CZU: 351.712:347.451

FUNDAMENTE TEORETICO-DOCTRINARE ALE CONTRACTULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE

Ana MURZAC[16]

ORCID ID: 0009-0001-3748-0314

Vladimir VASILIȚA[17]

ORCID ID: 0000-0002-7295-0932

https://doi.org/10.59295/tspp2025.12

Recenzenți:

Liliana BELECCIU, doctor în drept, conferențiar universitar, Catedra „Drept privat", Academia „Ștefan cel Mare" a MAI, Republica Moldova, liliana.belecciu@mai.gov.md;

Alexandru ARMEANIC, doctor în drept, conferențiar universitar, Catedra „Drept public" a Academiei de Studii Economice, Republica Moldova, aarmeanic@mail.ru.

Rezumat: *Abordarea temei privind regimul juridic al contractului de achiziții publice capătă o importanță sporită în contextul procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, unde armonizarea legislației naționale cu normele și principiile europene în materia achizițiilor publice reprezintă un pilon esențial al reformei administrației publice și al consolidării statului de drept.*

În acest studiu ne-am propus să analizăm fundamentele teoretico-doctrinare ale contractului de achiziții publice, ca instituție juridică esențială a dreptului administrativ contemporan. Lucrarea examinează evoluția doctrinară a contractului de achiziții publice, conturând principalele abordări privind natura sa juridică, la intersecția dintre dreptul public și cel privat. Sunt analizate elementele definitorii ale acestui tip de contract, delimitările față de alte forme contractuale, precum și rolul principiilor fundamentale în conturarea regimului juridic aplicabil.

16 Doctorandă, Academia „Ștefan cel Mare" a MAI, murzacana@gmail.com .

17Doctorand, Ștefan cel Mare" a MAI, v.vasilitza@gmail.com

De asemenea, se oferă o perspectivă comparativă asupra tratării conceptului în literatura juridică din Republica Moldova, România și spațiul european. Concluziile evidențiază necesitatea consolidării unei doctrine unitare care să susțină coerența reglementării și aplicării contractului de achiziții publice în contextul modernizării administrației publice și al integrării europene.

Cuvinte cheie: contract de achiziții publice, drept public, drept administrativ, regim juridic, doctrină, principii generale, contracte administrative.

THE THEORETICAL AND DOCTRINAL FOUNDATIONS OF THE PUBLIC PROCUREMENT CONTRACT

he theoretical and doctrinal foundations of the public procurement contract

Abstract: *The legal status of public procurement contracts has gained renewed significance in the context of the Republic of Moldova's accession to the European Union, where aligning national legislation with EU norms and principles in public procurement is a critical component of administrative reform and the consolidation of the rule of law.*

This article undertakes a comprehensive doctrinal and theoretical examination of the public procurement contract, as a fundamental institution of contemporary administrative law. The analysis traces the doctrinal evolution of public procurement contracts, highlighting prevailing legal interpretations regarding their hybrid nature—situated at the intersection of public and private law. It also explores the contract's defining elements, its distinction from other contractual mechanisms, and the role of general principles in shaping its legal regime.

A comparative dimension is introduced, examining how the concept is addressed in the legal scholarship of the Republic of Moldova, Romania, and across the broader European legal space. The findings emphasize the imperative of developing a coherent and unified doctrine to support effective regulation and implementation of public procurement contracts within the framework of administrative modernization and European integration.

Keywords: public procurement contract; administrative law; public law; legal regime; legal doctrine; general principles; administrative contracts.

Introducere

În opinia noastră regimul juridic al contractului de achiziții publice ocupă un loc central în arhitectura normativă a dreptului administrativ contemporan. Într-o epocă în care funcția statului se redefinește în raport cu principiile bunei guvernări, acest tip de contract se impune nu doar ca un instrument tehnico-juridic de transfer de resurse, ci și ca un mecanism de realizare a politicilor publice, de promovare a interesului general și de garantare a eficienței cheltuielii publice. Contractul de achiziții publice a devenit un pilon fundamental al administrației publice moderne, fiind reflectarea practică a principiului legalității și a interesului public în materia cheltuielii fondurilor publice. Dincolo de dimensiunea sa economică, acest contract exprimă o realitate juridică complexă, care solicită o reglementare precisă și o doctrină clarificatoare.

În contextul procesului de integrare europeană a Republicii Moldova se resimte tot mai acut nevoia unei analize a fundamentelor teoretico-doctrinare ale contractului de achiziții publice, care devine nu doar utilă, ci chiar necesară în vederea armonizării cadrului juridic național cu principiile consacrate la nivelul Uniunii Europene, precum transparența, concurența loială, egalitatea de tratament și utilizarea responsabilă a fondurilor publice.

Cu toate acestea, tipul de contract cercetat ridică o serie de întrebări teoretico-doctrinare complexe, privind natura sa juridică, regimul aplicabil și locul pe care îl ocupă în sistemul dreptului administrativ. Astfel, în lucrarea de față ne-am propus să fundamentăm din punct de vedere teoretic și doctrinar natura juridică a contractului de achiziții publice, să conturăm cadrul conceptual și să analizăm regimul său juridic atât în dreptul național, cât și în mod comparat.

Din perspectivă epistemologică, studiul contractului de achiziții publice relevă un **dualism conceptual** – între regulile dreptului privat, care guvernează mecanismul contractual propriu-zis, și principiile dreptului public, care garantează protecția interesului general și buna administrare a fondurilor publice. Această dualitate generează o serie de controverse doctrinare cu privire la natura juridică a contractului, la poziția părților și la raportul dintre libertatea contractuală și superioritatea interesului public asupra interesului particular.

Într-o societate guvernată de principiile statului de drept, legalitatea, transparența și responsabilitatea în utilizarea fondurilor publice sunt imperative juridice și morale. În acest context, analiza fundamentelor teoretico-doctrinare ale contractului de achiziții publice devine indispensabilă pentru înțelegerea mecanismelor de protecție a interesului general, fundamentarea unei doctrine juridice coerente privind natura și regimul juridic al acestor contracte şi nu în ultimul rând pentru consolidarea capacității administrative și instituționale în aplicarea legislației în domeniu. Scopul prezentului articol este de a identifica și analiza principalele fundamente doctrinare care stau la baza reglementării contractului de achiziții publice, evidențiind direcțiile de evoluție ale concepțiilor juridice contemporane.

Metodologia cercetării se fundamentează pe un ansamblu de instrumente teoretico-juridice menite să asigure o analiză complexă și coerentă a conceptului de *contract de achiziții publice*. Dat fiind caracterul predominant doctrinar al temei, demersul științific se axează pe **abordarea conceptuală și comparativă,** dar utilizând și analiza tehnic-procedurală a legislației, nu în defavoarea unei examinări a fundamentelor juridice și a logicii interne a instituției. În cadrul acestui studiu au fost utilizate următoarele metode:

Metoda analizei teoretico-doctrinare, în sensul examinării și sistematizării concepțiilor formulate în literatura de specialitate privind natura juridică, structura și funcțiile contractului de achiziții publice. Această metodă reprezintă o formă particulară a metodei formal-juridice, aplicată pentru clarificarea noțiunilor și curentelor doctrinare relevante. Totodată **este un** instrument de cercetare care a permis identificarea și sistematizarea concepțiilor formulate în literatura de specialitate privind natura juridică, structura și funcțiile contractului de achiziții publice. Prin intermediul acestei metode au fost puse în evidență diferitele curente doctrinare (administrativ, civil, mixt) și argumentele care le susțin.

Metoda istorico-juridică – utilizată pentru a explica geneza și evoluția conceptului de *contract de achiziții publice,* pornind de la modelul clasic al contractului administrativ francez și până la concepțiile moderne inspirate de dreptul Uniunii Europene. Această abordare istorică a permis reliefarea transformărilor doctrinare și a impactului contextului socio-economic asupra fundamentelor juridice ale instituției.

Metoda comparativă – aplicată pentru analiza diferențelor de concepție doctrinară și reglementare între sistemele de drept continental. Prin raportare la experiențele străine s-a urmărit evidențierea tendințelor de convergență doctrinară și a posibilităților de adaptare la realitățile dreptului Republicii Moldova.

De asemenea, un rol esențial l-au avut **metodele logico-juridică** și **metoda sistemică**, care au permis o abordare integrată și coerentă a fenomenului juridic cercetat. **Pe când r**aționamentele deduse pe baza logicii juridice au permis formularea unor concluzii argumentate privind natura juridică mixtă a contractului de achiziții publice și poziționarea sa în cadrul sistemului de drept, prin perspectiva sistemică contractul de achiziții publice a fost examinat ca instrument de guvernanță publică, prin care se realizează echilibrul dintre interesul public și principiile economiei de piață.

Pe lângă metodele teoretico-doctrinare, în cadrul cercetării a fost utilizată și metoda deductivă, prin care, prin intermediul cărora au fost reiterate şi consolidate principiile generale ale dreptului administrativ au fost aplicate logic instituției contractului de achiziții publice.

Evoluția doctrinară a contractului de achiziții publice

Instituția contractului de achiziții publice nu poate fi înțeleasă în plenitudinea sa fără o analiză a contextului doctrinar și istoric în care s-a format. În esență, conceptul de *contract de achiziții publice* derivă dintr-o evoluție complexă a ideii de *contract administrativ*, apărută în secolul al XIX-lea în dreptul francez, ca expresie a autonomiei dreptului public față de dreptul civil, de unde a fost preluată în alte ţări europene. Această distincție a fost justificată de necesitatea ca statul, în exercitarea funcțiilor sale, să poată utiliza instrumente juridice contractuale adaptate specificului interesului public.

Începuturile contractului administrativ evident că sunt mult mai îndepărtate, ajungând până în epoca romană clasică, unde pământurile cucerite de romani, *ager publicus*, puteau fi date în folosință păturii sociale a patricienilor, în baza unui contract de drept public ce includea clauza exorbitantă a restituirii în orice moment către proprietarul inițial, şi anume statul [1, p.131-132].

Originea contractelor administrative trebuie căutată, în esenţă, în necesităţile imperioase de ordin financiar ale autorităţilor publice care aveau

în administrare bunuri proprietate publică, de a le valorifica în interesul comunităţilor locale sau în interes naţional, în funcţie de proprietatea a supra acestor bunuri [2, p.5].

Este unanim recunoscut că teoria contractelor administrative este o creaţie a jurisprudenţei Consiliului de Stat Francez, jurisprudență care a fost conceptualizată apoi de doctrina administrativă şi care s-a cristalizat în dreptul francez modern, fiind dezvoltată pe cale doctrinară. De altfel, „promotorul" acestei teorii a fost Gaston Jèze, care a considerat că aceste contracte administrative sunt „contractele încheiate de administraţie pentru a se asigura funcţionarea unui serviciu public şi care este supus altor reguli decât cele care guvernează raporturile dintre particulari" [3, p, 101]. Ultimul, prin „teoria contractelor administrative" înțelegea „contractele încheiate de administrație pentru a asigura funcționarea unui serviciu public și care este supus, din punct de vedere al regulilor particulare, altor reguli decât cele care guvernează raporturile dintre particulari"

Totuși, nici celelalte sisteme de drept nu pot fi trecute cu vederea. Astfel, sistemele de drept cu jurisdicţie unitară, cum ar fi cel din Statele Unite, chiar dacă nu utilizează noţiunea de contract administrativ, recunosc dreptul agenţiilor guvernamentale de a insera în contractele pe care le încheie cu particularii clauze privind rezilierea unilaterală, iar litigiile referitoare la aceste contracte sunt supuse în primă instanţă unei jurisdicţii specializate (Cort of Claims), care, în ultimii ani, a dezvoltat un veritabil drept al contractelor administrative, derogator de la dreptul comun [4, p.11].

Problematica contractelor administrative prin prisma diversităţii contractelor pe care le încheie administraţia publică şi a elementelor specifice contractelor administrative, care le deosebeşte de cele de drept comun, a fost abordată în premieră de Jean Rivero, Jean Waline, J.C. Venezia, Y. Gaudement. Astfel, în opinia cercetătorilor francezi Jean Rivero şi Jean Waline, în dreptul francez s-a conturat o doctrină specifică referitoare la contractele administrative şi la definirea regimului juridic specific acestor contracte [5, p.8].

Contractul administrativ, ca o instituție juridică, a fost o noțiune controversată în literatura juridică [6, p. 74]. Spre exemplu, în România interbelică, s-a manifestat în primul rând scepticismul marilor autori de drept administrativ în faţa „importului" instituţiei contractelor administrative.

Paul Negulescu afirma că ideea contractului administrativ nu prezintă niciun interes, acestor contracte fiindu-le aplicabil regimul dreptului civil, chiar dacă părţile îndeplinesc formalităţi care exced cadrului cârmuit de legea civilă. În acelaşi sens s-a exprimat şi profesorul Anibal Teodorescu care încadrează acest tip de contracte printre actele de gestiune ale administraţiei, în sensul de acte bilaterale, contractuale, expresie a unui acord de voinţe specifice contractelor din dreptul privat [7, p. 21].

> *Dacă vom trasa o punte între perioada antică şi cea contemporană, vom observa noi valenţe şi raţiuni ale existentei contractului administrativ. Astăzi contractul administrativ îşi justifică existenţa îndeosebi prin funcţia sa socială mai întâi şi apoi prin cea economică (economicul fiind însă văzut ca un mijloc de realizare a socialului). El apare astăzi ca „o formă curentă de valorificare a proprietăţii publice"[8, p.183] realizată în interesul sporirii bunăstării sociale [9, p. 23].*

Contractul administrativ este expresia unei relații juridice dezechilibrate, justificată nu de arbitrariul puterii, ci de superioritatea interesului public asupra interesului particular.

Potrivit profesorului român E.D. Tarangul, contractele încheiate de administrație cu particularii în scopul de a colabora împreună în vederea unui serviciu public sau a unui interes general şi care din această cauză sunt supuse regimului administrativ, sunt contractele de drept public sau contractele administrative. Regimul juridic special căruia sunt supuse contractele administrative, se caracterizează prin forme speciale necesare pentru încheierea lor cum şi prin principii speciale cu privire la executarea lor [10, p.468].

În doctrina contemporană, contractul administrativ reprezintă un acord de voință dintre o autoritate publică, aflată pe o poziție de superioritate juridică, pe de o parte, și alți subiecți de drept, pe de altă parte (persoane fizice, persoane juridice sau alte organe ale statului subordonate celeilalte părți), prin care se urmărește satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice, sau punerea în valoare a unui bun public, supus unui regim de putere publică [11, p. 394].

Într-o altă accepţiune, contractele administrative au fost definite ca fiind acele acte juridice pe care le încheie organele administraţiei publice cu

cei administraţi, acte care cuprind un acord de voinţă generator de drepturi şi obligaţii pentru părţile contractante [12, p. 304]. Unii autori mai consideră că, prin natura lor, contractele administrative sunt identice cu contractele de drept civil, deosebirea constând în regimul juridic care li se aplică. Spre deosebire de contractele de drept civil, contractele administrative sunt supuse și unor reguli de drept public, care fac parte din regimul juridic administrativ [13, p. 173].

În ce privește regimul juridic aplicabil contractului administrativ, acesta împrumută unele caractere din dreptul privat, cum ar fi condițiile de validitate ale contractului, dar se distinge prin două elemente esențiale, și anume: se bazează pe inegalitatea juridică a părților, iar autoritatea publică, parte în contract, nu dispune de o libertate de voință identică cu cea reglementată de dreptul privat [12, p. 105].

În aceeaşi ordine de idei, profesorul E. D. Tarangul, având drept scop identificarea aspectelor care disting contractul administrativ de cel civil, a evidențiat următoarele trăsături: a) clauzele reglementare; b) lipsa posibilităţii particularului care a încheiat un contract administrativ de a-l ceda altei persoane fără aprobarea administraţiei; c) aplicarea teoriei impreviziunii în contractele administrativ, care presupune dreptul administraţiei de a restabili echilibrul contractual atunci când executarea devine extrem de oneroasă pentru particular; d) dreptul administraţiei de a denunţa contractul fie direct din oficiu, fie prin decizie administrativă unilaterală, fie apelând la instanţa de judecată [10, p. 324].

O distincţie esenţială între contractele administrative şi contractele civile rezidă, în special, în poziţia privilegiată a autorităţilor publice în cazul primului tip de contacte şi în condiţiile egale ale oricărei persoane fizice sau juridice a acestora în cazul celui de al doilea tip de contracte. În acelaşi timp, ambele tipuri de contracte se încheie în baza unui acord de voinţă, generator de drepturi şi obligaţii pentru părţile contractante[14, p. 4]. Poziția de superioritate a autorității publice determină posibilitatea ca aceasta să poată modifica sau rezilia unilateral contractul, atunci când interesul public o cere, fără a mai recurge la justiție, spre deosebire de contractele de drept comun care nu pot fi modificate decât prin acordul părților sau în absența acestui acord de către instanța judecătorească [15, p. 176].

Potrivit lui Săraru C.S., trăsăturile care determină încadrarea în catego-

ria contractelor administrative sunt: 1.reprezintă un acord de voinţă între un organism înfiinţat pentru a satisface nevoi de interes general şi un alt subiect de drept, public sau privat; 2. scopul general al sistemului achiziţiilor publice este dedicat satisfacerii interesului public, respectiv dezvoltarea şi îmbunătățirea mediului de viaţă al comunităţii; 3. cuprinde clauze exorbitante de la dreptul comun stabilit de autoritatea contractantă prin caietul de sarcini şi prin alte prescripţii prevăzute în documentaţia de atribuire a contractului [16 p. 323-324].

Deci contractele administrative dobândesc anumite trăsături particulare fată de cele civile datorită faptului că sunt încheiate în vederea realizării interesului superior al cetăţeanului [17, p. 324].

În esenţă, filozofia contractelor administrative presupune ca acordul de voinţă al părţilor să fie subordonat interesului public; contractul administrativ nu este un scop în sine, precum contractul civil sau comercial. Contractul administrativ, astfel cum este şi actul administrativ unilateral, este mijlocul juridic prin care se realizează administraţia publică [18, p. 318].

Rezumând, pentru a fi în prezența unui contract administrativ se impun câteva criterii cum ar fi: (1) determinarea legală, când este calificat ca atare prin lege și; (2) criteriul jurisprudențial, care la rândul său presupune două elemente (a) existența unei persoane de drept public și (b) prezența elementelor exorbitante.

Pe plan naţional, teoria contractului administrativ a început să prindă contur odată cu dezvoltarea raporturilor juridice dintre administraţia publică şi întreprinzătorii particulari ce aveau ca obiect concesiunea diferitelor lucrări publice sau a diferitelor servicii publice.

Potrivit opiniei dr. Stamatin Ștefan, în perioada sovietică, dar chiar şi în primii ani de independenţă, în Moldova nu se discuta despre contractele administrative, deoarece nu se făcea distincţie între proprietatea publică a statului şi proprietatea privată a acestuia.[19, p. 25-30] Potrivit altei opinii, a dr. Ion Creangă, apariţia în dreptul moldovenesc a noţiunii de contract administrativ nu este altceva decât o influenţă a doctrinelor teoretice existente în ţările europene şi adoptarea unor legi noi ce determină existenţa unor astfel de contracte.[20, p. 239-242]. Susținem considerațiunile, alături de alţi autori precum dr. Igor Trofimov [21, p.14-15], potrivit cărora teoria contractelor administrative în Republica Moldova începe să se dez-

volte mai mult datorită legislaţiei care deja a pus temelia unor asemenea categorii de contracte [22, p. 17].

Pe acest fundament s-a dezvoltat ulterior categoria specială a contractului de achiziții publice, privit ca un **subtip al contractului administrativ**, reglementat de norme de drept public și destinat satisfacerii nevoilor administrației în mod transparent, concurențial și legal.

Prin obiectul său, contractul de achiziţie publică nu se deosebeşte de contractul de vânzare cumpărare de drept comun, încheiat între persoane private. Este vorba, în esenţă, de procurarea, de către administraţie, prin cumpărare, a unor bunuri, servicii sau lucrări, în schimbul unui preţ [23, p. 201].

Doctrina franceză defineşte contractul de achiziţie publică ca fiind „o categorie particulară de contract, încheiat de administraţie pentru nevoile serviciului public"[24, p. 177], „contractul prin care administraţia, plătind un preţ, îşi procură de la particulari bunuri şi servicii"[25, p. 115], iar Codul achiziţiilor publice francez statorniceşte în art.1 că „achiziţiile publice sunt contracte încheiate, în condiţiile prezentului cod, de colectivităţile publice în vederea realizării de lucrări, furnituri şi servicii" [26, p.10].

Prin urmare, geneza contractului de achiziții publice este indisolubil legată de formarea doctrinei clasice a *contractului administrativ*, în cadrul căreia s-a cristalizat ideea că autoritatea publică trebuie să dispună de prerogative speciale „*puissances publiques"* pentru a asigura realizarea interesului general.

Caracterul juridic al contractului de achiziţii publice, marcat de o complexitate teoretică și de numeroase controverse, a condus la includerea sa simultană în sfera dreptului public și a dreptului privat. În consecință, această instituție se poziționează într-o zonă de interferență doctrinară, la frontiera dintre manifestarea unilaterală de voință a administrației și acordul de voință specific contractelor de drept comun.

Inițial, contractele de achiziții publice erau tratate în doctrină ca simple acte de execuție a bugetului public. Reglementările, de tip regulamentar, aveau un caracter tehnic și erau orientate aproape exclusiv spre respectarea procedurii.

Cu toate acestea, începând cu a doua jumătate a secolului XX, contractul de achiziții publice a început să fie privit în doctrină și în jurisprudență

ca un **instrument de politică publică**, şi nu doar ca un contract economic. Această repoziționare s-a accentuat pe fondul dezvoltării conceptului de „stat prestator" și al creșterii ponderii achizițiilor publice în PIB-ul național (în unele state precum Estonia, Țările de jos, Norvegia etc., peste 16%).

Această tendință se atestă și în Republica Moldova, lucru care nu poate să nu ne bucure. Or, nemijlocit Programul național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2023-2027 [27] relatează faptul că capacitatea de utilizare a resurselor financiare disponibile prin intermediul achizițiilor publice este unul dintre elemente care contribuie semnificativ la succesul implementării politicilor publice în vederea creșterii calității vieții, pentru a obține bunurile, serviciile și lucrările necesare pentru creșterea nivelului de trai, care derivă din: 1) **reglementarea achizițiilor publice**; 2) competențele părților interesate (organizații sau indivizi), implicate în guvernanța și realizarea efectivă a achizițiilor.

În ceea ce privește conținutul reglementărilor cu privire la achizițiile publice, modul de aplicare al acestora și infrastructura utilizată pentru realizarea achizițiilor au un impact direct și semnificativ atât asupra capacității sectorului public de a-și servi cetățenii, cât și asupra performanței economiei.

Contractul de achiziții publice nu mai este doar un instrument pasiv de cheltuire a banului public. El este, astăzi, o formă de guvernanță contractuală a interesului public.

În Republica Moldova, influența acestei perspective este evidentă în Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, care preia atât principiile europene, cât și concepția dual a regimului juridic aplicabil.

Cu toate acestea, doctrina moldovenească este încă în formare, iar absența unei jurisprudențe constante și a unei analize doctrinare consolidate face necesară o cercetare aprofundată asupra naturii și regimului juridic al contractului de achiziții publice.

Natura juridică a contractului de achiziții publice: între drept public și drept privat

Contractul de achiziții publice este, în esență, o specie a contractului administrativ, consacrat în dreptul continental în principal prin doctrina franceză. Potrivit concepției clasice, acest contract exprimă voința unilaterală a autorității publice de a satisface un interes general, prin încheierea

unui act cu caracter bilateral, dar reglementat prin norme de drept public, deseori imperative și derogatorii de la dreptul comun.

Argumentele în sensul justificării caracterului administrativ al contractului de achiziţie publică sunt cele tratate de doctrina de specialitate sau aduse prin jurisprudenţă, mai ales că entitatea contractantă îndeplineşte toate actele sale pentru executarea competenţelor stabilite expres de lege, în regim de putere publică „*ius imperii”*. Pe de altă parte, regimul de putere publică conferit actelor unei entităţi contractante se limitează pentru respectarea anumitor principii specifice materiei achiziţiilor publice: nediscriminarea, tratamentul egal, recunoaşterea reciprocă, transparenţa, proporţionalitatea, eficienţa utilizării fondurilor publice şi asumarea răspunderii. Principiile enunţate în materia achiziţiilor publice au rolul de a asigura echilibrul libertăţii de voinţă exprimate, pe de-o parte în regim de putere publică de entitatea contractantă, iar, pe de altă parte, în regim de manifestare de voinţă de a contracta prin depunerea unei oferte, în regim de drept privat sau tot de drept public, în situaţia în care ofertantul este o entitate de drept public. Mai mult, caracterul administrativ al contractului conferit de *ius imperii* este modelat astfel încât acesta să asigure drepturi egale cu cele ale ofertanţilor, iar în situaţia în care acestea sunt excesive, vor fi modificate în consecinţă. În concluzie, singurul element – regimul de putere publică – care ar justifica existenţa unui caracter administrativ în cazul contractului de achiziţie publică ar putea fi considerat ca fiind inferior principiului libertăţii contractuale. S-ar putea concluziona şi că regimul juridic al acestui contract este de drept *qvasi-public* [28, p. 4].

Doctrina internațională actuală tinde spre o **abordare funcțională**, în care accentul cade nu pe calificarea juridică a contractului, ci pe capacitatea acestuia de a livra rezultate în interes public. Aceste concepte transformă teoria contractului public într-un domeniu viu, aflat într-o dinamică permanentă, în care tradițiile juridice trebuie armonizate cu provocările moderne: digitalizare, crize umanitare, tranziție verde.

Doctrina clasică trebuie să se adapteze, căci contractul de achiziții publice este azi o unealtă strategică de transformare socială, nu doar un instrument juridic. În dreptul pozitiv moldovenesc noţiunea de „contract administrativ” a fost conturată în doctrină şi jurisprudenţă. Se ajunge astfel la paradoxul că deşi majoritatea doctrinei şi jurisprudenţei încadrează

contractele de achiziţii publice în categoria contractelor administrative, legislaţia nu califică expres aceste contracte ca fiind administrative. În unele ţări occidentale, inclusiv și în România, legislaţia oferă de cele mai multe ori şi soluţia calificării.

Normele legale în vigoare ale României definesc, în mod concret, contractul de achiziţie publică ca fiind „contractul cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat în scris între unul sau mai mulţi operatori economici şi una ori mai multe autorităţi contractante, care are ca obiect execuţia de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii [29].

Pe de altă parte, potrivit legislaţiei Republicii Moldova[30] *contractul de achiziţii publice este definit ca un contract cu titlu oneros, încheiat în scris între unul sau mai mulţi operatori economici şi una sau mai multe autorităţi contractante, care are ca obiect achiziţia de bunuri, executarea de lucrări sau prestarea de servicii*.

Astfel, Codul administrativ al Republicii Moldova în art. 155 și 156 prevede următoarele formele ale contractelor administrative [31]:

1) Contractul de împăcare şi

2) Contractul de schimb – este un contract de drept public, prin care partenerul contractual se obligă față de autoritatea publică să execute o contraprestație, care poate fi încheiat dacă în contract contraprestația se convine pentru un anumit scop și-i va servi autorității publice la realizarea sarcinilor sale publice.

Dacă raportăm aceste prevederi normative la trăsăturile contractelor administrative, expuse mai sus, putem concluziona că şi în Republica Moldova sunt recunoscute şi reglementate juridic aceste contracte.

După cum observăm, lipsa unei calificări exprese de către legislaţie a unor contracte ca fiind administrative ridică uneori numeroase probleme legate de stabilirea regimului juridic aplicabil şi a competenţei instanţelor de judecată. De aceea se impune, de *lege ferenda*, ca legiuitorul să califice expres anumite contracte ca fiind administrative şi apoi, dat fiind că în mod sigur evoluţia socială va duce la apariţia şi unor noi contracte, să arate criteriile după care un contract poate fi considerat administrativ.

Într-o altă ordine de idei, legea RM privind achiziţiile publice [30] defineşte achiziţia publică ca procurarea, prin intermediul unui contract de

achiziții publice, de bunuri, de lucrări sau servicii de către una sau mai multe autorități contractante de la operatorii economici selectați de acestea, indiferent dacă bunurile, lucrările sau serviciile *sunt destinate sau nu unui scop public.*

Conform tuturor circumstanțelor, am încercat să analizăm de ce a fost inclusă sintagma „sunt sau nu destinate unui scop public".

Am concluzionat că această formulare a fost introdusă **pentru a extinde aria de aplicabilitate a legii,** pentru a **evita orice eludare a regimului juridic al achizițiilor publice și** pentru a acoperi **toate tipurile de achiziții făcute de autoritățile contractante**, indiferent de scopul imediat, dar și pentru a **împiedica abuzuri**. Mai exact pentru e**vitarea vidului normativ și a „achizițiilor mascate".** În practică, unele autorități publice pot achiziționa bunuri sau servicii **nu în mod direct pentru realizarea unui serviciu public**, ci pentru uz intern (mobilier, software, servicii de consultanță, flori, publicitate etc.). Fără această mențiune, s-ar fi putut interpreta că **doar achizițiile destinate în mod direct unui scop public (ex. construcția unui drum, construcţia/reparaţia capitală a unei instituţii publice de învăţământ etc.)** ar intra sub incidența legii. Aceasta ar fi permis autorităților să „**sustragă" anumite cheltuieli de la regulile stricte ale achiziției**, pe motiv că nu servesc nemijlocit „interesului public". Dacă legea ar fi condiționat achiziția de existența unui scop public clar, aceasta ar fi devenit **o portiță de eschivare și interpretare arbitrară**.

Un e**xemplu concret ar putea fi** cumpărarea de sticle de apă pentru o conferință - nu e un scop public în sine, dar **achiziția lor tot trebuie să respecte legea**, pentru că implică fonduri publice.

Așadar, regulile de drept privat nu pot fi complet înlăturate din contractul de achiziții publice, întrucât acestuia i se aplică norme din ambele sisteme juridice, creând o configurație hibridă. Această dublă natură, publică prin finalitate, dar juridic mixtă prin structură, reflectă complexitatea contractului de achiziții publice și justifică regimurile juridice derogatorii. Deci stabilirea naturii juridice a contractului de achiziții publice constituie un demers esențial pentru înțelegerea regimului normativ care îi este aplicabil și a mecanismelor de control, executare și contestare.

Astfel conchidem că, deși legislația Republicii Moldova nu consacră expres sintagma „contract administrativ", analiza sistemică a cadrului nor-

mativ, combinată cu raționamentele doctrinare și jurisprudențiale, conduce spre calificarea acestuia ca fiind un **contract de drept public, cu natură administrativă** și regim juridic mixt.

Concluzionând pe baza legislației în vigoare, a doctrinei și a practicii din Republica Moldova, putem afirma următoarele: c**ontractul de achiziții publice în Republica Moldova este, în esență, un contract de drept public, adică un contract cu natură administrativă**, dar reglementat într-un regim **juridic mixt**: civil în formă, administrativ în conținut și finalitate.

Referinţe bibliografice.

1. Cocoș Ștefan. Drept roman. Editura Scorpio 78, Bucureşti, 1999.
2. Avram Iulian. Contractele de concesiune. Bucureşti: Editura Rosetti, 2003, 236p.
3. Rarincescu,Constantin G. Contenciosul administrativ român, ed. a II-a, Ed. Alcalay & Co, Bucureşti, 1937, p. 201, citat de A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;
4. Asimov, Michael R. Administrative Law, 12" edition, Harcourt Brace Legal and Professional Publications, Inc., Chicago, S.U.A., 1992.
5. J. Rivero, J. Waline. Droit administratif, p. 97, 115; A. de Venezia Laubadere, J.C.Y. Gaudement. Traite de droit administratif, p. 284, L. Richer. Droit des contrats administratifs. 2e édition. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999, p. 29; M. Lombard. Droit administratif. 3e édition. Paris: Dalloz, 1999, p. 229. – Citaţi de Guceac Ion, Balmuș Victor. Originea și dimensiunea conceptului „Contract administrativ". În Revista Națională de Drept, nr. 12, 2008.
6. Iovănaș, Ilie. Drept administrativ, Editura „Servo-Sat", Arad, 1997, 184 p.
7. Negulescu, Paul. Tratat de Drept administrativ român, ed. IV, 1934, pag. 239. Teodorescu, Anibal. Tratatul de Drept administrativ, Ediţia a II-a, Institutul de Arte Grafice, 1929, vol. I, pag. 397. Citaţi de Pascariu, Liliana. Contracte administrative: reglementare legală și tipologie. Iași: Lumen, 2017.
8. L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu. Drept administrativ. Editura. Sylvi, Bucureşti, 2001, p. 183
9. Săraru, Cătălin Silviu. Contractele administrative: reglementare, doctrină, jurisprudenţă. Bucureşti: Editura C.H. Beck, 2009.
10. Tarangul, Erast Diti. Tratat de drept administrativ român. Cernăuți: Tipografia „Glasul Bucovinei", 1944, 685 p.

11. Vedinaș, Verginia. Drept administrativ, ediția a XI-a, editura Univers Juridic, București, 2019, 648 p.
12. Apostol-Tofan, Dana. Drept administrativ, vol. I, Ediția 4, Editura C.H. Beck, București, 2017.
13. Negoiță, Alexandru. Drept administrativ. Editura Szlvi, București, 1996, 312 p.
14. Guceac, Ion, Balmuș, Victor. Originea și dimensiunea conceptului „Contract administrativ". Originea și dimensiunea conceptului „Contract administrativ". În Revista Națională de Drept, nr. 12, 2008.
15. Mocanu, Victor. Contractul administrativ-formă de realizare a administraţiei publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinţei ştiinţifice internaţionale p.174-179, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/174-179_17.pdf Vizitat la 01.06.2025
16. Săraru, Cătălin Silviu. Contractele administrative: reglementare, doctrină, jurisprudenţă. Bucureşti: Editura C.H. Beck, 2009.
17. Guţuleac, Victor ș.a. Drept administrativ. Chișinău, 2013, Î.S. F.E.-P. „ Tipografia Centrală", 600 p.
18. Iorgovan A. Noua lege a contenciosului administrativ, Geneză și explicaţii. Editura Roata. Bucureşti, 2004.
19. Stamatin, Ștefan. Surte referiri privind contractele administrative. Chișinau: Analele Științifice ale Academiei „Stefan cel Mare" a MAI al Republicii Moldova, seria Drept privat nr. 4/2004.
20. Creangă, Ion. Curs de drept administrativ. Chișinău: Editura Epigraf, 2003, 333 p.
21. Trofimov, Igor. Drept civil. Contractele civile. Chișinău: Tipografia Elena V.I., 2004. 252p.
22. Belecciu, Liliana. Contractul de concesiune. Teză de doctorat în drept. Chișinău, 2007. 158p.
23. Dragoș, Dacian Cosmin. Buda, Daniel. Consideraţii teoretice privind noul cadru juridic al încheierii contractelor de achiziţii publice. În Revista Transilvană de ştiinţe administraţie nr.1(7)/2002. p.201-221. https://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/viewFile/359/354
24. A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset, Dictionnaire de droit administratif, 2e edition, Editions Dalloz, Armand Collin, Paris, 1999.
25. J. Rivero, J. Waline, Droit administratif, 18e edition, Dalloz, Paris, 2000, p.115.
26. Code de Marchés Publics, Editions Litec, Paris, 1999.
27. Programului național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru

anii 2023-2027, aprobat prin Hotărârea Guvernului HG nr. 625/2023. Publicat: 29.09.2023 în Monitorul Oficial Nr. 370-372 art. 863, disponibil pe https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=151143&lang=ro.
28. Lăzăroiu , Petre. Cochinţu, Ioniţa ș.a. Curs de achiziții publice. Aspecte teoretice și aplicații practice. Ediția a 2-a, Editura Hamangiu. 2018. 282p.
29. Art. 3 alin. (1) pct. 12. l) din Legea României nr. 98/2016 privind achizițiile publice, publicată în M.O. nr. 390/23.05.2016.
30. Legea nr. 131/2015 privind achiziţiile publice. Publicat: 31.07.2015 În: Monitorul Oficial Nr. 197-205 art. 402.
31. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116/2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.309-320/466 din 17.08.2018.