



**Dreptul achizițiilor publice.
Perspectivă unională și națională**

Marlena Boancă-Ivan

**Dreptul achizițiilor publice.
Perspectivă unională și națională**

Universul Juridic
București
-2025-

Capitolul I

Considerații generale

1.1. Evoluția legislației privind achizițiile publice

1.1.1. Dreptul Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice

Piața unică europeană reprezintă cea mai extinsă piață de achiziții publice din lume. Achizițiilor publice le este alocat un procent important din PIB-ul statelor membre ale UE,¹ aspect ce a justificat dinamica reglementărilor achizițiilor publice la nivel european începând cu anul 1970, ca o reflectare a importanței consolidării pieței unice europene.

La nivelul legislației primare, dispozițiile art. 26 alin. 2 din TFUE consacră principiile fundamentale ale pieței unice europene: libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a capitalurilor și libertatea de stabilire și de a presta servicii.

În optica consolidării pieței unice europene, pe de o parte, dreptul european interzice normele naționale ce constituie restricții directe sau indirecte în calea liberei circulații a bunurilor și serviciilor, iar pe de altă parte, înlătură barierele împotriva liberei circulații derivând din reglementările diferite la nivel național, prin armonizarea legilor statelor membre, ca urmare a adoptării directivelor europene (legislație europeană secundară).

Achizițiile publice au fost identificate ca o barieră netarifară serioasă și un factor care împiedică funcționarea unei piețe comune cu adevărat competitive.² În optică înlăturării acestor aspecte negative au fost adoptate directivele europene în domeniul achizițiilor publice.

O primă generație a acquis-ului comunitar în materia achizițiilor publice are ca punct de plecare Directiva nr. 70/32/CEE a Comisiei³, publicată în J.O.L. nr. 13/19.01.1970 privind furnizarea de bunuri statului, autorităților locale și altor organisme oficiale, fundamentată, la data emiterii sale, pe dispozițiile art. 33 alin. 7 TCE, privind interzicerea măsurilor cu efect echivalent restricțiilor cantitative în achizițiile publice. Directiva nr. 70/32 a fost primul instrument legal care a reglementat contractele de achiziții publice de furnizare de produse în Comunitatea Europeană.⁴

Directiva nr. 70/32/CEE a Comisiei a fost succedată la scurt timp de adoptarea celei dintâi directive privind lucrările publice, respectiv Directiva nr. 71/305/CEE a Consiliului.

Șase ani mai târziu a fost adoptată Directiva nr. 77/62/CEE a Consiliului privind furnizarea publică.⁵

¹ A se vedea Carina Risvig Hamer, Mario Comba, Centralising public procurement. The approach of EU member states, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2021, p. 1.

² A se vedea Christopher Bovis, Public Procurement, Public-Private Partnerships and Public Services in the EU, în EPPPL 2/2010, p. 85.

³ A se vedea Irina Alexe, The reform of the european legislation in the filed of public procurement and its recent transposition in the romanian law, în Curentul Juridic – Juridical Current 2017, vol. 70, nr. 3, p. 14.

⁴ A se vedea Mircea Valentin Cărlan, Dezvoltarea cadrului legal al achizițiilor publice în Uniunea Europeană, în Revista Dreptul nr. 5/2011, p. 193 și urm.

⁵ A se vedea Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, EU Public Procurement Law. Brussels Commentary, ED. C.H. BECK, Baden-Baden, Germany, 2018, p. 2.

Spre deosebire de directivele precedente, care au avut un efect redus, generația de directive din anii 1990 a avut un impact semnificativ asupra legislației privind achizițiile publice din statele membre.⁶

Atribuirea achizițiilor publice de servicii a fost reglementată pentru prima dată la nivelul Uniunii Europene odată cu adoptarea Directivei 92/50/CEE a Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii.⁷

A treia generație a aquis-ului privind achizițiile publice a inclus și directivele consolidate adoptate în anul 1993, respectiv: Directiva nr. 93/36/CEE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de furnizare, Directiva nr. 93/37/CEE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de lucrări publice și Directiva nr. 93/38/CEE privind coordonarea procedurilor de atribuire desfășurate de entitățile operatoare în sectoarele apei, energiei, transportului și telecomunicațiilor.⁸

Dreptul european în materia achizițiilor publice a cunoscut o continuă evoluție determinate de nevoia de adaptare a legislației europene la dinamica pieței, la necesitatea creșterii eficienței cheltuielilor publice. Obiectivele modernizării normelor UE sunt configurate de favorizarea atât a deschiderii pieței achizițiilor publice, cât și a liberei concurențe, precum și generarea unui impact pozitiv asupra pieței unice europene în ansamblu.⁹ De asemenea, evoluția legislativă la nivel unional a urmărit ajustarea acestora în concordanță cu jurisprudența CJUE.¹⁰

În 2000 au început eforturile de a adopta două noi directive privind achizițiile publice, directive adoptate în data de 31 martie 2004, respectiv Directiva nr. 2004/18/CEE a Parlamentului European și a Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii și Directiva nr. 2004/17/CEE a Parlamentului European și a Consiliului de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale.

Cele mai semnificative modificări ale directivelor din 2004 au inclus fuzionarea celor trei directive anterioare (lucrări de construcții, bunuri și servicii într-o singură directivă), o reglementare a posibilității utilizării comunicărilor electronice în legătură cu achizițiile, posibilități îmbunătățite de precizare de precizare a obiectului contractului, cerințe privind ponderarea factorilor de evaluare, etc.¹¹

În prezent, este în vigoare a V-a generație a aquis-ului comunitar privind achizițiilor publice ce include pachetul de directive adoptat în anul 2014: Directiva nr. 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune, Directiva nr. 2014/24/UE privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE¹² și Directiva nr. 2014/25/UE privind achizițiile efectuate

⁶ A se vedea Martin Trybus, *European Union Law and Public Procurement*, în *Institute of European Law* nr. 5/2017, p. 19.

⁷ A se vedea Monica Amalia Rațiu, *Noile directive europene privind achizițiile publice: o abordare diferită în materia achizițiilor publice de servicii*, în *Revista română de parteneriat public-privat* nr. 12/2014, p. 55.

⁸ A se vedea Petre Lăzăroiu, Ionița Cochintu, Mihaela Agata Popescu, Mircea Valentin Cărlan, *Curs de achiziții publice. Aspecte teoretice și aplicații practice*, Edit. Hamangiu, 2018, p. 18. Dan Cimpoeru, *Achiziții publice. Concesiuni. Gestiunea serviciilor de utilități publice. Parteneriat public-privat. Remedii și căi de atac*, Ediția 7, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 7 și urm.

⁹ A se vedea Michele Cozzio, *Measurement of Public Procurement Systems in the EU Member States*, în *EPPPL* 04/2013, p. 309.

¹⁰ A se vedea Irina Alexe, Daniel-Mihail Șandru, *Remarks concerning amendments brought in 2007 to romanian legislation in the field of procurement*, în *Curentul Juridic – Juridical Current* 2018, Vol. 72, No. 1, p 123.

¹¹ A se vedea Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, *EU Public Procurement Law. Brussels Commentary*, ED. C.H. BECK, Baden-Baden, Germany, 2018, p. 2.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=ES>.

de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE.

Noile reguli pun accent pe achizițiile ecologice, luând în considerare impactul asupra mediului și permițând referințe la eticheta ecologică. Ele subliniază, de asemenea, incluziunea socială și simplifică contractele de servicii. Regulile urmăresc să reducă birocrăția, să ajute IMM-urile cu „documentul unic european de achiziție” și să încurajeze împărțirea contractelor în loturi. Directivele consolidează reglementările împotriva conflictelor de interese și a corupției.¹³

De asemenea, Directiva nr. 2014/24/EU introduce o mai mare securitate juridică prin reglementarea detaliată a atribuirii *in house* și a cooperării între autoritățile contractante, revizuirea domeniului de aplicare în ceea ce privește serviciile, simplificarea și flexibilitatea criteriilor de selecție, procedurile de atribuire și executarea contractelor de achiziții publice, tranziția definitivă la comunicările electronice pe parcursul derulării procedurilor de atribuire.¹⁴

În temeiul art. 288 TFUE, directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijlocele.¹⁵

În ce privește raportul dintre dreptul EU și legislația națională, CJUE a statuat că:

„[...]chiar dacă o directivă lasă statelor membre o anumită marjă de apreciere atunci când adoptă modalitățile de punere a sa în aplicare, o dispoziție a acestei directive poate fi considerată ca având un caracter necondiționat și precis atunci când pune în sarcina statelor membre, în termeni neechivoci, o obligație de rezultat precisă și care nu este supusă niciunei condiții cu privire la aplicarea normei pe care o enunță.

În speță este necesar să se considere că, prin faptul că prevede că orice operator economic poate furniza dovezi pentru a arăta că măsurile pe care le-a luat sunt suficiente pentru a demonstra fiabilitatea sa, în pofida existenței unui motiv de excludere care îl privește, articolul 57 alineatul (6) din Directiva nr. 2014/24 conferă operatorilor economici un drept care, pe de o parte, este formulat în termeni neechivoci și, pe de altă parte, pune în sarcina statelor membre o obligație de rezultat care, chiar dacă condițiile sale materiale și procedurale de aplicare trebuie să fie precizate de statele membre, în temeiul articolului 57 alineatul (7) din această directivă, nu depinde de o transpunere în dreptul intern pentru a putea fi invocată de operatorul economic în cauză și aplicată în beneficiul acestuia din urmă.”¹⁶

În contextul pieței unice, legislația UE stabilește norme minime privind achizițiile publice pentru a proteja principiile de bază ale transparenței, egalității de tratament, concurenței deschise și bune gestionări procedurale. Acest lucru creează o piață competitivă, deschisă și bine reglementată a achizițiilor publice, sprijinind crearea de locuri de muncă și creșterea investițiilor în UE.

Directiva nr. 2014/24/UE privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE stabilește normele minime privind achizițiile publice, și, în consecință, reprezintă o directivă de minimă, iar nu de maximă armonizare, legiuitorul național având posibilitatea de a prevedea standarde suplimentare celor prevăzute în directivă.

¹³ A se vedea European Parliament's site, Public procurement contracts, disponibil online la adresa <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/34/public-procurement-contracts>.

¹⁴ A se vedea Nico Spiegel, Massimo Urbani, La modernisation des règles européennes sur les marchés publics : la nouvelle directive 2014/24/UE, în *Revue du Droit de l'Union Européenne* 4/2014, p. 709 și urm.

¹⁵ A se vedea forma consolidată a TFUE la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:12012E288>.

¹⁶ Hotărârea CJUE din 14 ianuarie 2021, RTS infra BVBA, C-387/19, EU:C:2021:13, punctele 47, 48.