

Versiune anonimată

Traducere

C-550/23 – 1

Cauza C-550/23

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

30 august 2023

Instanța de trimitere:

Sofiyski rayonen sad (Bulgaria)

Data deciziei de trimitere:

20 august 2023

Reclamant:

NV

Autoritatea care a aplicat sancțiunea:

Agentsia za darzhavna finansova inspektsia

ORDONANȚĂ

[*omissis*]

[*omissis*] **Cauza contravențională nr. 12337** conform registrului instanței pentru anul **2022** [*omissis*]:

Procedura în fața Sofiyski rayonen sad (Tribunalul de Raion din Sofia, Bulgaria, denumit în continuare „SRS”) a fost inițiată prin contestația formulată de NV împotriva deciziei de aplicare a unei sancțiuni administrative nr. 11-01-184/25.8.2022 [*omissis*], adoptată de Direktor der Agentsia za darzhavna finansova inspektsia (directorul executiv al Agenției Naționale de Supraveghere Financiară, denumită în continuare „ADFI”), prin care, în temeiul articolului 256 alineatul (1) coroborat cu articolul 257 din Zakon za obshtestvenite poratchki (Legea privind achizițiile publice, denumită în continuare „ZOP”), i s-a aplicat o sancțiune administrativă sub forma „amenzii” în cuantum de 2 140,69 (două mii o

sută patruzeci BGN și șaiszeci și nouă de stotinki) pentru încălcarea articolului 17 alineatul (1) coroborat cu articolul 20 alineatul (2) punctul 2 din ZOP.

[Actele de procedură referitoare la cererea preliminară] [*omissis*]

I. Părțile și obiectul procedurii:

- 1 NV având adresa: orașul Sofia, [*omissis*]
- 2 Agenția Națională de Supraveghere Financiară având adresa: orașul Sofia, [*omissis*]
- 3 Cauza are ca obiect examinarea chestiunii dacă reclamantul NV, în calitate de director executiv al societății comerciale „Montazhi” EAD, a săvârșit sau nu o contravenție în legătură cu cheltuielile în cuantum de 89 195,66 BGN, fără TVA, care au fost efectuate în cadrul unui contract de livrare din 15 iunie 2020, încheiat între „Montazhi” EAD și „Reyr Studio BG” EOOD, fără să se fi aplicat una dintre procedurile prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din ZOP (Legea privind achizițiile publice).
- 4 Judecata din procedura principală are loc în primă instanță, iar hotărârea instanței este supusă controlului instanței superioare, Administrativen sad Sofia-Grad (Tribunalul Administrativ al Orașului Sofia), cu alte cuvinte nu este definitivă.

II. Situația de fapt:

- 5 Controlul extern privind punerea în aplicare a ZOP (Legea privind achizițiile publice), inclusiv controlul executării contractelor de achiziții publice și a acordurilor-cadru, se realizează de Curtea de Conturi și de organele Agenției Naționale de Supraveghere Financiară.
- 6 Societatea comercială „Montazhi” EAD este o societate pe acțiuni cu asociat unic, reprezentată de reclamantul NV în calitate de director executiv. Capitalul societății „Montazhi” EAD este deținut exclusiv de către „Darzhavna konsolidatsionna kompania” EAD. Capitalul societății „Darzhavna konsolidatsionna kompania” EAD este deținut exclusiv de stat, ale cărui drepturi sunt exercitate prin ministrul economiei corespunzător competențelor sale sectoriale. „Montazhi EAD” intră – ca societate comercială la al cărei capital participă cu cotă de blocare o persoană potrivit punctului 3 [al articolului 4] din Zakon za darzhavnata finansova inspektsia (Legea privind Agenția Națională de Supraveghere Financiară, denumită în continuare „ZDFI”) – în domeniul de competență a Agenției Naționale de Supraveghere Financiară în conformitate cu articolul 4 punctul 4 din ZDFI.
- 7 „Montazhi” EAD este condusă de deținătorul unic al capitalului și de consiliul de administrație. Consiliul de administrație însărcinează unul sau mai mulți dintre

membrii săi executivi să conducă și să reprezinte societatea și stabilește remunerația acestora.

- 8 Cu ocazia unei inspecții financiare efectuate pentru perioada 1 ianuarie 2017-30 aprilie 2021 la „Montazhi” EAD, referitoare la legalitatea încheierii și executării contractelor cu partenerii contractuali, inclusiv cu deținătorul capitalului, organele de supraveghere ale ADFI (Agenția Națională de Supraveghere Financiară) au considerat că societatea este un „organism de drept public” în sensul articolului 2 punctul 43 din Dispozițiile suplimentare la ZOP (Legea privind achizițiile publice), iar NV, care a reprezentat societatea, este o autoritate contractantă în înțelesul articolului 5 alineatul (2) punctul 14 din ZOP pentru următoarele motive:
- 8.1. Există un organ de conducere și supraveghere, ai cărui membri sunt numiți în proporție de peste 50 % de către o autoritate contractantă în înțelesul articolului 5 alineatul (2) punctul 14 din ZOP.
- 8.2. 96,92 % din încasările din activitatea principală a activității provin din contracte încheiate fără o procedură de achiziții publice cu deținătorul capitalului, „Darzhavna konsolidatsionna kompania” EAD, și cu o filială a „Darzhavna konsolidatsionna kompania” EAD; totodată, pentru a fi selectată ca parte la contract pentru aceste achiziții publice, „Montazhi” EAD nu a acționat în condiții de piață normale, întrucât nu a existat posibilitatea de a participa și alți operatori economici și nu s-a asigurat libera concurență.
- 8.3. Întreprinderea nu are capacitatea de a suporta singură riscul financiar al activității sale și funcționează ca întreprindere activă grație intenției exprimate de deținătorul capitalului de a sprijini financiar întreprinderea în caz de nevoie.
- 9 Având în vedere constatarea că „Montazhi” EAD este un „organism de drept public”, organele administrative au emis o decizie prin care s-a reținut o contravenție și au emis apoi decizia de sancționare administrativă atacată în prezenta procedură, prin care reclamantul NV, directorul executiv al „Montazhi” EAD și autoritatea contractantă a achizițiilor publice în sensul articolului 5 alineatul (2) punctul 14 din ZOP, a fost sancționat pentru că la 18 august 2020 (data cheltuielii din factura nr. 0000000016/23.7.2020) a efectuat o cheltuială pentru un contract de livrări din 15 iunie 2020 între „Montazhi” EAD și „Reyr Studio BG” EOOD în cuantum de 89 195,66 BGN fără TVA, prin care s-a atribuit un contract de achiziții publice, al cărui obiect era constituit din următoarele operațiuni: „livrare de piatră concasată, pietriș și piatră de umplere pentru următorul obiectiv: «repararea și renovarea barajului „Zlati voyvoda 3”, PI 30990.50.92 (000305), sat Zlati voyvoda, comuna Sliven, și a instalațiilor acestuia», fără a aplica una dintre procedurile prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din ZOP (Legea privind achizițiile publice), corespunzătoare valorii achiziției, care depășește pragul valoric minim de 70 000 BGN prevăzut la articolul 20 alineatul (2) punctul 2 din ZOP.

III. Dispoziții aplicabile

10 Dreptul național

Legea privind achizițiile publice (publicată în DV nr. 13 din 16 februarie 2016)

Articolul 5 alineatul (1): Autoritatea contractantă răspunde pentru estimarea, proiectarea și execuția corespunzătoare, precum și pentru încheierea în bună și convenită formă și pentru raportarea rezultatelor contractelor de achiziții publice. Contractanții sunt autorități contractante publice și autorități contractante sectoriale.

(2) Autoritățile contractante publice sunt:

14. reprezentanții organismelor de drept public;

Articolul 17 alineatul (1) Autoritățile contractante sunt obligate să aplice procedura prevăzută de lege pentru atribuirea unui contract de achiziții publice atunci când există motivele pentru aplicarea acesteia.

Articolul 18 (publicat în DV nr. 13 din 2016, în vigoare din 15 aprilie 2016) alineatul (1) În sensul prezentei legi, procedurile sunt:

1. proceduri deschise;
2. proceduri restrânse;
3. proceduri de negociere;
4. negocieri cu invitație prealabilă de participare;
5. negocieri cu publicarea unui anunț;
6. dialogul competitiv;
7. parteneriat pentru inovare;
8. negocieri fără publicare prealabilă;
9. negocieri fără invitație prealabilă de participare;
10. negocieri fără publicarea unui anunț;
11. concursul;
12. concursul public;
13. negocieri directe.

Articolul 20 alineatul (1) Procedurile prevăzute la articolul 18 alineatul (1) punctele 1-11 se aplică în următoarele cazuri:

1. când autoritățile contractante publice și consorțiile acestora atribuie contracte de achiziții publice a căror valoare estimată este de cel puțin:

a) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019) 10 000 000 BGN – pentru proiecte de construcții;

b) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019, nr. 102 din 2019, în vigoare din 1 ianuarie 2020) 271 000 BGN – pentru livrări de bunuri și prestări de servicii;

c) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019) 1 000 000 BGN – pentru serviciile enumerate în anexa nr. 2;

2. când autoritățile contractante publice atribuie contracte de achiziții publice în domeniul apărării a căror valoare estimată este de cel puțin:

a) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019) 10 000 000 BGN – pentru proiecte de construcții;

b) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019, nr. 102 din 2019, în vigoare din 1 ianuarie 2020) 271 000 BGN – pentru livrări de bunuri și prestări de servicii, inclusiv pentru bunurile enumerate în anexa nr. 3;

c) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019, nr. 102 din 2019, în vigoare din 1 ianuarie 2020) 418 000 BGN – pentru livrări de bunuri, inclusiv bunuri care nu sunt enumerate în anexa nr. 3;

d) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019) 1 000 000 BGN – pentru serviciile enumerate în anexa nr. 2;

3. când autoritățile contractante sectoriale atribuie contracte de achiziții publice a căror valoare estimată este de cel puțin:

a) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019) 10 000 000 BGN – pentru proiecte de construcții;

b) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019, nr. 102 din 2019, în vigoare din 1 ianuarie 2020) 837 000 BGN – pentru livrări de bunuri și prestări de servicii;

c) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019) 1 500 000 BGN – pentru serviciile enumerate în anexa nr. 2;

4. când autoritățile contractante publice și sectoriale atribuie contracte de achiziții publice în domeniile apărării și securității a căror valoare estimată este de cel puțin:

a) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019, nr. 102 din 2019, în vigoare din 1 ianuarie 2020) 837 000 BGN pentru livrarea de echipamente militare, inclusiv părți, componente și/sau elemente de montaj pentru acestea, precum și a echipamentului enumerat în lista produselor relevante din domeniul apărării, întocmită în temeiul articolului 2 alineatul (1) din Zakon za eksportna kontrol na produkti, svarzani s otbranata, i na izdelia i tehnologii s dvoyna upotreba (Legea privind controlul la export a produselor relevante din domeniul apărării și a produselor și tehnologiilor cu dublă utilizare);

b) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019, nr. 102 din 2019, în vigoare din 1 ianuarie 2020) 837 000 BGN – pentru livrări de echipamente sensibile, inclusiv părți, componente și/sau elemente de montaj pentru acestea;

c) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019, nr. 102 din 2019, în vigoare din 1 ianuarie 2020) 837 000 BGN – pentru serviciile care au legătură directă cu echipamentul de la literele a) și b), respectiv pentru fiecare și toate elementele din ciclul său de viață;

d) (modificat prin DV 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019) 10 000 000 BGN – pentru proiecte de construcții care au legătură directă cu echipamentul de la literele a) și b), respectiv pentru fiecare și toate elementele din ciclul său de viață;

e) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019, nr. 102 din 2019, în vigoare din 1 ianuarie 2020) 837 000 BGN – pentru servicii prestate în scopuri militare specifice sau pentru servicii sensibile;

f) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019) 10 000 000 BGN – pentru proiecte de construcții realizate în scopuri militare specifice sau pentru proiecte de construcții sensibile;

5. când autoritățile contractante organizează concurs pentru un proiect cu o valoare de cel puțin 70 000 BGN.

(2) Autoritățile contractante aplică procedurile prevăzute la articolul 18 alineatul (1) punctele 12 sau 13 în cazurile în care valoarea estimată a contractelor de achiziții publice este cuprinsă:

1. (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019) între 270 000 BGN și 10 000 000 BGN – pentru proiectele de construcții;

2. între 70 000 BGN și până la pragul corespunzător conform alineatului (1), în funcție de tipul autorității contractante și de obiectul achiziției – pentru livrări de bunuri și prestări de servicii, inclusiv serviciile enumerate în anexa nr. 2.

Articolul 238 alineatul (1) Controlul extern privind punerea în aplicare a prezentei legi, inclusiv controlul executării contractelor de achiziții publice și a acordurilor-

cadru, se realizează de Curtea de Conturi și de organele Agenției Naționale de Supraveghere Financiară.

(2) Autoritățile contractante care intră în domeniul de aplicare al Zakon za Smetnata palata (Legea privind Curtea de Conturi) sunt supuși controlului Curții de Conturi.

(3) Autoritățile contractante care intră în domeniul de aplicare al Zakon za darzhavnata finansova inspektsia (Legea privind Agenția Națională de Supraveghere Financiară) sunt verificate de organele Agenției Naționale de Supraveghere Financiară în cadrul unei verificări financiare pentru a constata dacă este respectată prezenta lege.

Articolul 256 alineatul (1) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019, nr. 102 din 2019, în vigoare din 1 ianuarie 2020) Autoritatea contractantă care atribuie un contract de achiziții publice prin încheierea unui contract sau prin efectuarea unor cheltuieli ori prin asumarea obligației de a efectua cheltuieli, care nu depășesc pragul valoric minim prevăzut la articolul 20 alineatele (1) sau (2), fără organizarea uneia dintre procedurile stabilite la articolul 18 alineatul (1), care se selectează în funcție de valoarea achizițiilor, dacă există motivele pentru organizarea acesteia, se pedepsește cu amendă în cuantum de 2 % din valoarea contractului, inclusiv TVA, și, dacă nu există un contract scris, din cheltuielile efectuate sau din obligația asumată pentru efectuarea unei cheltuieli; cuantumul amenzii nu poate depăși 50 000 BGN.

Articolul 257 alineatul (1) (modificat prin DV nr. 86 din 2018, în vigoare din 1 martie 2019) În cazurile menționate la articolele 247-249, 255, 256 și 256b, în care contractul nu prevede valoarea totală sau aceasta nu poate fi determinată, cuantumul amenzii se stabilește pe baza valorii estimate a contractului de achiziții publice, a cheltuielilor efectuate sau a obligației asumate prin contract de efectuare a unei cheltuieli ori, în lipsa acestora, pe baza resurselor financiare prevăzute în bugetul autorității contractante pentru respectiva activitate.

DISPOZIȚII SUPLIMENTARE

Articolul 2 În sensul prezentei legi, se aplică următoarele definiții:

[...]

Punctul 43. „organism de drept public” înseamnă o persoană juridică care îndeplinește următoarele condiții:

a) a fost înființată în scopul specific de a răspunde unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial;

b) este finanțată, în cea mai mare parte, de către stat, autorități regionale sau locale ori de alte organisme de drept public sau administrarea sa face obiectul supravegherii de către autoritățile sau organismele respective ori are un consiliu

de administrație, de conducere sau de supraveghere alcătuit din membri desemnați în proporție de peste 50 % de autoritatea contractantă publică în sensul articolului 5 alineatul (2) punctele 1-14;

Necesitățile de interes general au caracter industrial sau comercial atunci când o persoană acționează în condiții de piață normale și urmărește realizarea unui câștig, suportând singură pierderile rezultate din activitatea pe care o desfășoară.

O instituție medicală – o societate comercială al cărei capital este deținut în proporție de cel puțin două treimi de un particular – care este finanțată în proporție de peste 50 % de stat, autorități regionale sau locale ori de alte organisme de drept public sau administrarea sa face obiectul supravegherii de către autoritățile sau organismele respective ori are un consiliu de administrație, de conducere sau de supraveghere alcătuit din membri desemnați în proporție de peste 50 % de către stat, de autorități regionale sau locale ori de alte organisme de drept public, și are caracter industrial sau comercial, deși răspunde unor necesități de interes general, nu este un „organism de drept public” în sensul și finalitatea Legii privind achizițiile publice.

Articolul 3 Prezenta lege transpune cerințele:

1. Directivei 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 L 94, din 28 martie 2014, p. 65).

11 Dreptul Uniunii:

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 L 94, din 28 martie 2014, p. 65-242).

„Articolul 2 alineatul (1) În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

4. «organisme de drept public» înseamnă organismele care au toate caracteristicile următoare:

(a) sunt înființate în scopul specific de a răspunde unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial;

(b) au personalitate juridică; și

(c) sunt finanțate, în cea mai mare parte, de către stat, autorități regionale sau locale sau alte organisme de drept public; sau administrarea lor face obiectul supravegherii de către autoritățile sau organismele respective sau au un consiliu de administrație, de conducere sau de supraveghere alcătuit din membri desemnați în

proporție de peste 50 % de către stat, de autorități regionale sau locale sau de alte organisme de drept public;

Articolul 4 Prezenta directivă se aplică achizițiilor publice a căror valoare estimată fără taxa pe valoarea adăugată (TVA) este egală sau mai mare decât următoarele praguri:

[...]

(c) 207 000 EUR, pentru contractele de achiziții publice de produse și de servicii atribuite de autoritățile contractante regionale și locale și concursurile de proiecte organizate de aceste autorități; pragul respectiv se aplică, de asemenea, contractelor de achiziții publice de produse atribuite de autoritățile guvernamentale centrale care își desfășoară activitatea în domeniul apărării, în cazul în care respectivele contracte se referă la produse care nu sunt menționate în anexa III[.]”

IV. Concluziile părților

- 12 Reclamantul NV nu a luat în mod expres poziție și nici nu s-a folosit de termenul care i-a fost acordat pentru a formula întrebări preliminare suplimentare, care ar fi putut fi incluse, la aprecierea SRS (Tribunalul de Raion din Sofia), în cererea preliminară.
- 13 Agenția Națională de Supraveghere Financiară

13.1. Autoritatea care a aplicat sancțiunea a depus, prin mandat, explicații scrise în care a arătat că deși definiția legală a noțiunii de „organism de drept public” de la articolul 2 alineatul (1) punctul 4 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului a fost transpusă prin articolul 2 punctul 43 [din Dispozițiile suplimentare la] ZOP (Legea privind achizițiile publice), acest act de drept derivat al Uniunii Europene nu este aplicabil întrucât valoarea contractului în discuție în procedura principală este inferioară pragului minim de 207 000 de euro, prevăzut la articolul 4 litera (c) din Directiva 2014/24/UE. Susține în continuare că, pentru acest motiv, cererea preliminară este inadmisibilă, dispozițiile de drept național – articolul 20 alineatul (2) punctul 2 din ZOP (Legea privind achizițiile publice) – prevăzând un prag minim de 70 000 BGN.

IV. Motivarea trimiterii preliminare:

- 14 Prezenta procedură are ca obiect examinarea chestiunii dacă reclamantul NV, în calitate de director executiv al societății comerciale „Montazhi” EAD, a săvârșit sau nu o contravenție în legătură cu cheltuielile în cuantum de 89 195,66 BGN fără TVA, care au fost efectuate în cadrul unui contract de livrare din 15 iunie 2020, încheiat între „Montazhi” EAD și „Reyr Studio BG” EOOD, fără să se fi

aplicat una dintre procedurile prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din ZOP (Legea privind achizițiile publice).

- 15 Este necesar să se lămurească, în primul rând, dacă în perioada vizată de control, 1 ianuarie 2017-30 aprilie 2021, și în special la momentul la care a fost efectuată cheltuiala, respectiv la 18 august 2018, societatea comercială „Montazhi” EAD avea statutul de „organism de drept public”, cu consecința că reprezentantul său ar avea calitatea de autoritate contractantă în contractele de achiziții publice în sensul articolului 5 alineatul (2) punctul 14 din ZOP (Legea privind achizițiile publice) și astfel de potențial responsabil din punct de vedere contravențional pentru nerespectarea cerințelor de la articolul 17 alineatul (1) coroborat cu articolul 20 alineatul (2) punctul 2 din ZOP.
- 16 Instanța are îndoieli în privința transunerii corecte în dreptul național al Republicii Bulgaria a dispozițiilor Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014, întrucât ZOP (Legea privind achizițiile publice) prevede că noțiunea de „organism de drept public” se aplică și contractelor de achiziții publice a căror valoare este inferioară pragurilor stabilite în act de drept derivat al Uniunii Europene, ceea ce îi extinde domeniul de aplicare material.
- 17 Ținând seama de considerațiile ce precedă, este necesară poziția Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la chestiunea dacă este permisă o reglementare națională potrivit căreia dispozițiile Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014, în special definiția legală a noțiunii de „organism de drept public” de la articolul 2 alineatul (1) punctul 4, se aplică și contractelor de achiziții publice a căror valoare estimată, fără TVA, este inferioară pragurilor stabilite la articolul 4 din directivă.

Pentru aceste motive, **Sofiyski rayonnen sad (Tribunalul de Raion din Sofia, Bulgaria)** [*omissis*] a

DECIS:

ADRESEAZĂ CURȚII DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE URMĂTOAREA ÎNTREBARE PRELIMINARĂ în temeiul articolului 267 al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene:

Este permisă o reglementare națională potrivit căreia dispozițiile Directivei 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] L 94, din 28 martie 2014, [p.] 65-242), în special definiția legală a noțiunii de „organism de drept public” de la articolul 2 alineatul (1) punctul 4, se aplică și contractelor de achiziții publice a căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată (TVA), este inferioară pragurilor minime stabilite la articolul 4 din directivă?

[Căi de atac, comunicarea copiilor]

[*omissis*]

DOCUMENT DE LUCRU