



MINISTERUL DEZVOLTĂRII, LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI ADMINISTRAȚIEI

Punct de vedere al direcției de specialitate din cadrul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației privind aplicarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 15/2021 privind reglementarea unor măsuri fiscal - bugetare

I. Considerații generale:

- a) Cheltuielile cu materialele din prețul unui contract de achiziție publică/contract sectorial de lucrări sunt aferente exclusiv **lucrărilor**. Astfel, în cazul unui contract care are ca obiect atât proiectarea, cât și execuția de lucrări, se va determina și ajusta restul rămas de executat aferent exclusiv lucrărilor, nefiind luate în considerare, în vederea aplicării actului normativ, cheltuielile aferente proiectării. De asemenea, nu intră sub incidența OG nr. 15/2021 în vederea ajustării, **cheltuielile pentru procurarea de bunuri care intră în categoria mijloacelor fixe sau obiectelor de inventar**, respectiv **dotările, utilajele și echipamentele** cuprinse în contractele de achiziție publică de lucrări, prevăzute la subcapitolele 4.3, 4.4 și 4.5 din devizul general. Aceste cheltuieli sunt cuprinse în restul de executat care se înscrie în actul adițional.
- b) Încadrarea corectă a obiectelor constitutive ale obiectivelor/proiectelor de investiții, în raport cu definițiile date categoriilor de lucrări în documentul sursă la care face trimitere norma legală [art. 2 alin. (3)] în vederea determinării procentului aferent materialelor de construcții aplicabil, este responsabilitatea **exclusivă** a părților contractelor de achiziție publică/sectorială de lucrări să facă. Pentru clarificări privind categoriile principale de lucrări de construcții și de tipurile de obiecte de construcții se poate accesa următoarea adresă: <https://insse.ro/cms/files/infra/metodologie%20CONTS.pdf>
- c) Conform prevederilor art. 5 din OG nr. 15/2021: „În termen de 15 zile de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe autoritățile de management responsabile pentru managementul și implementarea asistenței financiare nerambursabile acordate de Uniunea Europeană vor proceda, după caz, la elaborarea reglementărilor pentru punerea în aplicare a prezentei ordonanțe, potrivit regulilor specifice programelor cu finanțare externă nerambursabilă”, astfel încât prezentul punct de vedere nu privește proiectele finanțate din fonduri europene, cărora li se aplică art. 2 alin. (8) din OG nr. 15/2021.
- d) Existența unei prevederi în contract conform căreia prețul contractului este ferm se asimilează cu lipsa unei clauze de revizuire a prețului. În acest sens sunt și prevederile art. 8 alin. (1) lit. c) din Instrucțiunea ANAP nr. 1/2021 privind modificarea contractului de achiziție publică/contractului de achiziție sectorială/acordului-cadru.
- e) Prevederile actului normativ se aplică inclusiv contractelor de achiziție publică/sectorială de lucrări subsecvente acordurilor-cadru, nu și acordurilor - cadru.
- f) Dispozițiile art. 6 se aplică tuturor autorităților/entităților contractante pentru toate documentațiile de atribuire inițiate după data intrării în vigoare a actului normativ, indiferent de sursa de finanțare accesată pentru finanțarea lucrărilor/obiectivului/proiectului. Prin aceste dispoziții se operează o modificare implicită asupra art. 164 alin. (7) din normele aprobate prin HG nr. 395/2016, respectiv art. 158 alin. (8) din normele aprobate prin HG nr. 394/2016, dispozițiile modificate reglementând **dreptul** de a introduce clauze de ajustare/revizuire a prețului și nu **obligăția**.
- g) În cazul obiectivelor de investiții cărora li se aplică art. 3 din OG nr. 15/2021, întrucât ajustarea se va aplica în viitor, în solicitarea prevăzută la alin. (3) beneficiarii vor menționa **necesarul de sume estimate** pentru ajustarea prețului contractelor de achiziție publică/contractelor sectoriale de lucrări potrivit prevederilor ordonanței, urmând ca la finalizarea contractelor să revină cu o nouă solicitare, dacă este cazul, cuprinzând sumele suplimentare necesare, rezultate ca urmare a determinării prețului final.
- h) Contractele de achiziție publică/sectorială de lucrări sunt tratate unitar. Actele adiționale care se încheie la acestea, odată încheiate, devin parte integrantă din contracte și nu au un



MINISTERUL DEZVOLTĂRII, LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI ADMINISTRAȚIEI

regim juridic diferit. Prevederile din OG nr. 15/2021 care fac referire, de exemplu, la data încheierii contractului prevăd o dată fermă, care nu se schimbă în situația încheierii unui act adițional.

- i) Conform art. 2 alin. (1) ajustarea prețului se realizează la fiecare solicitare de plată, pe întreaga perioadă de derulare a contractului. Nu sunt instituite prevederi legale cu privire la avans, drept pentru care în situația în care în restul de executat sunt incluse și lucrări pentru care contractantul a primit avans, acesta are dreptul să solicite ajustarea, părțile urmând a proceda la regularizarea dintre sumele la care contractantul are dreptul și sumele primite cu titlu de avans.

II. Cu privire la art. 1 alin. (1) din OG nr. 15/2021:

Dintr-o interpretare sistematică, logică și teleologică a normelor actului normativ, ținând cont de conexiunea normeii cu alte prevederi din actul normativ, precum și de finalitatea urmărită prin adoptarea actului normativ, reies următoarele:

- a) Actul se aplică tuturor contractelor de achiziție publică/contractelor sectoriale de lucrări definite la art. 3 alin. (1) lit. m) din Legea achizițiilor publice nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, la art. 3 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare, respectiv la art. 3 pct. 13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2011 privind atribuirea anumitor contracte de achiziții publice în domeniile apărării și securității, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 195/2012, cu modificările și completările ulterioare.
- b) Sintagma „obiectivele/proiectele de investiții” trebuie interpretat în sens larg și nu în sens restrâns, cuprinsul sintagmei acoperind inclusiv un obiect ce constă „fie exclusiv în execuția, fie atât proiectarea, cât și execuția de lucrări în legătură cu una dintre activitățile prevăzute în anexa nr. 1” la Legea nr. 98/2016, respectiv în anexa nr. 1 la Legea nr. 99/2016. Trebuie avut în vedere că toate activitățile prevăzute în cele două anexe privesc activități din Secțiunea F „Construcții” din NACE Rev. 1*1, că la art. 2 alin. (3) sunt stabilite ponderi ale materialelor și pentru „lucrări de întreținere și reparații curente”, și că aceste lucrări sunt finanțate din fondurile publice prevăzute la art. 1 alin. (1).
- c) Întră sub incidența actului normativ toate obiectivele/proiectele finanțate, integral sau parțial, din fondurile publice prevăzute la art. 1 alin. (2)¹ din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, și, respectiv, la art. 1 alin. (2)²

¹ Art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002: „Dispozițiile prezentei legi se aplica în domeniul elaborării, aprobării, executării și raportării:

- a) bugetului de stat;
- b) bugetului asigurărilor sociale de stat;
- c) bugetelor fondurilor speciale;
- d) bugetului trezoreriei statului;
- e) bugetelor instituțiilor publice autonome;
- f) bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz;
- g) bugetelor instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii;
- h) bugetului fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice;
- i) bugetului fondurilor externe nerambursabile.”

² Art. 1 alin. (2) din Legea nr. 273/2006: „Dispozițiile prezentei legi se aplică în domeniul elaborării, aprobării, executării și raportării:

- a) bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor și municipiului București;
- b) bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale, după caz;
- c) bugetelor instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii;
- d) bugetului împrumuturilor externe și interne, pentru care rambursarea, plata dobânzilor, comisioanelor, spezelor și a altor costuri se asigură din bugetele locale și care provin din: împrumuturi externe contractate de stat și subîmprumutate autorităților administrației publice locale și/sau agenților economici și serviciilor publice din



MINISTERUL DEZVOLTĂRII, LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI ADMINISTRAȚIEI

din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, intră sub incidența actului normativ, de exemplu, contractele derulate de instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii, prevăzute la art. 1 alin. (2) lit. g) din Legea nr. 500/2002, respectiv art. 1 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 273/2006. Conform art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006: „instituții publice locale - denumirea generică, incluzând comunele, orașele, municipiile, sectoarele municipiului București, județele, municipiul București, instituțiile și serviciile publice din subordinea acestora, cu personalitate juridică, indiferent de modul de finanțare a activității acestora”. Conform art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002: „instituții publice - denumire generică ce include Parlamentul, Administrația Prezidențială, ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice, alte autorități publice, instituțiile publice autonome, precum și instituțiile din subordinea/coordonarea acestora, finanțate din bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2);”

- d) În situația contractelor de achiziție publică/contractelor sectoriale de lucrări care nu sunt finanțate din sursele menționate la lit. c), având în vedere dispozițiile art. 2 alin. (1) care fac trimitere la art. 1 alin. (1), acestea nu li se aplică prevederile privind introducerea clauzei de ajustare în condițiile ordonanței Guvernului.

III. Cu privire la art. 1 alin. (2) lit. a) din OG nr. 15/2021:

Întrucât textul vizat nu include referire expresă la existența sau nu a unor clauze de ajustare/revizuire a prețului în contractele de achiziție publică/contractelor sectoriale de lucrări, aflate în derulare, încheiate înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, respectiv a Legii nr. 99/2016, cu modificările și completările ulterioare, în aplicarea normei legale urmează a se face aplicarea principiului „unde legea nu distinge, nici noi nu putem distinge“ („ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus“). Astfel, în cazul contractelor de achiziție publică/sectoriale de lucrări care se încadrează în ipoteza normei legale prevăzute la art. 1 alin. (2) lit. a) din OG nr. 15/2021, nu are relevanță, în vederea determinării incidenței aplicării prevederilor OG nr. 15/2021, dacă în cuprinsul acestora sunt sau nu prevăzute clauze de ajustare/revizuire a prețului contractelor.

Având în vedere dispozițiile art. 2 alin. (8) conform cărora în cazul contractelor de achiziție publică/sectorială de lucrări aferente proiectelor finanțate din fonduri europene se utilizează formula polinomială prevăzută la subclauza 48.4 din anexa nr. 1 la HG nr. 1/2018, cu excepția celor încheiate în conformitate cu anexa nr. 1 la Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 146/2011, cu modificările ulterioare, rezultă că excepția operează numai pentru contractele FIDIC aferente obiectivelor/proiectelor finanțate din fonduri europene. În cazul contractelor FIDIC aferente obiectivelor/proiectelor finanțate din fonduri publice naționale, acestea intră sub incidența art. 1 alin. (2) din OG nr. 15/2021.

IV. Cu privire la art. 2 din OG nr. 15/2021:

- Autoritățile contractante sunt cele prevăzute la Secțiunea a 3-a „Autorități contractante” art. 4 din Legea nr. 98/2016.
- Entitățile contractante sunt cele prevăzute la Secțiunea a 3-a „Entități contractante” art. 4 din Legea nr. 99/2016.
- OG nr. 15/2021 nu se aplică entităților juridice fără calitate de autoritate contractantă a unui contract de lucrări, prevăzute la art. 6 din Legea nr. 98/2016.
- Art. 2 reglementează, în întregul său, mecanismul prin care părțile contractelor de achiziție publică/sectorială de lucrări pot interveni în raporturile juridice dintre ele, în aplicarea

subordinea acestora; împrumuturi contractate de autoritățile administrației publice locale și garantate de stat; împrumuturi externe și/sau interne contractate sau garantate de autoritățile administrației publice locale; e) bugetului fondurilor externe nerambursabile.”



MINISTERUL DEZVOLTĂRII, LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI ADMINISTRAȚIEI

actului normativ, în vederea includerii clauzei de ajustare în cuprinsul contractelor prevăzute la art. 1 alin. (2), raportat la art. 1 alin. (1).

Sintagma „*restul rămas de executat la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe*” din cuprinsul alin. (1) și alin. (10) privește primul moment al mecanismului amintit, care este declanșat prin solicitarea pe care contractantul o depune la autoritatea/entitatea contractantă. La acest moment, restul rămas de executat este determinat unilateral, de către una din părți. În vederea aplicării corecte a actului normativ, în situația în care contractantul, pentru lucrări executate anterior intrării în vigoare a actului normativ, nu a depus situații de lucrări însușite de executant și de dirigințele de șantier, se recomandă ca autoritatea/entitatea contractantă să identifice cu exactitate lucrările executate și care nu au fost solicitate la plată înainte de intrarea în vigoare a ordonanței, întrucât valoarea acestora nu se ajustează.

Actul normativ are în vedere numai lucrările executate după data intrării sale în vigoare și numai cu privire la acestea contractantul are dreptul de a depune solicitarea prevăzută la art. 2 alin. (10). Lucrările executate anterior intrării în vigoare a actului normativ, indiferent dacă au fost solicitate sau nu la decontare, nu fac obiectul actului normativ și nu li se aplică ajustarea prețului. Este de observat faptul că, potrivit prevederilor art. 2 alin. (10) contractanții determină restul rămas de executat prin solicitarea adresată autorității/entității contractante, însă autoritatea/entitatea contractantă are dreptul și *obligația* să aplice în mod corect legea, astfel încât trebuie să facă propria evaluare.

Sintagma „*restul rămas de executat la data încheierii actului adițional*” din cuprinsul alin. (12) este determinat la un moment ulterior, al încheierii actului adițional la contractul de achiziție publică de lucrări, de către ambele părți, și reprezintă restul rămas de executat la data intrării în vigoare a actului normativ, certificat de cele două părți, cu respectarea precizărilor de mai sus. Restul rămas de executat cu privire la care ambele părți au căzut de acord și care este precizat în cuprinsul actului adițional dobândește legitimitate între acestea, intrând sub incidența forței obligatorii a contractului odată semnat actul adițional.

În situația în care, în cazul contractelor având ca obiect lucrări de întreținere și reparații curente nu este prevăzută întocmirea de situații de lucrări lunare (intermediare), recomandăm ca autoritatea contractantă să identifice, pe baza măsurătorilor și a prețurilor oferite stadiul fizic real al execuției lucrărilor la data apariției ordonanței.

În situația în care autoritatea/entitatea contractantă a efectuat plăți în perioada cuprinsă între data intrării în vigoare a actului normativ și data încheierii actului adițional, ca urmare a solicitării contractantului depusă pentru lucrări efectuate după data intrării în vigoare a ordonanței:

- Contractanții au dreptul la ajustarea contravalorii restului rămas de executat la data intrării în vigoare a actului normativ;
 - Dreptul nu se naște în temeiul legii, ci în temeiul actului adițional prin care raportul juridic dintre părți a fost modificat în acest sens;
 - Este responsabilitatea părților să determine intenția reală la semnarea actului adițional, respectiv dacă înțeleg să aplice ajustarea și la sumele plătite pentru lucrări efectuate după data intrării în vigoare a ordonanței, dar anterior încheierii actului adițional.
- e) În măsura în care nu există obligația legală de a asigura verificarea execuției corecte a lucrărilor de construcții prin diriginți de specialitate sau operatori economici de consultanță specializați, conform prevederilor Legii nr. 10/1995 privind calitatea în construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale celorlalte acte normative din domeniul autorizării și calității construcțiilor, în vederea aplicării prevederilor OG nr. 15/2021 vor fi avute în vedere documentele întocmite de către părțile contractante prin care se certifică efectuarea lucrărilor respective, lipsa însușirii situațiilor de lucrări de către dirigințele de șantier fiind perfect justificată de inexistența unei obligații legale în acest sens.



MINISTERUL DEZVOLTĂRII, LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI ADMINISTRAȚIEI

În aceste cazuri, situațiile de lucrări sau alte documente specifice întocmite vor fi însușite de executant și de autoritatea/entitatea contractantă.

- f) Intenția de reglementare a OG nr. 15/2021 o constituie crearea unui instrument legal care să permită autorităților/entităților contractante introducerea, în cuprinsul contractelor de achiziție publică/sectoriale de lucrări pe care le gestionează, a unei clauze de ajustare a prețului, pentru a ține seama de orice creștere sau diminuare a costului materialelor pe baza căruia s-a fundamentat prețul contractelor. Premisa demersului legislativ a constituit-o existența unor astfel de contracte care nu asigurau părților, prin clauzele conținute, protecția necesară în vederea acoperirii riscurilor, generate de creșteri accelerate ale costurilor unor elemente ale prețului, și echilibrul prestațiilor, esențiale în derularea contractelor. Instrument legal avut în vedere este instituirea mecanismului a cărui finalitate este introducerea clauzei de ajustare a prețului în contracte, fără a fi necesară, la acest moment, reevaluarea prețului întregului contract, având în vedere faptul că ajustarea ar urma să se aplice exclusiv restului rămas de executat la data intrării în vigoare a ordonanței. Ulterior, în situația în care se determină că influența creșterii prețului materialelor de construcții asupra prețului contractelor necesită majorarea valorii contractelor, iar majorarea conduce la depășirea indicatorilor tehnico-economici aprobați inițial, se va proceda, conform reglementărilor legale, la actualizarea/reaprobarea acestora.

Actul normativ nu condiționează introducerea clauzei de ajustare a prețului în contractele de achiziție publică de actualizarea/reaprobarea indicatorilor tehnico-economici aferenți proiectului, ci instituie obligația ca, la finalul contractului, prețul final să se încadreze în valoarea indicatorilor tehnico-economici aferenți proiectului de investiții care face obiectul contractului, aprobați potrivit legii. Prin această reglementare se transpun prevederile legale în domeniul finanțelor publice privind derularea investițiilor finanțate din fonduri publice, citate mai sus.

În actul normativ sunt stabilite termene precise, a căror depășire atrage sancțiunea decăderii din dreptul de a aplica prevederile normelor legale în cauză, și este de observat faptul că se poate ajunge la depășirea valorii indicatorilor aprobați inițial numai în situația în care s-a făcut aplicarea prevederilor OG nr. 15/2021. Nimic nu împiedică autoritățile/entitățile contractante să procedeze în paralel, la adiționarea contractelor de achiziție publică/sectoriale de lucrări prin introducerea clauzei de ajustare a prețului în acestea și la refacerea corespunzătoare a documentației tehnico-economice aprobate și reluarea procedurii de aprobare a noilor indicatori, majorați cu sumele estimate aferente ajustării prețului conform OG nr. 15/2021.

- g) Prezentul punct de vedere nu privește dispozițiile legilor finanțelor publice privind angajarea și utilizarea creditelor de angajament și a creditelor bugetare, respectarea acestora și asigurarea bunei gestiunii financiare în utilizarea fondurilor publice gestionate fiind în sarcina exclusivă a conducătorilor entităților publice, precum și persoanele care gestionează fonduri publice, conform legii.
- h) Actul adițional prevăzut la art. 2 alin. (11) va conține:
- restul rămas de executat, determinat cantitativ și valoric, stabilit pe baza centralizatorului aprobat de autoritatea/entitatea contractantă, cuprinzând situațiile de lucrări realizate până la momentul încheierii actului adițional, însușite de executant și de dirigintele de șantier;
 - ponderea aferentă cheltuielilor cu materiale, determinată în funcție de tipul construcțiilor și al lucrărilor generale de construcții care constituie obiectul contractului potrivit prevederilor art. 2 alin. (3);
 - formula prevăzută la alin. (6), care va fi utilizată pentru ajustarea prețului aferent restului rămas de executat;
 - formula pentru coeficientul prevăzut la alin. (7), care se utilizează în cadrul formulei.

Pentru lit. a), a se vedea pct. IV lit. d)-e) de mai sus.

Pentru lit. b), a se vedea pct. I lit. a)-b) de mai sus.



MINISTERUL DEZVOLTĂRII, LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI ADMINISTRAȚIEI

Pentru lit. c) și d) sunt avute în vedere formulele astfel cum sunt prevăzute în actul normativ. Individualizarea elementelor constitutive ale formulelor (sume, indici, procente) se va face la momentul aplicării acestora, la fiecare solicitare de plată.

- i) În cazul în care indicele de cost în construcții pentru costul materialelor aferent lunii anterioare solicitării de plată nu este disponibil, părțile au două posibilități:
 - a. Acestea au opțiunea de a utiliza valori ale acestuia provizorii, publicați de INS pe site-ul propriu, urmând să procedeze la recalcularea ajustării în momentul în care există valori ale acestuia diseminate oficial.
 - b. Utilizează indicele de cost în construcții pentru costul materialelor aferent ultimei luni anterioare solicitării de plată pentru care există valori publicate oficial.

V. Cu privire la art. 7 alin. (1) și (2) din OG nr. 15/2021:

În cazul contractelor de achiziție publică/sectorială de lucrări pentru care procedurile de atribuire sunt în curs de desfășurare la data intrării în vigoare a ordonanței, la finalizarea procedurii în contractele care se vor încheia se va introduce clauza de ajustare stabilită potrivit prevederilor ordonanței, în situația în care acestea nu cuprind clauze cu privire la revizuirea prețului, potrivit art. 1 alin. (2).