



Nr.70 din 06 aprilie 2023

Ministerul Dezvoltării Economice  
și Digitalizării

[secretariat@mded.gov.md](mailto:secretariat@mded.gov.md)

Copie:

Cancelaria de Stat

[cancelaria@gov.md](mailto:cancelaria@gov.md)

### AVIZ

*la proiectul de hotărâre privind aprobarea proiectului Legii pentru modificarea unor acte normative  
(aspecte privind parteneriatul public-privat și administrarea proprietății publice)  
(număr unic 209/MDED/2023)*

#### **1. Considerații generale**

În adresa Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) a fost expediată adresarea din partea Cancelariei de Stat a R.M. Nr. 18-69-3173 din 23 martie 2023 de a prezenta aviz asupra proiectului de hotărâre privind aprobarea proiectului Legii pentru modificarea unor acte normative (aspecte privind parteneriatul public-privat și administrarea proprietății publice) (număr unic 209/MDED/2023), [în continuare – proiectul de lege].

CALM a analizat prevederile proiectului de lege prin prisma legislației în vigoare și a intereselor autorităților administrației publice corelate cu interesele cetățeanului.

#### **2. Legislația aplicabilă**

- Codul civil;
- Legea privind administrația publică locală nr.436/2006;
- Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă;
- Legea nr. 179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat;
- Legea nr. 121/2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii;
- Legea insolvenței nr. 149/2012;
- Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice.

#### **3. Constatări principale:**

CALM salută inițierea modificărilor la Legea nr. 179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat (PPP), având în vedere că mecanismul actual s-a dovedit în repetate rânduri a fi unul defectuos, cu toate că este suficient de „stufos” dar și lacunar, astfel încât, de la inițierea unui PPP și până la o finalitate așteptată, să se piardă timpul și resursele și să nu fie atinse scopurile/obiectivele, în special cele urmărite de partenerul public.

Condițiile actuale deja au și fost speculate de parteneri privați, în interesul propriu, situații descrise în mai multe hotărâri și rapoarte ale Curții de Conturi. De exemplu, în capitală, un PPP inițiat de către APL Chișinău (situație descrisă în Raportul auditului conformității asupra organizării, realizării și supravegherii parteneriatelor public-private încheiate de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, Academia de Științe a Moldovei, UAT mun. Chișinău și entitățile din subordine, aprobat prin hotărârea Curții de Conturi nr. nr.7 din 26 februarie 2021), încheiat în privința renovării unui complex școlar, partenerul privat a obținut totalmente gratuit pe 49 de ani un teren cu suprafața de peste

1,3 ha și un complex școlar municipal în centrul istoric, în scop de „renovare”, și... a construit pe terenul în cauză alte două blocuri de studii mai mari decât cele inițiale și ... le-a înregistrat, fără nicio compensație partenerului public, cu drept de proprietate privată (a partenerului privat) și le-a înstrăinat unei persoane afiliate, în aceste construcții noi desfășurând-și activitatea de liceu privat. Curtea de Conturi a relevat, *inter alia*, că în acest PPP, prevederile contractului de PPP nu sunt coerente și explicite, în ce privește definirea investiției și a surselor de finanțare a acesteia, a modului de determinare a valorii investițiilor efectuate și a valorii recuperate a acestora, ceea ce lasă loc pentru interpretări neunivoce, respectiv, nefiind apărate suficient drepturile patrimoniale ale APL în cadrul executării contractului de PPP; în cadrul implementării PPP, fără acceptul partenerului public, prin înstrăinarea bunurilor construite, de fapt a fost schimbat partenerul privat, ceea ce determină riscul nerespectării ulterioare a condițiilor contractului de PPP.

Astfel, urmează a fi înlăturate formalitățile excesive și pe alocuri defavorabile UAT, contrare principiilor descentralizării, în special ce vizează:

avizarea obligatorie de către Agenția Proprietății Publice a studiilor de fezabilitate pentru PPP de interes local (din Legea nr. 179/2008 și din Legea nr. 121/2018). Considerăm că acest proces trebuie să fie reglementat în mod similar prevederii de la art. 32 alin. (1) din Legea actuală (copiile contractelor încheiate cu partenerii privați se transmit Agenției pentru a fi înscrise în Registrul patrimoniului public, în modul stabilit de Guvern), studiile de fezabilitate pentru PPP de interes locale să fie prezentate/notificate APP, care poate propune, după caz, în termenul stabilit (30/60 de zile) recomandări/obiecții asupra conținutului studiului de fezabilitate;

stabilirea expresă ce beneficii poate avea (și ce nu poate) pe parcursul derulării contractului și, în special, la încetarea contractului de PPP - partenerul privat;

aprobarea concomitentă a listei bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale, a listei lucrărilor și serviciilor de interes public local aprobarea obiectivelor și a condițiilor propuse pentru PPP etc, cu aprobarea studiului de fezabilitate al PPP de interes local,

aprobarea contractului negociat cu partenerului privat în ședința autorităților deliberative.

- instituirea unor reglementări privind nulitatea absolută a clauzelor contractelor PPP în curs de executare vădit defavorabile partenerului public (similar celui menționat *supra*), inclusiv care conțin clauze abuzive față de partenerul public (de prevăzut expres o listă de clauze abuzive, similar prevederilor din legislația privind protecția consumatorului), pentru a minimiza riscurile folosirii gratuite și dezafectării bunurilor UAT.

- oportunitatea oferirii potențialilor parteneri privați de a prezenta Agenției Proprietății Publice a studiilor de fezabilitate (inclusiv pentru PPP de interes local), în cazul unor avize favorabile, pentru a fi examinate, de către partenerii publici, însă fără obligativitatea acestora (studii și propuneri) de a contracta (să nu fie în sens juridic oferte de contractare).

Menționăm, că acordarea dreptului de suprafață într-un PPP, presupune posibilitatea dobândirii legale (reieșind din esența dreptului de suprafață din Codul civil) a dreptului asupra unei construcții construite pe teren, care intră în contradicție cu principiul propus de proiectul de lege (a se vedea: „pct. 11. Articolul 20 va avea următorul cuprins: (...) (7)”.

#### **4. Propuneri asupra proiectului de lege.**

Propunem următoarele modificări și completări ale proiectului de lege:

1. Se recomandă definirea și utilizarea pe parcursul întregului proiect de lege a abrevierii notorii „PPP” pentru sintagma „parteneriat public-privat”.
2. Art. I pct. 9 (Articolul 11 se completează cu litera f) și litera g) cu următorul cuprins), lit. f) se propune completarea cu textul „la a căror realizare se prevede participarea bugetului de stat sau sunt de interes național”.

3. Art. I pct. 11 (Se completează cu Articolul 14/1, cu următorul cuprins) se propune completarea lit. a) cu textul „cu elaborarea studiilor de fezabilitate și prezentarea acestora Agenției spre avizare, precum și excluderea „lit. b)”.
4. Art. I pct. 14 (La Articolul 19) la alineatul (1) lit. a) cuvintele ”pentru cel mult 50 de ani”) se propune păstrarea limitei de valabilitate a PPP (cel puțin cel actual de 50 de ani). Considerăm, chiar și durata de 50 de ani una suficient de mare ca să implice/persiste riscuri nejustificate partenerului public.
5. La Art. I pct. 14 (La Articolul 19) alineatul (12) lit. a), menționăm, că acordarea dreptului de suprafață într-un PPP, presupune (reieșind din esența dreptului de suprafață reglementat de Codul civil) posibilitatea dobândirii legale pentru sine a dreptului de proprietate asupra unei construcții construite pe teren, care intră în contradicție cu principiul propus/introdus de proiectul de lege (a se vedea pct. 11 alin (7): „Sub sancțiunea nulității contractului, partenerul public nu este în drept să încheie un contract de parteneriat public - privat al cărui obiect este construcția bunurilor imobile”. O soluție plauzibilă ar părea limitarea/restrângerea dreptului de suprafață doar la exploatarea bunurilor construite deja pe teren, și prevederea expresă de prohibiție a construirii unor bunuri noi de către suprafațiar.
6. La Art. I pct. 11 (număr de ordine eronat și care trebuie corectat, pentru că în consecutivitate ar trebui să fie pct. 15), în titlul art. 20 se propune completarea cu sintagma „(clauze esențiale). Propunerea rezultă din metodologia de reglementare a contractelor din Codul civil, iar proiectul de lege propune acordarea contractului de PPP regimului de contract civil. Totodată, ar putea apărea pentru partenerul public problema achitării taxei de stat la depunerea acțiunilor în instanțele de drept comun, în acest context, se propune examinarea oportunității scutirii sau diminuării taxei. În caz contrar, mulți parteneri privați vor fi în imposibilitatea accesului la actul de justiție, pe motiv că nu vor deține fonduri publice disponibile pentru achitarea taxei de stat.
7. Propunem completarea proiectului de lege, la pozițiile corespunzătoare, cu noi puncte de operare a modificărilor și completărilor în Legea nr. 179/2008:
8. La art. 5, alin. (2) după cuvintele „Agenției Proprietății Publice”, respectiv, la alin. (4), după cuvintele „a Agenției”, se propune completarea cu textul „la care realizarea PPP se prevede cu participarea bugetului de stat sau acestea sunt de interes național”. Argumentarea propunerii a se vedea *supra*.
9. La art. 6 alin. (2) după cuvintele „partenerul public” se propune completarea cu cuvintele „sau partenerul privat”, iar cuvintele „partenerul privat” se propune a fi substituit cu cuvintele „partenerul lezat”, precum și se propune excluderea alin. (3). Argumentarea propunerii: aplicarea principiului echilibrului în relația de PPP.
10. La art. 8 alin. (2), cuvântul „juridice” se propune substituirea cu cuvântul „afiliate”. Argumentarea propunerii rezidă în faptul că noua definiție acordată prin proiectul de lege cuvântului „afiliat” este mai potrivită și mai cuprinzătoare/adecvată în situația reglementată de aliniat.
11. La art. 14 alin. (1) lit. b<sup>1</sup>) se propune principial excluderea cuvintelor „și local” și completarea cu textul în următoarea redacție: „și a celor expediate spre avizare de către investitorii privați. În privința studiilor de fezabilitate de interes local, Agenția Proprietății Publice se poate expune, după caz, cu propuneri și/sau obiecții, dacă vor fi expediate spre avizare de partenerii publici”, iar la lit. d) se propune principial excluderea cuvintelor „și locale”. Argumentarea propunerii: aplicarea principiilor descentralizării.
12. Menționăm că prin proiectul de lege se înlocuiește cuvântul „rezilierea” cu „rezoluțiunea”, iar însuși proiectul de lege utilizează în continuare cuvântul „rezilierea” (a se vedea art. 31/1).

13. La art. 25 lit. c) după cuvintele „stabilite de Guvern” și lit. d) se propune completarea cu textul „la care realizarea PPP se prevede cu participarea bugetului de stat sau acestea sunt de interes național”. Argumentarea propunerii a se vedea *supra*.
14. La art. 27 alin. (1), după cuvintele „un reprezentant al Agenției” și la alin. (3) lit. f) după cuvintele „a Agenției” se propune completarea cu textul „la realizarea PPP în care se prevede participarea bugetului de stat sau acestea sunt de interes național”.
15. Titlul art. 30<sup>1</sup> se propune completarea cu textul „la realizarea PPP în care se prevede participarea bugetului de stat sau acestea sunt de interes național”.
16. La art. 33 se propune excluderea alin. (1). Argumentarea: garanția excede principiul echilibrului.
17. La art. 34 alin. (3) se propune excluderea textului „fără acordul partenerului public”. Argumentarea propunerii: a se vedea supra observațiile din Raportul Curții de Conturi.
18. La art. 36 alin. (2) se propune completarea cu textul „conform legislației și în jurisdicția Republicii Moldova”. Argumentarea propunerii: excluderea unor jurisdicții care vor împovăra (posibilitatea) partenerul public de accede la actul de justiție.
19. Puncte similare privind „avizarea studiilor de fezabilitate de interes local” urmează a fi propuse în proiectul de lege și pentru amendarea Legea nr. 121/2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.

**Susținem aprobarea proiectului de lege cu propunerile de modificare și completare susmenționate.**

*Cu respect,*

**Viorel FURDUI**  
**Director Executiv al CALM**



Ex: Cristal Igor, expert CALM  
Tel.(022) 22-35-09