

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul de lege privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, sectoriale și concesiuni

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul de lege privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, sectoriale și concesiuni a fost elaborat de către Ministerul Finanțelor.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

Inițierea elaborării proiectului se realizează în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 829/2023 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024 – 2027 (în continuare – PNA). Astfel, urmează a fi implementată acțiunea 5.2 „Aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice” din Capitolul 5 – Achiziții Publice.

Proiectul are ca obiectiv principal transpunerea în legislația națională a Directivei 89/665/CEE privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative referitoare la căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice și a contractelor publice de lucrări, precum și Directivei 92/13/CEE privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare în procedurile de achiziții publice ale entităților din sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor.

În conformitate cu angajamentele asumate în cadrul reuniunii de screening bilateral cu Comisia UE pentru Capitolul 5 – „Achiziții publice”, Republica Moldova s-a obligat să alinieze legislația națională la acquis-ul comunitar, ceea ce implică integrarea treptată a normelor europene în ordinea juridică internă, asigurând compatibilitatea și coerența cu cerințele Uniunii Europene.

Astfel, elaborarea proiectului de lege are la bază necesitatea alinierii cadrului legislativ național la directivele Uniunii Europene, în special ceea ce privește remediile și căile de atac, cât și, realizarea acțiunii din PNA.

Scopul principal al acestei armonizări este de a asigura mecanisme eficiente de căi de atac în domeniul achizițiilor publice, sectoriale și concesiunilor, astfel încât operatorii economici să aibă posibilitatea de a contesta deciziile autorităților contractante într-un mod rapid, eficient și echitabil.

Totodată, Capitolul 8 „Achiziții publice” al Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112/2014, prevede apropierea treptată a legislației în domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova de acquis-ul Uniunii Europene.

Totodată, în procesul de consultări publice a Programului Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru perioada 2025-2029 (**număr unic 84/CS/2025**), la propunerea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor

(ANSC), a fost modificată acțiunea normativă de transpunere a Directivei 92/13/CEE și 89/665/EEC. Astfel, directivele menționate urmează a fi transpuse prin proiectul de lege privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, sectoriale și concesiuni.

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

În cadrul normativ național, procedura de soluționare a contestațiilor privind atribuirea contractelor este reglementată de Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, Legea nr. 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale, Legea nr. 121/2028 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.

Cu referire la aproximarea cadrului legal la aquis-ul UE, este de menționat că Directiva 89/665/CEE din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative privind aplicarea procedurilor privind căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări (CELEX:31989L0665) este transpusă parțial în textul Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice.

Deși Directiva 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 de coordonare a actelor cu putere de lege și dispoziții administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare privind achizițiile publice procedurile entităților care își desfășoară activitatea în sectoarele de apă, energie, transport și telecomunicații (CELEX: 31992L0013) nu a fost încă transpusă, actualul mecanism de remedii privind procedurile de achiziții ale entităților care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor, corespunde procedurilor europene, fiind asigurat de prevederile Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice.

În procesul de elaborare a noii legi privind achizițiile publice, proiectul inițial a inclus și Titlul II, care reglementa căile de atac, remediile, precum și organizarea și funcționarea ANSC.

În procesul de avizare s-a decis excluderea acestui titlul și elaborarea unei legi separate unitare, care să reglementeze atât procedura de soluționare a contestațiilor, cât și activitatea ANSC.

O astfel de abordare urmărește asigurarea unui cadru normativ solid și coerent, cu dispoziții aplicabile tuturor domeniilor de competență (achiziții publice, sectoriale, concesiuni), contribuind la uniformizarea practicii, sporirea transparenței și facilitarea accesului operatorilor economici la mecanismele de protecție a drepturilor.

Problemele care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative sunt:

- Durata procedurilor de soluționare a contestațiilor – termenele actuale pot fi insuficiente pentru analizarea complexă a unor cazuri, ceea ce afectează calitatea deciziilor.

- Lipsa unor criterii clare pentru suspendarea procedurilor de achiziție – în unele cazuri, suspendarea procedurilor de achiziție publică afectează executarea contractelor publice și generează blocaje administrative.
- Lipsa unor mecanisme eficiente de prevenire a abuzului de contestații – unele contestații sunt formulate cu scopul de a întârzia procedurile, fără un interes real de remediere.
- Termenul limită de depunere a contestațiilor.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Obiectivele urmărite prin adoptarea acestui act normativ vizează alinierea legislației naționale la cerințele Directivei 89/665/CEE și Directivei 92/13/CEE, asigurând astfel conformitatea cu acquis-ul comunitar în domeniul remediilor și căilor de atac. Prin aceste măsuri, se urmărește crearea unui cadru juridic clar și funcțional, care să garanteze respectarea drepturilor operatorilor economici și să contribuie la întărirea încrederii în sistemul de achiziții publice.

Scopul principal al legii este crearea unui cadru normativ clar, coerent și eficient pentru soluționarea contestațiilor în materie de achiziții publice, achiziții sectoriale și concesiuni. Printre obiectivele specifice se numără:

- Asigurarea unui mecanism eficient și imparțial de soluționare a contestațiilor privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, sectoriale și concesiuni;
- Consolidarea independenței și transparenței ANSC, astfel încât aceasta să funcționeze autonom, fără influențe externe;
- Clarificarea termenelor și procedurilor de contestare pentru a evita tergiversarea procedurilor de achiziții;
- Introducerea unor măsuri de remediere clare și proporționale pentru operatorii economici afectați de încălcările procedurilor de achiziție;
- Creșterea responsabilității autorităților/entităților contractante prin impunerea unor obligații clare de raportare a măsurilor de remediere;
- Reducerea riscurilor de corupție și abuz în procesul de achiziții publice prin mecanisme de supraveghere și raportare riguroase.

Noutățile proiectului de lege se referă la:

- Lege distinctă, cu denumire clară privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiuni;
- Stabilirea clară a statutului ANSC și a membrilor completelor pentru soluționarea contestațiilor, în calitate de unica autoritate publică autonomă care examinează contestațiile formulate în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice, sectoriale și concesiuni.
- Reglementarea procedurii aferente remediilor și căilor de atac, detaliată conform etapelor procesuale, care includ depunerea contestației, examinarea contestației, soluționarea contestației, adoptarea deciziei, cât și monitorizarea executării măsurilor de remediere.

- Includerea obligativității achitării taxei de stat de către operatorul economic la depunere contestației.

Totodată, proiectul actului național prevede intrarea sa în vigoare la expirarea termenului de 3 luni de la data publicării acesteia în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Această măsură este determinată de necesitatea ca ANSC să își poată organiza și pregăti corespunzător activitatea, inclusiv adoptarea actelor interne necesare implementării noilor reglementări, instruirea personalului și asigurarea resurselor necesare pentru o aplicare eficientă și coerentă a legislației.

De asemenea, proiectul prevede abrogarea dispozițiilor referitoare la soluționarea litigiilor din următoarele acte legislative: Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice; Legea nr. 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale; Legea nr. 121/2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii; Legea nr. 22/2025 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.

Totodată, va fi abrogată și Hotărârea Parlamentului nr. 271/2016 cu privire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor. Aceste măsuri sunt determinate de faptul că noul proiect integrează în mod unitar toate aspectele reglementate anterior în legislația menționată, oferind astfel un cadru coerent și consolidat pentru soluționarea contestațiilor.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

În procesul de elaborare a proiectului de lege nu au putut fi aplicate alte opțiuni alternative, având în vedere inițierea procesului de revizuire a Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice și elaborarea unui nou proiect care să asigure un grad înalt de aliniere la standardele Uniunii Europene. Implementarea completă a principiilor și reglementărilor necesare pentru conformitatea cu acquis-ul comunitar necesită o revizuire mai profundă și mai cuprinzătoare a legislației, nu doar ajustări superficiale.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Noua lege privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, sectoriale și concesiuni urmează să îmbunătățească eficiența administrației publice și să sporească încrederea publicului în modul în care sunt gestionate fondurile statului. Adoptarea acestei legi va avea un impact pozitiv atât asupra mediului de afaceri, cât și asupra administrației publice, prin:

- Îmbunătățirea accesului operatorilor economici la remedii rapide și eficiente în cazul unor nereguli în procedurile de achiziție publică/sectorială și concesiuni.
- Creșterea gradului de transparență și predictibilitate a procesului de achiziții publice/sectoriale și concesiuni.
- Reducerea numărului de litigii în instanță prin oferirea unor soluții eficiente la nivel administrativ.
- Întărirea capacității ANSC de a gestiona contestațiile în mod obiectiv și profesionist.

- Creșterea încrederii în sistemul de achiziții și atragerea unui număr mai mare de participanți la procedurile de atribuire a contractelor. - Proportionalitate și echilibru între IMM-uri și companiile mari. - Protecția bugetului public și creșterea eficienței procedurilor.
4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative
Implementarea proiectului de lege nu implică cheltuieli financiare și alocarea de mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.
4.3. Impactul asupra sectorului privat
Întrucât procedurile de achiziții publice/sectoriale și concesiunile reprezintă un domeniu strategic pentru dezvoltarea economică a Republicii Moldova, este imperativ ca mecanismele de contestare și remediere să fie clare, accesibile și eficiente. Adoptarea acestei legi va contribui la consolidarea unui sistem echitabil și transparent de soluționare a contestațiilor, garantând respectarea principiilor legalității, imparțialității și responsabilității. Proiectul de lege prevede obligativitatea achitării unei taxe de stat de către operatorul economic la depunerea contestației. Analizele economice indică faptul că stabilirea unei taxe rezonabile poate contribui la o evaluare mai atentă a oportunității și șanselor de succes ale unei contestații. Astfel, acest mecanism ar contribui la un proces mai responsabil, încurajând operatorii economici să depună contestații doar în cazurile bine fundamentate, ceea ce va duce la reducerea numărului de litigii nejustificate și va sprijini eficiența sistemului de achiziții publice.
4.4. Impactul social
Nu este aplicabil.
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal
4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen
Nu este aplicabil.
4.5. Impactul asupra mediului
Nu este aplicabil.
4.6. Alte impacturi și informații relevante
Nu este aplicabil.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsurile normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Prin acceptarea integrală a acquis-ului Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice, proiectul de lege integrează în legislația națională Directiva 89/665/CEE privind căile de atac în domeniul achizițiilor publice și Directiva 92/13/CEE referitoare la aplicarea normelor comunitare în procedurile de achiziții publice pentru sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor, asigurând astfel includerea regulilor privind procedurile de achiziții, mecanismele de contestare, cerințele de transparență și criteriile pentru achiziții sustenabile.
5.2. Măsurile normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

Pentru a stabili cadrul juridic necesar aplicării legislației Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice, este necesară aprobarea unei legi distincte, asigurând astfel, alinierea cu directivele europene, Directiva 89/665/CEE și Directiva 92/13/CEE. În plus, elaborarea normelor și procedurilor detaliate este esențială pentru a completa și dezvolta implementarea principiilor europene, inclusiv standarde de transparență, acces echitabil, mecanisme de contestare și protecția concurenței. Aceste măsuri sunt fundamentale pentru integrarea eficientă a standardelor UE în legislația națională și pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice din Republica Moldova.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Întru respectarea prevederilor Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și ale Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, a fost publicat anunțul privind inițierea elaborării proiectului pe pagina web a ministerului (www.mf.gov.md), secțiunea – Transparența decizională, la data de 31.03.2025, <https://mf.gov.md/ro/content/proiectul-de-lege-privind-remediile-%C8%99i-c%C4%83ile-de-atac-%C3%AEn-materie-de-atribuire-contractelor-de>.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul de lege, însoțit de Tabelele de concordanță, va fi expediat Centrului de Armonizare a Legislației în vederea efectuării expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene, conform prevederilor art. 34 alin. (1) și art. 35 din Legea nr. 100/2017. Totodată, potrivit art. 34 alin. (1), art. 36 și art. 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul de lege va fi remis Ministerului Justiției și Centrul Național Anticorupție pentru a fi supus expertizei juridice și anticorupție.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Proiectul de lege impune următoarele:

1. Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice (Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 424-429 art. 666 din 16.11.2018), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1.1. Capitolul X se abrogă.

1.2. Articolul 32 se abrogă.

1.3. La articolul 71 alin. (2) textul „Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor” se modifică cu textul „Autoritatea Națională pentru Soluționarea Contestațiilor”.

1.4. La articolul 7 alin. (3) textul „Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor” se modifică cu textul „Autorității Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor”.

2. Legea nr. 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale (Monitorul Oficial al R. Moldova nr.153-158 art. 278 din 26.06.2020), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

2.1. Articolul 65 se abrogă.

2.2. Articolul 87 se abrogă.

3. Legea nr. 121/2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii (Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 309-320 art. 470 din 17.08.2018), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

3.1. Articolul 5 alin. (8) se abrogă.

3.2. Capitolul VI se abrogă.

4. Legea nr. 22/2025 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii (Monitorul Oficial al R. Moldova nr.154-156 art.157 din 27.03.2025), se modifică după cum urmează:

4.1. Articolul 50 se abrogă.

4.2. Articolul 53 se abrogă.

5. Hotărârea Parlamentului nr. 271/2016 cu privire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, se abrogă.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Întreprinderea a careva măsuri pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ nu este necesară.

Ministru

Victoria BELOUS