

**Lector Univ. Dr. Ec. ILEANA - SORINA RÁKOS**

**ACHIZIȚII PUBLICE**  
**Fundamente teoretice și aplicative**  
**pentru uzul studenților**



**EDITURA UNIVERSITARĂ**  
**București**

## Prefață

Cartea *Achiziții publice* se adresează tuturor celor care doresc să se inițieze în domeniul achizițiilor publice, dar în mod deosebit, studenților. Raportată la nevoia universitară, cartea oferă fundamente teoretice și aplicative în domeniul achizițiilor publice.

Fiind structurată într-o ordine logică a desfășurării lucrurilor din cadrul unei proceduri de achiziție publică, cartea Achiziții publice tratează explicit și accesibil scopul, obiectul, principiile și procedurile aplicabile domeniului achizițiilor publice, elaborarea contractului de achiziție publică și implementarea lui și nu în ultimul rând, constituirea și arhivarea dosarului de achiziție publică.

Cartea este o sinteză a noului cadru european în materia achizițiilor publice transpus de către legiuitorul național, în anul 2016, prin cele patru acte normative emise la nivel de lege: Legea 98/2016 referitoare la achizițiile publice cu completările și modificările ulterioare, Legea 99/2016 referitoare la achizițiile sectoriale, Legea 100/2016 privind concesiunile de lucrări și de servicii, Legea 101/2016 cu referire la 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 de servicii, precum și la organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.

Intenția autoarei este cea de a veni în întâmpinarea persoanelor interesate să cunoască cadrul legal care stă la baza derulării procedurilor de achiziții publice, să ajute la dobândirea cunoștințelor necesare pentru planificarea, organizarea, pregătirea, și derularea procedurilor de achiziție publică și să faciliteze identificarea de soluții la problemele curente cu care se confruntă beneficiarii în implementarea contractelor de achiziții publice.

Această carte își propune să ofere tuturor practicienilor și în special studenților, modalitățile cele mai eficiente pentru înțelegerea și aprofundarea unei game largi din problemele privind sistemul achizițiilor publice, să le formeze o gândire logică și independentă privind achizițiile publice, precum și deprinderi necesare utilizării sistemului de achiziții publice în cadrul entităților economice.

Autoarea



## Introducere

Conceptul de achiziții publice este utilizat pentru a descrie obținerea de lucrări, produse sau servicii de către autoritățile publice, denumite în continuare autorități contractante (AC).

Tratatul de la Roma din anul 1957 de instituire a Comunității Economice Europene a stabilit câteva principii fundamentale și generale de drept care stau la baza Uniunii Europene (UE) dintre care enumerăm: (1) libera circulație a mărfurilor; (2) libertatea de a presta servicii; (3) interzicerea discriminării pe motive de naționalitate; (4) libertatea de stabilire; (5) transparența; (6) proporționalitatea; (7) egalitatea de tratament; (8) recunoașterea reciprocă. Pentru susținerea acestor principii au fost adoptate o serie de directive la nivelul Uniunii Europene privind achizițiile publice (din cadrul căreia și România este parte începând cu anul 2007), care au dat posibilitatea statelor membre să aplice propriile proceduri naționale adaptate la directivele europene.

Toate statele membre ale Uniunii Europene au datoria să se alinieze obligațiilor ce decurg din respectivul tratat sau să se alinieze la rezultatele acțiunilor întreprinse de către instituțiile Comunității. Astfel, Directivele Uniunii Europene aferente achizițiilor publice au fost transpuse în legislația noastră națională.



# Capitolul 1

## Noțiuni generale privind sistemul de achiziții publice. Cadrul legislativ aplicat în domeniul achizițiilor publice

**Rezumat.** Scopul general al sistemului de achiziții publice din România este dedicat atât satisfacerii și dezvoltării/îmbunătățirii mediului de viață al comunității, cât și interesului public în general. **Sistemul achizițiilor publice** desemnează totalitatea regulilor și acțiunilor referitoare la cheltuirea banilor publici și în care cererea lansată de organismele de interes public se întâlnește cu oferta propusă de un operator economic. Practic acest sistem reprezintă o parte a realității economico-tehnico-juridico a societății noastre. De asemenea, **sistemul achizițiilor publice cuprinde** autoritatea de reglementare, autoritățile contractante, operatorii economici și supraveghetorii sistemului. Sistemul achizițiilor publice concentrează regulile și acțiunile referitoare la cheltuirea banilor publici. Între elementele sistemului de achiziție publică se stabilesc o serie de relații precum: (1) de comerț, unde o parte solicită să cumpere produse, servicii și lucrări și cealaltă să le vândă; (2) de suport, unde o parte solicită sprijin pentru aplicarea regulii jocului și cealaltă îl oferă; (3) de supraveghere, unde o parte aplică regula jocului și cealaltă verifică aplicarea corectă a acesteia; (4) de înlăturare a dreptății, unde partea lezată își valorifică un drept pe calea acțiunii în instanță. Regula jocului este creată de autoritatea de reglementare și constă din întâlnirea cererii lansate de către organisme de interes public cu propunerea de ofertă a unui operator economic și aplicarea normelor specifice procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică.

**Cuvinte cheie:** legislație, cod de conduită etică, principii fundamentale

### 1.1. Domeniul și scopul aplicării legislației specifice achizițiilor publice

În conformitate cu legislația în vigoare, prin **conceptul de achiziții publice** se înțelege procesul prin care se obțin produse, servicii și/sau lucrări, prin intermediul procedurilor de atribuire – etape ce trebuie parcurse de către

autoritatea contractantă și de către candidați/ofertanți pentru ca acordul părților în contractual de achiziție publică să fie considerat valabil.<sup>1</sup>

**Scopul legislației îl constituie** promovarea concurenței între operatorii economici, garantarea tratamentului egal și nediscriminarea operatorilor economici, asigurarea transparenței, asigurarea utilizării eficiente a fondurilor publice și integritatea procesului de achiziție publică prin aplicarea procedurilor de atribuire.<sup>2</sup>

**Prin Legea nr.98/2016** cu modificările și completările ulterioare este reglementat modul de realizare a achizițiilor publice, procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică și de organizare a concursurilor de soluții, instrumentele și tehnicile specifice care pot în atribuirea contractelor de achiziție publică, precum și aspectele specifice referitoare la executarea/implementarea contractelor de achiziție publică.

**Scopul** acestei legi este asigurarea cadrului legal necesar pentru realizarea achizițiilor de bunuri, produse, servicii și lucrări în condiții de eficiență economică și socială. Numele metodologice privind aplicarea prevederilor acestei legi au fost aprobate și publicate în Hotărârea Guvernului nr.395/2016 cu referire la contractual de achiziție publică și respectiv la acordul cadru.

Legea 98/2016 se aplică, atât entităților juridice, fără calitate de autoritate contractantă, cât și autorităților contractante care atribuie contracte de achiziție publică sau acorduri cadru și organizează concursuri de soluții care privesc achizițiile publice a căror valoare este mai mare sau egală decât pragurile prevăzute în respectiva lege, pentru atribuirea contractului de lucrări, în situația îndeplinirii cumulative a următoarelor condiții:<sup>3</sup>

- valoarea contractului estimată fără TVA este egală sau mai mare decât suma de 25.013.925 lei;
- contractul este subvenționat sau finanțat în mod direct de către o autoritate contractantă într-o proporție mai mare de 50% din valoarea lui;

---

<sup>1</sup> Legea nr.98/2016 privind achizițiile publice clasice, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>2</sup> Idem 1.

<sup>3</sup> Ordonanța de Urgență nr.23 din 4 februarie 2020, pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului de achiziții publice, publicată în Monitorul Oficial nr.106 din 12 februarie 2020.

- contractul include una dintre următoarele activități: lucrări de construcție pentru spitale, facilități destinate activităților sportive, recreative și de agrement, clădiri ale instituțiilor de învățământ preuniversitar și universitar, clădiri de uz administrativ, lucrări de geniu civil, precum și entităților juridice care nu au calitatea de autoritate contractantă, în cazul contractului de servicii dacă se îndeplinesc cumulativ condițiile următoare: (1) valoarea contractului estimată fără TVA să fie egală sau mai mare decât pragul de 649.895 lei; (2) contractul să fie finanțat sau subvenționat în mod direct, în proporție de peste 50% de către autoritatea contractului din valoarea acestuia; (3) contractul să fie în legătură cu un contract de clădiri ale instituțiilor de învățământ preuniversitar și clădiri de uz administrativ, contract de lucrări de geniu civil, lucrări de construcții pentru spitale, facilități destinate activităților sportive recreative și de agrement.

Sunt câteva tipuri de contracte care fac excepție de la aplicarea Legii nr.98/2016, ca de exemplu: contractele de achiziție publică sau acordurile cadru atribuite și concursuri de soluții organizate potrivit unor norme internaționale; sectoare de apă, de energie, transporturi și servicii poștale; comunicațiile electronice și respectiv comunicarea sau exploatarea de rețele de comunicații electronice ori furnizarea către public a unui sau mai multor servicii de comunicații electronice.

Pentru contractele de servicii au fost identificate câteva excepții caracteristice, ca de exemplu: (1) servicii de transport public feroviar sau servicii de transport cu metroul; (2) cumpărarea sau închirierea de terenuri, clădiri existente, alte bunuri mobile ori a drepturilor asupra acestora, prin orice mijloace financiare; (3) dezvoltarea, cumpărarea, producția sau coproducția de materiale pentru programe destinate serviciilor media, audiovizuale, atribuite de servicii de furnizori media ori contracte pentru spații de emisie sau furnizare de programe atribuite către furnizorii de servicii media; (4) servicii de mediere, arbitraj ori alte forme de mediere a disputelor, alternative; (5) dintre serviciile juridice, oricare; (6) contracte de muncă; (7) contracte de servicii atribuite pe baza unui drept exclusiv; (8) contracte de achiziții publice sau acorduri cadru încheiate între entități din sectorul public; (9) servicii de protecție civilă, apărare civilă și prevenirea pericolelor prestate de către persoane care nu au scop patrimonial și care fac obiectul codurilor CPV 75251000-0, 75251100-1, 75250000-3, 75251110-4, 75251120-7, 75222000-8, 98113100-9 ȘI 85143003-3 excepție fiind serviciile de ambulanță pentru transportul pacienților; (10) servicii financiare în legătură cu emisiunea, vânzarea, cumpărarea ori transferul valorilor mobiliare



ori al altor instrumente financiare, servicii ale băncilor centrale și operațiuni efectuate cu Fondul European de Stabilitate Financiară și cu Mecanismul European de Stabilitate; împrumuturi referitoare la emisiunea, cumpărarea, vânzarea ori transferul de valori mobiliare sau al altor instrumente financiare<sup>4</sup>

Alte situații în care prevederile Legii 98/2016 nu se aplică, se referă la: (1) actele juridice în afara contractelor de achiziție publică sau a acordurilor cadru încheiate de către o persoană ce are calitatea de autoritate contractantă cu referire la acordarea de finanțare rambursabilă sau nerambursabilă; (2) persoanelor fizice sau juridice în condițiile legislației speciale ori constituirea împreună cu persoane juridice sau fizice a unor societăți sau asocieri fără personalitate juridică în conformitate cu dispozițiile Legii nr.287 din 2009 republicată cu modificările și completările ulterioare, cu referire la Codul civil; (3) pentru atribuirea structurilor autorităților contractante ce funcționează pe teritoriul altor state, a contractelor de achiziție publică atunci când valoarea contractelor de achiziție publică este mai mică decât pragurile valorice respective:

- 24.977.096 lei pentru contractele de achiziție publică sau acordurilor cadru de lucrări;
- 648.288 lei pentru contractele de achiziție publică sau acordurile cadru de produse și servicii;
- 994.942 pentru contractele de achiziții publice/acordurile-cadru de produse și servicii atribuite de consiliul județean, consiliul local, Consiliul General al Municipiului București, precum și instituțiile publice aflate în subordinea acestora;
- 3.376.500 lei pentru contractele de achiziție publică sau acordurile cadru de servicii care au ca obiect servicii sociale și alte servicii specifice.<sup>5</sup>

**Prin Legea 99/2016** sunt reglementate achizițiile sectoriale și respectiv, modul în care sunt realizate achizițiile publice de către entitățile contractante, procedurile de atribuire a contractelor sectoriale și de organizare a concursurilor de soluții, instrumentele și tehnicile specifice care pot fi utilizate pentru atribuirea contractelor sectoriale și desigur, anumite aspecte specifice referitoare la executarea contractelor sectoriale.

---

<sup>4</sup> Legea nr.98/2016 privind achizițiile publice clasice, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>5</sup> Normele de aplicare a Legii 98/2016 privind achizițiile publice, prevăzute în Hotărârea Guvernului nr.395/2016.

**Scopul acestei legi** este realizarea achiziționării de bunuri, servicii și lucrări în condiții de eficiență economică și socială cu respectarea cadrului legal în vigoare.

De remarcat faptul că, entitățile contractante au dreptul de a achiziționa direct produse sau servicii în cazul în care valoarea estimată a achiziției fără TVA este mai mică decât suma de 135.060 lei, respectiv de a achiziționa lucrări, în cazul în care valoarea estimată a achiziției fără TVA este mai mică de 450.200 lei. Totodată, această lege se aplică tuturor entităților contractante care atribuie contracte sau acorduri cadru și organizează concursuri de soluții referitoare la achizițiile sectoriale a căror valoare este mai mare sau egală cu următoarele praguri valorice:

- 1.994.386 lei, pentru contractele sectoriale de produse și de servicii, precum și pentru concursurile de soluții;
- 24.977.096 lei, pentru contractele sectoriale de lucrări;
- 4.502.000 lei, pentru contractele sectoriale de servicii care au ca obiect servicii sociale și alte servicii specifice;

de către entități contractante care atribuie contracte sectoriale sau acorduri cadru și organizează concursuri de soluții care privesc achizițiile sectoriale a căror valoare estimată este mai mică decât pragurile de 1.994.386 lei, respectiv 24.977.096 lei pentru contractele concurs de soluții, produse, servicii și lucrări prin aplicarea procedurii simplificate și respectiv, de către entitățile contractante care pot organiza propriile proceduri de atribuire a contractelor sectoriale, concursurilor de soluții sau acordurilor-cadru care privesc achizițiile sectoriale a căror valoare estimată este mai mică decât pragurile menționate mai sus, cu respectarea principiilor fundamentale care guvernează procedurile de achiziție publică: nediscriminarea, transparența, tratamentul egal, recunoașterea reciprocă, transparența, proporționalitatea, asumarea răspunderii.

Din domeniul de aplicare a acestei legi sunt excluse contractele pe care entitățile contractante le atribuie pentru desfășurarea altor activități decât cele pentru desfășurarea activităților relevante.

## **1.2. Legislația europeană. Legislația națională**

### **Legislația europeană<sup>6</sup>**

- 1) Noul sistem al achizițiilor publice în România: componenta instituțională (MF/ANAP, CNSC, SEAP) și cea legislativă, conform Directivelor Europene din anul 2014;

---

<sup>6</sup> [www.anap.ro](http://www.anap.ro)

- 2) Directiva 89/665/CEE a Consiliului din data de 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 lucrări;
- 3) Directiva 92/13/CEE a Consiliului din data de 25 februarie 1991 cu referire la coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea normelor comunitare privind procedurile de achiziție publică ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, telecomunicațiilor, energiei și transporturilor;
- 4) Directiva UE/23/2014 a Parlamentului European și a Consiliului privind atribuirea contractelor de concesiune;
- 5) Directiva UE/ 24/2014 a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei CE/18//2004 - sector clasic;
- 6) Directiva CE/15/2014 - sector utilități;
- 7) CVP Regulamentele CE NR. 2192/2003 privind Vocabularul comun al achizițiilor publice.

Directivele sunt acte legislative care impun un anumit obiectiv, pentru toate statele membre ale Uniunii Europene, dar care nu impun modul în care acestea trebuie să îl atingă. Acestea sunt adoptate în temeiul tratatelor de bază, se transpun în legislația națională într-un anumit termen, dar fără a se aplica direct în dreptul intern al țărilor membre.

### **Legislația națională**

Cele trei directive europene au fost transpuse în legislația națională prin acte normative cu caracter primar și acte normative cu caracter secundar. De-a lungul timpului au apărut și alte documente legislative care au completat legislația națională.<sup>7</sup>

1. Ordonanța de urgență nr.25 din 31 martie 2021 privind completarea și modificarea unor acte normative din domeniul achizițiilor publice, publicată în Monitorul Oficial nr. 345 din 5 aprilie 2021;
2. Ordonanța de Urgență nr.23 din 4 februarie 2020, pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului de achiziții publice, publicată în Monitorul Oficial nr.106 din 12 februarie 2020;

---

<sup>7</sup> [www.anap.ro](http://www.anap.ro)

3. Ordonanța de Urgență nr.114/09.07.2020 privind modificarea și completarea unor acte normative cu impact în domeniul achizițiilor publice;
4. O.U.G. nr.45/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice publicată în Monitorul Oficial nr.459 din 4 iunie 2018;
5. Hotărârea nr.419/2018 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii 98/2016 privind achizițiile publice;
6. Ordonanța de Urgență nr.46/2018 din 31 mai 2018 privind înființarea, organizarea și funcționarea Oficiului Național pentru Achiziții Centralizate;
7. Ordonanța de Urgență nr.39/2018 din 10 mai 2018 privind parteneriatul public-privat, în vigoare din data de 10 mai 2018;
8. Ordinul nr.314/2018 din 22 februarie 2018 pentru aprobarea Metodologiei de control x-post privind modul de atribuire a contractelor/acordurilor cadru de achiziție publică, a contractelor/acordurilor-cadru sectoriale, a contractelor de concesiune de lucrări și a contractelor de concesiune de servicii;
9. Legea nr.98/2016 privind achizițiile publice, publicată în Monitorul Oficial nr. 390/23.05.2016, Normele de aplicare: Hotărârea Guvernului nr.395/3016, publicată în Monitorul Oficial nr.423/06.06.2016, cu modificările și completările ulterioare;
10. Legea nr.99/2016 privind achizițiile sectoriale, publicată în Monitorul Oficial nr.390/23.05.2016, Norme de aplicare: Hotărârea Guvernului nr.394/2016, publicată în Monitorul Oficial nr.423/06.06.2016, cu modificările și completările ulterioare;
11. Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 392/2016 Norme de aplicare: Hotărârea Guvernului nr.867 din 16.11.2016 cu modificările și completările ulterioare;
12. Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea CNSC, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 393/2016;
13. Ordinul nr.281 din 22 iunie 2016 privind stabilirea formularelor standard ale Programului anual al achizițiilor publice clasice și Programului anual al achizițiilor sectoriale;
14. Petre Lăzăroiu, Ioniță Cochînțu, Curs de achiziții publice. Aspecte teoretice și aplicații practice, Editura Hamangiu, anul apariției 2018;
15. Dan Cimpoeru, achiziții publice. Concesiuni. Remedii și căi de atac., Editura C.H. Beck, București, 2016;

16. Șerban Daniel Dumitru, jurisprudență comentată în materia achizițiilor publice, Vol. I și II, Editura Wolters Kluwer, București, 2009 și 2011.

### **1.3. Codul de conduită etică aplicabil în domeniul achizițiilor publice**

Se naște în mod firesc întrebarea: *De ce este necesar să se elaboreze un cod etic al achizițiilor publice atât timp cât avem legi, norme de aplicare ale acestora, avem autorități cu rol de consiliere metodologică, de supraveghere și control a procesului de achiziție publică?*

*Răspunsul este:*

Este nevoie de un cod etic al achizițiilor publice întrucât procesul de atribuire a contractelor de achiziție publică oferă oportunități pentru dezvoltarea unor comportamente necorespunzătoare, considerate acte de corupție unele dintre acestea și pentru ca persoanele implicate în procesul de atribuire a contractelor de achiziție publică să cunoască riscurile la care se pot supune cu sau fără voie și să poată acționa în situații delicate, cum pot evita încălcarea regulilor și care sunt consecințele dacă acestea sunt încălcate.

Din perspectiva comportamentului moral și al onorabilității în îndeplinirea unei îndatoriri publice, cuvântul "etic" are sensul de "regulă de conduită".

Cuvântul etic poate fi definit prin prisma a două accepțiuni: în primul rând, din punct de vedere moral, comportamentul corect va respecta întrutotul legea, fiind ancorat în norme juridice popularizate cunoscute sub denumirea de precepte și în al doilea rând, cea cu privire la onorabilitate fără a sugera că etica este mai presus de lege, ci că aceasta asigură o conduită decentă, integră, cinstită și corectă persoanelor și instituțiilor, în vederea îndeplinirii cu abnegație a îndatoririlor ce le revin.

O culegere de reguli care vin în completarea aspectelor instituite prin norme și care sunt considerate de către societate ca fiind necesare pentru menținerea valorilor morale, poate defini ceea ce numim **cod de conduită etică**.

Rolul acestui cod este de a stabili cutume, principii sănătoase după care se pot orienta cei cărora li se adresează, astfel încât să poată acționa imparțial, loial și integru față de interesul public și societate în ansamblul ei. Codul de