



## **Uniunea Administratorilor Autorizați din Moldova**

Sediul: MD 2004, Republica Moldova, municipiul Chișinău, strada Toma Ciorbă, nr. 18  
Site: [www.uaam.md](http://www.uaam.md), tel.: + 373 69255640, +373 79514541, email: [officeuaam@gmail.com](mailto:officeuaam@gmail.com)

**03.04.2026**

### **Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării a Republicii Moldova**

Piața Marii Adunări Naționale nr. 1, Chișinău, MD-2033

([secretariat@mded.gov.md](mailto:secretariat@mded.gov.md))

([olga.ceban@mded.gov.md](mailto:olga.ceban@mded.gov.md))

*Obiecții la proiectul  
de Lege pentru modificarea  
Legii insolabilității nr. 149/2012*

*La nr. Nr. 09- 1087 din 30.03.2026*

Uniunea Administratorilor Autorizați din Moldova (în continuare UAAM), în limitele competențelor conferite de Legea nr. 161 din 18 iulie 2014 cu privire la administratorii autorizați, a examinat proiectul de Lege pentru modificarea Legii insolabilității nr. 149 din 29 iunie 2012, nota de fundamentare, tabelul comparativ și tabelul de concordanță aferente proiectului.

Inițiativa legislativă urmărește transpunerea Directivei (UE) 2019/1023 și consolidarea mecanismelor de restructurare preventivă, prin introducerea avertizării timpurii, a unor reguli privind conduita debitorului aflat în dificultate financiară, a protecției contractelor esențiale, a finanțărilor noi și intermediare, precum și prin remodelarea procedurii accelerate de restructurare.

UAAM apreciază orientarea generală a proiectului în vederea prevenirii falimentelor evitabile și salvării întreprinderilor viabile.

Cu toate acestea, forma actuală a proiectului ridică o serie de probleme de tehnică legislativă, de coerență sistemică și, în mod special, de protecție a statutului și independenței profesiei de administrator autorizat.

Din această perspectivă, prezentul aviz urmărește să evidențieze atât elementele pozitive ale proiectului, cât și punctele care necesită revizuire substanțială.

În opinia UAAM, proiectul conține câteva direcții care, în sine, merită susținute și dezvoltate într-o redacție normativă mai echilibrată.

Proiectul încearcă să deplaseze accentul de la intervenția exclusiv reactivă, după instalarea insolabilității, spre instrumente care să permită intervenția într-o etapă anterioară, când întreprinderea mai are perspective de redresare. O asemenea direcție este, în principiu, compatibilă cu standardele europene și poate contribui la conservarea valorii economice a afacerii, a locurilor de muncă și a șanselor de recuperare pentru creditorii.

Reglementarea unui mecanism de avertizare timpurie poate crește gradul de conștientizare a riscului de insolabilitate și poate determina debitorii să acționeze mai devreme. Ideea este utilă mai ales pentru întreprinderile mici și mijlocii, care, în practică, reacționează deseori târziu la primele semnale de dificultate financiară.

Protejarea contractelor esențiale și clarificarea statutului finanțării noi și intermediare pot constitui instrumente importante pentru menținerea activității curente a debitorului și pentru implementarea unui plan de restructurare viabil. Aceste elemente pot avea utilitate practică reală, dacă sunt însoțite de garanții suficiente pentru creditori și de criterii clare de aplicare.

Observațiile de mai jos sunt formulate din perspectiva rolului administratorului autorizat în arhitectura procedurilor de restructurare și insolabilitate, a necesității menținerii unui echilibru funcțional între interesele debitorului și cele ale creditorilor și a exigenței ca transpunerea Directivei (UE) 2019/1023 să fie una efectivă, nu doar formală.

Proiectul introduce un mecanism de avertizare timpurie în care un rol determinant este atribuit Serviciului Fiscal de Stat, Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării, iar ulterior Guvernului, prin desemnarea unei autorități sau instituții publice responsabile de servicii de sprijin și asistență. Din punct de vedere conceptual, această opțiune pornește de la premisa că prevenirea insolabilității trebuie structurată în jurul unor entități administrative.

Or, prevenirea insolabilității și restructurarea timpurie nu reprezintă, în esență, un proces administrativ, ci unul economico-juridic complex, care presupune evaluarea viabilității afacerii, negocierea cu creditorii, analiza fluxurilor financiare și structurarea unor măsuri de redresare. Aceste activități nu se subsumează, în mod natural, funcțiilor unei autorități publice, ci competenței profesioniștilor independenți specializați.

Directiva (UE) 2019/1023 nu impune un model etatizat al avertizării timpurii. Ea permite existența unor instrumente de alertă și de îndrumare, însă logica sa de fond este de a crea condiții pentru intervenția eficientă și timpurie a unor practicieni și a unui cadru flexibil de negociere, nu de a substitui expertiza profesională prin mecanisme administrative. De aceea, textul proiectului ar trebui să limiteze rolul autorităților publice la funcții de informare generală, diseminare de ghiduri și orientare, fără a transforma aceste entități în actori centrali ai procesului de redresare.

În lipsa unei asemenea recalibrări, există riscul birocratizării excesive a fazei pre insolabilitate, al formalizării neproductive a avertizării timpurii și al diminuării rolului profesiei de administrator autorizat, deși anume această profesie este creată pentru a gestiona situații de criză, restructurare și insolabilitate.

Deși proiectul promovează ideea intervenției timpurii, el nu consacră în mod expres rolul administratorului autorizat în mecanismele nou introduse. Textul privind avertizarea timpurie se concentrează pe obligații instituționale ale autorităților publice, iar obligațiile noi ale debitorului sunt formulate la nivel general, fără a crea o punte normativă clară între dificultatea financiară și asistența profesională specializată.

În practică, tocmai în această fază timpurie este necesară intervenția unui administrator autorizat pentru evaluarea cauzelor dificultății, delimitarea între un blocaj temporar de lichiditate și o insolabilitate inevitabilă, aprecierea viabilității afacerii, structurarea variantelor de tratament al datoriilor și asistarea negocierilor cu creditorii.

Atunci când legea reglementează instituții noi, dar nu definește rolul profesionistului chemat să le opereze, se creează un vid normativ periculos. Acest vid poate genera practici neuniforme: în unele cazuri debitorii vor recurge la consultanți privați, în altele la avocați, în altele la autorități publice, iar profesia de administrator autorizat va fi marginalizată exact în segmentul în care experiența sa este cea mai utilă.

Din acest motiv, proiectul trebuie completat cu norme exprese privind intervenția administratorului autorizat în faza de prevenire, atribuțiile minime ale acestuia și garanțiile de

independență și imparțialitate. În lipsa unei asemenea reglementări, finalitatea practică a mecanismelor propuse va fi redusă, iar transpunerea Directivei va rămâne una doar parțial funcțională.

Una dintre cele mai sensibile intervenții ale proiectului este completarea art. 24 cu alin. (2<sup>1</sup>), potrivit căruia, la numirea administratorului provizoriu, instanța de insolvență va verifica dacă respectivul candidat deține cunoștințele și experiența necesară ținând cont de caracteristicile specifice ale cazului și, în caz contrar, va numi o altă persoană.

În forma propusă, norma conferă instanței o marjă foarte largă de apreciere asupra competenței profesionale a administratorului autorizat.

Din perspectivă de principiu, această soluție este problematică deoarece dublează mecanismul de autorizare profesională. Or, administratorul autorizat nu este o persoană aleasă aleatoriu pentru un caz concret, ci un profesionist autorizat de Ministerul Justiției, în baza unor condiții legale privind studiile, experiența, examenul și statutul profesional. Odată autorizată, persoana dobândește vocația legală generală de a exercita profesia, iar controlul privind competența, disciplina și incompatibilitățile aparține cadrului de autorizare și răspunderii profesionale, nu unei evaluări judiciare ad-hoc de la caz la caz.

De asemenea, textul proiectului nu stabilește criterii obiective după care instanța ar urma să aprecieze caracteristicile specifice ale cazului, nivelul suficient al experienței, tipul cunoștințelor relevante sau mijloacele de probă prin care candidatul ar trebui să demonstreze aceste elemente. O asemenea redactare creează premise pentru soluții arbitrare, practică judiciară neuniformă și selectarea preferențială a unor practicieni în detrimentul altora.

Trebuie subliniat și faptul că Directiva 2019/1023 cere ca la numirea administratorului autorizat să se țină seama în mod corespunzător de experiența și cunoștințele de specialitate și de caracteristicile cazului, însă această cerință nu obligă statul să instituie o reevaluare discreționară a competenței de către instanță. Ea poate fi transpusă prin criterii transparente de desemnare, prin luarea în calcul a propunerii motivate a debitorului sau creditorilor, prin mecanisme de incompatibilitate și conflict de interese ori prin reguli de performanță profesională. Varianta propusă de proiect depășește ceea ce este necesar pentru transpunere și creează riscuri reale de abuz.

Prin urmare, textul trebuie reformulat astfel încât instanța să verifice exclusiv condițiile legale de desemnare, lipsa incompatibilităților și inexistența conflictului de interese, fără a reevalua competența profesională deja certificată de autoritatea de autorizare.

Proiectul de asemenea urmărește, în mod legitim, protejarea debitorului viabil și menținerea continuității activității sale. În acest scop, extinde protecția contractelor esențiale, facilitează suspendarea urmăririlor individuale și executărilor silite și creează un regim protector pentru anumite acte și finanțări necesare restructurării.

Totuși, echilibrul dintre protejarea debitorului și garantarea drepturilor creditorilor nu este pe deplin asigurat. O reglementare care lărgeste substanțial protecția debitorului, fără a introduce filtre și remedii suficiente pentru creditor, riscă să transforme procedura într-un instrument de amânare strategică a executării obligațiilor.

De exemplu, protecția contractelor esențiale nu este însoțită, în forma actuală, de un mecanism suficient de clar prin care creditorul contractual să poată solicita înlăturarea protecției atunci când debitorul acționează cu rea-credință, nu își execută obligațiile curente ori menținerea contractului îi produce creditorului un prejudiciu disproportionat.

În mod similar, protecția acordată finanțării noi și intermediare este formulată în termeni largi, iar scutirea extinsă de anulare și de răspundere poate afecta în mod excesiv masa credală dacă nu este corelată cu cerințe stricte de necesitate, rezonabilitate și transparență.

Din acest punct de vedere, proiectul trebuie completat cu garanții procedurale și materiale clare: dreptul creditorilor de a contesta anumite măsuri, control judecătoresc efectiv asupra caracterului necesar și proporțional al finanțării, precum și sancțiuni pentru utilizarea abuzivă a cadrului de restructurare.

Proiectul operează cu un număr considerabil de concepte noi, derogări, trimiteri între articole și mecanisme procedurale distincte. Această densitate normativă poate fi explicabilă într-o anumită măsură prin complexitatea materiei și prin necesitatea transpunerii Directivei. Cu toate acestea, tehnica legislativă utilizată nu oferă întotdeauna claritate suficientă pentru practicieni și instanțe.

Atunci când o reglementare nouă este foarte ramificată, fără a fi însoțită de definiții suficient de operaționale și de corelări clare cu instituțiile deja existente, apare un risc ridicat de aplicare divergentă. În materia insolvenței, acest risc este cu atât mai grav cu cât practica neuniformă afectează direct stabilitatea raporturilor patrimoniale, predictibilitatea creditorilor și eficiența valorificării activelor.

Se observă, spre exemplu, că anumite noțiuni sunt introduse la nivel de principiu, însă efectele lor concrete și raportul lor cu regimul general al perioadei de observație, al măsurilor de asigurare sau al procedurii accelerate de restructurare nu sunt întotdeauna dezvoltate cu aceeași precizie. În plus, o parte a soluțiilor tehnice pare a fi construită prin suprapunerea unor noi straturi de reglementare peste mecanisme deja existente, fără o simplificare corespunzătoare a ansamblului.

Pentru a evita dificultăți de aplicare și litigii suplimentare, proiectul ar trebui revizuit sub aspectul clarității, al sistematizării și al corelării interne, inclusiv prin eliminarea formulelor vagi sau excesiv de generale, acolo unde acestea pot genera interpretări contradictorii.

Din nota de fundamentare și din tabelul de concordanță rezultă că proiectul urmărește o transpunere amplă a Directivei 2019/1023 și prezintă drept compatibile numeroase soluții propuse.

Totuși, compatibilitatea formală nu este suficientă în sine. Transpunerea unui act european în domeniul insolvenței trebuie să fie și funcțională, adică să poată opera eficient în contextul instituțional, profesional și judiciar concret al Republicii Moldova.

În acest sens, unele soluții preluate din directivă sau inspirate din aceasta, nu par suficient adaptate la realitățile sistemului național: gradul de încărcare al instanțelor, rolul deja existent al profesiei de administrator autorizat, precum și practica formată în jurul mecanismelor actuale ale Legii insolvenței.

Un exemplu relevant îl constituie chiar norma privind verificarea de către instanță a cunoștințelor și experienței administratorului provizoriu. În plan formal, autorul proiectului o leagă de dispozițiile directivei privind experiența administratorului autorizat și caracteristicile cazului. În plan funcțional însă, soluția intră în tensiune cu sistemul național al autorizării profesionale și poate produce efecte contrare celor urmărite: litigii suplimentare, contestații, întârzieri și suspiciuni de tratament neuniform.

Prin urmare, proiectul trebuie revizuit nu doar pentru a corespunde tabelar cerințelor directivei, ci și pentru a asigura o integrare coerentă în dreptul intern, cu respectarea instituțiilor deja existente și a rolului profesiilor reglementate implicate în procedurile de restructurare și insolvență.

În vederea facilitării examinării observațiilor formulate de UAAM, se propune următorul tabel de divergențe, care sintetizează principalele obiecții și soluțiile normative recomandate.

<b>Articol</b>	<b>Soluția proiectului</b>	<b>Obiecția UAAM</b>	<b>Propunerea de amendament</b>
Art. 31	Avertizarea timpurie este structurată în principal prin intervenția autorităților publice.	Textul nu valorifică explicit rolul administratorului autorizat în prevenirea insolvenței și riscă să birocratizeze un proces care ar trebui să fie eminentamente profesional și economico-juridic.	Completarea art. 31 cu alin. (4) și (5) privind dreptul debitorului de a solicita asistența unui administrator autorizat și competența acestuia de a oferi servicii de analiză și recomandări de restructurare.
Art. 14	Sunt introduse obligații de conduită ale debitorului aflat în dificultate financiară.	Textul nu conectează suficient obligațiile nou introduse cu necesitatea recurgerii la asistență profesională specializată și nu stabilește consecințe juridice suficient de clare.	Completarea cu alin. (6) și (7) pentru a consacra obligația de bună-credință și diligență, inclusiv consultarea unui administrator autorizat.
Art. 24 alin. (2 <sup>1</sup> )	Instanța verifică dacă persoana propusă deține cunoștințele și experiența necesară, ținând cont de caracteristicile cazului.	Norma dublează mecanismul legal de autorizare, introduce criterii vagi și creează premise pentru practici arbitrare și selectare preferențială a practicienilor.	Reformularea textului astfel încât instanța să verifice doar condițiile legale de desemnare, incompatibilitățile și conflictele de interese, fără reevaluarea competenței profesionale.
Art. 23 alin. (4) și (4 <sup>1</sup> )	Protecția contractelor esențiale este consolidată și se limitează clauzele de tip ipso facto.	În lipsa unor filtre suplimentare, textul poate prejudicia disproporționat creditorul contractual și poate favoriza menținerea nejustificată a unor raporturi dezechilibrate.	Introducerea dreptului creditorului de a solicita ridicarea protecției dacă debitorul acționează cu rea-credință ori dacă menținerea contractului cauzează un prejudiciu disproporționat.

Art. 104 alin. (5 <sup>1</sup> ) și (5 <sup>2</sup> )	Sunt protejate anumite tranzacții și finanțări legate de restructurare împotriva anulării și a răspunderii.	Formularea actuală este prea largă și poate afecta masa credală dacă nu este corelată cu cerințe exprese de necesitate, proporționalitate și bună-credință.	Introducerea unor garanții suplimentare și a dreptului de contestare în caz de fraudă, re-credință sau depășire evidentă a necesității economice.
Art. 220 și art. 220 <sup>2</sup>	Administratorul provizoriu asistă debitorul și creditorii în negocierea și elaborarea planului procedurii accelerate de restructurare.	Rolul practicianului este conturat fragmentar și nu este corelat cu faza de avertizare timpurie și cu funcțiile de evaluare a viabilității.	Introducerea unui articol distinct privind rolul administratorului autorizat în prevenirea insolvenței și corelarea acestuia cu procedura accelerată de restructurare.
Sistemul proiectului	Proiectul introduce numeroase concepte și mecanisme noi.	Lipsește, pe alocuri, corelări și formule suficient de clare, ceea ce poate genera practică neuniformă și litigii suplimentare.	Revizuirea tehnicii legislative, simplificarea acolo unde este posibil și introducerea unei norme generale de interpretare și aplicare.
Protecția împotriva abuzului	Proiectul urmărește facilitarea restructurării timpurii.	Nu sunt prevăzute suficient de clar remedii împotriva folosirii cadrului de restructurare ca mijloc de amânare strategică a executării obligațiilor.	Introducerea unui articol nou privind prevenirea abuzului de procedură și dreptul creditorilor de a invoca abuzul în orice fază.

În continuare se propun amendamentele concrete, pentru a permite integrarea directă a acestora în proiectul de lege sau în tabelul de divergențe al autorului.

### **1. Articolul 31 - Avertizarea timpurie**

Se completează cu alineatele (4) și (5), cu următorul cuprins:

- (4) Debitorul aflat în dificultate financiară are dreptul de a solicita asistență din partea unui administrator autorizat în vederea evaluării situației financiare și identificării măsurilor de prevenire a insolvenței.

- (5) Administratorul autorizat poate acorda servicii de consultanță și asistență în cadrul mecanismelor de avertizare timpurie, inclusiv prin analiza viabilității debitorului și formularea recomandărilor privind restructurarea.

## **2. Articolul 14**

Se completează cu alineatele (6) și (7), cu următorul cuprins:

- (6) Debitorul aflat în dificultate financiară este obligat să acționeze cu bună-credință și diligență în vederea prevenirii stării de insolvabilitate, inclusiv prin accesarea mecanismelor de avertizare timpurie și consultarea unui administrator autorizat.

- (7) Neîndeplinirea obligațiilor prevăzute la alin. (6) poate fi avută în vedere de instanța de insolvabilitate la aprecierea conduitei debitorului și la examinarea cererilor ulterioare formulate în temeiul prezentei legi.

## **3. Articol nou 31<sup>1</sup> - Rolul administratorului autorizat în prevenirea insolvabilității**

Se introduce un articol nou, cu următorul cuprins:

- (1) Administratorul autorizat poate fi implicat, la solicitarea debitorului sau a creditorilor, în procedurile de prevenire a insolvabilității, inclusiv în cadrul mecanismelor de avertizare timpurie și al procedurii accelerate de restructurare.

- (2) În cadrul procedurilor prevăzute la alin. (1), administratorul autorizat poate exercita următoarele atribuții: a) evaluarea situației economico-financiare a debitorului; b) aprecierea viabilității activității debitorului; c) asistarea negocierilor dintre debitor și creditorii; d) formularea recomandărilor privind restructurarea; e) alte atribuții stabilite de lege sau convenite de părți, în limitele legii.

- (3) Activitatea administratorului autorizat în această etapă se desfășoară în mod independent și imparțial.

## **4. Articolul 24 alin. (2<sup>1</sup>)**

Textul propus de autor se substituie cu următoarea redacție:

- La numirea administratorului provizoriu, instanța de insolvabilitate verifică îndeplinirea condițiilor legale de desemnare, inexistența conflictelor de interese și respectarea regulilor de incompatibilitate prevăzute de lege. Competența profesională a administratorului autorizat nu poate fi reevaluată de instanță, aceasta fiind garantată prin mecanismul de autorizare și supraveghere profesională stabilit de Legea nr. 161/2014 cu privire la administratorii autorizați.

## **5. Articolul 23 alin. (4) și (4<sup>1</sup>)**

Se completează cu o normă de echilibru, după cum urmează:

- Protecția contractelor esențiale în derulare nu se aplică în cazul în care debitorul acționează cu rea-credință ori nu își execută obligațiile curente născute după intentarea procedurii. Creditorul are dreptul să solicite instanței de insolvabilitate ridicarea protecției dacă dovedește că menținerea acesteia îi cauzează un prejudiciu disproporționat.

## **6. Articolul 104 alin. (5<sup>1</sup>) și (5<sup>2</sup>)**

Se completează cu garanții suplimentare privind finanțările și tranzacțiile protejate:

- Protecția prevăzută de prezentul alineat operează numai în măsura în care actele juridice ori finanțările au fost rezonabile, proporționale și strict necesare pentru negocierea, confirmarea sau executarea planului de restructurare ori a planului procedurii accelerate de restructurare.

- Creditorii și administratorul/lichidatorul au dreptul să conteste actele și finanțările prevăzute de prezentul articol dacă demonstrează că acestea au fost încheiate cu rea-credință, în fraudă creditorilor ori cu depășirea evidentă a necesității economice a procedurii.

## **7. Articol nou - Prevenirea abuzului de procedură**

Se introduce un articol nou, cu următorul cuprins:

- (1) Procedurile de restructurare și mecanismele de prevenire a insolvenței nu pot fi utilizate în scopul amânării nejustificate a executării obligațiilor debitorului.
- (2) Instanța de insolvență respinge cererea sau, după caz, încetează procedura dacă constată că aceasta este utilizată cu rea-credință ori constituie un abuz de drept.
- (3) Creditorii și administratorul autorizat pot invoca abuzul de procedură în orice fază a procesului.

## **8. Normă de interpretare și aplicare**

Se completează legea cu o normă generală de interpretare:

- Dispozițiile prezentei legi se interpretează și se aplică în conformitate cu principiile bunei-credințe, celerității, securității juridice, protecției echilibrate a intereselor debitorului și creditorilor și valorificării rolului profesiilor reglementate implicate în procedurile de restructurare și insolvență.

În ansamblu, UAAM consideră că proiectul de lege are o orientare corectă în ceea ce privește necesitatea consolidării mecanismelor de restructurare preventivă și a creării unor instrumente menite să reducă falimentele evitabile. Totodată, această orientare nu este suficientă pentru a justifica orice soluție tehnică de transpunere.

În forma actuală, proiectul nu valorifică în mod adecvat rolul administratorului autorizat ca profesionist specializat în gestionarea dificultății financiare, a restructurării și a insolvenței.

Mai mult, anumite norme - în special cea referitoare la verificarea de către instanță a cunoștințelor și experienței administratorului provizoriu în funcție de caracteristicile cazului - afectează logica sistemului de autorizare profesională și creează riscuri reale de practică arbitrară.

Totodată, proiectul tinde să deplaseze excesiv rolul spre autorități publice, să protejeze în mod insuficient creditorii împotriva unor eventuale abuzuri și să introducă o arhitectură normativă complexă, a cărei aplicare neuniformă poate genera litigii suplimentare și întâzieri procedurale.

Din aceste considerente, UAAM propune revizuirea substanțială a proiectului, cu acceptarea amendamentelor formulate în prezentul aviz. Numai printr-o asemenea ajustare proiectul poate deveni nu doar formal compatibil cu Directiva (UE) 2019/1023, ci și efectiv funcțional în contextul instituțional și profesional al Republicii Moldova.

**Președintele UAAM**

**POPA Ion**