



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

PLENUL

HOTĂRÂREA nr. 19

din 9 februarie 2023

Analizând *Propunerea legislativă pentru adoptarea unor măsuri în domeniul achizițiilor publice* (b852/21.12.2022) transmisă spre avizare de Senatul României,

În temeiul dispozițiilor art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii, prin vot direct și secret, cu unanimitatea voturilor membrilor prezenți,

PLENUL

CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII

HOTĂRĂȘTE

Art. 1 - Avizează negativ *Propunerea legislativă pentru adoptarea unor măsuri în domeniul achizițiilor publice*, pentru motivele prezentate în Anexa care face parte integrantă din prezenta hotărâre.

Art. 2 - Prezenta hotărâre se comunică Senatului României, potrivit legii.

Data în București, la data de 9 februarie 2023.

Judecător Daniel GRĂDINARU,
Președintele Consiliului Superior al Magistraturii



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011.



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Anexa la Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 86 din 2 iunie 2022

AVIZ

referitor la *Propunerea legislativă pentru adoptarea unor măsuri în domeniul achizițiilor publice*

În urma examinării *Propunerii legislative pentru adoptarea unor măsuri în domeniul achizițiilor publice*, transmisă spre avizare de Senatul României,

CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

În temeiul dispozițiilor art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii,

În baza Hotărârii nr. 19 din 9 februarie 2023 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii:

Avizează negativ *Propunerea legislativă pentru adoptarea unor măsuri în domeniul achizițiilor publice, pentru următoarele considerente:*

Cu titlu preliminar, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii constată că, în raport de prevederile art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022 și considerentele deciziilor Curții Constituționale nr. 901 din 17 iunie 2009 și nr. 3 din 15 ianuarie 2014, obiectul avizării îl constituie dispozițiile referitoare la activitatea autorității judecătorești, care se regăsesc în cuprinsul art. IV din propunerea legislativă vizând modificările și completările propuse pentru Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, precum și dispozițiile din cuprinsul art. VI și VII din propunerea legislativă.

În ceea ce privește dispozițiile care se regăsesc la art. I, II, III și V din propunerea legislativă referitoare la modificările și completările propuse pentru Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare, și O.U.G. nr. 98/2017 privind funcția de control ex ante al procesului de atribuire a contractelor/acordurilor-cadru de achiziție publică, a contractelor/acordurilor-cadru sectoriale și a contractelor de concesiune de



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Anexa la Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 86 din 2 iunie 2022

lucrări și concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare, acestea au în vedere, fie corelarea cu modificările propuse pentru Legea nr. 101/2016 din perspectiva desființării Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, fie modificarea și completarea unor dispoziții care nu privesc activitatea autorității judecătorești.

Astfel, în raport de obiectul avizării, Plenul reține că una dintre principalele modificări propuse în privința Legii nr. 101/2016 se referă la desființarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor și soluționarea contestațiilor la procedurile de achiziții publice exclusiv pe cale judiciară.

În prezent, conform dispozițiilor art. 2 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, *„Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al unei autorități contractante sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri poate solicita anularea actului, obligarea autorității contractante la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativ-jurisdicțională sau judiciară, potrivit prevederilor prezentei legi.”*

Contestația formulată pe cale administrativ-jurisdicțională se soluționează de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor conform art. 4 alin. (1) lit. a), iar potrivit art. 11 alin. (3), nu se taxează.

Deciziile Consiliului privind soluționarea contestației pot fi atacate de către autoritatea contractantă și/sau de către orice persoană vătămată de măsurile dispuse de Consiliu cu plângere la curtea de apel, secția de contencios administrativ și fiscal, în a cărei rază teritorială se află sediul autorității contractante (art. 29, art. 32 alin. 1). Plângerile se soluționează de complete specializate în achiziții publice, iar hotărârea instanței este definitivă (art. 35 alin. 2).

Contestația formulată pe cale judiciară se soluționează de tribunalul în a cărui arie de competență teritorială se află sediul autorității contractante, secția de contencios administrativ și fiscal, prin complete specializate în achiziții publice.

Hotărârea tribunalului poate fi atacată cu recurs la secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel. Recursul se judecă în complet specializat în achiziții publice, hotărârea pronunțată de curtea de apel fiind definitivă.

În expunerea de motive, demersul de desființare a Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor este justificat de necesitatea flexibilizării sistemului achizițiilor publice, având în vedere că existența litigiilor în materia achizițiilor publice este un factor constant de întârziere a graficului de implementare a proiectelor de investiții publice.





CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Anexa la Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 86 din 2 iunie 2022

Sub un prim aspect, se observă că inițiativa legislativă prezintă deficiențe semnificative din perspectiva fundamentării soluției de desființare a Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, întrucât nu cuprinde o evaluare a factorilor care determină întârzieri în derularea proiectelor de investiții publice, în expunerea de motive făcându-se referire generic la existența unor litigii în materia achizițiilor publice. Practic, conform expunerii de motive, cauza eventualelor blocaje în procedura de derulare a achizițiilor publice o reprezintă existența litigiilor în această materie, fără a se indica, însă, în ce măsură acest aspect are legătură cu posibilitatea oferită de reglementarea actuală de soluționare a acestor litigii în cadrul unei proceduri administrativ-jurisdicționale, facultative și gratuite, desfășurate în fața Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.

Sub un alt aspect, în contradicție cu motivele invocate în susținerea demersului legislativ referitoare la întârzierile în motivarea hotărârilor judecătorești și la practica neunitară, se propune soluționarea contestațiilor la procedurile de achiziții publice exclusiv pe cale judiciară, prevăzându-se suplimentarea numărului de posturi pentru instanțele judecătorești cu 50 posturi de judecător și 50 posturi de grefier, ce vor fi alocate exclusiv completurilor specializate în achiziții publice, precum și preluarea personalului Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor de către Ministerul Justiției și repartizarea consilierilor de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice în cadrul instanțelor de judecată competente, fără însă a se face referire la rolul pe care l-ar avea această categorie profesională în cadrul instanțelor de judecată.

Or, examinarea comparativă a reglementării în vigoare și a celei propuse evidențiază faptul că modificarea legii în sensul propus ar avea un impact major asupra procedurilor de achiziții publice, în contextul în care Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor reprezintă un filtru eficient în derularea acestor proceduri, atât în cazul proiectelor finanțate din fonduri naționale, cât și în cel al proiectelor finanțate din fonduri europene.

În acest sens, potrivit datelor oficiale¹, din punct de vedere statistic, de la înființarea sa și până la 31 decembrie 2021, au fost înregistrate un număr de 74.227 de contestații formulate de către operatori economici împotriva diverselor proceduri de achiziție publică, numărul total al deciziilor pronunțate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor fiind de 65.231.

¹ Raport de activitate 2021 al Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor, <http://www.cnsr.ro/wp-content/uploads/2022/raport/Raport.2021.RO.pdf>





CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Anexa la Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 86 din 2 iunie 2022

Din cele 65.231 decizii pronunțate Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor de la înființarea sa până la sfârșitul anului 2021, numai 2,43% dintre acestea, adică 1.586 decizii, au fost modificate/desființate/anulate în tot și în parte de curțile de apel competente. Astfel, în intervalul septembrie 2006 – decembrie 2021, numărul total al deciziilor rămase definitive după atacarea lor cu plângere la curțile de apel competente a fost de 63.645, ceea ce înseamnă că un procent de 97,57% din totalul deciziilor pronunțate au rămas în forma emisă de acest organism jurisdicțional.

Aceste date confirmă calitatea activității derulate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, eficiența și rolul acestui organism jurisdicțional de garant al supremației legii în domeniul său de competență, precum și încrederea oferită de operatorii economici acestei jurisdicții speciale administrative, astfel că modificarea reglementării actuale în sensul desființării Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor ar avea un efect contrar scopului urmărit, respectiv ar conduce la întârzierea derulării procedurilor de achiziție publică.

Așadar, propunerea de desființarea a Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor și soluționarea contestațiilor privind procedurile de achiziții publice exclusiv pe cale judiciară, respectiv de secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor, nu corespunde exigențelor desfășurării cu celeritate a procedurilor de achiziție publică, cu atât mai mult cu cât activitatea desfășurată de Consiliu și-a dovedit eficiența, atât din perspectiva derulării acestor proceduri, cât și din perspectiva degrevării instanțelor judecătorești judecătorești, respectiv a tribunalelor în a căror competență intră soluționarea contestațiilor, dar și a curților de apel având în vedere gradul redus de atacabilitate a deciziilor emise de acest organism.

Or, ținând cont de dificultățile cu care se confruntă în prezent tribunalele, din perspectiva deficitului de personal și a creșterii volumului de activitate, desființarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor și soluționarea tuturor contestațiilor de către secțiile de contencios administrativ ale acestor instanțe ar îngreuna activitatea de judecată, cu impact direct asupra duratei procedurilor judiciare și calității actului de justiție.

Nici argumentul invocat de inițiatori referitor la estimarea unui flux potențial de despăgubiri care ar greva bugetul de stat nu poate justifica propunerea legislativă de modificare a reglementării actuale în sensul desființării Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, având în vedere că obligația de a încheia contractul înainte de soluționarea definitivă a contestației este prevăzută în sarcina autorității contractante și în ipoteza soluționării contestației pe cale judiciară, iar nu doar în cazul soluționării acesteia de către Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin. 1 din Constituție, republicată)

Anexa la Hotărârea Plenumului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 86 din 2 iunie 2022

Astfel, dispozițiile art. 9 alin (4) din Legea nr. 101/2016 prevăd că „Autoritatea contractantă are obligația să încheie contractul cu ofertantul declarat câștigător, ulterior pronunțării unei soluții de menținere a rezultatului procedurii de atribuire de către Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, chiar dacă împotriva respectivei decizii a fost introdusă calea de atac a plângerii și cauza nu a fost soluționată în mod definitiv și, în orice caz, numai după expirarea termenului legal de așteptare prevăzut la art. 59 alin. (1).”

Dispozițiile art. 49 alin (6) din același act normativ prevăd că „Autoritatea contractantă are obligația să încheie contractul cu ofertantul declarat câștigător ulterior pronunțării unei soluții de menținere a rezultatului procedurii de atribuire de către instanță, chiar dacă respectiva hotărâre a fost atacată cu recurs și cauza nu a fost soluționată în mod definitiv și, în orice caz, numai după expirarea termenului legal de așteptare prevăzut la art. 59 alin. (1). Hotărârea primei instanțe este executorie și nu se poate dispune suspendarea punerii în executare a acesteia.”

Totodată, propunerea legislativă nu se justifică nici din perspectiva existenței unei practici neunitare, astfel cum au invocat inițiatorii, având în vedere că reglementarea actuală (dispozițiile art. 62 - 66 din Legea nr. 101/2016) asigură mecanisme eficiente de unificare a practicii administrativ-jurisdicționale și judiciare, atât la nivelul Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cât și în relația acestui organism cu instanțele de judecată.

Astfel, potrivit art. 62 din lege, la nivelul Consiliului se organizează întâlniri lunare ale membrilor, în care sunt discutate problemele de drept care au condus la pronunțarea de soluții diferite în cauze similare, precum și aplicarea și interpretarea reglementărilor nou-apărute în domeniul achizițiilor publice, precum și în orice alte domenii care interesează activitatea profesională a membrilor Consiliului. Pentru unificarea practicii administrativ-jurisdicționale, Consiliul organizează semestrial seminare cu judecători din cadrul instanțelor judecătorești și specialiști din cadrul ANAP, precum și alte categorii de experți.

În plus, din această perspectivă, trebuie avute în vedere și dispozițiile art. 63 alin. (4) din Legea nr. 101/2016, potrivit căruia hotărârile Plenumului Consiliului de unificare a practicii sale administrativ-jurisdicționale sau cele privind soluționarea unei probleme de drept nou-apărute sunt obligatorii pentru membrii Consiliului până la pronunțarea unei hotărâri diferite de către Înalta Curte de Casație și Justiție în procedura recursului în interesul legii, respectiv în procedura hotărârilor prelabile, nerespectarea obligativității acestor hotărâri constituind abatere disciplinară.





CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Anexa la Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 86 din 2 iunie 2022

Hotărârile astfel adoptate se comunică Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP) pentru ca această din urmă autoritate să analizeze, prin raportare inclusiv la practica curților de apel, oportunitatea solicitării ca procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție să declanșeze procedura recursului în interesul legii.

La propunerea președintelui Consiliului, plenul acestuia poate institui, prin hotărâre adoptată cu votul majorității absolute a membrilor săi, mecanisme suplimentare de asigurare a practicii unitare la nivelul Consiliului (art. 64).

Relevante sunt și dispozițiile art. 65 și 66 din Legea nr. 101/2016, care stabilesc un mecanism de informare între ANAP, Consiliu și instanțe pentru prevenirea practicii neunitare.

Mai mult, ori de câte ori Consiliul constată deficiențe ale legislației privind achizițiile publice, legislației privind achizițiile sectoriale sau legislației privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii care generează interpretări divergente și practică neunitară, înștiințează ANAP, formulând propuneri de îmbunătățire a acestora.

În orice caz, având în vedere că procedura administrativ-jurisdicțională de soluționare a contestațiilor este una facultativă, existând un drept de opțiune între această procedură și cea judiciară, numărul de contestații înregistrate pe rolul Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor de la înființarea sa dovedește încrederea acordată de operatorii economici acestui sistem administrativ-jurisdicțional pentru soluționarea contestațiilor referitoare la procedurile de achiziție publică. Totodată, gradul redus de atacabilitate al deciziilor emise de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor și procentul de numai 2,43% al deciziilor care au fost modificate/desființate/anulate în tot sau în parte de curțile de apel dovedesc existența unei jurisprudențe consecvente și o predictibilitate a deciziilor emise de acest organism.

Prin urmare, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii apreciază că nu se impune adoptarea unor măsuri în domeniul achizițiilor publice, în sensul desființării Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor și soluționării contestațiilor la procedurile de achiziții publice exclusiv pe cale judiciară.

Judecător Daniel GRĂDINARU
Președintele Consiliului Superior al Magistraturii



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011