



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind atribuirea contractelor de achiziție publică

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență privind atribuirea contractelor de achiziție publică**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.89 din 11.04.2006,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect de reglementare stabilirea procedurilor de atribuire a contractului de achiziție publică și a contractului de concesiune de lucrări publice și de servicii, modalitățile de soluționare a contestațiilor formulate împotriva actelor emise în legătură cu aceste proceduri, în scopul promovării competiției între operatorii economici, al garantării tratamentului egal și nediscriminatoriu a acestora, asigurării transparenței și integrității procesului de achiziție publică și utilizării eficiente a fondurilor publice prin aplicarea procedurilor de atribuire de către autoritățile competente.

Întrucât, potrivit dispozițiilor art.307 din proiect, ordonanța de urgență ar urma să intre în vigoare la 1 iunie 2006, iar unele dispoziții abia la 1 ianuarie 2007, considerăm că urgența reglementării nu este suficient de motivată, nefiind îndeplinită nici prezența unei situații extraordinare prevăzută la art.115 alin.(4) din legea fundamentală.

Precizăm că anterior, cu adresa nr.48 din 21.02.2006, Secretariatul General al Guvernului a mai transmis un proiect de

ordonanță de urgență cu același obiect de reglementare, pentru care s-a emis Avizul nr.289 din 23.02.2006, cu observații și propuneri.

Din analiza comparativă a celor două proiecte rezultă că prezentul proiect conține unele modificări și că au fost operate majoritatea observațiilor și propunerilor din avizul susmenționat.

2. Din punct de vedere al dreptului comunitar, proiectului se încadrează în reglementările juridice comunitare rezervate Liberei Circulații a Mărfurilor –segmentul Achiziții Publice.

Întrucât acest sector a dobândit în ultimii ani o pondere economică însemnată (aproximativ 16% din PIB comunitar), constituindu-se într-un instrument financiar considerabil, s-a impus necesitatea armonizării legislației statelor membre în ceea ce privește **aplicarea unor proceduri unitare** și de o manieră care să faciliteze și să deschidă concurența pentru întreprinderile din spațiul comunitar.

În afara acestor proceduri de reglementare, s-au întreprins și alte măsuri care să contribuie la o deschidere reală a Pieței Interne a achizițiilor, astfel încât toate întreprinderile să aibă șanse echitabile de participare.

Aceste eforturi de coordonare au determinat adoptarea, în ultimii doi ani, a două directive care reglementează și simplifică regimul juridic al achizițiilor publice în domeniul lucrărilor, furnizării de produse, prestării de servicii precum și sectoarelor particulare privind serviciile în domeniul apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor: **Directiva 2004/17/CE privind coordonarea procedurilor achizițiilor publice în sectorul apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și Directiva 2004/18 privind coordonarea procedurilor în domeniul achizițiilor publice furnizării de produse și de servicii.**

Ansamblul acestor directive a contribuit la stabilirea unei legislații comunitare în domeniu, bazate pe:

- reguli transparente** care să asigure deschiderea concurenței, o preferință acordată procedurilor deschise sau restrânse precum și criterii transparente de selecție a ofertelor;

- proceduri pentru contestații eficiente și rapide** a soluțiilor autorității contractante în cazul încălcării dreptului comunitar.

Punerea în aplicare a reglementărilor comunitare a determinat elaborarea și a altor instrumente procedurale sau tehnice adoptate de Comisie, în principal în scopul ameliorării calității informației și a transmisiei acesteia. Au fost astfel adoptate măsuri de standardizare (formulare care să simplifice redactarea și lectura diferitelor avize

prevăzute în directive) și a fost lansat proiectul **SEAP** (Sistemul Electronic pentru Achiziții Publice), elaborat cu toate statele membre, menit să optimizeze utilizarea noilor tehnologii din sistemul informatic. Comisia a publicat, de asemenea, un vocabular **CPV** (*Commun Procurement Vocabulary*) care răspunde necesităților specifice domeniului și utilizabil în toate limbile statelor membre și care trebuie să asigure compatibilitatea tehnică între diferitele surse de informații asupra achizițiilor.

În ceea ce privește reglementările pe fond care sunt prezentate de o manieră detaliată de cele două directive, acestea se bazează pe principiile comunitare care stau la baza atribuirii contractelor de achiziție publică : *libera concurență, eficiența utilizării banilor prin recurgerea la sistemul concurențial și a criteriilor economice pentru atribuirea contractelor de achiziții publice, transparența, tratamentul egal, precum și garantarea secretului comercial și a proprietății intelectuale a ofertantului.*

Directivele creează un cadru general în ceea ce privește **regimul de atribuire** a contractelor de achiziții publice și stabilesc regulile generale și regulile specifice, din care sunt exceptate doar anumite contracte care fie au o destinație specială, fie pot intra în contradicție cu ordinea juridică internațională (*achizițiile cu caracter secret, cele în domeniul apărării, al telecomunicațiilor, cele bazate pe drepturi exclusive*).

Având în vedere noile tehnici introduse prin expansiunea comerțului electronic, s-au stabilit reguli adecvate care să permită dezvoltarea **sistemului de achiziție dinamic** bazat numai pe mijloace electronice și care trebuie să respecte aceleași principii de **egalitate de tratament, non discriminare și transparență**.

Importanța pe care o reprezintă regimul de organizare a achizițiilor publice în sistemul economiei naționale, analizat din perspectiva aderării la Piața internă, este relevată și de faptul că, în urma analizei cadrului legislativ intern în vigoare, Comisia Europeană a recomandat în **Raportul de țară** pe anul 2005 continuarea eforturilor legislative pentru realizarea alinierii complete la acquis-ul comunitar, respectiv: ”...este necesară transpunerea directivelor din 2004 privind achizițiile publice, precum și elaborarea unui cadru legal coerent și complet, inclusiv regulile armonizate privind concesiunile și parteneriatul public-privat, un cadru complet aliniat cu privire la achizițiile electronice, precum și un mecanism de

rezolvare a contestațiilor independent și eficient”. De asemenea, s-a mai apreciat că, “...sunt necesare eforturi importante pentru întărirea capacităților administrative atât a nivelurilor centrale cât și a celor operaționale din cadrul entităților achizitoare relevante...”, și semnalează faptul că “...până când legislația nu va fi complet aliniată și implementată coerent, există un risc serios ca România să nu aibă la timp un sistem de achiziții publice funcțional”.

În acest context, în urma analizei cu titlu general a dispozițiilor din proiect și în absența tabelor de concordanță cu reglementările comunitare, pe care inițiatorul, în conformitate cu dispozițiile art.7 din Hotărârea Guvernului nr.50/2005, avea obligația să-l prezinte o dată cu proiectul înaintat, prin raportare la textul directivelor invocate mai sus, se constată că s-a procedat la o ***preluare de o manieră generală a principiilor și a unor reglementări comunitare precum și la o adaptare a obiectivelor*** acestora în contextul legislației interne.

Sunt astfel reglementate **principiile generale de funcționare a pieței achizițiilor publice, situațiile specifice (achizițiile în domeniul apărării, excluderile speciale, regimul în cazul drepturilor exclusive), regulile comune și procedurile generale, incluzând regulile de elaborare a documentelor, reguli de participare, reguli de publicitate și proceduri de atribuire.**

Se realizează în linii mari, **un regim juridic compatibil cu cel comunitar** care include proceduri de inițiativă, organizare, desfășurare, atribuire în baza acelorași criterii a contractelor de achiziții publice. Au fost preluate și dispozițiile speciale privind acordurile - cadru, sistemul de achiziție dinamic, licitațiile electronice, regulile de concesiune a lucrărilor.

3. Sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă, semnalăm că la **formula introductivă**, întrucât legea fundamentală a fost republicată, este necesară reformularea astfel:

“În temeiul art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată

Guvernul României adoptă prezenta ordonanță de urgență”.

4. La **art.3 lit.s)**, având în vedere că, potrivit art.47 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, enumerările prezentate distinct nu trebuie identificate prin liniuțe sau alte semne grafice, este necesară înlocuirea liniuțelor cu cifre arabe, observație valabilă, în mod corespunzător și pentru art.8, art.18 alin.(1), art.122 lit.i) și j) și art.252 lit.k).

5. La art.4 alin.(2), pentru rigoarea redactării, expresia “prevederilor de la alin.(1)” trebuie înlocuită cu expresia “prevederilor alin.(1)”

6. La art.6 alin.(1) și (2), pentru respectarea dispozițiilor art.55 alin.(6) din Legea nr.24/2000, republicată, potrivit cărora anexele se numerează în ordinea în care au fost enunțate în text, este necesară renumerotarea anexelor în cuprinsul proiectului, nefiind recomandabilă modalitatea numerotării sub forma 2A, 2b, etc.

Observația este valabilă în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare din proiect.

Totodată, pentru o exprimare proprie stilului normativ, sintagma “așa cum sunt acestea cuprinse în anexele” trebuie înlocuită cu sintagma “astfel cum acestea sunt prevăzute în anexele”.

7. La art.16 alin.(1), expresia “și la prevederile art.56” trebuie redată sub forma “și art.56”.

8. La art.22 alin.(3), sugerăm o îmbunătățire redacțională, prin înlocuirea expresiei “activitățile de la alin.(2)”, prin expresia “activitățile prevăzute la alin.(2)”.

9. La art.30 lit.a), pentru rigoarea normativă a redactării, expresia “prevederilor de la art.”, trebuie înlocuită cu expresia “prevederilor art.”.

10. La Secțiunea a 5-a, structurarea dispozițiilor normative în **paragrafe** nu este consacrată în planul normelor de tehnică legislativă, întrucât paragraful nu constituie element structural al actelor normative interne, acesta fiind specific doar actelor internaționale. De aceea, propunem renunțarea la această modalitate de împărțire a materiei, motivat și cu faptul că celelalte secțiuni nu au o astfel de împărțire, cu excepția Capitolului V Secțiunea a 2-a și a Capitolului VIII Secțiunea 1.

11. La art.48 alin.(2), apreciem necesară publicarea și în Monitorul Oficial al României, nu doar în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, mai ales că se dorește intrarea în vigoare la data de 30 iunie 2006, când România nefiind membră a Uniunii Europene nu va putea uza de publicația respectivă.

12. La art.112 alin.(1) lit.a), pentru ca teza referitoare la aplicarea procedurii de negociere să nu figureze redată ca alineat nemarcat, este necesară redarea acesteia în continuarea primului text al lit.a).

13. La art.257 alin.(1), proiectul nu reglementează riguros natura juridică a Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, întrucât nu se menționează dacă acesta are sau nu personalitate juridică, fiind precizat, pe de o parte, că acesta funcționează **pe lângă** Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, pentru ca la alin.(4) să se prevadă statutul său de organism **independent**.

Pentru prefigurarea statutului juridic în plan normativ, apreciem necesară completarea proiectului astfel încât să rezulte și raporturile Consiliului cu celelalte autorități ale statului, precum și dacă conducătorul acestuia este ordonator de credite, în condițiile prevăzute de lege.

14. La art.262 alin.(4), deoarece Legea nr.188/1999 a fost republicată, după care a mai suferit unele intervenții legislative, pentru o informare corectă și completă, după titlul acestei legi trebuie introdusă mențiunea “republicată, cu modificările și completările ulterioare”.

Totodată, precizăm că eronat s-a prevăzut adoptarea Codului muncii prin Legea nr.52/2003, corect fiind Legea nr.53/2003.

În același context, pentru corectitudinea redactării, sintagma “Legii 52/2003 privind Codul Muncii” trebuie înlocuită cu sintagma “Legii **nr. 53/2003** - Codul muncii”.

15. La art.287 alin.(1) și (2), pentru invocarea corectă a Legii nr.554/2004 astfel cum aceasta a fost publicată în Monitorul Oficial al României, precum și pentru a evidenția faptul că, după adoptare, aceasta a mai suferit unele modificări, sintagma “dispozițiile Legii nr.554/2004 privind contenciosul administrative” trebuie înlocuită cu sintagma “dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările ulterioare”.

16. La art.293, remarcăm redactarea într-o manieră generală a faptelor a căror încălcare constituie contravenții, care poate face norma nefuncțională. De aceea, în cazurile prevăzute la lit.e), h), i) și j) trebuie indicat elementul structural din corpul ordonanței de urgență a cărei încălcare se sancționează, pentru evitarea oricărei erori în procesul aplicării actului normativ, iar în cazul **lit.d) și k)**, formulările sunt imprecise prin caracterul prea general al acestora.

17. La art.304, deoarece actul normativ produce efecte juridice de la data intrării lui în vigoare, pentru corectitudinea redactării, sintagma “de la data publicării în Monitorul Oficial al României a

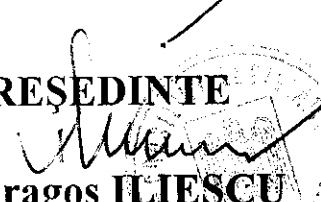
prezentei” trebuie înlocuită cu sintagma “de la data intrării în vigoare a prezentei”.

18. La art.305, precizăm că potrivit rigorilor normelor de tehnică legislativă, dispoziția referitoare la abrogarea unor acte normative sau a unor elemente structurale din acestea trebuie poziționată după dispoziția privind intrarea în vigoare, respectiv după art.307.

În ceea ce privește textul propus pentru acesta, la lit.c), precizăm că întrucât la aprobarea prin lege a Ordonanței Guvernului nr.80/2001 au fost operate numai modificări, nu și completări, pentru corectitudinea informației, expresia “și completări” trebuie eliminată.

La **lit.h)**, deoarece Hotărârea Guvernului nr.273/2003 a fost publicată și în Partea I a Monitorului Oficial al României, pentru corectitudinea informației este necesară completarea textului cu mențiunea “și nr.204 din 28 martie 2003”.

19. La anexe, sugerăm completarea fiecăreia cu un titlu, care să exprime conținutul acestora, potrivit uzanței în redactarea anexelor la actele normative.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. 536/13.04.2006.