

Cursuri universitare

Monica Amalia RAȚIU

Dreptul achizițiilor publice

Curs pentru studenții anului II

Monica Amalia RAȚIU

Dreptul achizițiilor publice

Curs pentru studenții anului II

Universul Juridic

București

-2025-

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.