

Traducerea acestei pagini a fost generată prin traducere automată [Link]. Traducerile automate pot conține erori care pot reduce claritatea și exactitatea; Ombudsmanul nu își asumă răspunderea pentru eventuale discrepanțe. Pentru cele mai fiabile informații și securitate juridică, vă rugăm să consultați versiunea sursă din engleză, linkul de mai sus. Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați [politica noastră lingvistică și de traducere](#) [Link].

Decizia Ombudsmanului European de închidere a anchetei privind plângerea 178/2014/AN împotriva Băncii Europene de Investiții

Decizie

Caz 178/2014/AN - Deschis la 06/02/2014 - Decizie din 23/10/2014 - Instituția vizată Banca Europeană de Investiții (Observație critică) |

Cazul a vizat decizia Băncii Europene de Investiții de a aproba excluderea reclamantului (societatea italiană Impresa Pizzarotti & C. SpA) de la o licitație publică pe care a finanțat-o în Bosnia și Herțegovina. Reclamantul a fost exclus din cauza presupusei neconformități a ofertei cu caietul de sarcini. Reclamantul a recurs la serviciile mecanismului BEI de soluționare a plângerilor, care s-a pronunțat în favoarea reclamantului, considerând că excluderea era ilegală. Cu toate acestea, conducerea BEI a respins constatarea propriului mecanism de soluționare a plângerilor și a aprobat decizia de a exclude reclamantul din procedura de licitație.

Ombudsmanul a examinat problema și a constatat o administrare defectuoasă în sensul că decizia BEI s-a bazat pe o eroare juridică. Nu a fost posibilă nicio soluție, având în vedere faptul că contractul a fost atribuit unui alt ofertant și că lucrările de construcție au început deja. Prin urmare, Ombudsmanul a închis cazul cu o observație critică. Ombudsmanul și-a exprimat, de asemenea, îngrijorarea cu privire la faptul că administrarea defectuoasă a băncii în acest caz riscă să pună sub semnul întrebării angajamentul Uniunii Europene de a consolida statul de drept în Bosnia și Herțegovina. Ea a anunțat că va lua în considerare deschiderea unei anchete din proprie inițiativă cu privire la problemele sistemice care stau la baza soluționării de către BEI a problemei.

Cu privire la istoricul plângerii

1. Banca Europeană de Investiții (denumită în continuare „BEI”) este instituția creditoare pe termen lung a Uniunii Europene. Misiunea BEI este de a promova obiectivele Uniunii Europene



prin punerea la dispoziție a unor finanțări pe termen lung pentru investiții solide. În cadrul BEI, mecanismul de soluționare a plângerilor a fost creat pentru a facilita și a trata plângerile împotriva BEI de către persoane fizice, organizații sau corporații afectate de activitățile BEI. Un memorandum de înțelegere între Ombudsmanul European și BEI [1] explică modul în care acesta ține seama de activitatea mecanismului de soluționare a plângerilor. Mecanismul de soluționare a plângerilor este independent de serviciile BEI care sunt responsabile pentru activitățile contestate de reclamant. Reclamantii care sunt încă nemulțumiți după utilizarea mecanismului de soluționare a plângerilor pot escala plângerea adresată Ombudsmanului European.

2. În 2012, reclamantul, societatea italiană Impresa Pizzarotti & C. SpA, a participat la o licitație pentru construirea unui viaduct în Bosnia și Herțegovina (BiH), care a fost finanțat de BEI. În ciuda depunerii celei mai mici oferte, reclamantul a fost exclus de promotorul BiH pe motiv că oferta sa nu corespunde caietului de sarcini.

3. Reclamantul a contestat această decizie în fața promotorului, care și-a menținut punctul de vedere. Legislația locală exclude orice cale de atac în instanțele locale în legătură cu ofertele de acest tip. Reclamantul a apelat la mecanismul BEI de soluționare a plângerilor, care a constatat, în urma unei anchete, că reclamantul avea dreptate. Mecanismul de soluționare a plângerilor a recomandat BEI să își retragă aprobarea („non-obiecția”) pentru atribuirea contractului unui alt ofertant. Cu toate acestea, BEI a aprobat poziția promotorului și și-a menținut lipsa de obiecții.

Ancheta

4. La 6 februarie 2014, Ombudsmanul a deschis o anchetă cu privire la plângere pe baza unei afirmații potrivit căreia BEI nu și-a revizuit în mod greșit lipsa de obiecții în cazul de față și a susținut că BEI ar trebui să revizuiască lipsa de obiecții și să suspende finanțarea proiectului.

5. În cursul anchetei, Ombudsmanul a primit avizul BEI cu privire la plângere și, ulterior, observațiile reclamantului ca răspuns la avizul respectiv. Serviciile sale au efectuat, de asemenea, o inspecție a dosarului BEI în această privință. Prezenta decizie ia în considerare argumentele și avizele prezentate de părți.

Acuzația de menținere eronată a neobiecției și a cererii conexe

Argumente prezentate Ombudsmanului

6. BEI a aprobat, în esență, opinia promotorului BiH potrivit căreia metodologia de construcție propusă de reclamant în oferta sa era diferită de cea cerută de documentația de licitație, care nu a permis nicio abatere.



7. BEI a considerat, de asemenea, că metodologia de construcție propusă de reclamant ar fi implicat un timp suplimentar semnificativ, nu numai pentru a realiza o reproiectare, ci și pentru a obține un nou set de autorizații administrative din partea autorităților din BiH. Decizia promotorului BiH de a exclude oferta reclamantului, pe baza faptului că aceasta nu îndeplinește cerințele documentației de licitație, a fost susținută de trei experți externi comandați de promotor. În plus, BEI a comandat un al patrulea expert internațional pentru a examina cazul, care a fost de acord cu punctul de vedere al acestuia din urmă. În plus, serviciile tehnice proprii ale BEI au concluzionat, de asemenea, că oferta reclamantului nu îndeplinea cerințele de licitație.

8. Unul dintre experții externi a observat, de asemenea, că documentația de licitație era clară și lipsită de ambiguitate. În special, BEI a considerat că metodologia de construcție necesară a fost exprimată într-un mod suficient de clar și de precis pentru a permite unui inginer civil cu experiență rezonabilă să înțeleagă exact ceea ce era necesar. Acest lucru este evident, potrivit BEI, din lipsa, în cursul procedurii de clarificare, a oricărei întrebări din partea ofertanților cu privire la metodologia de construcție și din faptul că toți ceilalți ofertanți au depus oferte bazate pe metodologia corectă de construcție.

9. Având în vedere recomandarea mecanismului de soluționare a plângerilor de a reexamina lipsa de obiecții, serviciile BEI au reexaminat cazul și au reafirmat lipsa inițială de obiecții. Astfel, BEI și-a menținut decizia.

10. Reclamantul, din partea sa, a considerat că documentația de licitație nu necesită o anumită metodologie de construcție și, prin urmare, metodologia propusă de acesta nu poate fi considerată ca o abatere de la caietul de sarcini. Acest punct de vedere a fost, de asemenea, aprobat de mecanismul de soluționare a plângerilor. Reclamantul a afirmat în repetate rânduri că excluderea sa de la licitație nu numai că i-a cauzat daune economice semnificative, ci a determinat, de asemenea, BEI să finanțeze o ofertă care a fost cu 11 % mai scumpă, ceea ce a condus la cheltuieli suplimentare de aproximativ 18 milioane de euro.

Evaluarea Ombudsmanului

11. Pozițiile divergente ale părților în acest caz includ argumente tehnice legate de chestiunile de inginerie civilă. Nu este nici adecvat, nici necesar ca Ombudsmanul să adopte o poziție cu privire la aceste aspecte, deoarece problema principală depinde de sensul juridic al documentelor de licitație, în special de dispozițiile privind gradul de libertate tehnică lăsat ofertanților în pregătirea ofertelor.

12. Problema juridică care se află în centrul litigiului este dacă **caietul de sarcini impunea în mod clar și fără echivoc o anumită metodologie de construcție**, astfel cum a susținut BEI, sau dacă acestea au lăsat loc pentru alte metodologii, așa cum au crezut reclamantul și mecanismul de soluționare a plângerilor.

13. Documentația de atribuire examinată de serviciile Ombudsmanului constă într-un set de



documente, unele scrise (denumite în continuare „partea scrisă”), unele constând în desene (denumite în continuare „desenele”) și, în sfârșit, unele conținând informații financiare (denumită în continuare „Bill of Quantities”). Documentația de licitație a fost însoțită de orientări privind proiectarea, construcția, întreținerea și supravegherea drumurilor și proiectarea podurilor (denumite în continuare „orientările”).

14. După ce a examinat dosarul complet al BEI în legătură cu oferta, Ombudsmanul împărtășește punctul de vedere al reclamantului și al mecanismului de soluționare a plângerilor, potrivit căruia documentația de licitație nu precizează clar și fără echivoc metodologia de construcție care ar trebui utilizată. Nu există nimic în această privință în partea scrisă. În plus, astfel cum a recunoscut BEI în avizul său, desenele furnizate ofertanților s-au referit la „proiectul principal”, fără a menționa în niciun fel că acest desen principal a fost definitiv. Dimpotrivă, secțiunea 1.1.2 din caietul de sarcini conține un element menit să acopere costul estimat pentru modificarea desenului principal, ceea ce arată că acesta din urmă nu a fost considerat ca fiind imuabil în documentația de licitație.

15. În plus față de cele de mai sus, trebuie remarcat faptul că secțiunea 13 din orientări, care se referă în mod specific la metodele de construcție a podurilor, enumeră și elaborează metodele posibile de construcție, inclusiv cea propusă de reclamant. Deși orientările nu fac parte din caietul de sarcini, acestea au însoțit documentele de licitație și au fost menite să sprijine ofertanții în alegerile lor tehnice. Având în vedere că documentele de licitație nu necesitau în mod clar o metodologie specifică de construcție, faptul că orientările se refereau la mai multe metodologii permiteau în mod rezonabil reclamantului și oricărui alt ofertant să concluzioneze că niciuna dintre ele nu era exclusă.

16. Ombudsmanul acceptă poziția BEI potrivit căreia intenția promotorului BiH a fost de a atribui contractul unui contractant care utilizează o metodologie specifică de construcție, care a fost diferită de cea propusă de reclamant. În plus, Ombudsmanul nu are niciun motiv să se îndoiască de faptul că metodologia în cauză ar putea fi considerată în mod rezonabil, din mai multe motive, ca fiind cea mai adecvată în circumstanțele date. Cu toate acestea, acestea nu sunt aspectele relevante. Ofertanții care participă la o procedură de licitație publică finanțată de o instituție a UE trebuie să fie în măsură să stabilească ce li se cere și în ce măsură se pot abate de la cerințele stabilite sau pot face propuneri care conduc la același rezultat prin mijloace diferite. În speță, oricare ar fi intențiile subiacente ale promotorului, acestea nu au fost exprimate cu suficientă claritate în documentele de licitație pentru a exclude interpretarea reclamantului.

17. În această privință, este irelevant faptul că, astfel cum a menționat BEI, nu existau întrebări de clarificare și că reclamantul era singurul ofertant care a interpretat caietul de sarcini într-un mod care nu era cel vizat. Pot exista numeroase motive pentru acest lucru, de exemplu faptul că niciun alt ofertant nu a avut acces la tehnologia necesară pentru a propune aceeași metodă de construcție ca și reclamantul sau că alți ofertanți pur și simplu citesc documentația de licitație într-un mod diferit. Problema rămâne că **caietul de sarcini a permis interpretarea reclamantului și, prin urmare, a împiedicat promotorul să descalifice reclamantul pe motiv că acesta din urmă a interpretat normele relevante într-un mod diferit de cel**



preferat de promotor.

18. În plus față de cele de mai sus, Ombudsmanul nu poate accepta argumentul BEI potrivit căruia oferta reclamantului a fost, de asemenea, neconformă, deoarece metodologia sa de construcție propusă ar fi întârziat executarea proiectului, deoarece a necesitat emiterea de noi autorizații de construcție. Deși Ombudsmanul înțelege pe deplin raționamentul economic care stă la baza punerii în aplicare a proiectului cât mai curând posibil, ea subliniază totuși că, cu excepția cazului în care se specifică în documentația de atribuire, o astfel de justificare nu poate conduce la excluderea unui ofertant.

19. În cazul în care BEI sau promotorul ar fi intenționat ca implementarea rapidă a proiectului să devină o cerință esențială, acest lucru ar fi trebuit menționat în mod explicit în documentația de licitație. În schimb, partea 1 din secțiunea IV a caietului de sarcini menționează doar că ofertantul „ar trebui să *demonstreze capacitatea de a finaliza toate lucrările în termen de 20 de luni*”. Astfel cum a subliniat în mod corect mecanismul de soluționare a plângerilor, durata lucrărilor care urmează să fie efectuate de contractant nu ar trebui să includă timpul necesar promotorului pentru a obține autorizațiile de construcție. În plus, reclamantul a precizat, în oferta sa, că metoda pe care a propus-o i-ar permite să execute lucrările în termenul respectiv.

20. Rezultă că decizia BEI de a-și menține obiecțiile cu privire la excluderea ofertei reclamantului s-a bazat pe o lectură incorectă din punct de vedere juridic a documentelor de licitație. Acesta a fost un caz de administrare defectuoasă.

21. Administrarea defectuoasă este deosebit de gravă deoarece, după cum a recunoscut OCDE, asigurarea corectitudinii procedurilor de achiziții publice este un instrument esențial în combaterea corupției în sectorul public. Potrivit OCDE, achizițiile publice reprezintă activitatea guvernamentală cea mai vulnerabilă la deșeuri, fraudă și corupție din cauza volumului fluxurilor financiare implicate. Integritatea achizițiilor publice este esențială pentru menținerea încrederii cetățenilor în guvern [2] .

22. În plus, este în interesul bunei reputații a BEI ca furnizor important de finanțare din partea UE și ca instituție respectabilă a UE în ochii autorităților din țările terțe, promotorilor și contractanților ca participanții la licitațiile finanțate din împrumuturi BEI în țări terțe să aibă acces la un mecanism intern de recurs pe deplin operațional în cadrul BEI. Acest lucru este deosebit de important în cazul în care BEI este implicată în țări care au sisteme subdezvoltate sau ineficiente de administrare a justiției.

23 . În acest context, Ombudsmanul ia act de următoarea declarație cuprinsă în Raportul Comisiei Europene pe 2013 privind progresele înregistrate de Bosnia și Herțegovina [COM(2013) 700 final]: *Nu se pot raporta îmbunătățiri substanțiale în ceea ce privește sistemul juridic din Bosnia și Herțegovina, care rămâne complex și dificil. Standardul legislativ este relativ ridicat în unele domenii; cu toate acestea, punerea în aplicare practică a legilor este adesea deficitară din cauza capacității slabe de asigurare a respectării legislației a instituțiilor-cheie. Adesea, sistemul judiciar nu funcționează eficient și nu acoperă în mod adecvat activitățile comerciale. Executarea contractelor comerciale rămâne un proces îndelungat, care implică 37*



de proceduri și durează în medie 595 de zile, neschimbat față de anul precedent. În general, un stat de drept slab, corupția și executarea nefiabilă a contractelor continuă să afecteze mediul de afaceri [3] .

24 . În acest context, abordarea adoptată de BEI în acest caz este total inacceptabilă. Aceasta riscă să pună sub semnul întrebării nu numai reputația BEI, ci și angajamentul Uniunii de a consolida statul de drept în Bosnia și Herțegovina. Aceste prejudicii aduse reputației ar fi putut fi evitate dacă BEI ar fi urmat recomandările propriului său mecanism intern de soluționare a plângerilor.

25. Articolul 3 alineatul (5) din Statutul Ombudsmanului European prevede că, atunci când se identifică un caz de administrare defectuoasă, Ombudsmanul caută, în măsura posibilului, o soluție împreună cu instituția în cauză pentru a elimina administrarea defectuoasă. În speță, caracterul grav al administrării defectuoase și implicațiile sale sistemice potențiale sunt de așa natură încât ar fi inadecvat să se caute o astfel de soluție. În orice caz, în acest caz nu este posibilă nicio soluție acum, având în vedere că proiectul de construcție a fost atribuit unui alt ofertant, iar construcția a început cu câteva luni în urmă. În acest caz, reclamantul nu a încercat să fie compensat pentru costurile legate de pregătirea unei cereri de ofertă care, din cauza unei nelegalități, a fost exclusă din procedura de licitație. În consecință, Ombudsmanul nu va recomanda compensații financiare pentru aceste costuri. În consecință, Ombudsmanul va încheia ancheta cu o observație critică și, de asemenea, va trimite o copie a acestei decizii președinților Parlamentului European, Consiliului Uniunii Europene și Comisiei Europene, spre informare.

26. Ombudsmanul are încredere că banca va urmări observația critică prin învățarea lecțiilor adecvate din acest caz pentru viitor. De asemenea, ea va lua în considerare deschiderea unei anchete din proprie inițiativă cu privire la problemele sistemice ridicate de caz.

Concluzie

Pe baza anchetei privind această plângere, Ombudsmanul o încheie cu următoarea observație critică:

Decizia BEI de a-și menține obiecțiile cu privire la excluderea ofertei reclamantului s-a bazat pe o lectură incorectă din punct de vedere juridic a documentelor de licitație. Acesta a fost un caz de administrare defectuoasă.

Activitățile BEI afectează reputația Uniunii Europene și ar trebui să fie în concordanță cu valorile și principiile Uniunii. Administrarea defectuoasă a BEI în acest caz riscă să pună sub semnul întrebării nu numai reputația BEI, ci și angajamentul Uniunii de a consolida statul de drept în Bosnia și Herțegovina. Aceste prejudicii aduse reputației ar fi putut fi evitate dacă BEI ar fi urmat recomandările propriului său mecanism intern de soluționare a plângerilor.



Reclamantul și BEI vor fi informați cu privire la această decizie. Ombudsmanul va trimite, de asemenea, o copie a deciziei sale președinților Parlamentului European, Comisiei Europene și Consiliului Uniunii Europene, spre informare.

Emily O'Reilly

Adoptată la Strasbourg, la 23 octombrie 2014.

[1] Disponibil la adresa: <http://www.ombudsman.europa.eu/cooperation/en/20080709-1.htm>
[Link]

[2] A se vedea <http://www.oecd.org/corruption/ethics/integrityinpublicprocurement.htm> [Link]

[3] http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013_en.pdf
[Link] la p. 26