Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor

RAPORT ACTIVITATE 2023

CUPRINS

CUVÂNT ÎNAINTE 2

1. GENERALITĂȚI 6
   1.1. ROLUL ȘI MISIUNEA C.N.S.C. 7
   1.2. RESURSELE UMANE, CONDUCEREA ȘI STRUCTURA ORGANIZATORICĂ 9

2. ACTIVITATEA DERULATĂ DE C.N.S.C. ÎN ANUL 2023 11
   2.1. EVOLUȚIA CONTESTAȚII FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI 11
   2.2. OBIECTUL CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI 24
   2.3. EVOLUȚIA DOSARELOR SOLUȚIONATE DE C.N.S.C. 40
   2.4. HOTĂRÂRI PRONUNȚATE DE C.N.S.C. 41
   2.5. SOLUȚIILE DISPUSE DE C.N.S.C. CU PRIVIRE LA CONTESTAȚIILE ÎNREGISTRATE PE ROLUL SĂU 44
   2.6. ACTIVITATEA C.N.S.C. PRIN PRISMA VALOARII ESTIMATE A PROCEDURILOR DE ATRIBUIRE CONTESTATE ȘI SOLUTIONATE 47
   2.6.1. VALOAREA ESTIMATĂ A PROCEDURILOR DE ATRIBUIRE ÎN CARE C.N.S.C. A PRONUNȚAT DECIZII 47
   2.6.2. VALOAREA TOTALĂ ESTIMATĂ A PROCEDURILOR ÎN CARE C.N.S.C. A EMIS DECIZII DE ADMITERE A CONTESTAȚIILOR, ÎN COMPARAȚIE CU VALOAREA TOTALĂ ESTIMATĂ A PROCEDURILOR INIȚIATE ÎN S.E.A.P. 50

3. CALITATEA ACTIVITĂȚII C.N.S.C. ÎN ANUL 2023 52
   3.1. SITUAȚIA DECIZIILOR EMISE DE C.N.S.C. ȘI MODIFICATE DE CURȚILE DE APEL CA URMARE A PLÂNGERILOR FORMULATE 52

4. PROIECTE ȘI INIȚIATIVE 55

5. TRANSPARENȚA INSTITUȚIONALĂ. RELAȚIA CU MASS-MEDIA ȘI PUBLICUL LARG 58

6. BUGETUL C.N.S.C. 60

CUVÂNT ÎNAINTE

INSTITUȚIILE DE REMEDII ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE, MECANISME CHEIE ÎN FUNCȚIONAREA PIEȚEI UNICE A UNIUNII EUROPENE

BOGDAN-MARIUS BOGHIU,
PREȘEDINTE INTERIMAR C.N.S.C.

Anul trecut, Uniunea Europeană a aniversat 30 de ani de la instituirea Pieței Unice Europene, în urma semnării, la 7 februarie 1992, a Tratatului de la Maastricht, de către Belgia, Danemarca, Germania, Irlanda, Grecia, Spania, Franța, Italia, Luxemburg, Țările de Jos, Portugalia și Regatul Unit. Dacă inițial au fost numai 12 state membre, numărul acestora a ajuns în prezent la 27, la acestea adăugându-se și țările membre ale Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS), Islanda, Liechtenstein, Norvegia și Elveția. Se poate spune astăzi, la ceas aniversar, că piața unică este una dintre cele mai mari realizări ale Uniunii Europene, care garantează că mărfurile, serviciile, persoanele și capitalurile pot circula liber pe întreg teritoriul unional.

Având în vedere dimensiunea pieței unice europene, nu este de mirare că achizițiile publice reprezintă un element important al economiilor naționale din UE, autoritățile publice cheltuind, în fiecare an, aproximativ o cincime din PIB-ul UE pentru achiziționarea de lucrări, bunuri și servicii. În aceste condiții, legislația UE în materie de achiziții publice joacă un rol esențial pentru dezvoltarea pieței unice și pentru asigurarea unei

utilizări eficiente a fondurilor publice, rolul instituțiilor de remedii fiind unul cheie în asigurarea transparenței cu care se cheltuie banul public.

Nu trebuie uitat nici faptul că în urma crizei provocate de pandemia de COVID-19 UE a stabilit planul de redresare fără precedent, Next Generation EU, pentru a relansa economia europeană și a sprijini tranziția verde și tranziția digitală, astfel încât Europa să devină mai reziliență și mai pregătită pentru provocările viitoare. Acest plan se prezintă sub forma unui pachet cuprinzător în valoare de 1.824,3 miliarde EUR, care combină suma de 1.074,3 miliarde EUR aferentă bugetului pe termen lung pentru 2021-2027 (cadrul financiar multianual [CFM]) și un efort extraordinar de redresare în valoare de 750 de miliarde EUR, instrumentul Next Generation EU (NGEU). În acest context, trebuie reamintit că la cea de-a 13-a Reuniune a rețelei reprezentanților instituțiilor de remedii în domeniul achizițiilor publice din cadrul statelor membre UE, care a avul loc la Bruxelles anul trecut, doamna Maria Veronika Tovsak Pleterski, director DG GROW.E și consilier pe probleme economice al președintelui CE, a subliniat rolul critic al institutiilor de remedii în implementarea măsurilor de redresare/reziliență Next Generation EU, atât sub aspect general, cât și specific (o societate europeană „*verde și digital*”).

De asemenea, directorul DG Grow.E a precizat că prin programul Next Generation EU, statele membre accesează aceste fonduri prin intermediul planurilor naționale de redresare și reziliență care stabilesc agendele lor respective în materie de reforme și investiții până în 2026, prin intermediul pachetelor coerente de proiecte în șase domenii de politică: tranziția verde, transformarea digitală, creșterea inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii și ocuparea forței de muncă, coeziunea socială și teritorială, sănătatea și reziliența, politicile pentru generația următoare, inclusiv educația și competențele.

Reprezentatul DG Grow.E menționa că în condițiile în care sectorul public al achizițiilor publice se confruntă cu provocări fără precedent, singura soluție ca acesta să funcționeze în parametrii stabiliți este ca instituțiile de remedii să se adapteze continuu și să de dezvolte într-un ritm sustenabil. Dar nu trebuie uitat nici obiectivul general al Planului Național de Redresare și Reziliență destinat României, care contribuie la dezvoltarea economicã a țării prin realizarea unor programe și proiecte esențiale menite a sprijini reziliența, nivelul de pregătire pentru situații de criză, capacitatea de adaptare și potențialul de creștere, prin reforme majore și investiții cheie cu fonduri din Mecanismul de Redresare și Reziliență. Acesta este coroborat cu măsurile de reformă pentru consolidarea statului de drept, creșterea eficienței actelor justiției prin raportare la recomandările instituțiilor europene referitoare la lupta împotriva corupției și la integrarea principiilor guvernanței participative și a transparenței decizionale.

Conform Strategiei Naționale în Domeniul Achizițiilor Publice 2023 – 2027, în procesul de implementare a strategiei vor fi promovate principiile care stau la baza aplicării legislației în domeniul achizițiilor publice, respectiv:

- nediscriminarea și tratamentul egal, principiu care presupune asigurarea condițiilor de manifestare a concurenței reale dintre operatorii economici;
- recunoașterea reciprocă a produselor, serviciilor, lucrărilor oferite în

mod licit pe piața UE, precum și a diplomelor, certificatelor sau a altor documente emise de autoritățile competente din alte state, precum și a specificațiilor tehnice și/sau a standardelor, echivalente cu cele solicitate la nivel național;
- transparența, asigurată prin aducerea la cunoștința publicului a tuturor informațiilor referitoare la atribuirea contractului de furnizare de produse, servicii și lucrări;
- proporționalitatea, principiu care reprezintă asigurarea corelației între necesitatea beneficiarului, obiectul contractului de achiziție publică și cerințele solicitate a fi îndeplinite;
- asumarea răspunderii, principiu care presupune determinarea clară a sarcinilor și atribuțiilor persoanelor responsabile cu achizițiile publică, urmărindu-se asigurarea profesionalismului, imparțialității și independenței deciziilor adoptate pe parcursul derulării acestui proces.

De asemenea, în cadrul aceluiași document este amintită și Strategia Comisiei Europene în domeniul achizițiilor publice, care a fost elaborată în jurul a șase priorități de politică publică, după cum urmează:
- asigurarea adoptării pe scară mai largă a achizițiilor publice strategice;
- profesionalizarea personalului responsabil de achiziții publice;
- îmbunătățirea accesului la piețele de achiziții;
- creșterea transparenței, integrității și a calității datelor;
- stimularea transformării digitale a achizițiilor;
- cooperare pentru agregarea achizițiilor publice.

Cele de mai sus, nu fac decât să reconfirme rolul important al Consiliului în garantarea implementării Strategiei Naționale în Domeniul Achizițiilor Publice 2023 – 2027, instituție care în exercitarea prioritară a vocației sale de instituție de remedii s-a axat și în cursul anului 2023, pe soluționarea cu celeritate, la standardele pe care singur și le-a impus, a contestațiilor formulate de operatorii economici.

Se poate spune că liniile evolutive creionate în Strategia menționată valorifică datele puse la dispoziție de Consiliu, informații care contribuie la conturarea unui tablou cu privire la neregularitățile din domeniul achizițiilor publice. Astfel, sub forma unui preview a informațiilor care urmează a fi prezentat în acest raport, se poate spune că obiectul contestațiilor vizează adeseori respingerea ofertei contestatorului ca neconformă sau inacceptabilă, caracterul inacceptabil/neconform al ofertelor altor participanți la procedura de achiziție publică sau anularea fără temei legal a procedurii de achiziție publică de către autoritatea/entitatea contractantă. În același timp, contestațiile îndreptate împotriva documentațiilor de atribuire au vizat în special: cerințe restrictive cu privire la criteriile de calificare/selecție sau specificațiile tehnice, răspunsuri neclare/incomplete/ ambigue la solicitările de clarificări, modalitatea de utilizarea criteriului de atribuire și a factorilor de evaluare aferenți, nedivizarea achiziției publice pe loturi sau impunerea de clauze contractuale inechitabile sau excesive. Considerăm că erorile menționate mai sus sunt generate de aplicarea greșită a legislației în domeniul achizițiilor publice, datele ce urmează a fiu prezentate în acest raport fiind în consonață cu concluziile regăsite în Strategia Națională în Domeniul Achizițiilor Publice 2023 – 2027, respectiv:

- modificările frecvente și nearmonizate ale legislației incidente celei din domeniul achizițiilor publice care au generat o abordare diferită în piață în legătură cu planificarea și derularea contractelor de achiziție;
- abordări diferite ale autorităților din sistemul de achiziții publice cu privire la prevederile legislației în materia achizițiilor publice, datorată unor reglementări excesive care au generat surse paralele de recomandări, unele limitative și altele extinse, în funcție de reperele legale la care s-au raportat (prevederi legislative din anumite sectoare economice, legislație fiscală, etc.), care au condus la o practică neunitară;
- lipsa constituirii și publicării jurisprudenței și a unor ghiduri de bune practici care să orienteze autoritățile/entitățile contractante în derularea procedurilor de achiziție publică complexe și în managementul modificărilor contractuale;
- deficitul de personal specializat în domeniul achizițiilor publice la nivelul autorităților/entităților contractante;
- salarizarea redusă comparativ cu responsabilitatea ridicată;
- fluctuația semnificativă a personalului din compartimentele de achiziții.

Dacă rândurile de mai sus nu au convins de importanța unor instituții de remedii efective, așa cum este Consiliul, atunci poate ar trebui reamintite concluziile constante ale Curții de Conturi Europene, potrivit cărora *„Instituțiile UE ar putea face mai multe pentru a facilita accesul la procedurile de achiziții publice (...) Operatorii economici care sunt de părere că nu au fost tratați în mod corect consideră că este dificil să obțină o soluționare rapidă pentru contestațiile lor și despăgubiri pentru prejudiciul suferit (...) Comisia ar trebui să propună un mecanism de soluționare rapidă a contestațiilor depuse de operatorii economici care consideră că nu au fost tratați în mod corect. Acest mecanism de soluționare ar trebui să intervină înainte ca operatorii economici să apeleze la Ombudsmanul European sau la instanțele judecătorești ale UE.”*

Concluziile de mai sus nu fac altceva decât să arate cât de mari sunt așteptările operatorilor economici de a beneficia de un sistem eficient de soluționare a contestațiilor, care să fie asigurat de fiecare dintre statele membre.

În acest sens, importanța deciziilor Consiliului este consolidată și prin argumentele regăsite inclusiv în cadrul Hotărârii CJUE din 26 ianuarie 2023, în cauza C – 403/21, conform cărora instanța unională a statuat că *„trebuie să se constate că C.N.S.C. poate fi calificat drept „instanță națională” în sensul articolului 267 TFUE”.*

De asemenea, asumându-și rolul său esențial în domeniul achizițiilor publice, Consiliul a inițiat în 2023 prin intermediul instrumentului de asistență tehnică al Comisiei Europene TAIEX/PACE, un program de consolidare a bunelor practici între instituțiile de remedii din statele membre, împreună cu entități similare din Croația, Polonia și Portugalia.

Privind înapoi cu mândrie, putem spune că pentru Consiliu aniversarea a 30 de ani a pieței unice europene a capătat o dublă semnificație prin decizia Curții de Justiție a Uniunii Europene, în sensul consacrării caracterului european al instituției, și a reafirmării rolului său de garant al respectării obligațiile asumate în fața Comisiei Europene în privința sistemului de remedii în domeniul achizițiilor publice.

Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor

CAPITOLUL 1

GENERALITĂȚI

1.1. ROLUL ȘI MISIUNEA CONSILIULUI NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

Înființat în septembrie 2006 în scopul garantării respectării de către autoritățile contractante a legislației din domeniul achizițiilor publice, Consiliul Național de soluționare a Contestațiilor (C.N.S.C.) este un organism administrativ de drept public ce respectă prevederile reglementate de art. 21 alin. (4) din Constituția României, care nu este subordonat niciunei autorități sau instituții publice, bucurându-se astfel de independența îndeplinirii actului administrativ-jurisdicțional. Deși activitatea de soluționare a contestațiilor formulate de către operatorii economici în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice/sectoriale/concesiuni conduce spre sfera puterii judecătorești, în cadrul căreia nu poate fi integrat datorită naturii sale, acest organism face parte din sfera puterii executive - administrative datorită rolului său principal de remediere și, subsidiar, de anulare a procedurilor de atribuire nelegale.

La finele anului 2023, Consiliul avea un număr 31 de consilieri de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice, care sunt funcționari publici cu statul special, numiți în funcție prin decizia primului ministru, la propunerea președintelui Consiliului, urmare a promovării unui concurs[1]. Dintre aceștia cel puțin jumătate sunt licențiați în drept, având o vechime de cel puțin 10 ani în domeniul juridic.

Conform legislației în vigoare, principala sarcină a membrilor Consiliului o reprezintă soluționarea contestațiilor formulate în cadrul procedurilor de atribuire, prin complete specializate formate din trei membri[2].

Potrivit prevederilor art. 12, coroborat cu art. 3 lit. a) din Legea nr. 101/2016, competența Consiliului este limitată strict la soluționarea contestațiilor formulate în cadrul procedurilor de atribuire prevăzute la art. 68 din Legea nr. 98/2016[3], art. 82 din Legea nr. 99/2016[4] și art. 50 din Legea nr. 100/2016[5].

Însă, competența Consiliului s-a extins în timp, prin adoptarea O.U.G. nr. 45/2018, act normativ care a introdus noi alineate la prevederile art. 68 din Legea nr. 98/2016 și art. 82 din Legea nr. 99/2016 prin care se s-a reglementat procedura de atribuire aplicată în cazul serviciilor sociale și al altor servicii specifice.

Conform legislației naționale, C.N.S.C. funcționează pe baza unui Regulament de organizare și funcționare propriu, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 1.037/2011[6]. În baza actului normativ menționat, în activitatea sa C.N.S.C. se supune numai legii, în exercitarea atribuțiilor sale adoptă decizii, iar în desfășurarea activității asigură aplicarea coerentă a legislației în vigoare conform principiilor de drept expres reglementate[7], respectiv principiile legalității, celerității, contradictorialității, asigurării dreptului la apărare, imparțialității și independenței activității administrativ- jurisdicționale.

Potrivit prevederilor art. 14 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, toate contestațiile formulate de operatorii economici pe cale administrativ – jurisdicțională se repartizează electronic spre soluționare, în mod aleatoriu, unui complet format din trei membri ai Consiliului, dintre care cel puțin unul este licențiat în drept, cu o vechimea de minimum 10 ani în domeniul juridic. Fiecare complet este prezidat de unul dintre membrii săi, desemnat cu aplicarea principiului rotației.

Pentru buna funcționare a instituției și pentru rezolvarea cu celeritate a contestațiilor formulate de către operatorii economici, fiecărui complet de soluționare a contestațiilor îi este repartizat personal tehnico - administrativ cu statut de funcționari publici, care dispune de studii juridice, economice sau tehnice.

1. art. 45 din Legea nr. 101/2016, coroborat cu art. 46
2. art. 13 din Legea nr. 101/2016
3. Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare
4. Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare
5. Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare
6. publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 775/02.11. 2011
7. art. 15 din Legea nr. 101/2016

Conform legislației, Președintele Consiliului trebuie să fie licențiat în drept[8] și are calitatea de ordonator principal de credite[9]. Președintele este ales prin vot secret dintre membrii Consiliului, cu majoritate absolută[10] a voturilor consilierilor de soluționare în domeniul achizițiilor publice.

Activitatea desfășurată de Consiliu se reflectă, în principal, în numărul de contestații înregistrate, de hotărâri emise (decizii și încheieri), dar și prin numărul de dosare soluționate.

Totodată, calitatea activității Consiliului se reflectă în numărul deciziilor rămase definitive în forma pronunțată de Consiliu după ce acestea au fost atacate cu plângere la Curtea de Apel în a cărei rază teritorială administrativă se află sediul autorității contractante.

În afara activității de soluționare a contestațiilor formulate în cadrul procedurilor de atribuire a contractatelor de achiziție publică, achiziție sectorială și a concesiunilor de lucrări și/sau servicii, Consiliul dispune și de următoarele competențe:

- soluționează contestațiile formulate în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de parteneriat public - privat[11] reglementate de O.U.G. nr. 39/2018[12], cu modificările și completările ulterioare;
- soluționează contestațiile formulate în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică în domeniile apărării și securității, reglementate de O.U.G. nr. 114/2011[13] privind atribuirea anumitor contracte de achiziții publice în domeniile apărării și securității, sens în care consilierii de soluționare a contestațiilor sunt autorizați, în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, pentru exercitarea competențelor reglementate de O.U.G. nr. 114/2011, act normativ în vigoare începând cu 1 octombrie 2012, Consiliul a devenit „Unitate deținătoare de informații clasificate".

Din acest motiv, în cadrul instituției au fost derulate următoarele acțiuni:

- a fost statuat sistemul relațional cu Autoritatea Desemnată de Securitate (unitatea specializată din S.R.I.);
- s-au derulat demersurile legale în relația cu O.R.N.I.S.S. pentru inițierea și derularea procedurilor de verificare a persoanelor abilitate să dispună de certificate de securitate și de autorizații de acces la informațiile secrete de stat;
- au fost obținute certificate de securitate și autorizații de acces la informații clasificate;
- s-au aplicat măsuri cu privire la protecția fizică împotriva accesului neautorizat la informațiile clasificate, protecția personalului și a surselor generatoare de informații;
- a fost aprobată declanșarea procesului de Acreditare de securitate a sistemului informatics și s-a emis Strategia de Acreditare de Securitate a sistemului informatic;
- a fost obținută Acreditarea de Securitate a sistemului informatic.

Este important de menționat că o dată cu apariția H.G. nr. 583/2016 privind aprobarea Strategiei Naționale Anticorupție pe perioada 2016-2020, Consiliul a aderat la valorile fundamentale, principiile, obiectivele și mecanismul de monitorizare stipulate în respectivul act normativ, susținând lupta anticorupție și promovând valorile fundamentale privind integritatea, prioritatea interesului public, transparența procesului decisional și asigurarea accesului neîngrădit la informațiile de interes public.

Totodată, Consiliul a adoptat Planul de integritate, document în cadrul căruia instituția a identificat propriile riscuri și vulnerabilități instituționale asociate principalelor procese de lucru și a statuat măsuri de consolidare a mecanismelor preventive deja existente.

8. art. 44 din Legea nr. 101/2016
9. art. 40 din Legea nr. 101/2016
10. art. 38 din Legea nr. 101/2016
11. art. 29 din O.U.G. nr. 39/2018
12. O.U.G. nr. 39/2018 privind parteneriatul public-privat, cu modificările și completările ulterioare
13. art. 188 O.U.G. nr. 114/2011 privind atribuirea anumitor contracte de achiziții publice în domeniile apărării și securității, Monitorul Oficial nr. 932/29.12.2011

1.2. RESURSELE UMANE, CONDUCEREA ȘI STRUCTURA ORGANIZATORICĂ

Din punct de vederea al structurii organizatorice, în conformitate cu prevederile H.G. nr. 1.037/2011 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare al C.N.S.C., la data de 31 decembrie 2023 instituția a funcționat cu numai 31 de consilieri de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice, organizați în 11 complete de soluționare a contestațiilor. Schema de personal a Consiliului a inclus și un număr de 50 de funcționari publici cu statut de personal tehnico-administrativ (49 de funcționari publici și o persoană angajată ca personal contractual). În acest context, trebuie precizat faptul că H.G. nr. 1.037/2011 prevede alocarea unui număr de 36 de funcționari publici cu statut special (consilieri de soluționare în domeniul achizițiilor publice) și a 64 de funcționari publici persoane cu statut de personal tehnico-administrativ.

Se observă astfel că pe parcursul anului 2023 Consiliul a funcționat cu o schema de personal subdimensionată cu 19% comparativ cu cea prevăzută în H.G. nr. 1.037/2011, în condițiile în care de la finele anului 2023 numărul consilierilor de soluționare s-a diminuată cu patru, ca urmare a faptului că o persoană a ieșit la pensie, alta s-a suspendat din funcție, iar două persoane s-au detașat în cadrul altor instituții publice. Totodată, schema de personal tehnico-admininstrativ s-a redus cu șapte persoane ca urmare a unor transferuri către instituții publice care oferă o remunerație superioară.

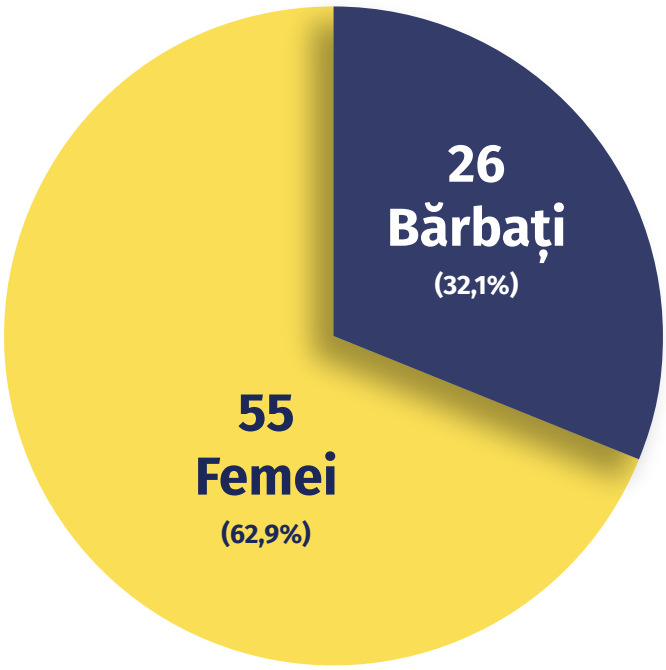
Trebuie menționat faptul că toți cei 50 de funcționari publici cu statut de personal tehnico-administrativ care au fost angajați în cadrul C.N.S.C. la data de 31 decembrie 2023 aveau studii superioare.

Din punct de vedere al structurii pe sexe, din cei 31 de consilieri de soluționare 19 au fost persoane de sex feminin (61,3%) și 12 persoane de sex masculin (38,7%), în vreme ce din totalul personalului tehnico-adminstrativ 36 de persoane au fost de sex feminin (72%) și doar 14 de sex masculin (28%).

Per total instituție, distribuția pe sexe a angajaților Consiliului a fost după cum urmează: 55 de persoane de sex feminin (67,9%) și 26 persoane de sex masculin (32,1%).

În privința vârstei medii a angajaților la nivel de instituție, aceasta a fost la finalul anului 2023 de 49,8 ani.

STRUCTURA ANGAJAȚILOR C.N.S.C ÎN FUNCȚIE DE SEX

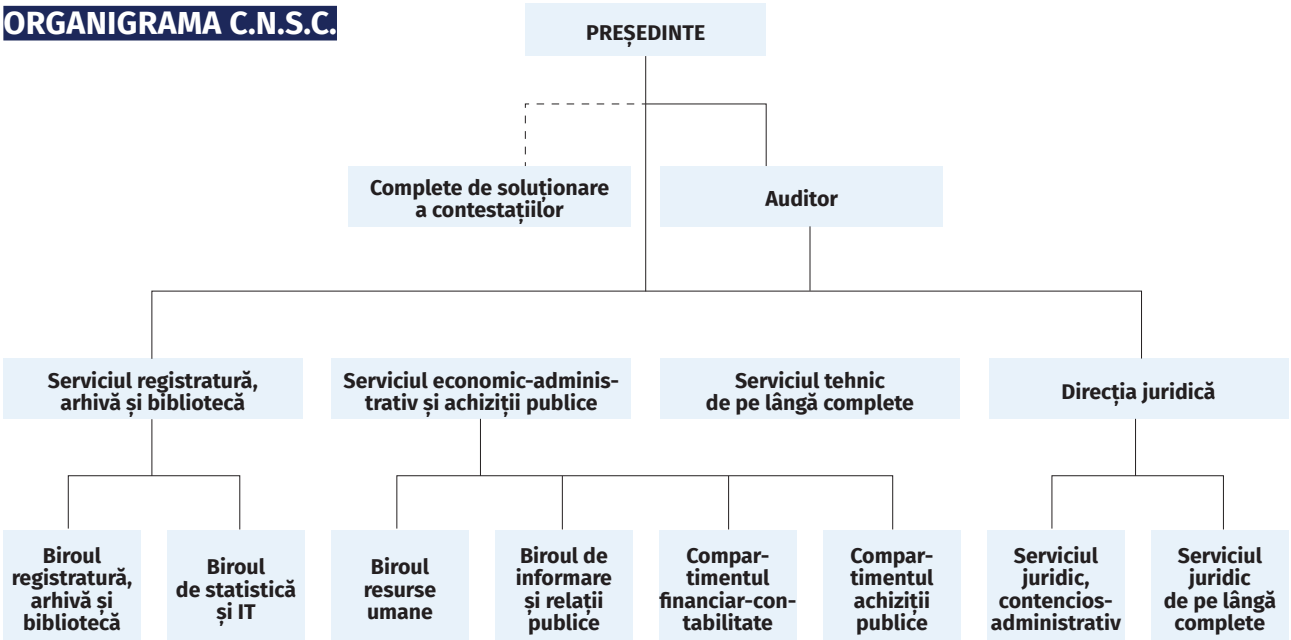


Potrivit Regulamentului de organizare și funcționare a Consiliului[14], personalul tehnico-administrativ își desfășoară activitatea în cadrul următoarelor structuri:

- Direcția juridică:
  - Serviciul juridic, contencios-administrativ;
  - Serviciul juridic de pe lângă completele de soluționare a contestațiilor;
- Compartimentul audit public intern.
- Serviciul registratură, arhivă și bibliotecă:
  - Biroul registratură, arhivă și bibliotecă;
  - Biroul statistică și IT
- Serviciul economic-administrativ și achiziții publice:
  - Biroul resurse umane;
  - Biroul de informare și relații publice;
- Compartimentul financiar-contabilitate;
- Compartimentul achiziții publice;
- Serviciul Tehnic de pe lângă complete.

În ceea ce privește organizarea Consiliului, trebuie precizat că în conformitate cu prevederile Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 115 din data de 14 decembrie 2023 privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice, pentru consolidare fiscală, combaterea evaziunii fiscale, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene, instituția urmează a se reorganiza, urmare a modificării Regulamentului de Organizare și Funcționare, până la data limită de 30 iunie 2024.

ORGANIGRAMA C.N.S.C.



14. aprobat prin H.G. nr. 1.037/2011

CAPITOLUL 2

ACTIVITATEA DERULATĂ DE C.N.S.C. ÎN ANUL 2023

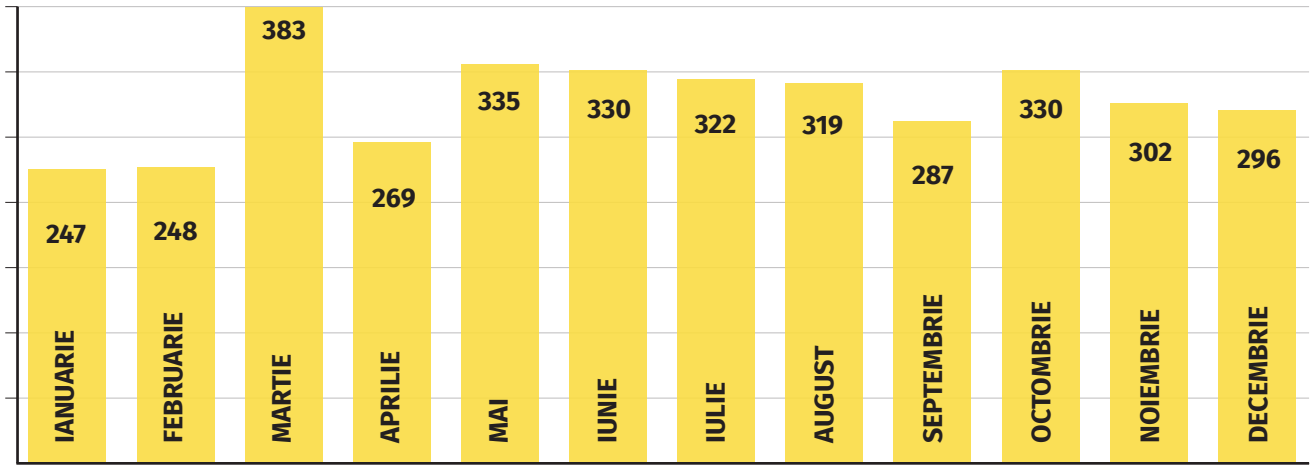
2.1. EVOLUȚIA CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI

Indicatorul principal care caracterizează activitatea anuală derulată de Consiliu Național de Soluționare a Contestațiilor (C.N.S.C.) îl reprezintă numărul contestațiilor formulate și înregistrate la Consiliu de către operatorii economici. Însă la acesta se adaugă o serie de alți indicatori extrem de relevanți, precum obiectul și complexitatea contestațiilor, evoluția și modul de soluționare a acestora, numărul de hotărâri emise, dar și procentul de hotărâri rămase definitive în forma pronunțată de instituție după atacarea lor cu plângere la Curtea de Apel de pe raza autorității contractante.

În ceea ce privește numărul contestațiilor (dosarelor) formulate de operatorii economici și înregistrate la C.N.S.C. în intervalul 1 ianuarie - 31 decembrie 2023 acesta a fost de 3.668.

Astfel, pe parcursul celor douăsprezece luni ale anului anterior, numărul contestațiilor formulate de operatorii economici și înregistrate la C.N.S.C. a evoluat după cum urmează:

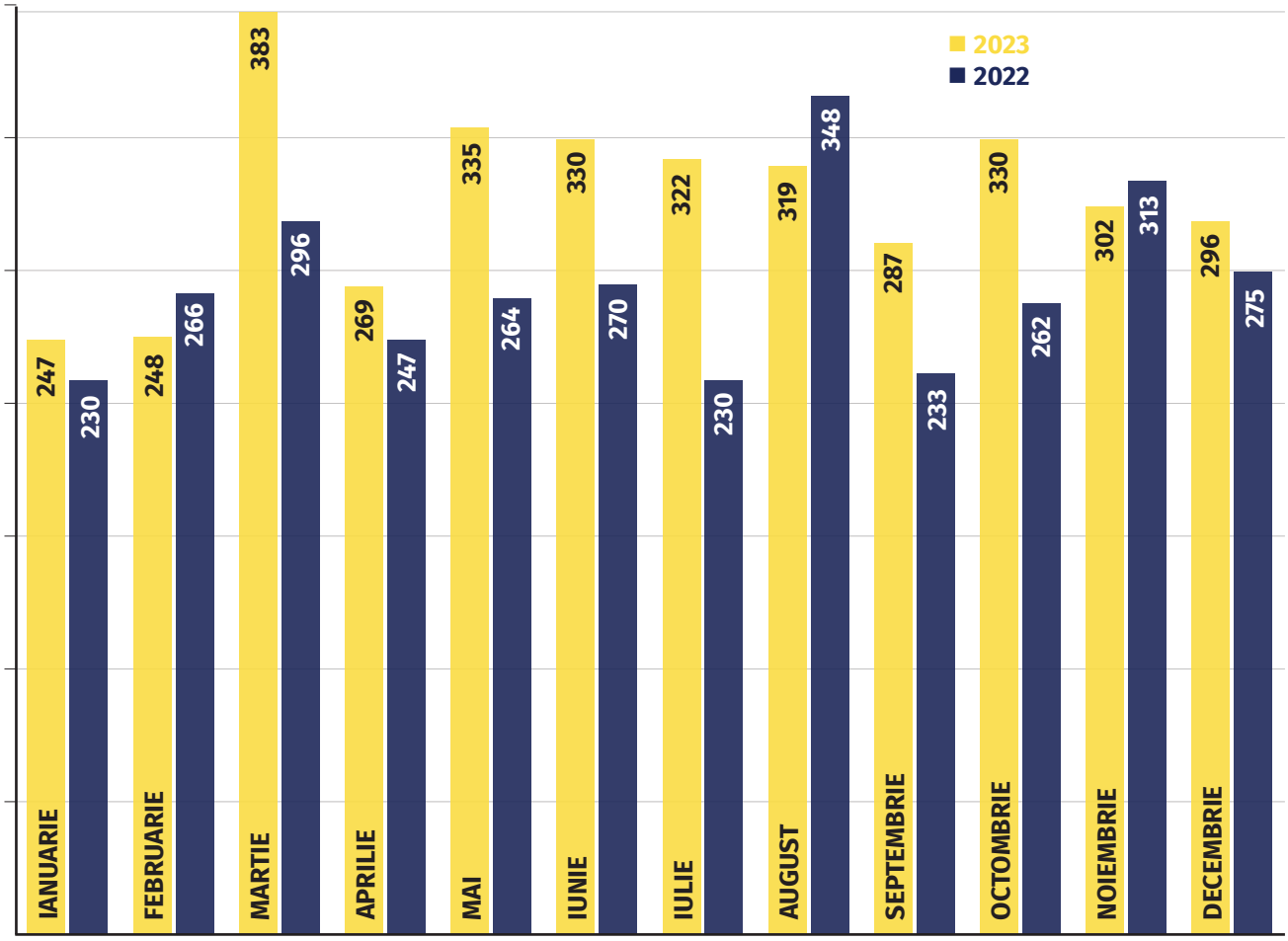
EVOLUȚIA LUNARĂ A CONTESTAŢIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI ÎN ANUL 2023



Comparând evoluția numărului contestațiilor formulate de operatorii economici și înregistrate la C.N.S.C. pe parcursul anului anilor 2022, respectiv 2023, se observă o creștere semnificativă a numărului contestațiilor, atât în ambele semestre ale anului 2023 comparativ cu perioadele similare ale anului precedent, cât și pe parcursul întregului an.

Astfel, făcând o comparație a evoluției anuală a numărului contestațiilor formulate și înregistrate la Consiliu de către operatorii economici în anul 2023 cu cea din anul 2022, se constată că pe parcursul ultimului an a existat o creștere cu 13,42% comparativ cu anul precedent (+434 contestații).

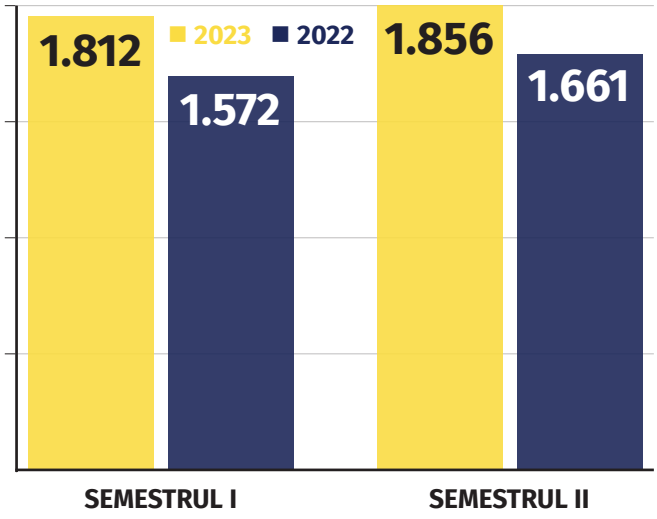
EVOLUȚIA LUNARĂ A CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI ÎN PERIOADA 2022-2023



Analizând evoluția semestrială a contestațiilor înregistrate la Consiliu în anul 2023, se poate observa că numărul acestora a cunoscut o creștere în ambele semestre, comparativ cu perioadele similare ale anului precedent. Astfel, comparativ cu perioadele similare ale anului precedent, în primul semestru al anului 2023 numărul contestațiilor formulate la Consiliu a cunoscut creștere de 15,27% (+240 contestații), în timp ce în cel de-al semestru creșterea a fost de 11,74% (195 contestații).

După cum se observă, în ciuda faptului că operatorii economici au avut obligația legală de a constitui la momentul depunerii unei contestații o cauțiune al cărui cuantum se calculează în funcția de valoarea estimată a procedurii de achiziție publică și de etapa procedurală a procedurii de atribuire în care se depune contestația, totuși acest fapt nu a constituit o barieră pentru creșterea numărului de contestații. Motivul îl constituie faptul că instrumentul numit "cauțiune", așa cum a fost reglementat de Legea nr. 101/2016, nu și-a mai dovedit utilitatea din cauză că majoritatea autorităților contractante au refuzat să solicite instanțelor, în termenul de 30 de zile de la data rămânerii definitive a deciziilor Consiliului, constatarea existenței unui prejudiciu cauzat de un operator economic care a formulat o contestația și obligarea acestuia la plata despăgubirilor pentru repararea prejudiciului adus ca urmare a tergiversării procedurilor de atribuire. Astfel, în majoritatea covârșitoare a dosarelor, la solicitarea operatorilor economici de restituire a cauțiunilor, majoritatea autorităților contractante au comunicat în mod expres Consiliului că nu au suferit niciun prejudiciu ca urmare a contestației/contestațiilor formulate de diverși operatorii economici în cadrul unei proceduri de achiziție publică și nu au formulat acțiuni la instanțele competente pentru a-și recupera eventualele prejudicii suferite. Rezultatul? Scopul constituirii cauțiunii a fost atins doar parțial de către legiuitor pe parcursul anului 2023, în sensul că dispozițiile legale nu au generat o rezervă din partea operatorilor economici în a sesiza Consiliului, aceștia cunoscând comportamentul autorităților contractante de a ezita să acționeze ferm pentru a împiedica depunerea abuzivă a unei contestații, ori existența unui prejudiciu cauzat de formularea unei contestații.

EVOLUȚIA SEMESTRIALĂ A CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI ÎN PERIOADA 2022 - 2023

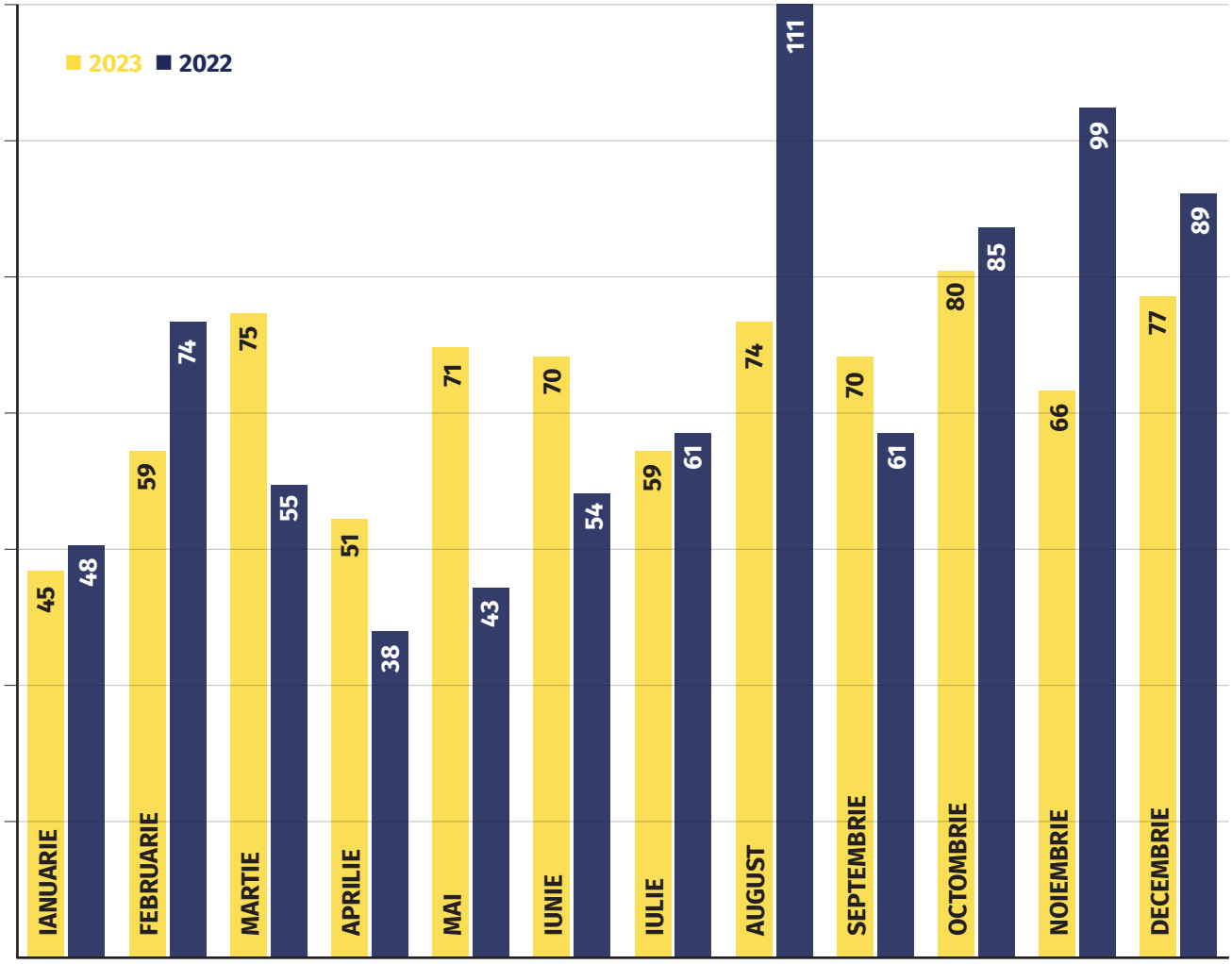


Trebuie precizat că pe parcursul anului 2023, în conformitate cu art. 61[1], alin. (8) din Legea nr. 101/2016, modificată și completată, în anul 2023, un număr de 75 de cauțiuni, în valoare de 883.644.66 RON pentru care nu s-a solicitat restituirea acestora într-o perioadă de trei ani calculată de la data la care cauțiunea putea fi solicitată au fost remise de C.N.S.C. către Agenția Națională de Administrare Fiscală (A.N.A.F.), devenind astfel venit la bugetul de stat. În acest context menționăm că de la momentul introducerii în legislație a obligativității operatorilor economici care formulează contestații de a constitui o cauțiune și până la finalul anului 2023, C.N.S.C. a remis către A.N.A.F. un număr de total de 227 de cauțiuni în valoare totală de 3.578.116,24 lei și 500 de Euro pentru care nu s-a solicitat restituirea acestora într-o perioadă de trei ani calculată de la data la care acestea puteau fi solicitate.

Revenind la numărul mare de contestații formulate la Consiliu pe parcursul anului 2023, trebuie precizat că acest lucru s-a datorat și datorită implementării unor proiecte majore finanțate prin Programul Național de Investiții „Anghel Saligny" coordonat de Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, dar și prin Programul Național de Redresare și Reziliență (PNRR).

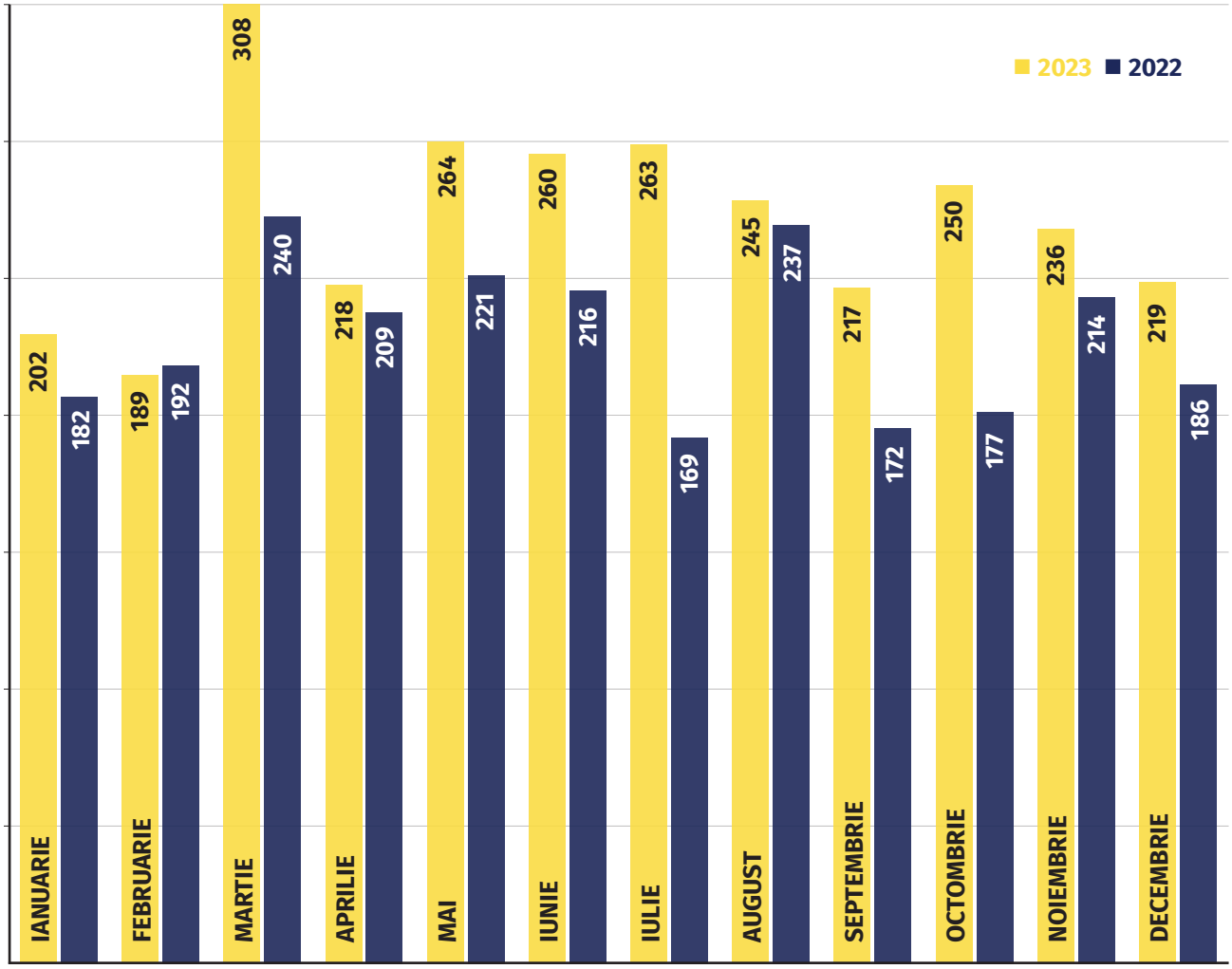
În ceea ce privește contestațiile formulate la C.N.S.C. de operatorii economici împotriva documentației de atribuire, datele oficiale arată că pe parcursul anului 2023 a fost înregistrată o scădere nesemnificativă în comparație cu anul precedent, cu doar 2,57% (21 contestații).

EVOLUȚIA CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI LA DOCUMENTAȚIA DE ATRIBUIRE ÎN PERIOADA 2022-2023



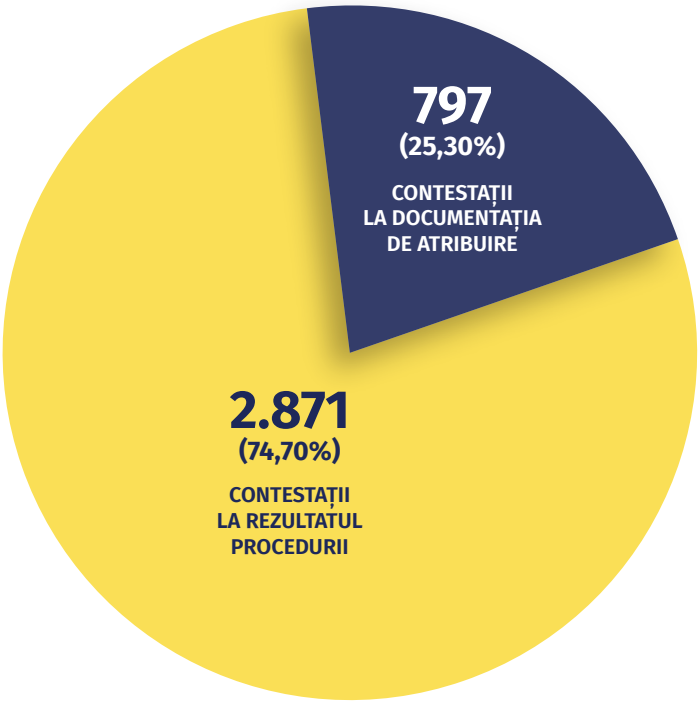
În ceea ce privește contestațiile formulate de operatorii economici împotriva rezultatului procedurii, pe parcursul anului 2003 numărul acestora a crescut comparativ cu anul precedent cu un procent de 18,88% (+456 contestații).

EVOLUȚIA CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI LA REZULTATUL PROCEDURII ÎN PERIOADA 2022-2023



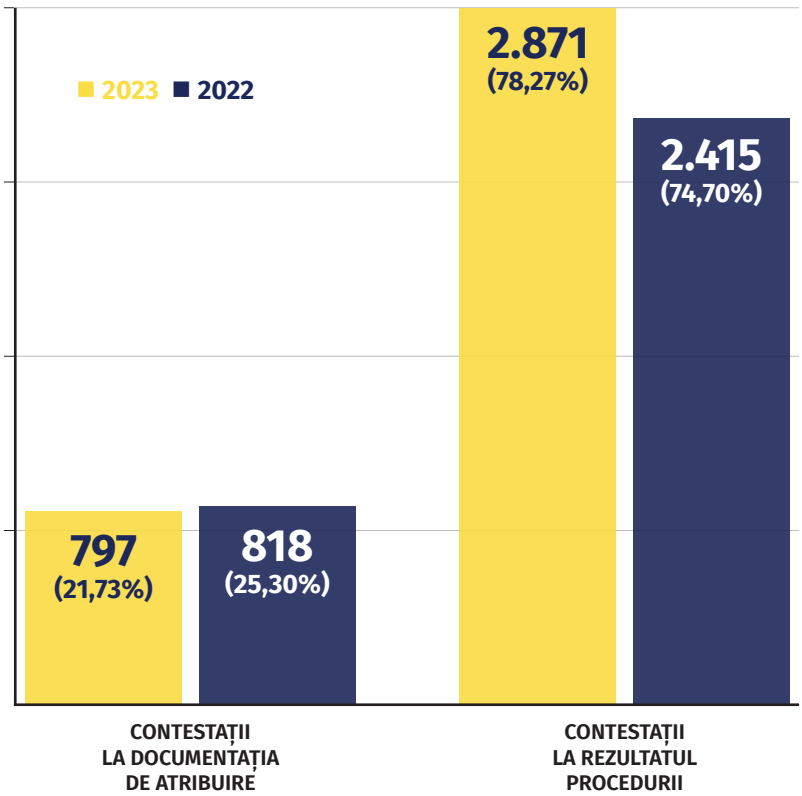
O „radiografie” de ansamblu a momentului la care operatorii economici au formulat contestațiile arată că din cele 3.668 de contestații înregistrate la Consiliu, un număr de 797 (21,73%) au fost îndreptate împotriva documentațiilor de atribuire, în vreme ce restul de 2.871 (78,27%) au vizat rezultatul procedurii de atribuire.

SITUAȚIA CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI LA DOCUMENTAȚIA DE ATRIBUIRE ȘI LA REZULTATUL PROCEDURII DE ATRIBUIRE ÎN ANUL 2023

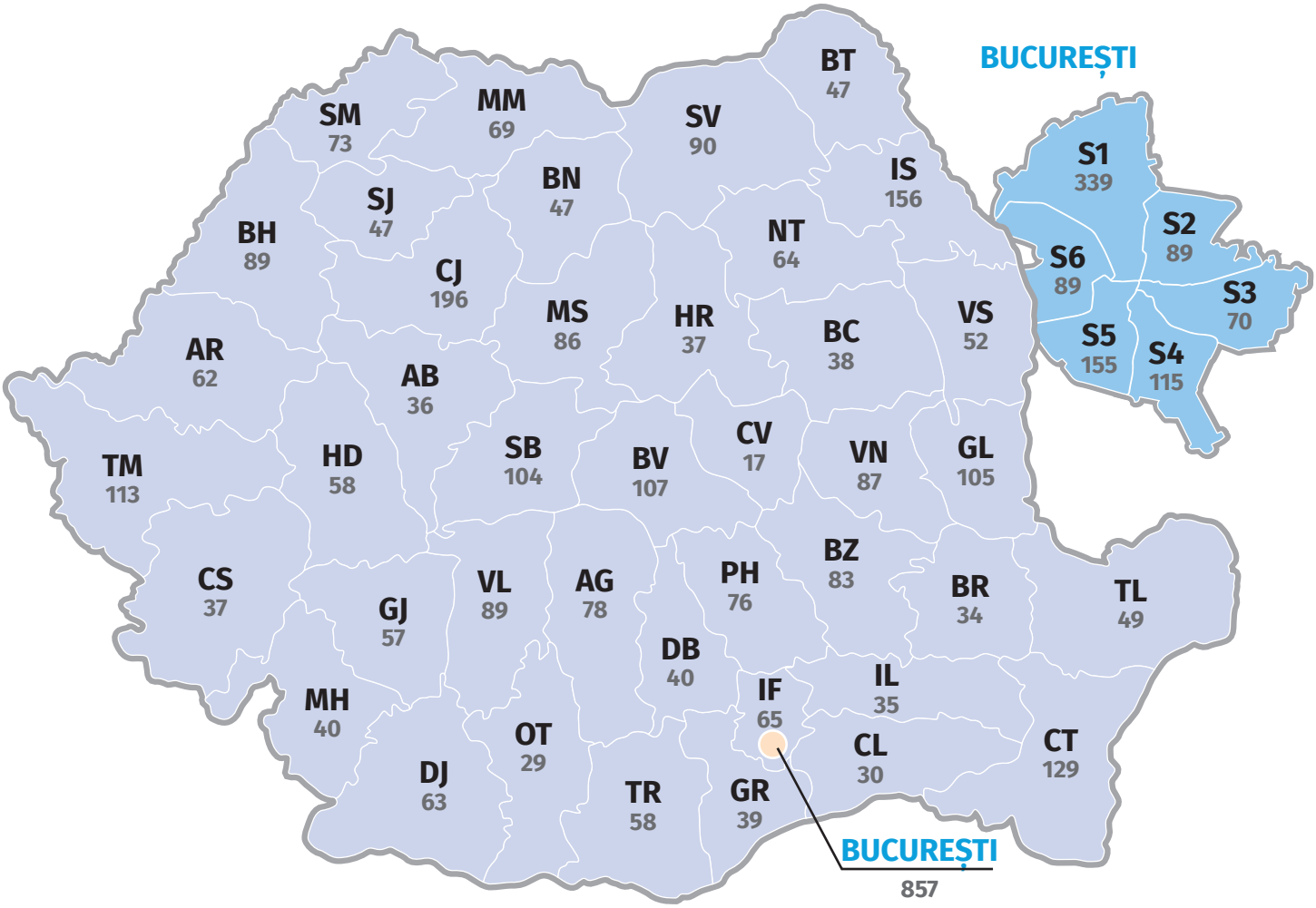


Statisticile oficiale arată și faptul că în anul 2023 numărul contestațiilor formulate împotriva documentației de atribuire, respectiv împotriva rezultatului procedurii de atribuire s-au menținut la valorile anilor precedenți (peste 20% la documentația de atribuire și peste 70% la rezultatul procedurii de atribuire), eventualele diferențe înregistrate fiind nesemnificative.

PONDEREA CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI LA DOCUMENTAȚIA DE ATRIBUIRE ȘI LA REZULTATUL PROCEDURII ÎN PERIOADA 2022-2023



Din punct de vedere al distribuției pe unități administrativ-teritoriale (U.A.T.), numărul contestațiilor formulate de operatorii economici a evoluat în anul 2023, după cum urmează:



JUDEȚ	CONTESTAȚII	JUDEȚ	CONTESTAȚII	JUDEȚ	CONTESTAȚII
BUCUREȘTI	857	ARGEȘ	78	BOTOȘANI	47
CLUJ	196	PRAHOVA	76	SĂLAJ	47
IAȘI	156	SATU MARE	73	DAMBOVIȚA	40
CONSTANȚA	129	MARAMUREȘ	69	MEHEDINȚI	40
TIMIȘ	113	ILFOV	65	GIURGIU	39
BRAȘOV	107	NEAMȚ	64	BACĂU	38
GALAȚI	105	DOLJ	63	CARAȘ-SEVERIN	37
SIBIU	104	ARAD	62	HARGHITA	37
SUCEAVA	90	HUNEDOARA	58	ALBA	36
BIHOR	89	TELEORMAN	58	IALOMIȚA	35
VÂLCEA	89	GORJ	57	BRĂILA	34
VRANCEA	87	VASLUI	52	CĂLĂRAȘI	30
MUREȘ	86	TULCEA	49	OLT	29
BUZĂU	83	BISTRIȚA-NĂSĂUD	47	COVASNA	17

Trebuie observat faptul că la fel ca în anii 2021 și 2022, și la finalul anului 2023 pe primele patru locuri în privința numărului de contestații formulate la Consiliu s-au situat unitățile teritorial - administrative București, Cluj, Iași și Constanța.

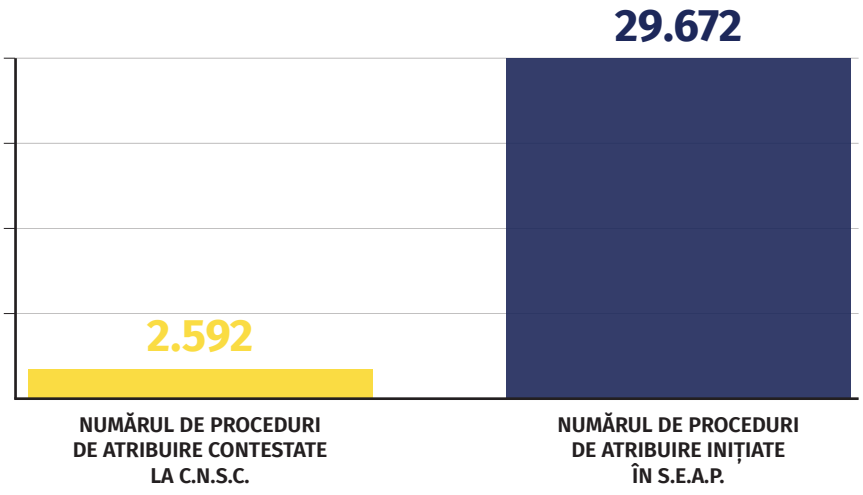
Statisticile oficiale la nivelul municipiului București arată că din cele 857 de contestații înregistrate la C.N.S.C., un număr de 339 (39,56%) au provenit din sectorul 1, unitate teritorial-administrativă unde au sediul foarte multe autorități contractante (Primăria, Guvern, ministere, agenții guvernamentale, unități medicale și de învățământ, companii cu capital de stat etc).

Așa cum se cunoaște, activitatea Consiliului pe piața achizițiilor achizițiilor publice este indisolubil legată de numărul de proceduri inițiate în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (S.E.A.P.).

Conform datelor oficiale furnizate de Autoritatea pentru Digitalizarea României, pe parcursul anului 2023, prin Sistemul Electronic de Achiziții Publice (S.E.A.P.) au fost inițiate un număr total de 29.672 de proceduri unice de achiziție publică, având o valoare estimată de 667.986.720.386 RON (echivalent a 135.042.296.651,37 Euro[15]).

Comparând numărul procedurilor de atribuire unice contestate la Consiliu în anul 2023 la numărul procedurilor de atribuire unice inițiate în S.E.A.P. a rezultat că din cele 29.672 de proceduri inițiate în S.E.A.P., un număr de 2.592, adică un procent de 9,95%, au fost contestate la C.N.S.C.

NUMĂRUL PROCEDURILOR DE ATRIBUIRE UNICE CONTESTATE LA C.N.S.C. RAPORTAT LA CELE INIȚIATE ÎN S.E.A.P. ÎN ANUL 2023



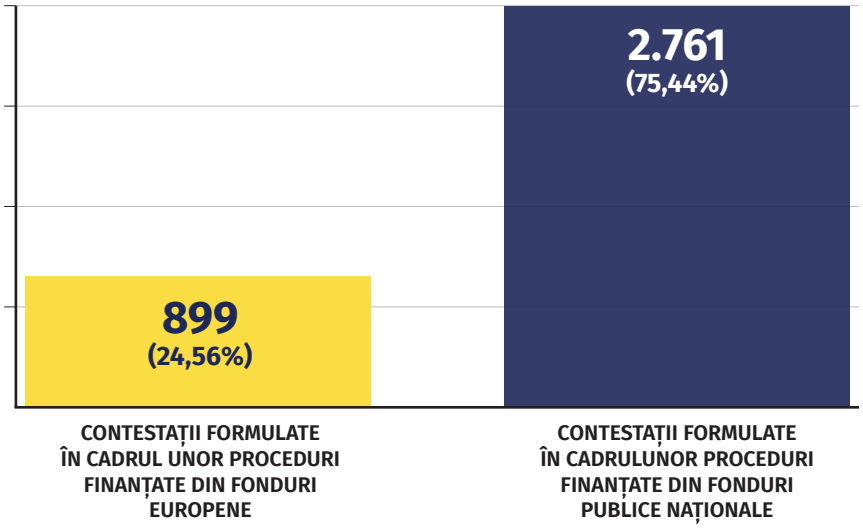
Faptul că aproape 10% dintre procedurile unice inițiate în S.E.A.P. au fost contestate la Consiliu trebuie să reprezinte un semnal de alarmă pentru autoritățile contractante, ținând cont că în anul 2022 acest procent a fost de numai 7,82%, în condițiile în care numărul procedurilor unice inițiate în S.E.A.P. a fost mai mare (32.200), iar numărul procedurilor unice contestate la Consiliu a fost inferior (2.345).

Dacă ne raportăm la sursa de finanțare a procedurilor de atribuire inițiate în vederea încheierii contractelor de achiziției publică, se observă

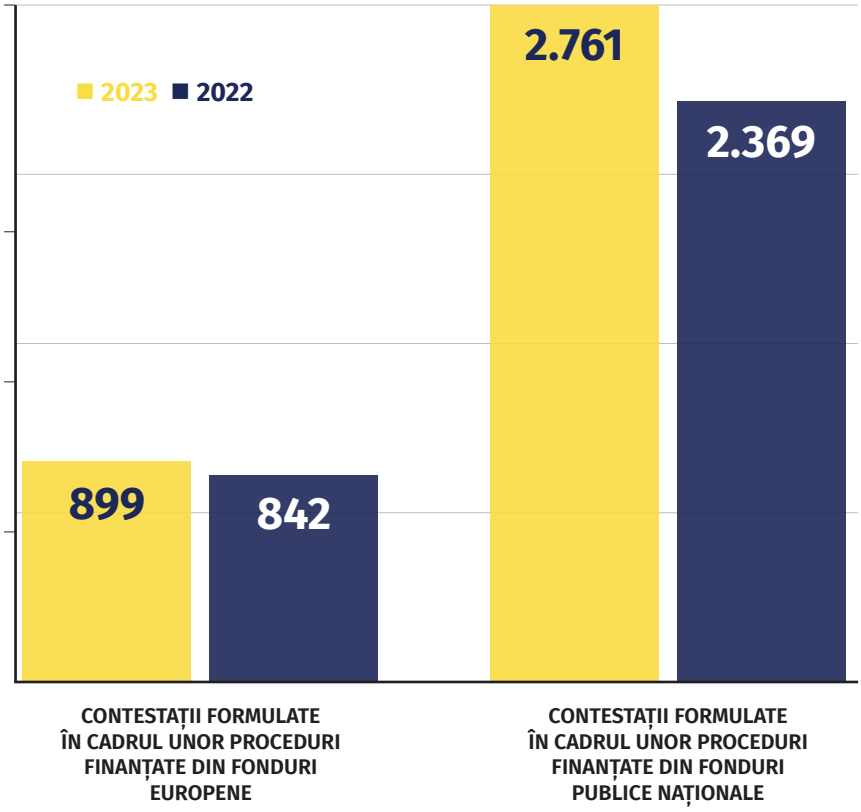
15. curs mediu anual comunicat de B.N.R. pentru 2023 - 4,9465 RON/Euro

că în 2023 un număr de 899 de contestații înregistrate la C.N.S.C. au fost formulate împotriva procedurilor de atribuire finanțate din fonduri europene (24,56% din numărul total al contestațiilor), în vreme ce numărul contestațiilor care au vizat procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică finanțate din fonduri publice naționale a fost de 2.761 (75,44% din numărul total al contestațiilor). De remarcat faptul că un număr de 8 (opt) contestații formulate la Consiliu nu au implicat proceduri finanțate din fonduri europene sau naționale.

SITUAŢIA CONTESTAȚIILOR FORMULATE ÎN ANUL 2023 DE OPERATORII ECONOMICI LA C.N.S.C ÎN FUNCŢIE DE SURSA DE FINANŢARE A PROCEDURILOR DE ATRIBUIRE



EVOLUŢIA CONTESTATIILOR FORMULATE ÎN PERIOADA 2022-2023 DE OPERATORII ECONOMICI LA C.N.S.C. ÎN FUNCŢIE DE SURSA DE FINANŢARE A PROCEDURILOR DE ATRIBUIRE

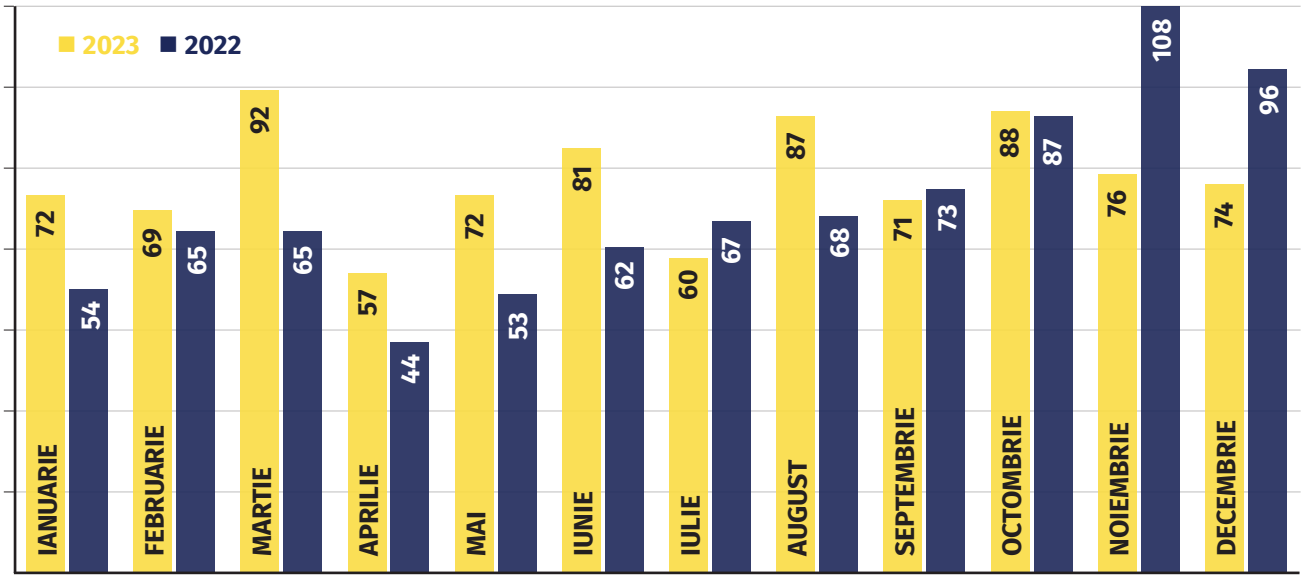


În comparație cu anul precedent se observă că pe parcursul anului 2023 s-a înregistrat o creștere nesemnificativă a contestațiilor formulate împotriva procedurilor de atribuire finanțate din fonduri europene (+9,1%, 50 contestații), însă, în schimb, s-a observat o creștere importantă a contestațiilor formulate împotriva procedurilor de atribuire finanțate din fonduri publice naționale (+16,55%, adică 392 contestații).

Facând o comparație între totalul procedurilor de atribuire finanțate din fonduri europene inițiate în anul 2023 în S.E.A.P. (8.313 proceduri) și numărul total de contestații înregistrate la C.N.S.C. împotriva procedurilor finanțate din respectivele fonduri (899 contestații), rezultă că un procent de 10,81% din procedurile finanțate din fonduri europene inițiate pe platforma electronică de achiziții publice au fost contestate la Consiliu de către operatorii economici.

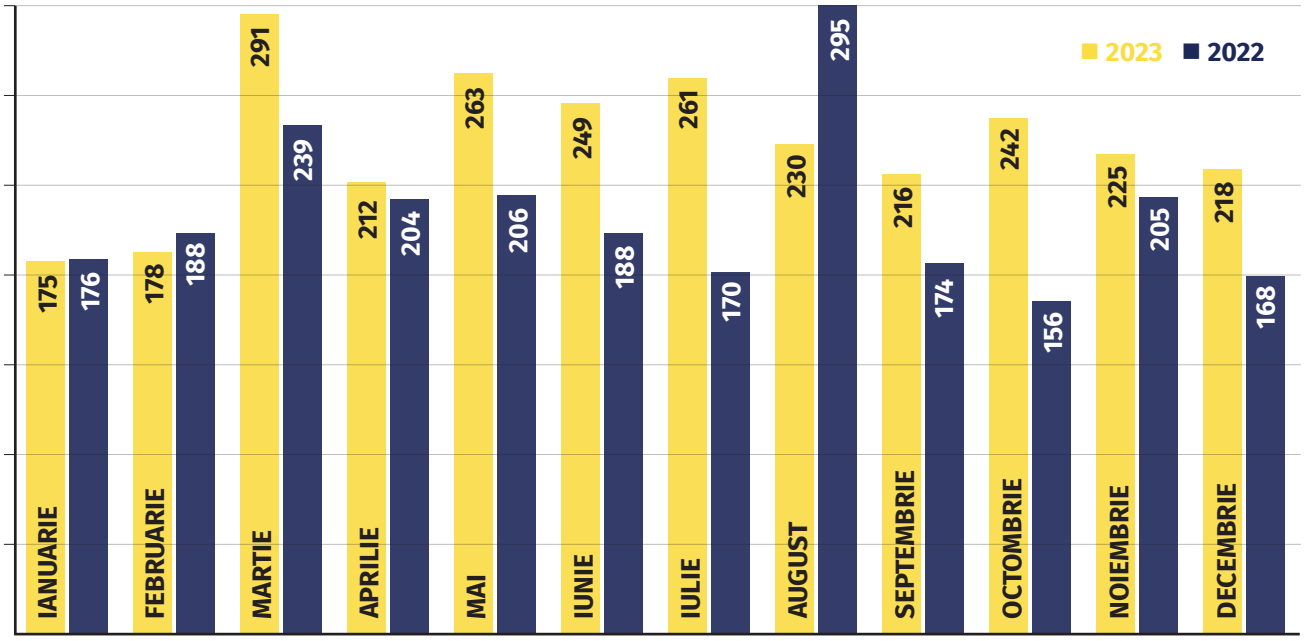
Pentru a vă face o imagine în privința evoluției contestațiilor formulate la C.N.S.C. în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică finanțate din fonduri europene în perioada 2022 - 2023, vă prezentăm evoluția lunară a acestora în intervalul menționat:

EVOLUȚIA CONTESTAȚIILOR FORMULATE ÎN PERIOADA 2022-2023 DE OPERATORII ECONOMICI LA C.N.S.C. ÎN CADRUL PROCEDURILOR DE ATRIBUIRE FINANȚATE DIN FONDURI EUROPENE



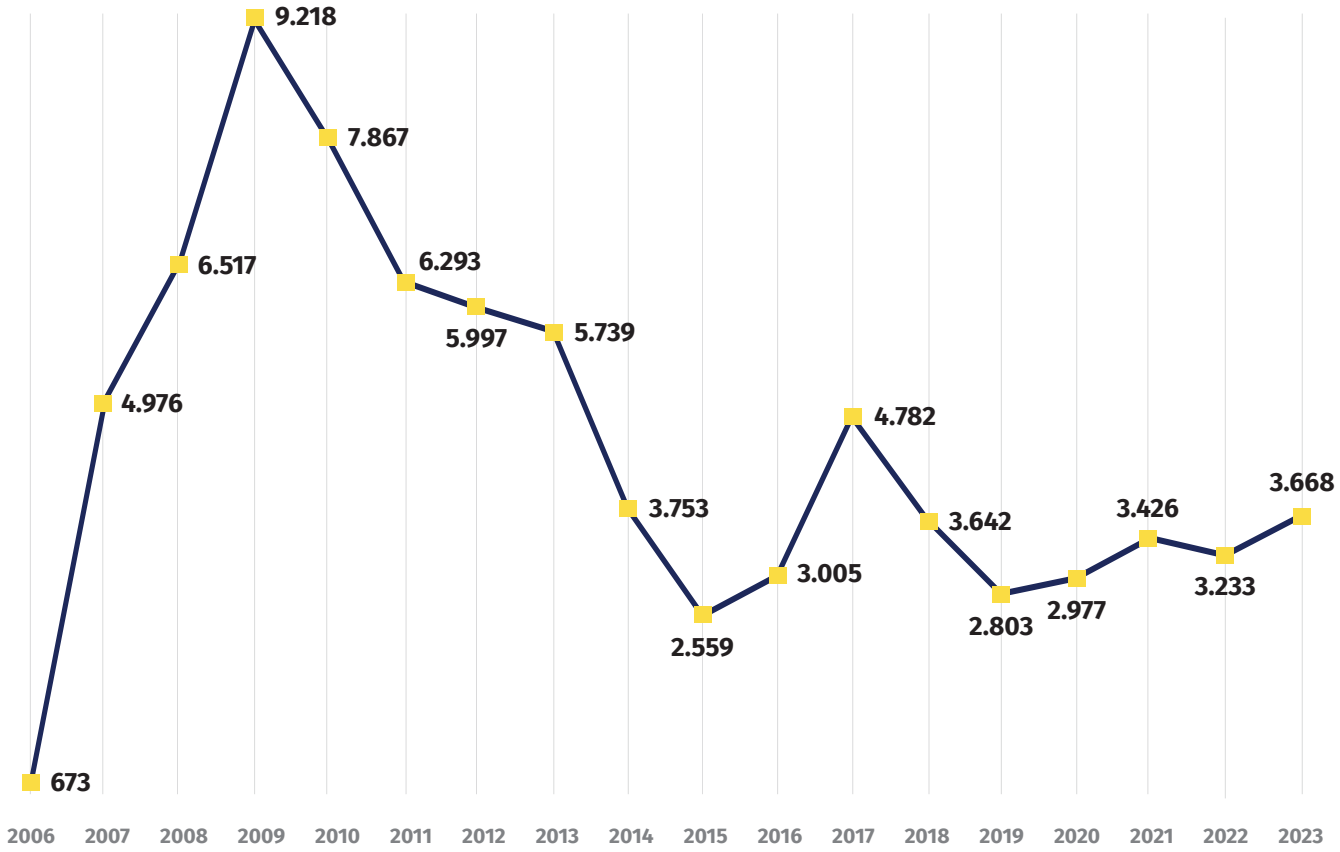
În mod similar, numărul contestațiilor formulate la C.N.S.C. în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică finanțate din fonduri publice naționale (buget local/buget de stat) a evoluat în perioada 2022 – 2023 după cum urmează:

EVOLUȚIA CONTESTAȚIILOR FORMULATE ÎN PERIOADA 2022-2023 DE OPERATORII ECONOMICI LA C.N.S.C. ÎN CADRUL PROCEDURILOR DE ATRIBUIRE FINANȚATE DIN FONDURI PUBLICE NAȚIONALE



Din punct de vedere statistic, de la înființarea sa și până la data de 31 decembrie 2023, la C.N.S.C. au fost înregistrate un număr de 81.128 contestații formulate de către operatori economici, evoluția fiind prezentată în graficul de mai jos.

EVOLUȚIA CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI LA C.N.S.C. ÎN PERIOADA 2006-2023



Analizând această evoluție anuală a contestațiilor formulate la C.N.S.C. se observă că aceasta a fluctuat de la an la an, acest fapt având legătură directă cu numărul procedurilor de achiziție publică inițiate și derulate în S.E.A.P., cu cadrul legislativ privind achizițiile publice, cu gradul de absorbție al fondurilor europene, cu nivelul investițiilor finanțate din bugetul public național, dar și cu capacitatea financiară a operatorilor economici de a îndeplini prevederile legale impuse în ceea ce privește posibilitatea de contestare a procedurilor.

Referindu-ne strict la anul 2023, când numărul contestațiilor a atins și chiar a depășit numărul celor formulate în anul 2018 (3.642 contestații), se poate trage concluzia că autoritățile publice contractante resimt lipsa unor profesioniști în domeniul achizițiilor publice, ceea ce a condus la o gestionare defectuoasă a unui număr mare de proceduri de atribuire. Acest fapt ar trebui să constituie un serios semnal de alarmă în perspectiva implementării proiectelor incluse în Programul Național de Redresare și Reziliență (PNRR).

Mai mult, Consiliul atrage atenția că pe parcursul anului 2023 au existat numeroase cazuri în care procedurile de achiziție publică au fost efectiv blocate chiar de către autoritățile contractante, principalele entități direct interesate (cel puțin la nivel declarativ) în implementarea de proiecte finanțate din fonduri publice naționale sau din fonduri europene. Concret, au existat cazuri în care autorități contractante care au refuzat să pună în aplicare, în mod corect deciziile pronunțate de Consiliu, acestea apelând la

atacarea nejustificată a acestora, fapt ce a prelungit în inexplicabil și inutil finalizarea unor proiecte de investiții finanțate din fonduri europene sau naționale.

Astfel, s-a observat că în anul 2023 numărul plângerilor formulate la instanța superioară de către autoritățile contractante care au refuzat să pună în aplicare deciziile pronunțate de C.N.S.C., în cadrul cărora au fost admise contestațiile formulate de operatorii economici și s-a dispus reevaluarea ofertelor, a fost de 146, ceea ce a însemnat o creștere cu 10,6% comparativ cu anul 2022, respectiv o creștere cu 21,67% față de anul 2021.

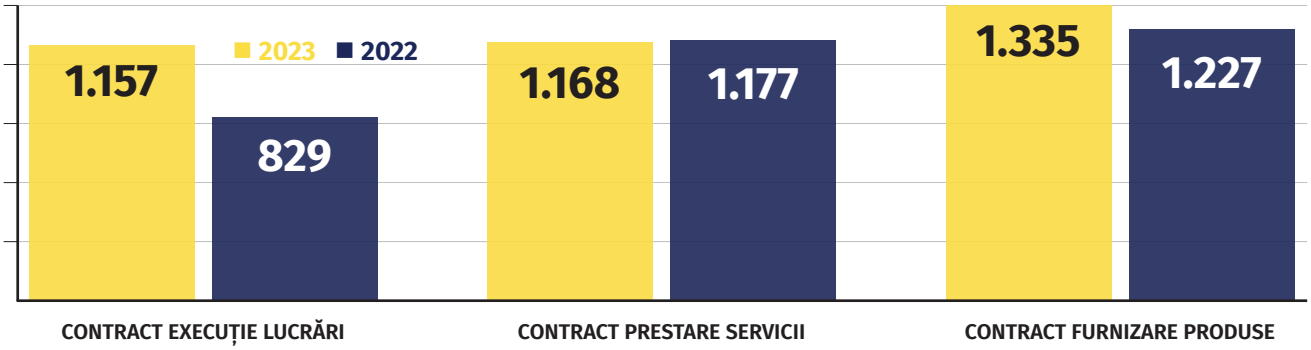
Întorcându-ne la contestațiile formulate de operatorii economici, trebuie remarcat faptul că un element esențial în analiza acestora îl constituie obiectul contractului de achiziție publică. Datele statistice oficiale de la nivelul instituției arată că în anul 2023 obiectul contestațiilor formulate și înregistrate la Consiliu a vizat:

- proceduri de atribuire a contractelor de achiziție publică având ca obiect furnizarea de produse – 1.335 contestații (36,48%);
- proceduri de atribuire a contractelor de achiziție publică având ca obiect prestarea de servicii – 1.168 contestații (31,91%);
- proceduri de atribuire a contractelor de achiziție publică având ca obiect execuția de lucrări – 1.157 contestații (31,61%).

Analizând evoluția contestațiilor formulate în perioada 2022-2023 în funcție de obiectul contractului de achiziție publică, se observă că pe parcursul ultimului an am asistat la creșteri, comparativ cu anul anterior, cu 39,56% a contestațiilor formulate în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică având ca obiect execuția de lucrări, respectiv cu 8,8% a contestațiilor formulate în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică având ca obiect furnizarea de produse. Totodată, trebuie remarcat faptul că în intervalul de timp menționat numărul contestațiilor formulate în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică având ca obiect prestarea de servicii a cunoscut o scădere insignifiantă, de 0,77%, menținându-se practic la o valoare egală cu cea din anul precedent.

SITUAȚIA CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI LA C.N.S.C. ÎN ANUL 2023 ÎN FUNCȚIE DE TIPUL CONTRACTULUI

EVOLUȚIA CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI LA C.N.S.C. ÎN PERIOADA 2022-2023 ÎN FUNCȚIE DE TIPUL CONTRACTULUI



În ceea ce privește volumul de muncă depus pe parcursul anului 2023 de fiecare complet de soluționare a contestațiilor, datele statistice oficiale arată că fiecăruia dintre cele 11 complete constituite în cadrul Consiliului i-au fost repartizate anual, în mod aleatoriu (electronic), o medie de aproximativ 333 de contestații (dosare), ceea ce a însemnat o încărcare medie lunară de aproximativ 28 de contestații (dosare)/complet. Comparând cifrele prezentate mai sus cele înregistrate în 2022, când fiecărui complet i-a revenit spre soluționare un număr de 294 dosare/an, se observă că încărcătura medie anuală a fiecărui complet a crescut pe parcursul anului 2023 comparativ cu anul precedent cu 13,25% (+39 de contestații/dosare) .

Insă, în afara soluționării contestațiilor, completurile din cadrul Consiliului au trebuit să facă față unui volum de activități extrem de ridicat, care s-a concretizat în pronunțarea de încheieri, în gestionarea titlurilor de valoare depuse de operatorii economici (depunerea și restituirea cauțiunilor constituite pentru fiecare procedură de achiziție publică contestată), dar și în sute de mii de pagini de corespondență cu operatorii economici, autoritățile contractante și Curțile de Apel.

Astfel, în anul 2023, în afara emiterii de decizii, cele 11 completuri de soluționare a contestațiilor au emis și un număr de 3.727 de încheieri, ceea ce comparativ cu anul precedent a însemnat o creștere cu 10,72% (+361) a încheierilor emise.

Tot în privința volumului de muncă cu care s-au confruntat completele din soluționare a contestațiilor din cadrul Consiliului pe parcursul anului 2023, trebuie menționat că în baza art. 17 din Legea nr. 101/2016, în cadrul a 1.143 de contestații au fost formulate cereri de intervenție voluntară de către operatorii economici interesați să participe/participanți la procedura de atribuire, fapt ce a contribuit la creșterea gradului de complexitate a dosarelor respective și la îndeplinirea unor proceduri suplimentare de către fiecare complete de soluționare a contestațiilor.

Pentru a vă face o imagine de ansamblu asupra volumului de muncă depus la nivelul Consiliului și a complexității contestațiilor (dosarelor) aflate pe rolul instituției în anul 2023 spre soluționare, trebuie subliniat că marea majoritate a procedurilor contestate au avut mai mulți contestatori și intervenienți, atât la documentația de atribuire, cât și la rezultatul procedurii, fapt pentru care în cadrul unor proceduri de atribuire contestate de operatorii economici Consiliul a fost obligat să emită mai mult de o decizie și zeci de documente conexe, aferente acestora.

Cu toate că numărul contestațiilor și al cererilor de intervenție voluntară repartizate fiecărui complet de soluționare a contestațiilor a fost unul semnificativ, iar complexitatea dosarelor a fost una ridicată, cele 11 complete din cadrul Consiliului au respectat întocmai termenele de soluționare a contestațiilor prevăzute la art. 24 alin. (1) din Legea nr. 101/2016. Din acest punct de vederea trebuie precizat că datorită activității Consiliului termenele de soluționare a contestațiilor formulate de operatorii economici au fost printre cele mai mici din Uniunea Europeană, fapt care a făcut ca România să se claseze înaintea unor state cu organisme similare, precum Germania, Austria sau Letonia.

2.2. OBIECTUL CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE OPERATORII ECONOMICI

Conform legislației în domeniul achizițiilor publice, fiecare contestație formulată de un operator economic în cadrul unei proceduri de achiziție publică se individualizează, devenind astfel un proces al cărui obiect este constituit din ceea ce partea înțelege să supună soluționării (n.n. - adică ceea ce se cere consilierilor de soluționare a contestațiilor din domeniul achizițiilor publice să verifice, să aprecieze, să constate și să soluționeze).

Rezultă astfel „ipso facto" că soluționarea fiecă contestații aduce în discuție nu doar o problemă de fapt, ci și una de drept, pe care consilierii de soluționare a contestațiilor din domeniul achizițiilor publice sunt chemați să le rezolve printr-o decizie a Consiliului, în vederea asigurării protecției dreptului subiectiv. Astfel, obiectul unei contestații îl poate constitui anularea totală sau parțială a unui act al autorității contractante, ori obligarea autorității contractante[16] la emiterea unui act.

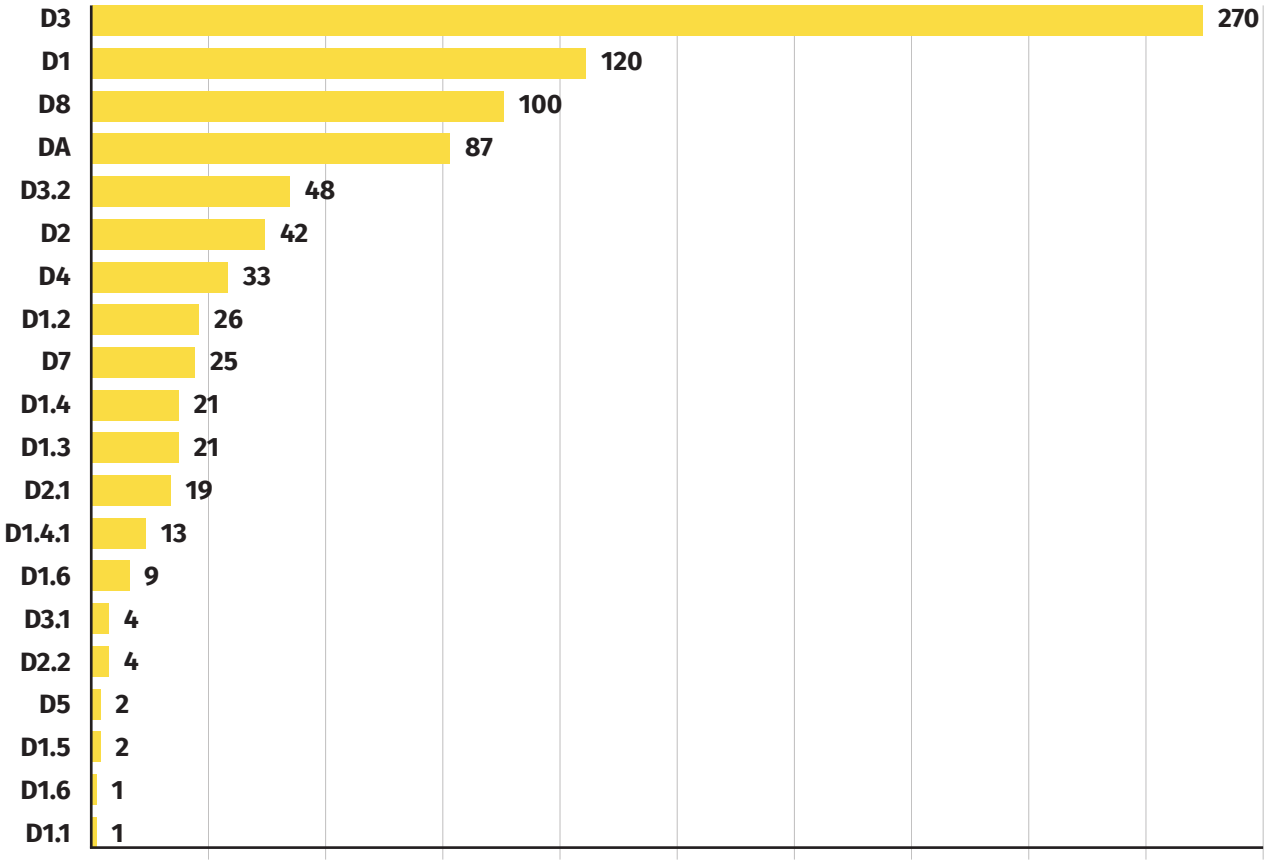
Urmare a analizării obiectului celor 3.668 de contestații formulate la Consiliu în anul 2023, s-a constatat că un număr 797 dintre acestea au fost îndreptate împotriva documentației de atribuire, iar 2.871 împotriva rezultatului procedurii.

Dacă ne referim la cele 797 contestații care au vizat documentațiile de atribuire, s-a observat că cele mai numeroase critici aduse referitoare la cerințele impuse de autoritățile contractante au vizat următoarele motive/cerințe:

COD	CRITICA	NUMĂR CRITICI
D1.1	cerințe restrictive cu privire la criterii de calificare/selecție referitoare la situaţia personală a candidatului sau ofertantului	1
D1.6	cerințe restrictive cu privire la criterii de calificare/selecție referitoare la standarde de protecţie a mediului	1
D1.5	cerințe restrictive cu privire la criterii de calificare/selecție referitoare la standarde de asigurare a calităţii	2
D5	forma de constituire a garanţiei de participare	2
D2.2	alte cerințe cu privire la criteriul de atribuire	4
D3.1	neincluderea, în cazurile prevăzute de legislația în vigoare, a mențiunii „sau echivalent"	4
D6	impunerea de clauze contractuale inechitabile sau excesive	9
D1.4.1	cerințe restrictive cu privire la criterii de calificare/selecție referitoare la experiența similară	13
D2.1	factori de evaluare nerelevanți, fără algoritm de calcul, cu algoritm de calcul netransparent sau subiectiv	19
D1.3	cerințe restrictive cu privire la criterii de calificare/selecție referitoare la situaţia economică şi financiară	21
D1.4	cerințe restrictive cu privire la criterii de calificare/selecție referitoare la capacitatea tehnică şi/sau profesională	21
D7	nedivizarea achiziţiei pe loturi, în cazul produselor/lucrărilor similare	25
D1.2	cerințe restrictive cu privire la criterii de calificare/selecție referitoare la capacitatea de exercitare a activităţii profesionale	26
D4	lipsa unui răspuns clar, complet şi fără ambiguităţi din partea autorităţii contractante, la solicitările de clarificări vizând prevederile documentației de atribuire	33
D2	cerințe cu privire la criteriul de atribuire	42
D3.2	alte cerințe restrictive cu privire la specificațiile tehnice	48
DA	Alte Critici Documentatie	87
D8	alte motive cu privire la documentația de atribuire	100
D1	cerințe restrictive cu privire la criteriile de calificare	120
D3	cerințe restrictive cu privire la specificațiile tehnice	270

16. Astfel cum este definit la art. 3 lit. a) din Legea nr. 101/2016

CRITICILE FORMULATE ÎMPOTRIVA CERINȚELOR IMPUSE ÎN DOCUMENTAȚIA DE ATRIBUIRE



Pentru a evidenția varietatea deosebită a dosarelor cu care este învestit Consiliul, vom exemplifica cu prezentarea unor decizii emise pe parcursul anului 2023 de către completele de soluționare, în paralel cu deciziile instanțelor sesizate cu exercitarea controlului de legalitate al acestora.

DECIZII EMISE DE C.N.S.C. CA URMARE A CONTESTAȚIILOR FORMULATE LA DOCUMENTAȚIA DE ATRIBUIRE

1. DECIZIA C.N.S.C.

Neîmpărțirea produselor componente ale obiectului acordului-cadru pe loturi și anumite specificații tehnice din caietul de sarcini.

Unul din aspectele reclamate vizează neîmpărțirea produselor componente ale obiectului acordului-cadru pe loturi. Argumentele aduse de contestatoare în favoarea criticii aduse se bazează pe următoarele aspecte:

✓ produsele oxigen lichefiat și oxigen comprimat, chiar dacă sunt identice în fapt (oxigen), sunt solicitate în forme diferite, acestea neavând costuri comune;

✓ în plus, potrivit celor rezultate din art. 9 alin. (3) lit. f) din Normele metodologice aprobate prin H.G. nr. 395/2016, justificarea deciziei autorității contractante în acest sens - de a nu utiliza împărțirea pe loturi - se realizează prin intermediul strategiei de contractare;

✓ în cauza de față, nu a fost prezentată nicio astfel de justificare pentru neîmpărțirea pe loturi.

Astfel, concluzia la care ajunge contestatoarea este aceea că se impune împărțirea procedurii de atribuire privind oxigenul, în cel puțin două loturi distincte, respectiv: achiziționarea oxigenului medicinal lichid și achiziționarea oxigenului medicinal gazos și a dioxidului de carbon în butelii, pentru respectarea

prevederilor legale și a principiilor generale privind atribuirea contractelor de achiziție publică.

Faptul că toate produsele ar avea ca element comun, includerea în același cod CPV și același scop/destinație nu demonstrează că trebuiau constituite într-un singur lot.

În practica instanțelor de judecată și a Consiliului s-a avut în vedere la luarea deciziilor de obligare a autorității contractante la împărțirea pe loturi similaritatea și interdependența produselor, și nu un anumit scop, cum este cel indicat de autoritatea contractantă.

Consiliul reține că, deși, conform susținerilor autorității contractante, cele două categorii de oxigen (oxigen medicinal lichid și oxigen medicinal gazos și dioxidul de carbon în butelii), au aceeași destinație și se utilizează în același scop, acestea sunt, în realitate, categorii de produse de sine stătătoare, cu sectoare distincte de comercializare, putând fi utilizate independent unele față de altele.

În consecință, justificările autorității contractante anterior precizate nu sunt apreciate de Consiliu ca fiind pertinente și în acord cu dispozițiile art. 3 lit. dd) și art. 141 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, deoarece produsele în discuție, în circumstanțele date, ar trebui să facă obiectul unor atribuiri distincte, în funcție de natura și tipul produselor, situație în care pot participa la procedură mai mulți operatori economici interesați, fiind astfel folosite în mod eficient fondurile alocate.

Aceeași abordare a îmbrățișat Consiliul și cu ocazia pronunțării Deciziilor nr. 627/2020, 1406/2023, 1900/2023, 2178/2023, 2138/2023 și 2260/2023.

Pe cale de consecință, în aceste condiții, raportat la toate considerațiile anterioare, Consiliul constată că sunt întemeiate susținerile contestatorului S SRL, potrivit căruia sunt întrunite condițiile pentru împărțirea obiectului acordului-cadru în cel puțin două loturi distincte, pentru două categorii de produse de oxigen, respectiv pentru achiziționarea oxigenului medicinal lichid și achiziționarea oxigenului medicinal gazos și a dioxidului de carbon în butelii.

Așa cum a fost anterior reținut, autoarea contestației reclamă și anumite specificații tehnice din caietul de sarcini. Astfel, o primă critică vizează faptul că capacitatea de 8 litri este una neuzuală, pe care un singur operator economic o are autorizată prin Autorizația de Punere pe Piață („APP”). Contestatoarea a adăugat că, analizând Nomenclatorul furnizat de Agenția Națională a Medicamentului și a Dispozitivelor Medicale („ANIVI DM”) se observă că Linde este singurul operator economic având butelii de această capacitate.

Față de cele de mai sus, Consiliul constată că este necesar ca achizitoarea să facă o analiză detaliată a specificațiilor reclamate ale diferiților producători și să le stabilească astfel încât, pe de o parte, să nu restricționeze participarea la procedură a operatorilor economici, iar, pe de altă parte, să acopere necesitățile sale.

2. DECIZIA C.N.S.C.

Contestatorul solicită obligarea autorității contractante la remedierea documentației de atribuire, prelungirea în mod corespunzător a termenului de depunere a ofertelor și suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea fondului cauzei

Din analiza susținerilor părților și a documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

În calitate de autoritate contractantă, ... a inițiat o procedură de atribuire, prin licitație deschisă, a contractului de furnizare având ca obiect *microbuz electric pentru transport persoane – 1 buc inclusiv 1 stație de încărcare lentă și 1 stație de încărcare rapidă*", prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. .../2023, împreună cu documentația de atribuire aferentă.

Primul aspect vizat de contestația depusă de P SRL este cerința privind experiența similară și mai precis modul de definire a experienței similare, prevăzut la pct. III.1.3.a) Capacitatea tehnică și/sau profesională din fișa de date: „2. Prin furnizări de produse similare autoritatea contractantă înțelege: furnizarea de autovehicule de transport public persoane cu tracțiune și frânare electrică cu autonomie și/sau produse similare și/sau superioare din punct de vedere al complexității și/sau scopului". Contestatoarea solicită modificarea acestei cerințe, în sensul ca livrări similare să fie considerate livrările de „microbuze de transport persoane" și nu exclusiv „autovehicule de transport public persoane cu tracțiune și frânare electrică cu autonomie".

În punctul de vedere autoritatea contractantă nu a motivat în niciun fel faptul că a solicitat ca experiența similară să fie exclusiv în furnizarea de mijloace de transport în comun electrice și a exclus furnizarea celorlalte mijloace de transport în comun.

Consiliul constată, astfel, că în Strategia de contractare nu a fost motivată în niciun fel faptul că experiența similară vizează doar livrările anterioare de mașini electrice.

Contrar susținerilor autorității contractante, Consiliul consideră că, de fapt, se solicită experiență identică și nu experiență similară.

De altfel, singurul argument din punctul de vedere în sensul că se solicită experiență similară și nu identică este dat de faptul că cerința vizează și furnizări „similare sau superioare din punctul de vedere al complexității și al scopului".

Având în vedere istoricul unor astfel de proceduri derulate pe parcursul anului 2023 în România, Consiliul constată participarea exclusivă, în calitate de ofertanți, ai unor furnizori (dealeri) și nu a unor producători.

Având în vedere și caracterul contractului, de furnizare, experiența vizează furnizarea unor mașini și nu producerea acestora.

Prin urmare, diferențele între ceea ce înseamnă furnizarea unui microbuz electric și furnizarea unui microbuz cu motor termic sunt minime, fiind evident că cine poate/știe să furnizeze o mașină clasică (pe combustibil lichid) poate/știe să furnizeze și o mașină electrică.

De altfel, primii furnizori de mașini elctrice au fost, evident, furnizorii de mașini clasice.

Nici astăzi, în cadrul dealerilor monomarcă, agenții de vânzări nu vând, în mod exclusiv, mașini electrice sau mașini clasice, ci ambele tipuri de mașini.

Având în vedere aceste motive, Consiliul va admite critica din contestație și va dispune reformularea definirii experienței similare, astfel: „Prin furnizări de produse similare autoritatea contractantă înțelege: furnizarea de autovehicule de transport public persoane".

Având în vedere faptul că cerința privind experiența similară este cerință de calificare, fiind prevăzută și în anunțul de participare, este necesar ca remedierea să se facă prin publicarea unei erate în acest sens.

3. DECIZIA C.N.S.C.

Contestarea modului în care autoritatea contractată a stabilit valoarea estimată a procedurii și anumite cerințe ale documentației de atribuire

Examinând susținerile părților, probatoriul aflat la dosarul cauzei și dispozițiile legale aplicabile, față de criticiile privind nivelul valorii estimate, în opinia contestatorului suma de

2.390.997,24, fără TVA, indicată pentru opt luni de contract este insuficientă, în condițiile în care, este nevoie de o valoare de 2.392.198,28 lei pentru numai costurile angajate cu 20 de posturi de pază umană fixe, fără marja de profit și cheltuieli indirecte.

Achizitoarea arată că valoarea totală estimată a fost stabilită luând în considerare 20 de posturi fixe și un post de șef de obiectiv, având la bază:

✓ actul adițional nr. .../2022 la contractul nr. .../2022;

✓ salariul minim brut pe economie conform H.G. nr. 1447/2022 și aplicând sporurile conform prevederilor Codului Muncii;

✓ introducerea șefului de obiectiv conform Deciziei nr. 1760/2022 și a Sentinței Civile nr. 17/CA/2022.

Totodată, achizitoarea învederează faptul că pentru șeful de obiectiv a avut în vedere o valoare estimată totală de 45.656 lei fără TVA, iar pentru serviciile de monitorizare, suma de 680 lei fără TVA, pentru perioada contractuală de opt luni (mai-decembrie 2023).

Din explicațiile prezentate se trage concluzia că pentru cele 20 de posturi de pază fixe (cu program de 24 ore/zi, 12/24 ore/zi și 8/24 ore/zi), autoritatea contractantă a avut în vedere valoarea totală de 2.344.661,24 lei, rezultată din eliminarea din valoarea estimată indicată în S.E.A.P., de 2.390.997,24 lei, a celor două tipuri de costuri enumerate în paragraful anterior.

Consiliul subliniază, în acord cu susținerile contestatorului, acceptate și de autoritatea contractantă, că valoarea trebuie să aibă în vedere toate costurile necesare derulării acestui tip de contract, costuri impuse de legislația muncii, cea fiscală etc., la care se adaugă și costuri indirecte și un profit din partea prestatorului.

Din actul adițional nr. .../2022 la contractul nr. .../2022, invocat în justificările sale de autoritatea contractantă, rezultă raportarea la un tarif orar de:

✓ 22,65 lei/ora pentru posturile cu program de 24/24 h/zi,

✓ 21,09 lei/ora pentru posturile cu program de 12/24 h/zi,

✓ 20,54 lei/ora pentru posturile cu program de 8/24 h/zi.

Înmulțind aceste tarife cu numărul de ore corespunzător fiecărui tip de post, așa cum apar evidențiate în tabelul Centralizator de Prețuri, Formularul 8.1, pag. ... a dosarului achiziției transmis de autoritatea contractantă, respectiv:

✓ 22,65 lei/ora x 94.080 total ore/8 luni = 2.130.912 lei

✓ 21,09 lei/ora x 8.820 total ore/8 luni = 186.013,80 lei

✓ 20,54 lei/ora x 1.336 total ore/8 luni = 27.441,44 lei

Se confirmă că valoarea estimată corespunzătoare pentru 20 de posturi de pază fixe, compuse din posturi cu program de 24 ore/zi, 12/24 ore/zi și 8/24 ore/zi, este de 2.344.367,24 lei.

În contextul expus, Consiliul va achiesa la susținerile contestatorului în sensul că autoritatea contractantă este ținută să estimeze valoarea contractului luând în considerare toate costurile pe care acesta le presupune și pe care, ulterior, le va suporta chiar autoritatea prin plățile către prestator, iar ofertanții sunt nevoiți să se raporteze și la valoarea estimată, întrucât propunerea unui preț al ofertei cu depășirea acesteia poate avea drept consecință respingerea ofertei.

Valoarea estimată și indicată de autoritate este foarte importantă în cazul contractelor în care marja de ofertare este extrem de redusă, cum este și cazul contractelor de achiziție de servicii de pază, în care principalul cost este dat de salarizarea personalului,

pe care ofertanții sunt tentați să o coteze la minimul legal, pentru a avea șanse cât mai mare de câștigare a contractului.

Tariful minimal impus de lege trebuie respectat atât de autoritatea contractantă, cât și de ofertanți.

Având în vedere tipul posturilor pentru care trebuie să se asigure paza (regim de 24 ore din 24, inclusiv pe timpul nopții, zile libere, sărbători legale), devin incidente prevederile Codului Muncii:

✓ art. 125 - (1) Munca prestată între orele 22,00-6,00 este considerată muncă de noapte.

(2) Salariatul de noapte reprezintă, după caz:

a) salariatul care efectuează muncă de noapte cel puțin 3 ore din timpul său zilnic de lucru;

b) salariatul care efectuează muncă de noapte în proporție de cel puțin 30% din timpul său lunar de lucru.

(4) Durata normală a timpului de lucru pentru salariații de noapte a căror activitate se desfășoară în condiții speciale sau deosebite de muncă nu va depăși 8 ore pe parcursul oricărei perioade de 24 de ore decât în cazul în care majorarea acestei durate este prevăzută în contractul colectiv de muncă aplicabil și numai în situația în care o astfel de prevedere nu contravine unor prevederi exprese stabilite în contractul colectiv de muncă încheiat la nivel superior.

(5) În situația prevăzută la alin. (4), angajatorul este obligat să acorde perioade de repaus compensatorii echivalente sau compensare în bani a orelor de noapte lucrate peste durata de 8 ore.

✓ art. 126 - Salariații de noapte beneficiază:

a) fie de program de lucru redus cu o oră față de durata normală a zilei de muncă, pentru zilele în care efectuează cel puțin 3 ore de muncă de noapte, fără ca aceasta să ducă la scăderea salariului de bază;

b) fie de un spor pentru munca prestată în timpul nopții de 25% din salariul de bază, dacă timpul astfel lucrat reprezintă cel puțin 3 ore de noapte din timpul normal de lucru.

✓ art. 137 - (1) Repausul săptămânal este de 48 de ore consecutive, de regulă sâmbăta și duminica.

(2) În cazul în care repausul în zilele de sâmbătă și duminică ar prejudicia interesul public sau desfășurarea normală a activității, repausul săptămânal poate fi acordat și în alte zile stabilite prin contractul colectiv de muncă aplicabil sau prin regulamentul intern.

(3) În situația prevăzută la alin. (2) salariații vor beneficia de un spor la salariu stabilit prin contractul colectiv de muncă sau, după caz, prin contractul individual de muncă.

(4) În situații de excepție zilele de repaus săptămânal sunt acordate cumulat, după o perioadă de activitate continuă ce nu poate depăși 14 zile calendaristice, cu autorizarea inspectoratului teritorial de muncă și cu acordul sindicatului sau, după caz, al reprezentanților salariaților.

(5) Salariații al căror repaus săptămânal se acordă în condițiile alin. (4) au dreptul la dublul compensațiilor cuvenite potrivit art. 123 alin. (2).

✓ art. 139 - Zilele de sărbătoare legală în care nu se lucrează sunt: ...

✓ art. 141 - Prevederile art. 139 nu se aplică în locurile de muncă în care activitatea nu poate fi întreruptă datorită caracterului procesului de producție sau specificului activității.

✓ art. 142 - (1) Salariaților care lucrează în unitățile prevăzute la art. 140, precum și la locurile de muncă prevăzute la art. 141 li se asigură compensarea cu timp liber corespunzător în următoarele 30 de zile.

(2) În cazul în care, din motive justificate, nu se acordă zile libere, salariații beneficiază, pentru munca prestată în zilele de sărbătoare legală, de un spor la salariul de bază ce nu poate fi mai mic de 100% din salariul de bază corespunzător muncii prestate în programul normal de lucru.

Rezultă din cele expuse, faptul că potrivit legii, angajatorul are și obligația respectării dispozițiilor legislației muncii, iar contravaloarea prestației sale trebuie să reflecte toate categoriile de cheltuieli pe care le avansează. Pe lângă acestea, operatorii economici trebuie să prevadă și contribuția asiguratorie pentru muncă, prevăzută de Codul fiscal, dar și așa numitul „fond de handicap", obligatoriu pentru agenți economici cu peste 50 de angajați, potrivit dispozițiilor Legii nr. 448/2006, cu modificările și completările ulterioare. (...)

Pentru a putea fi acceptat nivelul valoric estimat de achizitoare, era necesară detalierea unui calcul complet din care să rezulte că au fost avute în vedere toate tipurile de costuri/cheltuieli (sporuri și contribuții obligatorii) și salariul minim garantat în plată, dar asemenea notă de determinare a valorii estimate n-a fost identificată în dosarul achiziției și în apărările punctului de vedere.

Prin urmare, rezultă că valoarea estimată a fost calculată exclusiv prin raportare la tarifele orare pe care actualul prestator le folosește în asigurarea posturilor de pază, modalitate care nu poate fi primită în condițiile în care, din probatoriul administrat se observă că respectivele tarife au fost diminuate prin utilizarea unor subvenții obținute conform Legii nr. 76/2002, respectiv prin lipsa valorii aferente fondului de handicap.

Autoritatea contractantă nu poate avea pretenția ca toți participanții să se regăsească în aceeași situație ca cea a actualului prestator, o asemenea ipoteză reprezentând o restricționare nepermisă a accesului la procedură.

Consiliul constată că autoritatea contractantă n-a determinat cu rigurozitate valoarea estimată a contractului, fiind necesară recalcularea acesteia în acord cu cele anterior expuse.

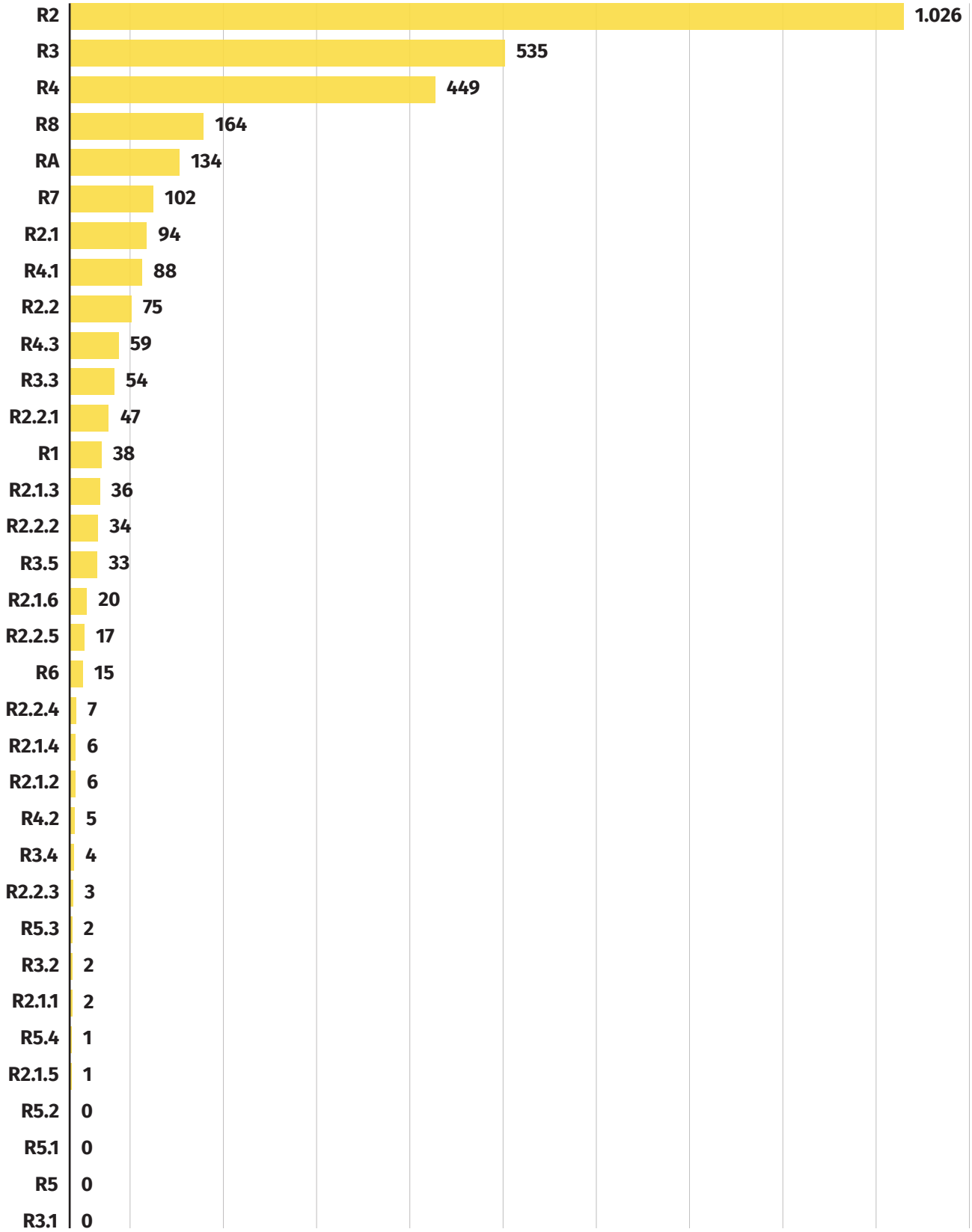
Raportul de expertiză contabilă extrajudiciară, datat 12.04.2023, întocmit de expert contabil ..., depus în probațiune de contestator, relevă costuri superioare celor avute în vedere de autoritatea contractantă, în condițiile în care calculele contabile din raport nu au avut în vedere cheltuielile indirecte și profitul, ci doar cheltuiala salarială. (...)

Consiliul admite contestația, dispune anularea procedurii și admite cererea contestatorului de a obliga autoritatea contractantă la plata cheltuielilor ocazionate cu soluționarea contestației.

În privința criticilor menționate de operatorii economici în cele 2.871 de contestații înregistrate la Consiliu pe parcursul anului 2023 împotriva rezultatului procedurii de atribuire s-a observat că cele mai numeroase critici au vizat următoarele cerințe/motive:

COD	CRITICA	NUMĂR CRITICI
R3.1	ofertele altor participanți la procedura de atribuire au fost depuse după data şi ora-limită de depunere sau la o altă adresă decât cele stabilite în anunţul de participare	0
R5	faptul că, în adresa de comunicare a rezultatului procedurii, autoritatea contractantă nu a respectat conținutul minim, prevăzut de dispozițiile legale în vigoare	0
R5.1	faptul că, în adresa de comunicare a rezultatului procedurii, autoritatea contractantă nu a transmis fiecărui candidat respins, motivele concrete care au stat la baza deciziei de respingere a candidaturii sale	0
R5.2	faptul că, în adresa de comunicare a rezultatului procedurii, autoritatea contractantă nu a transmis fiecărui ofertant respins, motivele concrete care au stat la baza deciziei de respingere	0
R2.1.5	respingerea ofertei contestatorului ca inacceptabilă, întrucât aceasta a fost depusă cu încălcarea dispozițiilor referitoare la conflictul de interese	1
R5.4	faptul că, în adresa de comunicare a rezultatului procedurii, autoritatea contractantă nu a transmis fiecărui candidat/ofertant respins sau declarat necâștigător, data-limită până la care au dreptul de a depune contestaţie	1
R2.1.1	respingerea ofertei contestatorului ca inacceptabilă, întrucât aceasta a fost depusă după data şi ora-limită de depunere sau la o altă adresă decât cele stabilite în anunţul de participare	2
R3.2	ofertele altor participanți la procedura de atribuire nu au fost însoțite de garanţia de participare, în cuantumul, forma şi având perioada de valabilitate solicitate în documentaţia de atribuire	2
R5.3	faptul că, în adresa de comunicare a rezultatului procedurii, autoritatea contractantă nu a transmis fiecărui ofertant care a prezentat o ofertă admisibilă, dar care nu a fost declarată câştigătoare, caracteristicile şi avantajele relative	2
R2.2.3	respingerea ofertei contestatorului ca neconformă, întrucât ofertantul a modificat, prin răspunsurile pe care le-a prezentat, conţinutul propunerii tehnice	3
R3.4	ofertele altor participanți la procedura de atribuire au fost depuse cu încălcarea dispozițiilor referitoare la conflictul de interese	4
R4.2	modificarea conținutului propunerii tehnice sau/și al propunerii financiare, prin răspunsurile la solicitările de clarificări, transmise de alți participanți la procedura de atribuire	5
R2.1.2	respingerea ofertei contestatorului ca inacceptabilă, întrucât aceasta nu a fost însoțită de garanţia de participare, în cuantumul, forma şi având perioada de valabilitate solicitate în documentaţia de atribuire	6
R2.1.4	respingerea ofertei contestatorului ca inacceptabilă, întrucât aceasta are un preț neobișnuit de scăzut	6
R2.2.4	respingerea ofertei contestatorului ca neconformă, întrucât ofertantul a modificat, prin răspunsurile pe care le-a prezentat, conţinutul propunerii financiare	7
R6	respingerea ofertei fără ca autoritatea contractantă să solicite clarificări referitoare la propunerea tehnică/propunerea financiară sau aprecierea incorectă a răspunsurilor la clarificări	15
R2.2.5	respingerea ofertei contestatorului ca neconformă, din alte motive decât cele menționate la R.2.2.1-4	17
R2.1.6	respingerea ofertei contestatorului ca inacceptabilă, din alte motive decât cele menționate la R.2.1.1-5	20
R3.5	alte motive de inacceptabilitate a ofertelor altor participanţi la procedura de atribuire	33
R2.2.2	respingerea ofertei contestatorului ca neconformă, întrucât ofertantul nu a transmis în perioada precizată de comisia de evaluare clarificările/răspunsurile solicitate sau în cazul în care explicaţiile prezentate de ofertant nu au fost	34
R2.1.3	respingerea ofertei contestatorului ca inacceptabilă, întrucât aceasta a fost depusă de un ofertant care nu îndeplineşte una sau mai multe dintre cerinţele de calificare	36
R1	contestaţii împotriva procesului verbal al şedinţei de deschidere a ofertelor (neluarea în considerare a garanţiei de participare, modul de desfăşurare a şedinţei de deschidere a ofertelor)	38
R2.2.1	respingerea ofertei contestatorului ca neconformă, întrucât aceasta nu satisface în mod corespunzător cerinţele caietului de sarcini	47
R3.3	ofertele altor participanți la procedura de atribuire au fost depuse de ofertanți care nu îndeplinesc una sau mai multe dintre cerinţele de calificare	54
R4.3	alte motive de neconformitate a ofertelor altor participanţi la procedura de atribuire	59
R2.2	respingerea ofertei contestatorului ca neconformă	75
R4.1	prețul neobișnuit de scăzut al ofertelor altor participanţi la procedura de atribuire	88
R2.1	respingerea ofertei contestatorului ca inacceptabilă	94
R7	anularea fără temei legal a procedurii de atribuire de către autoritatea contractantă	102
RA	Alte Critici Rezultat	134
R8	alte motive cu privire la rezultatul procedurii	164
R4	caracterul neconform al ofertelor altor participanţi la procedura de atribuire	449
R3	caracterul inacceptabil al ofertelor altor participanţi la procedura de atribuire	535
R2	respingerea ofertei contestatorului ca neconformă sau inacceptabilă	1.026

CRTICILE FORMULATE ÎMPOTRIVA CERINȚELOR IMPUSE LA REZULTATUL PROCEDURII DE ATRIBUIRE



DECIZII EMISE DE C.N.S.C. CA URMARE A CONTESTAȚIILOR FORMULATE LA REZULTATUL PROCEDURII DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ

1. DECIZIA C.N.S.C.

Autoritatea contractantă a exclus ofertanta pe motiv că nu a furnizat dovezi că măsurile luate sunt suficiente pentru a demonstra în concret credibilitatea, în sensul art. 171 alin. (1) și alin. (3) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice.

Analizând criticile formulate de autoarea contestației, Consiliul constată că acestea vizează aspecte legate de netemeincia actului de comunicare a rezultatului procedurii, contestatoarea apreciind că respectivul act încalcă principiile proporționalității și al asumării răspunderii, precum și prevederile art. 171 alin. (32) din Legea nr. 98/2016 care impun autorității contractante să justifice în mod corespunzător decizia de excludere luată cu privire la un anumit operator economic. (...)

Argumentul decisiv adus de achizitoare în favoarea raționamentului care a stat la baza excluderii ofertantei K SRL se bazează pe faptul că operatorul economic *a fost sancționat pentru încălcarea regulilor de concurentă de tip cartel care vizează trucarea licitațiilor,* prin Decizia Consiliului Concurenței nr. .... din ... 2023, cu amendă în cuantum de 16.023.559,65 lei, reprezentând 4,25% din cifra de afaceri realizată în anul 2022, iar comisia de evaluare a apreciat că operatorul economic nu a furnizat dovezi care să arate că măsurile luate de acesta sunt suficiente pentru a-și demonstra în concret credibilitatea în sensul art. 171 alin. (1) și alin. (3) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice. (...)

Cu luarea în considerare a celor de mai sus, se constata că problema care trebuie dezlegată de Consiliu privește temeinicia/netemeinicia aplicării prevederilor art. 167 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016, coroborat cu art. 171 din același act normativ, în contextul în care oferta K SRL a fost exclusă, deoarece comisia de evaluare a apreciat că: ”Prin urmare, comisia de evaluare a decis excluderea dumneavoastră din procedura de atribuire, în etapa evaluării DUAE, în conformitate cu art. 167 alin. (1) lit. c) și art. 171 alin. (3) din Legea nr. 98/2016, întrucât nu ați furnizat dovezi care să arate că măsurile luate sunt suficiente pentru a vă demonstra în concret credibilitatea în sensul art. 171 alin. (1) și alin. (3) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice”. (...)

În concret, ofertanta a adus la cunoștința autorității contractante că nu recunoaște fapta reținută în Decizia Consiliului Concurenței și că a formulat și depus, la Curtea de Apel București, Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, o cerere de anulare a acestei Decizii a Consiliului Concurenței, cerere ce formează obiectul Dosarului nr. .../.../2023 pe rolul Curții de Apel București. Totodată K SRL a furnizat, chiar în această etapă un sumar al celor reținute de Consiliul Concurenței prin respectiva deciziei de sancționare, manifestându-și disponibilitatea să pună la dispoziția autorității contractante toate documentele necesare lămuririi acestei situații.

În consecință, suntem în situația prevăzută de dispozițiile art. 171 alin. (1) – (3^2) din lege, respectiv de apreciere a măsurilor luate de K SRL pentru demonstrarea credibilității sale, apreciate de autoritatea contractantă ca fiind insuficiente.

În determinarea situației de fapt, se are în vedere că, prin Decizia nr. ... din ... 2023, Consiliul Concurenței a sancționat K SRL cu amendă în cuantum de de 16.023.559,65 lei, reprezentând 4,25% din cifra de afaceri realizată în anul 2022, pentru încălcarea dispozițiilor art. 5 alin. (1) lit. c) din Legea concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și a art. 101 alin. (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, mai exact:

PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI DECIDE:

Art. 1 Se consultă încălcarea dispozițiilor art. 5 alin. (I) lit. a) și b) din Legea concurenței, republicatâ, cu modificările șl completările ulterioare, precum și ale art. 101 alin. (I) din

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene de către întreprinderile D SRL, S SRL (în prezent K SRL) și T SRL (în prezent T SRL), prin participarea la o înțelegere și/sau practică concertată unică, continuă și complexă având ca obiect restrângerea concurenței, constând în coordonarea politicilor și strategiilor comerciale ale întreprinderilor concurente, cu scopul manipulării procedurii de achiziție publică având ca obiect activități pentru proiectare și execuție pentru realizarea obiectivului de investiții „HUB servicii (centru de furnizare servicii electronice) la nivelul ...", pentru creșterea bugetului alocat de autoritatea contractantă și, implicit, a prețului produselor /serviciilor /lucrărilor ofertate pe piața serviciilor de instalații, piața serviciilor de comunicații și alte activități conexe ale acestora (Inclusiv in urma reducerii necesarului achiziționat cu menținerea bugetului inițial), prin limitarea sau controlul comercializării, inclusiv printr-un schimb de informații sensibile din punct de vedere concurențial, de natură a facilita coordonarea comportamentului pe piață, cu scopul final al creșterii prețurilor.

Art.2 In temeiul art. 55 alin. (I) lit. a) din Legea concurenței, republicată, cu modificările și completările ulterioare, întreprinderile prevăzute la art. 1 se sancționează după cum urmează: (...)

b) K SRL cu amendă în cuantum de 16.023.559,65 lei, reprezentând 4,25% din cifra de afaceri realizată în anul 2022; (...)."

Din cuprinsul deciziei Consiliului Concurenței rezultă că pe parcursul derulării procedurii (K SRL a implementat un Program de conformare cu legislația concurențială. Consiliul Concurenței a analizat măsurile dispuse de K SRL și a reținut ca și circumstanțe atenuante la individualizarea sancțiunii: *„aplicarea unui program de asigurare a conformității cu legislația din domeniul concurenței "și "promovarea regulilor de concurență la nivelul partenerilor comerciali ai societății", diminuând amenda cu 15% pentru aceste circumstanțe. Acest fapt rezultă din Secțiunea 9.3.2.1 paragrafele 375-376 din Decizia nr. .../2023 (pag 111 si 112 din Decizie).* (...)

Din lecturarea motivelor indicate de achizitoare în cadrul actului de comunicare a rezulatului procedurii, motive ce au stat la baza deciziei de excludere a ofertantei K SRL, un prim motiv l-a constituit faptul că în urma verificării documentelor depuse cu scopul prezumat de a vă dovedi credibilitatea în sensul art. 171 alin. (2) și (3) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, comisia de evaluare a constatat că majoritatea documentelor încărcate sunt datate și înregistrate anterior emiterii Deciziei Consiliului Concurenței nr. ... din ... 2023 privind constatarea încălcării dispozițiilor art. 5 alin. (1) din Legea concurenței nr. 21/1006, republicată, cu modificările și completările ulterioare și ale art. 101 alin. (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și sancționarea întreprinderilor D SRL, K SRL ȘI T SRL, în condițiile în care eventualele documente de natură să dovedească credibilitatea dumneavoastră ar fi trebuit să fie ulterioare deciziei de sancționare.

Cu alte cuvinte, achizitoarea a apreciat în referire la o parte dintre documentele justificative privind măsurile luate de ofertantă pentru demonstrarea în concret a credibilității, neconcludența acestor *„documente datate și înregistrate anterior emiterii Deciziei Consiliului Concurenței nr. ... din ... 2023."*

Astfel achizitoare a apreciat că respectivele documente justificative privind măsurile

luate de ofertantă, nu reprezintă măsuri suficiente pentru demonstrarea în concret a credibilității având în vedere că sunt anterioare emiterii *Deciziei Consiliului Concurenței nr. ... din ... 2023.*

Împrejurarea că respectivele documente sunt *anterioare* deciziei emise de Consiliul Concurenței nu este de natură la ignorarea respectivelor înscrisuri. În stabilirea acestei finalități se rețin ca fiind judicioase argumentele autoarei contestației, care au fost precizate și în cuprinsul răspunsului furnizat, respectiv că o serie importantă de măsuri de demonstrare în concret a credibilității au fost luate de ofertantă anterior emiterii Deciziei Consiliului Concurenței, după cunoașterea obiectului investigației și a naturii faptelor față de care plana suspiciunea de încălcare a legislației concurențiale.

Din economia dispozițiilor legale mai sus redate, Consiliul constată că legiuitorul nu a instituit un termen de la care măsurile luate de operatorii economici potrivit art. 171 alin. (1) ar putea fi dispuse.

Nici din *Procesul-verbal nr. .../18.09.2023 privind evaluarea informațiilor din DUAE-nr. 2* și nici din punctul de vedere nu rezultă care au fost motivele concrete pentru care documentele depuse de ofertantă pentru dovedirea credibilității sale nu au fost considerate suficiente (program de conformare cu legislația concurențială, ghid de conformare cu legislația concurențială, cod de conduita, sistemul intern de control in vigoare de la 01.01.2021, sesiuni de training de către experți în domeniul dreptului concurenței, atât pentru personalul propriu, cât și pentru partenerii contractuali,etc.), cu atât mai mult cu cât posibilitatea dovedirii credibilității este stabilită expres de legiuitor. (...)

Or, din moment ce Consiliul Concurenței care a și aplicat sancțiunea ce este calificată de autoritatea contractantă drept abatere profesională gravă, a constatat că măsurile dispuse de K SRL pe perioada investigației, deci anterior emiterii Deciziei Consiliului Concurentei, se încadrează în categoria circumstanțelor atenuante care justifică diminuarea amenzii, este evident că aceste măsuri sunt relevante pentru stabilirea în concret a credibilității ofertantei raportat la fapta reținută de Consiliu.

Așa cum a precizat contestatoarea, programele de conformare cu legislația de concurență nu reprezintă măsuri punctuale de aplicabilitate unică, ci certifică implementarea unui sistem intern de prevenție, care funcționează în mod continuu, aplicabilitatea acestora fiind continuă.

Față de cele mai sus expuse, Consiliul determină că în mod netemeinic autoritatea contractantă nu a luat în considerare, la evaluarea măsurilor luate de către K SRL pentru demonstrarea în concret a credibilității, documentele justificative care atestă măsurile implementate *anterior* emiterii Deciziei Consiliului Concurenței.

Astfel fiind, se constată că motivul de respingere de la pct. 2 din actul de comunicare a fost eronat reținut, autoritatea contractantă urmând a reevalua oferta K SRL, cu luarea în considerare a tuturor măsurilor luate de ofertantă anterior emiterii Deciziei Consiliului Concurenței nr. .../...2023 (cu alte cuvinte măsuri luate de

ofertantă pentru demonstrarea în concret a credibilității, indiferent de data și numărul de înregistrare al documentelor care atestă asemenea măsuri).

Atâta vreme cât dispozițiile legale amintite fac referire, pe lângă efectuarea de către operatorul economic a plății și la asumarea de către operatorul economic a obligației de plată a despăgubirilor în ceea ce privește eventualele prejudicii cauzate printr-o infracțiune sau printr-o altă faptă ilicită (...) , astfel că neluarea în considerare a măsurilor de restabilire în concret a credibilității privind *„efectuarea plății sau asumării obligației de plată a despăgubirilor în ceea ce privește eventualele prejudicii cauzate prin fapta reținută prin Decizia Consiliului Concurenței"* nu este judicioasă. (...).

În cazul concret dedus controlului de legalitate al Consiliului, autoritatea contractantă este obligată să țină cont de faptul că în Decizia Consiliului Concurenței se menționează în mod clar expres si neechivoc faptul că ofertanta K SRL a colaborat cu autoritatea de concurență pe parcursul investigației, respectiv că a implementat un Program de conformare cu legislația concurențială**,** program reținut drept circumstanță de diminuare a amenzii.

Totodată, se reține că societății K SRL nu i-a fost interzisă participarea la proceduri de atribuire, aceasta depunând ofertă, astfel cum rezultă, cu titlu de exemplu din Deciziile pronunțate de Consiliu nr. 1699/2023 și nr. 755/2023.

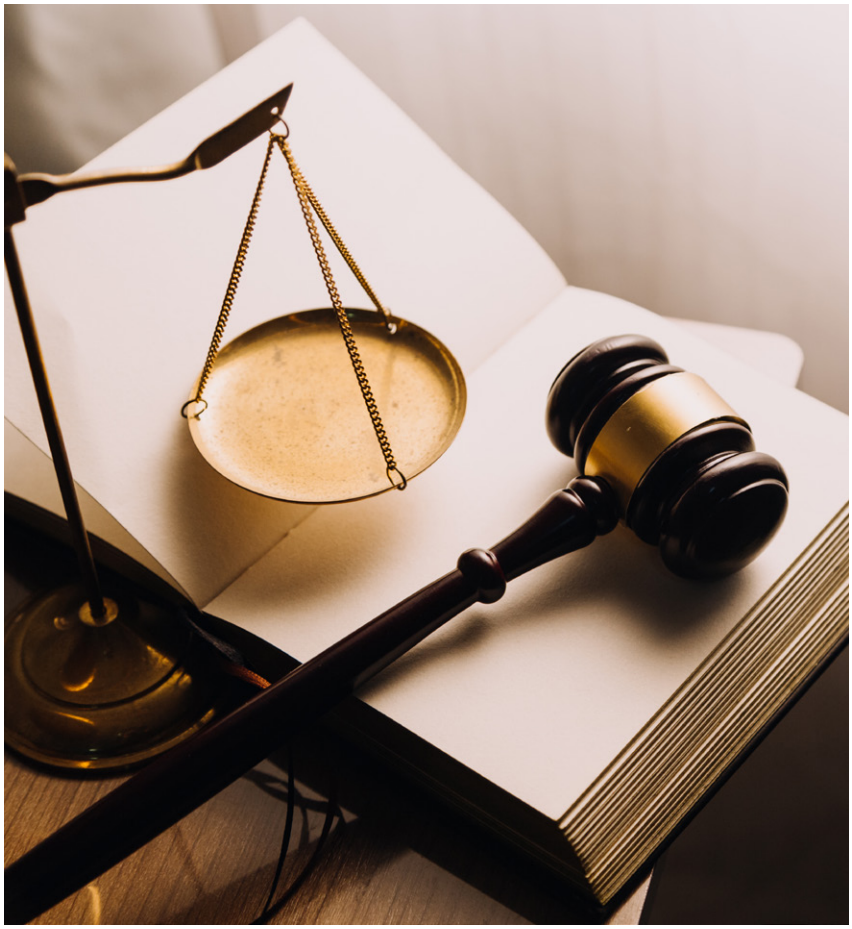
Față de cele mai sus expuse, Consiliul determină că în mod netemeinic autoritatea contractantă nu a luat în considerare, la evaluarea măsurilor luate de K SRL pentru demonstrarea în concret a credibilității, documentele justificative depuse de ofertantă. Pe cale de consecință se constată temeinicia criticilor aduse de contestatoare vizavi de constatarea faptului că autoritatea contractantă a înlăturat măsurile dispuse în temeiul art 171 alin. (3) teza a-3-a în mod netemeinic, precum si cu încălcarea obligației sale de a justifica motivele care au condus la decizia de excludere. (...).

2. DECIZIA C.N.S.C.

Contestatorul a solicitat anularea rezultatului evaluării ofertei M SRL și obligarea autorității la reevaluarea acesteia, pe motiv că unele produse ofertate de câștigătoare nu respectă specificațiile din anexa nr. 1 a caietului de sarcini și încalcă art. 167 alin. (1) lit. h) și i) din Legea nr. 98/2016.

Depășind introducerea de subliniere a importanței conformării întru totul la regulile impuse de autoritate în documentația de atribuire, conformare ce reprezintă regula în sistemul de atribuire a contractelor de achiziție publică, asupra aspectelor sesizate de reclamantă, Consiliul ia act că rezultatul evaluării a fost stabilit de autoritate prin raportul procedurii de atribuire nr. 520/03.10.2023, rezultat comunicat competitorilor în aceeași zi. La 13.10.2023, N SRL a reacționat prin formularea contestației la Consiliu și la autoritatea achizitoare, în interiorul termenului legal de contestare, criticile fiind îndreptate împotriva admiterii și declarării câștigătoare a ofertei M SRL", pe care contestatoarea o consideră neconformă și imposibil de îndeplinit, întrucât furnizorii/distribuitorii declarați nu au relații comerciale cu ofertantul, respectiv nu se respectă autorizările de unic distribuitor pe teritoriul României.

Problema complianței tehnice a produselor ofertate de M SRL, a posibilității de furnizare a lor în contextul în care producătorii/distribuitorii exclusivi susțin că nu au relații cu societatea, precum și a dovedirii că respectivele produse pot fi livrate la prețurile asumate trebuia și trebuie să facă obiectul unei solicitări de clarificare din partea autorității, supusă art. 209 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 – „În cazul în care informațiile sau documentele prezentate de către operatorii economici sunt incomplete sau eronate sau în cazul în care lipsesc anumite documente, autoritatea contractantă are dreptul de a solicita într-un anumit termen ofertanților/candidaților clarificări și, după caz, completări ale documentelor prezentate de aceștia în cadrul ofertelor sau solicitărilor de participare, cu respectarea principiilor tratamentului egal și transparenței." – secondat de art. 134



alin. (1) din normele metodologice de aplicare a legii – „*Comisia de evaluare are obligația de a stabili care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei solicitări de participare/oferte, precum și perioada de timp acordată pentru transmiterea acestora, termenul-limită neputând fi stabilit decât la nivel de zile lucrătoare, fără a fi precizată o oră anume în cadrul acestuia.*"

Discutăm despre edificare asupra cuprinsului ofertei, tocmai pentru a se determina dacă aceasta este sau nu conformă clauzelor imperative ale documentație de atribuire, iar autoritatea are obligația să asigure ofertanților toate condițiile pentru ca aceștia să își poată justifica și proba conformitatea ofertelor la procedură, precum și fundamentarea prețului flagrant neobișnuit de scăzut (în sensul prevederilor art. 210 alin. (1) din legea achizițiilor publice, o ofertă prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat atunci când prețul ofertat, fără TVA, reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului respectiv). Jurisprudența Consiliului este constantă în sensul că orice decizie a autorității privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a ofertei, sub toate aspectele acesteia, și pe probe concludente, iar nu pe simple presupuneri care ar favoriza ori defavoriza ofertanții. Solicitarea autorității trebuie să răspundă dispozițiilor imperative ale art. 134 alin. (4), solicitare necesară pentru ca autoritatea beneficiară să nu fie nevoită să deducă ea însăși elemente esențiale ale ofertelor, pe baza unor informații insuficiente.

În considerarea celor evocate, Consiliul observă că ansamblul criticilor semnalate de către N SRL sunt de natură să genereze un risc substanțial asupra conformității tehnice a ofertei M SRL, a sustenabilității financiare a acesteia și a capacității de executare întocmai a obligațiilor contractuale, risc pe care autoritatea contractantă trebuia să îl elimine prin solicitarea de clarificări ofertantei. Se determină că în mod superficial și discreționar autoritatea a admis oferta M SRL, obiecțiile contestatoarei privind nelegalitatea admiterii acesteia prin prisma numeroaselor critici – în privința cărora autoritatea achizitoare nu a schițat nicio apărare – vădindu-se a fi fondate, în absența verificărilor temeinice necesare și motivate în scris de comisia responsabilă. Consiliul nu se poate substitui comisiei de evaluare și să îi îndeplinească atribuțiile de evaluare în detaliu a ofertei. În baza art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația N SRL nr. .../2023, în contradictoriu cu ...., va anula raportul procedurii nr. 520/2023 și adresele de comunicare a rezultatului procedurii nr. 2/1348 și 2/1350/ 03.10.2023, toate în

partea care privește oferta M SRL, va obliga autoritatea contractantă la clarificarea și reevaluarea temeinică a amintitei oferte, prin prisma problemelor ridicate în contestație, precum și la emiterea unui nou act de evaluare a ei, cu respectarea celor ce preced, a legislației privind achizițiile publice și a cerințelor din documentația de atribuire. În baza aceluiași temei legal, va obliga autoritatea să comunice celor doi ofertanți rezultatul reevaluării ofertei, cu respectarea legislației aplicabile.

3. DECIZIA C.N.S.C.

Autorul contestației reclamă faptul că transmiterea către ofertantul menționat a două solicitări de clarificări în etapa de verificare a documentelor suport DUAE, au creat un avantaj incorect în raport cu ceilalți participanți la procedura de atribuire.

(...) urmare adresei nr. 974/04.08.2023 de solicitare a documentelor suport DUAE, ofertantul câștigător a transmis răspunsul nr. 393/09.08.2023, la care a anexat o serie de documente printre care se regăsește și certificatul de atestare fiscală nr. 7107631/18.04.2023 emis de ANAF, care nu se mai afla în termenul de valabilitate la data prezentării, iar, urmare adresei nr. 1001/21.08.2023, ofertantul menționat a transmis răspunsul nr. 399/23.08.2023, la care a anexat certificatul de atestare fiscală nr. 8008538/07.08.2023, dar și documentele suport DUAE ale terțului susținător (...).

Cu privire la certificatul de atestare fiscală nr. 7107631/18.04.2023, observă Consiliul că acesta atestă faptul că ofertantul în discuție nu figura cu obligații fiscale restante la data de 31.03.2023, data limită de depunere a ofertelor fiind 17.03.2023, iar cel având nr. 8008538/07.08.2023 atestă faptul că ofertantul nu figura cu obligații fiscale restante la data de 31.07.2023.

Plecând de la scopul solicitării de prezentare a certificatului fiscal, anume de a demonstra că ofertantul nu are obligații fiscale restante, Consiliul nu achiesează opiniei contestatorului, pe care o apreciază excesiv de formalistă, în condițiile în care ofertantul câștigător a probat fără vreun dubiu că nu avea obligații fiscale restante la data de 31.03.2023 (data limită de depunere a ofertelor fiind 17.03.2023) și nici la data de 31.07.2023.

În atare context, o măsura de respingere a ofertei câștigătoare din considerentul invocat, contravine principiului proporționalității care impune ca actele instituțiilor să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, înțelegându-se că, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite (Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 5 mai 1998, National Farmers' Union și alții, C-157/96, pct. 60).

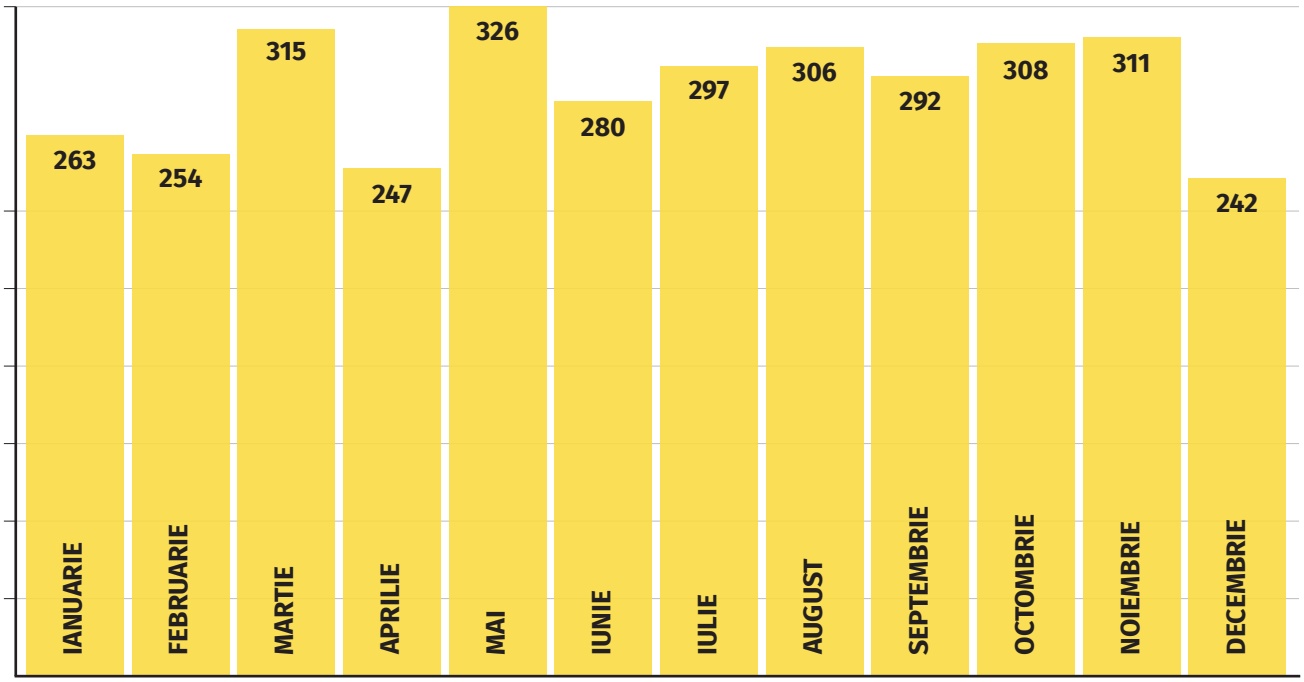
Conform principiului proporționalității, astfel cum a reținut și Curtea Constituțională în Decizia nr. 662 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 47 din 20 ianuarie 2015, paragraful 28, orice măsură luată trebuie să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională - justul echilibru între interesele concurente pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit.

2.3. EVOLUȚIA DOSARELOR SOLUȚIONATE DE C.N.S.C.

Urmare a soluționării celor 3.668 de contestații formulate de operatorii economici pe parcursul anului 2023, completele de soluționare a contestațiilor din cadrul C.N.S.C. au emis un număr de 3.057 decizii în vederea soluționării unui număr de 3.441 de dosare.

Astfel, evoluția lunară a dosarelor soluționate de completele din cadrul Consiliului, s-a prezentat în intervalul ianuarie – decembrie 2023 după cum urmează:

EVOLUȚIA DOSARELOR SOLUȚIONATE DE C.N.S.C. ÎN ANUL 2023



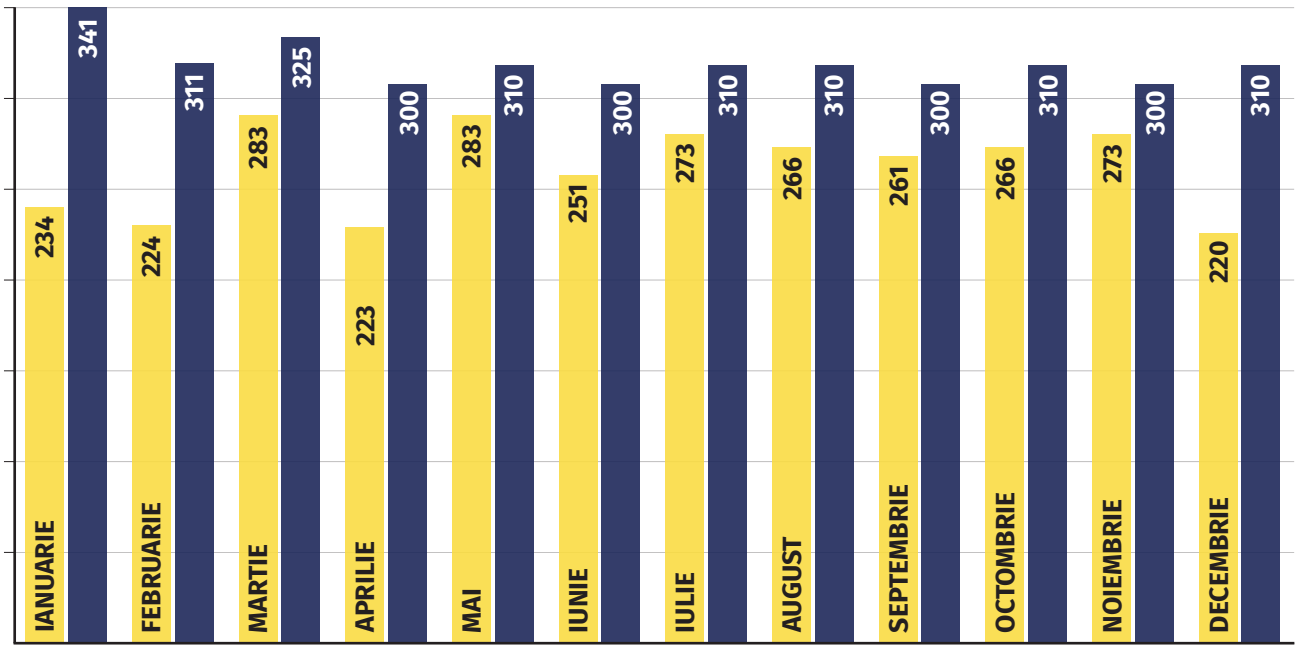
Statisticile oficiale arată că de la înființarea Consiliului și până la data de 31 decembrie 2022, numărul total al dosarelor soluționate de completele de soluționare a contestațiilor din cadrul instituției a atins cifra de 80.978, ceea ce înseamnă o medie lunară de aproximativ 389 de dosare soluționate, sau una zilnică de circa 13 dosare soluționate.

2.4. HOTĂRÂRI PRONUNȚATE DE C.N.S.C.

După cum menționam anterior în afara soluționării contestațiilor, activitatea completurile din cadrul Consiliului se concretizează și în pronunțarea de încheieri, inclusiv pentru gestionarea titlurilor de valoare (depunerea și restituirea) constituite de operatorii economici pentru fiecare procedură de achiziție publică contestată. Astfel, în ceea ce privește hotărârile emise de Consiliu, datele oficiale arată că în perioada 1 ianuarie - 31 decembrie 2022 la nivelul celor 11 complete de soluționare a contestațiilor s-au pronunțat un număr de 3.057 decizii și 3.727 încheieri. Astfel, per total, pe parcursul anului 2023 Consiliul a emis un număr de 6.784 de hotărâri, ceea ce a însemnat o creștere cu 10,33% comparativ cu anul precedent, când au fost emise 6.149 de hotărâri.

Defalcată pe luni, situația deciziilor și a încheierilor pronunțate de Consiliu în anul 2023 a evoluat după cum urmează:

EVOLUŢIA HOTĂRÂRILOR PRONUNȚATE DE C.N.S.C. ÎN ANUL 2023

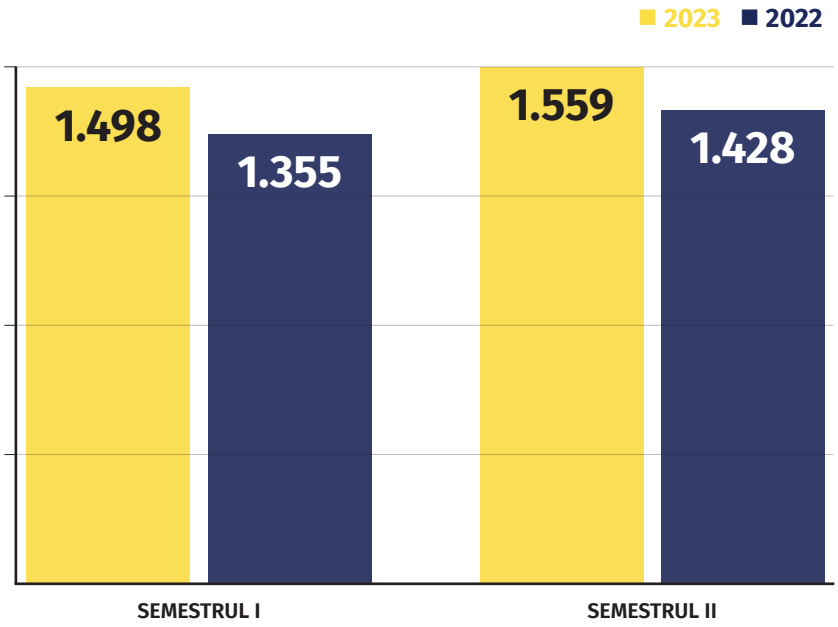


În acest context, precizăm că în conformitate legislația în domeniu[17], toate contestațiile formulate la Consiliu în cadrul unei proceduri de achiziție publică sunt conexate pentru a se asigura pronunțarea unei soluții unitare. Totodată, există posibilitatea ca în cadrul fiecărei proceduri de achiziție publică în care a fost formulate contestații să se introducă una sau mai multe cereri de intervenție din partea altor operatori economici. Astfel, în toate cazuri de acest gen, Consilliul pronunță o singură decizie, urmare a conexării contestațiilor și a cererilor de intervenție voluntară într-un dosar unic.

O comparație a numărului deciziilor emise în 2023 cu cele emise anul precedent arată că pe parcursul ultimului an numărul acestora a crescut cu 9,8% (274 decizii).

În ceea ce privește evoluția semestrială a deciziilor emise de Consiliu în anul 2023, comparativ cu perioadele similare ale anului 2022, se poate observa din graficul următor că în primul semestru al ultimului an numărul deciziilor a crescut cu 10,55% față de primul semestru al anului precedent (+143 decizii), în timp ce în semetrul al doilea creșterea a fost de 9,1% (+131 decizii).

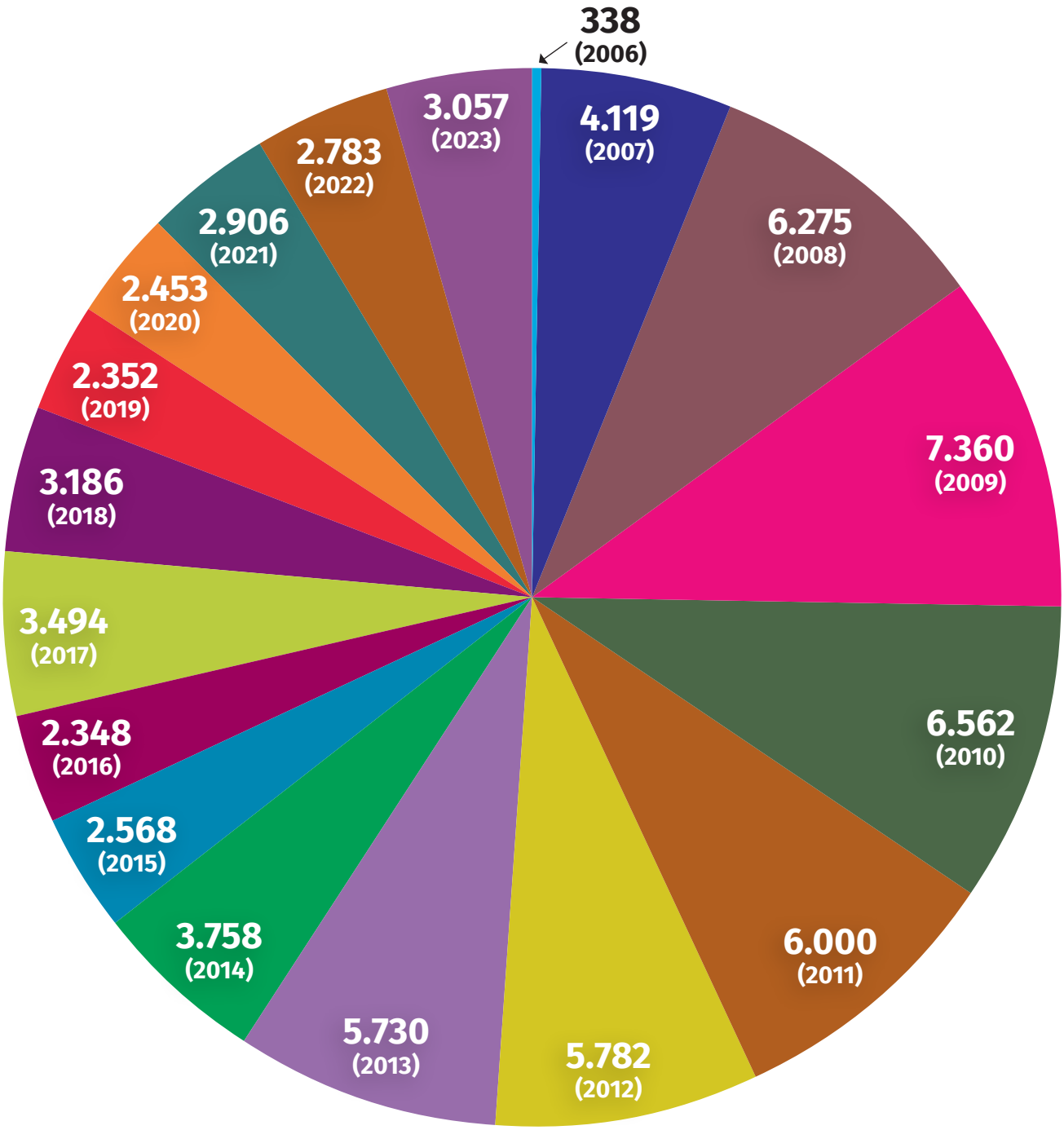
EVOLUȚIA SEMESTRIALĂ A DECIZIILOR EMISE DE C.N.S.C. ÎN PERIOADA 2022-2023



17. art. 17, alin. (2) din Legea nr. 101/2016, modificată și completată

Per ansamblu, de la înființarea sa și până la data de 31 decembrie 2023, Consiliul a pronunțat un număr total de deciziilor pronunțate de Consiliu a fost de 71.071.

EVOLUȚIA DECIZIILOR EMISE DE C.N.S.C. ÎN PERIOADA 2006-2023



2.5. SOLUȚIILE DISPUSE DE C.N.S.C. CU PRIVIRE LA CONTESTAȚIILE ÎNREGISTRATE PE ROLUL SĂU

După cum precizam la capitolul anterior, contestațiile formulate la Consiliu în cadrul unei proceduri de achiziție publică sunt conexate pentru a se asigura pronunțarea unei soluții unitare. Astfel, în intervalul 1 ianuarie – 31 decembrie 2023 prin cele 3.057 de decizii emise de cele 11 complete de soluționare a contestațiilor, Consiliul au soluționat un număr de 3.441 de dosare.

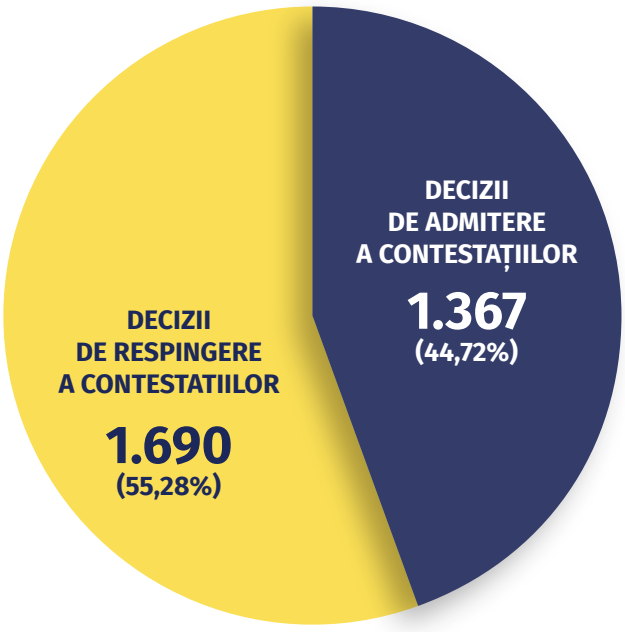
Din totalul de 3.057 de decizii emise, în cazul a 1.367 decizii Consiliul a dispus admiterea contestațiilor, în sensul că soluția solicitată de contestator și adoptată cu ocazia deliberării de către un complet de soluționare a corespuns nevoii de apărare pe cale administrativ - jurisdicțională a dreptului subiectiv încălcat sau nerecunoscut și readucerii lui în starea de a-i asigura operatorului economic drepturile și avantajele conferite de legislația din domeniul achizițiilor publice.

Prin intermediul celorlalte 1.690 de decizii, Consiliul a respins contestațiile formulate de operatorii economici din diverse motive:

- fie contestatorul nu a constituit cauțiunea, conform art. 611 din Legea nr. 101/2016, modificată și completată;
- fie Consiliul a apreciat, cu privire la conținutul contestației soluționate, să dea câștig de cauză autorității contractante, având în vedere că fondul litigios al contestației formulate de operatorul economic s-a dovedit a fi neîntemeiat/nefondat;
- Consiliul a fost nevoit să „tacă", motivat de faptul că a fost invocată de către părți, sau din oficiu, o excepție de fond sau de procedură (contestația a fost tardiv introdusă, a rămas fără obiect, a fost inadmisibilă, lipsită de obiect, lipsită de interes, a fost introdusă de persoane fără calitate etc.);
- contestatorul a uzat de dreptul său de a renunța la contestația formulată, punând capăt acțiunii sale litigioase. Astfel, simpla solicitare de renunțare la contestația formulată de inițiatorul demersului litigios, are ca efect imediat închiderea dosarului.

Procentual, deciziile pronunțate de Consiliu în care s-a dispus admiterea contestațiilor formulate de operatorii economici au reprezentat 44,72% din totalul deciziilor, în vreme prin restul de 55,28% din decizii emise s-a dispus respingerea contestațiilor formulate de operatorii economici.

SITUAȚIA SOLUȚIILOR DISPUSE DE C.N.S.C. ÎN ANUL 2023



Trebuie menționat că începând cu în intervalul 2019-2023, procentul contestațiilor admise de Consiliu a crescut constant, de la aproximativ 38% la peste 44%, în vreme ce procentul contestațiilor respinse a scăzut de la 61%, la aproximativ 55%.

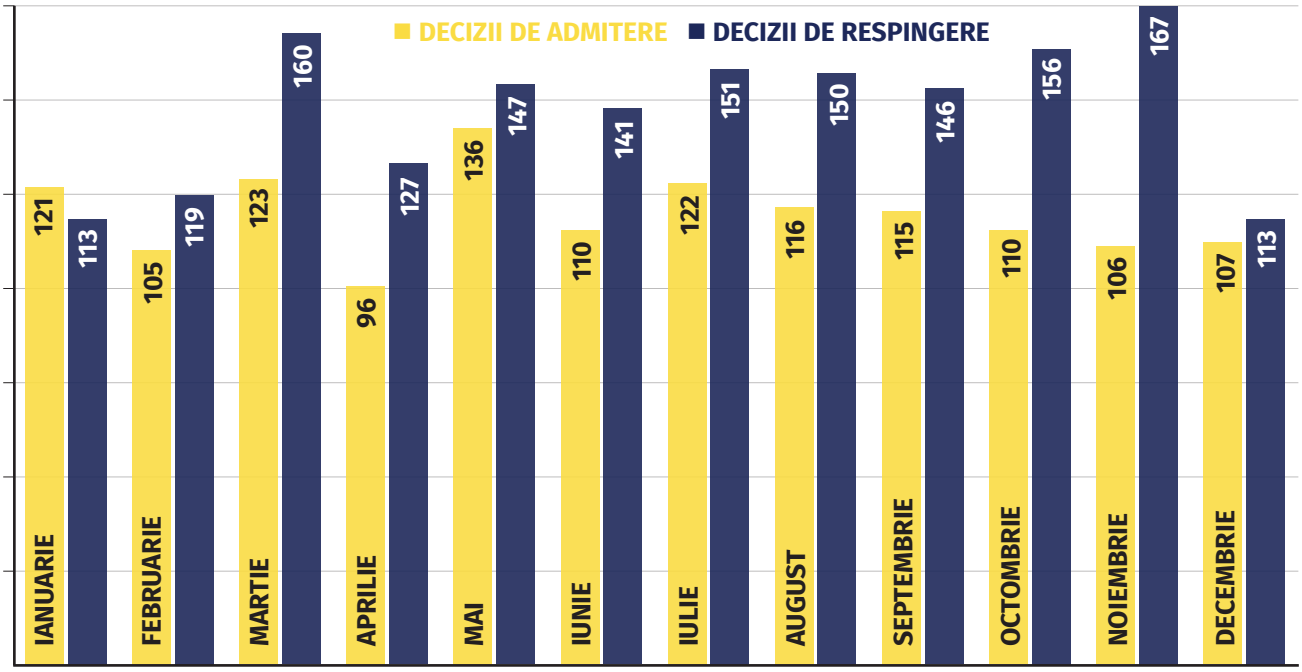
Evoluția demonstrează două aspecte importante, anume: operatorii economici care au formulat contestații au dovedit o mai bună înțelegere și interpretare a legislației în domeniul achizițiilor publice, în vreme ce autoritățile contractante au demonstrat o lipsă de transparență, eficiență, eficacitate și mai ales de profesionalizare a funcției de achiziție publică, fapt care a generat din ce în ce mai des o interpretare eronată a legislației.

Jurisprudența ultimilor ani demonstrează că autoritățile contractante au avut o abordare strict formală a legislației, fixându-și atenția pe aplicarea mecanică a reglementărilor în vigoare, fără a acorda o atenție deosebită dacă o procedură de achiziție publică respectă bunele practici și urmărește eficiența investiției, modul în care sunt cheltuite resursele publice, principiile egalității de tratament și transparenței, ori eventuale conflicte de interese.

Aminteam anterior că în anul 2023 din cele 3.668 contestații înregistrate la Consiliu, un număr de 797 (21,73%) au atacat documentația de atribuire. Comparând procentul de mai sus cu cel înregistrat în anii 2020 (16,46%), 2021 (19,70%), respectiv 2022 (25,30%) se observă că faza pregătitoare a oricărei proceduri de achiziție publică a fost tot mai contestată, ceea ce demonstrează că pentru multe autorități contractante aceasta nu a constituit o etapă esențială care să permită derularea fără probleme a etapelor ulterioare ale unei proceduri de achiziție publică. Consiliul a atras atenția de-a lungul anilor ca autoritățile contractante să fie atente ca orice contract de achiziție publică să aibă criterii de calificare și specificații tehnice bine stabilite, ponderi și criterii de atribuire specifice definite exact la momentul pregătirii documentației achiziției și să verifice cu rigurozitate în etapa de evaluare o ofertelor aceste cerințe. Dar, cu toate acestea, multe autorități contractante au continuat să subestimeze semnalele Consiliului și să nu acorde o atenție deosebită etapei de planificare a procedurii de achiziție publică, fapt ce a generat o creștere semnificativă a contestațiilor formulate la documentația de atribuire.

Pentru a vă face o imagine în privința soluțiilor dispuse în anul 2023 de Consiliu vă prezentăm evoluția lunară comparativă a soluționării contestațiilor formulate de operatorii economici:

EVOLUȚIA LUNARĂ A SOLUȚIILOR DISPUSE DE C.N.S.C. ÎN ANUL 2023

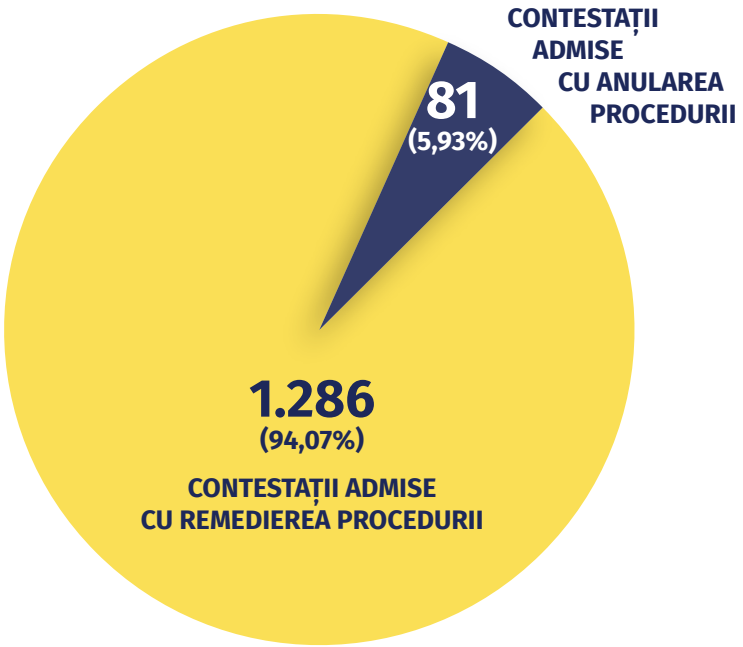


Astfel, așa cum aminteam, pe parcursul anului 2023, Consiliul a dispus intermediul a 1.367 de decizii admiterea contestațiilor formulate de operatorii economici (44,72%), în vreme ce în cazul a 1.690 de contestații (55,28%) a dispus respingerea acestora.

Din cele 1.367 de decizii prin care s-a dispus admiterea contestațiilor formulate de operatorii economici, prin intermediul a 81 (5,93%) s-a dispus anularea procedurii de atribuire, în vreme prin 1.286 de decizii (94,07%) s-au admis contestațiile și s-a dispus remedierea procedurilor de atribuire.

Dacă ne raportăm la numărul total de decizii emise de Consiliu pe parcursul anului 2023 (3.057 decizii), rezultă că procentul deciziilor prin care s-a dispus anularea procedurilor de atribuire a fost de doar 2,65%, ceea ce demonstrează că în anul 2023 Consiliul nu a fost o piedică pe piața achizițiilor publice, ba din contră a avut un rol determinant în remedierea procedurile de atribuire, astfel încât aceasta să poată continua cu respectarea prevederilor legale.

MĂSURI DISPUSE DE C.N.S.C. CA URMARE A ADMITERII CONTESTAŢIILOR ÎN ANUL 2023

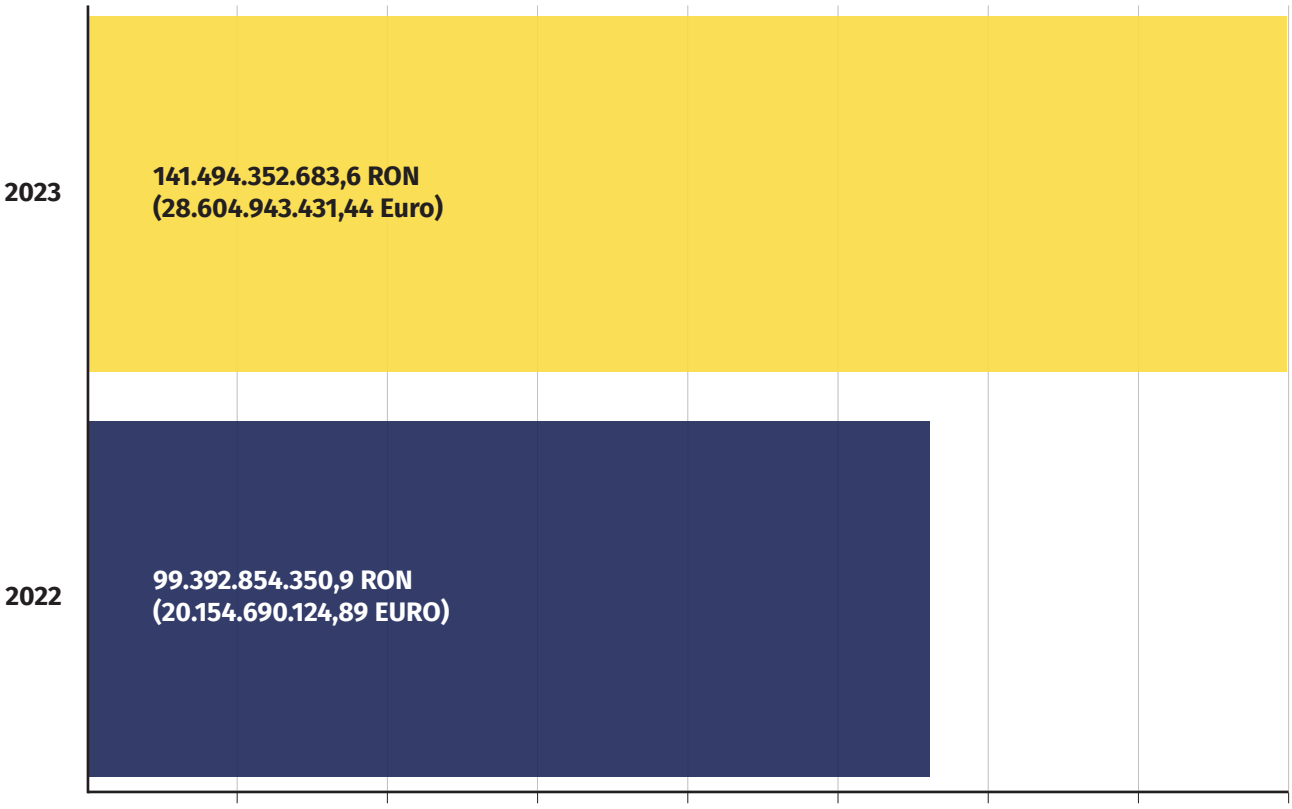


2.6. ACTIVITATEA C.N.S.C. PRIN PRISMA VALORII ESTIMATE A PROCEDURILOR DE ATRIBUIRE CONTESTATE ȘI SOLUȚIONATE

2.6.1. VALOAREA ESTIMATĂ A PROCEDURILOR DE ATRIBUIRE ÎN CARE C.N.S.C. A PRONUNȚAT DECIZII

În anul 2023, valoarea totală estimată a procedurilor de atribuire în care Consiliul a pronunțat decizii a fost de 141.494.352.683,60 RON (echivalent a 28.604.943.431,44 Euro[18]). Comparativ cu anul 2022, când valoarea totală estimată a procedurilor de atribuire în care C.N.S.C. a pronunțat decizii a fost de 99.392.854.350,9 RON (echivalent a 20.154.690.124,89 EURO[18]), se observă că în anul 2023 valoarea totală estimată a procedurilor de atribuire în care Consiliul a pronunțat decizii a crescut cu 42,36%.

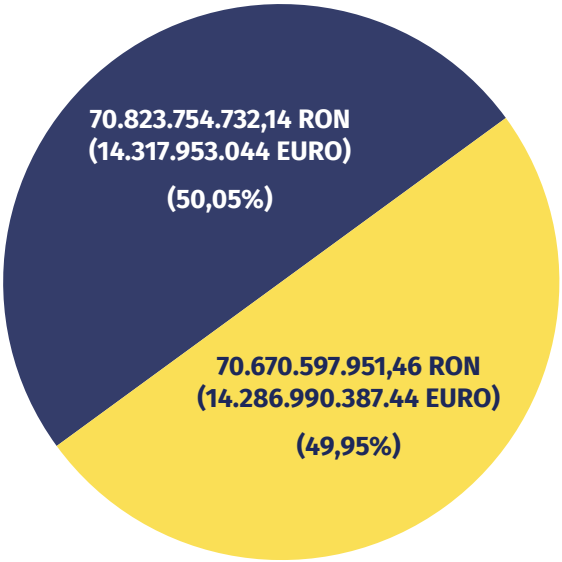
EVOLUȚIA DECIZIILOR PRONUNȚATE DE C.N.S.C. ÎN PERIOADA 2022-2023 ÎN RAPORT DE VALOAREA ESTIMATĂ A PROCEDURILOR



În ceea ce privește valoarea totală estimată a procedurilor de atribuire în care C.N.S.C. a pronunțat pe parcursul anului 2023 decizii de admitere a contestațiilor formulate de operatorii economici, aceasta a fost de 70.823.754.732,14 RON (echivalent a 14.317.953.044 Euro[15]).

Totodată, valoarea totală estimată a procedurilor în care C.N.S.C. a emis decizii de respingere a contestațiilor formulate de operatorii economici a fost de 70.670.597.951,46 RON (echivalent a 14.286.990.387,43 Euro[15]).

18. curs mediu anual comunicat de B.N.R. în anul 2022 - 4,9315 RON/Euro

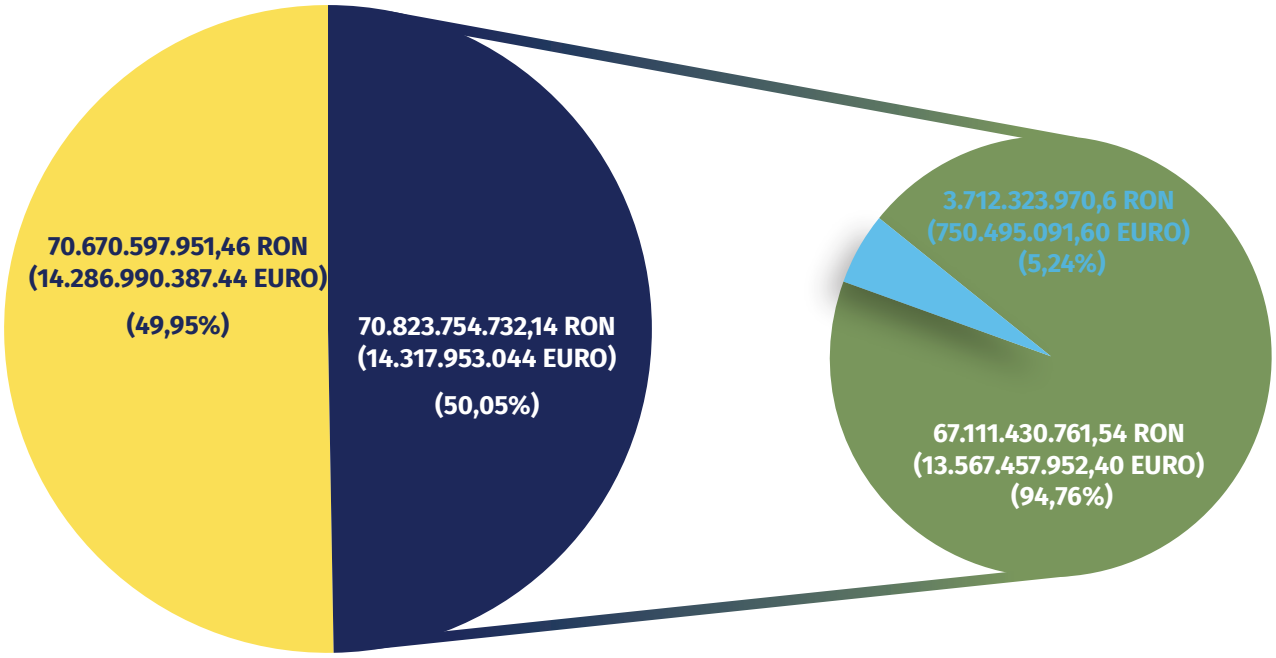


VALOAREA TOTALĂ ESTIMATĂ A PROCEDURILOR DE ATRIBUIRE ÎN CARE C.N.S.C. A PRONUNȚAT DECIZII ÎN ANUL 2023

■ VALOAREA TOTALĂ ESTIMATĂ A PROCEDURILOR ÎN CARE C.N.S.C. A ADMIS CONTESTAȚIILE
■ VALOAREA TOTALĂ ESTIMATĂ A PROCEDURILOR ÎN CARE C.N.S.C. A RESPINS CONTESTAȚIILE

În ceea ce privește valoarea totală estimată a procedurilor de atribuire în care Consiliul a admis contestațiile formulate de operatorii ecocnomici și a dispus anularea procedurilor de atribuire aceasta s-a ridicat la suma de 3.712.323.970,6 RON (echivalent a 750.495.091,60 EURO[15]), în vreme ce valoarea estimată a procedurilor de atribuire în care Consiliul a admis contestațiile și a dispus măsuri de remediere s-a ridicat la suma de 67.111.430.761,54 RON (echivalent a 13.567.457.952,40 EURO[15]).

VALOAREA TOTALĂ ESTIMATĂ A PROCEDURILOR DE ATRIBUIRE ÎN CARE C.N.S.C. A PRONUNȚAT DECIZII ÎN ANUL 2023



■ VALOAREA TOTALĂ ESTIMATĂ A PROCEDURILOR ÎN CARE C.N.S.C. A RESPINS CONTESTAȚIILE
■ VALOAREA TOTALĂ ESTIMATĂ A PROCEDURILOR ÎN CARE C.N.S.C. A ADMIS CONTESTAȚIILE
■ VALOAREA TOTALĂ ESTIMATĂ A PROCEDURILOR ÎN CARE C.N.S.C. A ADMIS CONTESTAȚIILE ȘI A DISPUS MĂSURI DE REMEDIERE
■ VALOAREA TOTALĂ ESTIMATĂ A PROCEDURILOR ÎN CARE C.N.S.C. A ADMIS CONTESTAȚIILE ȘI A DISPUS ANULAREA

Dacă vom compara valoarea totală estimată a procedurilor de atribuire în care Consiliul a admis contestațiile și a dispus măsuri de remediere a procedurilor de achiziție publică din anul 2023, respectiv suma de 67.111.430.761,54 RON (echivalent a 13.567.457.952,40 EURO[15]) cu cea din anul precedent (45.861.951.345,57 RON, echivalent a 9.299.797.494,79 EURO[18]) se observă că aceastã a crescut cu 46,33%.

Aceste cifre reiterează faptul că C.N.S.C. nu reprezintã o piedică în calea derulării procedurilor de achiziție publică inițiate la nivel național, ci, din contra, instituția a reprezentat un filtru eficient pentru prevenirea unui număr semnificativ de nereguli în cadrul procedurilor de achiziții publice derulate pe parcursul anului 2023, atât în cazul procedurilor de achiziție publicã finanțate din fonduri naționale, cât și din fonduri europene, acest rol esențial al Consiliului fiind subliniat deseori în documentele emise de Comisia Europeană.

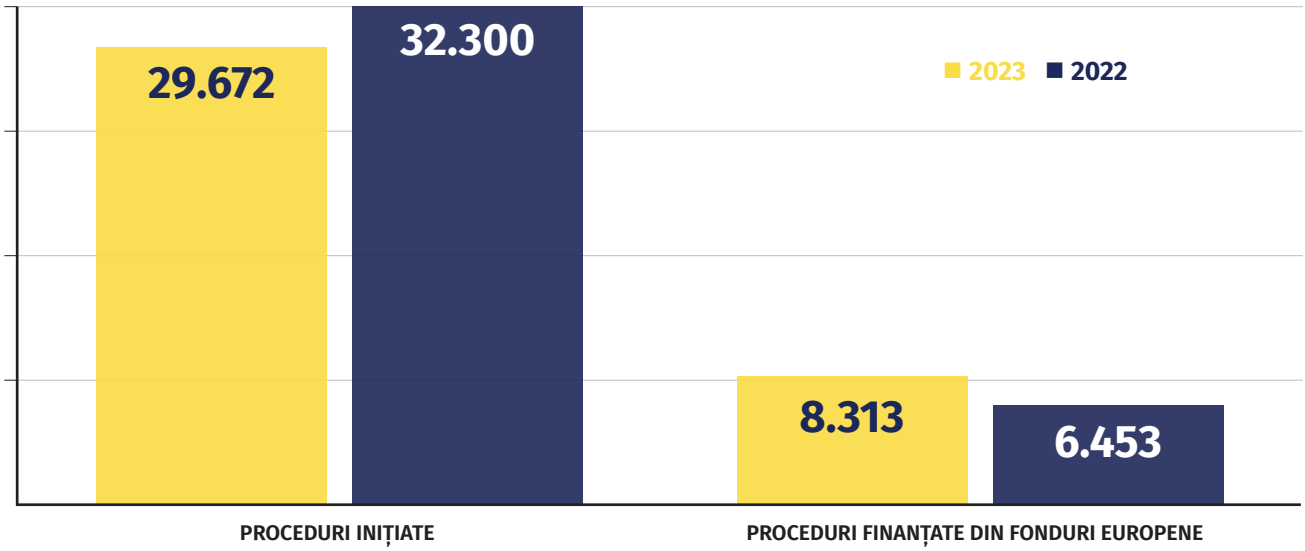
2.6.2. VALOAREA TOTALĂ ESTIMATĂ A PROCEDURILOR ÎN CARE C.N.S.C. A EMIS DECIZII DE ADMITERE A CONTESTAȚIILOR, ÎN COMPARAȚIE CU VALOAREA TOTALĂ ESTIMATĂ A PROCEDURILOR INIȚIATE ÎN S.E.A.P.

Datele oficiale furnizate de Sistemul Electronic de Achiziții Publice (S.E.A.P.) arată că în anul 2023, în cadrul platformei de comunicare utilizată în procesul de atribuire a contractelor de achiziție publică au fost inițiate un număr de 29.672 de proceduri de atribuire prin anunțuri de participare și invitații de participare, acestea având o valoare totală estimată de 667.986.720.386 RON (echivalent a 135.042.296.651,37 EURO[15]).

Din numărul total de proceduri de atribuire inițiate în S.E.A.P. prin anunțuri de participare și invitații de participare (29.672), un număr de 8.313, adică un procent de 28,01% au fost proceduri de atribuire finanțate din fonduri europene, în valoare de 130.312.162.054 RON (echivalent a 26.344.316.598,40 Euro[15]).

Pentru a vă face o imagine a evoluției numărului de proceduri de atribuire inițiate în S.E.A.P. în perioada 2022 – 2023, trebuie precizat că în ultimul an deși numărul de proceduri inițiate a scăzut cu 8,34% (2.686 proceduri), totuși numărul procedurilor finanțate din fonduri europene a crescut cu 28,82% (1.860 proceduri) comparativ cu anul precedent.

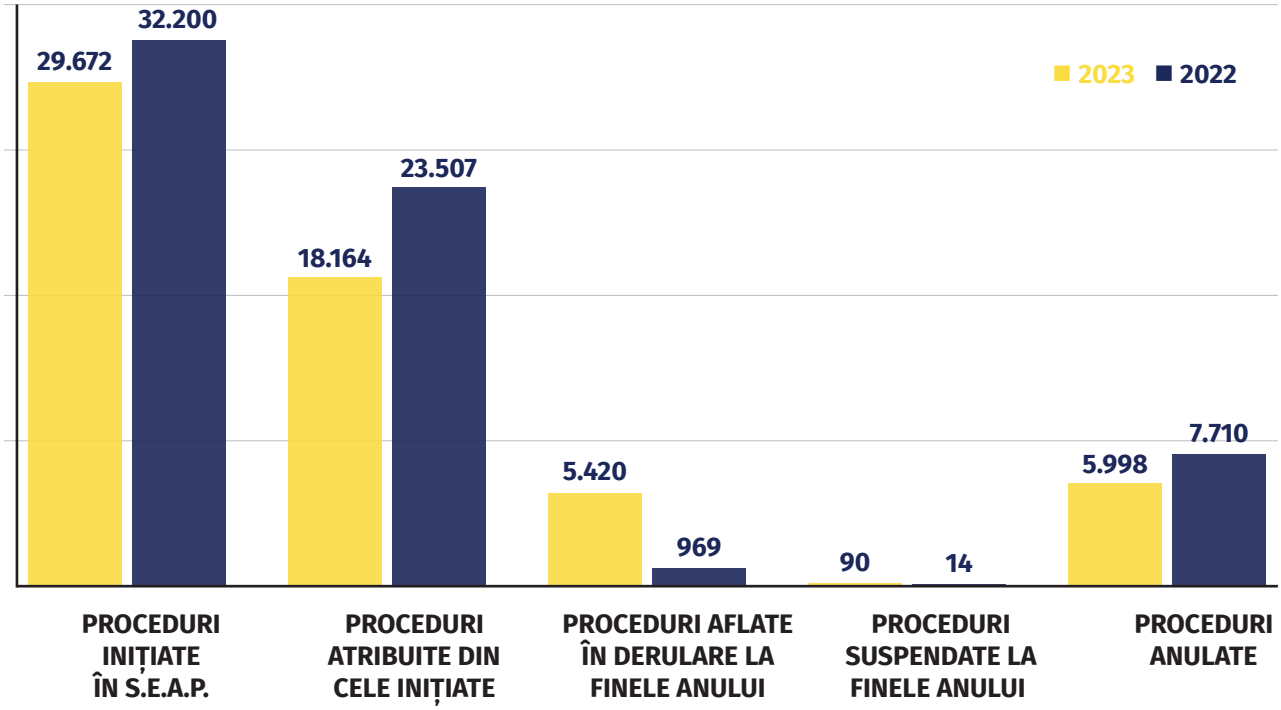
PROCEDURI DE ATRIBUIRE INIȚIATE ÎN S.E.A.P. ÎN PERIOADA 2022-2023



În ceea ce privește valoarea estimată a proceduri inițiate în S.E.A.P. în anul 2023, aceasta s-a ridicat la 667.986.720.386 RON (echivalent a 135.042.296.651,37 Euro[15]).

Datele furnizate de S.E.A.P relevă și faptul că din totalul procedurilor inițiate în S.E.A.P. (29.672) în 2023, la finalul anului un număr de 18.164 de proceduri (61,22%) în valoare totală estimată de 98.640.743.693 RON (echivalent a 19.941.523.035,1 Euro[15]) figurau ca atribuite, 5.998 de proceduri (20,21%) în valoare totală estimată de 238.863.145.214 RON (echivalent a 48.289.324.818,36 Euro[15]) figurau ca anulate (fie de către autoritățile contractante, fie în instanțele de contencios administrativ, fie prin decizie a C.N.S.C.), 90 de proceduri (0,3%) în valoare totală estimată de 6.471.218,610 RON (echivalent a 1.308.241.910,44 Euro[15]) erau suspendate, iar 5.420 (18,27%) în valoare totală estimată de 324.011.612.869 RON (echivalent a 65.502.984.810,27 Euro[15]) se aflau în derulare, urmând a fi finalizate în anul 2024.

EVOLUȚIA PROCEDURILOR INIȚIATE ÎN S.E.A.P. ÎN PERIOADA 2022-2023



Raportând valoarea totală anuală estimată a procedurilor inițiate în anul 2023 în S.E.A.P. (667.986.720.386 RON (echivalent a 135.042.296.651,37 EURO[15]) la valoarea totală estimată a procedurilor de atribuire în care C.N.S.C. a pronunțat decizii (141.494.352.683,60 RON (echivalent a 28.604.943.431,44 Euro[15]), rezultă că aceasta din urmă a reprezentat 21,18% din valoarea totală estimată a procedurilor inițiate în S.E.A.P.

Totodată, dacă ne raportăm la valoarea totală anuală estimată a procedurilor inițiate în S.E.A.P. pe parcursul anului 2023 se observă următoarele aspecte :

- valoarea estimată a procedurilor în care C.N.S.C. a admis contestațiile formulate de operatorii economici și a dispus măsuri de remediere și anularea a procedurilor (70.823.754.732,14 RON, echivalent a 14.317.953.044 Euro[15]) a reprezentat 10,60% din valoarea totală estimată a procedurilor inițiate în S.E.A.P.;
- valoarea totală estimată a procedurilor în care C.N.S.C. a dispus măsuri de remediere a procedurilor de achiziție publică contestate (67.111.430.761,54 RON, echivalent a 13.567.457.952,40 EURO[15]) a reprezentat 10,04% din valoarea totală estimată a procedurilor inițiate în S.E.A.P.;
- valoarea totală estimată a procedurilor de achiziție publică în care C.N.S.C. a dispus anularea (3.712.323.970,6 RON, echivalent a 750.495.091,60 EURO[15]) a reprezentat un procent de numai 0,11% din valoarea totală estimată a procedurilor inițiate în S.E.A.P. și doar 1,55% din valoarea totală estimată a procedurilor inițiate în S.E.A.P. și anulate (238.863.145.214 RON, echivalent a 48.289.324.818,36 Euro[15]).

După cum am mai precizat, pe parcursul anului 2023 în S.E.A.P. au fost inițiate un număr de 8.313 proceduri de achiziție publică unice finanțate din fonduri europene, în valoare totală estimată de 130.312.162.054 RON (echivalent a 26.344.316.598,40 Euro[15]).

Dintre acestea, un număr de 2.208 proceduri unice cu o valoare estimate de 39.275.429.222 RON (echivalent a 7.940.044.318,61 Euro[15]) au fost anulate, alte 32 în valoare totală estimată de 968,674,968 RON (echivalent a 195.830.378,65 Euro) au fost suspendate, 1.736 în valoare totală estimată de 61.588.813.984 RON (echivalent a 12.450.988.372,38 Euro[15]) se aflau în derulare la finalul anului menționat, în vreme ce pe parcursul anului au fost atribuite 4.337 având o valoare totală estimată de 28.479.243.880 RON (echivalent a 5.757.453.528,76 Euro) au fost atribuite.

CAPITOLUL 3

CALITATEA ACTIVITĂȚII C.N.S.C. ÎN ANUL 2023

3.1. SITUAȚIA DECIZIILOR EMISE DE C.N.S.C. ȘI MODIFICATE DE CURȚILE DE APEL CA URMARE A PLÂNGERILOR FORMULATE

Conform legislației din domeniul achizițiilor publice, pentru a respecta principiul constituțional al accesului la justiție, deciziile emise de Consiliu ca urmare a soluționării fiecărei contestații formulată de un operator economic pe cale administrativ - jurisdicțională poate fi controlată[19] de Curțile de Apel de pe raza administrativ - teritorială unde își are sediul declarat autoritatea contractantă, ori de către Curtea de Apel București (în cazul procedurilor de atribuire de servicii și/sau lucrări aferente infrastructurii de transport de interes național) în situația formulării unei plângeri de către autoritatea contractantă și/sau de către unul sau mai mulți operatori economici participanți la o procedură de achiziție care se consideră parte vătămată de măsurile dispuse de Consiliu.

Motivul acestui control îl constituie remedierea eventualelor erori săvârșite în cadrul soluționării de primă instanță. Acest filtru instituțional reprezintă și pentru consilierii de soluționare în domeniul achizițiilor publice din cadrul C.N.S.C. un factor stimulativ în vederea îndeplinirii cu rigurozitate și exigență a atribuțiilor legale care le revin.

Trebuie precizat faptul că legislația permite ca împotriva unei singure decizii pronunțată de Consiliu să se poată înregistra mai multe plângeri formulate la Curțile de Apel competente în a cărei rază teritorial - administrativă se află sediul autorității contractante.

19. art. 29 din Legea nr. 101/2016, modificată și completată

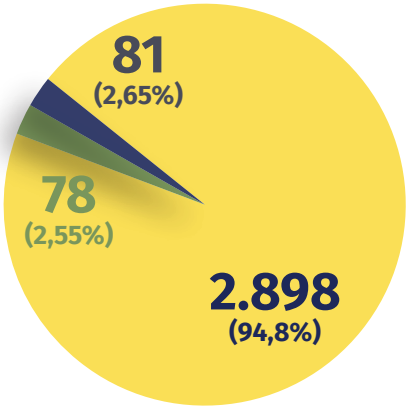
Pe parcursul anului 2023, din totalul de 3.057 de decizii emise de completele de soluționare a contestațiilor din cadrul C.N.S.C., un număr de 778 au fost atacate cu plângere. Dintre acestea, un număr de 146 au fost formulate, așa după xcum am mai amintit anterior, de către diverse autorități contractante care au refuzat să pună în aplicare deciziile pronunțate de C.N.S.C., în cadrul cărora au fost admise contestațiile formulate de operatorii economici și s-a dispus reevaluarea ofertelor.

Urmare a plângerilor formulate la Curțile de Apel competente, până la data de 31 decembrie 2023, 78 de decizii emise de Consiliu au fost desființate/modificate/anulate în tot (2,55%), 81 au desființate/modificate/anulate în parte (2,65%), iar 577 au rămas definitive și irevocabile în forma emisă de instituția noastrã (*** - precizăm că un număr de 42 de plângeri nu au fost soluționate de către Curțile de Apel competente până la finele anului 2023, acestea urmând a primi o soluție în cursul anului 2024).

În ceea ce privește deciziile modificate în parte de Curțile de Apel competente, trebuie făcută precizarea că în aproape toate cazurile instanțele au acordat unor operatori economici dreptul de a beneficia de cheltuieli de judecată.

Ca atare, datele oficiale arată cã la finalul anului 2023, din cele 3.057 de decizii pronunțate de Consiliu, un număr de 2.898 (94,8%) au rămas definitive și irevocabile în forma emisă de acesta.

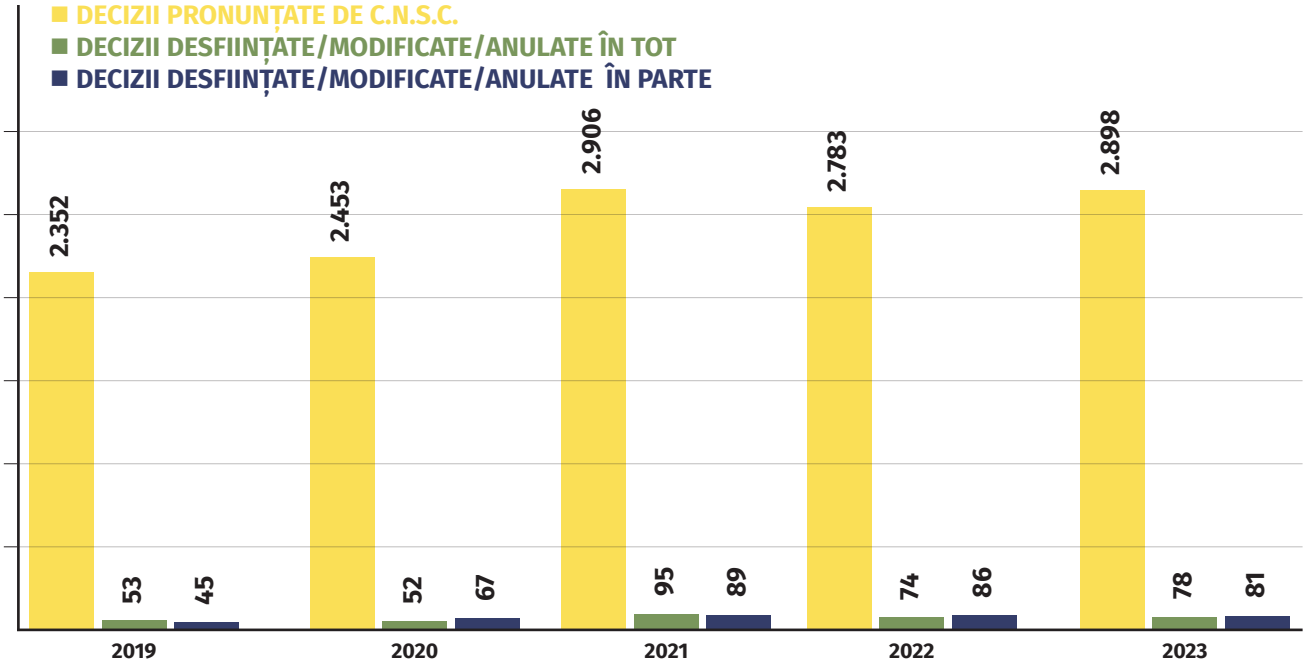
SITUAȚIA PLÂNGERILOR FORMULATE ÎMPOTRIVA DECIZIILOR EMISE DE C.N.S.C. ÎN ANUL 2023



- DECIZII RĂMASE DEFINITIVE ȘI IREVOCABILE
- DECIZII DESFIINȚATE/ MODIFICATE/ ANULATE ÎN PARTE
- DECIZII DESFIINȚATE/ MODIFICATE/ ANULATE ÎN TOT

Evidențele statistice oficiale din ultimii cinci ani de activitate a Consiliului arată că procentul deciziilor modificate/desființate/anulate în parte sau în tot de către Curțile de Apel ca urmare a plângerilor formulate s-a menținut extrem de redus în comparație cu procentul deciziilor rămase definitive și irevocabile în forma emisă de acesta.

EVOLUȚIA PLÂNGERILOR FORMULATE ÎMPOTRIVA DECIZIILOR C.N.S.C. ÎN PERIOADA 2010-2023



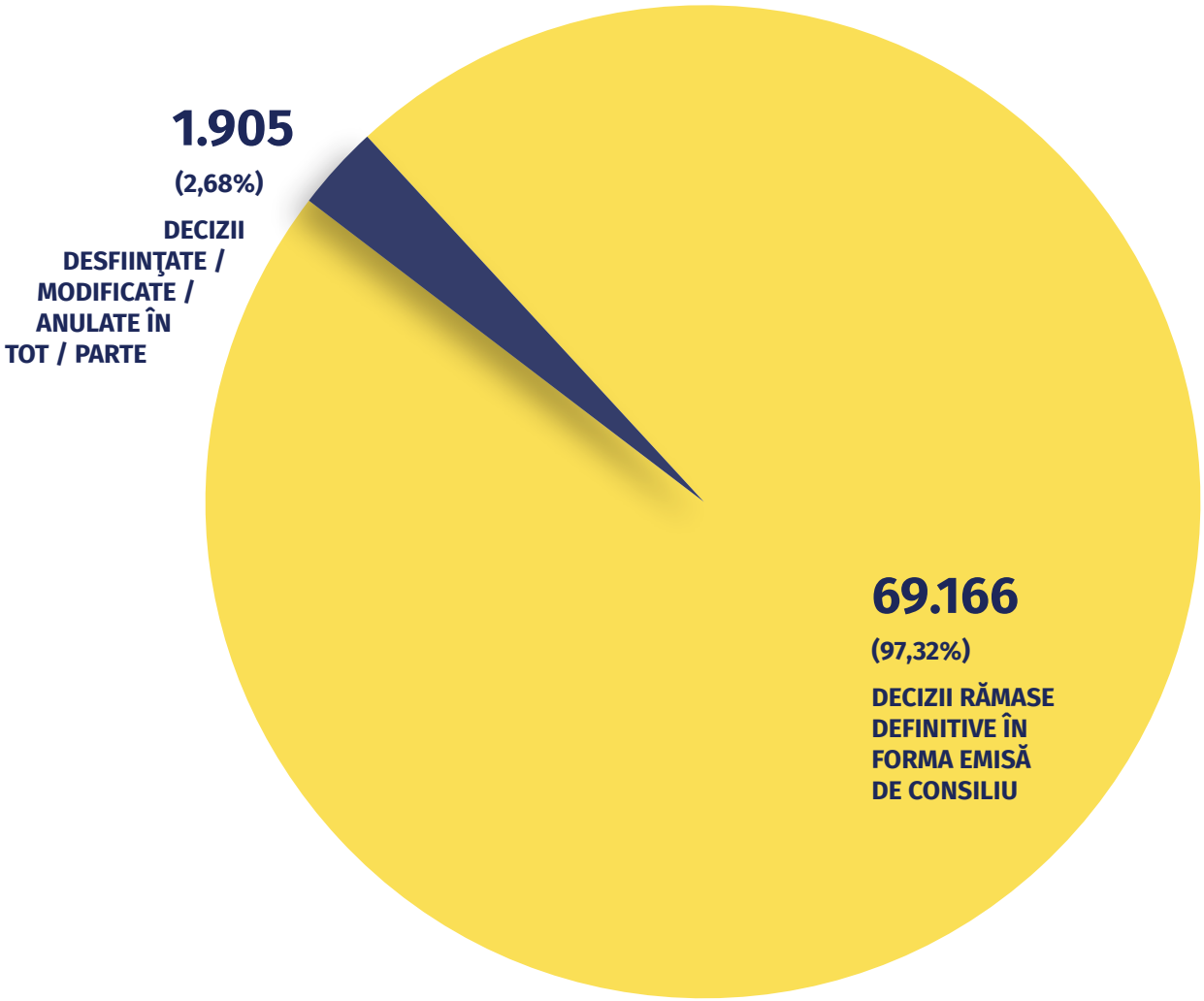
Raportându-ne la numărul total al deciziilor emise de C.N.S.C. de la înființarea sa până la sfârșitul anului 2023, vom observa că din cele 71.071 decizii pronunțate de instituția noastră pe parcursul perioadei menționate, doar un număr de 1.905 decizii, adică un procent de numai 2,68%, au fost modificate/desființate/anulate în tot și în parte de Curțile de Apel competente.

Rezultă astfel că în intervalul precizat, numărul total al deciziilor rămase definitive după atacarea lor cu plângere la Curțile de Apel competente a fost de 69.166, ceea ce însemnă că un procent de 97,32% din totalul deciziilor pronunțate au rămas în forma emisă de Consiliu.

Pentru profesioniștii în domeniul achizițiilor publice aceste cifre confirmă atât rolul Consiliului de garant al supremației legii în domeniul său de competență, cât mai ales calitatea activității derulată de instituție.

Consecvent în întărirea și perfecționarea capacității instituționale care să-i permită soluționarea cu transparență și imparțialitate a contestațiilor cu care este învestit să le soluționeze, Consiliul va continua și în anul 2023 să soluționeze cu celeritate contestațiile formulate de operatorii economici, fiind totodată un promotor al bunelor practici europene, care să contribuie la eficientizarea și fluidizarea procedurilor de atribuire a contractelor publice, dar mai ales la diminuarea unor potențiale acte și fapte de corupție.

SITUAȚIA DECIZIILOR EMISE DE C.N.S.C. RĂMASE DEFINITIVE ÎN PERIOADA 2006-2023



CAPITOLUL 4

PROIECTE ȘI INIȚIATIVE

4.1. - SCHIMBURI INTERNAȚIONALE

Întâlnire cu omologii din Croația

Întâlnire cu omologii din Portugalia

Întâlnire cu omologii din Polonia

În anul 2023, Comisia Europeană a alocat fonduri pentru sprijinirea proiectelor de reformă în statele membre, pentru a consolida reziliența și competitivitatea acestora.

Cu această ocazie, în vedere intensificării cooperării dintre Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor și instituțiile de remedii din cadrul celorlalte state membre, Consiliul a continuat să pună accentul pe îmbunătățirea capacității operaționale și a eficienței în soluționarea contestațiilor, motiv pentru care a inițiat un proiect în cadrul inițiativei europene "Schimbul de cooperare în domeniul administrației publice (PACE – Public Administration Cooperation Exchange)" al cărei scop este de a promova bunele practici în rândul funcționarior publici din statele membre, în vederea consolidării capacității administrative și a competențelor de punere în aplicare.

Sursa de finațare a proiectul inițiat de către Consiliu a fost asigurată integral din fonduri europene, prin Instrumentul de Sprijin Tehnic gestionat de Direcția Generală de Sprijin pentru Reforme Structurale (DG REFORM).

Chiar dacă nu este prima data când C.N.S.C. accesează fonduri europene, de această dată, provocarea utilizării acestui tip de instrument a constituit-o faptul că acordarea finanțării a pus accentul pe reformele legate de prioritățile-cheie comune, fapt ce a obligat Consiliul să se prezinte la cele mai înalte standard în ceea ce privește activitatea de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice.

Schimburile internaționale aprobate și finanțate de către Comisia Europeană, au fost în număr de cinci, din care trei au fost realizate în cursul anului 2023 și au cuprins vizite la instituțiile de remedii din Croația, Polonia și Portugalia, urmând ca celelalte două să fie efectuate în anul 2024, pentru întâlniri cu omologii noștrii din Grecia și Irlanda.

4.2. UNIFICAREA PRACTICII ADMINISTRATIV - JURISDICȚIONALE

Consiliului a fost preocupat încă de la înființarea sa în privința unificării practicii administrativ - jurisdicționale, astfel că în temeiul art. 62 din Legea nr. 101/2016, la sediul instituției se organizează lunar ședințe de plen în cadrul cărora fiecare complet prezintă cel puțin o situație practică cu care s-a confruntat în activitatea de soluționare a contestațiilor. În urma acestor ședințe de plen, în măsura în care există suficientă practică relevantă a instanțelor pe problema în dezbatere, se adoptă o hotărâre de unificare a practicii administrativ-jurisdicționale, obligatorie pentru toți membrii.

Mai mult, Consiliul organizează în fiecare an seminarii la care participă judecători de la Curțile de Apel și reprezentanți ai instituțiilor cu atribuții în domeniul achizițiilor publice, ocazie cu care se prezintă și se dezbat soluțiile neunitare din activitatea instituției și a instanțelor, astfel încât să se stabilească o soluție unitară de urmat. În situația în care se constată soluții neunitare ale instanțelor, se sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție, urmând procedura recursului în interesul legii, prevăzută la art. 63 din lege.

Una dintre problemele majore privind practica unitară o constituie peisajul juridic care suferă deseori modificări, fapt ce produce confuzie și practică divergentă.

În baza prevederilor art. 62 alin. (3) din Legea nr. 101/2016, Consiliul a organizat pe parcursul anului 2023 un seminar intitulat "Aplicabilitatea deciziilor CJUE în practica administrativ jurisdicțională și judecătorească", care s-a derulat la Brașov, în perioada 21 – 23 aprilie 2023.

La acest seminar au participat consilleri de soluționare a contestațiilor din cadrul Consiliului, reprezentanți ai Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (A.N.A.P.), judecători din cadrul Curților de Apel din Alba Iulia, Bacău, Brașov, București, Cluj, Constanța, Craiova, Galați, Ploiești și din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii (C.S.M.), dar și reprezentanți și specialiști al organismelor similare de soluționare a contestațiilor din Albania, Kosovo și Turcia, ai Consiliului Superior al Magistraturii din Albania și ai Băncii Europeane pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD).

Scopul seminarului a urmărit atât unificarea practicii administrativ -jurisdicționale, cât și armonizarea soluțiilor Consiliului cu cele ale instanțelor de judecată, precum îi cu actele de control și îndrumare ale A.N.A.P., în vederea eliminării obstacolelor jurisprudențiale în procedurile de achiziții publice, pentru a răspunde imperativului de urgență a derulării fazei administrative-jurisdicționale a procedurilor de achiziții publice.

Problemele de drept supuse dezbaterii cu ocazia acestui seminar au fost următoarele:

✓ prezentare Decizie CJUE C-403/21 - aplicabilitate în practica națională. Discuții, dezbateri, eventuale puncte de vedere exprimate de participanți C.N.S.C., A.N.A.P., Curți de Apel;

✓ opinii rezultate din practica neunitară administrativ - jurisdicțională și judecătorească - problematica verificatorilor de proiecte și participările lor la procedurile de atribuire;

✓ clauza suspensivă prin prisma legislației, a practicii CJUE și a celei naționale, pornind de la aspectele identificate în controlul ex-ante de către A.N.A.P.;

✓ conflictul de competență ivit între C.N.S.C. și instanțe;

✓ practica instanțelor cu privire la cauțiune - constituire, restituire, reținere.

Cu privire la decizia CJUE C-403/21 - aplicabilitate în practica națională, concluziile au fost în sensul aplicării în mod unitar de către Consiliu și instanțe a soluțiilor stabilite de CJUE, respectiv:

✓ autoritatea contractantă are posibilitatea de a impune drept criterii de selecție obligații rezultate din reglementări speciale aplicabile unor activități care sunt susceptibile să trebuiască să fie realizate în cadrul executării unui contract de achiziții publice și care nu au o importanță semnificativă;

✓ în măsura în care autoritatea contractantă nu a stabilit astfel de cerințe, principiile proporționalității și transparenței documentele achiziției nu pot fi completate de drept cu criterii de calificare rezultate din reglementări speciale aplicabile unor activități legate de contractul ce urmează să fie atribuit care nu au fost prevăzute în aceste documente și pe care autoritatea contractantă nu a intenționat să le impună operatorilor economici în cauză, respectarea acestora urmând a fi urmărită în etapa execuției contractului;

✓ nu este posibil ca un operator să fie exclus de la o procedură de atribuire a unui contract pentru motivul că nu a desemnat subcontractantul căruia intenționează să îi încredințeze executarea unor obligații rezultate din reglementări speciale aplicabile activităților legate de contractul în cauză și care nu sunt prevăzute în documentele achiziției, atunci când acest ofertant a precizat în oferta sa că va executa aceste obligații recurgând la capacitățile unel alte entități, fără a fi însă legat de aceasta din urmă printr-o convenție de subcontractare.

Totodată, în privința conflictului de competența ivit între Consiliu și instanțe, au fost dezbătute o serie de spețe tratate neunitar, unele privind prooceduri de achiziție publicã organizate pe Anexa 2 din Legea nr. 98/2016, iar altele privind restituirea către operatorii economici a cauțiunilor constituite la instanță de către operatorii economici. Participanții la seminar au arătat că în prima situație, decizia de declinare ar trebuie să fie mai detaliată, pentru a se evita astfel de situații care întîrzie procedurile. În ceea ce privește cea de-a doua situație, participanți au agreat că instanțele trebuie să restituie cauțiunile constituite în etapa căilor de atac, dar au abandonat practica instituită prin regulatorul de competența, ÎCCJ. În privința reținerii cauțiunii, s-a constatat că practica la nivelul autorităților contractante este majoritară, în sensul nereținerii acesteia pe motiv că nu s-a reușit să se dovedească existența unui prejudiciu generat de formularea unei contestații de către un operator economic. Consiliul a subliniat că autoritățile contractante, în marea lor majoritate, sunt de acord cu restituirea cauțiunilor către operatorii economici care le-au constituit la momentul formulării unei contestații, declarând că nu au suferit prejudicii. La rândul lor, judecătorii prezenți la seminar au arătate că, în general, au respins cererile de despăgubiri formulate de autoritățile contractuale din cauză că acestea nu au putut dovedi elementele răspunderii vicile delictuale.

De asemenea, în urma identificării obstacolelor legislative, Consiliul a decis sesizarea și cooperarea cu A.N.A.P., în vederea exercitării de către această instituție a atributului de inițiativă legislative și de asanare a legislației din material achizițiilor publice ân vederea satisfacerii dezideratului de celeritate în soluționarea cauzelor care fac obiectul competenței C.N.S.C. îi unificare a practicii administrativ – juridicționale și a celei judiciare.

CAPITOLUL 5

TRANSPARENȚA INSTITUȚIONALĂ

MOTTO:

„Transparența este, de fapt, un alt cuvânt pentru adevăr."

Neale Donald Walsch

Activitatea derulată de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor pe întreg parcursul anului 2023 s-a bazat pe respectarea principiului transparenței totale în relația cu operatorii economici, autoritățile contractante, instituțiile guvernamentale și neguvernamentale implicate în domeniul achizițiilor publice, și cu mass-media.

Prin intermediul Biroului de Informare și Relații Publice din cadrul Consiliului s-a asigurat o comunicare periodică cu mass-media și instituțiile oficiale, urmărindu-se respectarea cu strictețe a termenelor privind soluționarea cererilor privind informațiile de interes public formulate în baza Legii nr. 544/2001, modificată și completată.

În paralel, Biroul de Informare și Relații Publice, în colaborare cu Biroul de Statistică și IT din cadrul Consiliului au acordat o importanță deosebită diseminării continue a datelor statistice și au actualizat și dezvoltat în mod periodic portalul Consiliului (www.cnsc.ro), astfel încât orice persoană, fizică sau juridică, să aibă acces on-line facil și neîngrădit la informațiile vizând activitatea instituției pentru a putea disemina în tip real hotarârile emise de Consiliu, istoricul dosarelor aflate în lucru sau finalizate, modificările legislative, informații relevante și utile promovării de bune practici.

Totodastă, Biroul de Informare și Relații Publice a monitorizat zilnic informațiile apărute în presă scrisă, radio, televiziune și publicațiile on-line în vederea elaborării revistei presei și a asigurării suportului necesar managementului instituției, dar și pentru a răspunde cu celeritate solicitărilor adresate de mass-media cu privire la diverse proceduri de achiziție publică soluționate sau aflate la Consiliu spre soluționare.

Biroul de Informare și Relații Publice a fost și veriga de legătură a instituției cu operatorii economici și cu autoritățile contractante, în vederea informării acestora cu privire la stadiul soluționării unor dosare, ori pentru lămurirea unor chestiuni de ordin tehnic care să contribuie la soluționarea cu celeritate a dosarelor aflate în lucru. În plus, pentru informarea corectă a opiniei publice, Biroul de Informare și Relații Publice a contribuit la actualizarea Buletinului Oficial în care sunt publicate deciziile cu motivare, anonimizate, pronunțate de Consiliu și a elaborat Raportul Anual privind activitatea instituției.

Pe parcursul anului 2023 numărul de solicitări verbale sau scrise privind accesul la informații publice s-a ridicat la peste 2.300 de solicitări punctuale venite din partea autorităților contractante, operatorilor economici, mass-media sau a unor persoane fizice. În acest context menționăm că absolut toate solicitările verbale au fost soluționate la momentul transmiterii acestora, în vreme ce solicitările scrise au fost soluționate cu celeritate, respectându-se cu strictețe legislația privind protecția datelor cu caracter personal, precum și termenele prevăzute de Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațile de interes public.

CAPITOLUL 6

BUGETUL C.N.S.C.

Bugetul C.N.S.C. aferent anului 2023, a fost în sumă de 20.236 mii RON și a fost distribuit după cum urmează:

- Prevedere bugetară pentru cheltuieli curente: 20.128 mii RON, din care:
  - Cheltuielile de personal: 17.762 mii RON.
  - Bunuri și servicii: 2.283 mii RON.

Bugetul C.N.S.C., detaliat pe titluri și capitole bugetare, este prezentat mai jos, acesta fiind publicat și pe portalul instituției (www.cnsc.ro).

BUGETUL C.N.S.C. PE ANUL 2023 (MII LEI)

CAPITOL	GRUPA/ TITLU	DENUMIRE	BUGET	TRIM. I	TRIM. II	TRIM. III	TRIM. IV
5000		**TOTAL BUGET**	20.236	5.439	5.639	5.222	3.963
	01	**CHELTUIELI CURENTE**	20.128	5.424	5.574	5.194	3.936
	10	**TITLUL I - CHELTUIELI DE PERSONAL**	17.762	4.650	4.800	4.650	3.662
	20	**TITLUL II - BUNURI SI SERVICII**	2.283	750	750	526	257
	59	**TITLUL IX - ALTE CHELTUIELI**	83	24	24	18	17
	70	**CHELTUIELI DE CAPITAL**	108	15	65	28	0
	71	**TITLUL XII - ACTIVE NEFINANCIARE**	108	15	65	28	0
5001		**CHELTUIELI - BUGET DE STAT**	20.236	5.439	5.639	5.222	3.936
	01	**CHELTUIELI CURENTE**	20.128	5.424	5.574	5.194	3.936
	10	**TITLUL I - CHELTUIELI DE PERSONAL**	17.762	4.650	4.800	4.650	3.662
	20	**TITLUL II - BUNURI SI SERVICII**	2.283	750	750	526	257
	59	**TITLUL IX - ALTE CHELTUIELI**	83	24	24	18	17
	70	**CHELTUIELI DE CAPITAL**	108	15	65	28	0
	71	**TITLUL XII ACTIVE NEFINANCIARE**	108	15	65	28	0