



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a opta)

31 martie 2022*

„Trimitere preliminară – Atribuirea contractelor de achiziții publice – Directiva 2014/24/UE – Aplicabilitate la o situație pur internă – Articolul 58 alineatele (1) și (4) – Criterii de selecție – Capacitate tehnică și profesională a ofertanților – Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene – Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 – Articolul 8 alineatul (3) – Măsuri de control – Posibilitatea autorităților naționale care protejează interesele financiare ale Uniunii de a aprecia în mod diferit o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice”

În cauza C-195/21,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Rayonen sad Lukovit (Tribunalul de Raion din Lukovit, Bulgaria), prin decizia din 26 martie 2021, primită de Curte la 26 martie 2021, în procedura

LB

împotriva

Smetna palata na Republika Bulgaria,

CURTEA (Camera a opta),

compusă din domnul N. Jääskinen, președinte de cameră, domnii M. Safjan și M. Gavalec (raportor), judecători,

avocat general: domnul P. Pikamäe,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru LB, de A. S. Aslanyan, avocat;
- pentru Smetna palata na Republika Bulgaria, de T. Tsvetkov și D. A. Dimitrova, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: bulgara.

– pentru Comisia Europeană, de G. Wils, J. Baquero Cruz, P. Ondrůšek și D. Drambozova, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 58 alineatul (4) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat (UE) 2017/2365 al Comisiei din 18 decembrie 2017 (JO 2017, L 337, p. 19) (denumită în continuare „Directiva 2014/24”), a articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO 1995, L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166), precum și a principiilor securității juridice și efectivității.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între LB, pe de o parte, și Smetna palata na Republika Bulgaria (Curtea de Conturi a Republicii Bulgaria) (denumită în continuare „Curtea de Conturi”), pe de altă parte, în legătură cu o sancțiune administrativă pe care aceasta din urmă i-a aplicat-o ca urmare a unor nereguli săvârșite în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Regulamentul nr. 2988/95

- 3 Regulamentul nr. 2988/95 cuprinde trei titluri, titlul I, intitulat „Principii generale” (articolele 1-3), titlul II, intitulat „Măsuri și sancțiuni administrative” (articolele 4-7), și titlul III, intitulat „Controale” (articolele 8-11).
- 4 Articolul 8 alineatele (2) și (3) din acest regulament prevede:

„(2) Măsurile de control se adaptează caracterului specific al fiecărui sector și sunt proporționale cu obiectivele urmărite. Ele trebuie să țină seama de practicile și de structurile administrative existente în statele membre și se stabilesc astfel încât să nu conducă la constrângeri economice sau costuri administrative excesive.

Natura și frecvența controalelor și inspecțiilor la fața locului pe care urmează să le efectueze statele membre, precum și modalitatea de efectuare a acestora se stabilesc, în funcție de necesități, prin norme sectoriale, astfel încât să asigure aplicarea uniformă și eficace a normelor relevante și, în mod deosebit, să prevină și să descopere abaterile.

(3) Normele sectoriale trebuie să includă dispozițiile necesare pentru asigurarea unui control echivalent, prin armonizarea procedurilor și metodelor de control.”

Regulamentul (UE) nr. 1303/2013

5 Considerentele (43) și (122) ale Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 320) enunță:

„(43) Pentru a se asigura dispoziții de control proporționale și a se garanta valoarea adăugată a instrumentelor financiare, destinatarii finali vizați nu ar trebui să fie descurajați de existența unei sarcini administrative excesive. [...]

[...]

(122) [...] Pentru a reduce sarcina administrativă asupra beneficiarilor, ar trebui introduse norme specifice pentru a reduce riscul suprapunerii între audituri ale aceluiași operațiuni efectuate de diferite instituții, și anume de Curtea de Conturi Europeană, de Comisie și de autoritatea de audit.”

6 Articolul 2 din acest regulament, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[...]

36. «neregulă» înseamnă orice încălcare a dreptului Uniunii sau a dreptului național în legătură cu aplicarea sa care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic implicat în implementarea fondurilor ESI, care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului Uniunii prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului Uniunii;

[...]”

Directiva 2014/24

7 Articolul 1 din Directiva 2014/24, intitulat „Obiect și domeniu de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă instituie norme aplicabile procedurilor de achiziție utilizate de către autoritățile contractante în legătură cu contractele de achiziții publice și concursurile de proiecte a căror valoare este estimată ca fiind cel puțin egală cu pragurile prevăzute la articolul 4.”

8 Articolul 4 din această directivă, intitulat „Cuantumurile pragului”, prevede:

„Prezenta directivă se aplică achizițiilor publice a căror valoare estimată fără taxa pe valoarea adăugată (TVA) este egală sau mai mare decât următoarele praguri:

(a) 5 548 000 [euro], pentru contractele de achiziții publice de lucrări;

[...]”

9 Articolul 18 din directiva menționată, intitulat „Principii aplicabile achizițiilor”, prevede la alineatul (1):

„Autoritățile contractante îi tratează pe operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează într-o manieră transparentă și proporțională.

Conceptul achiziției nu se poate face cu intenția de excludere a acestuia din domeniul de aplicare al prezentei directive sau [de restrângere] artificială a concurenței. Se consideră că se restrânge artificial concurența în cazul în care conceptul achiziției este făcut cu intenția favorizării sau dezavantajării nejustificate a anumitor operatori economici.”

10 Articolul 58 din Directiva 2014/24, intitulat „Criterii de selecție”, prevede:

„(1) Criteriile de selecție se pot referi la:

(a) capacitatea de exercitare a activității profesionale;

(b) situația economică și financiară;

(c) capacitatea tehnică și profesională.

Autoritățile contractante pot impune operatorilor economici doar criteriile menționate la alineatele (2), (3) și (4) drept cerințe de participare. Autoritățile contractante limitează eventualele cerințe de participare la cele care sunt adecvate pentru a garanta că un candidat sau ofertant are capacitatea juridică și financiară și competențele tehnice și profesionale pentru a executa contractul care urmează să fie atribuit. Toate cerințele trebuie să aibă legătură cu obiectul contractului și să fie proporționale cu acesta.

[...]

(4) În ceea ce privește capacitatea tehnică și profesională, autoritățile contractante pot impune cerințe care să asigure faptul că operatorii economici dețin experiența și resursele umane și tehnice necesare pentru a executa contractul la un standard de calitate corespunzător.

Autoritățile contractante pot impune, în special, ca operatorii economici să aibă un nivel suficient de experiență demonstrată prin referințe adecvate din cadrul contractelor executate în trecut. O autoritate contractantă poate presupune că un operator economic nu deține capacitățile profesionale necesare în cazul în care autoritatea contractantă a constatat că operatorul economic se află într-o situație de conflict de interese care ar putea afecta în mod negativ executarea contractului.

În cazul procedurilor de achiziții publice de produse care necesită lucrări de amplasare sau instalare, servicii sau lucrări, capacitatea profesională a operatorilor economici de a presta serviciile sau de a executa instalațiile sau lucrările poate fi evaluată în funcție de aptitudinile, eficiența, experiența și fiabilitatea lor.

[...]

- 11 Potrivit articolului 67 din această directivă, intitulat „Criterii de atribuire a contractului”:

„(1) Fără a aduce atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative de drept intern privind prețul anumitor produse sau remunerarea anumitor servicii, autoritățile contractante atribuie contractele de achiziții publice pe baza ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic.

(2) Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic din perspectiva autorității contractante este identificată pe baza prețului sau a costului cu ajutorul unei abordări bazate pe rentabilitate, cum ar fi calcularea costurilor pe ciclu de viață, în conformitate cu articolul 68, și poate include cel mai bun raport preț-calitate evaluat pe baza unor criterii care să includă aspecte calitative, de mediu și/sau sociale, legate de obiectul contractului de achiziții publice în cauză. Printre aceste criterii se pot număra, de exemplu:

- (a) calitatea, inclusiv avantajele tehnice, caracteristicile estetice și funcționale, accesibilitatea, proiectarea pentru toți utilizatorii, caracteristicile sociale, de mediu și inovatoare și comercializarea și condițiile acesteia;
- (b) organizarea, calificarea și experiența personalului desemnat să execute contractul, în cazul în care calitatea personalului desemnat poate să aibă un impact semnificativ asupra nivelului de executare a contractului; sau

[...]

Dreptul bulgar

Legea privind achizițiile publice

- 12 Articolul 1 alineatul (1) din Zakon za obshtestvenite porachki (Legea privind achizițiile publice, DV nr. 13 din 16 februarie 2016), în versiunea aplicabilă faptelor din litigiul principal (denumită în continuare „Legea privind achizițiile publice”), prevede:

„Prezenta lege definește condițiile și modalitățile de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri sau de servicii și desfășurarea concursurilor organizate de autoritățile contractante în scopul asigurării unei alocări eficiente a:

[...]

2. resurselor acordate din fonduri și programe europene;

[...]

13 Articolul 2 din această lege prevede:

„(1) Contractele de achiziții publice sunt atribuite în conformitate cu principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și în special cu principiile liberei circulații a mărfurilor, libertății de stabilire, liberei prestări a serviciilor și recunoașterii reciproce, precum și cu principiile care decurg din acestea:

1. egalitatea și interzicerea oricărei discriminări;
2. libera concurență;
3. proporționalitatea;
4. publicitatea și transparența.

(2) La atribuirea contractelor de achiziții publice, autoritățile contractante nu au dreptul să restrângă concurența prin includerea unor condiții sau cerințe care aduc un avantaj nejustificat sau restrâng în mod nejustificat participarea operatorilor economici la contractele de achiziții publice și care nu sunt proporționale cu obiectul, valoarea, complexitatea, cantitatea sau întinderea contractului de achiziții publice.

[...]”

14 Potrivit articolului 59 din legea menționată:

„(1) Autoritatea contractantă poate stabili criteriile de selecție pentru candidați sau ofertanți în legătură cu:

[...]

3. capacitatea tehnică și profesională.

(2) Autoritățile contractante nu pot aplica, în privința candidaților sau ofertanților, decât criteriile de selecție prevăzute de prezenta lege care sunt necesare pentru asigurarea capacității lor de a executa contractul. Criteriile stabilite trebuie să fie conforme cu obiectul, valoarea, întinderea și complexitatea pieței. În cazul în care contractul cuprinde loturi, criteriile de selecție pentru fiecare dintre loturi trebuie să țină seama de obiectul, de valoarea, de întinderea și de complexitatea lotului în cauză.

[...]”

15 Articolul 247 alineatul (1) din aceeași lege enunță:

„[...] O autoritate contractantă care încalcă interdicția prevăzută la articolul 2 alineatul (2), la articolul 11 alineatul (5), la articolul 16, la articolul 21 alineatele (14), (15) sau (17), la articolul 149 alineatul (8) sau la articolul 150 alineatul (4) este pasibilă de o amendă în cuantum de 2 % din valoarea contractului încheiat, inclusiv TVA, dar care nu depășește 10 000 [leva bulgărești (BGN)] [(aproximativ 5 100 de euro)].

[...]”

16 Conform articolului 260 alineatele (1) și (2) din Legea privind achizițiile publice:

„(1) Actele de constatare a încălcărilor în temeiul prezentei legi, efectuate de autoritățile Curții de Conturi, sunt întocmite de auditori abilitați în termen de șase luni de la data descoperirii autorului, fără ca acest termen să poată depăși trei ani de la săvârșirea încălcării.

(2) Deciziile de sancționare administrativă sunt adoptate de președintele Curții de Conturi sau de funcționari abilitați de acesta din urmă.”

17 Alineatul (3) al „Dispozițiilor suplimentare” ale Legii privind achizițiile publice prevede că această lege introduce cerințele impuse de Directiva 2014/24.

Legea privind fondurile europene

18 Articolul 49 alineatul (2) din Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Legea privind gestionarea resurselor din fondurile structurale și de investiții europene, DV nr. 101 din 22 decembrie 2015), în versiunea aplicabilă faptelor din litigiul principal (denumită în continuare „Legea privind fondurile europene”), prevede:

„Pentru desemnarea unui contractant pentru activitățile legate de lucrări, servicii și/sau furnizarea de bunuri care fac obiectul unui contract de achiziții publice în sensul Legii privind achizițiile publice, normele prevăzute în:

1. Legea privind achizițiile publice – atunci când beneficiarul este o autoritate contractantă în sensul legii menționate;

[...] se aplică. [...]”

Legea privind amenajarea teritoriului

19 Potrivit articolului 137 alineatul (1) din Zakon za ustroystvo na teritoriata (Legea privind amenajarea teritoriului, DV nr. 1 din 2 ianuarie 2001), în versiunea aplicabilă faptelor din litigiul principal (denumită în continuare „Legea privind amenajarea teritoriului”):

„[...] Lucrările de construcții se clasifică după cum urmează, în funcție de caracteristicile, de importanța, de complexitatea și de riscurile de exploatare:

1. prima categorie

[...]

g) echipamente de geoprotecție și de întărire a malurilor cursurilor de apă și a țărmului litoralului;

[...]”

20 Articolul 163a din această lege prevede:

„(1) [...] Constructorul este obligat să angajeze prin contract de muncă persoane apte din punct de vedere tehnic care să asume conducerea tehnică a lucrărilor.

(2) [...] Sunt apti din punct de vedere tehnic titularii unei diplome de învățământ superior acreditate care dețin calificarea de «inginer constructor», «inginer» sau «arhitect», precum și titularii unei diplome de învățământ secundar care au urmat o formare de patru ani atestată printr-o calificare profesională în domeniile «arhitectură și construcții» sau «tehnică».

[...]

(4) [...] Directorul tehnic este un inginer constructor, un arhitect sau un tehnician constructor care conduce lucrările de construcții și asigură punerea în aplicare a responsabilităților în temeiul articolului 163 alineatul (2) punctele 1-5 și, pentru construcțiile din a cincea categorie – de asemenea responsabilitățile în temeiul articolului 168 alineatul (1) și în temeiul articolului 169a alineatul (1). Alte persoane apte din punct de vedere tehnic în sensul alineatului (2) pot asigura conducerea tehnică specializată a unor lucrări distincte de construcții și montaj, corespunzător cu specializarea absolvită și calificarea lor profesională.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 21 În temeiul unui contract administrativ încheiat la 21 martie 2018 între ministrul mediului și apelor (Bulgaria), în calitate sa de director al autorității de gestionare a programului operațional „Mediu 2014-2020”, și municipalitatea Lukovit (Bulgaria), a fost atribuită acestui oraș o subvenție cofinanțată de Fondul european de dezvoltare regională (FEDER) și Fondul de coeziune în limita unui quantum maxim de 649 732,14 BGN (aproximativ 331 000 de euro). Această subvenție era destinată finanțării unor lucrări de stabilizare a unei alunecări de teren pe șoseaua care conduce la un depozit de deșeuri regional situat pe teritoriul orașului menționat.
- 22 Printr-o decizie din 5 aprilie 2018, LB a lansat, în calitate sa de primar al Lukovit, o procedură de „concurs public” în vederea atribuirii unui contract de achiziții publice având ca obiect realizarea acestor lucrări. Valoarea estimată a acestui contract era de 482 668 BGN fără TVA (aproximativ 247 000 de euro).
- 23 Această decizie, publicată, în aceeași zi, în registrul contractelor de achiziții publice al Agenției pentru Achiziții Publice, aproba anunțul de participare și documentele contractului de achiziții publice în discuție în litigiul principal.
- 24 Anunțul de participare indica că scopul proiectului era de a reconstrui și de a îmbunătăți tronsonul rutier ca mijloc de transport și că criteriile de atribuire vor fi „calitatea” și „prețul”, fiecare în pondere de 50 %.
- 25 În ceea ce privește condițiile de participare la această procedură de atribuire a unui contract, anunțul de participare preciza mai întâi că fiecare participant trebuia înscris în Registrul profesional central al industriei construcțiilor în vederea executării construcțiilor din grupa IV categoria I, care intră sub incidența articolului 137 alineatul (1) punctul 1 litera g) din Legea privind amenajarea teritoriului, sau într-un registru corespunzător pentru participanții stabiliți în alt stat membru.
- 26 Pe de altă parte, în ceea ce privește cerințele referitoare la „capacitatea tehnică și profesională”, anunțul de participare arăta că candidații trebuiau să dovedească, printre altele, că au desfășurat activități de construcție de clădiri care au un obiect identic sau similar cu cel al contractului în discuție în litigiul principal, în cei cinci ani anteriori depunerii ofertei. Anunțul de participare

preciza în această privință că prin activitate „similară” trebuia să se înțeleagă activități de consolidare a unor alunecări de teren și/sau de coaste de deal și/sau de maluri și/sau de șanțuri sau un șantier echivalent.

- 27 În sfârșit, în ceea ce privește cerințele aplicabile personalului tehnic în inginerie, anunțul de participare enunța că particularitățile contractului impuneau în special prezența unui director tehnic pentru construcții care are calificarea profesională de „inginer constructor” sau „inginer în inginerie civilă” sau o specializare similară, atunci când calificarea a fost dobândită într-un stat membru care nu are specializarea corespunzătoare. În plus, directorul tehnic trebuia să facă dovada unei experiențe minime de trei ani în specialitatea sa.
- 28 Au fost depuse trei oferte în termenul stabilit. După ce fiecareia dintre cei trei participanți i s-au solicitat explicații suplimentare, primarul Lukovit a decis, printr-o decizie din 24 iulie 2018, pe de o parte, să excludă doi dintre ei pentru motivul că nu îndeplineau criteriile de selecție și, pe de altă parte, să atribuie contractul celui de al treilea. Ulterior, la 29 august 2018, între acest oraș și ofertantul câștigător a fost încheiat un contract în valoare de 481 293,72 BGN fără TVA (aproximativ 245 500 de euro).
- 29 Printr-o decizie din 9 noiembrie 2018, pe baza unui control *ex post* al legalității procedurii de atribuire în discuție în litigiul principal, autoritatea de gestionare a programului operațional „Mediu 2014-2020” a impus o corecție financiară generală în cuantum de 5 % din valoarea cheltuielilor în cauză și recunoscute ca eligibile în temeiul contractului din 29 august 2018. Această autoritate a reproșat autorității contractante, pe de o parte, că a evaluat o ofertă care nu corespundea specificațiilor tehnice prescrise și, pe de altă parte, că a dat instrucțiuni lipsite de claritate și confuze unuia dintre participanți, ceea ce ar fi condus la excluderea sa ilicită și l-ar fi împiedicat să prezinte o ofertă al cărei preț ar fi fost inferior celui propus de ofertantul câștigător selectat.
- 30 Pentru a determina corecția care trebuie aplicată fiecareia dintre aceste două nereguli, această autoritate de gestionare a luat în considerare, ca circumstanțe atenuante, faptul, în primul rând, că fuseseră depuse trei oferte, ceea ce indica un nivel satisfăcător al concurenței, în al doilea rând, că valoarea estimată a contractului era inferioară pragurilor de publicitate obligatorii în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, astfel încât lipsa unor efecte transfrontaliere ar fi condus la restrângerea cercului persoanelor interesate, în al treilea rând, că criteriul de atribuire al „raportului optim dintre preț și calitate” nu ar fi garantat în mod necesar clasarea pe prima poziție a ofertei cu prețul cel mai scăzut.
- 31 În paralel cu controlul exercitat de autoritatea de gestiune menționată, vicepreședintele Curții de Conturi a dispus, printr-o ordonanță din 2 octombrie 2019, un audit privind conformitatea gestiunii fondurilor publice și a activităților municipalității Lukovit în perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2018 și 30 iunie 2019.
- 32 La 18 iunie 2020, un auditor din cadrul Curții de Conturi a întocmit un act de constatare a unei contravenții, arătând că primarul Lukovit, prin decizia din 5 aprilie 2018, a încălcat principiul liberei concurențe prevăzut la articolul 2 alineatul (2) din Legea privind achizițiile publice. Astfel, prin faptul că a impus prezența unui director tehnic al construcțiilor care are o calificare profesională drept „inginer constructor” și/sau „inginer în inginerie civilă”, cu o experiență minimă de trei ani în specialitatea sa, anunțul de participare în discuție în litigiul principal ar fi stabilit o cerință de calificare mai riguroasă decât cea care rezultă din articolul 163a alineatul (2) din Legea privind amenajarea teritoriului.

- 33 Primarul Lukovit a formulat opoziție împotriva acestui act de constatare, justificând cerința de calificare în discuție în litigiul principal, menționată la punctul 27 din prezenta hotărâre, prin particularitățile aferente unei operațiuni de stabilizare a unei alunecări de teren și complexității sale în inginerie. El a precizat de asemenea că această cerință reieșea din programul operațional prin intermediul căruia fusese asigurată finanțarea proiectului. Primarul Lukovit a adăugat că, în plus, nu fusese constatată nicio încălcare a normelor privind libera concurență prevăzute la articolul 2 alineatul (2) din Legea privind achizițiile publice cu ocazia controlului *ex post* efectuat de autoritatea de gestionare a programului operațional „Mediu 2014-2020”.
- 34 Printr-o decizie din 16 decembrie 2020, președintele Curții de Conturi a respins opoziția și, pe baza constatărilor și a concluziilor cuprinse în respectivul act de constatare, a aplicat primarului Lukovit, în temeiul articolului 260 alineatul (2) din Legea privind achizițiile publice, o amendă în cuantum de 10 000 BGN (aproximativ 5 100 de euro).
- 35 Primarul din Lukovit a contestat această decizie introducând o acțiune la Rayonen sad Lukovit (Tribunalul de Raion din Lukovit, Bulgaria), care este instanța de trimitere.
- 36 În primul rând, această instanță ridică problema dacă articolul 58 alineatul (4) din Directiva 2014/24 se opune ca autoritatea contractantă să stabilească o cerință de calificare mai strictă decât cea prevăzută la articolul 163a din Legea privind amenajarea teritoriului sau dacă, dimpotrivă, întrucât această din urmă dispoziție se limita să prevadă cerințe minime valabile pentru toate categoriile de construcții, această autoritate putea stabili în mod legal cerința de calificare în discuție în litigiul principal, ținând seama de faptul că lucrările de stabilizare a unui teren figurează printre activitățile de construcție care prezintă nivelul de complexitate cel mai ridicat.
- 37 În al doilea rând, instanța de trimitere ridică problema modului în care diferitele autorități naționale însărcinate cu supravegherea respectării Legii privind achizițiile publice sau a Legii privind fondurile europene trebuie să își coordoneze controalele și concluziile cu privire la legalitatea procedurilor de achiziții publice. În această privință, diverse texte de „soft law” ar preconiza, pe de o parte, să se interzică autorității de gestionare și autorităților de supraveghere să interpreteze mai strict normele de selecție a ofertantului câștigător și, pe de altă parte, coordonarea avizelor diferitor autorități de supraveghere pentru a evita orice divergență în ceea ce privește legalitatea procedurilor și a cheltuielilor efectuate.
- 38 Cu toate acestea, ar trebui de asemenea să se ia în considerare, astfel cum a subliniat Curtea de Conturi, independența și complementaritatea diferitor autorități de supraveghere. Astfel, în cazul unei încălcări stabilite a Legii privind achizițiile publice care constituie o neregulă, autoritatea de gestionare ar impune corecții financiare exclusiv persoanelor juridice beneficiare, în timp ce Curtea de Conturi ar putea aplica sancțiuni administrative persoanelor fizice responsabile. În acest scop, ea ar putea pune în discuție răspunderea administrativă cu caracter penal a autorităților contractante sau a persoanelor abilitate pe care acestea le-au desemnat.
- 39 În al treilea rând, instanța de trimitere ridică problema dacă măsurile și sancțiunile administrative prevăzute în titlul II din Regulamentul nr. 2988/95 trebuie să varieze după cum există sau nu un comportament culpabil și în funcție de gradul de pericolozitate socială. Dat fiind că natura și gravitatea încălcării, precum și consecințele sale financiare pentru bugetul Uniunii sunt luate în considerare la stabilirea corecțiilor financiare, de către autoritățile însărcinate cu supravegherea

respectării Legii privind fondurile europene, instanța de trimitere urmărește să afle dacă aceleași împrejurări trebuie să fie reținute și în cazul aplicării unor sancțiuni pentru încălcarea normelor Uniunii referitoare la atribuirea contractelor de achiziții publice.

- 40 În al patrulea și ultimul rând, instanța de trimitere ridică problema dacă articolul 247 alineatul (1) din Legea privind achizițiile publice, în temeiul căruia autorității contractante i se poate aplica „o amendă în cuantum de 2 % din valoarea contractului încheiat, inclusiv TVA, dar care nu depășește 10 000 BGN”, ceea ce ar corespunde cu aproximativ de 16 ori salariul minim, este conform cu principiile legalității, efectivității și proporționalității.
- 41 În acest context, Rayonen sad de Lukovit (Tribunalul de Raion din Lukovit) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 58 alineatul (4) din Directiva [2014/24] trebuie interpretat în sensul că cerințele impuse prin criteriile de selecție în ceea ce privește capacitatea profesională a personalului operatorilor economici în cadrul unui contract specific în domeniul construcțiilor pot fi mai stricte decât cerințele minime în ceea ce privește formarea și calificarea profesională, impuse de legea specială națională [articolul 163a alineatul (4) din Legea privind amenajarea teritoriului], fără ca acestea să fie a priori o restrângere a concurenței, mai precis: condiția prevăzută a «proporționalității» cerințelor de participare impuse în raport cu obiectul contractului necesită: a) efectuarea de către instanța națională a unei aprecieri a proporționalității pe baza elementelor de probă colectate de aceasta și a parametrilor specifici ai contractului, chiar și în cazurile în care legea națională stabilește o gamă largă de specialiști care sunt, în principiu, calificați să efectueze activitățile din cadrul contractului sau b) această condiție permite limitarea controlului jurisdicțional doar la examinarea aspectului dacă condițiile de participare sunt prea restrânse față de cele prevăzute, în principiu, de legea specială națională?
- 2) Dispozițiile titlului II, intitulat «Măsuri și sancțiuni administrative», din Regulamentul nr. 2988/95 trebuie interpretate în sensul că aceeași încălcare [a Legii privind achizițiile publice], care transpune Directiva [2014/24] (inclusiv încălcarea în ceea ce privește stabilirea criteriilor de selecție, pentru care a fost sancționat reclamantul), poate determina consecințe juridice diferite după cum este vorba despre o acțiune fără vinovăție sau încălcarea a fost săvârșită cu intenție sau din neglijență?
- 3) Având în vedere obiectivul articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95 și considerentele (43) și (122) ale Regulamentului nr. 1303/2013, principiile securității juridice și efectivității permit ca diferitele autorități naționale chemate să protejeze interesele financiare ale Uniunii Europene să aprecieze în mod diferit aceleași fapte în procedura de atribuire a contractului, mai precis ca autoritatea de gestionare a programului operațional să nu constate o încălcare în stabilirea criteriilor de selecție, dar în cadrul controlului ulterior Curtea de Conturi să considere, în lipsa unor circumstanțe speciale sau noi, că aceste criterii constituie o restrângere a concurenței și să aplice în acest temei autorității contractante o sancțiune administrativă?

- 4) Principiul proporționalității se opune unei dispoziții naționale precum cea prevăzută la articolul 247 alineatul (1) din Legea privind achizițiile publice, care prevede că autoritatea contractantă care încalcă în mod formal interdicția prevăzută la articolul 2 alineatul (2) din aceeași lege este pasibilă de o sancțiune financiară în cuantum de 2 % din valoarea contractului, inclusiv TVA, dar nu mai mare de 10 000 BGN, fără a fi necesar să se constate gravitatea încălcării și efectele sale efective sau potențiale asupra intereselor Uniunii?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 42 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că valoarea estimată a contractului în discuție în litigiul principal, de 482 668 BGN fără TVA (aproximativ 247 000 de euro), este inferioară pragului de aplicabilitate a Directivei 2014/24, stabilit la 5 548 000 de euro prin articolul 4 litera (a), în ceea ce privește contractele de achiziții publice de lucrări, astfel încât acest contract nu intră în domeniul de aplicare al acestei directive.
- 43 Cu toate acestea, astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții, atunci când o legislație națională se conformează, în mod direct și necondiționat, pentru soluțiile pe care le prezintă unor situații care nu sunt acoperite de un act de drept al Uniunii, celor reținute de acest act, există un interes cert al Uniunii ca dispozițiile preluate din actul respectiv să primească o interpretare uniformă. Aceasta permite astfel evitarea unor viitoare divergențe de interpretare și asigurarea unui tratament identic acestor situații și celor care intră în domeniul de aplicare al dispozițiilor menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 octombrie 1990, Dzodzi, C-297/88 și C-197/89, EU:C:1990:360, punctele 36 și 37, Hotărârea din 5 aprilie 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punctele 33 și 34, precum și Hotărârea din 10 septembrie 2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, punctul 21).
- 44 În speță, Legea privind achizițiile publice, care a transpus în ordinea juridică bulgară Directiva 2014/24, se aplică în general tuturor procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice subvenționate de fonduri europene, independent de valoarea contractelor, astfel cum reiese atât din articolul 1 alineatul (1) din această lege, cât și din articolul 49 alineatul (2) din Legea privind fondurile europene.
- 45 Astfel, întrucât dispozițiile Directivei 2014/24 au fost făcute aplicabile, în mod direct și necondiționat, unor situații care, precum cea din contractul în discuție în litigiul principal, nu intră în mod normal în domeniul de aplicare al acesteia, Curtea trebuie să răspundă la prima întrebare preliminară.
- 46 Prin intermediul acesteia, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 58 alineatul (4) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că, în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice, o autoritate contractantă poate impune, în temeiul criteriilor de selecție referitoare la capacitatea tehnică și profesională a operatorilor economici, cerințe mai stricte decât cerințele minime impuse de reglementarea națională în această privință.
- 47 Trebuie să se constate că răspunsul la această întrebare decurge în mod clar din însuși modul de redactare a articolului 58 din Directiva 2014/24.

- 48 Conform articolului 58 alineatul (1) al doilea paragraf din această directivă, o autoritate contractantă nu poate impune drept condiții de participare operatorilor economici decât criteriile prevăzute la articolul 58 alineatele (2), (3) și (4) din directiva menționată, referitoare la capacitatea de exercitare a activității profesionale, la situația economică și financiară și, respectiv, la capacitatea tehnică și profesională. Pe de altă parte, respectivele condiții trebuie să fie limitate la cele care sunt adecvate pentru a garanta că un candidat sau un ofertant are capacitatea juridică și financiară, precum și competențele tehnice și profesionale necesare pentru a executa contractul care urmează să fie atribuit. În plus, toate aceste condiții trebuie să aibă legătură cu obiectul contractului și să fie proporționale cu acesta.
- 49 O autoritate contractantă trebuie de asemenea să respecte, la stabilirea criteriilor de selecție, principiile fundamentale ale atribuirii contractelor prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2014/24. De aceea, îi revine, în primul rând, sarcina de a trata operatorii economici în mod egal și fără discriminare, precum și de a acționa în mod transparent și proporțional și, în al doilea rând, de a se asigura că nu concepe un contract cu intenția de a-l exclude din domeniul de aplicare al acestei directive sau de a limita în mod artificial concurența, concepându-l cu intenția de a favoriza sau de a defavoriza în mod nejustificat anumiți operatori economici.
- 50 Cu toate acestea, fiind cel mai bine plasată pentru a evalua propriile nevoi, autorității contractante i s-a recunoscut de către legiuitorul Uniunii o largă putere de apreciere cu ocazia stabilirii criteriilor de selecție, fapt demonstrat în special de utilizarea recurentă a verbului „a putea” la articolul 58 din Directiva 2014/24. Astfel, în conformitate cu alineatul (1) al acestui articol, aceasta beneficiază de o anumită marjă de apreciere pentru definirea condițiilor de participare la o procedură de atribuire a unui contract pe care le consideră ca având legătură și proporționale cu obiectul contractului și de natură să garanteze că un candidat sau un ofertant dispune de capacitate juridică și financiară, precum și de competențele tehnice și profesionale necesare pentru executarea contractului care urmează să fie atribuit. Mai precis, potrivit alineatului (4) al articolului menționat, autoritatea contractantă apreciază în mod liber condițiile de participare pe care le consideră proprii, din punctul său de vedere, pentru a garanta în special executarea contractului la un nivel de calitate pe care îl consideră adecvat.
- 51 Prin urmare, în măsura în care o cerință de calificare este justificată de obiectul contractului, rămâne proporțională cu acesta și respectă de asemenea celelalte condiții amintite la punctele 48 și 49 din prezenta hotărâre, articolul 58 din Directiva 2014/24 nu poate împiedica o autoritate contractantă să impună această cerință în anunțul de participare pentru simplul motiv că depășește nivelul minim de exigență impus de o reglementare națională. În acest scop, revine instanțelor naționale sarcina de a interpreta, în cea mai mare măsură posibilă, dreptul lor intern în conformitate cu dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punctul 57, și Hotărârea din 6 octombrie 2021, *Sumal*, C-882/19, EU:C:2021:800, punctul 70).
- 52 În speță, cerința de calificare în discuție în litigiul principal pare justificată în raport cu articolul 58 din Directiva 2014/24, aspect a cărui verificare este însă de competența instanței de trimitere. În primul rând, această cerință prezintă fără îndoială o legătură cu obiectul contractului în discuție în litigiul principal. În al doilea rând, cerința menționată nu pare să fi depășit marja de apreciere de care dispune autoritatea contractantă în etapa definirii criteriilor de selecție, iar aceasta cu atât mai mult cu cât au fost prezentate trei oferte în condițiile în care valoarea estimată a acestui contract era modestă, întrucât nu atingea nici măcar 5 % din pragul de aplicabilitate a Directivei 2014/24.

53 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare preliminară că articolul 58 alineatele (1) și (4) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca, în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice, o autoritate contractantă să poată impune, în temeiul criteriilor de selecție referitoare la capacitățile tehnice și profesionale ale operatorilor economici, cerințe mai stricte decât cerințele minime impuse de reglementarea națională, cu condiția ca astfel de cerințe să fie de natură să asigure că un candidat sau un ofertant dispune de competențele tehnice și profesionale necesare pentru executarea contractului care urmează să fie atribuit, ca acestea să aibă legătură cu obiectul contractului și să fie proporționale cu acesta.

Cu privire la a doua și la a patra întrebare

54 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 4 și 5 din Regulamentul nr. 2988/95 trebuie interpretate în sensul că impunerea de către o autoritate contractantă a unor criterii de selecție care încalcă articolul 58 din Directiva 2014/24 poate avea consecințe diferite după cum este vorba despre o acțiune săvârșită fără vinovăție sau despre o încălcare săvârșită cu intenție sau din neglijență.

55 În ceea ce privește a patra întrebare, aceasta urmărește în esență să se stabilească dacă principiul proporționalității trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia unei autorități contractante care încalcă norme referitoare la atribuirea contractelor de achiziții publice i se poate aplica o amendă care reprezintă 2 % din valoarea contractului încheiat, inclusiv TVA, dar limitată la 10 000 BGN, respectiv aproximativ 5 100 de euro, fără a fi necesar să se stabilească gravitatea încălcării și impactul financiar real sau potențial asupra intereselor Uniunii.

56 Trebuie să se constate că a doua și a patra întrebare se întemeiază pe premisa că cerința de calificare în discuție în litigiul principal a fost stabilită de autoritatea contractantă cu încălcarea articolului 58 din Directiva 2014/24.

57 Or, în măsura în care din răspunsul dat la prima întrebare reiese că o astfel de cerință este compatibilă cu această dispoziție, nu este necesar ca Curtea să examineze a doua și a patra întrebare.

Cu privire la a treia întrebare

58 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 8 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95 coroborat cu considerentele (43) și (122) ale Regulamentului nr. 1303/2013 trebuie interpretat în sensul că se opune ca autoritățile naționale care protejează interesele financiare ale Uniunii să aprecieze diferit aceleași împrejurări într-o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice.

59 Trebuie amintit că, potrivit articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95, normele sectoriale conțin dispozițiile necesare pentru a asigura un control echivalent, prin armonizarea procedurilor și a metodelor de control.

60 Considerentul (43) al regulamentului sectorial aplicabil în cauza principală, și anume Regulamentul nr. 1303/2013, enunța, printre altele, că, pentru a se asigura modalități de control proporționale și pentru a se garanta valoarea adăugată a instrumentelor financiare, beneficiarii

finali vizați nu ar trebui să fie descurajați de existența unor sarcini administrative excesive. În ceea ce privește considerentul (122) al regulamentului menționat, acesta precizează că, pentru a reduce sarcina administrativă asupra beneficiarilor, ar trebui introduse norme specifice pentru a reduce riscul suprapunerii între audituri ale aceluiași operațiuni efectuate de diferite instituții, și anume de Curtea de Conturi Europeană, de Comisie și de autoritatea de audit.

- 61 Cu toate acestea, reiese în mod vădit din decizia de trimitere că auditul gestiunii municipalității Lukovit a fost efectuat de Curtea de Conturi în vederea asigurării respectării Legii privind achizițiile publice, iar nu a respectării Regulamentului nr. 1303/2013, astfel încât acest audit, precum și sancțiunea aplicată în temeiul acestuia nu intră în domeniul de aplicare al acestui regulament.
- 62 În plus, astfel cum a arătat Comisia în observațiile sale scrise, Regulamentul nr. 1303/2013 nu împiedică statele membre să instituie organe însărcinate cu controlul și cu auditul activității organismelor publice sau private, competența unor astfel de organe nefiind în acest caz reglementată de acest regulament.
- 63 Prin urmare, considerentele (43) și (122) ale regulamentului menționat nu au nicio incidență asupra răspunsului la întrebarea preliminară.
- 64 Rezultă astfel că nicio dispoziție din Regulamentele nr. 2988/95 și nr. 1303/2013 nu se opune ca o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice să poată face obiectul a două controale exercitate, unul, de autoritatea de gestionare, celălalt, de autoritatea de audit. Atât independența fiecăreia dintre aceste autorități, cât și finalitățile diferite care le sunt atribuite conduc la a admite că acestea pot controla succesiv aceeași procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice.
- 65 Pe de altă parte, împrejurarea că, în speță, autoritatea de gestionare a programului operațional „Mediu 2014-2020” a considerat că cerința de calificare în discuție în litigiul principal nu era contrară normelor de atribuire a contractelor de achiziții publice nu poate da naștere vreunei încrederi legitime a autorității contractante. Astfel, dreptul de a se prevala de principiul protecției încrederii legitime nu se extinde decât la un justițiabil pe care o autoritate administrativă națională l-a determinat să nutrească speranțe întemeiate prin furnizarea unor asigurări precise, necondiționate și concordante, emise de surse autorizate și de încredere. Cu toate acestea, concepția unitară a statului, care prevalează atât în dreptul internațional public, cât și în dreptul Uniunii, exclude, de principiu, posibilitatea ca o autoritate națională să se poată prevala de principiul dreptului Uniunii al protecției încrederii legitime într-un litigiu în care este adversara unei alte componente a statului (Hotărârea din 20 mai 2021, Riigi Tugiteenuste Keskus, C-6/20, EU:C:2021:402, punctele 69 și 70).
- 66 Astfel, împrejurarea că autoritatea de gestionare a programului operațional „Mediu 2014-2020” a aprobat deja, chiar și implicit, cerința de calificare în discuție în litigiul principal nu poate fi invocată de autoritatea contractantă pentru a împiedica Curtea de Conturi să examineze compatibilitatea acesteia cu dreptul Uniunii.
- 67 Cu toate acestea, trebuie arătat, pe de o parte, că o intervenție combinată a unei autorități de gestionare și a unei autorități de audit trebuie să respecte drepturile și principiile garantate de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special principiul proporționalității. În această privință, articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 prevede de altfel că măsurile de control se stabilesc astfel încât să nu genereze constrângeri economice și costuri administrative excesive.

- 68 În speță, sub rezerva verificărilor efectuate de instanța de trimitere, nimic nu lasă să se înțeleagă că beneficiarii fondurilor europene ar fi descurajați, pe teritoriul Republicii Bulgaria, să solicite astfel de fonduri din cauza existenței unor sarcini administrative excesive.
- 69 Pe de altă parte, controalele *ex post* efectuate de o autoritate de gestionare și de o autoritate de audit nu pot afecta legalitatea unei decizii de atribuire devenite definitivă în privința participanților la achiziția publică și a autorității contractante, dat fiind că aprecierile efectuate în această privință de autoritatea contractantă intră în domeniul de aplicare al Directivei 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări (JO 1989, L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237).
- 70 Din considerațiile care precedă rezultă că articolul 8 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95 coroborat cu Regulamentul nr. 1303/2013 trebuie interpretat în sensul că, sub rezerva principiului proporționalității, nu se opune ca autoritățile naționale care protejează interesele financiare ale Uniunii să aprecieze diferit aceleași împrejurări într-o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 71 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a opta) declară:

- 1) Articolul 58 alineatele (1) și (4) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat (UE) 2017/2365 al Comisiei din 18 decembrie 2017, trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca, în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice, o autoritate contractantă să poată impune, în temeiul criteriilor de selecție referitoare la capacitatea tehnică și profesională a operatorilor economici, cerințe mai stricte decât cerințele minime impuse de reglementarea națională, cu condiția ca astfel de cerințe să fie de natură să asigure că un candidat sau un ofertant dispune de competențele tehnice și profesionale necesare pentru executarea contractului care urmează să fie atribuit, ca acestea să aibă legătură cu obiectul contractului și să fie proporționale cu acesta.**
- 2) Articolul 8 alineatul (3) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene coroborat cu Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al**

Consiliului, trebuie interpretat în sensul că, sub rezerva principiului proporționalității, nu se opune ca autoritățile naționale care protejează interesele financiare ale Uniunii să aprecieze diferit aceleași împrejurări într-o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice.

Semnături