



## CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 25-158-10865

Chișinău

11.10.2023

### Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art. 58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996, se prezintă Avizul la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice (*inițiativa legislativă nr. 231 din 7 iulie 2023*), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 781 din 11 octombrie 2023.

#### Anexe:

1. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Avizului (în limba română – 1 filă, în limba rusă – 1 filă);
2. Avizul la proiectul de lege (în limba română – 4 file, în limba rusă – 4 file).

Secretar general adjunct al Guvernului

  
Roman CAZAN

Ex: J.Ciobanu  
Tel: 250-282

Casa Guvernului,  
MD-2033, Chișinău,  
Republica Moldova

Telefon:  
+ 373 22 250 101

Fax:  
+ 373 22 242696

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>2590</u>	
"11" <u>10</u>	20 <u>23</u>
Ora _____	



# GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

**HOTĂRÂRE nr. 781**

**din 11 octombrie 2023**

**Chișinău**

**Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru  
modificarea și completarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice**

-----

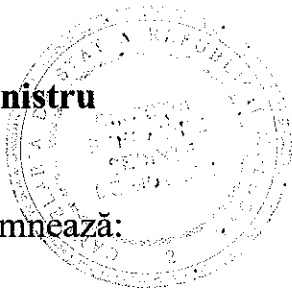
**Guvernul HOTĂRĂȘTE:**

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege pentru  
modificarea și completarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice.

**Prim-ministru**

**DORIN RECEAN**

**Contrasemnează:**



**Ministrul finanțelor**

**Petru Rotaru**

**Ministrul justiției**

**Veronica Mihailov-Moraru**

Aprobat  
prin Hotărârea Guvernului nr. 781/2023

**AVIZ**  
**la proiectul de lege pentru modificarea și completarea**  
**Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice**

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 231 din 7 iulie 2023) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Prin proiectul de lege menționat se urmărește modificarea art. 78 alin. (1) și Capitolului X al Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice (în continuare - *Legea nr. 131/2015*) în ceea ce privește soluționarea litigiilor între operatorul economic și autoritatea contractantă, precum și răspunderea juridică. Potrivit autorului, consolidarea cadrului normativ ce reglementează soluționarea contestațiilor este dictată de necesitatea modificării domeniului de soluționare a contestațiilor în cadrul procedurii de achiziție publică, care nu a fost revizuit de la crearea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

Din perspectiva compatibilității proiectului propus cu legislația Uniunii Europene relevantă, menționăm că Legea nr. 131/2015 este un act național armonizat cu legislația UE, care a asigurat transpunerea Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, precum și a Directivei 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări (prin Legea nr. 169/2018 pentru modificarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice).

Analizând proiectul național prin prisma Directivei 89/665/CEE, menționăm, cu titlu general, că, acesta, pornind de la obiectul său specific de reglementare și de la scopul urmărit, asigură o transpunere selectivă a dispozițiilor actului UE, în mod special doar a condițiilor în care o persoană se consideră interesată de obținerea contractului, și, respectiv, în cazul neîntrunirii condițiilor, reglementări propuse prin completarea art. 82 din Legea nr. 131/2015 cu alineatul (1)<sup>1</sup>.

Astfel, articolul I, punctul 2 din proiectul legii, care se referă la completarea art. 82 din Legea nr. 131/2015 cu un nou alineat, alineatul (1)<sup>1</sup>, ce conține norme privind condițiile în care ofertanții interesați în a participa la obținerea contractului pot fi excluși definitiv asigură transpunerea art. 2a alin. (2) teza II din Directiva 89/665/CEE. Potrivit proiectului, o excludere este definitivă doar în cazul în care a fost notificată ofertanților interesați și, fie a fost considerată legală de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor,

fie nu mai poate face obiectul unei căi de atac. Mai mult, ofertanții care încă nu au fost excluși definitiv sunt considerați interesați în contestarea deciziei de reevaluare a ofertelor dacă au contestat decizia inițială de atribuire a contractului/de anulare a procedurii de achiziție publică. Abordarea națională propusă este în acord total cu cea din actul UE.

În concluzie, ținând seama de art. 31 și 36 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul național este un act normativ cu relevanță UE.

Respectiv, se va insera clauza de armonizare în următoarea redacție:

„Prezenta lege transpune art. 2a alin. (2) teza II din Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, CELEX: 31989L0665, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 395 din 30 decembrie 1989, astfel cum a fost modificată ultima oară prin Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014.”

Noutatea proiectului de lege constă în instituirea garanției pentru contestație, definită ca o valoare bănească depusă de către contestator în vederea garantării temeiniciei motivelor invocate în contestație. Implementarea unei astfel de garanții pentru contestare, potrivit notei informative, va contribui la reducerea numărului de contestații depuse abuziv de către operatorii economici.

Referitor la prevederile date, menționăm că dreptul la contestare este garantat în conformitate cu prevederile art. 82 din Legea nr. 131/2015. Astfel, orice persoană care are sau a avut un interes în obținerea unui contract de achiziție publică și care consideră că în cadrul procedurilor de achiziție publică un act al autorității contractante a vătămat un drept al său recunoscut de lege, în urma cărui fapt a suportat sau poate suporta prejudicii, este în drept să conteste actul respectiv în modul stabilit de respectiva lege. Prin act al autorității contractante se înțelege orice act administrativ, orice altă acțiune sau inacțiune care produce sau poate produce efecte juridice în legătură cu procedura de achiziție publică.

Respectiv, instituirea unor garanții pecuniare va avea un efect negativ asupra posibilității efective de revendicare a drepturilor încălcate, în special asupra companiilor mici și mijlocii care nu dispun de surse financiare susceptibile de a fi, eventual, reținute în bugetul de stat, în cazurile în care eșuează procedura de contestare inițiată de către acestea. În consecință, acest mecanism de responsabilizare ar fi o măsură de descurajare pentru întreprinderile respective, acest fapt riscând să diminueze considerabil și dorința operatorilor economici de a participa la procedura de achiziție publică.

Totodată, nu putem exclude riscul ca operatorii economici să majoreze prețul ofertelor proporțional cuantumului presupusei garanții, pentru a-și acoperi

cheltuielile suplimentare, ceea ce poate avea ca efect creșterea cheltuielilor din bugetul de stat.

Adițional, potrivit articolului 82<sup>1</sup> alineat (3) din proiect, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor nu are dreptul să pretindă la plata garanției pentru contestație și trebuie să o restituie contestatorului la contul bancar în termen de 3 zile lucrătoare de la emiterea deciziei pe marginea contestației depuse.

Argumentele autorului proiectului, redactate în nota informativă la proiect, nu sunt convingătoare, în contextul în care, indiferent de decizia emisă de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor (chiar și cea de refuz), garanția respectivă se consideră necesară a fi restituită contestatorului, motiv pentru care se constată că legea nu își va atinge scopul instituit în acest sens. Or, „garanția pentru contestație” este concepută drept un mijloc legal prin care se asigură executarea unei obligații. În acest caz, se are în vedere obligația corespunderii contestării legalității și temeiniciei.

Pornind de la cele expuse supra, remarcăm că norma propusă în punctul 3 din proiect, ce vizează completarea Legii nr. 131/2015 cu articolul 82<sup>1</sup>, reprezintă o limitare a persoanelor care pot depune o contestație, aceasta fiind, în același timp, divergentă cu norma consacrată în alin. (1) al art. 82 din Legea nr. 131/2015. Prin urmare, se propune excluderea normei menționate.

Astfel, în sensul implementării unor mecanisme care să optimizeze procesul de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice, cu impact minim asupra mediului de afaceri, considerăm necesară completarea punctului 2 din proiect, care se referă la completarea art. 82 din Legea nr. 131/2015, cu un nou alineat (6), care va avea următorul cuprins:

„(6) Prin derogare de la alin. (1) a prezentului articol, în cazul depunerii contestației pe marginea documentației de atribuire, orice persoană care are sau a avut un interes în obținerea unui contract de achiziție publică și care consideră că, în cadrul procedurii de achiziție publică, documentația de atribuire a vătămat un drept al său recunoscut de lege, în urma cărui fapt a suportat sau poate suporta prejudicii, poate depune contestația doar în cazul în care a solicitat clarificări privind documentația de atribuire în conformitate cu prevederile art. 35, fără a putea invoca alte motive pe marginea documentației de atribuire decât cele menționate în solicitarea de clarificări.”

Astfel prin includerea prevederii menționate mai sus, de comun cu cele propuse de autor, va fi asigurată diminuarea fenomenului de abuz de drept din partea agenților economici prin blocarea derulării procedurilor de achiziții publice.

Prin prisma regulilor de tehnică legislativă, comunicăm următoarele.

În dispoziția de modificare, sursa de publicare a actului normativ se va indica după următorul model: (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, anul

publicării, numărul Monitorului, numărul articolului). Astfel, cuvintele „publicată în” se vor exclude, iar textul Nr. se va scrie cu minusculă.

În conformitate cu art. 62 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, modificarea actului normativ constă în schimbarea oficială a textului actului, inclusiv a dispozițiilor finale sau a celor tranzitorii, realizată prin modificări, excluderi sau completări ale unor părți din text. Prin urmare, în denumirea proiectului legii și în dispoziția de modificare nu este necesară referința la completare, deoarece modificările includ și completări.

La punctul 2, în conformitate cu uzanțele de tehnică legislativă, cuvântul „conținut” se va substitui cu cuvântul „cuprins” (obiecție valabilă și pentru punctele 7, 8 și 9). Suplimentar, în cazul operațiunii de completare cu un element structural nou, se recomandă utilizarea sintagmei „... se completează cu ..., cu următorul cuprins”.

Punctul 4 se va diviza în subpuncte însemnate cu numere ordinare, exprimate prin cifre arabe, urmate de o paranteză (a se vede în acest și punctul 5). Textul „în partea introductivă” din prima liniuță se va exclude, deoarece este inutil. Noua redacție a lit. f) se va completa între semnele citării cu textul „f)”.

Potrivit uzanțelor tehnicii legislative, atunci când un element structural al actului normativ (articolul) include mai multe modificări, recomandăm să nu se repete de fiecare dată că articolul respectiv se modifică (obiecție valabilă în cazul punctelor 4 și 5, cu referire la modificarea art. 83, pct. 6 și 7, cu referire la modificarea art. 84, pct. 8 și 9, cu referire la modificarea art. 85).

La definitivarea proiectului de lege se va ține cont că „sintagma” reprezintă o unitate sintactică stabilă, formată din mai multe cuvinte între care există un raport de subordonare, constituind o parte a unei propoziții sau a unei fraze. La schimbarea unor cuvinte din conținutul textului unui act normativ, pentru exprimarea corectă, se menționează despre substituirea „cuvintelor” respective, iar la schimbarea unor cifre, semne și cuvinte din conținutul textului unui act normativ, pentru exprimarea corectă, se menționează despre substituirea „textului” respectiv.

În concluzia celor enunțate, Guvernul susține proiectul, cu condiția ajustării acestuia în conformitate cu obiecțiile și propunerile menționate.



**ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 781**

**от 11 октября 2023 г.**

**Кишинэу**

**Об утверждении Заключения на проект закона о внесении изменений  
и дополнений в Закон № 131/2015 о государственных закупках**

-----

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение на проект закона  
о внесении изменений и дополнений в Закон № 131/2015 о государственных  
закупках.

**Премьер-министр**

**ДОРИН РЕЧАН**

Контрассигнуют:

Министр финансов

Петру Ротару

Министр юстиции

Вероника Михайлов-Морару

Утверждено  
Постановлением Правительства № 781/2023

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **на проект Закона о внесении изменений и дополнений в Закон № 131/2015 о государственных закупках**

Правительство рассмотрело проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон № 131/2015 о государственных закупках, представленный в порядке законодательной инициативы (№ 231 от 7 июля 2023 года) группой депутатов Парламента, и сообщает следующее.

Проект предусматривает внесение изменений в часть (1) статьи 78 и Главу X Закона № 131/2015 о государственных закупках (в дальнейшем – *Закон № 131/2015*) о разрешение споров между экономическим оператором и закупающим органом и об юридической ответственности. По мнению автора, усиление нормативной базы, регулирующей разрешение споров, продиктовано необходимостью изменения сферы разрешения споров в рамках процедуры государственных закупок, которая не пересматривалась с момента создания Национального агентства по разрешению споров.

С точки зрения совместимости предлагаемого проекта с соответствующим законодательством Европейского Союза отмечаем, что Закон № 131/2015 – это национальный закон, гармонизированный с законодательством ЕС, который перелагает Директиву 2014/24/ЕС Европейского Парламента и Совета от 26 февраля 2014 года о государственных закупках и отмене Директивы 2004/18/ЕС, а также Директиву 89/665/ЕЭС Совета от 21 декабря 1989 года о координации законодательных, регламентарных и административных положений, относящихся к применению процедур присуждения договоров о государственных закупках товаров и публичных договоров на выполнение работ (Закон № 169/2018 о внесении изменений в Закон № 131/2015 о государственных закупках).

Анализируя национальный проект через призму Директивы 89/665/ЕЭС, отметим в целом, что, исходя из его конкретного объекта регулирования и целевого назначения, он обеспечивает избирательное переложение положений акта ЕС, в частности, только условий, при которых лицо считается заинтересованным в получении договора, и, соответственно, в случае неисполнения условий, предлагаемое регламентирование, дополняемое частью (1)<sup>1</sup> статьи 82 Закона № 131/2015.

Так, пункт 2 статьи I проекта закона, в котором говорится о дополнении статьи 82 Закона № 131/2015 новой частью (1)<sup>1</sup>, содержащей нормы, касающиеся условий, при которых оференты, заинтересованные в участии в получении контракта, могут быть окончательно исключены, что обеспечивает переложение статьи 2а части (2) главы II Директивы



89/665/ЕЭС. Согласно проекту, исключение является окончательным только в том случае, если о нем были уведомлены заинтересованные oferенты и если оно либо было признано законным Национальным агентством по разрешению споров, либо больше не подлежит обжалованию. Более того, oferенты, которые еще не были окончательно исключены, считаются заинтересованными в обжаловании решения о повторной оценке oferт, если они оспорили первоначальное решение о присуждении контракта / отмене процедуры государственных закупок. Предлагаемый национальный подход полностью соответствует подходу, предусмотренному в акте ЕС.

В заключение, принимая во внимание статьи 31 и 36 Закона № 100/2017 о нормативных актах, национальный проект является нормативным актом, актуальным в контексте ЕС.

Соответственно, в него следует включить положение о гармонизации в следующей редакции:

«Настоящий закон перелагает часть (2) статьи 2а главы II Директивы Совета 89/665/ЕЭС от 21 декабря 1989 года о координации законодательных, регламентарных и административных положений, относящихся к применению процедур присуждения договоров о государственных закупках товаров и публичных договоров на выполнение работ, CELEX: 31989L0665, опубликованный в Официальном журнале Европейского Союза L 395 от 30 декабря 1989 года, с последними поправками, внесенными Директивой 2014/23/EU Европейского Парламента и Совета от 26 февраля 2014 года.»

Новизна проекта закона состоит в установлении гарантии для обжалования, определяемой в денежном эквиваленте, вносимой подателем жалобы в целях гарантирования обоснованности мотивов, изложенных в обжаловании. Внедрение такой гарантии для обжалования, как отмечается в информационной записке, будет способствовать снижению количества обжалований, поданных экономическими операторами в отсутствие законных оснований.

Относительно данных положений отметим, что право на обжалование гарантируется в соответствии с положениями статьи 82 Закона № 131/2015. Так, любое лицо, имевшее или имеющее интерес в получении договора о государственных закупках, полагающее, что в рамках процедур государственной закупки каким-либо актом закупающего органа нарушено какое-либо его предусмотренное законом право, вследствие чего ему нанесен или может быть нанесен ущерб, вправе обжаловать данный акт в порядке, установленном настоящим законом. Под актом закупающего органа понимается любой административный акт, любое действие или бездействие, которые влекут или могут повлечь правовые последствия в связи с процедурой государственной закупки.

Соответственно, установление денежных гарантий будет иметь негативное воздействие на реальную возможность требования нарушенных прав, особенно для малых и средних компаний, которые не располагают

финансовыми источниками, которые можно было бы удерживать в государственном бюджете в случаях, когда инициированная ими процедура обжалования не дала результатов. Следовательно, данный механизм подотчетности станет сдерживающим фактором для соответствующих предприятий, что может привести к значительному снижению желания экономических операторов участвовать в процедуре государственной закупки.

В то же время не исключаем риск того, что экономические операторы повысят цену предложений пропорционально сумме предполагаемой гарантии, чтобы покрыть свои дополнительные расходы, что может повлечь за собой увеличение расходов государственного бюджета.

Кроме того, согласно части (3) статьи 82<sup>1</sup> проекта Национальное агентство по разрешению споров не имеет права претендовать на гарантию по жалобе и обязано вернуть ее на банковский счет подателя жалобы в течение 3 рабочих дней с момента вынесения решения по поданной жалобе.

Аргументы автора проекта, изложенные в информационной записке к проекту, не убедительны в части того, что, независимо от решения Национального агентства по разрешению споров (даже в случае отказа), соответствующую гарантию считается необходимым вернуть подателю жалобы, из чего мы заключаем, что закон не достигнет цели, установленной в этом отношении. Ведь «гарантия для обжалования» понимается как юридическое средство, с помощью которого обеспечивается исполнение обязательства. В данном случае имеется в виду обязательство соответствия требованиям о законности и обоснованности обжалования.

На основании изложенного выше отметим, что норма, предложенная в пункте 3 проекта, о дополнении Закона № 131/2015 статьей 82<sup>1</sup>, представляет собой сужение круга лиц, которые могут подать жалобу, и в то же время противоречит норме, закрепленной в части (1) статьи 82 Закона № 131/2015, поэтому эту норму предлагается исключить.

Таким образом, в целях применения некоторых механизмов оптимизации процесса разрешения споров в сфере государственных закупок, которые будут иметь минимальное воздействие на бизнес-среду, считаем необходимым дополнить пункт 2 проекта, в котором говорится о внесении дополнения в статью 82 Закона № 131/2015, новой частью (6) следующего содержания:

«(6) В отступление от части (1) настоящей статьи, в случае подачи жалобы в отношении документации по присуждению любое лицо, имевшее или имеющее интерес в получении договора о государственных закупках, полагающее, что в рамках процедур государственной закупки каким-либо актом закупающего органа нарушено какое-либо его предусмотренное законом право, вследствие чего ему нанесен или может быть нанесен ущерб, вправе обжаловать данный акт только в том случае, если он запросил разъяснения относительно документации по присуждению в соответствии с

положениями статьи 35, не имея возможности сослаться на другие причины в отношении документации по присуждению, кроме тех, которые указаны в запросе о разъяснениях.».

Таким образом, включение указанного выше положения наряду с предложенными автором обеспечит снижение явления правовых злоупотреблений со стороны экономических агентов путем блокирования процедур государственных закупок.

С точки зрения норм законодательной техники сообщаем следующее.

В положении о внесении изменений источник опубликования нормативного акта будет указан по следующей схеме: (Официальный монитор Республики Молдова, год опубликования, номер Монитора, номер статьи). Таким образом, слова «опубликовано в» следует исключить, а текст «Nr.» написать строчными буквами.

В соответствии со статьей 62 Закона № 100/2017 о нормативных актах изменение нормативного акта заключается в официальном изменении текста акта, в том числе заключительных или переходных положений, осуществляемом путем изменения, исключения или дополнения некоторых частей текста. Поэтому в названии проекта закона и в положении о внесении изменений ссылка на дополнение необязательна, поскольку понятие поправки включает и дополнения.

В пункте 2 в соответствии с нормами законодательной техники слово «conținut» следует заменить словом «cuprins» (замечание справедливо также для пунктов 7, 8 и 9). Кроме того, в случае операции дополнения новым структурным элементом рекомендуется использовать фразу «... дополнить ... следующего содержания».

Пункт 4 следует разделить на подпункты, отмеченные обычными арабскими цифрами, за которыми следует скобка (это касается также и пункта 5). Текст «во вводной части» в первом абзаце исключить за ненадобностью. Новую редакцию пункта f) дополнить в кавычках текстом «f)».

Согласно правилам законодательной техники, когда в структурный элемент нормативного акта (статьи) вносится несколько изменений, рекомендуем не выделять отдельным пунктом каждое изменение соответствующей статьи (замечание действительно для пунктов 4 и 5 об изменении статьи 83, пунктов 6 и 7 об изменении статьи 84, пунктов 8 и 9 об изменении статьи 85).

При доработке проекта закона следует учесть, что «синтагма» представляет собой устойчивую синтаксическую единицу, состоящую из нескольких слов, между которыми существуют отношения подчинения, составляющих часть предложения или словосочетания. При изменении отдельных слов в тексте нормативного акта для корректности говорится о замене соответствующих «слов», а при изменении отдельных цифр, знаков

и слов в тексте нормативного акта для корректности говорится, соответственно, о замене «текста».

Исходя из изложенного, Правительство поддерживает проект при условии его корректировки с учетом указанных замечаний и предложений.