

Monica Amalia RAȚIU

Dreptul achizițiilor publice

Curs pentru studenții anului II

Universul Juridic

București

-2025-

CUPRINS

ABREVIERI	11
CAPITOLUL I. DREPTUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE.....	13
Secțiunea 1. Introducere	13
Secțiunea a 2-a. Noțiunea de achiziție publică.....	16
2.1. Elementele achiziției publice.....	16
2.2. Achiziții publice guvernate de Directiva 24	18
Secțiunea a 3-a. Izvoarele dreptului achizițiilor publice	19
3.1. Contextul și evoluția reglementării comunitare a achiziției publice.....	19
3.2. Transpunerea directivelor privind achizițiile publice în dreptul român	22
3.3. Contextul și scopul adoptării unei noi directive clasice în anul 2014	23
3.4. Structura actuală a izvoarelor dreptului achizițiilor publice (clasice).....	25
Secțiunea a 4-a. Normele dreptului achizițiilor publice	29
Secțiunea a 5-a. Raportul de achiziție publică.....	30
CAPITOLUL II. TRANSPUNEREA DIRECTIVELOR ȘI APLICAREA LEGISLAȚIEI ACHIZIȚIILOR PUBLICE.....	33
Secțiunea 1. Transpunerea directivelor.....	33
Secțiunea a 2-a. Efectul direct al directivelor.....	36
Secțiunea a 3-a. Trimiterea preliminară.....	37
Secțiunea a 4-a. Determinarea prejudiciului cauzat de încălcarea dreptului Uniunii	38
Secțiunea a 5-a. Procedura de infringement	41
CAPITOLUL III. CONTRACTUL DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ	44
Secțiunea 1. Definiția contractului de achiziție publică	44
1.1. Definiția contractului de achiziție publică în Directiva 24	44
1.2. Transpunerea definiției contractului de achiziție publică	47
Secțiunea a 2-a. Caracterele juridice ale contractului de achiziție publică	49
2.1. Caracterele care se desprind din normele Directivei 24 și din jurisprudența CJUE.....	49
2.2. Efectele încadrării în categoria actelor asimilate actelor administrative	54
2.3. Delimitarea contractului de achiziție publică de alte contracte	60
Secțiunea a 3-a. Tipuri de contracte de achiziție publică	64
3.1. Categoriile de contracte de achiziție publică reglementate de Directiva 24.....	64

3.2. Contractul de achiziție publică de produse	65
3.3. Contractul de achiziție publică de servicii	69
3.4. Contractul de achiziție publică de lucrări	70
Secțiunea a 4-a. Achizițiile publice mixte	77
4.1. Achiziții mixte de produse și/sau lucrări și/sau servicii, guverdate de Directiva 24	78
4.1.1. Achiziții mixte de servicii supuse unor proceduri de atribuire diferite	78
4.1.2. Achiziții mixte de produse și servicii	78
4.1.3. Achiziții mixte care conțin lucrări alături de produse și/sau servicii	79
4.2. Achiziții mixte prin prisma regimului de atribuire	80
CAPITOLUL IV. PARTICULARITĂȚI PRIVIND OBIECTUL CONTRACTULUI DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ	82
Secțiunea 1. Codul CPV	82
1.1. Reglementarea codului CPV	82
1.2. Cum se configurează codurile CPV	85
Secțiunea a 2-a. Praguri valorice	87
2.1. Motivul stabilirii unor praguri valorice	87
2.2. Reglementarea pragurilor	89
Secțiunea a 3-a. Valoarea estimată a achiziției publice	92
3.1. Caracteristicile conceptului de <i>valoare estimată a achiziției</i>	92
3.2. Reguli de calcul al valorii estimate	95
3.3. Depunerea unei oferte mai mari decât valoarea estimată comunicată în documentația de atribuire	98
Secțiunea a 4-a. Regula achiziției unice	106
4.1. Considerații generale	106
4.2. Indicii de divizare artificială a unui proiect	108
4.3. Reguli de agregare a achizițiilor	109
CAPITOLUL V. AUTORITATEA CONTRACTANTĂ	113
Secțiunea 1. Evoluția reglementării privind autoritatea contractantă	113
1.1. Particularități ale reformei legislative din 2014	114
1.2. Reperle jurisprudențiale care au influențat interpretarea conceptelor	115
Secțiunea a 2-a. Statul, autoritățile publice centrale, regionale și locale	119
2.1. Reglementarea în Directiva 24	119
2.2. Reglementarea în Legea 98	122
Secțiunea a 3-a. Organismele de drept public	124
3.1. Reglementarea în Directiva 24	124
3.2. Reglementarea în Legea 98	135

CAPITOLUL VI. OPERATORUL ECONOMIC.....	136
Secțiunea 1. Evoluția reglementării conceptului de <i>operator economic</i>	136
Secțiunea a 2-a. Particularități privind executarea contractului de achiziție publică de ofertantul câștigător	138
2.1. Ofertantul câștigător poate executa un contract atât în mod direct, cât și în mod indirect	138
2.2. Ofertantul care nu îndeplinește personal condițiile de participare la procedura de atribuire poate invoca experiența altor entități din grup din care face parte.....	140
2.3. Pentru a se putea baza pe capacitățile altor entități, ofertantul trebuie să dovedească deținerea unui acces la resursele necesare	141
2.4. Ofertantul care nu îndeplinește personal condițiile de participare la procedura de atribuire poate invoca și resursele unor terți, nu numai pe cele ale unor entități din grup	141
2.5. Motivul pentru care dreptul Uniunii permite unui ofertant care nu îndeplinește condiții de participare la procedura de atribuire să invoce resursele unor terți în legătură cu calificarea în procedură și, ulterior, cu execuția contractului.....	142
Secțiunea a 3-a. Reglementarea actuală a operatorului economic.....	143
3.1. Reglementarea operatorului economic în Directiva 24	143
3.2. Reglementarea operatorului economic în Legea 98	144
Secțiunea a 4-a. Regimul juridic aplicabil subcontractării	145
4.1. Reglementarea subcontractării în Directiva 24.....	145
4.2. Reglementarea subcontractării în Legea 98.....	147
Secțiunea a 5-a. Terțul susținător.....	152
5.1. Reglementarea utilizării capacităților altor entități în Directiva 24.....	152
5.2. Reglementarea terțului susținător în Legea 98	153
CAPITOLUL VII. REGIMURI DE ATRIBUIRE A CONTRACTULUI	156
Secțiunea 1. Categoriile de reguli care guvernează semnarea contractului de achiziție publică	156
Secțiunea a 2-a. Regimul juridic reglementat de directivele privind achizițiile publice	158
2.1. Reglementarea procedurilor de atribuire în primele generații de directive	158
2.2. Reglementarea procedurilor de atribuire în temeiul Directivei 2004/18/CE.....	160
2.3. Reglementarea procedurilor de atribuire în temeiul Directivei 24	162
Secțiunea a 3-a. Regimul juridic guvernat parțial de directive și parțial de anumite principii prevăzute de Tratat sau care derivă din acestea	163
3.1. Regimul juridic aplicabil contractelor de servicii de categoria B (neprioritare).....	163

3.2. Regimul juridic aplicabil contractelor de achiziție publică cu valori inferioare pragurilor.....	168
3.3. Regimul juridic aplicabil contractelor de achiziție publică integral excluse de la aplicarea directivei clasice	171
3.4. Cumpărarea directă.....	174
CAPITOLUL VIII. PROCEDURI DE ATRIBUIRE REGLEMENTATE INTEGRAL SAU PARȚIAL DE DIRECTIVA 24.....	176
Secțiunea 1. Identificarea procedurii care trebuie aplicată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică.....	177
Secțiunea a 2-a. Aplicarea procedurilor de atribuire reglementate de Directiva 24	181
CAPITOLUL IX. PREGĂTIREA ATRIBUIRII CONTRACTULUI DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ.....	194
Secțiunea 1. Servicii auxiliare achiziției publice.....	194
1.1. Evoluția reglementării modului de contractare a consultanței în achiziții publice de către autoritățile contractante	194
1.2. Reglementarea serviciilor auxiliare achiziției în Directiva 24	196
1.3. Serviciile auxiliare achiziției în temeiul Legii 98.....	198
Secțiunea a 2-a. Conlucrarea prealabilă între operatorul economic și autoritatea contractantă la elaborarea documentației de atribuire.....	200
2.1. Evoluția reglementării privind conlucrarea prealabilă	200
2.2. Jurisprudența CJUE în privința conlucrării prelabile.....	201
2.3. Reglementarea conlucrării prelabile în Directiva 24	205
2.4. Conlucrarea prealabilă în Legea 98	208
2.5. Distorsionarea concurenței cu prilejul conlucrării prelabile	209
CAPITOLUL X. DEMARAREA PROCEDURII. SPECIFICAȚII TEHNICE. CRITERII DE CALIFICARE ȘI SELECȚIE	215
Secțiunea 1. Specificațiile tehnice	215
1.1. Definiția și structura specificațiilor tehnice	215
1.2. Jurisprudența CJUE relevantă privind specificațiile tehnice	217
Secțiunea a 2-a. Cerințe care pot condiționa participarea ofertanților la procedura de atribuire.....	222
2.1. Motive de excludere din procedura de atribuire	223
2.2. Capacitatea ofertantului	230
CAPITOLUL XI. DERULAREA ȘI FINALIZAREA PROCEDURII DE ATRIBUIRE.....	237
Secțiunea 1. Oferta	237
1.1. Admisibilitatea ofertei	237
1.2. Caracterul confidențial al ofertei	238
Secțiunea a 2-a. Evaluarea ofertelor. Criterii de atribuire	244

Secțiunea a 3-a. Finalizarea procedurii de atribuire	246
3.1. Finalizarea procedurii prin semnarea contractului	246
3.2. Finalizarea procedurii de atribuire prin anulare.....	247
CAPITOLUL XII. MODIFICAREA CONTRACTULUI	
DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ.....	249
Secțiunea 1. Evoluția jurisprudenței în materia modificării contractului de achiziție publică.....	249
1.1. Considerații introductive	249
1.2. Hotărâri relevante care au precedat reglementarea modificării contractului în directivele privind achizițiile publice	250
Secțiunea a 2-a. Structura reglementării modificării contractului de achiziție publică.....	257
2.1. Structura reglementării în Directiva 24	257
2.2. Structura reglementării în Legea 98	258
Secțiunea a 3-a. Situații de excepție care permit modificarea contractului fără organizarea unei noi proceduri de atribuire.....	262
3.1. Clauza de revizuire	262
3.2. Necesitatea de a contracta produse, lucrări sau servicii suplimentare.....	265
3.3. Modificarea contractului din cauza intervenției unor circumstanțe neprevăzute.....	267
3.4. Creșteri minore ale prețului contractului	269
3.5. Înlocuirea operatorului economic cu care s-a semnat contractul.....	270
CAPITOLUL XIII. ÎNCETAREA CONTRACTULUI	
DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ.....	276
Secțiunea 1. Considerații generale	276
Secțiunea a 2-a. Cazuri speciale de încetare înainte de termen a contractului de achiziție publică.....	278
2.1. Denunțarea unilaterală de către autoritatea contractantă	278
2.2. Nulitatea contractului de achiziție publică	280
CAPITOLUL XIV. RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL	
ACHIZIȚIILOR PUBLICE.....	290
Secțiunea 1. Contravenții în domeniul achizițiilor publice	290
Secțiunea a 2-a. Considerații privind calificarea abaterilor de la legislația achizițiilor ca infracțiuni de neglijență sau abuz în serviciu	292
ANEXA 1. EXTRASE DIN HOTĂRÂRI JUDECĂTOREȘTI.....	299
ANEXA 2. TABEL DE TRANSPUNERE ȘI CORESPONDENȚĂ.....	334
BIBLIOGRAFIE.....	345

Capitolul I

DREPTUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

Introducere • Noțiune • Izvoare • Norme • Raport juridic

◆ Secțiunea 1

Introducere

Achiziția publică este un concept de dreptul Uniunii Europene care privește anumite forme ale acțiunii publice. În vederea punerii la dispoziția membrilor societății a serviciilor publice considerate necesare la un moment dat, statul, prin diverse entități publice, încheie diverse contracte, cum ar fi contracte de achiziție, contracte de concesiune, contracte de parteneriat public-privat, contracte de delegare de gestiune ș.a.

Dreptul achizițiilor publice nu reglementează toate raporturile juridice care privesc dobândirea de către toate entitățile publice de orice drepturi în schimbul plății de fonduri publice sau remitere la schimb de bunuri din patrimoniul public, ci doar anumite raporturi, astfel cum se clarifică la punctul 4 din Preambulul Directivei Parlamentului European și a Consiliului nr. 2014/24/UE privind achizițiile publice¹:

„Formele tot mai diverse ale acțiunii publice au făcut necesară definirea mai clară a însăși noțiunii de achiziție publică; [...] Normele Uniunii privind achizițiile publice nu sunt menite să acopere toate formele de plăți din fonduri publice, ci numai pe cele care vizează achiziția de lucrări, de produse sau de servicii cu titlu oneros prin intermediul unui contract de achiziții publice. Ar trebui să se clarifice faptul că astfel de achiziții de lucrări, de produse sau de servicii ar trebui să facă obiectul prezentei directive, indiferent dacă sunt puse în aplicare prin achiziție, leasing sau alte forme contractuale”.

Încă din anul 1971, în dreptul comunitar (devenit ulterior al Uniunii Europene), achizițiile publice au devenit subiect de reglementare prin directive. Practic, în mod gradual, de-a lungul deceniilor care au urmat, statele membre au pierdut dreptul de a reglementa la nivel național tot mai multe aspecte din acest sector. Oare de ce să se fi întâmplat acest lucru? Ce anume a determinat statele membre ale Uniunii să renunțe la reglementarea exclusiv națională a cumpărării, în sens larg, de bunuri, lucrări și servicii din fonduri publice?

¹ Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, publicată în JO L nr. 94 din 28 martie 2014.

Statele membre au decis ca legiuitorul comunitar să reglementeze sectorul achizițiilor publice prin directive începând cu momentul de la care s-a constatat că modul în care se cumpără bunuri, lucrări și servicii de către statele membre influențează în mod decisiv constituirea și consolidarea pieței interne europene. Așadar, dreptul achizițiilor publice a devenit o componentă a dreptului comunitar (în prezent al Uniunii) deoarece cheltuirea fondurilor publice prin realizarea de achiziții publice¹ este considerată un instrument fundamental pentru constituirea și consolidarea progresivă a pieței unice² și de implementare a unor politici europene diverse. Dacă nu s-ar controla modul în care sectorul public acționează în piață atunci când cumpără bunuri, servicii și/sau lucrări, din cauza volumului financiar uriaș implicat, o favorizare a unor operatori economici ar avea drept efect o tulburare majoră a concurenței și ar descuraja activitatea comercială transfrontalieră³.

În acest context, în Programul Comisiei pentru anul 1985 s-a prevăzut necesitatea de a armoniza legislațiile statelor membre, pornind de la considerentul că „constituirea unei reale piețe interne trebuie să meargă mână în mână cu armonizarea normelor, cu scopul de a preveni concurența neloială, dumpingul social și competiția pe baze inegale. Aceasta reclamă întreprinderea de măsuri în patru domenii, respectiv standarde, concurență, ajutor de stat și monopoluri de stat”⁴.

Astfel, achiziția publică a fost reglementată în tot mai multe detalii în cuprinsul mai multor generații de **directive**, al căror conținut a fost clarificat în sute de

¹ COM (85) 310 final – Completing the Internal Market – White Paper on the Completion of the Internal Market, pct. 81: „Achizițiile publice acoperă o parte considerabilă din PIB și sunt încă marcate de tendința autorităților în cauză de a-și păstra achizițiile și contractele în propria țară. Această împărțire continuă în piețe naționale individuale este una dintre cele mai evidente bariere în calea realizării unei piețe interne reale”.

² Programul Comisiei pentru anul 1985 (publicat în Bulletin of the European Communities, Supplement 4/85) debutează cu referiri la acțiunile care urmează să fie întreprinse în vederea constituirii și consolidării Pieței Unice: „Piața internă 2.1. Constituirea unei piețe unice rămâne una dintre primele priorități ale Comisiei. Aceasta reprezintă o prelungire a programului Comisiei pentru consolidarea pieței interne prezentat în 1984 și urmărește eliminarea barierelor în cadrul Comunității până în 1992. Această piață trebuie să îndeplinească trei condiții: (i) trebuie să fie o piață largă, reunind întreg teritoriul Comunității (...); (ii) trebuie să fie o piață în expansiune, cu alte cuvinte, o piață adaptată viitorului; (iii) trebuie să fie liberă și flexibilă, cu alte cuvinte, să fie capabilă să profite de orice oportunitate de a dezvolta noi produse și servicii (...).”.

³ Pentru concluzii privind scopurile comune ale dreptului achizițiilor publice și ale dreptului concurenței, a se vedea: A. Sánchez-Graells, *Public Procurement and the EU Competition Rules*, ed. a 2-a, Hart Publishing, Oxford, 2015, p. 114 și urm.; S. Gherghina, *The Financing of Public Investments Between Legal Limitations and the Public Interest Imperative*, Ed. C.H. Beck, București, 2015, pp. 310-313; I. Hasquenoph, *Contrats publics et concurrence*, Dalloz, Paris, 2021, pp. 126-130.

⁴ Programul Comisiei pentru anul 1985 (publicat în Bulletin of the European Communities, Supplement 4/85), pct. 28 – Armonizare.