



CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

Str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)
Tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, info@calm.md, www.calm.md

Nr.104 din 04 aprilie 2025

CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

MINISTERUL FINANTELOR

*Aviz repetat
la proiectul de Lege privind achizițiile publice (număr unic 1066/MF/2024)*

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a reexaminat proiectul de Lege privind achizițiile publice (număr unic 1066/MF/2024), în continuare Proiect, precum și Sinteza la Proiect.

CALM a analizat prevederile Proiectului în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (APL), stabilind următoarele.

2. Legislația aplicabilă

- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, etc.

3. Constatări/obiectii

În rezultatul examinării repetate a Proiectului, CALM reiterează următoarele.

I. Aspecte conceptuale.

1.1. Din punct de vedere al transparenței în procesul decizional și a standardelor internaționale privind consultarea și dialogul APC-APL, dar și având în vedere importanța Proiectului pentru APL, reiterăm **importanța organizării unor consultări asupra Proiectului în cadrul Grupului de lucru de pe lângă Comisia paritară.**

1.2. Proiectul introduce niște termeni diferiți de conceptele deja utilizate în legislație (cum ar fi „servicii de interes economic general”, „autorități publice centrale”, „autorități publice locale”, etc.). **Acești termeni sau concepte ori trebuie conectate la sistemul de drept și instituțional existent (introduc contradicții și neclarități) ori de exclus ca fiind de prisos.**

1.3. *Nu este clar mecanismul de reglementare a achizițiilor de valoare mică, care sunt de o deosebită importanță pentru APL din punct de vedere a intervenției operative și cheltuielilor optime în scopul satisfacerii necesităților locale. Astfel conform art. 1 alin. (6) din Proiect este prevăzut că „contractele de achiziții publice a căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată, nu depășește pragurile menționate la alin. (1) se atribuie, cu respectarea principiilor prevăzute la art. 16, în condițiile și potrivit procedurilor reglementate de Guvern.” Respectiv nu este clar conceptul (acesta lipsește) de achiziții de valoare mică (notă: termenul există doar în art. 84 (Agenția Achiziții Publice) din Proiect. **Se propune de venit la formularea din legislația în vigoare privind Regulamentul privind achizițiile de valoare mică, inclusiv ca un element vital pentru APL. Nu pot fi reținute argumentele autorilor privind reglementarea generală și cea separată. Prevederile legale trebuie să fie clare și certe și să nu admită devieri, interpretări, etc. din partea autorităților publice executive.***

1.4. Din conținutul Sintezei la Proiect rezultă că Proiectul nu conține suma maximă admisibilă a pragurilor conform prevederilor UE. ***Odată ce transpunem prevederile UE în domeniul achizițiilor publice, propunem introducerea și a pragurilor maxime din legislația UE, inclusiv aceasta ar fi benefic pentru APL ca autorități publice autonome.***

1.5. Reiterăm că Proiectul, la fel ca și legislația în vigoare, ***nu conține prevederi generale privind formele, temeiurile*** (poate specificul sancțiunilor aplicate) ***de răspundere juridică pentru încălcarea legislației în domeniul achizițiilor publice pentru diferiți participanți la raporturile juridice din domeniu*** (autoritatea contractantă, operatorul economic, autoritățile publice cu funcții de reglementare și control precum și angajații entităților enumerate) cum ar fi răspunderea disciplinară, patrimonială/materială, contravențională sau penală – ***realizarea principiului răspunderii conform competenței sau inevitabilității răspunderii pentru neexecutarea obligațiilor.*** Proiectul se referă în temei doar la forme de răspundere patrimonială ce rezultă din obligații contractuale (contractul de achiziții publice și alte acorduri similare), deși și în acest caz depinde de categoria contractului, la care ne vom referi în punctul ce urmează. ***Concomitent, în contextul Sintezei la Proiect, atragem atenție că contractul de achiziții publice este o categorie de contracte administrative, iar unele prevederi privind contractele din legislația civilă pot fi preluate foarte atent. Afirmția privind caracterul mixt al contractului de achiziții publice va crea și mai multe incertitudini mai ales în caz de litigii (cum putem diviza ce parte a contractului ține de contenciosul administrativ și ce parte ține de instanță de drept comun!?).***

1.6. Reiterăm că Proiectul, deși menționează pe parcurs despre regimul de drept public aplicabil în domeniul achizițiilor publice, ***nu stabilește statutul contractelor de achiziții publice și altor acorduri similare ca o categorie de contracte administrative***, având în vedere că de aceasta depinde întregul mecanism de reglementare, inclusiv de soluționare a litigiilor în domeniu. ***Autorul în Sinteza la Proiect reconfirmă intenția de acordare a unei naturi mixte contractului de achiziții publice, ceea ce creează riscuri privind statutul proprietății publice, ca bază a achizițiilor publice, (cum ar fi inalienabilitatea, insesizabilitate și imprescriptibilitatea ca principii) precum și riscuri de afectare a serviciului sau interesului public în general. Jurisprudența CJUE poate fi examinată doar în contextul unor situații juridice identice sau similare, dar nici cum preluarea abstractă a acestora și ridicarea la rang de principii aplicabile la toate situațiile.***

1.7. În contextul punctului precedent, reiterăm că ***Proiectul trebuie obligatoriu corelat cu prevederile Codului administrativ al Republicii Moldova***, cum ar fi în contextul regimului contractelor administrative aplicabil, posibil a actelor administrative individuale emise în domeniul achizițiilor publice.

II. Aspecte de conținut.

2.1. La art. 1 alin. (4) din Proiect termenul „servicii de interes economic general” **ar urma să fie corelat cu termenii „serviciu public”, „interes sau scop public”, „interes general”.** Accentuăm că în interacțiunea cu domeniul privat contextul este altul (cum ar fi domeniul concurenței). Toate noțiunile și conceptele preluate trebuie adaptate la contextul existent al sistemului de drept deja existent, altfel vor fi create o mulțime de incertitudini și contradicții. Un scop primordial al sistemului de drept este de a facilita dezvoltarea raporturilor sociale, indiferent de natura lor, dar nu invers.

2.2. La art. 2 din Proiect noțiunile „autorități publice centrale”, „autorități publice locale” se propune să fie excluse, deoarece nu corespund sistemului constituțional și de drept existent, precum și ar fi de prisos. În Sinteză autorul recunoaște că „având în vedere obligațiile impuse de Directiva Uniunii Europene, care prevede stabilirea unor praguri de aplicare a legii diferite și alte mecanisme flexibile pentru autoritățile publice locale. Aceste ajustări sunt esențiale pentru a răspunde specificațiilor și nevoilor administrative și financiare ale APL, permițându-le o mai mare flexibilitate în gestionarea achizițiilor publice”. Respectiv se impune discutarea și introducerea tuturor prevederilor respective în Proiect (în prezent există dor 2 referințe la APL).

2.3. La art. 32 alin. (3) din Proiect reiterăm propunerea anterioară **ca modul de completare și transmitere a Raportului, la procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, să fie stabilit de Guvern, dar nu de Agenția Achiziții Publice, ori în general de exclus la această etapă inițială.** Asemenea prevederi nu se încadrează în limitele autonomiei locale, deoarece doar Guvernul exercită conducerea generală a sistemului administrației publice și organizează executarea legii. Plus la aceasta asemenea prevederi includ elemente de control ex-ante, care la etape anterioare a fost exclus de asemenea reieșind din angajamentele internaționale (față de UE)?

2.4. La art. 51 din Proiect, reiterăm că **alineatul (9) ar fi necesar de exclus,** deoarece Guvernul nu poate institui norme primare, schimbarea prin sintagma „norme metodologice” nu schimbă esența lucrurilor deoarece tot Guvernul le aprobă (art. 90 alin. (3) lit. c)). **Aceleași argumente și solicitări le înaintăm pentru excluderea alin. (3) din art. 56 din Proiect.**

2.5. La art. 53 din Proiect, reiterăm că **alineatul (7) se propune de exclus,** deoarece nu este clar, inclusiv prevederile privind clauzele obligatorii ale contractului de achiziție publică (notă: depășesc obiectul reglementării articolului în cauză), enumerarea sau stabilirea limitelor cel puțin a clauzelor obligatorii ale contractului de achiziții publice trebuie să fie stabilite în lege.

2.6. Art. 71 alin. (3) din Proiect reiterăm nu este clar conceptul „procedura de achiziție supusă monitorizării conformității”, **prevederi ce ar trebui excluse, deoarece Agenția Achiziții Publice ar putea, în esență, să efectueze un control ex-post, manifestat prin verificarea/monitorizarea procedurii respective încheiate.**

2.7. Denumirea Capitolului XIII din Titlul I din Proiect deși a fost îmbunătățită nesemnificativ conform propunerilor anterioare, **totuși ar fi fost necesar să fie incluse toate autoritățile publice cu atribuții în domeniul achizițiilor publice:** a) cele ce aprobă și promovează politicile în domeniu (Parlament, Guvern și Ministerul Finanțelor) și b) cele ce implementează politicile în domeniul achizițiilor publice (Agenția Achiziții Publice și Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor). Ori, altfel, denumirea Capitolului va fi mai largă decât conținutul. **Respectiv art. 85-89 ar trebui să fie incluse în cadrul prevederilor generale privind subiecții principali ai procedurilor de achiziții publice (autoritatea contractantă și operatorul economic) și nemijlocit la etapele derulării și finalizării procedurilor de achiziții publice.**

2.8. În ceea ce privește aplicarea alineatului (11) din art. 88 din Proiect, după cum am menționat la început (în compartimentul Aspecte conceptuale), ***este necesar de instituit la nivelul APL funcția de specialist în domeniul achizițiilor publice*** (cu modificarea cadrului normativ privind categoriile de funcții publice la nivel local (*notă*: Clasificatorul funcțiilor publice și normele aferente) și finanțarea acestora din transferurile de la bugetul de stat) – ” (11) În componența grupului de lucru, desemnarea unui specialist certificat în domeniul achizițiilor publice în calitate de secretar al grupului de lucru, ***este obligatorie*** în următoarele cazuri:...”. ***În Sinteza la Proiect autorul argumentează că nu ține de domeniul de aplicabilitate a legii instituirea la nivelul APL funcția de specialist în domeniul achizițiilor publice..., respectiv dacă nu ține, atunci trebuie de exclus obligativitatea. Trebuie de soluționat cauza primară apoi de revenit, ori rezolvarea complexă, inclusiv de exclus obligativitatea pentru APL. În caz contrar se încalcă principiul impunerii de obligațiuni APL doar proporțional resurselor alocate pentru aceasta, adică este afectată autonomia locală. (a se vedea art. art. 10 alin. (3), 14 alin. (4), etc. din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală).***

2.9. La art. 90 alin. (3) lit. c) din Proiect reiterăm că nu este clar sensul juridic al sintagmei „Norme Metodologice necesare pentru implementarea prezentei legi.” în contextul categoriilor actelor normative existente conform sistemului de drept al RM, inclusiv cele menționate la lit. b) din același alineat. ***Respectiv se propune de revăzut sau de exclus litera respectivă.***

2.10. ***De asemenea există multe prevederi care trebuie coordonate cu fostul Titlu II, care se intenționează a fi un nou proiect de lege – ca urmare a propunerii ANSC (prevederi privind acțiunea contractului de achiziții publice, atribuții ale ANSC, proceduri aferente, etc.), respectiv proiectele ar trebui coordonate și promovate simultan.***

Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că Proiectul necesită consultări și ajustări suplimentare, conform celor menționate.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Exec.: V. Rusu, expert CALM
tel. 0795 88 165; 022 22 35 09