



**UNIVERSITATEA „NICOLAE TITULESCU”**

**FACULTATEA DE DREPT**

**ȘCOALA DOCTORALĂ**

# **TEZĂ DE DOCTORAT**

## **REZUMAT**

**METODE DE INTERPRETARE A NORMELOR JURIDICE ÎN  
PROCESUL DE APLICARE A DREPTULUI. PRIVIRE SPECIALĂ  
ASUPRA CRIZEI FINANCIARE ȘI INSOLVENȚEI UNITĂȚILOR  
ADMINISTRATIV-TERITORIALE**

**Coordonator științific:**

**Prof. univ. dr. Nicolae POPA**

Student-doctorand:

Beatrice-Ștefania NICULAE

**București**

**2024**

## CUPRINS:

<b>INTRODUCERE</b> .....	5
<b>CAPITOLUL I.</b> Definiția normei juridice. Statutul interpretării juridice în legislația României, din punct de vedere normativ.....	11
<b>CAPITOLUL II.</b> Metoda gramaticală.....	22
<b>CAPITOLUL III.</b> Metoda istorică.....	35
<b>CAPITOLUL IV.</b> Metoda logică.....	53
<b>CAPITOLUL V.</b> Metoda sistematică.....	64
<b>CAPITOLUL VI.</b> Metoda teleologică.....	70
<b>CAPITOLUL VII.</b> Contextul apariției O.U.G. nr. 46/2013 privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale.....	77
<b>SECȚIUNEA 1.</b> Insolvența în dreptul românesc vs. falimentul municipal în Statele Unite ale Americii.....	77
Subsecțiunea §1.1. Insolvența în dreptul românesc. Concept și legislație aplicabilă.....	77
Subsecțiunea §1.2. Despre falimentul municipal în dreptul comparat - Statele Unite ale Americii.....	78
Subsecțiunea §1.3. Registre publice de evidență a situațiilor de criză financiară și insolvență.....	82
<b>SECȚIUNEA 2.</b> Împrejurările adoptării mecanismelor crizei financiare și a insolvenței în cazul unităților administrativ-teritoriale.....	84
<b>CAPITOLUL VIII.</b> Cauzele insolvenței unităților administrativ-teritoriale.....	88
<b>SECȚIUNEA 1.</b> Gestionarea necorespunzătoare a bugetului public local.....	88
Subsecțiunea §1.1. Veniturile publice locale.....	89
Subsecțiunea §1.2. Cheltuielile publice locale.....	95
<b>SECȚIUNEA 2.</b> Autoritățile publice locale și Curtea de Conturi.....	100
Subsecțiunea §2.1. Rolul Consiliului local și al Primarului.....	100
Subsecțiunea §2.2. Rolul Curții de Conturi.....	104
Subsecțiunea §2.3. Unele principii de drept administrativ.....	109
<b>CAPITOLUL IX.</b> Arieratele la nivel local - considerații generale.....	114
<b>CAPITOLUL X.</b> Soluțiile legislative referitoare la criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale.....	123
<b>SECȚIUNEA 1.</b> Inaplicabilitatea instituției falimentului.....	123
<b>SECȚIUNEA 2.</b> Răspunderea persoanelor responsabile.....	128
<b>CAPITOLUL XI.</b> Contestarea unui act administrativ al unei unități administrativ - teritoriale în criză financiară sau insolvență.....	132
<b>SECȚIUNEA 1.</b> Teorii relevante-analiză critică.....	132
<b>SECȚIUNEA 2.</b> Punctul de vedere al Înaltei Curți de Casație și Justiție.....	141
<b>CAPITOLUL XII.</b> Studiu de caz.....	146

<b>SECȚIUNEA 1.</b> Orașul Aninoasa – primul caz de insolvență declarată.....	146
<b>SECȚIUNEA 2.</b> Alte unități administrativ-teritoriale care s-au aflat în dificultate și potențialul legislativ al unei reorganizări.....	152
Subsecțiunea §2.1. Prezentarea unităților administrativ-teritoriale în criză financiară sau insolvență.....	152
Subsecțiunea §2.2. Scurtă analiză a Proiectului de lege privind modificarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ și a Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României.....	159
<b>SECȚIUNEA 3.</b> O.U.G. nr. 3/2013 privind reglementarea unor măsuri pentru reducerea unor arierate din economie, alte măsuri financiare, precum și modificarea unor acte normativ – O posibilă soluție?.....	161
<b>SECȚIUNEA 4.</b> Echilibrarea bugetelor locale.....	165
<b>CAPITOLUL XIII.</b> Concluzii.....	168
<b>SECȚIUNEA 1.</b> Reorganizarea unităților administrativ – teritoriale.....	168
<b>SECȚIUNEA 2.</b> Controlul banilor publici – un mecanism eficace?.....	172
<b>SECȚIUNEA 3.</b> Procedura concordatului preventiv.....	178
<b>BIBLIOGRAFIE</b> .....	188
<b>ANEXE</b> .....	209

## I. TEMA CERCETĂRII ȘI RELEVANȚA SA

Teza de doctorat abordează o temă de mare actualitate și importanță, atât din perspectiva teoretică, cât și din cea practică. În contextul dinamicii economice și juridice contemporane, analiza metodelor de interpretare a normelor juridice prezintă o importanță deosebită pentru asigurarea unei aplicări corecte și eficiente a dreptului. De asemenea, criza financiară globală și efectele sale asupra economiilor naționale au pus în lumină vulnerabilitățile sistemelor juridice și economice, inclusiv pe cele ale unităților administrativ-teritoriale. Insolvența acestor entități reprezintă o provocare semnificativă, nu doar prin raportare la menținerea stabilității economice și sociale, ci și din punct de vedere juridic, raportat la necesitatea de a interpreta și aplica corect normele juridice relevante. Teza își propune să răspundă la această nevoie, oferind o analiză detaliată a metodelor de interpretare a normelor juridice, respectiv prezentarea dificultăților cu care se confruntă aplicarea normelor juridice în contextul specific al crizei financiare și insolvenței unităților administrativ-teritoriale.

În ceea ce privește noutatea tezei, am avut o abordare multidisciplinară. Astfel, teza integrează perspective juridice, economice și administrative, oferind o analiză cuprinzătoare a problemelor legate de criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale. Această abordare multidisciplinară este esențială pentru înțelegerea complexității acestor fenomene și pentru identificarea soluțiilor adecvate. În plus, am inclus o analiză comparativă a modului în care sistemul juridic din Statele Unite ale Americii abordează problema interpretării normelor juridice în contextul insolvenței unui oraș, oferind o perspectivă extinsă inclusiv asupra diferențelor de viziune față de fenomenul insolvenței orașelor. Pe de altă parte, teza prezintă un studiu de caz detaliat privind insolvența unei unități administrativ-teritoriale din România, analizând modul în care au fost interpretate și aplicate normele juridice relevante, respectiv cauzele care au condus la declanșarea mecanismului prevăzut de lege.

Mai mult decât atât, teza formulează propuneri de reformă legislativă și administrativă menite să îmbunătățească modul de interpretare și aplicare a normelor juridice atunci când unitățile administrativ-teritoriale întâmpină dificultăți economice de o asemenea anvergură. Aceste propuneri sunt fundamentate pe analiza teoretică și pe concluziile studiului de caz, având potențialul de a contribui la dezvoltarea unui cadru juridic mai robust și mai adaptat realităților economice și sociale.

În concluzie, teza de doctorat contribuie la înțelegerea și soluționarea problemelor complexe legate de aplicarea normelor juridice în contextul crizei financiare și insolvenței unităților administrativ-teritoriale.

## II. SCOPUL ȘI OBIECTIVELE TEZEI DE DOCTORAT

Scopul prezentei teze este acela de a analiza metode de interpretare a normelor juridice, inclusiv prin raportare la aplicarea practică a acestora, prin exemplificarea unor hotărâri judecătorești care au utilizat una sau mai multe metode de interpretare în vederea soluționării cauzelor aflate pe rol la acel moment. De asemenea, dorim să atragem atenția asupra utilității, necesității și importanței metodelor de interpretare a normelor juridice, fără de care realitatea juridică ar fi fundamental diferită.

Totodată, teza își propune și o analiză a soluției adoptate de legiuitorul român în ceea ce privește criza financiară, respectiv insolvența unităților / subdiviziunilor administrativ-teritoriale, realizând, pe de-o parte, o critică a O.U.G. nr. 46/2013 privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale<sup>1</sup>, iar pe de altă parte, obiectivul principal este de a propune soluții pentru dificultățile ce pot fi generate de această reglementare.

Literatura de specialitate a calificat și împărțit metodele de interpretare a normelor juridice, în funcție de specificul fiecăreia dintre acestea. Sunt cunoscute și în general admise patru astfel de metode, și anume: metoda gramaticală, metoda logică, metoda istorică și metoda sistematică<sup>2</sup>. S-a precizat, de asemenea, că acestor patru metode li se adaugă și metoda teleologică, clasificarea clasică având ca actori principali cele patru metode inițiale<sup>3</sup>. Astfel cum doctrina a punctat, Savigny considera că în realitate există o multitudine de activități, elemente ale interpretării, ce ar trebui să fie aplicate împreună în procesul de interpretare, și nu metode diferite<sup>4</sup>. Prin utilizarea acestor metode, fie în mod singular, fie în paralel cu celelalte, raportat la necesitățile unei anumite situații particulare, se poate lămurii modalitatea în care legiuitorul a înțeles să legifereze și să aplice o normă juridică, astfel încât aceasta din urmă să își producă efectele.

---

<sup>1</sup> O.U.G. nr. 46/2013 a fost publicată în Monitorul Oficial al României nr. 299 din 24 mai 2013, cu modificările și completările ulterioare, în continuare sub denumirea de „*Ordonanță*”.

<sup>2</sup> A se vedea *Nicolae Popa*, „Teoria generală a dreptului”, ed. a 5-a, revizuită și adăugită, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 209.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> A se vedea *Sofia Popescu, Maria-Luiza Hrestic, Alexandrina Șerban, Radu Stancu, Mădălina Viziteu*, „Teoria generală a dreptului: curs universitar”, Ed. Pro Universitaria, București, 2016, p. 276.

Prin urmare, este absolut necesar ca, în momentul în care ne raportăm la aplicarea practică a dreptului, deci realizarea acestuia, să interpretăm normele aferente, fiind, de altfel, momentul cu cea mai mare semnificație și importanță<sup>5</sup>. În realizarea dreptului, organul de aplicare va adopta metoda sau metodele pe care le consideră cele mai potrivite în vederea stabilirii modalității de interpretare a unei norme juridice raportat la un caz particular. În consecință, indiferent de alegerea pe care interpretul o va face, este necesar ca aceasta să nu conducă la fragmentarea aplicării dreptului, chiar dacă există metode diferite de interpretare<sup>6</sup>.

S-a stabilit de-a lungul timpului care sunt metodele de interpretare a normelor juridice pe care orice interpret trebuie să și le însușească și să le aplice în mod corespunzător atunci când legislația nu oferă un răspuns clar unei situații particulare. Nici nu ar fi posibil ca legiuitorul să-și imagineze și să poată cuprinde în legislație orice posibilitate de aplicare practică a unei anumite norme juridice. Astfel, interpretarea nu poate fi privită drept o activitate care produce norme, însă cu siguranță contribuie la explicarea lor<sup>7</sup>.

În ceea ce privește propunerile *de lege ferenda*, în situația unei eventuale reorganizări a unităților administrativ-teritoriale, există și în cazul României riscul ca, tocmai prin alipirea unor unități administrative-teritoriale care întâmpină probleme de natură financiară altor unități mai sănătoase din acest punct de vedere, acestea din urmă să își scadă treptat gradul de dezvoltare ori chiar să intre, la rândul lor, în procedura crizei financiare sau a insolvenței. Cu toate acestea, prin păstrarea acelor unități administrativ – teritoriale bolnave, nu am face altceva decât să acumulăm în continuare arierate, prejudiciind pe această cale și statul, care va trebui să aloce sume din ce în ce mai mari pentru echilibrarea bugetelor publice locale, prin transferuri de la bugetul de stat.

Cu privire la efectele mecanismului controlului banilor publici, atâta vreme cât eficacitatea nu va fi cuprinsă într-o reglementare legală clară, privind modalitatea prin care se va desfășura controlul Curții de Conturi pe baza acestui principiu, dar și

---

<sup>5</sup> A se vedea Nicolae Popa, Simona Cristea, Mihail-Constantin Eremia, „Teoria generală a dreptului”, ed. a 2-a, revizuită și adăugită, Ed. ALL Beck, București, 2005, p. 249.

<sup>6</sup> A se vedea Sofia Popescu, Maria-Luiza Hrestic, Alexandrina Șerban, Radu Stancu, Mădălina Viziteu, *op. cit.*, p. 276.

<sup>7</sup> A se vedea, cu privire la interpretarea normelor juridice, deciziile pronunțate de Curtea Constituțională a României, respectiv Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 6 din 4 ianuarie 2017, paragraful nr. 30, și Decizia nr. 61 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 219 din 30 martie 2017, paragraful nr. 36.

standardele urmărite, nu se va putea efectua un control în adevăratul sens al cuvântului și nici nu se vor putea impune măsuri în consecință. Așadar, în vederea desfășurării unui control eficace, propunem instituirea unor standarde care să cuprindă atât obiectivele urmărite de controlori, dar și modul în care aceste obiective vor putea fi sancționate, pe baza unor norme expres menționate în legislație.

În considerarea unui potențial alt mecanism mai eficient, respectiv concordatul preventiv, deși ar putea fi privit de specialiști ca fiind mai degrabă o tergiversare legislativă, o amânare care nu ar fi neapărat benefică mediului de afaceri, pentru că o unitate administrativ-teritorială nu poate intra în faliment, consider că ar fi fost, poate, o variantă mai potrivită de a reglementa o modalitate prin care creditorii să își poată recupera arieratele și, în același timp, unitatea administrativ-teritorială să își desfășoare activitatea, fără obstacole majore, în condiții cât mai apropiate de normalitate.

În concluzie, apreciez că reglementarea insolvenței în dreptul public, în stadiul actual, are șanse foarte reduse să poată contribui la armonizarea finanțelor publice ale unei unități administrativ-teritoriale, cu atât mai mult cu cât avem în vedere situația în care colectarea veniturilor în raport cu cheltuielile publice nu este viabilă.

### **III. METODOLOGIA CERCETĂRII**

Metodologia de cercetare a presupus analiza interdisciplinară a temei, aceasta fiind la intersecția mai multor discipline precum: teoria generală a dreptului, dreptul administrativ și dreptul comercial. Prezenta teză de doctorat este elaborată pe baza legislației actualizate la data de 22.05.2024. Singurele texte unde există prevederi actualmente abrogate sau modificate se regăsesc în exemplele din practica judiciară, la momentul dezbaterii spețelor analizate legislația având specificul său, respectiv situațiile în care s-a dorit o trecere în revistă a evoluției unei norme juridice în mod particular.

### **IV. STRUCTURA TEZEI DE DOCTORAT**

Lucrarea debutează cu lista de abrevieri, fiind structurată în În consecință, primul Capitol tratează atât definiția normei juridice, precum și statutul interpretării juridice în legislația României, din punct de vedere normativ. Astfel, se prezintă prevederile legale relevante din legislația românească, mai exact acelea care fac vorbire despre o modalitate

anume de a se interpreta un text. Nu există un statut bine definit, în adevăratul sens al cuvântului, cu privire la modul în care se interpretează un text de lege, însă acest lucru nici nu ar fi necesar la acest moment. Astfel, dispozițiile legale la care am făcut trimitere sunt de actualitate, iar dacă se aplică ținându-se cont de metodele de interpretare a normei juridice, sunt suficiente pentru orice practician al dreptului, atunci când este necesară stabilirea clară a sensului unei norme, a intenției legiuitorului și, în final, aplicarea corectă a normei a cărei analiză se realizează.

Al II-lea Capitol este destinat metodei gramaticale de interpretare a normei juridice, care presupune o citire amănunțită a textului juridic, precum și o examinare a cuvintelor individuale, a frazelor și a structurii frazelor. Această metodă trebuie să fie stăpânită de profesioniștii din domeniul juridic, deoarece este un instrument semnificativ pentru interpretarea textelor juridice. Metoda gramaticală se bazează pe principiul conform căruia textele juridice trebuie interpretate în conformitate cu sensul lor direct.

Al III-lea Capitol privește metoda istorică de interpretare a normei juridice. Pentru o persoană nefamiliarizată cu modalitatea de interpretare și aplicare a normelor juridice, aceasta poate părea, la o primă vedere, mai puțin utilă. Însă, nu este deloc de neglijat, întrucât interpretarea istorică a legii este importantă pentru practica juridică contemporană, cu atât mai mult cu cât interpretarea normelor juridice trebuie să se adapteze la contextele sociale și culturale în schimbare, deoarece sistemele juridice se află într-o perpetuă stare de evoluție. Interpretarea istorică permite să înțelegem intenția și sensul inițial al textelor juridice, precum și modul în care acestea au fost interpretate și aplicate de-a lungul timpului.

Al IV-lea Capitol realizează o analiză a metodei logice de interpretare a normei juridice, din moment ce orice reglementare ar trebui să fi dobândit capacitatea de a trece cu succes un test al logicii, acesta fiind, în opinia noastră, și unul din motivele esențiale pentru care aplicarea acestei metode de interpretare reprezintă o unealtă care trebuie să se regăsească atât la îndemâna legiuitorului, dar și a persoanelor care au ca sarcină aplicarea normelor juridice deja reglementate. Astfel, metoda logică a dreptului este un instrument indispensabil pentru profesioniștii din domeniul juridic și pentru profani. Aceasta contribuie la promovarea echității, a consecvenței și a unui proces decizional juridic rațional, oferind o abordare structurată și sistematică a raționamentului juridic.



Înțelegerea și aplicarea metodei logice a dreptului ajută la navigarea cu încredere și claritate în lumea complexă a dreptului.

Al V-lea Capitol prezintă metoda sistematică de interpretare a normei juridice. Intenția legislativă este una dintre componentele centrale ale metodei sistematice de interpretare a legii. Aceasta se referă la intenția sau scopul unei legi sau dispoziții legale specifice. Analizând istoria legislativă, contextul și dezbaterile din jurul unei legi, profesioniștii în drept pot obține o perspectivă asupra intenției din spatele creării acesteia și pot folosi aceste informații pentru a interpreta legea.

Al VI-lea Capitol are în vedere metoda teleologică de interpretare a normelor juridice, care oferă profesioniștilor în drept un cadru distinct pentru analiza juridică. Concentrându-se pe scopul vizat al legii și pe contextul său social, politic și economic, profesioniștii în drept pot dezvolta o metodă consistentă și previzibilă de analiză juridică. Este necesar pentru promovarea unui sistem juridic onest ca rezultatele juridice să se bazeze pe o înțelegere clară a legii și a scopului urmărit.

Al VII-lea Capitol este împărțit în două secțiuni. Astfel, Secțiunea 1 realizează atât o privire de ansamblu asupra mecanismului insolvenței în dreptul românesc, prin Subsecțiunea 1.1, dar și o prezentare a conceptului falimentului municipal în Statele Unite ale Americii, prin Subsecțiunea 1.2. Subsecțiunea 1.3, pe de altă parte, analizează Registrele publice de evidență a situațiilor de criză financiară și insolvență din sectorul public, însă face o trecere în revistă și a Buletinului procedurilor de insolvență din dreptul privat. Secțiunea 2 prezintă împrejurările adoptării mecanismelor crizei financiare și a insolvenței în cazul unităților administrativ-teritoriale, realizând, de asemenea, și o critică a actualei reglementări, mai ales în ceea ce privește înlocuirea condițiilor suspensive din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale<sup>8</sup> (art. 74 și art. 75) cu prezumțiile din Ordonanță.

În Capitolul VIII, Secțiunea 1 debutează cu o introducere în conceptul de gestionare necorespunzătoare a bugetului unității administrativ-teritoriale, făcând o trecere în revistă a responsabilității în cheltuirea banilor publici, în sensul că banii contribuabililor ar trebui să fie cheltuiți într-un mod eficient din punct de vedere economic. Acest lucru înseamnă că ar trebui să fie alocați proiectelor care oferă cel mai

---

<sup>8</sup> Legea nr. 273/2006 a fost publicată în Monitorul Oficial al României nr. 618 din iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare.

mare randament al investiției, raportat la creșterea economică, respectiv pentru a se înființa și păstra locurile de muncă, precum și alte rezultate măsurabile. Subsecțiunea 1.1 realizează o analiză succintă a surselor de venituri datorate bugetului public local, în vreme ce Subsecțiunea 1.2 face vorbire despre cheltuielile publice care se pot regăsi în bugetul unităților administrativ-teritoriale. Secțiunea 2 se împarte în trei categorii, Subsecțiunea 2.1. fiind dedicată rolurilor autorităților publice locale, în speță primarul și consiliul local, precum și cele mai importante atribuții aferente. Subsecțiunea 2.2 detaliază rolul Curții de Conturi cu privire la monitorizarea cheltuirii eficiente a resurselor publice locale, iar ultima Subsecțiune, 2.3, realizează o scurtă prezentare a principiilor din dreptul administrativ pe care le-am considerat cele mai importante.

Capitolul IX conține o prezentare generală cu privire la o diversitate de aspecte ale arieratelor, în mod special din perspectiva unor organisme naționale și internaționale, cum ar fi: Consiliul fiscal, Ministerul Finanțelor Publice și Fondul Monetar Internațional. Organismele menționate au realizat o serie de rapoarte care sunt, de fapt, analize pe diverse probleme ale statului român, tratând inclusiv chestiuni legate de arierate și impactul existenței acestora. Analiza în cauză nu se referă strict la nivelul central, ci are în vedere și nivelul local.

Capitolul X, în Secțiunea 1, realizează o expunere de motive cu privire la imposibilitatea intrării unei unități administrativ-teritoriale în faliment, chiar dacă a fost reglementată insolvența acestor structuri la nivel local. Secțiunea 2, în schimb, arată modalitățile și faptele pentru care pot fi trase la răspundere persoanele care se fac responsabile de săvârșirea lor, în contextul crizei financiare și a insolvenței unei unități / subdiviziuni administrativ-teritoriale.

În Capitolul XI, ne-am propus să analizăm 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 în criză financiară sau în insolvență. Astfel, Secțiunea 1 realizează o expunere a teoriilor relevante, în vreme ce Secțiunea 2 prezintă punctul de vedere al Înaltei Curți de Casație și Justiție față de formularea unui recurs în interesul legii.

Capitolul XII începe în Secțiunea 1 cu prezentarea primei situații în care o unitate administrativ-teritorială a intrat în insolvență, mai exact orașul Aninoasa, județul Hunedoara, descriindu-se cauzele care au condus la declanșarea acestui mecanism, dar și demersurile efectuate ulterior deschiderii procedurii insolvenței. Secțiunea 2 privește în ansamblu situația celorlalte unități administrativ-teritoriale, potrivit datelor oficiale, precum și proiectul de lege privind reorganizarea acestora și se împarte în două subsecțiuni. Astfel, Subsecțiunea 2.1 are în vedere unitățile administrativ-teritoriale care fie au intrat în criză financiară, fie în insolvență, în vreme ce Subsecțiunea 2.2. tratează parcursul legislativ al proiectului depus în vederea reorganizării administrativ-teritoriale. Secțiunea 3 urmărește oportunitatea adoptării O.U.G. nr. 3/2013 privind reglementarea unor măsuri pentru reducerea unor arierate din economie, alte măsuri financiare, precum și modificarea unor acte normative<sup>9</sup>, în sensul de a analiza dacă era nevoie de o reglementare în acest sens, cu avantaje și dezavantaje. Secțiunea 4 propune analiza unei alte reglementări recente, dar care poate produce efecte semnificative pe viitor, mai exact Legea nr. 186/2014 privind bugetul de stat pe anul 2015<sup>10</sup>, în paralel cu H.G. nr. 14/2015 privind repartizarea pe unități administrativ-teritoriale a sumelor din cota de 18,5% din impozitul pe venit și a sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale<sup>11</sup>.

Ultima parte a lucrării, Capitolul XIII, are în vedere analiza succintă a trei probleme, respectiv propuneri pe plan legislativ. Astfel, Secțiunea 1 prezintă modul în care unitățile administrativ-teritoriale s-ar putea reorganiza atât din punct de vedere teritorial, dar mai ales administrativ, cu consecințele de rigoare pe planul cheltuirii resurselor publice locale. Secțiunea 2 se referă la modalitatea prin care controlul banilor publici, în speță mecanismul auditului public extern, ar putea să devină mai eficient, astfel încât să prevină intrarea unităților administrativ-teritoriale în criză financiară sau în insolvență, după caz. Secțiunea 3 prezintă posibilitatea ca procedura insolvenței să poată fi înlocuită cu cea a concordatului preventiv, luându-se în calcul o serie de asemănări, dar și deosebiri între procedura concordatului preventiv și Ordonanță.

---

<sup>9</sup> O.U.G. nr. 3/2013 a fost publicată în Monitorul Oficial al României nr. 68 din 31 ianuarie 2013, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>10</sup> Legea nr. 186/2014 a fost publicată în Monitorul Oficial al României nr. 960 din data de 30 decembrie 2014.

<sup>11</sup> H.G. nr. 14/2015 a fost publicată în Monitorul Oficial al României nr. 41 din data de 16 ianuarie 2015, cu modificările și completările ulterioare.

## V. BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

### 1. CĂRȚI / CURSURI:

1. *Baias, Flavius-Antoni; Chelaru, Eugen; Constantinovici, Rodica; Macovei, Ioan (coordonatori); Piperea, Gheorghe; Perju, Pavel; Terzea Viorel și alții* - „Noul Cod civil: comentariu pe articole”, Ed. C.H. Beck, București, 2012;
2. *Bădescu, Mihai* - „Teoria generală a dreptului. Curs universitar”, ed. a 7-a, Ed. Hamangiu, București, 2022;
3. *Bălan, Emil* - „Drept financiar”, ed. a 4-a, Ed. C. H. Beck, București, 2007;
4. *Bogasiu, Gabriela* - „Legea contenciosului administrativ: comentată și adnotată cu legislație, jurisprudență și doctrină”, ed. a 2 – a, Ed. Universul Juridic, București, 2014;
5. *Bufan, Radu; Malherbe, Jacques; Buliga, Mirela; Svidchipp, Natalia* - „Tratat de drept fiscal. Vol. II. Drept fiscal al Uniunii Europene”, Ed. Hamangiu, București, 2018;
6. *Cărpenu, Stanciu D.* - „Tratat de drept comercial român”, ed. a IV-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014;
7. *Clipa, Cristian* - „Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ. Volumul II. Tomul 1. Dialogurile”, Ed. Hamangiu, București, 2022;
8. *Clipa, Cristian* - „Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ. Vol. al II-lea. Tomul 2. Specificitățile”, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2024;
9. *Craiovan, Ion* - „Tratat de teoria generală a dreptului”, ed. a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015;
10. *Cristea, Virgil* - „Interpretarea și aplicarea normelor juridice”, Ed. C.H. Beck, București, 2014;
11. *Dogaru, Lucreția; Mihai, Gheorghe* - „Norma juridică și interpretarea ei”, Ed. Universul Juridic, București, 2014;
12. *Dogaru, Ion; Popa, Nicolae; Dănișor, Dan Claudiu; Cercel Sevastian (coordonatori)* - „Bazele dreptului civil. Volumul I. Teoria generală”, Ed. C.H. Beck, București, 2008;
13. *Grigoraș, Constantin* - „Contenciosul administrativ potrivit noului Cod de procedură civilă”, Ed. Hamangiu, București, 2014;

14. *Iorgovan, Antonie* - „Tratat de drept administrativ”, vol. I și II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005;
15. *Iorgovan, Antonie* - „Tratat de drept administrativ”, vol. I, Ed. Nemira, București, 1996;
16. *Muraru, Ioan; Tănăsescu, Elena Simina (coord.); Apostol Tofan, Dana; Baias, Flavius A.; Ciobanu, Viorel Mihai; Cioclei, Valerian; Condor, Ioan; Crișu, Anastasiu; Deaconu, Ștefan; Popescu, Andrei; Popescu, Sorin; Selejan-Guțan, Bianca; Tomescu, Milena; Vedinaș, Verginia; Vida, Ioan; Zamșa, Cristina* - „Constituția României. Comentariu pe articole”, Ed.C.H. Beck, București, 2008;
17. *Muraru, Ioan; Tănăsescu, Elena Simina* - „Drept constituțional și instituții politice”, ed. 13, volumul I, Ed. C.H. Beck, București, 2008;
18. *Podaru, Ovidiu* - „Drept administrativ. Volumul I. Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel. Tomul 1. Noțiune”, Ed. Hamangiu, București, 2022;
19. *Podaru Ovidiu; Boariu, Anca* - „Drept administrativ. Administrația publică. Actul administrativ. Note de curs și seminar”, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2023;
20. *Popa, Nicolae (coord.); Cristea, Simona; Eremia, Mihail-Constantin* - „Teoria generală a dreptului”, ed. a 2-a, revizuită și adăugită, Ed. ALL Beck, București, 2005;
21. *Popa, Nicolae* - „Teoria generală a dreptului”, ed. a 5-a, revizuită și adăugită, Ed. C.H. Beck, București, 2014;
22. *Popa, Nicolae (coord.); Anghel, Elena; Ene-Dinu, Cornelia Beatrice Gabriela; Spătaru-Negură, Laura* - „Teoria generală a dreptului: caiet de seminar”, ed. a 3-a, revăzută și adăugită, Ed. C.H. Beck, București, 2017;
23. *Popescu, Sofia; Iliescu, Dragoș* - „Probleme actuale ale metodologiei juridice”, Ed. Științifică și enciclopedică, București, 1979;
24. *Smith, Adam* - „Avuția națiunilor”, clasicii economiei: ediție selectată pentru cititorul contemporan; introd.: Tom Butler-Bowdon; trad.: Monica Mitarcă, Ed. Publica, București, 2011;
25. *Șaguna, Dan Drosu* - „Drept financiar public”, îngrijită și actualizată de prep. Univ. Drd. Bogdan Iacob, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2011;
26. *Toader, Tudorel; Safta, Marieta* - „Dialogul judecătorilor constituționali”, Ed. Universul Juridic, București, 2015;

27. *Turcu, Ion* - „Legea procedurii insolvenței. Comentariu pe articole”, Ediția a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009;
28. *Vedinaș, Verginia* - „Drept administrativ”, ed. a VII-a, Ed. Universul Juridic, București, 2012.

## 2. ARTICOLE:

1. *Anderson, Michelle Wilde* - „Dissolving Cities”, 121 Yale L.J. 1364, (2012);
2. *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”, publicat în „Administrația publică – între misiuni și constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice și manageriale”, Emil Bălan (Coord.), Editura Wolters Kluwer România, 2014;
3. *Crăciun, Flavia; Turcu, Ion;* - „Sub semnul controverselor: atribuțiile judecătorului-sindic”, în Revista Phoenix, nr. 28-29/2009, articol disponibil online: <https://www.unpir.ro/documents/phoenix/pdf/revista28-29.pdf>, site consultat la data de 07.02.2015;
4. *Diehm, Jan; Abbey-Lambertz Kate; Woods, Ashley* - „Detroit Bankruptcy Infographic Breaks Down \$18 Billion Debt, Key Facts About City's Decline”, articol publicat în data de 22.06.2014, regăsit pe site-ul [https://www.huffpost.com/entry/detroit-bankruptcy-infographic-chart-debt\\_n\\_3625421](https://www.huffpost.com/entry/detroit-bankruptcy-infographic-chart-debt_n_3625421), consultat la data de 09.06.2024.
5. *Dobrițoiu, Elena-Roxana* - „Aspecte privind originea separației puterilor în stat într-o abordare istorico-juridică”, articol publicat în Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, nr. 1/2014, Ed. „Academica Brâncuși”, p.83., disponibil în mediul online: [http://www.utgjiu.ro/revista/jur/pdf/2014-01/7\\_Elena-Roxana%20DOBRITOIU.pdf](http://www.utgjiu.ro/revista/jur/pdf/2014-01/7_Elena-Roxana%20DOBRITOIU.pdf), site accesat în data de 20.11.2018;
6. *Gherghina, Simona* – „Rolul contractelor de concesiune în finanțarea investițiilor publice”, publicat în „Administrația publică – între misiuni și constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice și manageriale”, *Emil Bălan* (Coord.), Ed. Wolters Kluwer România, 2014;

7. *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://juridice.ro/>:  
<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;
8. *Kurtzleben, Danielle* - „Everything you need to know about the Detroit bankruptcy”, articol publicat în data de 15.12.2014, regăsit pe site-ul <https://www.vox.com/2014/12/15/18073574/detroit-bankruptcy-pensions-municipal>, consultat în data de 09.06.2024;
9. *Lauzière, Lucie* - „Le sens ordinaire des mots comme règle d'interprétation” (1987), *Les Cahiers de droit*, 28(2), 367–395, disponibil online pe site-ul <https://www.erudit.org/fr/revues/cd1/1987-v28-n2-cd3771/042814ar.pdf>, accesat în data de 15.10.2022;
10. *Leibell, Vincent L. Jr.* - „The Chandler Act-Its Effect Upon the Law of Bankruptcy”, *The Fordham Law Archive of Scholarship and History*, 9 *Fordham L. Rev.* 380 (1940), disponibil pe următoarea adresă web: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol9/iss3/5>, site consultat în data de 07.02.2022.
11. *McConnell, Michael W.; Picker, Randal C.* - „When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy”, 60 *U. Chi. L. Rev.* 425 (1993);
12. *Schwarcz, Steven L.* - „A Minimalist Approach To State “Bankruptcy””, 59 *UCLA L. Rev.* 322, (Decembrie, 2011);
13. *Watkins, Elizabeth M.* - „In Defense Of The Chapter 9 Option: Exploring The Promise Of A Municipal Bankruptcy As A Mechanism For Structural Political Reform”, 39 *J. Legis.* 89, (2012-2013).

### 3. DICȚIONARE:

1. *Antoniou, George; Bulai, Costică*, „Dicționar de drept penal și procedură penală”, Ed. Hamangiu, București, 2011;
2. *Săuleanu, Lucian; Rădulețu, Sebastian*, „Dicționar de termeni și expresii juridice latine”, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2011.

#### 4. BIBLIOGRAFIE ONLINE:

1. Constituția Statelor Unite ale Americii, adoptată de data de 21 iunie 1788, când New Hampshire a devenit al nouălea stat care a ratificat Constituția Statelor Unite ale Americii (Art. 1, secțiunea 8), disponibilă pe site-ul: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>, accesat în data de 06.02.2022;
2. *Archibald, John* - „Water Works threatens to shut off water to city of Fairfield”, articol publicat în data de 31.05.2016, regăsit pe site-ul [https://www.al.com/news/2016/05/water\\_works\\_threatens\\_to\\_shut.html](https://www.al.com/news/2016/05/water_works_threatens_to_shut.html), consultat în data de 18.07.2021;
3. *Chapman, Jeff; Lu, Adrienne; Timmerhoff, Logan* (Projects: State Fiscal Health) - „By the Numbers: A Look at Municipal Bankruptcies Over the Past 20 Years. How local governments handled fiscal distress and insolvency before the pandemic”, articol publicat în data de 06.07.2020, regăsit pe site-ul: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2020/07/07/by-the-numbers-a-look-at-municipal-bankruptcies-over-the-past-20-years>, consultat în data de 18.07.2021;
4. Frazier-Lemke Farm Bankruptcy Act, disponibilă online pe site-ul: <https://www.encyclopedia.com/history/dictionaries-thesauruses-pictures-and-press-releases/frazier-lemke-farm-bankruptcy-act>, site consultat la data de 07.02.2022;
5. Asociația Română a Băncilor: <http://www.arb.ro> (<http://www.arb.ro/insolventa/>), site consultat la data de 26.02.2015;
6. Raportul public pe anul 2013 al Curții de Conturi, elaborat și aprobat în decembrie 2014, de către Plenul Curții: <http://www.curteadeconturi.ro/>, site consultat la data de 15.02.2015;
7. Raportul de Țară al Fondului Monetar Internațional Nr. 15/80: <http://www.imf.org/>: <https://www.imf.org/external/lang/romanian/pubs/ft/scr/2015/cr1580r.pdf>, site consultat în data de 06.06.2015;
8. Strategia Agenției Naționale de Administrare Fiscală pentru perioada 2021-2024, disponibilă online pe următoarea adresă web: [https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/Informatii\\_R/StrategiaANAF\\_2021-2024\\_republ\\_19052021.pdf](https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/Informatii_R/StrategiaANAF_2021-2024_republ_19052021.pdf), site consultat în data de 09.06.2024;



9. Raportul A.N.A.F. de performanță pe anul 2022, disponibil online pe următoarea adresă web:  
[https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/Informatii\\_R/Raport\\_performanta\\_2022\\_V6.pdf](https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/Informatii_R/Raport_performanta_2022_V6.pdf), site accesat în data de 09.06.2024;
10. Raportul de performanță A.N.A.F. pe anul 2023 - Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Brașov, disponibil online pe următoarea adresă web:  
[https://static.anaf.ro/static/10/Brasov/Brasov/Raport\\_performanta\\_2023.pdf](https://static.anaf.ro/static/10/Brasov/Brasov/Raport_performanta_2023.pdf), site accesat în data de 09.06.2024;
11. Raportul anual pe anul 2013 al Consiliului fiscal: <http://www.consiliulfiscal.ro/>:  
<http://www.consiliulfiscal.ro/ra-2013.pdf>, site consultat în data de 06.06.2015;
12. Raport anual de analiză și prognoză – România 2015. 12 recomandări de bună guvernare, elaborat de Societatea Academică din România:  
[http://www.romaniacurata.ro/wp-content/uploads/2015/02/RAPORT-SAR-2015\\_FINAL.pdf](http://www.romaniacurata.ro/wp-content/uploads/2015/02/RAPORT-SAR-2015_FINAL.pdf), site consultat în data de 01.03.2015;
13. Bankruptcy Code – U.S. Code: Title 11 – BANKRUPTCY, reglementare disponibilă online pe site-ul: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11>, site consultat în data de 16.03.2015;
14. *U.S. Congress*, „The Statutes at Large of the United States of America, from March 1933 to June 1934. Concurrent Resolutions. Recent Treaties and Conventions, Executive Proclamations and Agreements, Twenty-First Amendment to the Constitution”, publicat de Law Library Of Congress, Volumul 48 (1933-1934, al 73-lea Congres), disponibil pe următoarea adresă web: <https://www.loc.gov/item/lsl-v48/>, site consultat în data de 07.02.2022;
15. <https://lege5.ro/>;
16. <https://www.iccj.ro/>;
17. [www.idrept.ro](http://www.idrept.ro/);
18. [https://www.ilegis.ro](https://www.ilegis.ro/);

## 5. LEGISLAȚIE:

1. Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, ratificată prin Legea nr. 157 din 3 decembrie 2014 privind ratificarea Protocolului nr. 15 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale,

- încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950, încheiat la Strasbourg la 24 iunie 2013 și semnat de România la 24 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 886 din 5 decembrie 2014;
2. Constituția României, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003;
  3. Carta europeană a autonomiei locale, ratificată prin Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 331 din 26 noiembrie 1997;
  4. Legea nr. 31/1990 privind societățile, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 1066 din 17 noiembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare;
  5. Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 618 din iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare;
  6. Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 510 din data de 24 iulie 2009, cu modificările și completările ulterioare;
  7. Legea nr. 287/2009 privind Codul Civil, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 505 din 15 iulie 2011, cu modificările și completările ulterioare;
  8. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare;
  9. Legea nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 466/2014, cu modificările și completările ulterioare;
  10. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare;
  11. Legea nr. 140/2013 pentru aprobarea O.U.G. nr. 3/2013 privind reglementarea unor măsuri pentru reducerea unor arierate din economie, alte măsuri financiare, precum și modificarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 248 din 30 aprilie 2013.
  12. Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 84 din 24 februarie 2000, cu modificările și completările ulterioare;

13. Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 597 din 13 august 2002, cu modificările și completările ulterioare;
14. Legea nr. 270/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 500/2002, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 642 din 18 octombrie 2013;
15. O.U.G. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 555 din 05 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare;
16. O.U.G. nr. 46/2013 privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 299 din 24 mai 2013, cu modificările și completările ulterioare;
17. O.U.G. nr. 3/2013 privind reglementarea unor măsuri pentru reducerea unor arierate din economie, alte măsuri financiare, precum și modificarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 68 din 31 ianuarie 2013, cu modificările și completările ulterioare;
18. H.G. nr. 647/2013 privind stabilirea serviciilor publice esențiale la nivelul unităților administrativ-teritoriale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 548 din data de 29 august 2013;
19. Hotărârea nr. 629/2022 emisă de Curtea de Conturi a României privind aprobarea Regulamentul privind activitatea de audit public extern, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 12 din 5 ianuarie 2023.

## **6. JURISPRUDENȚĂ:**

1. Decizia nr. 619/2016 pronunțată de Curtea Constituțională a României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 6 din 4 ianuarie 2017;
2. Decizia nr. 61/2017 pronunțată de Curtea Constituțională a României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 219 din 30 martie 2017;
3. Decizia nr. 400/2004 pronunțată de Curtea Constituțională a României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1012 din data de 3 noiembrie 2004;
4. Decizia nr. 491/2008 pronunțată de Curtea Constituțională a României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 446 din 13 iunie 2008;
5. Decizia nr. 358/2018 pronunțată de Curtea Constituțională a României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 473 din 07 iunie 2018;

6. Decizia nr. 53/2005 pronunțată de Curtea Constituțională a României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 144 din 17 februarie 2005;
7. Decizia nr. 435/2006 pronunțată de Curtea Constituțională a României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 576 din 04 iulie 2006;
8. Decizia nr. 297/2004 pronunțată de Curtea Constituțională a României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 756 din 19 august 2004;
9. Decizia nr. 9/2020 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 548 din data de 25.06.2020;
10. Cazul Pepper v. Hart, disponibil pe site-ul <https://lawprof.co/public-law/separation-of-powers-cases/pepper-v-hart-1993-ac-593/>, consultat în data de 20.11.2022;
11. Decizia nr. 973/R/07.07.2009, pronunțată de Curtea de Apel Brașov, disponibilă pe platforma [www.idrept.ro](http://www.idrept.ro), site consultat în data de 24.07.2020;
12. Sentința nr. 3884/17.11.2009, pronunțată de Curtea de Apel București, disponibilă pe platforma [www.idrept.ro](http://www.idrept.ro), site consultat în data de 24.07.2020;
13. Hotărârea judecătorească nr. 93/14.03.2019, pronunțată de Tribunalul Caraș Severin, disponibilă pe platforma <https://www.ilegis.ro>, site consultat în data de 09.05.2024;
14. Hotărârea judecătorească nr. 682/14.10.2013, pronunțată de Tribunalul Olt, disponibilă pe platforma <https://www.ilegis.ro>, site consultat în data de 09.05.2024;
15. Hotărârea judecătorească nr. 7890/19.12.2013, pronunțată de Tribunalul Vâlcea, disponibilă pe platforma <https://www.ilegis.ro>, site consultat în data de 09.05.2024;
16. Sentința nr. 136/16.04.2019 pronunțată de Tribunalul Brăila, disponibilă pe platforma <https://www.ilegis.ro>, site consultat în data de 09.05.2024;
17. Sentința nr. 115/28.02.2017 pronunțată de Tribunalul Dolj, disponibilă pe platforma <https://www.ilegis.ro>, site consultat în data de 09.05.2024.

## **VI. ANEXE:**

- Raportul asupra cauzelor și împrejurărilor care au dus la insolvența unității administrativ- teritoriale a orașului Aninoasa, județul Hunedoara.