

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea:

DECIZIE

Nr....

Data:...

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a... sub nr...., formulată de..., cu sediul în....., bloc..., scara..., etaj..., ap....., înmatriculată la... cu nr...., având cod unic de înregistrare RO..., reprezentată legal prin administrator, și convențional prin... de Avocat „Octavian -...” cu sediul ales pentru comunicarea actelor de procedură în..... nr....., împotriva actului autorității contractante prin care s-a dispus anularea procedurii, emis de către autoritatea contractantă..., cu sediul în....., nr....., în cadrul procedurii simplificate organizată în vederea atribuirii contractului, având ca obiect: „...”, cod..., s-a solicitat:

1. anularea, în parte, a raportului procedurii nr...., exclusiv în ceea ce privește soluția de anulare a procedurii de atribuire;

2. anularea, în întregime, a Deciziei nr....;

3. anularea adresei nr....., ca act subsecvent de comunicare a rezultatului nelegal;

4. obligarea autorității contractante la continuarea și finalizarea procedurii de atribuire prin emiterea unui nou raport al procedurii și a unei noi comunicări a rezultatului procedurii, cu respectarea celor statuate prin decizia ce se va pronunța;

5. obligarea autorității contractante la suportarea cheltuielilor de judecată ocazionate cu prezentul demers.

În luarea deciziei, **CONSILIUL**, legal investit, a avut în vedere următoarele:

I. Preliminar, contestatorul face o scurte prezentare privind starea de fapt;

II. Temeinicia contestației;

Contestatorul precizează că măsura anulării procedurii simplificate având ca obiect „Pregătirea, prepararea și livrarea hranei (catering) pentru beneficiarii...”, dispusă prin decizia de anulare, reflectată în raportul procedurii și comunicată societății sale prin adresa nr....., este nelegală, atât sub aspectul condițiilor de fond prevăzute de art. 212 din

Legea nr. 98/2016, cât și sub aspectul cerințelor de motivare, publicitate și informare impuse de lege.

II.1 Componentele de fond /Natură procedurală:

A. Nelegalitatea măsurii de anulare prin raportare la dispozițiile art. 212 alin. (1) lit. c) și alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Contestatorul precizează că, autoritatea contractantă a reținut, ca fundament legal pentru emiterea deciziei de anulare și, implicit, adoptarea soluției finale de anulare a procedurii de atribuire, prevederile art. 212 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016.

Apoi, ca temei factual/procedural, trecând peste modalitatea simplistă și lipsită de justificare în care au fost formulate și prezentate motivele asumate, au fost reținute următoarele pretinse nereguli:

- a. Inițierea procedurii în lipsa bugetului aprobat pe anul 2026;
- b. Fundamentarea nelegală a achiziției;
- c. Nerespectarea... privind angajarea cheltuielilor bugetare;
- d. Stabilirea eronată a creditelor de angajament;
- e. Lipsa clauzei suspensive;
- f. Întocmirea necorespunzătoare a documentelor justificative.

Invocând dispozițiile art. 212 alin. (1) lit. c) și alin. (2) din Legea nr. 98/2016, contestatorul arată că simpla identificare a unor pretinse neregularități ori discrepante/omisiuni administrative nu este suficientă pentru a justifica anularea procedurii. Legiuitorul a condiționat în mod expres această măsură excepțională de existența cumulativă a două elemente, pe de o parte, constatarea unor erori sau omisiuni relevante, iar pe de altă parte, imposibilitatea obiectivă de a le remedia prin măsuri corective, fără afectarea principiilor achizițiilor....

Or, în speță, consideră că, atât decizia de anulare, cât și raportul procedurii și nota de fundamentare nu conțin o veritabilă analiză a acestei condiții legale.

În opinia sa, autoritatea contractantă se limitează la a enumera o serie de pretinse deficiențe și la a concluziona că acestea ar afecta legalitatea procedurii și ar face imposibilă încheierea contractului, fără a demonstra de ce măsurile corective nu mai puteau fi adoptate și fără a arăta în ce mod, concret, o eventuală remediere ar fi condus la încălcarea principiilor achizițiilor... prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Cu alte cuvinte, nu s-a susținut și nu s-a demonstrat că documentația de atribuire ar fi fost discriminatorie, că operatorii economici ar fi fost tratați nelegal, că evaluarea ar fi fost viciată, că s-ar fi produs o denaturare a concurenței sau că procedura nu mai putea continua dintr-un motiv intrinsec acesteia.

Dimpotrivă, chiar raportul procedurii consemnează că oferta sa a fost declarată admisibilă sub toate aspectele relevante ale evaluării, respectiv, din perspectiva documentelor de calificare, a propunerii tehnice și a propunerii financiare, fiind plasată pe locul I în clasament. În

aceste condiții, este evident că autoritatea contractantă nu a identificat vicii ale procedurii propriu-zise, ci, a încercat să fundamenteze anularea exclusiv pe dificultăți sau reconsiderări de natură pur administrativă.

Prin urmare, actele contestate ignoră chiar exigența instituită de art. 212 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, transformând anularea procedurii dintr-o soluție excepțională, de ultim resort, într-o simplă opțiune administrativă, folosită, în acest caz, pentru operatorul economic care furnizează hrană la acest moment în afara prevederilor legale (...).

B. Existența unor măsuri corective apte să înlăture cel puțin o parte dintre pretensele deficiențe reținute de autoritatea contractantă:

Sub un prim aspect esențial, apreciază că autoritatea contractantă nu a demonstrat faptul că pretensele neregularități invocate în nota de fundamentare ar fi avut caracter iremediabil. Dimpotrivă, din chiar natura lor juridică rezultă că acestea priveau, în majoritate, operațiuni interne de fundamentare, avizare, corelare bugetară și redactare a documentației interne, deci aspecte susceptibile de regularizare pe cale administrativă înainte de încheierea contractului, fără afectarea rezultatului evaluării și fără încălcarea principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Pentru brevităte, va justifica concluziile ante referite prin raportare la fiecare „neregularitate” reținută de autoritatea contractantă în cuprinsul notei de fundamentare:

Punctul 1:

În ceea ce privește pretinsa lipsă a bugetului aprobat pentru anul 2026, în opinia sa aceasta nu constituie, prin ea însăși, un viciu iremediabil al procedurii de atribuire.

Lipsa aprobării bugetului la un anumit moment temporal nu afectează egalitatea între ofertanți, nu viciază documentația de atribuire, nu alterează criteriul de atribuire și nu compromite evaluarea deja efectuată.

Dacă autoritatea contractantă aprecia că aprobarea formală a bugetului era o condiție necesară pentru semnarea sau executarea contractului, măsura corectivă rezonabilă și proporțională consta în decalarea momentului semnării contractului până la clarificarea premiselor bugetare, respectiv în suspendarea etapelor finale de perfectare a raportului contractual până la aprobarea bugetului, nicidecum anularea întregii proceduri.

Aceeași observație se impune și cu privire la pretinsa depășire a limitelor prevăzute de art. 40 alin. (1) din Legea nr. 273/2006. Chiar admitând, în mod absurd, că autoritatea contractantă a identificat o problemă de încadrare în regulile de execuție bugetară provizorie, aceasta ținea de modalitatea în care cheltuiala urma să fie angajată și executată, iar nu de legalitatea procedurii de atribuire în sine.

Dintr-o altă perspectivă, reținerea acestui motiv pentru susținerea soluției de anulare este neîntemeiat. În opinia sa, norma legală nu

instituie o interdicție raportată la valoarea totală a unui contract cu executare succesivă, ci reglementează un plafon lunar al cheltuielilor care pot fi angajate și efectuate în perioada de aplicare provizorie a bugetului anterior. Același caracter lunar al limitării este confirmat și de alin. (3) și (4) ale aceluiași articol, care se referă expres la „limita lunară de 1/12” și chiar la posibilitatea suplimentării acesteia, pe baza analizelor și fundamentărilor prezentate de ordonatorii principali de credite.

În aceste condiții, raportarea automată a autorității contractante la valoarea totală estimată a contractului, de aproximativ... fără TVA, este nejustificată.

Prin urmare, chiar la nivelul premiselor juridice invocate în nota de fundamentare, autoritatea contractantă a operat o confuzie (voită în opinia sa) între valoarea totală a angajamentului contractual și limita lunară de execuție bugetară în contextul în care aceste două noțiuni nu se suprapun.

Contestatorul se întreabă retoric cum anume autoritatea contractantă justifică „lipsa bugetului aprobat pe anul 2026” în condițiile în care aceasta achită (și la acest moment) hrana achiziționată de la un operator economic în afara prevederilor legale. Apoi, autoritatea contractantă nu justifică ce anume a intervenit între data postării anunțului (...) și data Deciziei de anulare în ceea ce privește alocarea bugetară.

Punctul 2:

În ceea ce privește susținerea referitoare la caracterul pretins nelegal al fundamentării achiziției, inclusiv sub aspectul succesiunii sau conținutului actelor interne care au stat la baza inițierii procedurii, aceasta descrie, în realitate, o eventuală deficiență de redactare, completitudine sau corelare a documentelor interne ale autorității contractante. Un asemenea viciu nu are caracter iremediabil prin natura lui.

Mai mult, chiar descrierea făcută de autoritatea contractantă confirmă că nu se află în prezența unor vicii ale licitației, ci a unor observații referitoare la arhitectura internă a documentelor de fundamentare. Faptul că nota de fundamentare ar conține valori pretins necorelate cu situația bugetară, că ar fi fost semnată de ordonatorul de credite, iar nu de compartimentul de specialitate, ori că documentele de fundamentare nu ar respecta exigențele formale apreciate de autoritate, nu descrie o afectare a egalității de tratament, a transparenței, a concurenței sau a evaluării ofertelor. Dimpotrivă, toate aceste elemente țin de circuitul administrativ intern al autorității contractante și, prin natura lor, sunt susceptibile de completare, corelare, refacere sau reavizare, fără anularea procedurii și fără vreo atingere adusă operatorului economic declarat admisibil.

Punctul 3:

Susține că, aceeași logică este valabilă în privința criticii referitoare la nerespectarea etapelor execuției bugetare.

În concret, având în vedere că aceste aspecte țin de organizarea intrinsecă de natură financiară a autorității contractante, aceasta avea posibilitatea de a dispune cel puțin reluarea și ordonarea corectă a acelor operațiuni, în plan intern, fără nicio atingere adusă operatorului economic clasat pe primul loc și fără anularea procedurii de atribuire.

Punctul 4:

În opinia sa, cu atât mai evident este caracterul remediabil al pretensei „stabiliri eronate a creditelor de angajament” identificată expres de autoritatea contractantă.

O asemenea împrejurare ține exclusiv de modul de prefigurare bugetară a obligațiilor pe care autoritatea intenționa să și le asume și nu are incidență directă asupra regulilor de desfășurare a procedurii, aceasta având chiar posibilitatea de a reface traseul bugetar din această perspectivă.

În realitate, arată că problema invocată de autoritatea contractantă nu privea aptitudinea operatorului economic declarat admisibil și nici legalitatea procedurii, ci, doar propria sa manieră de pregătire bugetară a achiziției, cu unicul scop de a favoriza nepermis operatorul economic ce furnizează hrana la acest moment.

Punctul 5:

La fel, pretinsa lipsă a clauzei suspensive era, prin sine, remediabilă.

Dacă autoritatea contractantă a considerat că aprobarea bugetului reprezenta o condiție esențială pentru producerea efectelor contractului, atunci, soluția juridică adecvată nu era anularea procedurii, ci amânarea semnării până la clarificarea acestei premise sau, după caz, formalizarea acestei realități juridice în arhitectura contractuală.

O clauză suspensivă nu privește competiția dintre ofertanți, ci reglementează momentul de la care raportul contractual produce efecte. Prin urmare, eventuala omisiune a inserării exprese a unei asemenea clauze nu compromite retrospectiv legalitatea procedurii, ci semnalează cel mult necesitatea unei soluții de prudență juridică înainte de semnarea sau punerea în executare a contractului.

Punctul 6:

Tot astfel, dacă autoritatea contractantă a considerat că anumite documente justificative au fost întocmite necorespunzător, incomplete sau de persoane despre care aprecia ulterior că nu aveau rolul decizional adecvat, aceste pretense deficiențe puteau fi regularizate prin refacerea documentelor, completarea mențiunilor lipsă, reluarea circuitului intern de semnături și avize ori emiterea unor înscrisuri rectificative.

În opinia sa, ceea ce trebuie subliniat este că, aceste acte justificative nu reprezentau oferte, nu aparțineau operatorilor economici și nu făceau parte din parametrii concurențiali ai procedurii, astfel încât,

regularizarea lor nu ar fi produs nicio atingere principiilor prevăzute de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

În același registru se înscrie și critica privind ordinea internă în care au fost întocmite anumite documente, inclusiv, eventuala necorelare dintre referatul de necesitate și nota de fundamentare. O asemenea observație, chiar dacă ar fi întemeiată în fapt, nu descrie un viciu al procedurii, ci, doar o posibilă disfuncționalitate de circuit administrativ intern.

Atât timp cât preținsele vicii puteau fi acoperite pe parcursul procedurii, autoritatea contractantă nu era îndreptățită să dispună anularea procedurii.

C. Existența unor contradicții interne la nivelul actelor autorității contractante:

În opinia sa, un argument suplimentar de nelegalitate rezultă din lipsa de coerență internă a actelor emise chiar de autoritatea contractantă sub aspectul stabilirii stadiului procedural în care s-ar fi aflat achiziția la momentul anulării.

Astfel:

- din cuprinsul notei de fundamentare reiese, pe de o parte, afirmația că procedura nu ar fi ajuns la etapa deschiderii ofertelor (a se vedea pag. 1 par. 2).

În același înscris, însă, autoritatea contractantă califică procedura ca aflându-se într-un „stadiu avansat”, ceea ce vine în contradicție directă cu cele arătate mai sus (pag. 2).

- din raportul procedurii rezultă fără echivoc că măsura anulării a intervenit ulterior deschiderii ofertelor și chiar ulterior parcurgerii etapei de evaluare, de vreme ce, același raport consemnează modalitatea în care s-a realizat evaluarea documentelor de calificare, a propunerii tehnice și a propunerii financiare, precum și caracterul admisibil al ofertei depuse de societatea sa și clasarea pe locul I.

Ca atare, susținerea din nota de fundamentare potrivit căreia procedura nu ar fi ajuns la stadiul de deschidere a ofertelor este nu doar inexactă, ci și incompatibilă cu propriile constatări ale autorității contractante.

În consecință, măsura anulării este viciată și sub aspectul raportării sale la stadiul real al procedurii. O motivare care prevede, inclusiv în cadrul aceluiași act, faze procedurale incompatibile, nu poate fundamenta, în mod legal, concluzia existenței unui caz de anulare în sensul art. 212 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016.

Dimpotrivă, arată că această contradicție confirmă că autoritatea contractantă nu a identificat un impediment juridic real și actual care să conducă la imposibilitatea continuării procedurii, ci a încercat să legitimizeze ex post o măsură deja adoptată, fără o corespondență reală între situația de fapt, stadiul procedural efectiv și exigențele legale ale anulării.

II.2 Componentele de formă/vizând procedura de comunicare/informare:

A. Încălcarea art.... alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Invocând prevederile art.... alin. (2) din Legea nr. 98/2016, contestatorul arată că textul legal nu impune o simplă mențiune formală a rezultatului, ci publicarea deciziei de anulare, însoțită de justificarea acesteia, tocmai pentru a asigura transparența procedurii și pentru a permite operatorilor economici interesați exercitarea efectivă a dreptului la contestare. În lipsa publicării actului decizional propriu-zis și a motivării sale complete, obligația legală nu poate fi considerată îndeplinită.

B. Încălcarea obligației de informare completă prevăzute de art. 215 din Legea nr. 98/2016.

Consideră că măsura anulării este nelegală și prin raportare la art. 215 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, care obligă autoritatea contractantă să informeze ofertantul/ofertanții cu privire la deciziile adoptate și la motivele care au stat la baza acestora.

Adresa de informare comunicată societății sale nu conține motivele concrete ale anulării, ci se limitează la a indica, în termeni generici, că procedura a fost anulată în temeiul art. 212 alin. (1) lit. c), ca urmare a constatării unor abateri grave de la prevederile legale aplicabile procedurii.

Distinct de insuficiențele Notei de fundamentare și ale Raportului procedurii, însăși Decizia nr.... este, ca act administrativ... prin care s-a dispus anularea, lipsită de o motivare proprie reală. Aceasta se limitează la a prelua, în manieră generală, formula existenței unor „abateri grave de la prevederile legislative care afectează procedura și fac imposibilă încheierea contractului”, fără individualizarea faptelor, fără explicarea incidenței fiecăreia și fără demonstrarea imposibilității măsurilor corective. Or, într-o materie în care anularea procedurii reprezintă o măsură excepțională, motivarea nu poate fi substituită prin simple trimiteri generale la alte înscrisuri interne.

Raportat la cele arătate solicită Consiliului să admită prezenta contestație, astfel cum a fost formulată, obligând autoritatea contractantă la suportarea cheltuielilor de judecată ocazionate cu prezentul demers judiciar.

În drept, își întemeiază prezenta contestație pe dispozițiile art. 8, art. 10 din Legea nr. 101/2016 și pe toate dispozițiile legale invocate în cuprinsul acesteia, precum și principiile în care își are sediul materia.

Solicită, în temeiul art.... din Legea nr. 101/2016, accesul (studierea și fotocopierea) documentelor dosarului constituit la Consiliu.

Prin adresa nr....., înregistrată la CNSC sub nr.... autoritatea contractantă transmite punctul său de vedere cu privire la contestație solicitând respingerea acesteia.

... DE ASISTENȚĂ... .., precizează că este organizată și funcționează ca instituție publică, cu personalitate juridică, în subordinea Consiliului Local..., cu rolul de a acorda predominant servicii de îngrijire, servicii medicale, precum și servicii sociale licențiate în baza Legii nr...., persoanelor cu nevoi...-sociale în baza Regulamentul de organizare și funcționare aprobat prin Hotărârile Consiliului Local al... nr..... 114/....

De asemenea, precizează că, din punct de vedere al finanțelor..., activitatea instituției este supusă reglementărilor Legii nr.... a contabilității (R), precum și a celor specifice instituțiilor... Legea nr. 273/2006 privind finanțele... locale, cu modificările și completările ulterioare, activitatea desfășurându-se în baza bugetului de venituri și cheltuieli, aprobat de autoritatea deliberativă, respectiv, Consiliul local al.... Bugetul de venituri și cheltuieli este documentul prin care sunt prevăzute și aprobate, în fiecare an, veniturile și cheltuielile instituției. La nivelul Unității administrativ teritoriale a..., inclusiv..., bugetul pe anul 2026 nu este aprobat.

Totodată, precizează că, pe perioada cazării în unitate, pe lângă celelalte servicii oferite... are obligația de a asigura hrana persoanelor asistate.

Astfel, în anul 2026 instituția a efectuat cheltuieli privind serviciile de hrană prin achiziție directă cu respectarea prevederilor alineatului..., Pct. (4) din...: Precizări privind deschiderea creditelor bugetare SECȚIUNEA 3: C. Deschiderea de credite din bugetele de venituri și cheltuieli ale instituțiilor... autonome, cu excepția... de Asigurări de Sănătate, instituțiilor... finanțate integral sau parțial din venituri proprii, activităților finanțate integral din venituri proprii, precum și din bugetele creditelor interne, bugetele creditelor externe, bugetele fondurilor externe nerambursabile și bugetele privind activitatea de privatizare gestionate de instituțiile..., indiferent de modalitatea de organizare și finanțare a acestora, din Ordinul nr....83/... pentru aprobarea... privind încheierea exercițiului bugetar al anului..., care precizează: „Instituțiile... autonome, cu excepția... de Asigurări de Sănătate, ale căror bugete de venituri și cheltuieli nu sunt aprobate până la finele anului..., pot efectua cheltuieli în anul 2026 până la aprobarea bugetelor de venituri și cheltuieli, în cadrul limitelor lunare de cheltuieli care nu pot depăși, de regulă, 1/12 din prevederile bugetului anului precedent, cu excepția cazurilor deosebite, temeinic justificate de către ordonatorul de credite și avizate de către ordonatorul de credite ierarhic superior, în cazul în care acesta există. În cazul în care creditele bugetare propuse în proiectele de buget pe anul 2026 sunt mai mici decât cele din anul precedent, limitele lunare de cheltuieli se stabilesc la nivelul a 1/12 din sumele propuse în proiectul de buget".

Precizează că, din anul 2026 până în prezent... a achiziționat lunar servicii de hrană prin achiziție directă prin SEAP, după cum urmează: cod DA3... /..., cod DA3979...45/... si cod DA... /..., fără a depăși pragul

prevăzut de art. 7 alin (5) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile..., cu modificările și completările ulterioare.

Din fundamentarea necesarului de hrană, a rezultat că valoarea pe anul 2026 depășește pragul de achiziție directă, astfel... de... în calitate de autoritate contractantă a demarat, în anul 2026, procedura simplificată: Achiziția de servicii de catering „Pregătirea, prepararea și livrarea hranei (catering) pentru beneficiarii...” publicată în... de... cu nr.... cu termen de depunere a ofertelor... ora 12.....

Arată că, la procedura de achiziție simplificată s-a prezentat un singur ofertant..., a cărei ofertă a fost desemnată admisibilă de către comisie, întocmindu-se, în acest sens, următoarele documente: procesul-verbal nr.... privind evaluarea garanției de participare, a informațiilor din DUAЕ și a documentelor care îl însoțesc, procesul-verbal final nr.... privind evaluarea documentelor suport depuse de candidate/ofertanți pentru demonstrarea informațiilor din DUAЕ, procesul-verbal nr.... privind evaluarea conformității propunerilor tehnice cu prevederile caietului de sarcini și după caz cu factorii de evaluare, procesul-verbal nr.... privind evaluarea propunerilor financiare, inclusiv, verificarea conformității acestora cu propunerile tehnice.

De asemenea arată că, prin adresa nr..... a fost adus la cunoștință..., respectiv, ordonatorul principal de credite, că, la nivelul instituției a fost inițiată și desfășurată procedura simplificată privind achiziția de servicii de catering „Pregătirea, prepararea și livrarea hranei (catering) pentru beneficiarii...” aceasta aflându-se în etapa anterioară întocmirii raportului procedurii, dec, i fără a fi semnat contractul de achiziție publică.

Luând act de faptul că procedura a fost demarată, iar, bugetul local la nivelul... pe anul 2026 nu a fost aprobat, ordonatorul principal de credite a dispus compartimentului de specialitate o analiză privind modul de desfășurare a procedurii de achiziție desfășurate la nivelul instituției sale.

Astfel, prin Nota de constatare nr...., întocmită de Compartimentul audit public intern, au fost identificate abateri de la cadrul legal aplicabil, care afectează legalitatea procedurii:

1. Lipsa bugetului aprobat și depășirea limitelor legale de angajare a cheltuielilor.

Procedura a fost inițiată în condițiile în care... nu avea buget aprobat pentru anul 2026... nerespectând prevederile art. 40 alin (1) din Legea 273/2006.

Această situație afectează însăși posibilitatea legală de a încheia contractul, fiind vorba despre o încălcare a regimului finanțelor....

2. Întocmirea nelegală a documentației de fundamentare.

Auditul a constatat întocmirea defectuoasă a notei de fundamentare, semnarea acesteia de către ordonatorul de credite, cu încălcarea principiului separării atribuțiilor, completarea nelegală a

secțiunii privind creditele de angajament și lipsa corelării cu referatul de necesitate (întocmit ulterior).

Aceste aspecte contravin prevederilor Ordinului nr.... și afectează legalitatea întregului lanț de angajare a cheltuielilor.

Referitor la afirmația contestatorului prin care se afirmă faptul că „autoritatea contractantă se limitează la a enumera o serie de pretense deficiențe și la a concluziona că acestea ar afecta legalitatea procedurii și ar face imposibilă încheierea contractului, fără a demonstra de ce măsurile corective nu mai puteau fi adoptate și fără a arăta în ce mod concret o eventuală remediere ar fi condus la încălcarea principiilor achizițiilor... prevăzute la art. 2, alin. (2) din Legea nr. 98/2016", așa cum a arătat mai sus, aceste aspecte sunt constatate prin Nota de constatare nr...., din care se rețin tocmai aceste aspecte, astfel: documentul „Nota de fundamentare a achiziției", întocmit în baza... din... privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor bugetare, aprobate prin Ordinul 1140/..., nu respectă reglementările legale în vigoare, astfel:

Secțiunea B din documentul de fundamentare - coloana 7 conține informații cu sume din credite de angajament pentru anul curent în quantum de..., respectiv, coloana 10, conține sume rezervate din credite bugetare pentru anul curent în quantum de..., în condițiile în care... administrativ teritorială a... nu are bugetul aprobat pe anul 2026. În această situație se regăsește și... de....

În aceste condiții, suma maximă care poate fi angajată, respectiv credit de angajament, este limita stabilită la lit. a), respectiv, 1/12 din prevederile bugetelor anului precedent, până la aprobarea bugetului unității - suma aprobată prin buget reprezentând limita maximă în cadrul căreia pot fi încheiate angajamentele legale în timpul anului bugetar.

Raportat la cele prezentate, se reține faptul că... nu a respectat prevederile art. 34 alin (1), (4), (5), (6) din... din... privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor bugetare, aprobate prin Ordinul 1140/....

3. Demararea procedurii fără clauză suspensivă.

Autoritatea contractantă precizează că în condițiile lipsei bugetului procedura trebuia inițiată cu clauză suspensivă dar autoritatea contractantă a demarat procedura fără această protecție legală.

Această omisiune generează un risc major și anume imposibilitatea legală de semnare a contractului.

Urmare a acestor considerente, autoritatea contractantă precizează că a luat măsura de a anula procedura, conform Deciziei nr.....

Decizia de anulare a procedurii de atribuire a fost fundamentată pe Nota de constatare a compartimentului de audit al ordonatorului principal de credite, care a evidențiat existența unor abateri de la cadrul legal bugetar și procedural, ce afectează în mod direct legalitatea inițierii și derulării procedurii.

Aceste abateri nu sunt unele formale, ci, vizează condiții esențiale pentru angajarea cheltuielilor....

În raport de aceste constatări, autoritatea contractantă susține că s-a aflat în situația unei imposibilități obiective de continuare a procedurii, întrucât, neregulile identificate sunt anterioare inițierii procedurii și afectează fundamentul legal al achiziției.

În aceste condiții, consideră că, continuarea procedurii ar fi condus în mod inevitabil la încheierea unui contract cu încălcarea legislației financiar-bugetare, angajarea unor cheltuieli fără bază legală și riscul constatării nulității contractului.

Autoritatea contractantă consideră că susținerile formulate de către contestatoarea... sunt nefondate și nu pot fi reținute, pentru următoarele motive:

1. Lipsa unui drept la atribuirea contractului

Faptul că oferta depusă de contestator a fost declarată admisibilă nu creează un drept subiectiv la atribuirea contractului, ci doar o vocație.

Autoritatea contractantă nu poate fi obligată să finalizeze o procedură în condițiile în care aceasta este afectată de vicii de legalitate.

2. Obligația autorității contractante de a respecta cadrul legal.

În situația constatării unor abateri grave de la legislația aplicabilă, autoritatea contractantă are nu doar dreptul, ci și obligația de a dispune anularea procedurii. O conduită contrară ar echivala cu validarea unei proceduri nelegale.

3. Neregulile constatate sunt de fond, nu de formă.

Abaterile identificate de compartimentul de audit privesc:

- lipsa creditelor de angajament aprobate;
- încălcarea limitelor legale de cheltuieli;
- fundamentarea nelegală a achiziției.

Acestea afectează condițiile esențiale pentru angajarea cheltuielilor... și nu pot fi considerate simple vicii formale.

4. Imposibilitatea legală de încheiere a contractului.

În absența unui buget aprobat și a creditelor de angajament autoritatea contractantă nu putea încheia în mod legal contractul de achiziție publică. Prin urmare, finalizarea procedurii ar fi fost lipsită de finalitate juridică.

5. Lipsa clauzei suspensive

Procedura a fost inițiată fără includerea unei clauze suspensive, în condițiile în care bugetul nu era aprobat. Această omisiune afectează legalitatea procedurii și nu poate fi remediată ulterior.

În opinia sa, menținerea procedurii în condițiile descrise ar fi contrară interesului public, întrucât, nu există cadrul legal pentru angajarea cheltuielii, există riscul blocării sau neexecutării contractului și s-ar valida o procedură inițiată cu încălcarea legislației în vigoare.

În concluzie, având în vedere cele expuse mai sus, solicită:

- respingerea contestației formulată de.....;

- menținerea, în întregime, ca legală și temeinică, a Deciziei nr.... privind anularea procedurii de atribuire;

- menținerea adresei nr....., ca act subsecvent de comunicare către operatorul economic, privind rezultatul procedurii;

- constatarea faptului că anularea procedurii a fost determinată de imposibilitatea continuării acesteia în condiții de legalitate.

În susținere, autoritatea contractantă depune și punctul de vedere al....

Prin adresa nr....., înregistrată la CNSC sub nr.... autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției pe memorie externă stick.

Prin adresa nr....., CNSC a invitat contestatorul să studieze dosarul cauzei la Consiliu.

Ca urmare a studierii dosarului cauzei la Consiliu în data de..., prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr...., contestatorul transmite Concluzii scrise prin intermediul cărora sintetizează principalele argumente, care justifică:

- cu titlu prealabil, constatarea lipsei calității procesuale a... de a formula apărări proprii în prezenta procedură administrativ-jurisdicțională și, în consecință, să se înlăture din analiza cauzei argumentele expuse în punctul de vedere nr...., ca înscris provenind de la un terț fără calitate în dosar;

- admiterea contestației ce face obiectul dosarului de referință, iar, pe cale de consecință:

- anularea, în parte, a raportului procedurii nr....., exclusiv în ceea ce privește soluția de anulare a procedurii de atribuire;

- anularea, în întregime, a Deciziei nr....;

- anularea adresei nr....., ca act subsecvent de comunicare a rezultatului nelegal;

- obligarea autorității contractante la continuarea și finalizarea procedurii de atribuire prin emiterea unui nou raport al procedurii și a unei noi comunicări a rezultatului procedurii, cu respectarea celor statuate prin decizia ce se va pronunța;

- obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor ocazionate de soluționarea prezentei cauze.

Concluziile scrise nu vor fi redate aici, dar, vor fi luate în considerare la soluționarea contestației.

Prin corespondența înregistrată la CNSC sub nr..... a transmis dovada cheltuielilor de judecată, respectiv factura GOT2075/... în valoare de... inclusiv TVA și dovada achitării lor.

Prin corespondența înregistrată la Consiliu sub nr..... depune, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr.... din data de..., emisă de..., în valoare de....

Analizând susținerile și documentele depuse la dosarul cauzei, **CONSILIUL constată următoarele:**

..., în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura simplificată în vederea atribuirii contractului, având ca obiect: „...”.

Procedând la soluționarea contestației depuse de..., Consiliul reține că, acesta critică decizia autorității contractante de anulare a procedurii de atribuire.

Astfel, având a determina motivul întemeiat sau nu de anulare a procedurii de atribuire, Consiliul reține că autoritatea contractantă, în urma unui control din partea ordonatorului principal (...) prin compartimentul de audit public, a fost informată prin Nota de constatare nr...., că, procedura inițiată și demarată nu are acoperire legală, deoarece, bugetul local la nivelul... pe anul 2026 nu a fost aprobat.

Prin urmare, procedura fiind inițiată în condițiile în care autoritatea contractantă nu avea buget aprobat pentru anul 2026, autoritatea nu a nerespectat prevederile art. 40 alin (1) din Legea 273/2006, potrivit căruia: *„(1) Dacă legea bugetului de stat nu a fost adoptată cu cel puțin 3 zile înainte de expirarea exercițiului bugetar, se aplică în continuare bugetele anului precedent, până la aprobarea noilor bugete, limitele lunare de cheltuieli neputând depăși, de regulă. 1/12 din prevederile bugetelor anului precedent cu excepția cazurilor deosebite, temeinic justificate de către ordonatorii de credite sau, după caz, 1/12 din sumele propuse în proiectul de buget, în situația în care acestea sunt mai mici decât cele din anul precedent.*

Consiliul reține că, potrivit prevederilor art.... alin. (9) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele... se instituie regula conform căreia *„În programul de investiții... vor fi introduse doar acele **obiective/proiecte sau categorii de investiții noi a căror finanțare poate fi asigurată integral, conform documentațiilor tehnico-economice aprobate, în limitele de cheltuieli stabilite potrivit cadrului de cheltuieli pe termen mediu și/sau strategiei fiscal-bugetare aprobate potrivit Legii nr...., cu excepția obiectivelor/proiectelor sau categoriilor de investiții a căror finanțare este asigurată din fonduri externe nerambursabile, precum și din fonduri externe rambursabile***”.

Din interpretarea normei juridice anterior menționată, Consiliul reține că autoritatea contractantă avea dreptul să includă în programul de investiții... și, implicit, să inițieze procedura, în analiză, numai dacă putea să asigure integral finanțarea acestei proceduri de achiziție, deoarece, singura excepție permisă de norma juridică anterioară, respectiv, aceea în care obiectivul ar fi fost finanțat din fonduri externe, este infirmată de prevederile secțiunii secțiunea II.... din fișa de date în care autoritatea contractantă a precizat că procedura de atribuire nu se referă la un proiect și/sau program finanțat din fonduri ale....

Consiliul va reține, în soluționare, circumstanțele factuale prezentate de autoritatea contractantă în punctul de vedere transmis Consiliului, care impun anularea licitației,

fundamentată, în drept, pe normele art. 212 alin. (1) lit. c) din ordonanță - Autoritatea contractantă are obligația de a anula procedura de atribuire a contractului de achiziție publică/acordului-cadru dacă încălcări ale prevederilor legale afectează procedura de atribuire sau dacă este imposibilă încheierea contractului.

Procedurile de atribuire reglementate de Legea nr. 98/2016, care transpune în dreptul național prevederile Directivei 2014/24/UE au, ca scop unic, încheierea unui contract de....

Numai în mod excepțional, atunci când pe parcursul procedurii de atribuire survin circumstanțe care împiedică încheierea contractului, este posibilă nefinalizarea procedurii de atribuire prin încheierea unui contract.

Prin urmare, potrivit art. 1 alin. (1) și (2) din Directivă, încheierea contractului de... este scopul și rezultatul procedurii de atribuire, neputând fi concepută o procedură care să nu se finalizeze cu încheierea unui contract, cu excepția cazurilor în care acest lucru nu este posibil din motive independente de voința autorității contractante, aspect subliniat în legislația națională prin prevederile art. 1... alin. (1) din HG nr. 395/2016 care statuează regula conform căreia *„autoritatea contractantă are obligația de a încheia contractul de achiziție publică/acordul-cadru cu ofertantul a cărui ofertă a fost stabilită ca fiind câștigătoare”*.

De la această regulă, prevederile art. 212 din Legea nr. 98/2016 instituie mai multe excepții, printre acestea regăsindu-se situația imposibilității încheierii contractului.

Din interpretarea textelor legale mai sus indicate, Consiliul reține că autoritatea contractantă poate anula procedura de atribuire, pentru cinci motive expres și limitativ prevăzute de lege, printre acestea regăsindu-se opțiunea anulării, urmare a imposibilității încheierii contractului.

Faptul că art. 212 alin. (1) lit. c) teza a 2-a din Legea nr. 98/2016 prevede posibilitatea anulării procedurii de atribuire *„(..) dacă este imposibilă încheierea contractului”* trebuie interpretată în contextul în care anularea procedurii este o excepție de la regula generală, survenită din motive independente de voința autorității contractante, situație care este aplicabilă în speța dedusă soluționării, deoarece lipsa/absența sursei de finanțare nu era previzibilă la data inițierii procedurii de atribuire.

În atare circumstanțe, nici valoarea estimată, nici oportunitatea, nici respectarea prevederilor legislației finanțelor... - art. 21 din Legea nr. 500/2002 cu modificările și completările ulterioare, nu pot fi respectate.

Potrivit art. 71 din aceeași lege, nerespectarea prevederii conform căreia angajarea cheltuielilor din bugete se face numai în limita creditelor bugetare aprobate constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la trei luni la doi ani sau cu amendă. Altfel spus, angajarea cheltuielilor de către ordonatorul de credite cu depășirea limitelor

creditelor bugetare aprobate sau, mai grav, fără să existe prevăzut creditul bugetar, este interzisă și constituie infracțiune la disciplina financiară. Prevederi similare există și în ceea ce privește finanțele... locale (Legea nr. 273/2006 privind finanțele... locale, art. 77).

În contextul în care, potrivit dispozițiilor Legii nr. 5... /... privind finanțele..., Legii nr. 273/... privind finanțele... locale și celorlalte reglementări financiare, nu se pot angaja cheltuieli în absența unui credit bugetar aprobat (ordonatorii de credite răspunzând inclusiv penal de angajarea, lichidarea și ordonanțarea cheltuielilor în limita creditelor bugetare repartizate și aprobate de care dispun), autoritatea contractantă nu poate încheia contractul și angaja legal cheltuielile pe care le presupune, în lipsa unui buget aprobat pentru anul în curs.

Întrucât, contractul de achiziție publică este prin definiție un contract cu titlu oneros, prin care autoritatea contractantă își asumă obligația de a plăti prețul pentru bunurile, lucrările sau serviciile pe care le dobândește prin contractul respectiv, existența și disponibilitatea fondurilor necesare pentru plata prețului reprezintă un element esențial al contractului. În conformitate cu prevederile în materia finanțelor..., contractul, care este un angajament legal în termenii art. 4 alin. (4) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele..., cu modificările și completările ulterioare (respectiv, pentru bugetele locale, art. 4 alin. (4), art. 42, art. 14 alin. (4) din Legea nr. 278/2006 privind finanțele... locale, cu modificările și completările ulterioare) nu poate fi încheiat în absența creditelor de angajament și a creditelor bugetare aferente, incluse în bugetul autorității contractante.

Prevederile legislației din domeniul finanțelor... care condiționează încheierea contractelor, ca angajamente legale, de existența fondurilor disponibile, deci a creditelor de angajament și a creditelor bugetare incluse în bugetul entității... care își asumă obligația de plată (i.e. autoritatea contractantă), este o reflectare a art. 138 alin. (5) din..., potrivit căruia „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

Deși bogata jurisprudență a CCR cu privire la această prevedere constituțională este concentrată pe analiza constituționalității actelor normative prin care sunt reglementate cheltuieli ce vor fi efectuate din bugetele..., reflectarea sa în textele de principiu ale legilor finanțelor... care impun verificarea disponibilității fondurilor, conform bugetelor..., înainte de asumarea unor cheltuieli din aceste bugete este evidentă.

Astfel, potrivit paragrafului 58 din decizia... nr...., „textul constituțional se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, pentru că, în caz contrar, și-ar pierde rațiunea existenței sale normative și, în mod evident, ar exprima un truism, anume că orice cheltuială bugetară se suportă din bugetul de stat. De aceea, atribuirea

unui atare înțeles textului constituțional analizat ar echivala cu lipsirea acestuia de valoarea normativă inerentă oricărei prevederi...; or, actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat (legea trebuie interpretată în sensul producerii efectelor ei, și nu în sensul neaplicării ei). Așadar, art. 138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența în concreto a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar”.

Concluzia imposibilității încheierii contractului în discuție, la care s-a oprit autoritatea achizitoare, este una întemeiată și legală. Avea acest drept, drept care nu a fost exercitat în scopul de a vătăma sau păgubi pe altul ori într-un mod excesiv și nerezonabil, contrar bunei-credințe (art. 15 C. civ.).

Câtă vreme dreptul autorității nu a fost exercitat abuziv, nici ipoteza de la art. 1.... C. civ. nu este incidentă în speța de față - cel care cauzează un prejudiciu prin chiar exercițiul drepturilor sale nu este obligat să îl repare, cu excepția cazului în care dreptul este exercitat abuziv.

Contrar art. 10 alin. (1), art. 14 alin. (2) și art. 249 C. proc. civ., care impun părților să susțină cu mijloace de probă cele ce afirmă în fața Consiliului, contestatorul nu au reușit să probeze că autoritatea contractantă ar avea în prezent la dispoziție sumele necesare pentru achiziționarea de „*Servicii de catering- Pregătirea, prepararea și livrarea hranei (catering) pentru beneficiarii...*”, care fac obiectul procedurii în analiză.

Drept urmare a celor de mai sus, trebuie observat că, în mod corect, autoritatea a anulat procedura de atribuire în cauză, decizia sa fiind în acord atât cu prevederile legilor financiare, cât și cu cele ale legii nr...., cu modificările și completările ulterioare. Totodată, ea este în acord și cu deciziile precedente ale Consiliului, pe care nu le încalcă.

În considerarea celor evocate, Consiliul determină că organizatoarea procedurii a procedat, în mod legal și temeinic, la anularea licitației, neexistând motive pentru infirmarea acestei măsuri și nici pentru obligarea autorității contractante la continuarea procedurii.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept evocate, în baza art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul urmează să respingă, ca nefondată, contestația formulată de... în contradictoriu cu... și va menține decizia autorității contractante de anulare a procedurii de achiziție.

Pentru aceste motive
în baza documentelor depuse de părți,
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A...

...:

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de... în contradictoriu cu... și menține decizia autorității contractante de anulare a procedurii de achiziție.

Obligatorie.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare.

**Complet de soluționare a...
în domeniul achizițiilor...:**

Consilier de soluționare ...

...

... ..

Consilier de soluționare

...

Redactat practica deciziei

...

... în 4 (patru) exemplare originale, conține 17 (șaptesprezece) pagini