ei fiind lăsată din nou la libera apreciere a Guvernului, care dispune în continuare de o largă putere discreționară”. Pentru dezvoltări, a se vedea I. Muraru, E. S. Tănăsescu (coord.) în „Constituția României. Comentariu pe articole”, Editura C. H. Beck, București, 2008, pag. 1093 – 1103.

³⁰ Art. 11 din Legea nr. 85/2006, actualmente art. 45 din Legea nr. 85/2014.

redresare nu se poate desfășura, în principiu, pe o perioadă mai mare de 180 de zile³¹, astfel încât este un mecanism al cărui scop este acela de a semnaliza, de a aduce la cunoștință faptul că o unitate administrativ-teritorială întâmpină o serie de probleme. Spre deosebire de acest prim mecanism, starea de insolvență reprezintă o situație specială, în cadrul căreia administratorul judiciar poate chiar să propună suspendarea atribuțiilor ordonatorului de credite și preluarea lor de către acesta³². Astfel, s-ar putea discuta și constituționalitatea acestei prevederi, având în vedere că se încalcă atât principiul eligibilității³³, cât și cel al autonomiei locale³⁴.

În orice caz, revenind la problema naturii juridice a avizului din cuprinsul art. 71 din Ordonanță, considerăm că legiuitorul a avut în vedere un aviz conform, tocmai din cauza faptului că unitatea administrativ-teritorială ar trebui să încerce pe cât posibil să nu facă nimic din ceea ce ar putea conduce la creșterea obligațiilor financiare. Mai mult, art. 1 din Ordonanță precizează cu claritate că reglementarea stabilește „*cadru general și procedurile colective pentru acoperirea pasivului unităților administrativ-teritoriale aflate în criză financiară sau în insolvență*”. Deși în doctrină s-a exprimat opinia că acest aviz ar fi unul consultativ³⁵, interpretând dispozițiile Ordonanței, în mod special coroborarea dispozițiilor art. 1 cu art. 71, precum și art. 2 lit. r), r1) și r2), considerăm că este, de fapt, un aviz conform, în caz contrar norma căzând în desuetudine.

Teza avizului consultativ nu este în mod neapărat eronată, putând fi parțial argumentată pe ideea conform căreia nu ar mai exista autonomie locală. Cu toate acestea, starea de insolvență a unei unități administrativ-teritoriale este o reglementare excepțională, nefiind o procedură pe care orice unitate și-ar dori să o parcurgă. Scopul ei este de a acoperi arieratele datorate, iar prin faptul că nu poate dura la nesfârșit putem trage concluzia că autonomia locală este, mai degrabă, limitată temporar, până situația atinge cotele de normalitate. Așadar, nu putem accepta teza conform căreia, aflată fiind în starea de insolvență, o unitate administrativ-teritorială, prin ordonatorul de credite sau autoritatea deliberativă, ar putea realiza actele prevăzute de art. 71, singura lor obligație fiind aceea de a cere un aviz consultativ din partea administratorului judiciar, însă nu și de a-l respecta. A se observa că enumerarea din cuprinsul art. 71 din Ordonanță are în vedere numai acte care duc în mod cert la angajarea unor noi obligații financiare, lucru pe care o unitate aflată sub imperiul dispozițiilor celui de-al doilea mecanism reglementat de O.U.G. nr. 46/2013 nu și-l permite, sau, în cel mai fericit caz, nu poate fi lăsat la libera apreciere a ordonatorului de credite, ori Consiliului Local. Nu numai că norma *per se* nu ar mai avea utilitate, ci chiar rolul administratorului judiciar ar fi atât de limitat, încât am putea continua cu raționamentul până la ideea renunțării la serviciile sale, deși este evident că unitatea are nevoie de un asemenea supraveghetor, tocmai pentru a reveni cât mai rapid la o desfășurare a activităților în condiții cât mai apropiate de normalitate.

În plus, dacă actele condiționate de avizul consultativ al administratorului judiciar ar dobândi o finalitate diferită de ceea ce s-a avut în vedere în aviz, în condițiile în care am admite natura juridică exprimată în doctrină, atunci actele în cauză ar scăpa controlului judecătorului-sindic. Deși avizul în sine nu produce efecte juridice, totuși, dacă acesta este unul conform, atunci actul administrativ care fie nu îl are, fie nu îl respectă, nu este valabil, prin urmare un astfel de aviz determină legalitatea unui act administrativ³⁶. Din acest motiv, considerăm că avizul ar trebui să fie conform, astfel încât aceste acte care ar conduce la creșterea obligațiilor financiare ale unității să

³¹ Art. 12 lit. a) din O.U.G. nr. 46/2013.

³² Art. 41 din O.U.G. nr. 46/2013: „(...) administratorul judiciar poate propune judecătorului-sindic suspendarea atribuțiilor de ordonator principal de credite și dispunerea preluării acestor atribuții de către administratorul judiciar”.

³³ Cu privire la natura juridică dublă a principiului eligibilității, a se vedea I. Muraru, E. S. Tănăsescu (coord.), „Constituția României. Comentariu pe articole”, Editura C.H. Beck, București, 2008, pag. 1163 – 1167.

³⁴ Cu privire la evoluția conceptului de **autonomie locală**, a se vedea: Antonie Iorgovan, „Tratat de drept administrativ”, Vol. I, Ediția a 4 – a, Editura All Beck, București, 2005, pag. 454 – 458; I. Muraru, E. S. Tănăsescu (coord.), op. cit., pag. 1161 – 1163.

³⁵ Pentru dezvoltări cu privire la teoria privind natura juridică de aviz consultativ, a se vedea C. Clipa, op. cit., 303 – 304.

³⁶ A se vedea, în acest sens, Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Vol. I, Editura Nemira, București, 1996, pag. 306 – 308.

poată fi controlate, mai ales că, în prezent, excepția de nelegalitate poate fi invocată oricând în cadrul unui proces, fie la cererea părții interesate, fie de instanță din oficiu. Efectul admiterii excepției de nelegalitate nu îl constituie anularea actului administrativ care face obiectul excepției, dar intervine înlăturarea actului administrativ în cauză din soluționarea fondului³⁷. În consecință, o eventuală argumentare conform căreia excepția de nelegalitate poate fi invocată numai în fața instanțelor de contencios administrativ nu ar fi în prezent sustenabilă, având în vedere modificările Legii nr. 554/2004³⁸.

În consecință, judecătorul-sindic și administratorul judiciar îndeplinesc un rol deosebit de important pentru unitatea administrativ-teritorială, mai ales în cadrul procedurii insolvenței, astfel că nu considerăm că ar trebui să fie permise eventuale „scăpări” de sub controlul acestora, pentru a se putea ajunge la o finalitate favorabilă unității, adică ieșirea din starea de insolvență și achitarea pe cât posibil a arieratelor, revenindu-se la o situație cât mai apropiată de conceptul de normalitate. În acest sens, este competent judecătorul-sindic să soluționeze un eventual litigiu cu privire la contractele administrative încheiate de unitatea administrativ-teritorială în cazul denunțării acestora de către administratorul judiciar³⁹? Legea nr. 554/2004 a reglementat expres această categorie de contracte administrative⁴⁰, având în vedere că una din condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ o reprezintă existența unui act administrativ nelegal⁴¹, ele fiind în mod normal supuse competenței instanțelor de contencios administrativ⁴².

Astfel, cu privire la acest aspect, este important să avem în vedere o dispută doctrinară, pe vremea când dispozițiile Legii nr. 85/2006 erau incidente, mai ales pentru că se discută interpretarea atribuțiilor judecătorului-sindic (art. 11 din vechea lege privind procedura insolvenței, actualul articol 45 din Legea nr. 85/2014 în prezent în vigoare), reglementare foarte apropiată de aceea pe care o conține chiar art. 21 din Ordonanță.

Secțiunea III: Punctul de vedere al Înaltei Curți de Casație și Justiție

Problema care a suscitat interes sub imperiul dispozițiilor Legii nr. 85/2006 a fost aceea de a stabili dacă articolul 11 din legea privind procedura insolvenței de la momentul respectiv limitează sau nu atribuțiile judecătorului-sindic. În acest sens, s-a formulat un recurs în interesul legii⁴³, ocazie cu care constatăm că existau două opinii, și anume: potrivit opiniei majoritare, dispozițiile legale anterior menționate trebuie să fie interpretate restrictiv, în sensul că atribuțiile judecătorului-sindic sunt limitate la controlul judecătoresc al activității administratorului și la procesele și cererile de natură judiciară aferente procedurii insolvenței. Prin urmare, într-o astfel de interpretare, judecătorul-sindic soluționează orice contestație care privește activitatea administratorului judiciar, precum și procesele și cererile prevăzute în legea privind procedura insolvenței. În consecință, orice

³⁷ A se vedea A. Trăilescu, op. cit., pag. 59 – 72.

³⁸ Pentru detalii cu privire la regimul excepției de nelegalitate anterior modificării Legii contenciosului administrativ, a se vedea Antonie Iorgovan, Liliana Vișan, Alexandru Sorin Ciobanu, Diana Iuliana Pasăre, „Legea contenciosului administrativ: (Legea 554/2004): cu modificările și completările la zi. Comentariu și jurisprudență”, Editura Universul Juridic, București, 2008, pag. 122 – 143.

³⁹ Potrivit art. 39 lit. k) din O.U.G. nr. 46/2013, printre principalele atribuții ale administratorului judiciar se numără și „propunerea adresată autorității deliberative de a rezilia sau denunța unilateral contracte încheiate de unitatea administrativ-teritorială, care nu pot fi executate în cadrul planului de redresare”.

⁴⁰ Art. 2 alin. (1) lit. c) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

⁴¹ A. Trăilescu, op. cit., pag. 25.

⁴² Spre exemplu, art. 286 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006 prevede că: „Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică se soluționează în primă instanță de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante”.

⁴³ Recurs în interesul legii formulat de Ministerul Public asupra sesizării Colegiului de Conducere al Curții de Apel Cluj, cu privire la „interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 11 alin. (2) teza I din Legea nr. 85/2006 privind procedura insolvenței, republicată”, cu nr. 4408/831/2007 din 28 august 2008, expediat la Înalta Curte de Casație și Justiție la data de 28 august 2008.

alte cereri, indiferent dacă debitoarea din procedură are calitatea de reclamant sau pârât, ar trebui excluse din sfera competenței judecătorului-sindic.

Această opinie a fost argumentată prin caracterul limitat al atribuțiilor judecătorului-sindic, prin riscul antrenării în procedura insolvenței a unor părți care nu au niciun astfel de interes și obligarea lor să se supună rigorilor Legii nr. 85/2006, riscul încălcării unor norme de competență pentru cauze date în competența expresă a unei anumite instanțe și prin privarea părților de dublu grad de jurisdicție pentru cauzele în care hotărârile sunt susceptibile de apel și recurs, având în vedere dispozițiile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 85/2006, potrivit cărora hotărârile pronunțate în procedura insolvenței sunt supuse numai **recursului**⁴⁴. Ministerul Public, în redactarea punctului său de vedere, a achiesat la opinia majoritară, pentru argumentele de mai sus.

La fel de interesantă este și argumentarea opiniei contrare, în cazul nostru cea minoritară, potrivit căreia dispozițiile art. 11 alin. (2) din Legea nr. 85/2006 trebuie interpretate extensiv, în sensul că judecătorul-sindic are în competență atât procesele și cererile de natură judiciară aferente procedurii insolvenței cât și alte cereri și procese a căror finalitate o constituie întregirea averii debitorului, exclusiv cele date prin legi speciale în competența unor anumite instanțe. În acest sens, se susține că scopul procedurii insolvenței este însăși acela al maximizării averii debitorului, astfel că prin procesele în care se urmărește, spre exemplu, realizarea unui drept de creanță, revendicarea unui bun, clarificarea situației tabulare a unui imobil etc., se asigură acest aspect, motiv pentru care și aceste cereri vor intra sub competența judecătorului-sindic⁴⁵. S-a mai argumentat și faptul că judecătorul-sindic este cel care, prin intermediul celorlalți participanți la procedură, cunoaște situația concretă a debitorului, precum și modalitățile în care pot fi valorificate eficient bunurile acestuia.

Totodată, se apreciază că sintagma „*principalele atribuții ale judecătorului – sindic*”, nu exclude competența acestuia și pentru alte cereri și procese în care este implicat debitorul din procedură. Cea de-a doua opinie, minoritară, afirmă că, de fapt, articolul nu limitează atribuțiile judecătorului-sindic, ci doar le enumeră pe cele mai importante, prin urmare dispozițiile art. 11 alin. (2) teza I ar trebui să fie interpretate extensiv, în sensul că judecătorul-sindic are în competență atât procesele și cererile de natură judiciară aferente procedurii insolvenței, cât și alte cereri și procese a căror finalitate o constituie întregirea averii debitorului⁴⁶, acesta fiind, până la urmă, și scopul procedurii insolvenței. Astfel, reiese că sintagma „*principalele atribuții ale judecătorului-sindic*” nu exclude competența acestuia și pentru alte cereri și procese în care este debitorul implicat din procedură, putându-se susține contrariul, mai ales că „*o bună și efectivă administrare a procedurii comportă interpretarea extensivă a dispozițiilor art. 11 alin. (2)*”⁴⁷, controversa rămânând actuală.

Înalta Curte de Casație și Justiție a constatat că instanțele de fond din raza de competență a Curții de Apel Cluj și completul specializat din cadrul secției comerciale, de contencios administrativ și fiscal al acestei curți au interpretat și aplicat diferit dispozițiile art. 11 alin. (2) teza I din Legea nr. 85/2006 privind procedura insolvenței, referitor la atribuțiile judecătorului-sindic. În acest sens, având în vedere multitudinea activităților specifice procedurii insolvenței, ajunge la concluzia că este imposibilă stabilirea concretă a tuturor operațiunilor ce au loc pe parcursul desfășurării insolvenței, întrucât acestea variază de la o situație juridică la alta sau de la un debitor la altul.

Prin urmare, se apreciază că soluția aleasă de legiuitor este pe de o parte exhaustivă în sensul că nu limitează atribuțiile judecătorului-sindic numai la cazurile concrete enumerate în alin. (1) al

⁴⁴ În prezent, ne putem raporta la art. 46 alin. (1) din Legea nr. 85/2014, care spune însă că hotărârile judecătorului-sindic sunt executorii și pot fi atacate, separat, **numai cu apel**.

⁴⁵ A se vedea: *Ion Turcu*, „Legea procedurii insolvenței. Comentariu pe articole”, Ediția a 2 – a, Editura C. H. Beck, București, 2009, pag. 314.

⁴⁶ În acest sens a se vedea: *F. Crăciun, I. Turcu*, „Sub semnul controverselor: atribuțiile judecătorului-sindic”, în Revista Phoenix, nr. 28 – 29/2009, pag. 23 și următoarele, articol disponibil la următoarea adresă de internet: <http://www.unpir.ro/phoenix/pdf/revista28-29.pdf>, site consultat la data de 07.02.2015.

⁴⁷ *E.D. Hancu, M. Bucșă-Rați*, „Atribuțiile judecătorului-sindic în lumina prevederilor art. 11 din Legea insolvenței nr. 85/2006” – articol postat pe următoarea adresă de internet: <http://www.juridice.ro/234035/atributiile-judecatorului-sindic-in-lumina-prevederilor-art-11-din-legea-insolventei-nr-85-2006.html>, site consultat la data de 07.02.2015.

art. 11 din legea privind procedura insolvenței, ci are în vedere și controlul tuturor operațiunilor și actelor săvârșite de către administratorul judiciar, lichidator, debitori și alți participanți la desfășurarea procedurii precum și litigiile, procesele și cererile ce au legătură directă cu insolvența și sunt prevăzute de Legea nr. 85/2006. În același timp, însă, această soluție legislativă este și limitativă în sensul că judecătorul-sindic nu are atribuții în soluționarea unei cereri ori acțiuni ce excede procedurii insolvenței, cum ar fi, spre exemplu, realizarea unui drept ori recuperarea unei creanțe, operațiuni ce nu sunt prevăzute în mod expres de Legea nr. 85/2006, fiind reglementate prin dispozițiile dreptului comun și aparținând competenței judecătorului de fond.

Se arată și că o calificare corectă a unei astfel de acțiuni sau operațiuni are o importanță deosebită în primul rând pentru stabilirea căii de atac, în caz contrar părțile putând fi private de dublu grad de jurisdicție pentru cauzele în care hotărârile sunt susceptibile de apel și recurs sau să fie supuse rigorilor specifice procedurii insolvenței. Pe de altă parte, nu este just să se creeze debitorului aflat în insolvență un tratament juridic privilegiat, în afara celui prevăzut de legea specială, întrucât s-ar încălca celorlalte părți chemate în judecată, în calitate de părți, dreptul la un proces echitabil garantat de dispozițiile art. 6 paragraful 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului⁴⁸. În consecință, egalitatea de tratament juridic dintre debitor și alte persoane care nu participă la procedură derivă și din conținutul dispozițiilor art. 36 din Legea nr. 85/2006⁴⁹, care se referă la suspendarea de drept a tuturor acțiunilor judiciare sau extrajudiciare formulate în contra debitorului aflat în insolvență și care au ca obiect realizarea unor creanțe asupra debitorului sau bunurilor sale.

Prin prezentul recurs în interesul legii, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a acceptat motivarea potrivit căreia instanțele judecătorești nu au un punct de vedere unitar cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale examinate, constatând în acest sens că existența practicii neunitare este evidențiată doar la nivelul hotărârilor pronunțate la nivelul Curții de Apel Cluj, însă nu s-a argumentat și că o astfel de situație s-ar întâlni și la nivelul altor curți de apel. În consecință, se arată că în situația în care se constată existența unei practici neunitare la nivelul unei singure curți de apel, urmează ca problema de drept care a condus la pronunțarea unor soluții diferite să se discute mai întâi la nivelul fiecărei secții sau, după caz, al fiecărei instanțe, iar în final aceste probleme să fie dezbătute în întâlnirile judecătorilor din cadrul curții de apel și ai instanțelor din circumscripția acesteia⁵⁰. Având în vedere că, așa cum s-a arătat, în legătură cu problema de drept examinată nu se pretinde că ar exista practică neunitară și la nivelul altor curți decât Curtea de Apel Cluj, care a formulat sesizarea, se constată că dispozițiile art. 329 alin. (1) din vechiul cod de procedură civilă⁵¹ nu sunt incidente, astfel că recursul în interesul legii a fost respins, fiind evidențiată o situație particulară și nu una de ansamblu.

Așadar, în ceea ce privește dreptul privat, potrivit recursului în interesul legii analizat mai sus, dispozițiile art. 11 alin. (1) și (2) din vechea lege a insolvenței ar trebui limitate strict la cererile

⁴⁸ Art. 6, paragraful 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului: Dreptul la un proces echitabil:

1. *Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în mod public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.*

⁴⁹ În prezent, art. 75 alin. (1) din Legea nr. 85/2015.

⁵⁰ ÎCCJ face referire la faptul că nu s-au avut în vedere prevederile de la art. 11 lit. d), art. 13 lit. e), art. 15 lit. d) și art. 17 lit. d) din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 387/2005, precum și Hotărârea nr. 46 din 1 februarie 2007 a Plenului CSM, prin care s-a completat regulamentul sus-menționat, introducându-se astfel după art. 26 o nouă secțiune, secțiunea a IV a, intitulată „măsuri pentru unificarea practicii judiciare”.

⁵¹ În prezent este vorba despre art. 514 din noul Cod de procedură civilă, republicat în Monitorul Oficial nr. 545 din 3 august 2012 (în temeiul art. 80 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă), cu modificările și completările ulterioare.

afere procedurii. Cu toate acestea, Ordonanța nu își produce efectele, în principiu, doar în domeniul dreptului privat, ci și în cel al dreptului public. Prin urmare, ulterior deschiderii procedurii de insolvență în cazul unei unități administrativ-teritoriale, vom avea sau nu două instanțe competente?

Secțiunea IV: Concluzii

Din punctul nostru de vedere, din momentul declanșării stării de insolvență față de o unitate administrativ-teritorială, competența judecătorului-sindic se întinde atât asupra actelor unilaterale, cât și asupra contractelor administrative. Se derogă⁵², așadar, de la regulile instanței competente în mod tradițional, cu mențiunea că tot ceea ce excede domeniului patrimonial – prin urmare chestiuni strict administrative – rămâne la instanța de contencios administrativ. În acest sens, se poate vorbi despre desfășurarea activităților a două instanțe, însă nu asupra acelorași acte, astfel că se face o diferență de regim juridic în ceea ce privește contestarea lor. În consecință, actele pur administrative, deci acelea care nu afectează direct situația patrimonială a unității în cauză, vor urma regimul Legii contenciosului administrativ, deoarece nu prezintă interes în ceea ce privește desfășurarea în condiții optime a procedurii insolvenței, tocmai prin specificul lor nepatrimonial.

Mai mult, așa cum s-a arătat⁵³, scopul procedurii insolvenței este maximizarea averii debitorului în vederea satisfacerii creanțelor creditorilor, dar care în dreptul public nu poate fi umbrit de un eventual faliment, având în vedere că „singura cale de ieșire din insolvență este planul de redresare”⁵⁴. De asemenea, în dreptul privat nu primează salvarea intereselor creditorilor, în ideea în care creanțele lor pot să nu fie stinse în totalitate, dar întreprinderea să își continue activitatea, obținându-se un avantaj și pentru colectivitate. Cu toate acestea, finalitatea procedurii insolvenței în dreptul public are la bază achitarea arieratelor pe care unitatea administrativ-teritorială le are față de creditorii, prin urmare maximizarea averii ei constituie, până la urmă, o grijă principală atât a administratorului judiciar, cât și a judecătorului-sindic, deoarece unitatea nu poate să intre în faliment, neexistând un astfel de risc comparativ cu întreprinderile din dreptul privat.

Tocmai de aceea, judecătorul-sindic ar trebui să poată fi competent spre a soluționa orice fel de cerere care are impact asupra situației financiare a unității administrativ-teritoriale. Ca o dovadă în plus, nu trebuie să pierdem din vedere două principii esențiale în materia insolvenței, mai exact celeritatea, precum și unitatea procedurii însăși. Ideea că ar putea și instanța de contencios administrativ, în ipoteza declanșării celui de-al doilea mecanism al Ordonanței, să soluționeze cereri cu efecte patrimoniale directe asupra unității ar conduce la un dezechilibru cert. Dacă am admite coexistența celor două instanțe față de aceleași acte, ar trebui să răspundem la următoarea întrebare: judecata cărei instanțe ar avea prioritate? În consecință, pentru a nu ajunge la situații de reducere la absurd, considerăm că judecătorul-sindic va fi competent pe toată perioada desfășurării procedurii de insolvență a unei unități administrativ-teritoriale, tocmai pentru a avea o șansă reală și efectivă de redresare a debitoarei, prin prisma judecării cu celeritate⁵⁵ și a unității procedurii.

⁵² Proiectul de Lege pentru aprobarea O.U.G. nr. 46/2013 (L 194/27.05.2013) a fost adoptat de Senat în data de 03.09.2013 sub formă de lege organică, cu respectarea prevederilor art. 76 alin. (1) din Constituția României, republicată, astfel că se poate deroga de la Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Pentru detalii cu privire la derularea procedurii legislative, a se vedea următoarea adresă de internet: <http://senat.ro/Legis/Lista.aspx?cod=17299>, consultat la data de 16.02.2015

⁵³ Ion Turcu, op. cit., pag. 78 și următoarele.

⁵⁴ Ibidem, pag. 77.

⁵⁵ Art. 14 alin. (2) din O.U.G. nr. 46/2013: „Participanții la procedura insolvenței prevăzuți la alin. (1) trebuie să asigure, cu celeritate, întocmirea documentelor și realizarea operațiunilor.”

BIBLIOGRAFIE:

I. CĂRȚI:

1. *Bogasiu, Gabriela* - „Legea contenciosului administrativ: comentată și adnotată cu legislație, jurisprudență și doctrină”, Ediția a 2 – a, Editura Universul Juridic, București, 2014;
2. *Iorgovan, Antonie* - „Tratat de drept administrativ”, Vol. I și II, Ediția a 4 – a, Editura All Beck, București, 2005;
3. *Iorgovan, Antonie* - „Tratat de drept administrativ”, Vol. I, Editura Nemira, București, 1996;
4. *Iorgovan, Antonie; Vișan, Liliana; Ciobanu, Alexandru-Sorin; Pasăre, Diana Iuliana* - „Legea contenciosului administrativ: (Legea 554/2004): cu modificările și completările la zi. Comentariu și jurisprudență”, Editura Universul Juridic, București, 2008;
5. *Muraru, Ioan; Tănăsescu, Elena Simina* - „Constituția României. Comentariu pe articole”, Editura C.H. Beck, București, 2008;
6. *Rațiu, Monica* - „Drept financiar public. Drept bugetar”, Editura C.H. Beck, București, 2013;
7. *Trăilescu, Anton* - „Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații”, Ediția a 2 – a, Editura C.H. Beck, București, 2014;
8. *Turcu, Ion* - „Legea procedurii insolvenței. Comentariu pe articole”, Ediția a 2 – a, Editura C.H. Beck, București, 2009.

II. ARTICOLE:

1. *Clipa, Cristian* - „Câteva considerații privitoare la regimul juridic al actelor administrative adoptate sau, după caz, emise de autoritățile publice alese în unitățile administrativ – teritoriale ajunse în stare de criză financiară sau în stare de insolvență”, în „Administrația publică – între misiuni și constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice și manageriale”, Emil Bălan (Coord.), Editura Wolters Kluwer România, 2014, pag. 296 – 305;
2. *Hancu, E.D.; Bucșă-Rați, M.* - „Atribuțiile judecătorului-sindic în lumina prevederilor art. 11 din Legea insolvenței nr. 85/2006”, articol disponibil pe următoarea adresă de internet: <http://www.juridice.ro/234035/atributiile-judecatorului-sindic-in-lumina-prevederilor-art-11-din-legea-insolventei-nr-85-2006.html>, site consultat la data de 07.02.2015;
3. *Turcu, Ion; Crăciun, Flavia* - „Sub semnul controverselor: atribuțiile judecătorului-sindic”, în Revista Phoenix, nr. 28-29/2009, articol disponibil la următoarea adresă de internet: <http://www.unpir.ro/phoenix/pdf/revista28-29.pdf>, site consultat la data de 07.02.2015.

III. SITE-URI INTERNET:

1. <http://senat.ro/Legis/Lista.aspx?cod=17299>, consultat la data de 16.02.2015;
2. <http://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=109568>, consultat la data de 07.02.2015.