

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. 1503 / C7 / 1630

Data: 03.07.2023

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 32311/15.06.2023, depusă de (...) SRL, cu sediul în str. ..., reprezentată de doamna Petrescu Steluța - administrator, cu adresa aleasă pentru comunicarea actelor procedurale în str., privind procedura de licitație deschisă pentru atribuirea unui contract de servicii de silvicultură pentru (...), lotul 1 – (...), cod CPV 77230000-1, cu data-limită de depunere a ofertelor 20.04.2023, anunț de participare nr. CN1053300/22.03.2023, organizată de (...), prin (...), cu sediul în ..., în calitate de autoritate contractantă, contestatoarea a solicitat, în esență, anularea rezultatului procedurii de atribuire a lotului 1 și obligarea autorității contractante la reevaluarea corectă a ofertelor.

**CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,
asupra cauzei de față, constată următoarele:**

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care ofertantul (...) SRL reclamă decizia autorității contractante Romsilva - (...) de respingere a ofertei sale și de desemnare ca fiind câștigătoare a ofertei (...) SRL, în cadrul procedurii de atribuire menționată în partea introductivă, învederând în motivare că oferta (...) SRL trebuia declarată inacceptabilă, față de prețurile propuse, asupra cărora comisia trebuia să se asigure că nu sunt neobișnuit de scăzute în raport cu ce urmează a fi executat, una dintre componentele prețurilor fiind salariul de baza minim. (...) SRL, la elaborarea propunerii sale financiare, nu a ținut seama de reglementările obligatorii în domeniul relațiilor de muncă, respectiv de Hotărârea Guvernului nr. 1.447/2022 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, art. 1, potrivit căruia, începând cu data de 1 ianuarie 2023, salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată se stabilește în bani, fără a include sporuri și alte adaosuri, la suma de 3.000 lei lunar, pentru un

program normal de lucru în medie de 165,333 ore pe lună, reprezentând 18,145 lei/oră.

În conformitate cu Normele de timp și producție unificate pentru lucrări în silvicultură, ediția 2014, pentru îndeplinirea contractului erau necesare 66.868,195 ore x 18,145 lei/oră = 1.213.323,40 lei (manoperă), în susținere prezentând următorul calcul:

Nr. crt.	Simbol	NT ore/om/UM	Cantități	Nr. total ore necesare	Lei/oră	Total
1	C25lb2	53,24	90,00	4791,600	18,145	86.943,58
2	C91b	65,07	392,00	25507,440	18,145	462.832,50
3	C51lb2	23,39	485,30	11351,167	18,145	205.966,93
4	C51IIa2	18,96	485,30	9201,288	18,145	166.957,37
5	C4Ab	2,63	6090,00	16016,700	18,145	290.623,02
Total contract				66.868,195		1.213.323,40

Valoarea totală a manoperei ofertată de (...) SRL, de 1.145.226,33 lei, este cu 68.097,07 lei sub valoarea minimă necesară pentru respectarea Hotărârii Guvernului nr. 1447/2022, potrivit următorului calcul:

Nr crt	Simbol normă	Cantitate	Valoare oferta lei/UM	NT UM	ore/om	Valoare rezultata lei/ora/om	Valoare oferta lei/ora/om	Valoare CF HG 1447/2022 lei/ora	Diferente lei/ora	Valoare totala manopera pentru resp HG 1447/2022	Valoare manopera oferata	Diferente
1	C25lb2	90,00	966,04	53,24		18,145	18,145	18,145	0,000	86.943,58	86.943,60	0,02
2	C91b	392,00	1007	65,07		15,476	18,145	18,145	-2,669	462.832,5	394.744,00	68.088,50
3	C51lb2	485,30	424,41	23,39		18,145	18,145	18,145	0,000	205.966,93	205.966,17	-0,76
4	C51IIa2	485,30	344,03	18,96		18,145	18,145	18,145	0,000	166.957,37	166.957,76	0,39
5	C4Ab	6090,00	47,72	2,63		18,144	18,145	18,145	-0,001	290.623,02	290.614,80	-8,22

Total valoare contract	1.213.323,40	1.145.226,33	68.097,07
------------------------	--------------	--------------	-----------

Analizând documentația de atribuire se poate constata că au fost precizate codurile de identificare a normelor tehnice indicate de autoritate pentru lucrările ce urmează a fi efectuate:

Nr. crt.	Simbol lucrare	Denumirea lucrării	UM	Cantit.
ÎMPĂDURI				
1	C25fb2	Semănături directe in vetre in teren nepregătit	1000 vetre	90.0
2	C91b	Plantarea puieților in vetre executate sub masiv	Mb	392
3	C51Ib2	Mobilizarea manuala a solului in jurul puieților PR I	1000 vetre	485.3
4	C51IIa2	Mobilizarea manuala a solului in jurul puieților PR II	1000 vetre	485.3
5	C4Ab	Taierea manuala a tufişurilor, arbuştilor si arborilor subțiri	Arul	6090

Aceste simboluri se regăsesc în Normele de timp și producție unificate pentru lucrări în silvicultură, cu norme de timp (manoperă) ore/om/um.

În caietul de sarcini, la propunerea tehnică, autoritatea a precizat:

- ofertantul trebuie să indice în cadrul propunerii tehnice că, la întocmirea ei, a ținut cont de normele de timp și producție unificate pentru lucrări din silvicultură, ediția 2014, cu modificările și completările ulterioare;

- ofertantul are obligația de a își calcula/demonstra (în cazul în care autoritatea contractantă solicită acest lucru) necesarul de resurse umane pentru îndeplinirea contractelor aferente loturilor pentru care depune

oferta în funcție de normele de producție; în acest sens, se va ține cont de normele de timp și producție unificate pentru lucrări din silvicultură, ediția 2014.

De asemenea, în fișa de date a achiziției, a precizat că operatorul economic va da o declarație pe proprie răspundere din care să rezulte faptul că, la elaborarea ofertei, a ținut seama de obligațiile referitoare la condițiile de mediu, sociale și cu privire la relațiile de muncă pe toată durata de îndeplinire a contractului de servicii care sunt în vigoare în România, precum și că le va respecta în vederea implementării contractului, Hotărârea Guvernului nr. 1447/2022 intrând sub incidența Codului muncii (care reglementează relațiile de muncă).

Or, prin menționarea explicită a codurilor serviciilor prevăzute în normele tehnice și a cantității de servicii aferente fiecărei categorii era posibilă stabilirea necesarului de manoperă pentru executarea serviciilor care trebuia avut în vedere, pentru a respecta cerința privind salariul minim brut orar, stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 1447/2022. (...) SRL a respectat normele pentru trei coduri/articole solicitate de autoritate și, implicit, salariul brut orar, mai puțin pentru poz. 2, codul C91b, și poz. 5, codul C4Ab, coduri/articole pe care autoritatea nu le-a verificat.

Normele de timp și producție unificate pentru lucrări în silvicultură nu au caracter de recomandare, deoarece pădurile reprezintă un bun economic de importanță națională, iar pentru gestionarea și întreținerea acestora în condiții optime au fost elaborate norme de către specialiști în domeniu silvic și economiști. Ele cuprind totalitatea timpului productiv (timpul de pregătire și încheiere, timpul operativ, timpul de deservire al locului de muncă) și de întreruperi reglementate (timpul de odihnă și necesități firești și timpul de întreruperi condiționate de tehnologie și de organizarea muncii). Toate licitațiile care au ca obiect și scop gestionarea pădurilor își fundamentează lucrările pe normele ce reglementează acest domeniu.

În punctul său de vedere nr. 2766/19.06.2023 asupra contestației, înregistrat la Consiliu cu nr. 33011/19.06.2023, autoritatea contractantă susține în apărare că a respectat toate prevederile legale în ceea ce privește procedura de achiziție, că toate documentele sunt întocmite conform legii și că nu există niciun motiv să fie anulate.

Contestația prezumă că oferta (...) SRL ar avea un preț neobișnuit de scăzut, lucru neadevărat, raportat la art. 210 din Legea nr. 98/2016, coroborat cu art. 136 din normele legii. Prețul ofertei (...) SRL, declarată câștigătoare, se situează peste pragul impus de lege din valoarea estimată (80%), nu sub acest prag. Nu există elemente care la momentul evaluării ofertelor să fi condus la solicitarea de clarificări.

În ceea ce privește susținerile contestatoarei referitoare la nerespectarea tarifului orar garantat în plată, ele sunt nefondate, întrucât lucrările pot fi executate în perioade de timp diferite, în funcție

de productivitatea angajatului sau a uneltelor folosite, astfel încât ofertantul a respectat prevederile legale în ceea ce privește tariful orar, executând lucrarea într-un număr de ore mai mic.

Pentru asigurarea unui nivel corespunzător de calitate a lucrărilor, în caietul de sarcini s-a solicitat ca la întocmirea ofertei tehnice să se țină cont de respectarea normelor de timp și producție unificate pentru lucrările din silvicultură, nu la întocmirea propunerii financiare, cum în mod eronat susține (...) SRL.

Normele au fost actualizate ultima dată în 2014. Având în vedere caracterul dinamic al activităților din silvicultură, îmbunătățirea tehnologiilor existente și calificarea lucrătorilor se poate ajunge fie la o productivitate mai mare, fie la un timp mai scurt de execuție a lucrărilor.

Cu nr. 33216/20.06.2023, contestatoarea depune o replică la punctul de vedere al autorității, invocând obligativitatea comisiei de evaluare de a supune analizei elementele ce compun prețul ofertat, sub aspectul respectării prevederilor legale, demers care nu a fost realizat. Susținerea că atât timp cât prețul ofertat nu este sub pragul de 80% el nu poate fi considerat neobișnuit de mic este irelevantă și fără legătură cu obiectul contestației. Prețul trebuie analizat din perspectiva elementelor componente ale sale, în primul rând sub aspectul legalității și ulterior al veridicității.

Atât timp cât exista obligativitatea respectării Normele de timp și producție unificate pentru lucrările din silvicultură în caietul de sarcini, în mod evident ofertanții trebuiau să își formuleze ofertele și propunerile, atât tehnic, cât și financiar, respectând aceste norme. Încălcarea lor la tariful orar garantat în plată este contrară legii și impunea declararea ofertei ca inacceptabilă. Supozițiile că ofertantul are angajați mai performanți decât cei din 2014 sau tehnologie mai avansată sunt simple susțineri și supoziții neverificate de autoritatea, care nu pot fi reținute ca apărări.

Normele de timp și producție unificate pentru lucrările din silvicultură sunt legislație obligatorie pentru lucrările în silvicultură în sensul că, și dacă nu ar fi fost menționate în caietul de sarcini, acestea tot trebuiau să fie respectate de către toți ofertanții.

Din examinarea coroborată a materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, după verificarea din oficiu a competenței generale, materiale și teritoriale, potrivit art. 131 alin. (1) C. proc. civ., și după deliberare, Consiliul reține că, prin anunțul de participare nr. CN1053300, publicat în Sistemul Electronic de Achiziții Publice – SEAP la 22.03.2023, autoritatea contractantă (...), prin (...), a inițiat o procedură de licitație deschisă în vederea achiziționării de servicii silvice specifice regenerării pădurilor, grupate în patru loturi și estimate valoric la 4.830.000 lei, fără TVA. Documentația de atribuire a fost postată în SEAP la 22.03.2023, alături de anunțul de invitare la competiție.

La procedură, pentru lotul 1 – (...), s-au prezentat trei operatori economici, între care și (...) SRL, a cărei ofertă a fost clasată pe locul secund, iar câștigătoare a fost desemnată oferta (...) SRL. Împotriva acestui rezultat, pentru motivele evocate mai sus, (...) SRL a învestit Consiliul, în termenul legal, cu soluționarea contestației care formează obiectul prezentei cauze. Cauțiunea aferentă, în valoare de 34.000 lei, a fost constituită prin recipisa de consemnare nr. 209245775/1, emisă de CEC Bank SA, Unitatea Amzei, la data de 19.06.2023.

Preliminar analizării aspectelor sesizate de reclamantă, este de remarcat că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, caietul de sarcini, formularele necesare și modelul contractului de servicii, la care se adaugă clarificările postate în SEAP la 28.03.2023, nu a fost contestată de niciun operator economic, drept care – după cum judicios a remarcat contestatoarea – toate prevederile ei și-au consolidat forța obligatorie atât pentru autoritatea contractantă, cât mai ales pentru operatorii economici participanți la procedura de atribuire, inclusiv pentru (...) SRL (relevantă, în acest sens, este, de pildă, decizia civilă nr. 2799 din 19 decembrie 2022 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust de926443g). La acest moment, nu pot fi emise pretenții sau critici vizavi de prevederile documentației de atribuire, întrucât ar fi vădit tardive, raportat la termenul prescris de Legea nr. 101/2016 (a se vedea, cu titlu de exemplu, decizia civilă nr. 77 din 7 februarie 2023 a Curții de Apel Galați, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 39g63373e). *„Conținutul documentației de atribuire, astfel cum a fost întocmită de entitatea contractantă, este obligatoriu atât pentru agenții economici participanți la procedură, care au obligația de a elabora ofertele în conformitate cu prevederile acesteia, cât și pentru entitatea contractantă, aceasta fiind obligată ca, în desfășurarea procedurii de achiziție, să respecte atât legislația aplicabilă în domeniu, cât și propria sa documentație de atribuire care stabilește regulile ce trebuie respectate de părțile implicate în derularea procesului competitiv.”* – sentința civilă nr. 113/CA din 11 septembrie 2020 a Curții de Apel Constanța, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 672e8757.

În concluzie, documentația acceptată implicit de toate societățile ofertante le impunea să îi urmeze cu strictețe prescripțiile, sens în care dispune și art. 75 din Legea nr. 98/2016 – ofertantul depune oferta elaborată în conformitate cu informațiile și cerințele prevăzute în documentele achiziției, precum și art. 123 alin. (1) din normele aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 – ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire. Prin depunerea ofertelor la procedură, se presupune că ofertanții și-au însușit documentația de atribuire fără rezerve, ceea ce înseamnă că nu li se poate scuza nicio abatere de la prescripțiile ei, opozabile în cel mai mic detaliu (elocvente în acest sens sunt, de pildă, decizia nr. 1555 din 6

martie 2012 a Curții de Apel Craiova, Secția de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 4d27ede4, decizia nr. 916/CA/2019-R din 8 noiembrie 2019 a Curții de Apel Oradea, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 7g222g79, și decizia nr. 610 din 6 octombrie 2020 a Curții de Apel Brașov, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 6e77d24g). Astfel cum un contract constituie legea părților, și documentația de atribuire, întovărășită de clarificările postate în SEAP, are aceeași valoare pentru părți, iar niciuna dintre ele nu îi poate ignora sau nesocoti clauzele (a se vedea decizia civilă nr. 107 din 15 ianuarie 2021 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 2724gd82).

Cerințele riguroase în materie de achiziții publice presupun întocmirea documentelor necesare în conformitate cu prevederile documentației de atribuire, cunoscut fiind faptul că garantarea corectitudinii procedurii achizițiilor publice poate justifica respingerea ofertei pentru orice fel de încălcare a dispozițiilor legale în materie, care ar putea fi considerată de ofertant mai puțin importantă (în această direcție s-au pronunțat, de pildă, Curtea de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, în decizia nr. 45 din 12 ianuarie 2023, cod ReJust 39gd8e778, Curtea de Apel București, Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, în decizia civilă nr. 1589 din 12 august 2021, cod ReJust 736ee28e, în decizia nr. 1405 din 17 iunie 2021, cod ReJust 28993ed2, în decizia nr. 1754 din 8 octombrie 2020, cod ReJust 845de6d9, și în decizia civilă nr. 1417 din 9 septembrie 2020, cod ReJust gg2g5696, și Curtea de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal, în decizia nr. 468/R din 16 mai 2017, cod ReJust 8988379e). Raportat la obiectivul general constând în prevenirea și sancționarea încălcării dispozițiilor legale în materia procedurilor de achiziție publică, nu i se poate reproșa autorității contractante că a analizat ofertele participanților la procedură în raport de cerințele minime de participare necontestate, sancționând neîndeplinirea acestora (Curtea de Apel București, Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, decizia civilă nr. 828 din 1 aprilie 2021, cod ReJust 65ed4d74, și decizia civilă nr. 517 din 4 martie 2021, cod ReJust 65459455, și Curtea de Apel Cluj, Secția a III-a contencios administrativ și fiscal, decizia civilă nr. 2507 din 21 decembrie 2016, cod ReJust 27494445).

În jurisprudența sa, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că autoritatea adjudecătoare trebuie să interpreteze criteriile în același fel pe parcursul întregii proceduri. La punctul 34 din Hotărârea din 13 iulie 2017, *Ingsteel și Metrostav* (C-76/16, EU:C:2017:549), Curtea a reamintit că „principiul egalității de tratament impune ca ofertanții să dispună de aceleași șanse în formularea ofertelor lor și implică, așadar, ca aceste oferte să fie supuse acelorași condiții pentru toți ofertanții. Pe de altă parte, obligația de transparență, care constituie corolarul principiului egalității de tratament, are ca scop să garanteze absența

riscului de favoritism și de arbitrar din partea autorității contractante. Această obligație implică formularea tuturor condițiilor și modalităților procedurii de atribuire în mod clar, precis și neechivoc în anunțul de participare sau în caietul de sarcini, astfel încât, în primul rând, să permită tuturor ofertanților informați în mod rezonabil și normal de diligenți să le înțeleagă conținutul exact și să le interpreteze în același mod și, în al doilea rând, să permită autorității contractante să verifice efectiv dacă ofertele prezentate de ofertanți corespund criteriilor care guvernează contractul în cauză (Hotărârea din 2 iunie 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punctul 36, precum și jurisprudența citată)“.

În cazul în care, în cadrul unei proceduri de „cerere de ofertă”, autoritatea contractantă definește condițiile pe care intenționează să le impună ofertanților, aceasta limitează exercitarea propriei puteri de apreciere și nu poate de altfel să se abată, față de vreun ofertant, de la

condițiile pe care le-a definit astfel fără să încalce principiul egalității de

tratament între ofertanți (Ordonanța președintelui Tribunalului Uniunii Europene din 4 decembrie 2014, Vanbreda Risk & Benefits/Comisia, T-199/14 R, EU:T:2014:1024, punctul 96, și Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 20 martie 2013, Nexans France/Entreprise commune Fusion for Energy, T-415/10, EU:T:2013:141, punctul 80). Și autorităților contractante le revine obligația de a garanta aplicarea dreptului Uniunii cu ocazia adoptării deciziilor lor și de a lăsa neaplicate, dacă este necesar, dispozițiile naționale care ar contraveni celor ale dreptului Uniunii care au efect direct (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 22 iunie 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, punctele 30-33, Hotărârea din 14 octombrie 2010, Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punctele 61 și 63, Hotărârea din 4 decembrie 2018, Minister for Justice and Equality și Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punctele 36 și 38, precum și Hotărârea din 21 ianuarie 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punctul 78).

Depășind această introducere de subliniere a importanței conformării întru totul la regulile impuse de autoritate în documentația de atribuire, conformare ce reprezintă regula în sistemul de atribuire a contractelor de achiziție publică, asupra aspectelor sesizate de reclamantă, Consiliul ia act că rezultatul evaluării a fost stabilit de autoritate prin raportul procedurii de atribuire nr. 2516/31.05.2023, rezultat relevat competitorilor la 06.06.2023. La 15.06.2023, (...) SRL a reacționat prin formularea contestației la Consiliu și la autoritatea achizitoare, în interiorul termenului legal de contestare.

Diferendul a fost generat de admiterea și declararea câștigătoare a ofertei (...) SRL, pe care ofertanta reclamantă o consideră inadmisibilă,

din perspectiva prețului propus, sub cel minimal rezultat din aplicarea legislației salarizării.

In limine litis, forul administrativ de jurisdicție observă că redactarea petitelor acțiunii cuprinde o eroare, întrucât oferta (...) SRL nu a fost respinsă, ci admisă și clasată pe locul secund. Nemulțumirea contestatoarei vizează acceptarea la licitație a ofertei (...) SRL, împotriva căreia își îndreaptă demersul pendinte societatea contestatoare, în această cheie urmând a fi citite capetele sale de cerere.

De asemenea, trebuie observat că specificațiile tehnice ale caietului de sarcini, care nu au fost tăgăduite de nimeni, le impunea operatorilor ca, în elaborarea propriilor oferte, să se raporteze la Normele de timp și producție unificate pentru lucrări în silvicultură, ediția 2014. Astfel, sunt vădite și imperative următoarele specificații:

c) Ofertantul trebuie să indice în cadrul ofertei tehnice ca la întocmirea ei **a ținut cont de NORMELE DE TIMP SI PRODUCȚIE UNIFICATE PENTRU LUCRĂRI DIN SILVICULTURA**, ediția 2014 cu modificările și completările ulterioare;

d) Ofertantul are obligația de a-și calcula / demonstra (în cazul în care autoritatea contractantă solicită acest lucru) necesarul de resurse umane pentru îndeplinirea contractelor aferente loturilor pentru care depune oferta **în funcție de normele de producție; în acest sens se va ține cont de NORMELE DE TIMP SI PRODUCȚIE UNIFICATE PENTRU LUCRĂRI DIN SILVICULTURA**, ediția 2014.

La lucrările de împădurire

Din punct de vedere tehnic lucrările vor fi executate **conform precizărilor din norma de munca pentru fiecare categorie de lucrări în parte cuprinsa în Normele de timp și de producție unificate pentru lucrări din silvicultură** editate de M.A.P.P.-Regia Națională a Pădurilor 2014.

Performante așteptate la lucrările de împăduriri.

Îndeplinirea (realizarea) lucrărilor din punct de vedere tehnic conform cerințelor prevăzute la **norma de munca pentru fiecare categorie de lucrări în parte cuprinsa în normativul „Norme de timp și de producție unificate pentru lucrări din silvicultură** editate de M.A.A.P.-Regia Națională a Pădurilor 2014”.

- execuția lucrărilor conform cerințelor prevăzute la **norma de munca pentru fiecare categorie de lucrări în parte cuprinsa în "Normele de timp și de producție unificate pentru lucrări din silvicultură"** editat de M.A.P.P.-Regia Națională a Pădurilor, ediția 2014.

În același sens, anexa nr. 1 a caietului a inclus următoarele articole de servicii, cu simbolurile preluate din norme:

Nr. crt.	Simbol lucrare	Denumirea lucrării	UM	Cantit.
ÎMPĂDURIRI				
1	C25fb2	Semănături directe în vetre în teren nepregătit	1000 vetre	90.0
2	C91b	Plantarea puieților în vetre executate sub masiv	Mb	392
3	C51Ib2	Mobilizarea manuală a solului în jurul puieților PR I	1000 vetre	485.3
4	C51IIa2	Mobilizarea manuală a solului în jurul puieților PR II	1000 vetre	485.3
5	C4Ab	Taierea manuală a tufișurilor, arbuștilor și arborilor subțiri	Arul	6090

Deși prețul propus de (...) SRL nu este unul neobișnuit de scăzut, în ambianța art. 210 din Legea nr. 98/2016 și a art. 136 din normele metodologice ale acestei legi, prețul trebuia analizat din perspectiva elementelor componente ale sale, sub aspectul legalității și sustenabilității. Chiar art. 136, precitat, la alin. (3), prevede că în cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informațiile și/sau

documentele solicitate sau acestea nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al costurilor propuse, oferta va fi considerată neconformă. Autoritatea are obligația să verifice elementele ofertelor cu preț neobișnuit de scăzut, solicitând ofertanților să demonstreze că ofertele sunt serioase. Revine autorității sarcina de a formula clar solicitarea, pentru a pune ofertanții în măsură să justifice deplin și util caracterul serios al ofertelor lor (Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Hotărârea din 29 martie 2012, SAG ELV Slovensko și alții, C-599/10, EU:C:2012:191). Pentru ca justificarea prețului ofertat să nu fie doar formală și să permită în mod obiectiv o verificare, comisia de evaluare trebuie să aibă la dispoziție suficiente elemente prin intermediul cărora să poată concluziona dacă prețul propus este sau nu sustenabil. De bună seamă, verificarea de către autoritatea contractantă a răspunsului și a documentelor de justificare a prețului ofertei nu trebuie să fie formală. Referințe, cu privire la obligația de a verifica răspunsurile de justificare a prețului ofertat sunt, de exemplu:

- deciziile nr. 2954 din 10 septembrie 2013, nr. 2305 din 5 iunie 2014 și nr. 2306 din 6 iunie 2014, Curtea de Apel Bacău, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal;

- decizia civilă nr. 444 din 28 februarie 2011, Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal;

- decizia nr. 1393/R-CONT din 19 aprilie 2013, Curtea de Apel Pitești, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal.

Din fundamentarea prețului trebuie să reiasă respectarea legislației muncii și a salarizării muncii. Este extrem de important ca autoritatea să determine care sunt costurile reale ale prestării serviciului de specialitate în Alexandria. Din actele dosarului achiziției publice reiese că autoritatea contractantă nu a efectuat nicio verificare în acest sens. Nici măcar în punctul de vedere la contestații, autoritatea nu creionează o argumentație care să demonstreze că a încercat să rezolve problemele concrete evocate mai sus, cu impact asupra conformității și sustenabilității ofertei declarată câștigătoare.

Văzând și dispozițiile art. 187 alin. (1) partea introductivă din Legea nr. 98/2016 – „Fără a aduce atingere dispozițiilor legale sau administrative privind prețul anumitor produse ori *remunerarea anumitor servicii* [...]” –, autoritatea contractantă are obligația de a clarifica legalitatea oricărui preț suspect ofertat anterior luării unei decizii în privința ofertei. Prețul propus nu este un element pur formal al ofertei, prezumat a fi valabil și admis indiferent de quantumul său, ci reprezintă un element esențial al propunerii financiare ale cărei realitate și legalitate trebuie să fie verificate de comisia de evaluare și confirmate de ofertant prin documentele înaintate entității. Este evident că omiterea anumitor elemente de cost din structura tarifului sau acordarea unui salariu sub cel minimal conduce la încălcarea principiului tratamentului

egal între ofertanți, statuat la art. 2 alin. (2) din legea privind achizițiile publice.

Ar fi împotriva reglementărilor naționale și europene în domeniul muncii ca autoritățile publice să încheie contracte cu entități care nu respectă legislația în vigoare privind salarizarea. Mai mult, această situație ar antrena o abordare discriminatorie și nedreaptă față de întreprinderile care respectă prevederile juridice și s-ar acorda un avantaj arbitrar celor care le încalcă, ceea ce ar putea genera și o concurență neloială din partea întreprinderilor care nu respectă prevederile, în raport cu cele care le respectă. Respectarea legislației naționale sau europene în materie de muncă este o condiție a corectitudinii procedurii.

În cazul nerespectării obligațiilor impuse de dreptul național în materie, printre altele, de condiții de muncă, statele membre pot califica o asemenea nerespectare drept abatere gravă sau încălcare a eticii profesionale de către operatorul economic, care poate duce la excluderea respectivului operator economic din procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice. A se vedea, în acest sens, de pildă, Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 17 noiembrie 2015 în cauza C-115/14, RegioPost împotriva Stadt Landau in der Pfalz.

Din ofertă trebuie să rezulte cu certitudine că elementele de preț respectă toate dispozițiile legale în materia salarizării și includ toate cheltuielile necesare, directe și indirecte. Dacă răspunsul primit nu demonstrează, în mod clar, includerea în tariful orar ofertat a cheltuielilor amintite, direcția silvică este îndreptățită și obligată să respingă oferta (...) SRL.

În atari circumstanțe, Consiliul apreciază că autoritatea achizitoare nu putea admite și, implicit, desemna câștigătoare respectiva ofertă la lotul 1 fără a verifica în prealabil, cu atenție sporită, legalitatea prețului acestei, întrucât costul contractului, format în principal din manopera salariată a personalului prestator, care trebuie să acopere salariul minim brut pe economie, contribuțiile, cheltuielile directe și indirecte și profitul, nu poate fi indiferent autorității contractante. În plus, din perspectiva tratamentului egal între competitori, elementele de cost obligatorii sunt esențiale și pentru aceștia, întrucât neofertarea sau ofertarea unor elemente sub nivelul minim stabilit de lege conduce la distorsionarea liberei concurenței și alterarea rezultatului. Este evident că ofertarea unui tarif sub nivelul costurilor are ca efect și distorsionarea concurenței oneste la procedura de achiziție, întrucât se ajunge ca prețurile să nu mai reflecte rezultatul competiției între ofertanți, ci diverse conjuncturi în care se află unii dintre ei, care le-ar permite să oferteze orice tarif. Scopul oricărei achiziții publice nu este unidirecțional – obținerea de către autoritatea/entitatea contractantă a unui produs/serviciu/lucrare la cel mai avantajos preț – ci vizează și promovarea concurenței loiale între operatorii economici. Omiterea anumitor elemente de cost din structura

tarifului conduce la încălcarea principiului tratamentului egal între ofertanți, statuat la art. 2 din legea achizițiilor publice.

Tribunalul Uniunii Europene a statuat că obligația autorității contractante de verificare a caracterului serios al unei oferte rezultă din existența prealabilă a îndoielilor referitoare la fiabilitatea acesteia, obiectivul fiind de a nu permite respingerea unui ofertant din cadrul procedurii fără să i se fi acordat posibilitatea să justifice conținutul ofertei sale care ar părea anormal de mică. Prin urmare, numai atunci când există asemenea îndoieli, comitetul de evaluare este obligat să solicite informații pertinente privind compoziția ofertei înainte să o respingă, dacă este cazul. Astfel de îndoieli pot exista, printre altele, atunci când pare incert, pe de o parte, că o ofertă respectă legislația țării în care serviciile ar trebui să fie prestate, în materie de remunerare a personalului, de contribuție la sistemul de securitate socială, de respectare a normelor de securitate și de sănătate la locul de muncă, de vânzare în pierdere, și, pe de altă parte, că prețul propus include toate costurile pe care le presupun aspectele tehnice ale ofertei (Hotărârea din 8 octombrie 2015, Secolux/Comisia, T-90/14, EU:T:2015:772, punctul 62).

În speță, componentele de preț unitar ale (...) SRL și (...) SRL sunt similare, cu o singură excepție, de unde provine diferența majoră a prețului total:

Nr. crt.	Simbol	Cantități	(...) SRL	(...) SRL
1	C25lb2	90,00	966,04	966,04
2	C91b	392,00	1180,70	1007,00
3	C51lb2	485,30	424,41	424,41
4	C51lla2	485,30	344,03	344,03
5	C4Ab	6090,00	47,72	47,72

Dacă atât (...) SRL, cât și (...) SRL pretind că au respectat întocmai Normele de timp și producție unificate pentru lucrări în silvicultură, ediția 2014, precum și salariul de bază minim brut pe tară garantat în plată stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 1.447/2022, nu se explică diferența semnificativă la articolul de lucrări C91b – „Plantarea puieților în vetre executate sub masiv”, de 68.090,40 lei (462.834,40 - 394.744), asupra căreia trebuia să se aplece, existând un risc plauzibil că (...) SRL fie nu s-a conformat normei de timp de 65,07 ore-om/1.000 buc, de la pag. 202 a Normelor de timp și producție unificate pentru lucrări în silvicultură, ediția 2014, fie nu s-a conformat salariului orar minimal prescris de Hotărârea Guvernului nr. 1.447/2022, impunându-se o solicitare de clarificări pe acest subiect cu ofertanta, supusă art. 209 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 – *„În cazul în care informațiile sau documentele prezentate de către operatorii economici sunt incomplete sau eronate sau în cazul în care lipsesc anumite documente, autoritatea contractantă are dreptul de a solicita într-un anumit termen ofertanților/candidaților clarificări și, după caz, completări ale documentelor prezentate de aceștia în cadrul ofertelor sau solicitărilor de*

participare, cu respectarea principiilor tratamentului egal și transparenței.” – secondat de art. 134 alin. (1) din normele metodologice de aplicare a legii – „Comisia de evaluare are obligația de a stabili care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei solicitări de participare/oferte, precum și perioada de timp acordată pentru transmiterea acestora, termenul-limită neputând fi stabilit decât la nivel de zile lucrătoare, fără a fi precizată o oră anume în cadrul acestuia.”

Discutăm despre o edificare asupra cuprinsului ofertei, tocmai pentru a se determina dacă aceasta este sau nu compliantă clauzelor documentație de atribuire ediției 2014 a Normelor de timp și producție unificate pentru lucrări în silvicultură („cu modificările și completările ulterioare”, în exprimarea autorității achizitoare) și Hotărârii Guvernului nr. 1.447/2022, iar autoritatea are obligația să asigure ofertanților toate condițiile pentru ca aceștia să își poată justifica și proba conformitatea ofertelor la procedură. Jurisprudența Consiliului este constantă în sensul că orice decizie a autorității privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a ofertei, sub toate aspectele acesteia, și pe probe concludente, iar nu pe simple presupuneri care ar favoriza ori defavoriza ofertanții. Solicitarea autorității trebuie să răspundă dispozițiilor imperative ale art. 134 alin. (4), solicitare necesară pentru ca autoritatea beneficiară să nu fie nevoită să deducă ea însăși elemente esențiale ale ofertelor, pe baza unor informații insuficiente.

Apărarea că lucrările pot fi executate în perioade de timp diferite, în funcție de productivitatea angajatului sau a uneltelor folosite, că normele au fost actualizate ultima dată în 2014, că prin îmbunătățirea tehnologiilor existente și calificarea lucrătorilor se poate ajunge fie la o productivitate mai mare, fie la un timp mai scurt de execuție a lucrărilor, nu poate fi validată de către organul jurisdicțional, câtă vreme o asemenea derogare de la ediția 2014 a normelor nu se regăsește în caietul de sarcini, care le impunea tuturor ofertanților să respecte amintitele norme *de timp și producție* (depășite sau nu).

În considerarea celor expuse, Consiliul determină că în mod nelegal regia contractantă a apreciat a fi admisibilă tehnic și financiar oferta (...) SRL la lotul 1, cu declararea ei câștigătoare, cele reținute mai sus ducând la infirmarea acestei măsuri, la anularea raportului prin care a fost stabilit rezultatul evaluării și la obligarea autorității contractante la clarificarea și reevaluarea acesteia, cu determinarea corectă și legală a clasamentului final. Față de ansamblul considerentelor expuse, se reține că evaluarea ofertei (...) SRL s-a realizat în mod superficial și cu nerespectarea cerințelor documentației de atribuire și a dispozițiilor legale în vigoare în privința verificării atente de către autoritate a îndeplinirii cerințelor expuse, inclusiv în ceea ce privește legalitatea și sustenabilitatea tarifului propus la articolul de lucrări C91b (la celelalte articole, prețurile sunt identice cu cele ale (...) SRL), criticile societății

contestatoare fiind fondate, ceea ce face ca, în baza art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul să admită contestația (...) SRL nr. 32311/15.06.2023, în contradictoriu cu (...), prin (...), să anuleze raportul procedurii de atribuire nr. 2516/31.05.2023 și adresele de comunicare a rezultatului procedurii către contestatoare și (...) SRL, toate în partea care privește evaluarea tehnică și financiară a ofertei depusă de (...) SRL la lotul 1 – (...), urmând ca autoritatea contractantă să clarifice și să reevalueze această ofertă, precum și să emită un nou raport al procedurii de atribuire, lotul 1, cu respectarea întocmai a prezentei decizii, a documentației competiției și a legislației aplicabile privind achizițiile publice.

Analiza actului atacat al autorității contractante, din punctul de vedere al legalității și temeiniciei, s-a efectuat prin prisma motivelor invocate de societatea contestatoare, în acord cu principiul disponibilității care guvernează și procedura administrativ-jurisdicțională în fața Consiliului [art. 26 alin. (2) partea introductivă din legea remediilor și art. 9 alin. (2) C. proc. civ. - obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților]. Cu privire la aspectele care nu au format obiectul contestației, răspunderea juridică pentru declararea câștigătoare a unei anumite oferte revine autorității contractante, ținută de lege să verifice și să stabilească modul de îndeplinire de către ofertant/ofertă a tuturor cerințelor stabilite în documentația de atribuire.

Art. 1 alin. (4) din normele aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 statuează că autoritatea contractantă este responsabilă pentru modul de atribuire a contractului de achiziție publică/acordului-cadru, cu respectarea tuturor dispozițiilor legale aplicabile, deci și a regulilor de elaborare a proceselor-verbale și a rapoartelor comisiei de evaluare, inclusiv în ceea ce privește concluziile verificărilor de ordin tehnic și financiar.

Pentru aceste motive,
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,
CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația (...) SRL nr. 32311/ 15.06.2023, în contradictoriu cu (...), prin (...), și anulează raportul procedurii de atribuire nr. 2516/31.05.2023 și adresele de comunicare a rezultatului procedurii, toate în partea care privește oferta (...) SRL la lotul 1 – (...). Obligă autoritatea contractantă la clarificarea și reevaluarea acestei oferte, precum și la emiterea unui nou raport al procedurii de atribuire, cu respectarea celor consemnate mai sus, a documentației de atribuire și a legislației privind achizițiile publice, în termen de cel mult cincisprezece zile de la data primirii prezentei decizii. După reevaluarea ofertei și aprobarea raportului procedurii, autoritatea va comunica ofertanților (...) SRL și (...) SRL rezultatul procedurii, potrivit legislației aplicabile.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți. Împotriva ei se poate formula plângere, în termen de zece zile.

Redactată în patru exemplare, conține cincisprezece pagini.