



PROCESUL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR PE CALE
ADMINISTRATIV-JURISDICȚIONALĂ
ANALIZAT DIN PERSPECTIVA DURATEI DE TIMP



Poză din arhiva CCR

Sectorul achizițiilor publice oferă oportunități de realizare a unor obiective strategice, încurajând investițiile și contribuind în mod direct la creșterea economică.

Întârzierile generate de contestarea unor proceduri de achiziții au avut ca efect depășirea termenelor de finalizare a obiectivelor de investiții, absorbția lentă a fondurilor - aspecte vădit costisitoare, care au afectat rezultatele așteptate.

În contextul prezentat, Curtea de Conturi a analizat procesul de soluționare a contestațiilor din perspectiva duratei de timp, prin **misiunea de audit al performanței realizată la CNSC**.

Auditul a avut drept scop determinarea perioadei de timp alocată efectiv pentru soluționarea contestațiilor în materie de achiziții publice, factorii care afectează durata procesului de soluționare a contestațiilor și, după caz, acțiunile care ar putea fi întreprinse pentru realizarea cu celeritate a acestui proces.

Obiectivele specifice ale misiunii au fost: determinarea pașilor prevăzuți de lege pentru soluționarea contestațiilor și durata acestora; media numărului de zile pentru fiecare pas și pentru întregul proces de soluționare a unei contestații, precum și factorii care influențează procesul de soluționare în termenele reglementate.

Misiunea de audit s-a desfășurat în perioada ianuarie-iunie 2023 și a vizat activitatea de soluționare a contestațiilor de către CNSC din perioada 2020-2022.

Aplicarea metodologiei specifice utilizată de echipa de audit a vizat examinarea documentelor, observarea directă a procesului, interviuarea, precum și analiza seturilor de date anuale privind contestațiile înregistrate la CNSC în perioada 2020 -2022.

Pentru îmbunătățirea procesului de soluționare a contestațiilor privind achizițiile, **Curtea de Conturi recomandă:**

Responsabilizarea autorităților contractante privind transmiterea în termenul legal a documentației necesară soluționării contestațiilor. Implementarea unui program structurat de formare și perfecționare a pregătirii profesionale a funcționarilor publici cu atribuții în domeniul achizițiilor.

Analiza necesității completării legii cu măsuri sancționatorii cu scopul de a preveni întârzierea depunerii documentației de soluționare a contestațiilor pe cale administrativ-jurisdicțională. Interconectarea și interoperabilitatea SEAP cu baza de date a CNSC astfel încât contestațiile formulate de operatorii economici să devină publice de la data înregistrării la CNSC.

Colaborarea CNSC cu completurile specializate în materia achizițiilor publice, în ceea ce privește metodologia aplicabilă în procesul de soluționare a contestațiilor.

Soluționarea contestațiilor pe cale administrativ - jurisdicțională oferă asigurarea că procesul de achiziție este echitabil, transparent și îndeplinește criteriile aplicabile, cu condiția de a nu întârzia în mod inutil atribuirea contractelor de către autoritățile contractante. La nivel comunitar, prin acte legislative specifice sau directive transpuse în legislația națională, au fost stabilite termene limită pentru soluționarea contestațiilor privind achizițiile.

În cadrul misiunii de audit desfășurată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC), **analiza realizată de Curtea de Conturi a relevat că durata medie a procesului de soluționare a contestațiilor a înregistrat, în general, valori conforme cu termenele reglementate, cu toate că acest indicator a fost influențat de valorile minime și maxime ale perioadelor înregistrate în realizarea procesului.**

Un **obiectiv de audit** a vizat **identificarea factorilor** care au influențat procesul de soluționare a contestațiilor în termenele reglementate, pornind de la valorile maxime înregistrate în acest proces, astfel:

▪ Transmiterea cu întârziere a dosarului achiziției de către autoritățile contractante

Pentru 31% de contestații depuse la CNSC (din totalul de 9.627 contestații), autoritățile contractante au transmis cu întârziere copia dosarului achiziției. Autoritățile contractante interviuate au motivat că întârzierile sunt generate, de regulă, de resursele limitate de personal de specialitate în domeniul achizițiilor publice, în raport cu volumul mare al procedurilor de achiziții derulate simultan.

▪ Publicarea cu întârziere în SEAP a contestației de către autoritățile contractante

În unele cazuri, operatorii economici au depus cereri de intervenție într-un interval cuprins între 12-35 zile de la data înregistrării contestației la CNSC.

În situația în care autoritatea contractantă nu publică în SEAP contestația, CNSC nu poate emite decizia, deoarece afectează drepturile celorlalți participanți sau persoane interesate, care pot interveni în cauză.

Legea nr.101/2016 prevede că în termen de o zi de la primirea contestației, autoritatea contractantă are obligația de a o publica în Sistemul Electronic de Achiziții Publice. De asemenea, prevede că până la soluționarea contestației de către CNSC, operatorii economici interesați pot formula cerere de intervenție voluntară în litigiu, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației. Efectul acestei situații se reflectă asupra duratei de timp alocată pentru soluționarea altor contestații înregistrate la CNSC.

▪ Contestații formulate în cascadă

Ca urmare a admiterii unei contestații, autoritățile contractante au pus în aplicare decizia emisă de CNSC pentru a evita o eventuală sancționare contravențională. În perioada de referință analizată, au fost identificate situații în care acțiunea de punere în aplicare a deciziei CNSC a generat alte contestații. Conform reglementărilor legale, gestionarea dosarului până la emiterea deciziei trebuie să respecte toți pașii procedurali. Astfel, formularea contestațiilor în cascadă afectează, pe principiul dominoului, activitatea completului, conducând la prelungirea termenelor de soluționare a altor dosare datorită volumului mare de cauze aflate pe rol într-o anumită perioadă de timp. De asemenea, au fost identificate plângeri formulate împotriva deciziei CNSC, iar motivarea hotărârii instanței privind casarea deciziei CNSC a fost redactată cu întârziere și a avut ca efect a depășirea termenului legal de 7 zile.

Legea prevede că deciziile Consiliului privind soluționarea contestației pot fi atacate de către autoritatea contractantă și/sau de către orice persoană care se consideră vătămată de măsurile dispuse de Consiliu cu plângere la *instanța de judecată competentă*, conducând, astfel, la termene suplimentare.

Situațiile identificate au fost cauzate fie de aplicarea de către autoritățile contractante a unor măsuri de remediere de tip formal, fie de lipsa de celeritate sau de redactare și comunicare cu întârziere a motivării hotărârilor judecătorești, de către instanțele de judecată.

Rezumând, aspectele prezentate afectează atât procesul de soluționare a contestațiilor, cât și procesul de atribuire a contractelor, cu impact asupra:

- proiecției bugetare, precum și a gradului de realizare a execuției bugetare de către autoritățile contractante;
- duratei de timp alocate pentru soluționarea altor contestații înregistrate la CNSC;
- derulării contractelor finanțate din fonduri externe pentru achiziții de bunuri, de servicii și de lucrări în sensul nerespectării termenelor și condițiilor, cu riscul achitării unor sume reprezentând penalități sau dobânzi de întârziere, având ca sursă bugetul de stat sau anulării fondurilor primite.
- nerealizării, de către autoritățile contractante, a obiectivului propus prin contractul de achiziție publică (ex: construirea de autostrăzi, achiziția de manuale școlare, achiziția de medicamente etc.).

CUPRINS

Introducere.....	6
Context	6
Obiectivul auditului	7
Criterii de audit și sursele acestora.....	7
Aria de acoperire și metodologia.....	7
Obiectivul 1 – Constatări cu privire la procesul de soluționare a contestațiilor	9
Obiectivul 2 - Constatări cu privire la capacitatea CNSC de a soluționa contestațiile în termenul reglementat	12

Listă de figuri

Figura nr. 1 Procesul de soluționare a contestațiilor pe etape și durată	11
Figura nr. 2 Număr dosare analizate pentru perioada 2020-2022, grupate în funcție de factori.....	13
Figura nr. 3 Frecvența distribuției contestațiilor din grupa 1 soluționate în funcție de durata PS, în perioada 2020-2022	14
Figura nr. 4 Media numărului de zile repartizată pe pașii PS (respectiv, media DA și S)	14
Figura nr. 5 Frecvența distribuției contestațiilor din grupa 2 soluționate în funcție de durata PS, în perioada 2020-2022	15
Figura nr. 6 Media numărului de zile repartizată pe pașii PS (respectiv, media UD, SU și S)	16
Figura nr. 7 Frecvența distribuției contestațiilor din grupa 3 soluționate în funcție de durata PS, în perioada 2020-2022	19
Figura nr. 8 Media numărului de zile repartizată pe pașii PS (respectiv, media UD, SU și S)	20

Listă de tabele

Tabel nr. 1 Durata medie în zile a PS.....	12
Tabel nr. 2 Durata medie în zile a pașilor aferenți PS	12

Listă de abrevieri

CNSC	Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor
CCR	Curtea de Conturi a României
ANAP	Agenția Națională pentru Achiziții Publice
SEAP	Sistemul Electronic de Achiziții Publice
AC	Autoritatea contractantă
PS	Procesul de soluționare a contestațiilor
DA	Dosarul achiziției publice
UD	Ultimul document relevant pentru soluționare
S	Soluționarea contestației
SU	Perioadă de suspendare soluționare
OpEc	Operator economic
PNRR	Planul Național de Redresare și Reziliență

Glosar de termeni

Persoană care se consideră vătămată (contestator)	Orice operator economic care îndeplinește cumulativ următoarele condiții: i) are sau a avut un interes în legătură cu o procedură de atribuire; și (ii) a suferit, suferă sau riscă să sufere un prejudiciu ca o consecință a unui act al autorității contractante, de natură să producă efecte juridice, ori ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind o procedură de atribuire.
Intervenienți	Operatori economici interesați să participe la procedura de atribuire, respectiv, după caz, operatorii economici participanți la procedura de atribuire care formulează cerere de intervenție voluntară în litigiu, potrivit prevederilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației. În cazul procedurilor a căror inițiere nu se realizează prin publicare în SEAP, termenul de 10 zile se calculează de la data comunicării contestației.
Autorități contractante	Autoritățile și instituțiile publice centrale sau locale, precum și structurile din componența acestora care au delegat calitatea de ordonator de credite și care au stabilite competențe în domeniul achizițiilor sectoriale; organismele de drept public, asocierile care cuprind cel puțin o autoritate contractantă dintre cele de mai sus.
Achiziție publică	Achiziția de lucrări, de produse sau de servicii prin intermediul unui contract de achiziție publică de către una ori mai multe autorități contractante de la operatori economici desemnați de către acestea, indiferent dacă lucrările, produsele sau serviciile sunt destinate ori nu realizării unui interes public.
Complete specializate	Membrii CNSC, denumiți consilieri de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice, își desfășoară activitatea în complete formate din câte 3 membri ai Consiliului.
Cauțiune	Pentru soluționarea contestației persoana care se consideră vătămată trebuie să constituie, în termen de maximum 5 zile de la data sesizării CNSC, o garanție în valoare de 2% din valoarea estimată a contractului, fiind o condiție de admisibilitate a contestației.
Decizie a CNSC	Hotărârea prin care contestația este soluționată de către CNSC sau prin care acesta se dezinvestește fără a soluționa contestația pe fond.
Excepție de procedură și fond	Situația incidenței unei excepții care împiedică analiza pe fond a contestației, de către CNSC, precum: tardivitatea formulării contestației, lipsită de interes, lipsită de obiect, introdusă de o persoană fără calitate sau de o persoană care nu are calitatea de reprezentant, inadmisibilă (lipsă cauțiune) precum și pe orice altă excepție de procedură sau de fond, care împiedică soluționarea pe fond a contestației.
Dosare conexe și/sau în continuitate	Contestații formulate pentru aceeași procedură de achiziții și autoritate contractantă, în etape diferite ale procesului de atribuire a achiziției publice sau de soluționare

INTRODUCERE

Guvernul României în calitate de autoritate executivă coordonează ritmul general al activității economice prin politica fiscală și monetară, prin **planul investițional** construit cu o viziune integrată, prin ajustarea ratelor de cheltuieli și a impozitelor, prin politicile publice adoptate pe domenii ale economiei naționale.

Una dintre direcțiile prioritare ale executivului o reprezintă **achizițiile publice** – un sector de importanță strategică cu impact semnificativ asupra sectorului public și privat al statului.

Sistemul achizițiilor publice reprezintă un proces menit să accelereze ritmul de creștere al economiei naționale în contextul implementării Planului Național de Redresare și Reziliență al României, întrucât atribuirea și derularea contractelor de achiziții publice constituie premisa dezvoltării României.

Responsabilitatea, asumarea, interesul și capacitatea de a interpreta cu acuratețe textele de lege incidente achizițiilor publice constituie **repere** atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru instituții abilitate precum Autoritatea Națională de Achiziții Publice sau Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, implicate direct în procesul achizițiilor publice prin activitatea desfășurată.

CONTEXT

Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, înființat în septembrie 2006, este organizat și funcționează în prezent, în baza prevederilor Legii nr.101 din 19 mai 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*, având calitatea de organism independent cu activitate administrativ – jurisdicțională.

La baza adoptării deciziei de înființare a CNSC a stat viziunea de transpunere a directivelor europene privind remediile, care recomandă înființarea unui organism cu rol de garant în aplicarea corectă a legislației în cadrul sistemului național de achiziții publice, un filtru eficient pentru prevenirea neregulilor în procesul de atribuire a contractelor.

În esență, CNSC este abilitat de lege să soluționeze contestațiile formulate cu privire la procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică, prin 11 complete specializate, constituite potrivit reglementărilor specifice organizării și funcționării entității din trei consilieri de soluționare.

Așa cum menționează și CNSC în rapoartele anuale, activitatea acestei instituții se reflectă, în principal, în numărul de contestații înregistrate, în numărul de decizii și încheieri emise, precum și în numărul de dosare soluționate, iar nivelul calității activității este măsurat prin numărul deciziilor atacate la Curtea de Apel în a cărei rază administrativ-teritorială se află sediul autorității contractante și prin numărul de decizii rămase definitive în forma pronunțată de CNSC.

În perioada 2020-2022, cele 11 complete specializate din cadrul CNSC au soluționat aproximativ 9600 contestații, pronunțând peste 8.100 decizii, din care

aproximativ un sfert au fost ulterior atacate cu plângere la Curtea de Apel competentă în a cărei rază administrativ-teritorială se află sediul autorității contractante. Din totalul deciziilor atacate, peste 94% au rămas definitive în forma emisă de CNSC, un indicator ce relevă eficacitatea activității CNSC.

Procesul de atribuire a contractelor de achiziție publică pentru realizarea unor obiective de investiții majore, finanțate din fonduri publice și fonduri europene, prezintă un interes public constant și strategic. Întârzierile generate de contestațiile formulate în timpul procedurii de atribuire a contractelor reprezintă o preocupare constantă a tuturor factorilor implicați, precum și a opiniei publice. Nefinalizarea în perioada de programare a proiectelor europene în derulare, atrage riscul pierderii fondurilor europene alocate, situație ce ar putea afecta bugetul național.

În aceste circumstanțe, identificarea unor soluții sau mecanisme operaționale care să contribuie la reducerea întârzierilor în atribuirea contractelor de achiziție publică a devenit o prioritate pentru Executiv și factorii decidenți din domeniu, un obiectiv de interes național.

OBIECTIVUL AUDITULUI

Prin auditul efectuat am urmărit să aflăm care este durata reală de timp necesară pentru soluționarea contestațiilor în materie de achiziții publice, factorii care afectează durata procesului de soluționare a contestațiilor și, după caz, acțiunile care ar putea fi întreprinse pentru a se îmbunătăți eficiența și celeritatea procesului. Pentru a ne îndeplini obiectivul a fost necesar să răspundem la câteva întrebări legate de procesul de soluționare a contestațiilor, și anume:

1. Ce este procesul de soluționare a contestațiilor?

- Care sunt pașii prevăzuți de lege pentru soluționarea contestațiilor?
- Care este durata pașilor, potrivit legii?

2. Ce influențează capacitatea CNSC de a soluționa contestațiile în termenul reglementat?

- Care este media numărului de zile pentru soluționarea unei contestații, de la inițiere până la emiterea deciziei?
- Care este media numărului de zile pentru fiecare pas al procesului de soluționare?
- Care sunt factorii care influențează procesul de soluționare a contestațiilor în termenele reglementate?

CRITERIILE DE AUDIT

Criteriile de audit la care ne-am raportat pentru a răspunde la întrebările formulate au fost cu precădere prevederile articolelor prevăzute la capitolele I-V, VII și VIII din Legea 101/2016, cu modificările și completările ulterioare referitoare la termenele de soluționare a contestațiilor.

Acțiunea de audit al performanței, desfășurată în perioada ianuarie-iunie 2023, a vizat activitatea de soluționare a contestațiilor desfășurată de Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor **în perioada 2020-2022**.

Pentru a afla ce este procesul de soluționare a contestațiilor și cum anume se desfășoară acesta la nivelul CNSC din punct de vedere al termenelor de soluționare,

ARIA DE ACOPERIRE ȘI METODOLOGIA

am **examinat actele normative** ce reglementează activitatea CNSC: Legea nr. 101/2016, Regulamentul de organizare și funcționare al CNSC¹, Regulamentul Intern², procedurile operaționale și de sistem implementate la nivelul CNSC, precum și rapoartele anuale de activitate elaborate de CNSC pentru anii 2020-2021.

Cu sprijinul unui consilier de soluționare am efectuat **observarea directă** a parcursului contestațiilor în cadrul diferitelor compartimente funcționale, urmărind întregul circuit de la depunerea acestora la Registratură, procesarea datelor din contestații în aplicația informatică, transmiterea către contestator a adresei de înaintare a deciziei CNSC și, în final, restituirea cauțiunii la cererea acestuia.

De asemenea, am obținut de la CNSC seturi de date anuale privind 9.627 contestații înregistrate în perioada 1 ianuarie 2020 – 31 decembrie 2022. Informații în legătură cu aplicația informatică utilizată pentru soluționarea contestațiilor am obținut prin **interviarea** șefului Biroului statistică și IT. Pentru un număr de 122 dosare am conciliat datele din dosarul contestației cu cele existente în aplicația informatică, fără a fi identificate neconcordanțe între cele două baze de date.

De asemenea, am organizat **întâlniri** cu reprezentanți ai ANAP și SEAP precum și cu reprezentanții câtorva autorități contractante care derulează în mod frecvent proceduri de atribuire, pentru a înțelege dificultățile cu care se confruntă, dar și provocările specifice domeniului.

¹ aprobat prin HG nr. 1.037 din 12 octombrie 2011

² aprobat prin Ordinul Președintelui CNSC nr. 26/27.04.2021

Obiectivul 1 – Constatări cu privire la procesul de soluționare a contestațiilor

Ce este procesul de soluționare a contestațiilor?

Pentru a analiza cum se desfășoară efectiv procesul de soluționare a contestațiilor din perspectiva duratei de timp, am identificat mai întâi sistemul referențial necesar analizei, pornind de la modul în care a fost reglementat acesta de legiuitor.

Așadar, persoana care se consideră vătămată de un act al autorității contractante (contestatorul) poate sesiza CNSC în vederea anulării actului autorității contractante (AC), obligării acesteia la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, precum și pentru recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim.

Contestatorul transmite **contestația** atât CNSC, cât și AC, nu mai târziu de expirarea termenului legal de contestare.³ În termen de o zi de la primire, AC are obligația să publice contestația în SEAP **sau**, atunci când inițierea procedurilor de atribuire nu se realizează prin SEAP⁴, să o transmită și celorlalți operatori economici (OpEc) interesați/implicați în procedură)⁵.

După primirea contestației, AC poate adopta măsurile de remediere pe care le consideră necesare ca urmare a contestației, în cel mult **3 zile** de la primirea acesteia. Măsurile adoptate trebuie comunicate contestatorului, celorlalți operatori economici implicați în procedura de atribuire, precum și CNSC, nu mai târziu de o zi de la data adoptării lor⁶. În situația în care contestatorul consideră că măsurile adoptate sunt suficiente pentru remedierea actelor invocate ca fiind nelegale, acesta trimite către CNSC și AC o **cerere de renunțare la contestație**⁷.

La CNSC, contestațiile se distribuie spre soluționare completurilor în mod aleatoriu. Pentru a se asigura pronunțarea unei soluții unitare, contestațiile formulate în cadrul aceleiași proceduri de atribuire se soluționează astfel: a) în etapa de până la data-limită de depunere a solicitărilor de participare/ofertelor/proiectelor sunt soluționate de același complet; b) în etapa de după data-limită de depunere a solicitărilor de participare/ofertelor/proiectelor sunt soluționate de același complet, altul decât cel prevăzut la lit. a). În fiecare etapă, contestațiile formulate în cadrul aceleiași proceduri sunt conexe.⁸

În termen de **5 zile** de la data primirii contestației, AC are obligația de a transmite CNSC și contestatorului, din oficiu, **punctul său de vedere** asupra contestației. De asemenea, în același termen AC are obligația de a transmite CNSC, **o copie a dosarului achiziției publice**, achiziției sectoriale sau al concesiunii, precum și dovada înaintării punctului de vedere către contestator și orice documente considerate edificatoare.⁹

Până la soluționarea contestației de către CNSC, OpEc participanți/interesați să participe la procedura de atribuire pot formula **cerere de intervenție voluntară în litigiu**, în termen de **10 zile** de la data publicării în SEAP a contestației (sau în termen de **10 zile** de la data comunicării contestației, în cazul procedurilor a căror inițiere nu

³ a se vedea art.8 alin. (1) din Legea nr. 101/2016

⁴ În cazul în care entitatea contractantă nu identifică în cadrul catalogului electronic produsul, serviciul sau lucrarea care îi poate satisface necesitatea sau constată că prețul postat de operatorii economici pentru obiectul achiziției este mai mare decât prețul pieței sau, din motive tehnice imputabile SEAP, nu este posibil accesul la catalogul electronic, atunci entitatea contractantă poate realiza achiziția de la orice operator economic, elaborând în acest sens o notă justificativă.

⁵ a se vedea art.16 alin. (1), (2) și (3) din Legea nr. 101/2016

⁶ a se vedea art. 9 alin. (1) din Legea nr. 101/2016

⁷ a se vedea art. 9 alin (3) din Legea nr. 101/2016

⁸ a se vedea art. 14 alin (1) și art. 17 alin (1) și (2) din Legea nr. 101/2016

⁹ a se vedea art. 18 alin (1) și (2) din Legea nr. 101/2016

se realizează prin publicare în SEAP). Cererea de intervenție se înaintează CNSC, AC, precum și contestatorului/contestatorilor.¹⁰

CNSC soluționează **pe fond** contestația în termen de **20 de zile** de la data primirii dosarului achiziției publice, al achiziției sectoriale sau al concesiunii, respectiv în termen de 10 zile în situația incidenței unei **excepții** care împiedică analiza pe fond a contestației. În cazuri temeinic justificate, termenul de soluționare a contestației poate fi prelungit cu **10 zile**, prelungirea fiind comunicată AC.¹¹ Hotărârea prin care contestația este soluționată de către CNSC sau prin care acesta se dezinvestește fără a soluționa contestația pe fond se numește decizie.¹²

CNSC poate **suspenda** procedura de soluționare a contestației: a) în situația în care aceasta depinde în tot sau în parte de existența ori inexistența unui drept care face obiectul unei alte judecăți; b) când s-a pus în mișcare acțiunea penală pentru o infracțiune săvârșită în legătură cu actul atacat de contestator. Suspendarea procedurii de soluționare a contestației produce efecte până la rămânerea definitivă a hotărârii în cauza care a provocat suspendare și întrerupe curgerea termenului de soluționare prevăzut la art. 24 alin. (1) din Legea nr. 101/2016. De la reluarea soluționării curge un nou termen.¹³

CNSC se pronunță mai întâi asupra excepțiilor de procedură și de fond, iar când constată că acestea sunt întemeiate, nu mai procedează la analiza pe fond a cauzei. Pe fond, CNSC examinează actul atacat din punctul de vedere al legalității și temeiniciei și poate: a) pronunța o decizie prin care îl anulează în tot sau în parte; b) obliga AC să emită un act/să adopte măsurile necesare restabilirii legalității, cu indicarea clară și precisă a operațiunilor care urmează a fi realizate de AC; c) anula procedura de atribuire, în situația în care nu este posibilă remedierea actului atacat.¹⁴

Deciziile CNSC privind soluționarea contestației pot fi atacate de către AC și/sau de către orice persoană vătămată de măsurile dispuse de CNSC cu plângere la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării în cunoștință de către alte persoane vătămate.¹⁵

Din analiza de mai sus rezultă că procesul de soluționare a contestațiilor la CNSC se compune din următorii pași:

- **pasul 1** – primirea **dosarului achiziției publice/ultimele documente relevante** (DA/UD);
- **pasul 2** – **soluționarea contestației** (S).

Din perspectiva duratei de timp procesului de soluționare poate fi exprimat astfel:

PS = Pasul 1(5 zile) + Pasul 2 (20 zile/30 zile).

Figurativ, procesul de soluționare a contestațiilor la nivelul CNSC, prevăzut de Legea nr.101/2016, se poate reprezenta astfel:

¹⁰ a se vedea art. 17 alin (3) și (4) din Legea nr. 101/2016

¹¹ a se vedea art. 24 alin (1) și (2) din Legea nr. 101/2016

¹² a se vedea art. 27 alin (1) din Legea nr. 101/2016

¹³ a se vedea art. 25 alin (1), (2) și (5) din Legea nr. 101/2016

¹⁴ a se vedea art. 26 alin (1) și (2) din Legea nr. 101/2016

¹⁵ a se vedea art. 29 din Legea nr. 101/2016

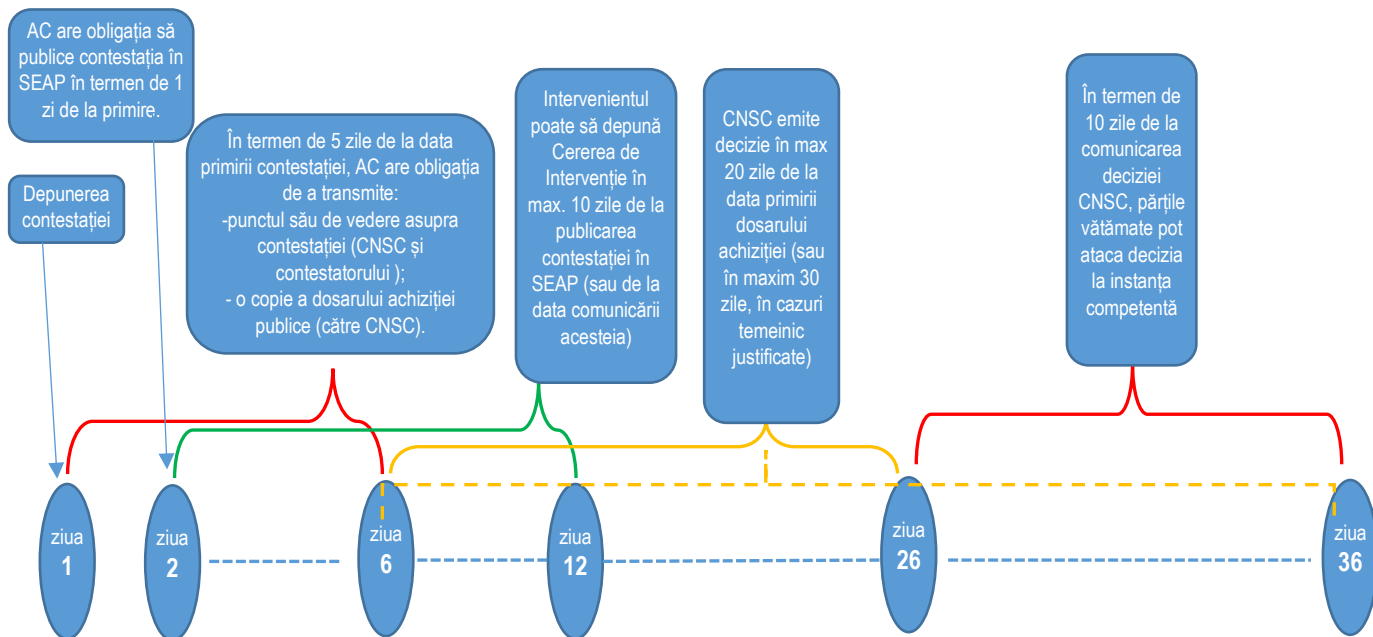


Figura nr. 1 Procesul de soluționare a contestațiilor pe etape și durată

Sumarizând, după cum putem observa și în diagrama de mai sus, după ce autoritatea contractantă își îndeplinește obligația de a transmite dosarul achiziției (necesar soluționării) către CNSC în termenul de **5 zile** de la primirea contestației, legea prevede următoarele **termene în care CNSC urmează să soluționeze contestația**:

- în termen de **10 zile** în situația incidenței unei **excepții**¹⁶ care împiedică analiza pe fond a contestației;
- în termen de **20 de zile** de la data **primirii dosarului achiziției publice**;
- în termen de **30 de zile** (respectiv 20+10, termenul de soluționare a contestației poate fi prelungit cu **10 zile** în cazuri temeinic justificate).

¹⁶ art. 24 (1): „Consiliul soluționează pe fond contestația în termen de 20 de zile de la data primirii, în condițiile art. 18 alin. (2), a dosarului achiziției publice, al achiziției sectoriale sau al concesiunii, **respectiv în termen de 10 zile în situația incidenței unei excepții care împiedică analiza pe fond a contestației**”.

Obiectivul 2 - Constatări cu privire la capacitatea CNSC de a soluționa contestațiile în termenul reglementat

Care este media numărului de zile a PS?

Analiza setului de date, din perioada de referință, a **relevat că** procesul de soluționare a contestațiilor a variat într-un interval de timp cuprins între **1 - 655 de zile**, iar durata **medie** a realizării acestui proces a fost de **27 de zile**.

Detalierea mediei numărului de zile din perioada 2020-2022 se prezintă, astfel:

Perioada	Anul 2020	Anul 2021	Anul 2022	Total 2020-2022
Media PS (zile)	26	28	27	27

Tabel nr. 1 Durata medie în zile a PS

Care este media numărului de zile pentru fiecare pas al PS?

Totodată, a fost calculată media numărului de zile pentru fiecare pas al procesului de soluționare a contestațiilor, prezentată în Tabelul nr.2, astfel:

Medie per pas (zile)	2020	2021	2022	2020-2022
Pasul 1 - Primire documente (DA/UD)	14	15	14	14
Perioadă de Suspendare soluționare (SU)	1	1	0	1
Pasul 2 – Soluționare (S)	11	13	12	12

Tabel nr. 2 Durata medie în zile a pașilor aferenți PS

Rezultă astfel, că **durata medie** (Tabelul nr.2):

- ⇒ a **pasului 1** a fost de **14 zile** necesare constituirii dosarului contestației (dosarul achiziției/ultimul document relevant pentru soluționare), depășind de aproximativ trei ori durata reglementată de lege;
- ⇒ a **pasului 2**, a fost de **12 zile** necesar soluționării contestației și emiterii deciziei, care se încadrează în termenul reglementat lege.

De remarcat este faptul că, după **pasul 1** (DA/UD), se evidențiază o etapă de **suspendare a soluționării contestației**, care calculată ca medie față de numărul total de dosare înregistrate în această perioadă (9.627 dosare), înregistrează perioada de o zi.

În raport cu aceste rezultate, chiar dacă **durata medie a PS** a înregistrat, în general, valori conforme cu termenele reglementate, totuși **perioada maximă** de realizare a acestui proces a fost de 655 de zile, ceea ce ne-a determinat să grupăm contestațiile înregistrate la CNSC în funcție de **factorii care influențează procesul** de soluționare, după cum urmează.

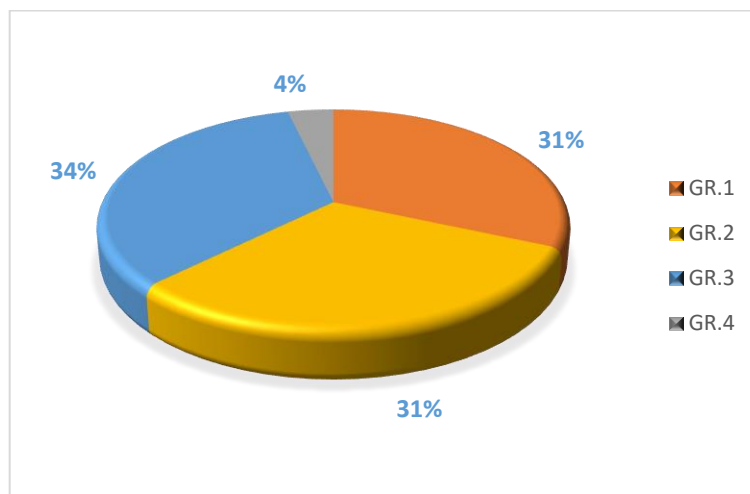


Figura nr. 2 Număr dosare analizate pentru perioada 2020-2022, grupate în funcție de factori

Figura nr. 2

În acest context, am procedat la clasificarea celor **9.627 de contestații** în patru grupe pentru a analiza factorii de influență asupra PS, astfel:

Grupa 1: Conține 31% din numărul total de contestații (respectiv, 3.036) care au fost influențate de **transmiterea cu întârziere a dosarului achiziției de către autoritățile contractante;**

Grupa 2: Conține 31% din numărul total de contestații (respectiv, 3.001) care au fost influențate de data transmiterii **ultimului document relevant** pentru soluționare;

Grupa 3: Conține 34% din numărul total de contestații (respectiv, 3.234) care au fost soluționate în interiorul termenului reglementat de lege;

Grupa 4: Conține 4% din numărul total de contestații (respectiv 356) care au fost influențate de alte situații.

Grupa 1 – Autoritățile contractante transmit cu întârziere copia dosarului achiziției – Factor de influență asupra PS

În perioada analizată, pentru 31% din numărul total de contestații (respectiv, 3.036 contestații din total 9.627), autoritățile contractante au transmis cu întârziere copia dosarului achiziție publice, **prelungind procesul de soluționare (PS) în unul dintre cazuri chiar până la 103 zile.**

Diagrama de mai jos (Figura nr.3) prezintă frecvența distribuției contestațiilor soluționate în funcție de durata PS, astfel:

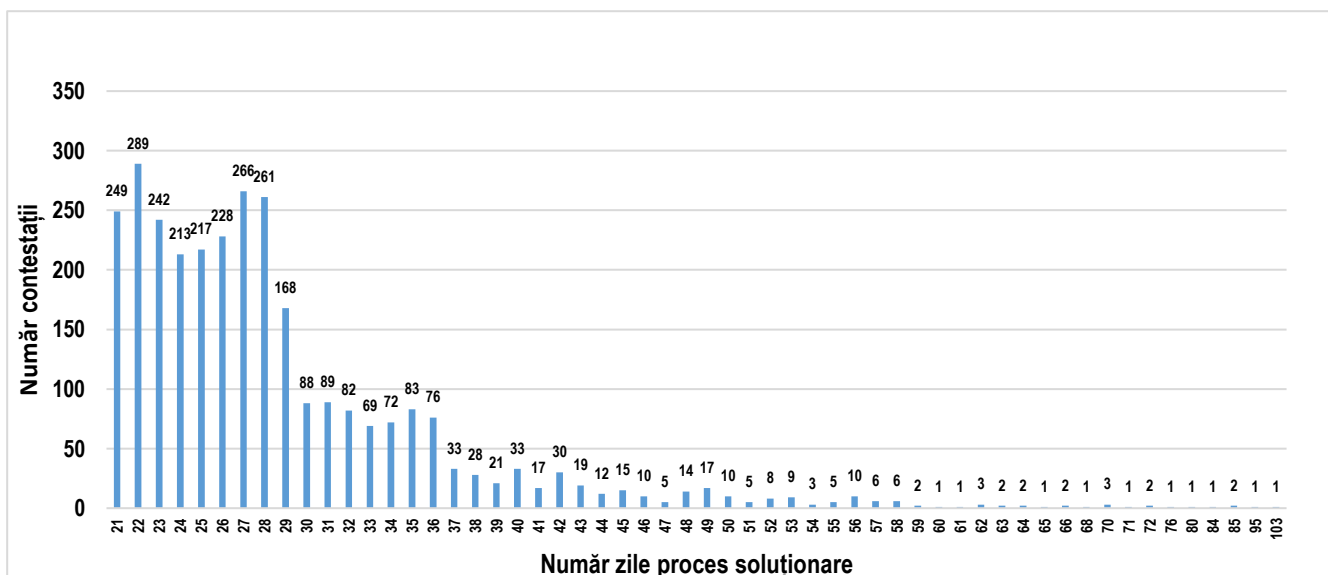


Figura nr. 3 Frecvența distribuției contestațiilor din grupa 1 soluționate în funcție de durata PS, în perioada 2020-2022

Frecvența distribuției evidențiază că un număr foarte mare de contestații (97%) au fost soluționate în prima parte a intervalului cuprins între 21-50 zile.

Având ca referință intervalul procesului de soluționare și distribuția frecvențelor, am procedat la gruparea contestațiilor pe cinci intervale de zile (respectiv 21-25 zile, 26-30 zile, 31-40 zile, 41-50 zile și 51-103 zile), pentru a afla **media numărului de zile** alocată pe fiecare pas al procesului de soluționare (P1 și P2), astfel.

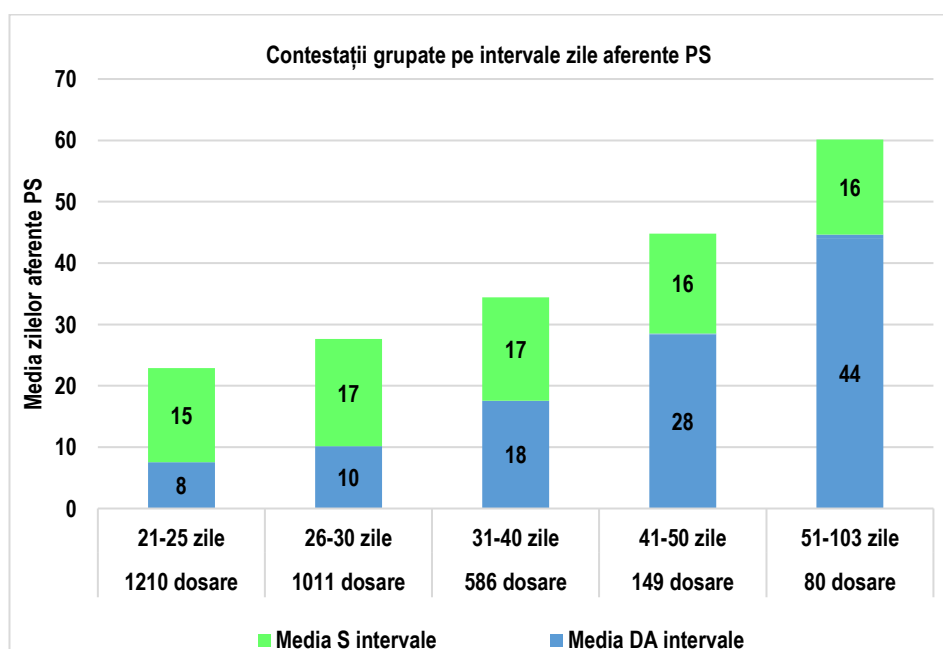


Figura nr. 4 Media numărului de zile repartizată pe pașii PS (respectiv, media DA și S)

Diagrama de mai sus (Figura 4), evidențiază că în practică **media numărului de zile utilizată de autoritățile contractante pentru transmiterea dosarului achiziției publice (respectiv, media DA), depășește numărul de zile prevăzut de lege.** Însă, de remarcat este faptul că media numărului de zile alocate de CNSC pentru soluționarea contestațiilor (media S) se încadrează în termenul prevăzut de lege.

Autoritățile contractante intervievate*¹⁷ în timpul misiunii de audit, au indicat faptul că cele mai multe situații în care se înregistrează întâzieri cu depunerea dosarelor de achiziții sunt generate de resursele limitate de personal de specialitate în domeniul achizițiilor publice în raport cu volumul mare al procedurilor de achiziții derulate simultan.

De menționat este faptul că Legea nr.101/2016 (articolul 18) prevede **obligativitatea autorităților contractante** de a transmite CNSC o copie a dosarului achiziției publice, achiziției sectoriale sau al concesiunii necesar procesului de soluționare a contestației, **în termen de 5 zile** de la data la care a primit contestația.

Unul din **factorii cu impact** asupra PS, identificat la această grupă de contestații, îl constituie **transmiterea cu întârziere a dosarului achiziției de către autoritățile contractante**, cu efect asupra prelungirii procesului de soluționare a contestației și implicit asupra atribuirii contractelor de achiziție publică.

Grupa 2 – Data depunerii ultimului document relevant pentru soluționare - Factor de influență asupra procesului de soluționare a contestațiilor

FACTOR 2.1. Publicarea contestației cu întârziere în SEAP de către autoritățile contractante

În perioada de referință, pentru 31% din numărul total de contestații (respectiv, 3.001 contestații din 9.627), data depunerii **ultimului document relevant pentru soluționarea contestațiilor** a avut ca efect prelungirea PS până la 655 zile.

Diagrama cu frecvența distribuției contestațiilor soluționate, în funcție de durata PS, se prezintă astfel: **Figura.5**

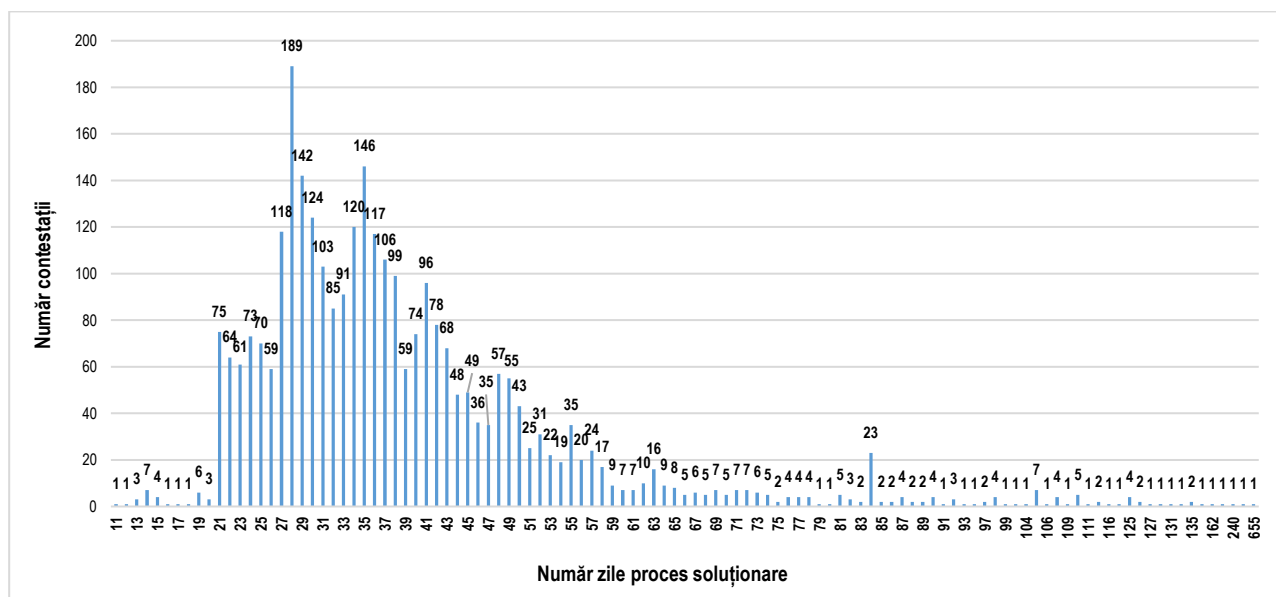


Figura nr. 5 Frecvența distribuției contestațiilor din grupa 2 soluționate în funcție de durata PS, în perioada 2020-2022

Se remarcă faptul că 52% din contestațiile clasificate în această grupă au fost soluționate până în 35 de zile de la data înregistrării la CNSC. De asemenea, 41% au fost soluționate într-un interval cuprins între 36-60 de zile, 5% - peste 61 de zile, iar 2% au fost soluționate într-un interval de timp care a depășit 100 zile.

¹⁷ Ministerul Muncii Direcția Generală Achiziții și Administrativ
Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere- CNAIR
Compania Națională de Investiții(CNI)
Consiliul Județean Botoșani.

Având ca referință intervalul procesului de soluționare și distribuția frecvențelor, am procedat la gruparea contestațiilor pe cinci intervale de timp (respectiv, 11-30 zile, 31-40 zile, 41-70 zile, 71-100 zile și 101-655 zile), pentru a afla **media numărului de zile** alocată pe fiecare pas al PS.

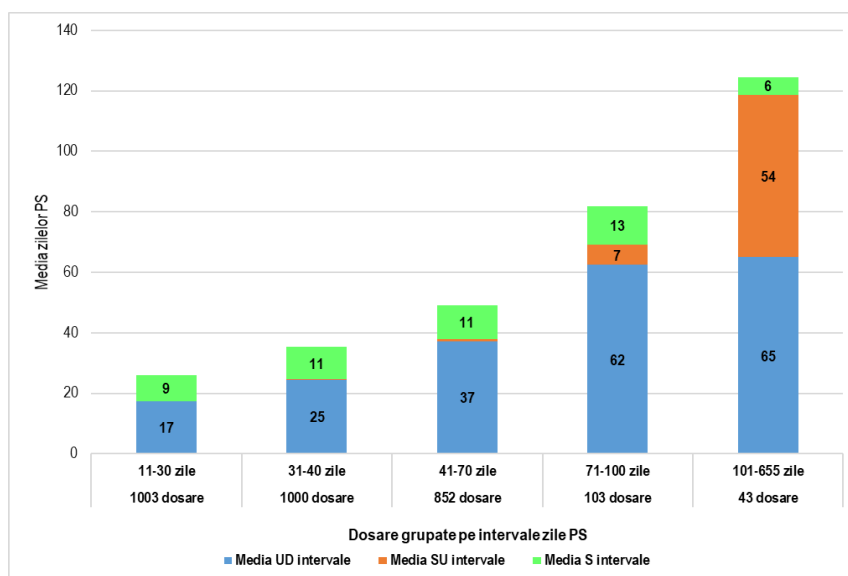


Figura nr. 6 Media numărului de zile repartizată pe pașii PS (respectiv, media UD, SU și S)

Reprezentarea grafică din Figura 6, evidențiază că, în practică, media numărului de zile utilizate pentru depunerea ultimului document relevant necesar soluționării contestațiilor (respectiv, media UD-pasul 1) este mai mare decât perioada reglementată de lege pentru primirea documentelor necesare soluționării.

De asemenea, se remarcă și în această grupă de contestații faptul că **media numărului de zile utilizat de CNSC pentru soluționarea contestațiilor (media S) se încadrează în termenul prevăzut de lege.**

În procesul de soluționare a contestațiilor, distinct de cele menționate, se evidențiază o etapă specifică de întrerupere temporară, respectiv etapa de **suspendare** care prelungește durata finalizării acestui proces (PS).

Este de menționat faptul că la această categorie de contestații procesul de soluționare a fost generat de multiple cauze de o tehnicitate specific ridicată, care au implicat solicitarea de lămuriri suplimentare din partea părților, a unor instituții ale statului, societăți comerciale, diverși specialiști și, uneori, bibliografie tehnică în susținerea specificațiilor conținute în documentația de atribuire sau în oferte etc. Obiecțiile formulate în aceste cazuri au fost numeroase și au implicat numeroase completări și lămuriri suplimentare transmise de toate părțile implicate în proces, fie conexări de contestații, fie intervenții în proces, toate acestea conducând la solicitări din partea părților implicate a unor studii de dosare la CNSC, și implicit de depuneri studii și concluzii scrise.

Sumarizând, în aceste situații în care deciziile au fost adoptate în funcție de **data depunerii ultimului document relevant** necesar soluționării contestațiilor, durata PS a fost influențată de factori conjugați precum:

- ✓ existența unui număr mare de obiecții în cuprinsul unei contestații;
- ✓ dosare de achiziție transmise incomplet, cu nevoia unor completări ulterioare la solicitarea CNSC;
- ✓ incidența unui număr mare de documente intrate spre analiză;
- ✓ puncte de vedere multiple;
- ✓ completări puncte de vedere după transmitere de la autoritatea contractantă;
- ✓ cereri de intervenții formulate de către mai mulți intervenienți în aceeași cauză;
- ✓ dosare conexate și/ sau în continuitate, reprezentând 49% (din totalul de 3.001 contestații aferent acestei grupe);
- ✓ suspendări de soluționare a contestațiilor;
- ✓ completări ale obiectului contestației;

- ✓ contestațiile formulate în cascadă, în cazurile în care după admiterea unei contestații, autoritățile contractante pun în aplicare decizia Consiliului, însă nesatisfăcător pentru unii participanți la procedură și, ulterior, urmează noi contestații înlănțuite;
- ✓ publicarea cu întârziere a contestației în SEAP de către autoritatea contractantă.

Astfel, în **perioada de referință analizată**, au fost identificate 10 cazuri în care operatorii economici au depus, într-un interval cuprins între **12-35 zile** (de la data depunerii contestației la CNSC), **cereri de intervenție** în contestații transmise la CNSC de alți contestatari.

În situația în care autoritatea contractantă nu publică în SEAP contestația, CNSC, chiar dacă dispune de toate documentele și a realizat toate procedurile necesare soluționării, nu poate emite decizia, deoarece **afectează drepturile celorlalți participanți sau persoane interesate**, care pot interveni în cauză. În această situație, chiar dacă documentația de atribuire a fost depusă în termen, CNSC va emite decizia doar **după expirarea termenului de depunere a cererii de intervenție**, luând în calcul și un termen suplimentar pentru o eventuală comunicare prin poștă. În aceste situații, cererile de intervenție împreună cu concluziile scrise au constituit **ultimele documente relevante în soluționarea cauzei**.

Cauza formulării cererilor de intervenție într-un interval peste termenul reglementat de lege a fost generată de autoritățile contractante care publică cu întârziere contestațiile în SEAP.

Este de menționat faptul că Legea nr.101/2016 (art.16) prevede că, în termen de o zi de la primirea contestației, autoritatea contractantă are obligația să o publice în SEAP.

Totodată, (art.17, alin. 3) prevede că până la soluționarea contestației de către Consiliu, operatorii economici interesați să participe la procedura de atribuire, respectiv, după caz, operatorii economici participanți la procedura de atribuire pot formula cerere de intervenție voluntară în litigiu, potrivit prevederilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației. În cazul procedurilor a căror inițiere nu se realizează prin publicare în SEAP, termenul de 10 zile se calculează de la data comunicării contestației.

Publicarea cu întârziere a contestației în SEAP de către autoritățile contractante a avut ca efect prelungirea procesului de soluționare și implicit a timpului alocat soluționării altor contestații înregistrate la CNSC.

FACTOR

2.2. Contestații formulate în cascadă (generate de modul de remediere a neregulilor) precum și cazuri de **suspendarea a soluționării cauzei** (pe perioada existenței unei plângeri pe rolul instanțelor formulată într-o etapă anterioară a procedurii de atribuire)

Contestații formulate în cascadă (generate de modul de remediere a neregulilor) precum și cazuri de **suspendarea a soluționării cauzei** (pe perioada existenței unei plângeri pe rolul instanțelor formulată într-o etapă anterioară a procedurii de atribuire)

În perioada de referință analizată, CNSC a avut pe rol contestații vizând rezultatul procedurii/documentației de atribuire, pe care le-a admis. Ulterior, unele decizii privind soluționarea contestațiilor au fost atacate de către autoritatea contractantă și/sau de către orice persoană vătămată de măsurile dispuse de CNSC, cu plângere la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie.

Astfel, autoritatea contractantă continuă procedura, punând în aplicare decizia CNSC. Actele ulterioare ale autorității contractante sunt, la rândul lor, atacate. CNSC suspendă soluționarea contestației, așteptând soluționarea plângerii la decizia inițială. În aceste situații, se înregistrează întârzieri la contestații deoarece se așteaptă atât soluționarea plângerii de către curțile de apel, cât și redactarea și comunicarea către părți a motivării de către instanță.

Într-un număr de **28 de dosare**, CNSC a dispus suspendarea procedurii de soluționare a contestației cu perioade cuprinse între 2 zile și 583 de zile, soluționare care depindea în tot sau în parte de existența unor litigii aflate pe rolul Curților de Apel.

Ulterior, după soluționarea acestor litigii dosarele au fost repuse pe rol la CNSC, urmare a solicitărilor părților sau **pronunțării unor încheieri de repunere pe rol**. Așadar, instanța comunică părților motivarea hotărârii care, împreună cu încheierea de repunere pe rol a CNSC devin **ultimele documente relevante în soluționarea cauzei** care a fost suspendată la CNSC.

Distinct de întreruperea PS prin suspendare, **ca urmare a admiterii unei contestații, autoritățile contractante au pus în aplicare deciziile CNSC, pentru a evita o eventuală sancționare contravențională. În perioada analizată, au fost situații în care remedierea neregulilor au generat alte contestații în cascadă, iar gestionarea dosarului până la pronunțarea deciziei a impus respectarea pașilor procedurali, aglomerând sau supraîncărcând activitatea CNSC.**

În acest context, în perioada de referință, au fost identificate plângeri formulate împotriva deciziilor CNSC, iar motivarea hotărârii instanței de casare a deciziei a depășit termenul legal de 7 zile.

Astfel, în anul 2020 s-au formulat plângeri la instanța de judecată împotriva a 571 decizii emise de CNSC din care: 425 decizii au fost menținute de către curțile de apel (74%); 59 decizii au fost modificate în tot (11%); 87 decizii au fost modificate în parte (15%).

Cu titlu de exemplu, o decizie a fost pronunțată după 15 termene, în 8 luni de la emiterea deciziei CNSC; o decizie pronunțată după 12 termene, în 10 luni de la emiterea deciziei CNSC; o decizie pronunțată după două termene, rejudecat cauza după 16 termene, în 8 luni de la emiterea deciziei CNSC, iar motivare în 10 luni de la pronunțarea deciziei CNSC.

Restituirea dosarelor către CNSC împreună cu hotărârile motivate, indiferent că sunt admise sau respinse plângerile, sunt necesare și utile membrilor CNSC prin raportare la dispozițiile legale referitoare la unificarea practicii în acest domeniu.

Toate aceste situații au fost cauzate, pe de-o parte, de **modificări frecvente ale legislației** incidente, care au generat **dificultăți de interpretare** în domeniul achizițiilor publice și implicit asupra **modului de remediere a neregulilor din partea autorităților contractante**, iar pe de altă parte, de lipsa de celeritate a instanțelor de judecată în redactarea motivării hotărârilor judecătorești.

Totuși, situația prezentată a avut o bază suficientă de susținere legală dată de reglementările prevăzute în actele normative incidente domeniului, din care redăm, în extras:

Legea nr.101/2016 prevede următoarele:

Articolul 25 (1) Consiliul, prin încheiere, poate suspenda procedura de soluționare a contestației:

a) în situația în care aceasta depinde în tot sau în parte de existența ori inexistența unui drept care face obiectul unei alte judecăți;

b) când s-a pus în mișcare acțiunea penală pentru o infracțiune săvârșită în legătură cu actul atacat de contestator.

(1[^]1) Consiliul va comunica încheierea de suspendare a soluționării contestației atât părților implicate, cât și instanței respective, solicitând-i acesteia să soluționeze cauza cu celeritate.

(2) Suspendarea procedurii de soluționare a contestației produce efecte până la rămânerea definitivă a hotărârii în cauza care a provocat suspendarea.

.....

(5) Suspendarea procedurii de soluționări a contestației întrerupe curgerea termenului de soluționare prevăzut la art. 24 alin. (1). De la reluarea soluționării curge un nou termen.

Articolul 29 -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 instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate.

Articolul 35 alin (3)

(3) Hotărârea motivată se redactează într-un termen de 7 zile de la pronunțare și se comunică de îndată părților în cauză.

Toate aceste situații au avut efect asupra prelungirii procesului de soluționare și implicit a procesului de atribuire a contractelor de achiziție publică. Totodată, au avut efect asupra afectării duratei de timp alocată pentru soluționarea altor contestații înregistrate la CNSC.

Grupa 2.3: Situații în care procesului de soluționare nu a fost impactat de factori interni/externi

Această categorie conține 34% din numărul total de contestații (respectiv, din 9.627) în care durata de timp a PS s-a încadrat în termenul reglementat de lege.

Categoria astfel menționată cuprinde 3.234 contestații în care fie au fost incidente excepții (în care soluționarea nu depindea de primirea dosarului achiziției publice de la autoritatea contractantă, context în care au fost soluționate în termenul legal de 10 zile), fie au fost contestații cu grad redus de dificultate, cu număr redus de critici și cereri de intervenție, fără solicitări de completări documente/lămuriri din partea CNSC.

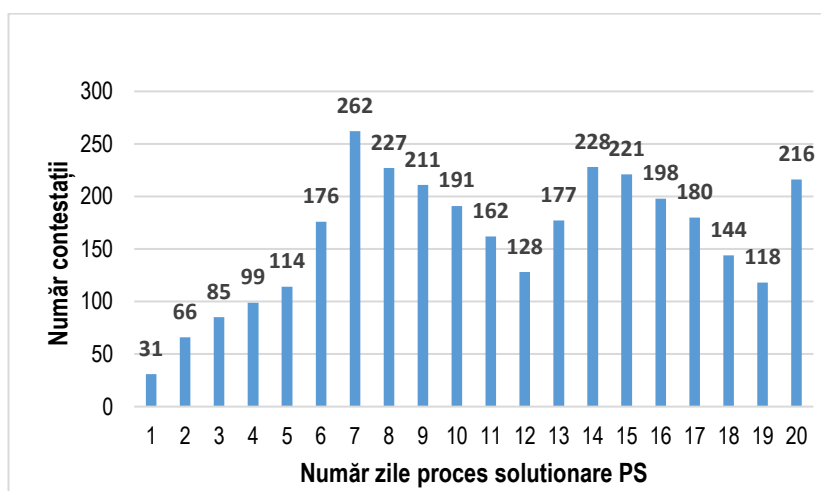


Figura nr. 7 Frecvența distribuției contestațiilor din grupa 3 soluționate în funcție de durata PS, în perioada 2020-2022

În Figura nr. 7 au fost grupate contestațiile din această categorie în funcție de numărul de zile de soluționare. Spre exemplu, frecvența cea mai mare o au contestațiile soluționate în 7 zile (262 contestații). De asemenea, 45% (din 3.234 contestații) au fost soluționate în 10 zile (termenul reglementat pentru excepții) și 55% într-un interval de 11-20 de zile.

Grupa 4: Alte situații.

Această categorie conține 4%, respectiv 356 contestații din numărul total (de 9.627), în care a fost înregistrat un număr semnificativ de documente pe dosar, în general spețe complexe de o tehnicitate ridicată care au implicat solicitarea de lămuriri suplimentare din partea părților, aceste aspecte afectând termenul de soluționare a contestațiilor. De asemenea, situațiile de suspendare a PS au condus la depășirea termenelor

de soluționare ca urmare a faptului că decizia ce urma a fi adoptată de CNSC depindea în tot sau în parte de existența unui dosar aflat pe rolul instanțelor de judecată.

Reprezentarea grafică de mai jos, evidențiază că 99% din contestații au fost soluționate în intervalul de timp cuprins între 21-100, iar 1% peste 100 de zile.

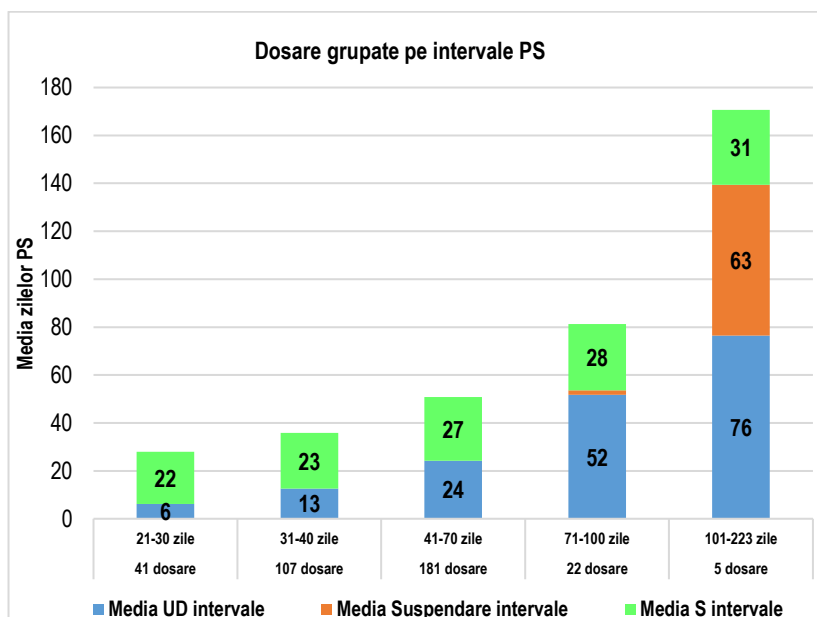


Figura nr. 8 Media numărului de zile repartizată pe pașii PS (respectiv, media UD, SU și S)

Pe de altă parte, o situație particulară a fost înregistrată în perioada instituirii stării de urgență, în baza prevederilor Decretului 195/16.03.2020 *privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României* - situație de criză care a definit un context excepțional ce nu putea fi previzionat. Această perioadă nu a constituit un impediment pentru asigurarea continuității activității CNSC, întrucât entitatea a funcționat și în perioada pandemică, dar nu la capacitate maximă, având în vedere că parte din membrii completelor au fost contaminați cu coronavirus SARS-CoV-2, context în care procesul de **soluționare a contestațiilor a fost afectat**.

Complementar, subliniem că la finalizarea misiunii de audit, conducătorul CNSC a aprobat, prin ordin, o procedură de monitorizare a acțiunilor și activităților desfășurate de personalul instituției, care va permite evaluarea gradului de încărcare a activității completurilor specializate, în scopul reducerii termenului de soluționare a contestațiilor cu termen depășit.

Sumarizând, rezultă că procesul de soluționare a contestațiilor pe cale administrativ-jurisdicțională în materie de achiziții publice a fost afectat în perioada de referință analizată (2020-2022) de întârzieri ale intervalului de timp cuprins între limita minimă de o zi și limită maximă de 655 zile și cu o durată medie de realizare a acestui proces de 27 de zile. Întârzierile înregistrate au fost generate de un cumul de factori externi.

Distinct de cele prezentate, evaluarea a evidențiat și unele aspecte de **bună practică** din activitatea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, care au vizat arii de competență menite să contribuie la îmbunătățirea procesului de soluționare a contestațiilor pe cale administrativ-jurisdicțională, precum:

- **unificarea practicii judiciare** – deși este o cerință dificil de îndeplinit, asigură stabilitate, coerență și previzibilitate practicii judiciare, conducând la evitarea pronunțării unor decizii/hotărâri divergente privind probleme sau litigii identice. Pentru relevanță menționăm finalizarea cu succes de către CNSC a proiectului european POCA „Competența face diferența”, al cărui obiectiv a fost „*consolidarea sistemului judiciar prin îmbunătățirea eficienței acestuia.*”

- **transparența instituțională** – principiul care urmărește asigurarea accesului larg al părților interesate în procesul de soluționare a contestațiilor la date/informații/decizii emise de CNSC – entitate care prin mecanismul jurisdicțional are ca obiectiv gestionarea adecvată a contestațiilor formulate de operatorii economici în procesul de achiziții publice. De subliniat că pentru CNSC transparența și predictibilitatea sunt factori esențiali a căror acțiune conjugată contribuie la eliminarea blocajului sau la reducerea termenelor de soluționare.

CONCLUZII

Concluzionăm că domeniul auditat este, în general, reglementat, iar Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor s-a încadrat, în cele mai multe situații, în termenul prevăzut de lege, întârzierile înregistrate în procesul de soluționare fiind generate de acțiunea concertată a factorilor externi enumerați precum:

- transmiterea cu întârziere a dosarului achiziției de către autoritățile contractante, determinată de resurse limitate de personal de specialitate în domeniul achizițiilor publice; Recomandare 1-3
- publicarea cu întârziere în SEAP a contestației și modul deficitar de remediere a neregulilor de către autoritățile contractante; Recomandare 4
- întârzieri în transmiterea/comunicarea motivării hotărârilor judecătorești de către instanțele de judecată. Recomandare 5

În vederea îmbunătățirii procesului de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice pe cale administrativ jurisdicțională, în sensul reducerii termenelor de soluționare, formulăm următoarele recomandări:

RECOMANDĂRI

1. Elaborarea în colaborare cu ANAP a unor îndrumări cu privire la responsabilitatea autorităților contractante privind îndeplinirea obligației de a transmite în termen către CNSC documentația necesară soluționării contestațiilor.
2. Colaborarea CNSC cu ANAP în vederea implementării unui program structurat de formare și perfecționare a pregătirii profesionale a funcționarilor publici cu atribuții în domeniul achizițiilor publice (plan de învățământ, stagii de practică etc.).
3. Colaborarea CNSC cu Comitetului interministerial pentru achiziții publice (CIAP) privind analiza necesității modificării Legii nr. 101/2016, în sensul completării cu măsuri sancționatorii, cu scopul de a preveni întârzierea depunerii documentației necesare soluționării contestațiilor pe cale administrativ-jurisdicțională de către autoritățile contractante, precum și în vedere îmbunătățirii echilibrului instituțional.
4. Depunerea diligențelor de colaborare cu Autoritatea pentru Digitalizarea României (ADR), entitate care gestionează și operează în Sistemul Electronic de Achiziții Publice, pentru a se asigura interconectarea și interoperabilitatea SEAP cu baza de date a CNSC vizând contestațiile formulate de operatorii economici, astfel încât sistemul SEAP să facă publică existența contestației de la data înregistrării acesteia la CNSC.
5. Colaborarea CNSC cu completurile specializate în materia achizițiilor publice, nou înființate la nivelul Curții de Apel București - Secția de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, în ceea ce privește metodologia aplicabilă în procesul de soluționare a contestațiilor.

Concluziile, constatările și recomandările au fost prezentate, discutate și clarificate cu entitatea auditată pe parcursul auditului.

Proiectul Raportului de audit al performanței împreună cu proiectul Scrisorii către management au fost transmise entității auditate, care nu a formulat ulterior alte obiecțiuni.

Conducerea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor a comunicat ulterior planul de măsuri completat cu temenele asumate de ducere la îndeplinire a măsurilor convenite.

Curtea de Conturi a României,

Raport aprobat prin Hotărârea Plenului Curții de Conturi nr. 257 din 14 martie 2024



**Către,
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR**

Domnului Bogdan Marius Boghiu

Stimate Domn Președinte interimar,

Curtea de Conturi a României a desfășurat o misiune de audit al performanței cu tema „*Procesul de soluționare a contestațiilor pe cale administrativ-jurisdicțională analizat din perspectiva duratei de timp*” la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

În cadrul ședinței de deschidere a misiunii au fost discutate și ne-am asigurat reciproc de înțelegerea responsabilităților noastre și ale dumneavoastră, precum și de înțelegerea termenilor în care se va desfășura misiunea de audit al performanței.

Pe parcurs și la finalul misiunii de audit v-am prezentat aspectele identificate care afectează procesul de soluționare a contestațiilor în termenele legale, precum și posibilele căi de îmbunătățire a procesului.

Recomandările formulate în raportul de audit, atașat prezentei scrisori, sunt următoarele:

- 1. Elaborarea în colaborare cu ANAP a unor îndrumări cu privire la responsabilitatea autorităților contractante privind îndeplinirea obligației de a transmite în termen către CNSC documentația necesară soluționării contestațiilor.*
- 2. Colaborarea CNSC cu ANAP în vederea implementării unui program structurat de formare și perfecționare a pregătirii profesionale a funcționarilor publici cu atribuții în domeniul achizițiilor publice (plan de învățământ, stagii de practică etc.).*
- 3. Colaborarea CNSC cu Comitetului interministerial pentru achiziții publice (CIAP), privind analiza necesității modificării Legii nr. 101/2016, în sensul completării cu măsuri sancționatorii (pecuniare), cu scopul de a preveni întârzierea depunerii documentației necesare soluționării contestațiilor pe cale administrativ-jurisdicțională de către autoritățile contractante, precum și în vedere îmbunătățirii echilibrului instituțional.*
- 4. Depunerea diligențelor de colaborare cu Autoritatea pentru Digitalizarea României (ADR), entitate care gestionează și operează în Sistemul Electronic de Achiziții Publice, pentru a se asigura interconectarea și interoperabilitatea SEAP cu baza de date a CNSC vizând*

contestațiile formulate de operatorii economici, astfel încât sistemul SEAP să facă publică existența contestației de la data înregistrării acesteia la CNSC.

- 5. Colaborarea CNSC cu completurile specializate în materia achizițiilor publice, nou înființate la nivelul Curții de Apel București - Secția de contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, în ceea ce privește metodologia aplicabilă în procesul de soluționare a contestațiilor.*

Pe lângă recomandările prezentate mai sus, vă rugăm să dispuneți și orice alte măsuri pe care le considerați necesare pentru îmbunătățirea performanței activităților structurilor cu atribuții în dezvoltarea durabilă, inclusiv în urmărirea modului de implementare a recomandărilor transmise de Curtea de Conturi.

Totodată, vă solicităm să dispuneți măsurile necesare pentru analiza constatărilor și concluziilor consemnate în Raportul de audit menționat, pentru punerea în practică a recomandărilor finale din prezenta și pentru informarea periodică (semestrial începând cu semestrul I 2024) a Curții de Conturi a României cu privire la stadiul implementării recomandărilor și la impactul acestora.

Ulterior termenelor asumate prin planul de măsuri pentru implementarea recomandărilor, anexat la prezenta, structura de specialitate poate efectua verificarea, fără o notificare prealabilă.

Cu stimă,

Mirela Călugăreanu

Consilier de conturi