

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1 Titlul proiectului de act normativ	
LEGE privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică și a contractelor de concesiune și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor	
Secțiunea a 2-a Motivul emiterii actului normativ	
1. Descrierea situației actuale	<p>De-a lungul celor aproximativ zece ani de aplicare a legislației în materie, sistemul național de achiziții publice s-a confruntat cu lipsa capacității și capabilităților autorităților contractante de a derula proceduri de achiziție publică, coroborată cu o legislație dificil de utilizat și de interpretat într-o manieră unitară, cu schimbări legislative frecvente, lipsa de transparență și eficacitate a investițiilor, contestații numeroase și mai ales lipsa sustenabilității proiectelor.</p> <p>Perfecționarea cadrului legislativ în domeniul achizițiilor publice se impune, în primul rând, ca urmare a necesității de transpunere în legislația națională a prevederilor noului pachet legislativ european: Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune, 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, Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE.</p> <p>În contextul adoptării noului pachet legislativ privind achizițiile publice în România, Strategia națională pe achiziții publice prevede adoptarea unei legi distincte privind căile de atac în materia achizițiilor publice și concesiunilor, prin transpunerea Directivei 89/665/CEE privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, cu modificările și completările ulterioare a Directivei 92/13/CEE privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor, precum și a Directivei 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria L nr. 335 din 20 decembrie 2007.</p> <p>Directivele Remedii coordonează procedurile naționale de revizuire în domeniul achizițiilor publice și concesiunilor prin instituirea unor standarde comune care să asigure modalități rapide și efective de corectare a oricărei presupuse încălcări a reglementărilor aplicabile în cadrul procedurilor de atribuire.</p> <p>Directivele Remedii instituie norme specifice de formulare a unor căi de atac de către orice persoană care se consideră vătămată printr-un act al autorității contractante. Căile de atac pot fi exercitate atât anterior semnării contractului (remedii pre-contractuale), cât și ulterior semnării contractului (remedii post-contractuale). Remediile pre-contractuale sunt menite să corecteze încălcările regulilor privind achizițiile publice/concesiunile în ceea ce privește procedura de atribuire și care sunt apărute înainte de semnarea contractului. Acestea includ măsuri provizorii, respectarea în mod obligatoriu a termenului legal de așteptare pentru încheierea contractului și suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea contestației pentru a se preveni încheierea contractului. Pe de altă parte, remediile post-contractuale sunt destinate să constate nulitatea unui contract și/sau să stabilească acordarea unor despăgubiri părții afectate după momentul la care contractul a fost atribuit.</p>

	<p>Existența unui act normativ de sine stătător, care să reglementeze, în mod exclusiv, sistemul de remedii, precum și rolul, atribuțiile și modul de funcționare al Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor („Consiliul”) va asigura o mai mare coerență legislativă și claritatea și caracterul complet al legislației de transpunere a noului pachet de directive din domeniul achizițiilor publice.</p> <p>În acest context, se au în vedere următoarele:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Legislația privind remediile are impact în domenii de interes național, cum ar fi parteneriatul public-privat sau anumite achiziții în domeniile apărării și securității; ii. Activitatea Consiliului trebuie să se deruleze în baza unor coordonate clare, stabile și previzibile, care să garanteze stabilitatea, profesionalismul și independența acestei instituții; iii. Unificarea prevederilor de transpunere a Directivelor Remedii cu unul dintre cele 3 acte normative distincte care vor reglementa achizițiile publice, achizițiile sectoriale și concesiunile, ar putea determina numeroase modificări legislative și incoerențe ulterioare. <p>Prin adoptarea prezentului proiect de lege, se intenționează îmbunătățirea sistemului actual de remedii/căi de atac printr-un set de măsuri sistemice și complementare, menite să asigure o jurisprudență consecventă și predictibilitatea deciziilor pentru a preveni utilizarea abuzivă a căilor de atac administrativ-jurisdicționale și/sau judiciare, fără a afecta însă dreptul operatorilor economici de a depune contestații.</p> <p>În prezent, sistemul privind căile de atac în materia achizițiilor publice și concesiunilor este reglementat de OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii („OUG 34/2006”).</p> <p>Prevederile Capitolului IX - Soluționarea contestațiilor - au suferit numeroase modificări legislative de la data intrării lor în vigoare.</p> <p>Unele dintre dispoziții au fost abrogate urmare a declarării lor ca neconstituționale de către Curtea Constituțională (cu titlu de exemplu, au fost declarate neconstituționale prevederile privind reținerea garanției de bună conduită în cazul respingerii contestației de către Consiliu sau instanța de judecată sau atunci când contestatorul renunță la contestație/ cerere/ plângere.)</p> <p>Soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești sunt în numeroase cazuri diferite de cele pronunțate de Consiliu în situații care pot fi considerate similare.</p> <p>Inexistența unor complete specializate la nivelul instanțelor și a unor măsuri concrete de unificare a practicii accentuează impredictibilitatea și inconsecvența sistemului de remedii.</p> <p>Legea își propune să reglementeze în mod distinct regimul juridic al remediilor și căilor de atac, creând un cadru legislativ stabil, care să nu fie influențat de modificări ce țin de procedurile de atribuire sau de alte aspecte reglementate în materia achizițiilor publice, achizițiilor sectoriale sau concesiunilor.</p> <p>Actul normativ prevede un sistem de remedii și căi de atac aplicabil în mod unitar și valabil în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, achiziții sectoriale, concesiuni de lucrări și concesiuni de servicii.</p> <p>Sunt excluse din domeniul de aplicare al legii achizițiile directe și achizițiile efectuate de oricare alte entități decât autoritățile contractante/ entitățile contractante, astfel cum sunt acestea definite de legislația în materie. Astfel, pentru aceste tipuri de achiziții nu este disponibil sistemul de remedii/căi de atac prevăzut de lege, fiind incidente regulile dreptului comun.</p>
<p>2. Schimbări preconizate</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Este recunoscut dreptul oricărui membru al asocierii de a depune contestație <p>În cazul unei asocieri de operatori economici, care depun o ofertă comună, se prevede expres că orice membru al asocierii poate depune constestație.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Obligatorietatea notificării prealabile a autorității contractante <p>Un aspect de noutate este reprezentat de obligativitatea notificării prealabile - mecanism care încurajează un dialog prealabil între autoritățile contractante și</p>

operatorii economici. Această abordare se înscrie în linia generală a directivelor europene în materie de achiziții publice, care pun accent pe eliminarea barierei de comunicare dintre actorii implicați în procedurile de atribuire, în vederea îmbunătățirii calității și finalității procedurilor de atribuire.

Astfel, operatorii economici pot sesiza în mod direct autoritatea contractantă asupra unor eventuale nereguli, înainte de a depune contestație la Consiliu sau la instanța de judecată. Lipsa notificării prealabile duce la imposibilitatea sesizării Consiliului sau instanței competente.

Obiectivul acestui demers este de a face autoritățile contractante mai responsabile cu privire la respectarea principiilor aplicabile procedurilor de atribuire și de a asigura că acestea au posibilitatea reală de a lua măsuri de remediere, fără a fi sub presiunea unei contestații.

De la caracterul obligatoriu al notificării prealabile a fost instituită o excepție în scopul evitării formulării unor notificări prealabile succesive, de către diferiți operatori economici care se consideră vătămați de eventualele măsuri de remediere adoptate de autoritatea contractantă urmare a unei notificări prealabile. Proiectul de lege prevede în cazul acestora posibilitatea să se adreseze direct Consiliului sau instanței cu o contestație.

Formularea unei notificări prealabile are ca efect suspendarea de drept a încheierii contractului, sub sancțiunea nulității absolute a contractului.

Procedura privind notificarea autorității contractante nu va presupune niciun fel de costuri sau garanții suplimentare pe care ar trebui să le suporte operatorul economic.

3. Sistemul administrativ – jurisdicțional de soluționare a contestațiilor

Contestația în fața Consiliului este gratuită și poate fi formulată doar dacă se face dovada notificării prealabile obligatorii. În ceea ce privește soluționarea de către Consiliu, contestațiile formulate în cadrul aceleiași proceduri de atribuire, în etapa de până la data deschiderii ofertelor, vor fi soluționate de un complet, iar cele din etapa de după data deschiderii ofertelor vor fi soluționate de un complet diferit. În fiecare etapă, contestațiile formulate în cadrul aceleiași proceduri vor fi conexe.

Atunci când autoritatea contractantă a luat la cunoștință despre depunerea de către persoane diferite a unor contestații împotriva aceluiași act al autorității contractante, atât în fața Consiliului, cât și în fața instanței, are obligația să informeze instanța în acest sens, transmițând totodată copii de pe contestațiile formulate. În acest caz, instanța va pronunța conexarea contestațiilor, solicitând Consiliului transmiterea dosarului, iar persoana care a formulat contestație la Consiliu nu mai este ținută de plata taxei de timbru.

Decizia Consiliului de soluționare a contestației poate fi atacată cu plângere supusă unei taxe de timbru la curtea de apel, secția de contencios administrativ și fiscal, urmând a fi judecată de complete specializate în materia achizițiilor publice.

În cazul în care decizia Consiliului a fost atacată cu plângere autoritatea contractantă are posibilitatea de a suspenda aducerea ei la îndeplinire și/sau procedura de atribuire până la comunicarea de către instanță a hotărârii de soluționare a plângerii.

În măsura în care se solicită suspendarea procedurii de atribuire și/sau a executării contractului în această fază, de către contestator, este necesară constituirea în prealabil a unei cauțiuni în valoare de 2% din valoarea estimată a contractului, dar nu mai mult de un maxim reglementat expres.

Cauțiunea a fost introdusă pentru a descuraja tergiversarea soluționării contestațiilor prin introducerea cererilor de suspendare a procedurii și pentru a proteja autoritatea contractantă de o eventuală conduită incorectă a contestatorului.

4. Sistemul judiciar de soluționare a contestațiilor

Contestația în fața instanței de judecată este condiționată de plata unei taxe de timbru și poate fi formulată doar dacă se face dovada notificării prealabile obligatorii. Instanța competentă este secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în a cărui arie de competență teritorială se află sediul autorității contractante.

Prin derogare de la dispozițiile Codului de procedură civilă, prevederile referitoare la verificarea și regularizarea cererii nu sunt aplicabile în cazul formulării unei contestații pe cale judiciară, asigurându-se astfel celeritatea procedurii prin stabilirea unor termene

	<p>mai scurte de judecată. În acest sens, primul termen de judecată va fi de cel mult 20 de zile de la data înregistrării contestației, iar termenele de judecată ulterioare nu pot fi mai mari de 15 zile.</p> <p>Autoritatea contractantă are dreptul de a încheia contractul numai după comunicarea hotărârii instanței de soluționare a contestației, sub sancțiunea nulității absolute a contractului.</p> <p>Recursul împotriva hotărârii instanței este supus unei taxe de timbru de 50% din valoarea taxei de timbru pentru formularea contestației în primă instanță. Recursul va fi judecat la curtea de apel, secția de contencios administrativ și fiscal, de complete specializate în materia achizițiilor publice.</p> <p>În măsura în care se solicită suspendarea procedurii de atribuire și/sau a executării contractului în faza recursului, este necesară constituirea în prealabil a unei cauțiuni de 2% din valoarea estimată a contractului, dar nu mai mult de un maxim reglementat expres.</p> <p>5. Complete specializate și unificarea practicii judiciare</p> <p>La nivelul instanțelor vor funcționa complete specializate care vor soluționa plângerile formulate împotriva deciziei pronunțate de Consiliu.</p> <p>Proiectul de lege propune măsuri pentru asigurarea practicii unitare în materia achizițiilor publice și concesiunilor, precum organizarea unor ședințe lunare la nivelul Consiliului și a unor seminarii semestriale cu judecători din cadrul instanțelor judecătorești și specialiști ai Autorității Naționale pentru Achiziții Publice, precum și alte categorii de experți.</p> <p>În plus, Agenția Națională pentru Achiziții Publice poate informa Consiliul, respectiv instanțele de judecată, ori de câte ori constată existența unor soluții neunitare în practica acestuia/ acestora privind achizițiile publice sau concesiunile.</p> <p>6. Alte aspecte</p> <p>A fost prevăzut un mandat de 3 ani pentru cei 3 membri aleși ai colegiului care ajută președintele Consiliului în exercitarea atribuțiilor sale.</p> <p>Se recunoaște explicit posibilitatea oricărei persoane interesate de a solicita instanței de judecată constatarea nulității absolute a contractului de achiziție publică sau de concesiune încheiat cu încălcarea condițiilor cerute de lege, precum și repunerea părților în situația anterioară.</p>
--	---

3. Alte informații (**)	Nu este cazul.
--------------------------------	----------------

Secțiunea a 3-a

Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ

1.	Impactul macroeconomic	Nu este cazul.
1¹	Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat	Nu este cazul.
2.	Impactul asupra mediului de afaceri	Nu este cazul.
3.	Impactul social	Nu este cazul.
4.	Impactul asupra mediului (***)	Nu este cazul.
5.	Alte informații	Nu este cazul.

Secțiunea a 4-a

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)

- în mii lei (RON) -			
Indicatori	Anul	Următorii patru ani	Media pe cinci ani

	curent					
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
i. impozit pe profit		63.552	68.000	73.491	80.050	71.273
ii. impozit pe venit						
b) bugete locale		63.552	68.000	73.491	80.050	71.273
i. impozit pe profit						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
i. contribuții de asigurări			104.517	112.879	123.038	109.529
		97.680				
		97.680	104.517	112.879	123.038	109.529
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:	397.200	425.004	459.004	500.314	445.381	
i. cheltuieli de personal	397.200	425.004	459.004	500.314	445.381	
ii. bunuri și servicii						
b) bugete locale:						
i. cheltuieli de personal						
ii. bunuri și servicii						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
i. cheltuieli de personal						
ii. bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care:						
a) buget de stat						
b) bugete locale		-235.968	-252.487	- 272.634	-297.226	-264.579
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare	Venit impozabil aferent creșterii salariale 397.200		cotă impozit X 16%	=	plus impozit pe venit 63.552	
	Contribuții an curent 1.628.000		coeficienți de creștere X 6%	=	creștere contribuții 97.680	
	Sumele previzionate pentru următorii 4 ani au fost stabilite utilizându-se coeficienți de creștere procentuală a drepturilor salariale cuprinși între 6% și 9%, având în vedere intenția legiuitorului de a modifica și aplica modalitatea de salarizare unitară a personalului plătit din fonduri publice raportată la clasele de salarizare și coeficienții de ierarhizare. Raportat la bugetul anului 2015 al CNSC aferent fondului de salarii, se previzionează o creștere de 3,56%. Raportat la indicele de inflație, aferent perioadei ianuarie – august 2015 comunicat de Institutul Național de Statistică, respectiv 2,31%, creșterea previzionată este de 1,19%.					
7. Alte informații						

Secțiunea a 5-a

Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

1.	Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ:	
	a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a	a) Capitolul IX – Soluționarea contestațiilor - din OUG nr. 34/2006 și Hotărârea nr. 1037/2011 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare al

	intrării în vigoare a proiectului de act normativ;	Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, se abrogă prin Legea privind achizițiile publice.
	b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții.	Nu este cazul
1 ¹ .	Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice a) impact legislativ - prevederi de modificare și completare a cadrului normativ în domeniul achizițiilor publice, prevederi derogatorii; b) norme cu impact la nivel operațional/tehnic - sisteme electronice utilizate în desfășurarea procedurilor de achiziție publică, unități centralizate de achiziții publice, structură organizatorică internă a autorităților contractante.	a) Modificarea cadrului legislativ actual prin elaborarea unui act normativ de sine stătător, care să reglementeze, în mod exclusiv, sistemul de remedii, precum și rolul, atribuțiile și modul de funcționare al Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, abrogându-se prevederile legislației primare, precum și toate actele normative de nivel secundar și terțiar. b) Nu este cazul
2.	Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (JOCE) nr. L395 din 30 decembrie 1989 • Directiva 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (JOCE) nr. L76 din 23 martie 1992 • Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria L nr. 335 din 20 decembrie 2007
3.	Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare	Nu este cazul.
4.	Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene	Nu este cazul.
5.	Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente	Nu este cazul.
6.	Alte informații	
Secțiunea a 6-a		
Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ		
1.	Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, instituite de	Proiectul de act normativ a fost supus dezbaterii publice, potrivit dispozițiilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Proiectul a fost pus în consultare publică pe paginile web ale Guvernului României,

	cercetare și alte organisme implicate	Ministerului Finanțelor Publice și Agenției Naționale pentru Achiziții Publice în data de 22.07.2015.
2.	Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ	Nu este cazul.
3.	Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative	Nu este cazul.
4.	Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente	Nu este cazul.
5.	Informații privind avizarea de către:	Nu este cazul.
	a) Consiliul Legislativ	Proiectul va fi avizat de către Consiliul Legislativ și de către Consiliul Economic și Social
	b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării	
	c) Consiliul Economic și Social	
	d) Consiliul Concurenței	
	e) Curtea de Conturi	
6. Alte informații		
Secțiunea a 7-a		
Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ		
1.	Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	Proiectul de act normativ a fost supus dezbaterii publice, potrivit dispozițiilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Proiectul a fost pus în consultare publică pe paginile web ale Guvernului României, Ministerului Finanțelor Publice și Agenției Naționale pentru Achiziții Publice în data de 22.07.2015.
2.	Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și	Nu este cazul.

	securității cetățenilor sau diversității biologice	
3. Alte informații		Nu este cazul.
Secțiunea a 8-a		
Măsuri de implementare		
1.	Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale - înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente	Actul normativ nu se referă la acest subiect.
2.	Alte informații	Actul normativ nu se referă la acest subiect.

Față de cele prezentate mai sus, s-a elaborat prezentul proiect de Lege privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică și a contractelor de concesiune și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor pe care îl prezentăm spre adoptare Guvernului.

Ministrul finanțelor publice

Eugen Orlando TEODOROVICI

Președintele Agenției Naționale pentru

Achiziții Publice

Roxana MÎNZATU

AVIZAT FAVORABIL

**Ministrul dezvoltării regionale și administrației
publice**

Sevil SHHAIDEH

Ministrul fondurilor europene

Marius NICA

Ministrul pentru societatea informațională

Mihai-Sorin GRINDEANU

Ministrul afacerilor externe

Bogdan-Lucian AURESCU

**Ministrul muncii, familiei, protecției sociale și
persoanelor vârstnice**

Rovana PLUMB

**Președintele Agenției Naționale a Funcționarilor
Publici**

József BIRTALAN

Ministrul justiției,

Robert-Marius CAZANCIUC