

CZU: 351.72:347.451

ASPECTELE CONSTITUȚIONALE ALE CONTRACTELOR DE ACHIZIȚII PUBLICE

Ana MURZAC,

doctorandă,

*șef al Secției asigurări procesuale a Direcției interacțiune justiție
a Inspectoratului General al Poliției al MAI*

ORCID: 0009-0001-3748-0314

Vladimir VASILÎȚA,

doctorand,

șef al Serviciului juridic al Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI

ORCID: 0000-0002-7295-0932

Rezumat

În Republica Moldova contractele de achiziții publice sunt guvernate de un cadru normativ care are menirea generală de a garanta respectarea drepturilor, libertăților și a intereselor fundamentale a întregii societăți, statuate atât în Constituția Republicii Moldova, cât și în conformitate cu standardele europene și internaționale.

O parte dintre reglementările constituționale, cu incidență asupra contractelor de achiziții publice, care sunt întâlnite și sub forma principiilor de drept, pot fi menționate cele referitoare la supremația legii, egalității, transparența și eficiența utilizării finanțelor publice, aspecte esențiale de care trebuie să se ghideze subiecții implicați în procedurile de achiziții publice, inclusiv și la examinarea acestor categorii de litigii.

Aceste particularități reiterează caracterul primordial al normelor fundamentale în procesul de îmbunătățire continuă a sistemului de achiziții publice. Prin urmare, chiar dacă în Constituția Republicii Moldova nu sunt statuate în mod expres prevederi normative aplicabile contractelor de achiziții publice, oricum, înțelegerea și implementarea adecvată a principiilor enunțate supra, va contribui la fortificarea interesului public.

Cuvinte-cheie: Constituție, principii de drept, achiziții publice, contract de achiziții publice, legalitate, egalitate, transparență, eficiența utilizării finanțelor publice.

Summary

In the Republic of Moldova, public procurement contracts are governed by a regulatory framework aimed at ensuring the protection of the fundamental

rights, freedoms, and interests of society as a whole, as established in the Constitution of the Republic of Moldova and aligned with European and international standards.

Among the constitutional provisions relevant to public procurement contracts, which also take the form of legal principles, are those concerning the rule of law, equality, transparency, and the efficient use of public finances. These principles are essential guidelines for all parties involved in public procurement procedures, including the resolution of disputes in this area.

These particularities reiterate the paramount nature of the fundamental norms in the process of continuous improvement of the public procurement system. Therefore, even though the Constitution of the Republic of Moldova does not expressly include provisions directly applicable to public procurement contracts, a proper understanding and implementation of the aforementioned principles will contribute significantly to strengthening the public interest.

Keywords: Constitution, principles of law, public procurement, public procurement contract, legality, equality, transparency, efficiency in the use of public finances.

Introducere. Este general cunoscut faptul că nici în Constituția Republicii Moldova, cum de altfel nici în legile fundamentale ale altor state nu vom identifica reglementări exprese privind contractele de achiziții publice. Aceasta oferă un cadru general prin consacrarea unor principii fundamentale care stau la baza întregului sistem juridic al fiecărei țării. Printre aceste principii se numără supremația legii, transparența în activitatea autorităților publice, egalitatea în drepturi, nediscriminarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Aceste prevederi constituționale creează o temelie solidă pentru dezvoltarea legislației specifice în domeniul achizițiilor publice.

Cadrul legal subsecvent, inspirat de principiile constituționale, reglementează în detaliu procesele și mecanismele de achiziții publice, asigurând alinierea acestora la standardele naționale și internaționale. De asemenea, legislația în vigoare urmărește promovarea eficienței, transparenței și utilizării responsabile a fondurilor publice, având drept scop prevenirea corupției, asigurarea competiției corecte și protejarea interesului public. Prin urmare, chiar dacă Constituția nu tratează în mod direct acest domeniu, valorile și principiile pe care le consacră reprezintă fundamentul necesar pentru dezvoltarea și aplicarea unui sistem eficient de reglementare a achizițiilor publice în Republica Moldova.

Achizițiile publice constituie o activitate economică majoră a guvernelor și lipsa unui cadru transparent, efectiv și eficient al achizițiilor publice reprezintă un subiect de îngrijorare în special pentru țările în tranziție [1, p. 4].

Metodele și materialele aplicate: Cercetarea subiectului respectiv a fost posibilă prin combinarea mai multor metode de cercetare specifice, inerente științelor juridice, atât cantitative, cât și calitative: metoda logică, metoda deductivă și inductivă, metoda analitică și sintetică. În primul rând, am efectuat o analiză a documentelor relevante: - studierea Constituției statului și a prevederilor acesteia specifice pentru achizițiile publice (de exemplu, principiile statului de drept, transparența, egalitatea, protecția drepturilor fundamentale); examinarea legislației secundare privind achizițiile publice (legi, regulamente, hotărâri de guvern); analizarea tratatelor și convențiilor internaționale la care statul este parte. De asemenea, a fost utilizată analiza comparativă, în scopul comparării prevederilor constituționale și legislative din alte jurisdicții în ceea ce privește achizițiile publice și identificării celor mai bune practici internaționale privind integrarea aspectelor constituționale în reglementarea achizițiilor publice. Metoda interpretativă a fost utilizată în scopul interpretării normelor constituționale pentru a identifica obligațiile și limitele privind achizițiile publice, precum și analizei jurisprudenței Curții Constituționale și a altor instanțe relevante.

Combinarea acestor metode și materiale ne-a permis să identificăm principiile constituționale relevante pentru achizițiile publice, precum și analiza conformității legislației și practicilor naționale cu normele constituționale.

Pentru o analiză cuprinzătoare și bine fundamentată a aspectelor constituționale ale contractelor de achiziții publice, a fost efectuată o simbioză de cercetare între actele normative și materiale teoretice și empirice. Au fost utilizate materiale atât din surse primare (Constituția Republicii Moldova, legislația privind achizițiile publice, decizii și hotărâri ale Curții Constituționale etc.), cât și din surse secundare (monografii, articole științifice și publicații de specialitate în domeniul dreptului constituțional, dreptului administrativ și al achizițiilor publice, ghiduri, comentarii și analize disponibile pe site-urile instituțiilor internaționale și naționale etc.).

Rezultate obținute și discuții. Astăzi, Republica Moldova s-a obligat să ajusteze legislația națională la standardele internaționale, garantând astfel promovarea proceselor de democratizare a societății și de reformare a instituțiilor de drept, precum și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului [2, p. 6].

După cum afirmă Curtea Constituțională, Constituția reprezintă actul fundamental al unui stat de drept, legea legilor care-i definește conceptul, trăsăturile și principiile sale esențiale, stabilește și garantează drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor, reglementează organizarea și funcționarea autorităților publice [3, p. 1].

Prezintă un anumit interes și reflecțiile cercetătorilor Ion și Maria Corbeanu, potrivit cărora legile constituționale sunt cele mai importante legi,

sunt fundamentale pentru așezarea și funcționarea edificiului politico-statal și social. Constituția înseamnă „așezare cu temelii”, ea este o stare de spirit a poporului [4, p. 175-176].

În scopul efectuării unei analize generale, ne-am propus că să cercetăm acest aspect prin prisma principiilor constituționale care au aplicabilitate inclusiv și contractelor de achiziții publice.

Metoda sistemică ne-a servit, îndeosebi, la identificarea locului principiilor generale în ierarhia izvoarelor dreptului. În plus, cercetând sistemul dreptului și extrăgându-i trăsăturile specifice, am evidențiat rolul principiilor la asigurarea unității, coeziunii, echilibrului și dezvoltării sistemului de drept [5, p. 7].

În această ordine de idei, principiile constituționale ale Republicii Moldova, consacrate chiar în titlul I din Constituție, (întitulat „Principii generale”) sunt, deopotrivă, principii generale atât ale sistemului unitar al autorităților publice, cât și ale fiecărui subsistem și structuri în parte și ale fiecărei științe din spațiul acestora. Prin urmare, domeniul achizițiilor publice este reglementat în Republica Moldova de un set de acte normativ-juridice, locul central în cadrul căruia revenindu-i, fără îndoială, Constituției.

Așadar, prevederile contractelor de achiziții publice trebuie să nu contravină actelor normative, care sunt determinantii în reglementarea relațiilor publice. Aceași prevedere este stabilită și de art.7 al Constituției Republicii Moldova: „Constituția Republicii Moldova este legea ei supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică” [6]. Prin urmare, orice reglementare contractual-normativă care nu este în concordanță cu prevederile legii nu are forță juridică.

Învederând cele expuse, Constituția Republicii Moldova include mai multe prevederi care influențează direct sau indirect regimul achizițiilor publice. Am încercat în tabelul 1 să evidențiem modul în care principiile constituționale influențează și reglementează procesul de achiziții publice, contribuind la crearea unui cadru legal echitabil, transparent și eficient.

Am încercat în următorul tabel (tabelul 1) să evidențiem modul în care unele principiile constituționale influențează și reglementează procesul de achiziții publice, contribuind la crearea unui cadru legal echitabil, transparent și eficient:

Tabelul 1: Interferențele constituționale cu contractele de achiziții publice

Aspect constituțional	Legătura cu achizițiile publice	Implicații practice
Democrația (art. 5C)	Are o legătură directă cu achizițiile publice, întrucât procesul de gestionare a fondurilor publice și atribuirea contractelor trebuie să reflecte valorile fundamentale ale unui stat democratic.	Democrația presupune implicarea cetățenilor în procesele decizionale, inclusiv în monitorizarea și evaluarea achizițiilor publice. Crearea mecanismelor de consultare publică înainte de lansarea unor proiecte mari sau strategii de achiziții poate spori legitimitatea procesului
Egalitatea (art.16C)	Toți participanții la achiziții publice trebuie tratați egal, fără discriminare pe criterii etnice, de gen, religie aplicarea principiului democrației în etc.	Stabilirea unor criterii de selecție neutre, eliminarea favoritismului și garantarea accesului egal la proceduri.
Dreptul la petiționare și justiție (art.art.20, 52C)	Participanții la achiziții pot contesta deciziile autorităților dacă consideră că drepturile lor au fost încălcate.	Crearea unor mecanisme eficiente de soluționare a contestațiilor și acces la instanțe independente.
Autonomia autorităților locale (art.109C)	Autoritățile locale pot gestiona propriile proceduri de achiziții publice, în limitele stabilite de lege.	Necesitatea unor reglementări adaptate nevoilor locale, respectând principiile constituționale.
Dreptul la informație (art. 34C)	Cetățenii au dreptul să fie informați despre cheltuirea fondurilor publice și procesul de achiziții.	Publicarea transparentă a tuturor etapelor procesului de achiziții și acces liber la documentele relevante.
Concurența loială (art.126C)	Constituția garantează un mediu economic echitabil, inclusiv în procedurile de achiziții publice.	Evitarea practicilor anti-concurențiale, precum înțelegerile de tip cartel între ofertanți.

Aspect constituțional	Legătura cu achizițiile publice	Implicații practice
Democrația (art. 5C)	Are o legătură directă cu achizițiile publice, întrucât procesul de gestionare a fondurilor publice și atribuirea contractelor trebuie să reflecte valorile fundamentale ale unui stat democratic.	Democrația presupune implicarea cetățenilor în procesele decizionale, inclusiv în monitorizarea și evaluarea achizițiilor publice. Crearea mecanismelor de consultare publică înainte de lansarea unor proiecte mari sau strategii de achiziții poate spori legitimitatea procesului
Drepturilor și libertățile omului (art.4C)	Contractele nu trebuie să contravină drepturilor și libertăților garantate de Constituție (ex. dreptul la muncă, sănătate etc.).	Verificarea impactului contractelor asupra drepturilor fundamentale și excluderea clauzelor discriminatorii.
Protecția mediului înconjurător (art.59)	Statul trebuie să asigure protecția mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic.	Este de responsabilitatea fiecărui stat să pună în uz principiile general aplicabile pentru achizițiile publice ținând cont de factorii de mediu cu introducerea componentei durabile în procesul de achiziție publică pentru a reduce impactul asupra mediului înconjurător.

Vom descrie succint mai jos principiul constituțional al democrației pentru a demonstra legătura acestuia cu achizițiile publice. După acest algoritm ar putea fi descris fiecare principiu care are interferențe cu sistemul achizițiilor publice.

Cu referire la principiul democrației, se știe că autoritățile publice, societatea umană în ansamblu sunt organizate și funcționează pe baza unor principii fundamentale, care fie că sunt formulate expres de Constituție, îndeosebi în Titlul I. Principii generale, fie că sunt deduse din textul constituțional. Un asemenea principiu este prevăzut expres în articolul la care ne

referim. Acest principiu guvernează nu numai organizarea politico-etatică a Republicii Moldova, ci și viața tuturor colectivităților, a societății umane luate în complexitatea sa. E greu să găsești o categorie mai complexă decât democrația. Aceasta reprezintă prin sine o categorie politică și nepolitică, caracterizând atât organizarea și funcționarea puterii, cât și modul de viață al cetățenilor. Democrația apare ca ceva real și ca un „scop permanent”, o formă de perfecționare perpetuă a comunității umane. Democrația constituie un concept și un fenomen integrator, cumulând valorile morale, politice și juridice ale societății într-un context social-istoric determinat. [7, p. 37]

Am putea deduce că acest principiu influențează direct modul în care sunt gestionate și reglementate contractele de achiziții publice. Această legătură poate fi explicată prin mai multe dimensiuni esențiale:

- transparența în utilizarea resurselor publice: într-o democrație, cetățenii au dreptul de a cunoaște modul în care sunt gestionate resursele publice;
- responsabilitatea autorităților față de cetățeni: autoritățile publice, în calitate de reprezentanți, au obligația de a acționa în interesul cetățenilor. Într-o democrație, deciziile autorităților trebuie să reflecte interesele cetățenilor, nu ale unor grupuri restrânse.

- participarea cetățenilor la procesele decizionale: democrația presupune implicarea activă a cetățenilor în procesele decizionale, inclusiv cele legate de cheltuielile publice;

- egalitatea și accesul echitabil: democrația garantează egalitatea în fața legii și accesul nediscriminatoriu la oportunități economice ș.a.

Această legătură subliniază necesitatea unor proceduri clare, reglementate și monitorizate, care să reflecte valorile democratice fundamentale.

Dincolo de aceste consacrări totuși trebuie să recunoaștem că Legea Supremă mai cuprinde și alte principii importante pentru sfera achizițiilor publice, care în cele mai multe cazuri, de asemenea pot fi deduse pe cale de interpretare.

Unul din principiile fundamentale ale statului de drept, este legalitatea în administrația publică. Deși, principiul dat nu este consacrat, în mod expres, în Constituția noastră, totuși, acesta, de rând cu dreptul fundamental al cetățenilor la o buna guvernare, se deduce dintr-un șir de norme constituționale, cum ar fi: Republica Moldova este un stat de drept (art. 1 C) supremația Constituției (art. 7C); toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice (art. 16 C); prin lege organica se reglementează... organizarea și funcționarea... contenciosului administrativ (art. 72 alin. (3) C) ș.a. [8, p. 350].

Legalitatea este definită ca fiind conformitatea normei sau a actului juridic cu normele superioare care stabilesc condiții de procedură privind eficacitatea normelor juridice [9, p. 47].

În același timp, administrația publică se află sub cupola unor principii generale, fundamentale, comune, iar fiecare din subsistemele sale se află, totodată, sub cupola unor principii speciale și specifice, proprii. În afara acestor principii constituționale, generale, ale întregului sistem al autorităților publice, fiecare dintre subsistemele sale, și respectiv, fiecare ramură a științelor specifice acestor subsisteme, au atât principii generale, efectiv proprii, care reflectă rolul distinct, particular pe care îl are fiecare, în sistemul general, global, cât și principii speciale și specifice conținutului, metodelor și mijloacelor proprii de acțiune [10, p. 45].

Natura constituțională a principiilor enunțate a determinat dezvoltarea acestora în actele normative ce reglementează domeniul achizițiilor publice, cu precădere în Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice (art. art. 7, 72, 84 alin.(3) etc.) [10]. Astfel, potrivit articolului 7 al prezentei legi, pe parcursul întregului proces de achiziție, reglementarea relațiilor privind achizițiile publice se efectuează în baza următoarelor principii: a) utilizarea eficientă a banilor publici și minimizarea riscurilor autorităților contractante; b) transparența achizițiilor publice; c) asigurarea concurenței și combaterea concurenței neloiale în domeniul achizițiilor publice; d) protecția mediului și promovarea unei dezvoltări durabile prin intermediul achizițiilor publice; e) menținerea ordinii publice, bunelor moravuri și siguranței publice, ocrotirea sănătății, protejarea vieții oamenilor, florei și faunei; f) liberalizarea și extinderea comerțului internațional; g) libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și de prestare a serviciilor; h) tratament egal, imparțialitate, nediscriminare în privința tuturor ofertanților și operatorilor economici; i) proporționalitate; j) recunoaștere reciprocă; k) asumarea răspunderii în cadrul procedurilor de achiziție publică.

Totodată, la etapa de atribuire a contractului de achiziții publice, legislația prevede expres că contractul de achiziții publice se atribuie în temeiul următoarelor principii: a) respectarea legii, ordinii de drept, bunelor moravuri și eticii profesionale; b) selectarea ofertei celei mai avantajoase; c) asigurarea protecției mediului și susținerea programelor sociale în procesul executării contractului [11, art.72].

Nu în ultimul rând, la etapa examinării contestațiilor se impune respectarea următoarelor principii: legalității, disponibilității, celerității, contradictorialității și a dreptului la apărare.

Cadrul normativ național și practicile au evoluat considerabil, ca pe parcursul acestor ani principiile transparenței, concurenței, nediscriminării să aducă beneficii bugetului de stat prin economisirea banului public. Astfel, este de responsabilitatea fiecărui stat, iar Republica Moldova nu este o excepție, să pună în uz aceleași principii general aplicabile pentru achizițiile publice [12, p. 2].

În concluzie, studiul principiilor dreptului constituțional aplicabile

contractului de achiziții publice este esențial datorită complexității acestora, care prin valoarea și forța lor juridică se impun și celorlalte ramuri de drept ca reguli orientative. Poziția supremă a Constituției în sistemul izvoarelor dreptului atribuie normelor și principiilor constituționale o forță superioară față de legile ordinare, forță caracterizată în faptul că acestea din urmă i se subordonează, neputând să deroge de la prevederile ei. Astfel, importanța cunoașterii principiilor achizițiilor publice de către toți cei implicați în proces derivă din faptul că, în absența unei reglementări exprese în legislația specifică, orice situație sau circumstanță va fi analizată și soluționată prin aplicarea acestor principii fundamentale.

Concomitent venim cu unele recomandări practice pentru alinierea procesului de achiziții publice la cerințele constituționale, și anume:

- întărirea transparenței în procesul de achiziții publice, promovarea egalității de șanse și a nediscriminării prin standardizarea criteriilor de evaluare pentru a preveni favorizarea anumitor participanți și introducerea unor mecanisme de verificare pentru a detecta și elimina orice practici discriminatorii în procesul de selecție;

- dezvoltarea unui sistem automatizat cu integrarea inteligenței artificiale pentru evaluarea ofertelor, reducând influența factorului uman, riscul de favoritism sau de discriminare. Inteligența artificială ar putea analiza criterii precum preț, sustenabilitate, calitate și alți factori specifici;

- implementarea la nivel național unor mecanisme de stimulare financiar-fiscală operatorilor economici în scopul plasării și actualizării permanente al prețurilor bunurilor, serviciilor și/sau a lucrărilor realizate;

- consolidarea mecanismelor de responsabilizare și control prin introducerea unor proceduri clare de raportare a abuzurilor și implementarea unor sancțiuni eficiente pentru nerespectarea regulilor;

- respectarea interesului public și eficiența utilizării fondurilor publice prin introducerea unor mecanisme obligatorii de analiză cost-beneficiu înainte de inițierea procedurilor de achiziții pentru proiecte majore, precum și încurajarea utilizării unor criterii care să ia în considerare nu doar prețul cel mai mic, ci și calitatea și durabilitatea;

- asigurarea participării cetățenilor și a societății civile prin organizarea consultărilor publice înainte de lansarea proiectelor de achiziții majore etc.

- elaborarea unui cadru juridic specific pentru achizițiile în situații de criză (ex.: pandemii, calamități naturale), care să includă măsuri rapide dar transparente, bazate pe algoritmi și soluții digitale.

Prin aplicarea acestor recomandări, procesul de achiziții publice ar putea deveni mai eficient, mai transparent și mai conform cu cerințele constituționale, contribuind la creșterea încrederii cetățenilor în ceea ce ține de gestionarea resurselor publice.

Referințe bibliografice

1. Calificări și competențe juridice esențiale: un manual pentru membrii organismelor jurisdicționale de soluționare a contestațiilor în sectorul achizițiilor. <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/procurement-handbook-in-moldovan.pdf>
2. Creangă Liliana. *Căile de asigurare a constituționalității (legilor, acțiunilor, politicilor) în Republica Moldova*. Chișinău: Departamentul Editorial-Poligrafic al Academiei „Ștefan cel Mare”, 2021, 184 p.
3. Preeminența dreptului și controlul de constituționalitate între tradiție și modernitate / Curtea Constituțională a României, Curtea Constituțională a Republicii Moldova. București: Editura Hamangiu, 2018.
4. Corbeanu Ion, Corbeanu Maria. *Teoria generală a dreptului*. București: Editura Lumina Lex, 2002, 260 p.
5. Coșma (Anghel) Elena. Rezumatul Tezei de doctorat, Principiile generale ale dreptului, București, 2011. 34 p. https://www.univnt.ro/wp-content/uploads/doctorat/rezume_doctorat/Comsa_Anghel_Elena.pdf (accesat la 27.11.2024).
6. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.001.
7. Constituția Republicii Moldova: comentariu/ coord. de proiect: Klaus Sollfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu – Ch.: Arc, 2012 (Tipogr. „Europress”). – 576 p. https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf (accesat la 27.11.2024).
8. Orlov Maria. *Studii de drept administrativ*. București: Editura Universitară, 2023, 452 p.
9. Poalelungi Oleg. *Unele aspecte teoretice ale supremației legii*. În: Revista națională de drept nr.8, 2011, p. 46-50. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Unele%20aspecte%20ale%20suprematiei%20legii%2046_50.pdf (accesat la 27.11.2024).
10. Vieru Eufemia. *Sistemul, principiile și autonomia științei administrației*. În: Administrarea Publică, 2007, nr. 1-2(53-54), p. 44-47. <https://iap.gov.md/repository/files/original/3750f2f6dad22df56cd5abce471b948c651a87ce.pdf> (accesat la 27.11.2024).
11. Legea nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice. Publicat: 31-07-2015. În: Monitorul Oficial Nr. 197-205 art. 402.
12. Ghid privind achizițiile publice durabile. https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/md_guide_to_spp_ro_fi_nal_28feb2018_0.pdf (accesat la 27.11.2024).