

CUVÂNT-ÎNAINTE

La Târgu-Mureș se construiesc, cu sârguință și cu dragoste, evenimente care au vocația să devină tradiții pe tărâm academic, dar și pe cel al practicii administrative, în egală măsură. Ca specialist în domeniul dreptului public, care a îmbinat mereu, în personalitatea sa profesională, componenta doctrinară, academică și cea practică, nu pot să nu mă bucur când constat cum „*își dau mâna*” **mediul de afaceri, autoritățile publice și oamenii de știință**. Este un „*triunghi*” de forțe, care să ajute societatea să meargă mai departe, care sprijină consolidarea atât a economiei țării, cât și a democrației constituționale și a statului de drept.

Sunt ani buni de când are loc întâlnirea academică organizată la inițiativa Media Marketing, un partener privat, în colaborare cu autoritățile administrației publice locale, județene, cu Instituția Prefectului Județului Mureș, cu „Universitatea Dimitrie Cantemir” din Târgu-Mureș și cu Editura „Universul Juridic” din București, cea mai importantă editură cu profil juridic din țară. La fel ca și la edițiile precedente, organizatorii mi-au făcut onoarea de a mă invita să fiu președinte de onoare al Comitetului științific al **Conferinței internaționale** cu tema „Noi reglementări privind achizițiile publice. Impactul asupra absorbției fondurilor structurale în contextul reorganizării administrative” și am acceptat cu bucurie și sentimentul că împărtășesc o calitate care mă onorează în egală măsură.

Tema Conferinței internaționale din acest an a fost consacrată **cadrlui normativ actual privind achizițiile publice**, așa cum rezultă din ultimele modificări legislative intervenite sau care erau în curs de adoptare în Parlament. Caracterul internațional a fost conferit acestei manifestări științifice de prezența unor specialiști de înaltă ținută de la Universitățile din Cracovia – Polonia, din Maroc (Rabat), Ungaria și din Republica Moldova.

Mediul academic din România a fost reprezentat de cadre didactice universitare din București, Alba Iulia, Târgu-Mureș, Craiova, Constanța, Sibiu etc.

Pentru mine, ca profesor universitar, dar și ca membru al Curții de Conturi a României, participarea la o astfel de manifestare științifică este o oportunitate deosebită de a purta un dialog cu autoritățile publice care efectuează achiziții publice în mod frecvent, ele reprezentând „*dreptul comun*” și în materia cheltuirii banului public.

Un prim aspect este reprezentat de șansa de a împărtăși din experiența pe care o dobândesc, ca membru al Curții de Conturi și, mai ales, ca șef al Departamentului Juridic al acestei instituții, în ale cărei atribuții principale intră reprezentarea în cele aproximativ 2.000 de procese în care este implicată Curtea și care izvorăsc din activitatea specifică, de control/audit, pe care o derulează asupra tuturor autorităților publice, precum și a instituțiilor de drept privat care utilizează fonduri publice. O mare parte din aceste litigii vizează realizarea deficitară cu încălcarea legii, a procedurilor de achiziție publică, începând cu inițierea și până la derularea lor efectivă.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006¹ privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006, cu modificările și completările ulterioare.

concesiune de servicii transpune în practică acte emise de instituțiile Uniunii Europene², însă face acest lucru într-un mod deficitar din multe puncte de vedere, care a și atras numeroasele ei modificări, atât sub aspectul tehnicii de realizare a procedurilor de achiziție publică, dar și al **naturii juridice însăși a contractului de achiziție publică**. Calificat tradițional a fi un **contract administrativ**, natura lui a fost ulterior și pentru o scurtă perioadă de timp transformată în **contract comercial**, pentru ca în prezent să se revină la soluția inițială și corectă, de altfel.

Controlul de specialitate asupra domeniului achizițiilor publice revine unei autorități a administrației publice centrale, care este A.N.R.M.A.P. (Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice), însă și Curtea de Conturi este competentă să verifice achizițiile publice, sub aspectul legalității cheltuirii fondurilor publice aferente realizării lor.

Comunicările științifice prezentate au antamat probleme punctuale, care vizau aspecte de interpretare și aplicare a normelor juridice la situații concrete, ceea ce le-a conferit o deosebită utilitate și pragmatism. Unul din aspectele cele mai interesante și originale ale Conferinței a fost aspectul de dialog pe care l-au avut abordările în permanență, împărtășirea de experiență, de viziuni, de soluții. Toate acestea s-au strâns într-un volum prin sânguința doamnei **Lucia Cătană** și a domnului **Marius Cătană**, două personalități remarcabile în domeniu, care formează, și la propriu, și la figurat, o **familie**, care militează pentru a desluși hățișurile create adeseori de legislație, pentru a crea practici administrative care să confere autorităților publice capacitatea de a accede la diferite fonduri de dezvoltare structurale, de proveniență europeană, prin intermediul cărora să contribuie la dezvoltarea și prosperitatea colectivităților locale care le-au ales și în slujba cărora se află.

Lucrarea pe care am bucuria să o prefățez este utilă și interesantă, în egală măsură, ea reprezintă rodul unei munci deosebite, chintesența unor eforturi și practici, în general, încununate de succes și, sub acest aspect, un instrument util de documentare și de lucru pentru toți cei care fie cercetează domeniul achizițiilor publice, fie sunt implicați efectiv în derularea lui.

Prof. univ. dr. Virginia Vedinaș
Președintele Institutului de Științe Administrative
„Paul Negulescu”

² Avem în vedere Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004, publicată în J.O.C.E nr. 134/14 din 30 aprilie 2004.

STUDII

NEREGULI ÎN ACTIVITATEA AUTORITĂȚILOR PUBLICE REFERITOARE LA MATERIA ACHIZIȚIILOR PUBLICE REZULTATE DIN ACTIVITATEA CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI

*Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ**

Rezumat:

Curtea de Conturi reprezintă o autoritate publică centrală autonomă, reglementată în Constituția României în titlul al IV-lea consacrat „Economiei și finanțelor și publice”. Plasarea Curții de Conturi în titlul IV se explică prin rolul pe care îl are această autoritate de a controla legalitatea cheltuirii banului public, de unde legitimitatea soluției ca ea să fie reglementată în titlul care reglementează atât economia, cât și finanțele publice.

Pornind de la statutul constituțional și legal al Curții de Conturi a României, studiul face o analiză a unora din perspectiva aspectelor specifice ale încălcării legislației privind achizițiile publice, deduse din activitatea Curții de Conturi.

O mare categorie de nereguli vizează modul în care se derulează contractele de achiziție publică, acestea făcând obiectul de cercetare a studiului, inclusiv prin prezentarea și analiza unor spețe care pun probleme punctuale în ceea ce privește neregulile constatate în actele de control/audit încheiate de Curtea de Conturi a României.

Cuvinte-cheie: *Curtea de Conturi, autoritate publică centrală autonomă, achiziții publice.*

Abstract:

The Court of Accounts represents an autonomous central public authority, regulated in the Romanian Constitution in Title IV, dedicated to “Economy and public finances”. The placement of the Court of Accounts in Title IV is explained by the role of this authority to control the legality of the way public money is spent. Therefore, it is only legitimate for it to be regulated in the title that regulates both economy, and public finances.

Stating from the legal and constitutional status of the Court of Accounts of Romania, the study provides an analysis from the perspective of specific law-breaking aspects in public procurement, dealt with by the Court of Accounts in its activity.

A large category of wrongful acts come from the way public procurement contracts are performed, which actually represents the object of the study, including the presentation and analysis of case studies that raise punctual problems regarding wrongful deeds related to control/audit documents drawn up by the Court of Accounts of Romania.

Keywords: *The Court of Accounts, autonomous central public authority, public procurement*

* Facultatea de Drept, Universitatea din București.

I. CONSIDERAȚII PRIVIND STATUTUL CONSTITUȚIONAL ȘI LEGAL AL CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI

Curtea de Conturi reprezintă o autoritate publică centrală autonomă, reglementată în Constituție¹ în titlul al IV-lea consacrat „Economiei și finanțelor și publice”. Raportându-ne la sediul sau constituțional, se poate pune problema **de ce legiuitorul constituant a găsit de cuviință să o reglementeze în acest titlu și nu în titlul III care poartă chiar** denumirea de „autorități publice”. Să înțelegem că ea nu reprezintă, în concepția legiuitorului român, o autoritate publică? Întrebarea este evident retorică. În titlul III din Constituție sunt reglementate autoritățile publice care realizează prerogativele celor trei clasice puteri în stat. Faptul că denumirea titlului este de „*autorități publice*” nu înseamnă că el epuizează sfera subiectelor de drept care au statut de „*autorități publice*”. Nu poate fi negat statutul de autorități publice pe care îl au Avocatul Poporului², Curtea de Conturi³ sau Curtea Constituțională⁴.

Plasarea Curții de Conturi în titlul IV se explică prin rolul pe care îl are această autoritate, de a controla legalitatea cheltuirii banului public, de unde legitimitatea soluției ca ea să fie reglementată în titlul care reglementează atât **economia**, cât și finanțele publice.

Misiunea constituțională a Curții de Conturi este aceea de a controla modul în care se utilizează, administrează resursele financiare ale statului și ale sectorului public.

Una din modalitățile în care se cheltuiește banul public, este realizarea de *achiziții publice*.

II. ASPECTE SPECIFICE ALE ÎNCĂLCĂRII LEGISLAȚIEI PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE, DEDUSE DIN ACTIVITATEA CURȚII DE CONTURI

Curtea de Conturi este competentă să exercite și controlul asupra modului în care se derulează procedurile de achiziție publică și se execută contractele încheiate prin intermediul acestor proceduri. Aceasta reprezintă, de altfel, una din componentele competenței sale specifice, consacrată de Constituție în art. 140, și de Legea nr. 94/1992 care îi reglementează organizarea și funcționarea, și care vizează legalitatea cheltuirii banului public⁵. Mai mult chiar, achizițiile publice reprezintă cea mai importantă modalitate, prin semnificație și quantum, de cheltuire a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

În activitatea pe care o desfășoară, se constată o multitudine de nereguli care, în esență, vizează încălcarea legislației în materia achizițiilor publice.

Ne vom opri, în prezentul material, atât asupra aspectelor **de ordin general**, cât și asupra unor chestiuni punctuale, raportate la spețe determinate, rezultate din activitatea de control/audit desfășurată.

¹ Constituția României, revizuită și republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

² Avocatul Poporului este reglementat în Titlul II privind „*Drepturile, libertățile, și îndatoririle fundamentale*”.

³ Curtea de Conturi este reglementată în Titlul IV prin „*Economia și finanțele publice*”.

⁴ Curtea Constituțională este reglementată în Titlul V care îi este consacrat în integralitate.

⁵ Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 282 din 29 aprilie 2009.

În ceea ce privește **aspectele de ordin general semnalate, care stau în preocuparea instituției noastre**, avem în vedere următoarele:

1. Aspecte de neoportunitate în activitatea entităților publice în ceea ce privește modul de cheltuire a banului public.

Este îndeobște cunoscut că activitatea în sectorul public, în general, și în administrația publică, în particular, trebuie să satisfacă, în egală măsură, **exigențele de legalitate**, dar și pe cele de **oportunitate**. Cele două concepte nu sunt identice. O anumită activitate, care implică utilizarea fondurilor publice, poate să fie **legală**, în sensul ca ea să respecte legea, dar **să nu fie oportună**. Legalitatea înseamnă conformitatea cu litera legii. Oportunitatea înseamnă aptitudinea unei decizii, a unui act sau acțiuni, de a satisface anumite condiții determinate, dintr-un timp și loc date. Cu titlu de exemplu, este legal să schimbăm bordurile pe stradă, sau semafoarele, în fiecare an, dar evident că nu este oportun. De cele mai multe ori, neoportunitatea unei acțiuni are la bază interese care exced interesului public. Este legal într-o localitate rurală care este răsfățată cu toate minunile naturii, ale formelor de relief, să amenajăm un parc, sau un stadion, dar nu este oportun pentru că acel parc nu poate concura cu frumusețea naturală a locurilor, este inutil și inefficient în raport cu aceasta, iar în ceea ce privește stadionul sau terenul de sport, nu are cine să îl utilizeze, din cauza caracterului îmbătrânit al populației. Constatăm mereu forme de cheltuire inefficientă a banului public, pe care, în limitele și în conformitate cu legea, încercăm să le sancționăm. Să nu mai vorbim de spațiile verzi și florile aferente, de clădirile sportive și altele asemenea.

2. O a doua mare categorie de nereguli vizează modul în care se derulează contractele de achiziție publică, prin încălcarea, flagrantă sau voalată, a prevederilor legale. Spunem aceasta, deoarece se experimentează tot soiul de artificii, între care frecvente sunt împărțirea în mai multe lucrări a uneia care, în realitate înseamnă un tot, una și aceeași, pentru a se eluda procedura licitației, obligatorie de la 15000 de euro.

Atribuții de monitorizare în acest domeniu are, în primul rând ANRMAP-ul, iar atunci când se apreciază că neregula constatată intră în sfera de competență a acesteia, este sesizată de către instituția noastră. Potrivit legii sale de organizare și funcționare, atunci când urmare a activității desfășurate constată nereguli, a căror sancționare intră în competența altor organe, le sesizează.

Nu este mai puțin adevărat că legea permite Curții, în virtutea statului său, să semnaleze ea însăși anumite încălcări ale legii și să dispună, prin decizie, măsuri de corectare sau chiar de sancționare a lor.

III. NEREGULI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE DERULAREA CONCRETĂ A CONTRACTELOR DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ

Acestea se pot concretiza în:

- plata unor lucrări neefectuate în totalitate sau în parte;
- calitatea necorespunzătoare a lucrărilor efectuate;
- subcontractarea lucrărilor în condiții care încalcă procedurile legale;
- nerespectarea clauzelor contractuale.

Astfel de nereguli se constată de către personalul de specialitate nu doar printr-o analiză scriptică a documentelor, ci și prin analize la fața locului, verificări, măsurări. Mai mult chiar, atunci când este vorba despre o expertiză specială în timpul controlului, instituția noastră are o procedură care îi permite să apeleze la anumiți specialiști, achitând contravaloarea muncii acestora, pentru a-și fundamenta actele de control și o face atunci când este cazul.

În continuare ne vom **raporta la anumite spețe concrete**, care pun probleme punctuale în ceea ce privește neregulile constatate în actele de control/audit încheiate de instituția noastră. Într-o speță⁶ calitatea de reclamant a avut-o primarul unui municipiu, iar calitatea de pârât, instituția Curții de Conturi. Reclamantul a atacat o anumită decizie a Curții de Conturi, iar în proces a intervenit și o societate comercială, care subcontractase o serie de lucrări pe care Curtea le contractase cu reclamantul. Prețul plătit subcontractanților a fost cu aprox. 80.000 mai mic decât cel prevăzut în contractul de achiziție publică, diferența dintre prețul contractat și cel necontractat fiind aproximativ de 70%.

Camera de Conturi care a efectuat controlul a considerat nelegal faptul că reclamantul nu solicitase intervenientului societatea comercială să prezinte, cu ocazia încheierii contractului de achiziție publică, contracte încheiate de subcontractanți, susținând că, prin această omisiune, reclamantul, care era un municipiu, a fost prejudiciat cu suma reprezentând diferența dintre prețul cesionat și cel subcesionat.

În altă speță⁷ s-a considerat neregulă faptul că în caietul de sarcini, în acordul cadru de lucrări și în contractul subsecvent de lucrări nu s-au prevăzut anumite elemente, în concret fiind vorba despre volumul dragat al apei și cantitatea, care sunt controlate de Regia Autonomă de Administrație Fluvială a Dunării de Jos Galați. Instanța de judecată a confirmat, prin soluția pronunțată, această neregulă.

Într-o altă cauză⁸, Curtea de Conturi a reținut că, raportat la caietele de sarcini care au făcut obiectul achizițiilor publice, nu s-a respectat densitatea aparentă pe tip de mixturi asfaltice stabilită în kg/mc, fiind utilizată în determinarea cantității de beton asfaltic o cantitate mai mare de 2300 kg/mc din standardul SR174-1/2002 în cadrul a patru executanți de lucrări. Aceste nereguli au fost considerate întemeiate de instanță, iar acțiunea promovată de entitate a fost respinsă.

O altă speță⁹ a fost generată de constatările Curții de Conturi referitoare la faptul că au fost executate marcaje rutiere pentru care s-a utilizat mai puțină vopsea decât cea decontată, în concret, reprezentanții din domeniul siguranței circulației din cadrul Direcției Regionale de Drumuri și Poduri acceptând nejustificat în anul 2009 decontarea cantității de 12780,48 kg vopsea pentru marcaje rutiere executate. Neregula s-a repetat și în 2010, când s-a acceptat decontarea nejustificată a cantității de 10770 kg vopsea pentru marcajele rutiere. Prețul total al prejudiciului a fost apreciat la 95.000 euro, iar instanța de judecată a validat atât constatarea în sine, cât și prejudiciul calculat.

⁶ Dosar nr. 3957/96/2010, Tribunalul Harghita, SCAF.

⁷ Dosar nr. 2617/121/2012, Tribunalul Galați, SCAF.

⁸ Dosar nr. 3380/105/2011 al Tribunalului Prahova, SCAF.

⁹ Dosarul nr. 2643/2/2011 al Curții de Apel București, SCAF.

IV. CONCLUZII

Acestea reprezintă doar o parte din categoriile constatate de Curtea de Conturi în activitatea sa. Prin măsurile care se dispun se urmărește atât intrarea în legalitate, dar și recuperarea prejudiciilor care sunt produse prin aceste încălcări ale legii.

BIBLIOGRAFIE

Legislație:

1. Constituția României, revizuită și republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.
2. Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 282 din 29 aprilie 2009.

Jurisprudență:

- Dosar nr. 3957/96/2010, Tribunalul Harghita, SCAF.
- Dosar nr. 2617/121/2012, Tribunalul Galați, SCAF.
- Dosar nr. 3380/105/2011 al Tribunalului Prahova, SCAF.
- Dosarul nr. 2643/2/2011 al Curții de Apel București, SCAF.

CONSIDERAȚII PRIVIND IMPLICAȚIILE PRACTICE ALE INTRĂRII ÎN VIGOARE A O.U.G. NR. 77/2012 PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA O.U.G. NR. 34/2006

Conf. univ. dr. **Alina Livia NICU***

Rezumat:

În luna august 2012 Comisia Europeană a avertizat România asupra riscului de a fi declanșată o procedură de infringement cu privire la legislația referitoare la achizițiile publice datorită modificării frecvente a cadrului legislativ în această materie. În ciuda acestui fapt a fost adoptată de către Guvernul României Ordonanța de urgență nr. 77/2012. În consecință, a apărut ca imperios necesară o analiză a consecințelor ce se vor produce în practica socială ca urmare a intrării în vigoare a acestui act normativ, pentru a aprecia de ce a fost necesar ca Guvernul României să își asume acest risc. Studiul pune accent pe consecințele modificării naturii contractului de achiziție publică din contract comercial în contract asimilat, potrivit art. 3 lit. f) din Ordonanța de urgență nr. 34/2006 în forma modificată, actului administrativ.

Cuvinte-cheie: *achiziție publică, contract administrativ, instanță judecătorească, competență materială, jurisprudență*

Abstract:

In august 2012 the European Commission warned Romania about the risks of an infringement procedure that would be initiated regarding the legislation on public procurement because of the frequent amendments of the legislative frame in this matter. Despite this, the Romanian Government adopted the emergency ordinance no.77/2012. Consequently, an analysis of the consequences that will be produced by the enforcement of this normative act is imposed in order to assert why the Romanian Government had to take this risk. The study is focused on the consequences of the modifications in the nature of the public procurement contract, from commercial contract to assimilated contract, according to article 3, paragraph f) in the Emergency Ordinance no. 34/2006 amended, to the administrative act.

Keywords: *public procurement, administrative contract, law court, material competence, jurisprudence.*

1. INTRODUCERE

În condițiile crizei economice mondiale, cu efect inevitabil asupra economiei din România și asupra nivelului de trai al fiecăruia dintre români, problema utilizării banilor publici pentru satisfacerea nevoilor de interes general este de maxim interes pentru fiecare

* Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept și Științe Administrative.