



## **Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova**

### **Direcția generală juridică**

#### **AVIZ la proiectul de lege privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii (nr.321 din 08.11.2024)**

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat în titlu, în conformitate cu prevederile art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și expune următoarele considerente.

#### **Observații de ordin general**

1. Proiectul de lege este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvern, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența exclusivă a Parlamentului, fiind astfel în concordanță cu art.66 și art.72 din Constituție.

3. Potrivit notei de fundamentare, necesitatea proiectului de lege a fost determinată de următoarele argumente:

- transpunerea parțială a Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune, așa cum a fost modificată ultima dată prin Regulamentul delegat (UE) 2023/2497 al Comisiei din 15 noiembrie 2023 de modificare a Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește pragurile pentru concesiuni;

- executarea pct.1 a Capitolului 3 "Dreptul de stabilire și libertatea de a presta servicii" și pct. 4 a Capitolului 5 „Achiziții publice” din Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027 (PNA), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.829/2023, precum și pct.21 din Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anul 2024, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.887/2023.

Totodată, esența transunerii constă în stabilirea unui cadru juridic adecvat pentru reglementarea atribuirii concesiunilor, subliniind următoarele aspecte

esențiale: acces nediscriminatoriu și efectiv pe piață: certitudine și securitate juridică; deschiderea piețelor internaționale; simplitatea și claritatea normelor.

### **Observații de ordin juridic și tehnico-legislativ**

1. Obiecție generală pentru întreg conținutul proiectului de lege privind utilizarea sintagmelor „Contract de concesiune de lucrări și a contractelor de concesiune de servicii”, „Contract de concesiune de lucrări sau de servicii” precum și „Contract de concesiune de lucrări și de concesiune de servicii”, având în vedere aceeași noțiune. În scopul uniformizării terminologiei utilizate urmează a fi revizuite sintagmele vizate.

2. La **art.1**, cuprinsul alin.(1) în esența sa constituie obiectul legii, de aceea considerăm oportun modificarea denumirii articolului în următoarea redacție „Obiectul și domeniul de aplicare”.

2.1 **Alin.(3)** prevede pragul valoric egal sau mai mare de 20 000 000 lei pentru contractele de concesiune de lucrări sau de concesiune de servicii pentru care se va aplica legea. Atragem atenția că, potrivit art.8 alin.(1) din Directiva 2014/23/UE, aceasta se aplică în cazul concesiunilor a căror valoare este cel puțin egală cu 5 538 000 EUR. Astfel, pragul valoric stabilit în proiectul național nu corespunde cu cel prevăzut în art.8 al Directivei, iar nota de fundamentare nu conține argumente în acest sens și nici nu stabilește perioada în care Republica Moldova va transpune prevederile Directivei UE

2.2 La **alin.(4)**, pentru un spor de precizie, propunem substituirea cuvântului „reglementate” cu cuvântul „aprobate”.

2.3 La **alin.(5)**, textul „ Domeniul de aplicare a prezentei legi nu include serviciile” se va substitui cu textul „Prezenta lege nu se aplică serviciilor”, fiind astfel în corelare cu limbajul utilizat la alin.(2) și (3).

2.4 Referitor la **alin.(6) și (7)** este de observat că prevederile cuprinse în aceste alineate corespund prevederilor art.9 alin.(1) din Directiva UE. În acest context, se va examina necesitatea includerii în clauza de armonizare a articolului vizat din actul UE.

2.5 La **alin.(8)**, sintagma „pe site-ul său web oficial” se va substitui cu sintagma „pe pagina sa web oficială”.

3. La **art.2, alin.(1)** preia conținutul alin.(1) a art.2 din Legea nr.121/2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, însă la lit.c) din proiectul de lege nu este prevăzut că scopul legii îl constituie inclusiv și asigurarea *transparenței* procedurii de atribuire a concesiunii de lucrări și a concesiunii de servicii (lit.b în redacția actuală). Remarcăm că , textul lit.b) corespunde principiilor stabilite în alin.(2), de aceea sugerăm revizuirea alin.(1) lit.c) în corelare cu redacția actuală.

3.1 La **alin.(2) lit.b)**, pentru rigoarea exprimării, sintagma „forma de organizare” se va substitui cu sintagma „forma juridică de organizare”, iar sintagma „forma de proprietate ” se va substitui cu sintagma „tipul de proprietate”.

4. La **art.3, lit.b)** nu se încadrează în obiectul de reglementare prevăzut de denumirea articolului. În acest sens, se va revedea locul amplasării lit.b) sau se va revizui denumirea articolului pentru a reda cu claritate obiectul de reglementare al normei.

5. La **art.4**, potrivit tehnicii legislative, noțiunile se expun în ordine alfabetică, fără a fi necesară enumerarea acestora.

5.1 La noțiunea „candidat”, se va exclude cuvântul „orice” deoarece este de prisos.

5.2 La noțiunea „drepturi exclusive” este necesar a fi definite „autoritățile competente” care au atribuții de a acorda drepturi exclusive, totodată, în scopul evitării unei interpretări eronate, se va concretiza textul „orice prevedere normativă sau administrativă publicată”. În acest sens, menționăm că definiția similară expusă în Directiva UE prevede acordarea drepturilor exclusive prin „orice act cu putere de lege sau dispoziție administrativă publicată compatibilă cu tratatele”.

Obiecție valabilă și pentru noțiunea „drepturi speciale”.

5.3 La noțiunea „drepturi speciale” referitor la efectul acesteia de a limita exercitarea unei activități la *doi sau mai mulți operatori economici*, atragem atenția că potrivit definiției stabilite în Directiva UE efectul este limitarea exercitării unei activități la *unul sau mai mulți operatori economici*. Din acest motiv, se va analiza necesitatea revizuirii noțiunii vizate în corelare cu definiția acesteia expusă în actul UE propus spre transpunere.

5.4 Noțiunea „inovare” corespunde definiției stabilite în Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice. Astfel, în scopul corespunderii regulilor de tehnică legislativă prevăzute la art.55 din Legea nr.100/2017, în cazul în care se face trimitere la o normă juridică care este stabilită în alt act normativ, pentru evitarea reproducerii normelor, se face trimitere la elementul structural sau constitutiv respectiv, indicându-se denumirea, numărul și anul adoptării, aprobării sau emiterii actului citat.

Obiecție valabilă și pentru noțiunile: „lucrare”, „mijloace electronice” și „scris(ă) sau în scris”.

7. La **art.5 alin.(1)** privind reglementarea noțiunii de „autoritate contractantă”, atenționăm că prevederile alin.(1) sunt expuse într-o formă ambiguă și pot genera interpretări și tălmăciri eronate referitor la subiecții care cad sub incidența noțiunii date. Potrivit noțiunii expuse în proiectul de lege, autoritățile contractante sunt autoritățile publice, persoane juridice de drept public, asociațiile formate dintr-una sau mai multe astfel de autorități sau persoanele juridice de drept public altele decât autoritățile, organismele sau asociațiile care exercită una dintre activitățile menționate în anexa nr. 1 și atribuie o concesiune pentru exercitarea uneia dintre activitățile respective. Din noțiunea expusă nu este clară necesitatea diferențierii autorităților publice de persoanele juridice de drept public, deoarece autoritățile publice sunt însăși persoanele juridice de drept public. De asemenea, în sensul excluderii neclarităților din practică, sugerăm a se concretiza termenul „asociații formate dintr-una sau mai multe astfel de autorități”, fiind neînțeleș, dacă cuvântul autorități se referă la autoritățile contractante sau la autoritățile publice, precum și modul de formare a unei asociații alcătuite doar dintr-o autoritate. Totodată, legislația în vigoare nu definește noțiunea „organisme”, însă definiția acestei noțiuni din Directiva UE a fost preluată în proiectul de lege pentru noțiunea „persoană juridică de drept public”.

În acest sens, menționăm că, deși proiectul de lege transpune parțial Directiva 2014/23/UE, în conformitate cu art.54 alin.(4) din Legea nr.100/2017, în cazul în

care se impune utilizarea unor noțiuni sau termeni consacrați din tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte ori din legislația Uniunii Europene, în proiect se asigură corespunderea acestora termenilor sau, respectiv, noțiunilor consacrate din legislația națională. În temeiul celor enunțate, considerăm necesar revizuirea noțiunii „autoritate contractantă”, în scopul determinării fără echivoc a subiecților incidenți noțiunii date. Cu titlu de comparație, invocăm art.13 din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice, care reglementează noțiunea de „autoritate contractantă”.

6. La **art.6 alin.(1) lit.c)**, sugerăm excluderea sintagmei „conform legislației” ca fiind inutilă.

6.1 La **alin.(2) lit.a)**, referitor la trimiterea la *Legea privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității*, menționăm că potrivit art.42 alin.(5) din Legea nr.100/2017, după adoptarea, aprobarea sau emiterea actului normativ, denumirea se completează cu un număr de ordine, ca element de identificare, la care se adaugă anul în care a fost adoptat, aprobat sau emis acesta.

Obiecție valabilă pentru toate cazurile în care se face trimitere la Legea vizată.

6.2 La **alin.(2) lit.b)** se va concretiza termenul „altor acte juridice”, luând în considerare că la lit.a) se face trimitere la acte normative.

7. La **art.7 alin.(4) lit.b)**, pentru un spor de precizie normativă urmează a fi indicate „cele două mari faze ale proiectului de concesiune”.

8. La **art.8 alin.(5)**, este necesar a fi prevăzut mecanismul de implementare a prevederilor ce se referă la constatarea transferului a unei părți semnificative (mai mult de 85%) a riscului de operare către operatorul economic.

8.1 La **alin.(6)**, în scopul excluderii unor interpretări eronate, sugerăm a fi indicat că partea semnificativă a riscului constituie mai mult de 85%, precum este stabilit la alin.(5).

9. La **art.9**, redacția **alin.(3)** poartă un caracter imprecis, deoarece este de observat că prevederile art.8 alin.(2) ultimul paragraf din Directiva UE redau mai clar sensul normei.

9.1 La **alin.(5)**, considerăm că expresia „cazurile justificate din motive obiective” este lipsită de precizie și atribuie caracter ambiguu normei, precum și procedurii administrative. Remarcăm că, proiectul de lege nu reglementează modalitatea de stabilire a „cazurilor justificate din motive obiective”. Iar, neavând criteriile prestabilite de calificare, fiecare autoritate/entitate contractanta va putea identifica în mod unilateral și subiectiv, cazurile ca fiind „obiective”. Astfel, aplicarea normei va permite interpretări confuze cu riscul aplicării acesteia în mod preferențial. De aceea, recomandăm revizuirea normei vizate în scopul asigurării unui caracter precis și clar al normei, precum și a procedurii administrative.

Obiecție valabilă și pentru art.24 alin.(5) și art.26 alin.(4).

10. La **art.11 alin.(2)**, se va revizui din punct de vedere redacțional textul „conform normelor în materie de achiziții”.

10.1 La **alin.(3)**, pentru înlăturarea omisiunilor tehnice și neconcordanțelor este necesar a fi concretizat termenul „în cea mai marte parte”.

11. La **art.12 alin.(1) lit.b) și alin.(2) lit.c)** se va defini noțiunea „stat terț”, totodată remarcăm că la alin.(2) lit.2) este utilizat termenul „țară terță”. În acest sens, întru asigurarea unității terminologice se vor revizui termenii utilizați.

12. La **art.13 pct.4) lit.a)**, privind referința la serviciile juridice de reprezentanță legală desfășurată în fața *tribunalelor*, atenționăm că potrivit art.15 din Legea nr.514/1995 privind organizarea judecătorească, *justiția se desfășoară prin intermediul următoarelor instanțe judecătorești: Curtea Supremă de Justiție, curțile de apel, judecătorii*. În temeiul prevederilor legale citate urmează a fi reexaminată norma vizată.

12.1 La **pct.4 lit.c)**, considerăm oportun a fi revizuit cuprinsul normei date în coroborare cu art.11 din Legea nr.246/2018 privind procedura notarială, care stabilește drept competență a notarului inclusiv și legalizarea copiilor de pe documente și a extraselor din ele.

13. La **art.16 alin.(3) lit.c)**, trimiterea este eronată, deoarece art.6 nu conține alin.(4). Menționăm că, prevederile de la lit.c) constituie rezultatul transpunerii art.13 alin.(2) din Directiva UE, care face trimitere ulterioară la art.7 alin.(4) din Directivă. Însă, în rezultatul transpunerii, norma de la art.7 alin.(4) din Directivă a fost înserată la noțiunea „întreprindere publică”. De aceea, pentru un spor de precizie normativă sintagma „art.6 alin.(4)” urmează a fi substituită cu sintagma „noțiunea „întreprindere publică”.

13.1 La **alin.(4)**, prevederile referitoare la „credibilitatea cifrei de afaceri în special prin utilizarea previziunilor de afaceri”, necesită a fi completate cu mecanismul de aplicare a normei, deoarece din utilizarea expresiei „în special”, reiese că există și alte mijloace, dar care nu sunt specificate.

14. **Art.17** din proiectul de lege reglementează „Contracte atribuite unei asocieri în participație”, atenționăm că legislația în vigoare nu operează cu termenul de „asociere în participație”, pentru o exprimare juridică corectă urmează a fi reevaluată terminologia utilizată.

15. La **art.19 alin.(6) lit.b)** pentru un spor de precizie normativă este necesar a fi definit termenul „considerații de interes public”.

16. La **art.21, alin.(3)** stabilește că durata maximă a contractului de concesiune nu poate depăși 35 de ani, cu posibilitatea prelungirii, cu condiția ca durata însumată să nu depășească 40 de ani. Referitor la durata contractului de concesiune, este de notat faptul că, art.18 din Directiva UE prevede că „durata maximă a concesiunii nu depășește timpul preconizat a-i fi necesar în mod rezonabil concesionarului pentru a-și recupera investițiile efectuate pentru exploatarea lucrărilor sau a serviciilor și a obține o rentabilitate a capitalului investit” fără a fi stabilit un termen limită. În acest sens, subliniem că potrivit clauzei de armonizare prezentul proiect de lege transpune art.18 din Directivă. Astfel, articolul din actul UE nu este transpus direct, însă nota de fundamentare nu argumentează indicarea termenului limită a duratei contractelor de concesiune.

17. La **art.22**, sugerăm să se reexamineze trimiterile, deoarece normele stabilite la aceste articole nu se încadrează în obiectul de reglementare a art.22.

18. La **art.24**, din denumirea acestuia se vor exclude cuvintele ”de achiziții”, pentru a fi în acord cu conținutul său.

19. **Art.24**, la alin.(4) considerăm oportun a fi concretizat termenul „regimul juridic al contractelor”, deoarece acest termen nu corespunde limbajului juridic utilizat în legislația în vigoare.

Obiecție valabilă și pentru art.25 alin.(2)

20. Denumirea **art.25**, nu corespunde prevederilor art.51 alin.(2) din Legea nr.100/2017 care stabilește că, denumirea articolului cuprinde cuvântul "articolul" și numărul de ordine al acestuia, precum și exprimă succint obiectul de reglementare, motiv pentru care este necesară revizuirea acesteia.

21. La **art.27 alin.(1)** se face referire la *atelier protejate* și întreprinderi sociale de inserție, atragem atenția că legislația în vigoare prin Legea nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi reglementează activitatea de antreprenoriat social, care poate fi desfășurată de întreprinderile sociale și întreprinderile sociale de inserție. În această ordine de idei, urmează a fi reexaminat art.27 în scopul excluderii discrepanțelor între respectivele prevederi.

22. La **art.29 alin.(3)**, sintagma „asocierile temporale” se va substitui cu sintagma „asociațiile temporare”, fiind în corespundere cu noțiunea „operator economic” definită la art.4 din proiectul de lege.

22.1 La **alin.(3)** se va concretiza sintagma „formă juridică”. În cazul în care se referă la statutul persoanei juridice, atunci aceasta se va substitui cu sintagma „formă juridică de organizare”, ca fiind un termen consacrat juridic în legislația în vigoare.

23. La **art.32 alin.(1)**, privind trimiterea generală „conform dispozițiilor prezentei legi”, menționăm că art.29 din Directiva UE, face trimitere expresă la art. 33 alineatul (2) și articolul 34 din Directivă, care în proiectul de lege a fost transpus la art.36. În acest sens, se va analiza oportunitatea indicării exprese a articolului la care se va face trimitere.

23.1 **Alin.(5)** nu se încadrează în obiectul de reglementare a articolului 32, de aceea se va reexamina locul amplasării acestuia.

24. La **art.34, alin.(5)** se va revizui din punct de vedere redacțional textul „aceasta își face cunoscută intenția”, deoarece nu corespunde limbajului juridic.

24.1 La **alin.(9) lit.b)**, se va reexamina trimiterea la alin.(6), deoarece alin.(6) nu conține prevederi privind ofertele neadecvate.

25. La **art.37**, considerăm că prevederile alin.(3) se încadrează în cuprinsul alin.(1), astfel sugerăm comasarea acestor alineate.

26. La **art.41**, prevederile alin.(4) ar putea cauza dificultăți în interpretare și aplicare. Astfel, nu este clar cum va demonstra ofertantul/candidatul că „o altă persoană” deține capacitățile în ceea ce privește criteriile referitoare la situația economică și financiară, or angajamentul ferm al persoanei nu denota întrunirea condițiilor necesare.

26.1 La **alin.(7)** atenționăm că, nominalizarea generală a infracțiunilor nu corespunde caracterului precis și clar al normei, cât și nu asigură respectarea principiilor activității de legiferare: prevăzute de art.3 alin.(1) lit. c) și d) din Legea nr.100/2017. Totodată, atragem atenția că art.38 alin.(4) din Directiva UE face referire expresă la actele UE care definesc și reglementează infracțiunile vizate. Mai mult ca atât, Codul penal nu instituie o astfel de infracțiune precum „frauda și/sau pentru spălare de bani”. Pentru motivele expuse urmează a fi reevaluat alin.(7).

26.2 La **alin.(9)** nu este clar sensul și intenția autorului de a *institui dreptul* de excludere din procedura de atribuire a contractului de concesiune orice ofertant sau candidat *despre care are cunoștință* că a fost condamnat printr-o hotărâre irevocabilă în comparație cu alin. (7) și alin.(10) care stabilesc *obligația dată*. La fel, nu este clar cum se va stabili că autoritatea/entitatea contractantă „are cunoștință” despre survenirea situațiilor descrise în normele vizate. Or, proiectul de lege nu prevede ce acțiuni urmează să le întreprindă autoritatea/entitatea contractantă pentru a stabili cu fermitate existența sau inexistența situațiilor descrise de norme. În redacția propusă, norma alin.(9) comporta un risc major de interpretări confuze.

26.3 Totodată, la alin.(9) pentru concretizare, trimiterea va avea următoarea redacție „art.6 alin.(1) lit.a)”.

26.4 La **alin.(11)**, urmează a fi concretizate „mijloacele adecvate” prin care poate fi demonstrată încălcarea obligațiilor fiscale sau pentru încălcarea obligațiilor privind plata contribuțiilor la asigurările sociale.

26.5 **Alin.(12)**, urmează a fi completat, la final, cu textul ”prin prezentarea dovezilor”.

26.6 La **alin.(13) lit.c)**, pentru o exprimare normativă adecvată se va revizui din punct de vedere redacțional textul „se face vinovat de o abatere profesională gravă”.

26.7 La **alin.(13), lit.f)**, propunem a fi structurată în două litere, fiindcă conține mai multe ipoteze juridice, sugerând ca textul „s-a făcut grav vinovat de declarații...” să fie înserat într-un element structural separat.

27. La **art.45 alin.(1)**, cu privire la indicarea principiilor: egalității de tratament, transparenței și nediscriminării, apreciem a fi de prisos, deoarece art.2 stabilește expres că atribuirea contractului de concesiune de lucrări și de concesiune de servicii se bazează pe principiile enumerate.

27.1 **Alin.(2)** este expus într-o formă ambiguă. În acest sens, se va vedea redacția art.41 alin.(2) din Directiva UE care este expusă într-o formă mai clară în raport cu norma vizată din proiectul de lege.

28. La **art.47 alin.(2) punctul 4)**, din **lit.b)** se va exclude textul „inclusiv prin fuziune sau divizare” ca fiind de prisos, deoarece potrivit art.204 din Cod civil, persoana juridică se reorganizează prin fuziune (contopire și absorbție), dezmembrare (divizare și separare) sau transformare.

28.1 La **alin.(6)**, textul „alin.(5) lit.a-d)” se va substitui cu textul „alin.(5)”.

29. La **art.49**, sugerăm revizuirea denumirii acestuia în corelare cu denumirea Capitolului VII din proiect, dar și cu denumirea art.5 din Legea nr.121/201. Totodată, sugerăm a se examina locul amplasării acestui articol, ținându-se cont de normele de tehnică legislativă și practica existentă potrivit cărora competențele autorităților sunt reglementate la capitolul dispoziții generale.

29.1 **Alin.(2)** stabilește drept competență a Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării elaborarea documentelor de politici privind concesiunile de lucrări și/sau de servicii. În acest context, sugerăm a fi indicată autoritatea care are competența de aprobare a acestor documente. Astfel, propunem completarea alin.(1) cu competența de aprobare a documentelor de politici din domeniul dat

30. La **art.53**, prevederile referitoare la „denunțarea unilaterală a contractelor” urmează a fi reevaluate în corelare cu prevederile art.48 alin.(1) din proiectul de lege care reglementează „rezoluțiunea unilaterală”. Totodată, subliniem faptul că, nici Codul civil nu reglementează procedura dată.

31. La **art.55**, sintagma „Contractele de achiziții de concesiune” se va substitui cu sintagma „Contractele de concesiune”.

32. În **anexa nr.4 pct.1**, cuvintele „de site web” se va substitui cu sintagma „pagina web oficială” .

Obiecție valabilă pentru întreg cuprinsul anexei nr.4

32.1 La **pct.11**, sintagma „organismul de soluționare a contestațiilor” urmează a fi revizuită în corelare cu art.50 din proiectul de lege care prevede că, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor este o autoritate publică.

Obiecție valabilă pentru întreg cuprinsul anexei nr.4.

În concluzie, proiectul de lege poate fi supus examinării Parlamentului cu luarea în considerare a sugestiilor prezentului aviz.



**Tatiana MALAI,**  
**Șef adjunct Direcție generală**

Ex. A. Suruceanu  
tel. 820-559