

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

10 septembrie 2020(*)

„Trimitere preliminară – Contracte de achiziții publice de servicii – Directiva 2014/24/UE – Articolul 2 alineatul (1) punctul 5 – Noțiunea de «contract de achiziții publice» – Noțiunea de «contract cu titlu oneros» – Ofertă a unui ofertant la prețul de 0 euro – Respingerea ofertei – Articolul 69 – Ofertă anormal de scăzută”

În cauza C-367/19,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comisia națională de reexaminare pentru procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, Slovenia), prin decizia din 30 aprilie 2019, primită de Curte la 8 mai 2019, în procedura

Tax-Fin-Lex d.o.o.

împotriva

Ministrstvo za notranje zadeve,

cu participarea:

LEXPERA d.o.o.,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul M. Vilaras (raportor), președinte de cameră, domnii S. Rodin și D. Šváby, doamna K. Jürimäe și domnul N. Piçarra, judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Tax-Fin-Lex d.o.o., de Z. Tavčar, directoare;
- pentru Ministrstvo za notranje zadeve, de M. Bregar Hasanagić și M. Urek, în calitate de agenți;
- pentru guvernul austriac, de M. Fruhmann, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de L. Haasbeek, B. Rous Demiri și P. Ondrůšek, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 28 mai 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 2 alineatul (1) punctul 5 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”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Tax-Fin-Lex d.o.o., societate cu sediul în Slovenia, pe de o parte, și Ministrstvo za notranje zadeve (Ministerul de Interne, Slovenia) (denumit în continuare „ministerul”), pe de altă parte, în legătură cu respingerea de către acesta din urmă a ofertei prezentate de societatea menționată în cadrul procedurii de atribuire a unui contract de achiziții publice.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentul (2) al Directivei 2014/24 are următorul cuprins:
„Achizițiile publice [...] reprez[intă] unul dintre instrumentele de piață care trebuie utilizate pentru realizarea unei creșteri inteligente, durabile și favorabile incluziunii, asigurând în același timp o utilizare cât mai eficientă a fondurilor publice. În acest scop, normele în materie de achiziții publice [...] ar trebui revizuite și modernizate pentru a crește eficiența cheltuielilor publice [...]”.
- 4 În titlul I din Directiva 2014/24, denumit „Domeniu de aplicare, definiții și principii generale”, articolul 1 alineatele (1) și (2) din aceasta prevede:
„(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.
(2) În sensul prezentei directive, achiziția publică înseamnă achiziționarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice, de lucrări, de produse sau de servicii de către una sau mai multe autorități contractante de la operatori economici aleși de aceste autorități contractante, indiferent dacă lucrările, produsele sau serviciile sunt destinate sau nu unui scop public.”
- 5 Potrivit articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24:
„(1) În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:
[...]
5. «contracte de achiziții publice» înseamnă contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între unu sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante și care au ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau servicii”.
- 6 Articolul 4 din directiva menționată, 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:
[...]
(b) 144 000 [de euro], pentru contractele de achiziții publice de produse și de servicii atribuite de autoritățile guvernamentale centrale și concursurile de proiecte organizate de aceste autorități;
[...]

7 Articolul 18 din Directiva 2014/24, 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 acestora 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.”

8 Titlul II din Directiva 2014/24, referitor la normele aplicabile contractelor de achiziții publice, cuprinde un capitol III, privind desfășurarea procedurii, a cărei secțiune 3 este intitulată „Selecția participanților și atribuirea contractelor”. Articolul 69 din această directivă, consacrat „[o]ferte[lor] anormal de scăzute”, care figurează în această secțiune 3, prevede:

„(1) Autoritățile contractante solicită operatorilor economici să explice prețul sau costurile propuse în ofertă, în cazul în care ofertele par a fi anormal de scăzute în raport cu lucrările, produsele sau serviciile respective.

(2) Clarificările menționate la alineatul (1) se pot referi în mod concret la:

(a) aspectele economice ale procesului de producție, ale prestării serviciilor sau ale metodei de construcție;

(b) soluțiile tehnice adoptate sau condițiile excepțional de favorabile de care dispune ofertantul pentru furnizarea produselor sau a serviciilor sau pentru execuția lucrărilor;

(c) originalitatea lucrărilor, a produselor sau a serviciilor propuse de ofertant;

[...]

(f) posibilitatea ca ofertantul să obțină un ajutor de stat.

(3) Autoritatea contractantă evaluează informațiile furnizate prin consultarea ofertantului. Ea poate respinge oferta numai atunci când dovezile furnizate nu justifică în mod satisfăcător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, ținând seama de elementele menționate la alineatul (2).

[...]”

Dreptul sloven

9 Articolul 2 din Zakon o javnem naročanju (Legea privind atribuirea contractelor de achiziții publice) din 30 mai 2015 (Uradni list RS, nr. 91/2015), în versiunea aplicabilă situației de fapt din litigiul principal (denumită în continuare „ZJN”), prevede la alineatul 1:

„Noțiunile utilizate în această lege au următoarea semnificație:

1. «contract de achiziții publice» înseamnă contractul cu titlu oneros încheiat în scris între unu sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante și care are ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau servicii.

[...]”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 10 La 7 iunie 2018, ministerul a publicat un anunț de participare, împărțit în două loturi, pentru atribuirea unui contract de achiziții publice având ca obiect accesul la un sistem informatic juridic pentru o perioadă de 24 de luni. Valoarea estimată a acestui contract, astfel cum a fost stabilită de minister, se ridică la 39 959,01 euro.
- 11 Ministerul nu a primit decât două oferte pentru primul lot în termenul prevăzut, printre care cea a reclamantei din litigiul principal, Tax-Fin-Lex, care a propus un preț de 0 euro.
- 12 Prin decizia din 11 ianuarie 2019, Tax-Fin-Lex a fost informată, pe de o parte, cu privire la respingerea ofertei sale, pentru motivul că prețul final din oferta sa este de 0 euro, ceea ce, în opinia ministerului, este contrar normelor privind achizițiile publice, și, pe de altă parte, cu privire la atribuirea contractului de achiziții publice pentru primul lot celui de al doilea ofertant.
- 13 La 17 ianuarie 2019, Tax-Fin-Lex a sesizat ministerul cu o cerere de reexaminare a deciziei prin care acesta i-a respins oferta. Deși a respins respectiva cerere la 5 februarie 2019, ministerul a trimis cauza, la 11 februarie 2019, în fața instanței de trimitere, deschizând astfel procedura în fața acesteia.
- 14 Instanța de trimitere observă, cu titlu introductiv, că, deși Directiva 2014/24 nu guvernează în mod direct situația din cauza principală, legiuitorul sloven a decis, cu ocazia transpunerii dispozițiilor acestei directive în dreptul național, că sintagma „contract de achiziții publice” ar desemna atât contractele a căror valoare este mai mare decât pragul definit în directiva menționată, cât și pe cele a căror valoare este inferioară acestuia. Prin urmare, Curtea ar fi competentă să răspundă la întrebările adresate.
- 15 Pe fond, instanța de trimitere subliniază că decizia ministerului de respingere a ofertei depuse de Tax-Fin-Lex se întemeie pe un singur motiv, referitor la quantumul ofertei propuse. În această privință, ea ridică, în primul rând, problema dacă un contract poate fi calificat drept „contract cu titlu oneros”, în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24, în cazul în care autoritatea contractantă nu are obligația să furnizeze nicio contraprestație cocontractantului său, ci, în temeiul aceluși contract, acesta din urmă obține accesul la o nouă piață sau la noi utilizatori și, în consecință, referințe, ceea ce poate reprezenta pentru el un avantaj economic viitor. Instanța de trimitere dorește, astfel, să afle dacă faptul că obținerea contractului de achiziții publice prezintă, în sine, o valoare economică pentru operatorul economic, chiar dacă nu este posibil ca această valoare să se exprime sub o formă monetară la momentul atribuirii contractului sau al încheierii contractului, poate fi suficient pentru a caracteriza contractul având ca obiect această achiziție publică drept contract cu titlu oneros, în sensul dispoziției menționate.
- 16 În al doilea rând, presupunând că într-o astfel de ipoteză nu există un „contract cu titlu oneros”, în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24, instanța de trimitere ridică problema dacă această dispoziție poate constitui un temei juridic autonom care să justifice respingerea unei oferte în care prețul este stabilit la 0 euro.
- 17 Aceasta arată că, prin acceptarea unei astfel de oferte, contractul încheiat ar putea să nu fie considerat un contract de executare a unei achiziții publice. În consecință, autoritatea contractantă ar fi deschis o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice al cărei rezultat final nu ar fi obținerea unui astfel de contract de achiziții publice, ci, de exemplu, o donație.
- 18 Cu toate acestea, instanța de trimitere arată că articolul 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24 definește noțiunea de „contract de achiziții publice”, pentru a stabili cazurile în care aceasta este aplicabilă, fără a reglementa procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice. Ea precizează că, prin deschiderea în cauza principală a unei astfel de proceduri, autoritatea contractantă aprecia că urma să furnizeze o contraprestație pentru obținerea serviciilor care făceau obiectul aceluși contract. Comportamentul ofertanților și conținutul ofertelor acestora nu ar putea avea incidență asupra aprecierii anterioare a autorității contractante. După deschiderea procedurii de atribuire a unui contract de achiziții publice și după primirea ofertelor, autoritatea contractantă ar avea obligația să le ia în considerare și să le examineze numai în raport cu cerințele definite în prealabil. În plus, autoritățile contractante nu ar organiza proceduri de achiziții publice în scopul încheierii unui contract cu titlu oneros, ci în vederea obținerii de

bunuri sau de servicii. Or, în speță, chiar dacă ar accepta oferta la prețul de 0 euro, nu s-ar diminua posibilitatea autorității contractante de a obține prestările de servicii pentru care contractul de achiziții publice a făcut obiectul unei cereri de ofertă.

19 Având în vedere ansamblul acestor considerații, Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comisia națională de reexaminare pentru procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, Slovenia) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Există un «contract cu titlu oneros», ca element al unui contract de achiziții publice în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24, în cazul în care autoritatea contractantă nu este ținută să furnizeze nicio contraprestație, dar operatorul economic, prin executarea contractului, obține accesul la o nouă piață și referințe?
- 2) Articolul 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24 poate sau trebuie să fie interpretat în sensul că acesta constituie un temei juridic pentru respingerea unei oferte privind un contract de achiziții publice la un preț de 0 euro?”

Cu privire la întrebările preliminare

20 Cu titlu introductiv, trebuie să se constate că valoarea contractului în discuție în litigiul principal este inferioară pragului de 144 000 de euro, prevăzut la articolul 4 litera (b) din Directiva 2014/24, astfel încât acest contract nu intră în domeniul de aplicare al directivei respective. Cu toate acestea, după cum indică instanța de trimitere, cu ocazia transpunerii dispozițiilor directivei menționate în dreptul național, legiuitorul sloven a preluat, la articolul 2 alineatul 1 din ZJN, definiția termenului „contract de achiziții publice” care figurează la articolul 2 alineatul (1) punctul 5 din aceeași directivă, astfel încât această definiție este aplicabilă oricărui contract de achiziții publice guvernate de ZJN, indiferent de valoarea sa.

21 Or, potrivit unei jurisprudențe constante, o interpretare dată de Curte unor dispoziții de drept al Uniunii în situații care nu intră în domeniul de aplicare al acestora se justifică atunci când dispozițiile menționate au devenit, în temeiul dreptului național, direct și necondiționat aplicabile unor asemenea situații, pentru a se asigura un tratament identic acestor situații și situațiilor care intră în domeniul de aplicare al respectivelor dispoziții (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, 37 și 41, precum și Hotărârea din 24 octombrie 2019, Belgische Staat, C-469/18 și C-470/18, EU:C:2019:895, punctul 23).

22 Prin urmare, este necesar să se răspundă la întrebările adresate.

23 Trebuie să se considere că, prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că acesta constituie un temei juridic pentru respingerea ofertei unui ofertant în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice doar pentru motivul că, întrucât prețul propus în ofertă este de 0 euro, autoritatea contractantă nu ar furniza nicio contraprestație financiară, în timp ce acest ofertant ar obține prin executarea contractului respectiv doar accesul la o nouă piață și referințe pe care le-ar putea valorifica în cadrul unor cereri de ofertă ulterioare.

24 În această privință trebuie amintit că articolul 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24 definește „contractele de achiziții publice” drept „contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între unu sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante și care au ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau servicii”.

25 Potrivit jurisprudenței Curții, din sensul juridic obișnuit al termenilor „cu titlu oneros” reiese că aceștia desemnează un contract prin care fiecare parte se angajează să efectueze o prestație în schimbul unei contraprestații (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 octombrie 2018, IBA Molecular Italy, C-606/17,

EU:C:2018:843, punctul 28). Caracterul sinalagmatic al contractului este, așadar, o caracteristică esențială a unui contract de achiziții publice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, punctul 43, Hotărârea din 28 mai 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, C-796/18, EU:C:2020:395, punctul 40, și Hotărârea din 18 iunie 2020, Porin kaupunki, C-328/19, EU:C:2020:483, punctul 47).

- 26 Astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 47 din concluzii, chiar dacă această contraprestație nu trebuie să conștă în mod necesar în plata unei sume de bani, astfel încât prestația poate fi retribuită prin alte forme de contraprestații, precum rambursarea cheltuielilor suportate pentru furnizarea serviciului convenit (a se vedea printre altele Hotărârea din 19 decembrie 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții, C-159/11, EU:C:2012:817, punctul 29, Hotărârea din 13 iunie 2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, punctul 31, precum și Hotărârea din 18 octombrie 2018, IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, punctul 29), caracterul sinalagmatic al unui contract de achiziții publice se traduce totuși în mod obligatoriu prin crearea unor obligații coercitive din punct de vedere juridic pentru fiecare dintre părțile la contract, a căror executare trebuie să poată fi invocată în justiție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 martie 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, punctele 60-62).
- 27 Rezultă că un contract prin care o autoritate contractantă nu este obligată din punct de vedere juridic să furnizeze nicio prestație în schimbul celei pe care cocontractantul său s-a angajat să o realizeze nu intră în sfera noțiunii de „contract cu titlu oneros”, în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24.
- 28 Împrejurarea, evocată de instanța de trimitere și inerentă oricărei proceduri de achiziții publice, că obținerea acestui contract ar putea avea o valoare economică pentru ofertant, întrucât i-ar oferi accesul la o nouă piață sau i-ar permite să obțină referințe, este prea aleatorie și, în consecință, astfel cum a arătat în esență domnul avocat general la punctele 63-66 din concluzii, nu poate fi suficientă pentru a califica acest contract drept „contract cu titlu oneros”.
- 29 Trebuie să se constate însă că articolul 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24 se limitează la a defini noțiunea de „contracte de achiziții publice” în scopul de a stabili aplicabilitatea acestei directive. Astfel, după cum reiese din articolul 1 alineatul (1) din directiva menționată, ea se aplică numai „contractelor de achiziții publice”, în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din directiva respectivă, a căror valoare estimată atinge sau depășește pragurile prevăzute la articolul 4 din aceasta.
- 30 Rezultă că articolul 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24 nu poate constitui un temei juridic care să poată sta la baza respingerii unei oferte prin care se propune un preț de 0 euro. Prin urmare, această dispoziție nu permite înlăturarea automată a unei oferte depuse în cadrul unui contract de achiziții publice, precum o ofertă la prețul de 0 euro, prin care un operator propune să furnizeze autorității contractante lucrările, bunurile sau serviciile pe care aceasta dorește să le achiziționeze fără să solicite o contraprestație.
- 31 În aceste condiții, întrucât o ofertă la prețul de 0 euro poate fi calificată drept ofertă anormal de scăzută, în sensul articolului 69 din Directiva 2014/24, atunci când o autoritate contractantă se confruntă cu o asemenea ofertă, ea trebuie să urmeze procedura prevăzută în această dispoziție, solicitând ofertantului explicații cu privire la valoarea ofertei. Astfel, din logica pe care se bazează articolul 69 din Directiva 2014/24 rezultă că o ofertă nu poate fi respinsă în mod automat doar pentru motivul că prețul propus este de 0 euro.
- 32 Astfel, de la alineatul (1) al acestui articol reiese că, în cazul în care o ofertă pare anormal de scăzută, autoritățile contractante solicită ofertantului să explice prețul sau costurile propuse în ofertă, aceste explicații putând, printre altele, să privească elementele prevăzute la alineatul (2) al articolului menționat. Explicațiile respective contribuie astfel la evaluarea fiabilității ofertei și ar permite să se demonstreze că, deși ofertantul propune un preț de 0 euro, oferta în cauză nu va afecta executarea corectă a contractului.

- 33 Astfel, în conformitate cu alineatul (3) al aceluiași articol, autoritatea contractantă trebuie să evalueze informațiile furnizate consultând ofertantul și nu poate respinge o asemenea ofertă decât dacă elementele de probă furnizate nu explică în mod satisfăcător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse.
- 34 Evaluarea acestor informații trebuie, în plus, să fie efectuată cu respectarea principiilor egalității și nediscriminării între ofertanți, precum și ale transparenței și proporționalității, care se impun autorității contractante în conformitate cu articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2014/24.
- 35 Prin urmare, argumentul unui ofertant care a depus o ofertă la prețul de 0 euro potrivit căruia prețul propus în oferta sa se explică prin faptul că urmărește să obțină accesul la o nouă piață sau la referințe dacă această ofertă este acceptată trebuie apreciat în contextul unei eventuale aplicări a articolului 69 din Directiva 2014/24.
- 36 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că acesta nu constituie un temei juridic pentru respingerea ofertei unui ofertant în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice doar pentru motivul că prețul propus în ofertă este de 0 euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 37 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 patra) declară:

Articolul 2 alineatul (1) punctul 5 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 acesta nu constituie un temei juridic pentru respingerea ofertei unui ofertant în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice doar pentru motivul că prețul propus în ofertă este de 0 euro.

Semnături

* Limba de procedură: slovena.