



CONSILIUL LEGISLATIV

Buletin permanent al Senatului

Ep. 765, 28.01.2026

Buletin permanent al Senatului

404, 3.02.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice

Analizând **propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice** (b765/23.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7201/30.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1267/31.12.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, în vederea *„reformării structurale și funcționale a cadrului normativ referitor la achizițiile publice, reglementat prin Legea nr. 98/2016, în scopul asigurării unei utilizări eficiente, responsabile și transparente a fondurilor publice”*, astfel cum se dispune în **Expunerea de motive**.

Totodată, potrivit **instrumentului de prezentare și motivare**, se preconizează *„instituirea criteriului obligatoriu al «celui mai bun raport calitate-preț», cu o pondere minimă pentru factori calitativi; introducerea fișei de evaluare a performanței contractuale pentru fiecare operator economic; crearea unui Registru Național al Performanței Contractuale (RNPC) - instrument public de trasabilitate*

și disciplinare în piața achizițiilor publice; instituirea răspunderii administrative și penale pentru recepții fictive sau defectuoase; introducerea unui filtru de admisibilitate pentru contestațiile abuzive, formulate cu scop de blocaj sistematic al licitațiilor”.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Întrucât prezenta propunere legislativă poate avea implicații asupra bugetului de stat, sunt incidente prevederile art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita punctul de vedere al Guvernului.

Totodată, sunt incidente prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată.

5. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare, prevăzută la art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu prezintă în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ, în special, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi.

Menționăm că, deși **instrumentul de motivare și prezentare** este structurat într-o manieră aparent exhaustivă, motivele emiterii actului normativ nu sunt argumentate suficient, fiind astfel, **inconsistent**, raportat la intervențiile legislative și la domeniul reglementat prin prezentul proiect.

Referitor la **lipsa de fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare**, Curtea Constituțională a reținut în **Decizia nr. 139/2019** că *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași*

exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”.

De asemenea, prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a statuat că *„Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (...)”.*

În plus, precizăm că aspectele menționate în cuprinsul **Expunerii de motive** referitoare la *„CONTEXTUL JURIDIC ȘI OBLIGAȚIILE INTERNAȚIONALE”* prin care *„Legea națională, în forma actuală, nu transpune integral aceste prevederi, iar implementarea lor parțială a condus la distorsiuni în aplicare. Prezenta modificare adresează aceste carențe prin stabilirea unei pondere minime de 40% pentru criterii calitative și reglementarea excluderii automate a ofertanților recidiviști, în baza unei evaluări documentate”* **nu concordă cu realitatea**, deoarece **Directiva 2014/24/UE** a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, despre care se face vorbire în text, **a fost transpusă în dreptul intern, în primul rând, prin Legea nr. 98/2016**, cu modificările și completările ulterioare, și, într-o manieră exhaustivă, **prin alte 24 de acte normative de niveluri diferite.**

De asemenea, privitor la *„Punerea în aplicare a Directivei 2007/66/CE privind căile de atac în materie de achiziții publice”*, prin care se dispune că *„Modificarea propusă introduce posibilitatea aplicării de CNSC a unui filtru de admisibilitate pentru contestațiile formulate de operatorii recidiviști, dar și un mecanism administrativ rapid de contestare a fișelor de evaluare, care precede accesul la instanța de contencios administrativ”* și *„se asigură o procedură echilibrată, care nu afectează accesul la justiție, dar limitează abuzul de drept și blocarea nejustificată a procedurilor”*, menționăm că **aceste aspecte sunt redundante**, întrucât **Directiva 2007/66/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de

modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice **a fost transpusă deja în dreptul intern prin 10 acte normative**, printre care **Legea nr. 101/2016** privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare, **și alte acte normative cu putere de lege**.

Nu în ultimul rând, subliniem că argumentația utilizată în cadrul **Expunerii de motive este necorelată cu realitatea juridică și redactată într-un limbaj care nu este specific stilului normativ**, respectiv „*Această reglementare este nu doar necesară, ci imperativă pentru asigurarea unui climat de legalitate, profesionalism și eficiență în achizițiile publice, în special în contextul în care România se află într-o etapă critică a absorbției fondurilor europene și a implementării reformelor asumate prin PNRR. Fără intervenții legislative curajoase și clare, sistemul actual riscă să perpetueze risipa de resurse, incompetența și impunitatea în fața calității slabe*”, „*În județul Iași, o rețea de drumuri comunale reabilitată cu fonduri europene a fost distrusă parțial în mai puțin de 18 luni, din cauza folosirii unor materiale inferioare. Autoritatea contractantă a declarat că a fost «legată de mâini» de prevederile legii și a fost nevoită să accepte oferta minimă, în lipsa altor criterii relevante*” sau „*România se poate alinia acestor standarde funcționale și etice, valorificând cadrul propus în acest proiect de lege. Inițiativa reprezintă nu doar o corecție legislativă, ci un salt calitativ necesar în direcția unei administrații publice moderne, eficiente și demne de încredere*”.

6. În ceea ce privește fondul reglementărilor propuse, în raport de obiectivele urmărite și în afară de aspectele de oportunitate asupra cărora nu ne pronunțăm, semnalăm următoarele:

6.1. Intervențiile preconizate pentru Articolul 1, referitoare la completarea **art. 3 din Legea nr. 98/2016**, cu modificările și completările ulterioare, cu încă **17 definiții ale unor expresii noi, exced domeniului achizițiilor publice**, care este reglementat la nivelul Uniunii Europene, prin mai multe acte juridice europene, precum: **Directiva 2014/23/UE** a Parlamentului European și a Consiliului din

26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune, cu modificările și completările ulterioare, **Directiva 2014/24/UE** a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, cu modificările și completările ulterioare, și **Directiva 2014/25/UE** a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, referitor la **obiectul completărilor aduse asupra Legii nr. 98/2016**, menționăm că aceasta din urmă reprezintă **transpunerea în dreptul intern a unor dispoziții din Directiva 2014/24/UE**, cu modificările și completările ulterioare, precum și a **art. 9 din Directiva (UE) 2022/2.041** a Parlamentului European și a Consiliului din 19 octombrie 2022 privind salariile minime adecvate în Uniunea Europeană, astfel încât definițiile propuse unor expresii noi nu își pot găsi soluții care să respecte dispozițiile directivelor menționate *supra*, obligatorii potrivit normelor europene și naționale.

În acest sens, precizăm că, potrivit **art. 288 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE)**, „Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la **rezultatul** care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește **forma și mijloacele**”.

Așadar, promovarea prezentului proiect de act normativ este de natură să afecteze îndeplinirea angajamentelor asumate de țara noastră, ca stat membru al Uniunii Europene, prin declanșarea procedurii de *infringement* împotriva României.

În plus, semnalăm că expresiile preconizate, precum „*evaluare negativă*”, „*operator economic recidivist*”, „*viciu vizibil*”, „*contestație abuzivă*”, „*probe documentate*” etc., prin modalitatea ambiguă de redactare, riscă să instituie norme ce nu asigură claritate și previzibilitate și care ar fi trebuit să se întemeieze pe criterii bine definite și proporționale, în raport cu realitățile proceselor de producție/executare, care să ia în considerare un prag de gravitate pentru întârzieri/neconformități/penalități, în sensul producerii unui prejudiciu semnificativ pentru autoritatea contractantă.

6.2. Privitor la **Articolul 2**, care prevede **modificarea art. 187** din actul normativ de bază, subliniem că, pe lângă soluțiile propuse privind aplicarea criteriilor de atribuire - care sunt prezentate sumar, nediferențiat și neclar - nu se înțelege rațiunea pentru care, la **alin. (3)** s-a dispus faptul că „*Factorii calitativi, care pot include performanță tehnică, durabilitate, eficiență energetică, trebuie să aibă o pondere cumulată de minimum 40%*”, în sensul că nu s-a stabilit pe baza căror criterii sau condiții *factorii calitativi trebuie să aibă o pondere cumulată de minimum 40%*.

6.3. La **articolele 4, 5 și 6**, referitoare la introducerea **art. 188¹**, **art. 238¹** și **art. 231¹**, ne exprimăm rezerva în ceea ce privește modalitatea de redactare a normelor de procedură privitoare la **termenele** prevăzute în texte, precum și a **modului de răspundere juridică** a funcționarilor care recepționează lucrări defectuoase sau care efectuează o recepție formală.

Semnalăm, totodată, modalitatea defectuoasă de redactare a **art. 238¹ alin. (2)**, care nu este suficientă pentru conturarea, cu claritatea și precizia necesară, a reglementării abaterii grave¹ menționate în enunț, precum și formularea ambiguă de la **alin. (3)** al aceluiași articol, privitoare la „*declanșarea măsurilor administrative și, după caz, patrimoniale*”².

O situație similară se regăsește și la textul **art. 231¹ tezele a doua și a treia**, în ceea ce privește „*Contestațiile abuzive*” (care) „*pot fi respinse prin decizie motivată, supusă controlului judiciar. Procedura va fi reglementată prin completarea corespunzătoare a Legii nr. 101/2016*”.

6.4. În ceea ce privește **Recomandările Curții de Conturi Europene** privitoare la „*crearea Registrului Național al Performanței Contractuale (RNPC)*”, astfel cum se precizează în **Expunerea de motive**, și obligația ANAP „*de a crea RNPC în 6 luni de la intrarea în vigoare. Acesta va fi interoperabil cu SEAP. Ghidul de utilizare și normele de funcționare vor fi publicate în 90 de zile*” de la **articolul 7 alin. (1)**, semnalăm că este de analizat în ce măsură acest registru nu ar

¹ Art. 238¹ (2) - Recepția formală, astfel cum este definită la art. 3 lit. rrr.), precum și recepția defectuoasă, astfel cum este definită la art. 3 lit. sss), constituie abateri grave.

² Art. 238¹ (3) - Recepția formală sau defectuoasă se constată prin proces-verbal tehnic. Autoritatea contractantă are obligația ca, în termen de maximum 5 zile de la semnarea acestui proces-verbal, să sesizeze compartimentul de control intern și compartimentul juridic, în vederea declanșării măsurilor administrative și, după caz, patrimoniale.

putea fi reglementat ca o **intervenție de completare** a unuia dintre actele normative referitoare la pachetul achizițiilor publice, respectiv Legea nr. 98/2016, Legea nr. 99/2016, Legea nr. 100/2016 sau Legea nr. 101/2016, în funcție de intenția de reglementare.

7. Referitor la **forma reglementării**, se constată că întregul proiect este redactat într-o manieră deficitară, în sensul în care acesta nu respectă normele de tehnică legislativă necesare la elaborarea proiectelor de acte normative privind **condițiile de fond pentru modificarea și completarea actelor normative și efectele dispozițiilor de modificare și de completare**, prevăzute la art. 59 - 62 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Pe lângă aspectele semnalate mai sus, **cu titlu de exemplu**, precizăm și faptul că nu sunt respectate prevederile **art. 13 lit. c) și d)** din actul normativ menționat *supra*, privitor la *integrarea proiectului în ansamblul legislației*, care dispune că proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia și că proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte, astfel cum am arătat la **pct. 6.1. supra**.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluțiile legislative preconizate în proiect nu pot fi promovate în forma prezentată, întrucât **sunt susceptibile să încalce legislația europeană în domeniu**, precum și **normele de tehnică legislativă** prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 103/27.01.2026