

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. 1450 / C4 / 1635

Data: 27.05.2025

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 29237/07.05.2025, depusă de SRL, cu sediul în str. Vîlcele nr. 1, ..., CUI, număr de înregistrare în registrul comerțului, reprezentată legal de domnul - administrator și convențional de doamna - avocat, cu adresa aleasă pentru comunicarea actelor de procedură la aceasta din urmă, str. Mașina de Pâine nr. 14, bloc R29, scara B, etaj 7, apartament 76, sectorul 2, București, privind procedura simplificată pentru atribuirea contractului de lucrări „Reabilitare termică și creșterea eficienței energetice Unitate de Învățământ în comuna, ..., cod CPV principal 45214200-2, cu data-limită de depunere a ofertelor 12.12.2024, anunț de participare nr./26.11.2024, organizată de Comuna, prin primăria sa, cu sediul în str. Primăriei nr. 1, ..., în calitate de autoritate contractantă, contestatoarea a solicitat, în esență, anularea respingerii ofertei sale și obligarea autorității la reevaluarea ei, cu plata cheltuielilor de „judecată”.

La 16.05.2025, ... SRL, cu sediul în str. Primăriei nr. 20, ..., CUI, număr de înregistrare în registrul comerțului, reprezentată legal de domnul - administrator și convențional de doamna - avocat, a înaintat cererea de intervenție accesorie înregistrată la Consiliu cu nr./19.05.2025, prin care solicită respingerea contestației, ca neîntemeiată.

Contestația și cererea de intervenție vor fi soluționate împreună, având în vedere dispozițiile art. 66 alin. (1), art. 67 alin. (1) și art. 123 alin. (1) C. proc. civ. și pentru motive care țin de economie procedurală.

**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 Comuna de respingere ca neconformă a ofertei sale, în cadrul procedurii de atribuire menționată în partea introductivă, învederând în motivare că respingerea este nelegală, pe baza unui calcul eronat privind plafonul de 15% aferent acțiunilor auxiliare. Acest procent trebuia aplicat valorii eligibile din bugetul cererii de finanțare, conform caietului de sarcini, nu valorii proprii propunerii financiare, cum a considerat autoritatea. În realitate, valoarea acțiunilor auxiliare se încadrează în plafonul de 15%, reprezentând 13% din valoarea de referință corectă. Interpretare greșită încalcă principiul egalității de tratament între ofertanți, întrucât aplicarea plafonului la valorile individuale ale ofertelor creează un avantaj nejustificat ofertanților cu bugete mai mari și sancționează ofertanții eficienți din punct de vedere economic. Criteriul aplicat de autoritate nu este prevăzut expres în documentația de atribuire, iar orice ofertă trebuie evaluată strict în raport cu cerințele documentației.

Motivarea integrală a contestației se regăsește în fișierul „[...../00157] Contestatie nr. 29237-07.05.2025.p7s”, postat de autoritate în SEAP la 08.05.2025, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare nr. /26.11.2024. Reproducerea în cuprinsul deciziei a ansamblului motivării nu se justifică, din moment ce întreaga contestație poate fi vizualizată liber și gratuit în SEAP de către orice persoană interesată. Sintetizarea de mai sus nu prejudiciază nici părțile și nici terții, din moment ce oricine are la dispoziție spre vizualizare și descărcare, prin intermediul SEAP, întreaga contestație. Desigur, motivarea completă va fi avută în vedere de membrii completului la adoptarea soluției.

În punctul său de vedere nr. 2155/09.05.2025 asupra contestației, înregistrat la Consiliu cu nr. 30389/12.05.2025, autoritatea contractantă susține în apărare că SRL nu a respectat cerința din caietul de sarcini privind plafonul de maximum 15% pentru acțiunile auxiliare eligibile din valoarea eligibilă a capitolelor bugetare relevante (cap. 1, 2 și 4.1-4.3). A declarat 16,56%, procent reieșit din capitolele propunerii financiare proprii, abordare aplicată în mod egal tuturor participanților.

De asemenea, a comis mai multe erori de încadrare bugetară în propunerea sa (a încadrat greșit amenajarea terenului la cap. 4.1, în loc de 1.2), ceea ce a afectat corectitudinea calculelor și a dus la depășirea plafonului. Abaterile nu pot fi considerate vicii de formă, iar corectarea lor ar genera un avantaj incorect față de ceilalți ofertanți.

Autoritatea a transmis solicitări de clarificare tuturor ofertanților care depășeau plafonul.

După anunțarea rezultatului, ... SRL a cerut autorității să îi fie transmis, prin e-mail, dosarul achiziției publice, iar autoritatea s-a conformat prin adresa nr. 2115/07.05.2025.

Motivarea integrală a punctului de vedere se regăsește în fișierul „[...../00158] Punct de vedere al AC către CNSC.p7m”, postat de autoritate în SEAP la 12.05.2025, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare.

Prin completarea nr. 2247/15.05.2025, înregistrată la Consiliu cu nr. 32041/16.05.2025, autoritatea reafirmă că respingerea ofertei SRL a fost o decizie justificată.

Prin cererea sa de intervenție, ... SRL arată că are interes legitim în cauză, întrucât calitatea sa de ofertant desemnat câștigător este pusă sub semnul întrebării prin contestația SRL. În lipsa intervenției, nu și-ar putea apăra calitatea de câștigătoare în mod eficient, motiv pentru care cere admiterea cererii de intervenție și menținerea rezultatului procedurii.

..... SRL interpretează în mod eronat cerința din documentația de atribuire referitoare la plafonul de 15% pentru acțiunile auxiliare. A calculat procentul raportându-se la bugetul estimat al proiectului, în timp ce raportarea corectă trebuia realizată la valoarea ofertată. A declarat inițial un procent de 26,05% pentru acțiunile auxiliare, pe care l-a modificat ulterior la 16,56%, depășind în continuare plafonul admis. Oferta era neconformă, iar respingerea sa de către autoritatea contractantă a fost temeinică și legală.

Interpretarea SRL ar pune în pericol întregul mecanism de rambursare a fondurilor europene, întrucât orice abatere de la condițiile stricte ale contractului de finanțare ar putea conduce la pierderea eligibilității unor cheltuieli și la necesitatea acoperirii diferențelor din fonduri publice locale. De aceea, aplicarea procentului de 15% la valoarea ofertată, nu la bugetul estimativ, este esențială pentru protejarea interesului public și a obiectivului final al proiectului.

Autoritatea a respectat principiile transparenței și tratamentului egal, aplicând aceleași reguli tuturor ofertanților și solicitând clarificări în mod uniform. Nu există, așadar, nicio discriminare față de contestatoare, ci o aplicare corectă și consecventă a cerințelor impuse prin documentația de atribuire și ghidul de finanțare. În concluzie, intervenienta solicită respingerea contestației și confirmarea rezultatului procedurii.

La 19.05.2025, ... SRL a înaintat concluziile scrise înregistrate la Consiliu cu nr. 32611/19.05.2025, iar, la 22.05.2025, ... SRL a înaintat concluziile scrise înregistrate la Consiliu cu nr. 33895/23.05.2025.

În concluziile sale, ... SRL pretinde că suportul USB pe care au fost transferate de către Consiliu documentele neconfidențiale ale dosarului achiziției publice, cu ocazia studierii ce a avut loc la 16.05.2025, nu conținea respectivele documente, împrejurare în care pretinde rechemarea contestatoarei, cerere pe care forul jurisdicțional o apreciază neîntemeiată și temporizatoare, atâta vreme cât contestatoarei

i-au fost comunicate de către autoritate documentele dosarului achiziției publice, prin adresa nr. 2115/07.05.2025, respectiv 1,68 GB fișere electronice transmise la

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., publicat în Sistemul Electronic de Achiziții Publice – SEAP la 26.11.2024, autoritatea contractantă Comuna, prin primăria sa, a inițiat o procedură simplificată în vederea procurării de lucrări de reabilitare termică și creștere a eficienței energetice a clădirii școlii din comună, estimate valoric la 6.352.740,98 lei, fără TVA. Documentația de atribuire a fost postată în SEAP la 26.11.2024, alături de anunțul de invitare la competiție.

La procedură, conform declarației de participare disponibilă în SEAP, au fost depuse șase oferte, între care și a antreprenorului SRL, care a fost respinsă de autoritate prin raportul procedurii nr. 2014/30.04.2025, respingere comunicată prin adresa nr. 2020/30.04.2025, cu următorul conținut:

În conformitate cu prevederile art. 215, alin. (1) din Legea 98/2016, prin prezenta vă informăm că în urma evaluării ofertelor depuse la procedura mai sus menționată, oferta depusă de dumneavoastră a fost declarată necâștigătoare, fiind respinsă în temeiul dispozițiilor art. 215 alin. (4), (5), (5¹) și (6) din Legea nr. 98/2016.

Mai specific, în urma analizei propunerii financiare s-a remarcat neîncadrarea Ofertantului în procentul de 15% în ceea ce privește valoarea eligibilă aferentă acțiunilor auxiliare pentru implementarea investiției de bază, respectiv a cheltuielilor aferente cap.1, cap.2, cap.4 (pct. 4.1, 4.2, 4.3). Potrivit prevederilor art. 154 din Legea nr. 98/2016 *„autoritatea contractantă are obligația de a elabora documentația de atribuire care conține toate informațiile necesare pentru a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă și precisă cu privire la cerințele achiziției, obiectul contractului și modul de desfășurare a procedurii de atribuire”, iar conform art. 20 alin. (10) din Anexa la H.G. nr. 395/2016, „Caietul de sarcini conține, în mod obligatoriu, specificații tehnice care reprezintă cerințe, prescripții, caracteristici de natură tehnică ce permit fiecărui produs, serviciu sau lucrare să fie descris, în mod obiectiv, astfel încât să corespundă necesității autorității contractante”. Această condiție este impusă prin Ghidul solicitantului și contractul de finanțare aferent apelului PRSE/2.1/B/1/2023, iar necontestarea ei în etapa premergătoare depunerii ofertelor confirmă acceptarea acestora și caracterul său obligatoriu. În acest sens, art. 123 alin. (1) din Anexa la HG nr. 395/2016 prevede că operatorii economici **au obligația a depune oferta, elaborată conform informațiilor și cerințelor prevăzute în documentația de atribuire** [...]. La rândul său, Comisia de evaluare are obligația, potrivit art. 133 din aceeași anexă, să verifice toate componentele ofertei - atât tehnice, cât și financiare - iar în caz de neclarități, poate solicita clarificări [art. 134 alin. (1) din Anexa la HG nr. 395/2016].*

S-a înregistrat în cadrul ofertei financiare un procent mai mare față de cel impus conform Ghidului Programului de Finanțare, respectiv 26,05%, drept pentru care s-a transmis solicitarea de clarificare nr.1467/01.04.2025. S-a răspuns solicitării în data de 04.04.2025 precizând că ați *„identificat o eroare tehnică minoră, care nu este de natură să modifice prețurile unitare, cantitățile ofertate sau valoarea totală a ofertei, astfel, atât listele de consumuri C6, C7, C8, C9 cât și prețul total al ofertei rămân neschimbate”*.

Comisia de evaluare a analizat răspunsul dumneavoastră și în urma calculelor efectuate a concluzionat că procentul acțiunilor auxiliare, în urma modificărilor efectuate, este de 16,56%, depășind în continuare procentul de 15% impus de *Ghidului Programului de*

Finanțare apel nr. PRSE/2.1/B/1/2023 PRSE/51/PRSE_P2/OP2/RS02.1/PRSE_A8. Comisia de evaluare consideră că ar fi inechitabil față de ceilalți ofertanți care s-au încadrat conform cerințelor acceptate din caietul de sarcini să admită ca fiind favorabil răspunsul dumneavoastră.

Comisia de evaluare consideră că Propunerea financiară are caracter obligatoriu, din punctul de vedere al conținutului pe toată perioada de valabilitate stabilită de către Autoritatea Contractantă și asumată de Ofertant. Totodată, chiar dacă Autoritatea Contractantă nu ar fi stipulat condiția de mai sus, trebuia să se țină cont de prevederile Ghidului Programului de Finanțare apel nr. PRSE/2.1/B/1/2023 PRSE/51/PRSE_P2/OP2/RS02.1/PRSE A8 prin care se impune pentru "lucrări conexe" limita unui procent de maxim 15%. Comisia de evaluare ia în considerare prevederile art. 134 alin.(6) din HG 395/2016 („În cazul în care ofertantul modifică prin răspunsurile pe care le prezintă comisiei de evaluare potrivit dispozițiilor alin. (1) conținutul propunerii tehnice sau propunerii financiare, oferta sa va fi considerată inacceptabilă”). În plus, în conformitate cu alin. (7) și alin. (10) se permite doar corectarea viciilor de formă sau a unor abateri tehnice minore care nu influențează substanțial conținutul ofertei și **nu creează un avantaj incorect în raport cu ceilalți participanți**. Relevante sunt și prevederile art. 127 alin.(1) din Anexa la HG nr.395/2016, potrivit căruia Comisia de evaluare, printre alte atribuții legale, are și obligațiile privind verificarea îndeplinirii criteriilor de calificare de către ofertanți/candidați, de a verifica conformitatea propunerilor tehnice ale ofertanților cu prevederile caietului de sarcini, de a evalua propunerile tehnice ale ofertanților **în conformitate cu criteriile de atribuire**, dacă este cazul, de a verifica propunerile financiare prezentate de ofertanți, inclusiv verificarea conformității cu propunerile tehnice, verificarea aritmetică, precum și de a verifica încadrarea în fondurile care pot fi disponibilizate pentru îndeplinirea contractului de achiziție publică respectiv, și dacă este cazul, de a verifica încadrarea acestora în situația prevăzută la art. 210 din Lege.

Prin depunerea unei oferte, ați acceptat în prealabil condițiile generale și particulare care guvernează viitorul contract de achiziție publică, după cum sunt acestea prezentate în documentația de atribuire, ca fiind singura bază de desfășurare a acestei proceduri de atribuire, indiferent de situația ori de condițiile proprii.

În concluzie, luând în calcul toate prevederile legale mai sus menționate și analizând în detaliu contextul prezentei proceduri, Comisia de evaluare deține toate documentele justificative necesare luării unei decizii [art. 1 alin.(4) și art. 127 alin. (1) din Anexa la H.G. nr.395/2016] și consideră că oferta financiară nu s-a elaborat în conformitate cu prevederile din documentația de atribuire și o respinge în baza situației reglementate de art.215 alin. (4), (5), (5¹) și (6) din Legea nr. 98/2016.

Având în vedere mențiunile de mai sus, Comisia de Evaluare declară oferta depusă de dumneavoastră ca fiind necâștigătoare.

Împotriva acestui rezultat, pentru motivele evocate mai sus, ... SRL a investit Consiliul, în termenul legal, cu soluționarea contestației care formează obiectul prezentei cauze, premisă a controlului administrativ-jurisdicțional. Cauțiunea aferentă, în valoare de 88.000 lei, a fost constituită prin recipisa de consemnare nr. 211282367/1, emisă de CEC Bank SA, Sucursala Victoria, la data de 08.05.2025. Autoritatea a postat în SEAP nu doar contestația, ci și punctul de vedere, exemplu meritoriu de bună practică și de transparență, demn de urmat de toate autoritățile contractante.

În acest litigiu, a fost primită și cererea de intervenție voluntară accesorie aparținând SRL, la analiza condițiilor de formulare a căreia, în raport cu prevederile în vigoare ale art. 17 alin. (3) și (4) din Legea nr. 101/2016, se observă admisibilitatea ei în principiu:

(3) Până la soluționarea contestației de către Consiliu, operatorii economici interesați să participe la procedura de atribuire, respectiv, după caz, operatorii economici participanți la procedura de atribuire pot formula cerere de intervenție voluntară în litigiu, potrivit

prevederilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației. În cazul procedurilor a căror inițiere nu se realizează prin publicare în SEAP, termenul de 10 zile se calculează de la data comunicării contestației.

(4) Cererea de intervenție se înaintează atât Consiliului, cât și autorității contractante și contestatorului/contestatorilor, nu mai târziu de expirarea termenului legal de formulare a acesteia.

..... SRL are calitatea de ofertantă câștigătoare la procedura de atribuire, are calitate și capacitate procesuală și a dovedit un interes legitim propriu în pricină, prin promovarea cererii, constând în menținerea poziției de câștigătoare, motiv pentru care, în conformitate cu art. 65 alin. (1) C. proc. civ., Consiliul încuviințează în principiu cererea de intervenție, formulată în interiorul termenului de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației (08.05.2025), în cadrul secțiunii specifice a anunțului de participare. Interesul intervenientei de a își păstra poziția și de a semna contractul care i-a fost atribuit este unul legitim, născut, personal și actual (condiții enumerate la art. 33 C. proc. civ.). Din parcurgerea cuprinsului cererii intervenientei, se vedește că este în sensul sprijinirii poziției autorității contractante, fără nicio pretenție proprie, cu privire la actele atacate în prezenta procedură administrativ-jurisdicțională, situație în care Consiliul stabilește că cererea este intervenție voluntară accesorie în sprijinul autorității contractante, după cum este denumită.

Preliminar analizării aspectelor sesizate de reclamantă, este de remarcat că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, instrucțiunile pentru ofertanți, caietul de sarcini și celelalte părți tehnice, formularele necesare și modelul contractului de lucrări, la care se adaugă clarificările postate în SEAP, nu a fost contestată de niciun operator economic, drept care 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), astfel cum a evocat inclusiv autoritatea, în punctul de vedere de combatere a contestației. 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 nr. 692 din 23 octombrie 2024 a Curții de Apel București, Secția a X-a contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, cod ReJust 6287ed6e5, și 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, *ex multis*, 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, decizia nr. 610 din 6 octombrie 2020 a Curții de Apel Brașov, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 6e77d24g, decizia nr. 3.891 din 14 iunie 2023 a Curții de Apel Alba Iulia, Secția de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 72792223d, decizia civilă nr. 176 din 21 august 2023 a Curții de Apel Constanța, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 985333e48, decizia nr. 1.738 din 20 septembrie 2023 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust g8e8223g8, decizia civilă nr. 288 din 2 noiembrie 2023 a Curții de Apel Constanța, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 597ee7239, și decizia civilă nr. 641 din 3 octombrie 2024 a Curții de Apel București, Secția a X-a contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, cod ReJust de79d856e).

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 București, în decizia nr. 692 din 23 octombrie 2024, precitată, Curtea de Apel Constanța, Secția de contencios administrativ și fiscal, în sentința civilă nr. 6 din 12 ianuarie 2024, cod ReJust g8789d674, 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).

Depășind acest preambul de subliniere a importanței conformării întru totul la regulile impuse de autoritate în documentația de atribuire, conformare devenită o axiomă, un truism, și care reprezintă regula în sistemul de atribuire a contractelor de achiziție publică, Consiliul ia act că rezultatul evaluării a fost stabilit de autoritate prin raportul procedurii de atribuire nr. 2014/ 30.04.2025, în cuprinsul căruia au fost consemnate motivele de respingere a ofertei SRL redată la pag. 4 și 5 de mai sus, respingere de care se plânge reclamanta.

Esențială în ecuația diferendului de față este cerința din caietul de sarcini de care se prevalează ambele părți litigante și pe care, implicit, nu o tăgăduiesc:

ELEMENT COST PREVIZIONAT	VALOARE - lei fara TVA	
	ELIGIBIL	NEELIGIBIL
1.3 Cheltuieli pentru amenajarea terenului	468.172,28	0,00
1.3 Amenajari pentru protectia mediului si aducerea terenului la starea initiala	56.509,30	0,00
2.Cheltuieli pentru asigurarea utilitatilor necesare	137.251,49	
4.1 Constructii si instalatii	3.766.731,59	0,00
4.1 Lucrari constructii actiuni tip II auxiliare	794.723,04	149.236,10
4.2 Montaj utilaje, echipamente tehnologice si functionale	50.717,18	0,00
4.3 Utilaje, echipamente tehnologice si functionale care necesita montaj	929.400,00	0,00
TOTAL ELIGIBIL/NEELIGIBIL	6.203.504,88	149.236,10
TOTAL VALOARE ESTIMATA		6.352.740,98

*Valoarea eligibilă aferentă acțiunilor auxiliare pentru implementarea investiției de bază privind îmbunătățirea eficienței energetice trebuie să fie în limita a 15% din valoarea eligibilă a cheltuielilor aferente cap. 1, cap. 2, cap. 4 (pct. 4.1, 4.2, 4.3) din bugetul cererii de finanțare.

Totodată, trebuie reținut că fișa de date a achiziției prevede, la pct.

II.2.4 – „Descrierea achiziției publice”:

[...]

Valoarea elementelor cost previzionate:

A. Cheltuieli eligibile:

1.3 Cheltuieli pentru amenajarea terenului - 468.172,28

1.3 Amenajari pentru protectia mediului si aducerea terenului la starea initiala - 56.509,30

2.Cheltuieli pentru asigurarea utilitatilor necesare - 137.251,49

4.1 Constructii si instalatii - 3.766.731,59

4.1 Lucrari constructii actiuni tip II auxiliare - 794.723,04

4.2 Montaj utilaje, echipamente tehnologice si functionale - 50.717,18

4.3 Utilaje, echipamente tehnologice si functionale care necesita montaj - 929.400,00

B. Cheltuieli neeligibile:

4.1 Lucrari constructii actiuni tip II auxiliare - 149.236,10

Nu reiese de nicăieri cum a ajuns autoritatea la valoarea de 794.723,04 lei, fără TVA, aferentă pct. 4.1 – „Lucrari constructii actiuni tip II auxiliare”, ca reprezentând 15% din valoarea eligibilă a cheltuielilor

aferente cap. 1, cap. 2, cap. 4 (pct. 4.1, 4.2, 4.3). Cap. 1 din tabel include pct. 1.3 dublat, iar cap. 4 din tabel include pct. 4.1 dublat.

$468.172,28 + 56.509,30 + 137.251,49 + 3.766.731,59 + 50.717,18 + 929.400,00 = 5.408.781,84 \times 15\% = 811.317,28$ lei, nicidecum 794.723,04 lei, cât a calculat autoritatea la pct. 4.1 – „*Lucrari constructii actiuni tip II auxiliare*”.

Prin urmare, în primul rând, numita Comuna trebuie să explice prin ce metode de calcul matematic a ajuns la cifra 794.723,04 lei, dacă dorește să respingă ofertele prin raportare la această cifră, explicație care nu figurează nici în raportul procedurii nr. 2014/30.04.2025 și nici în comunicarea nr. 2020/30.04.2025. Ea nu apare nici măcar în punctul de vedere asupra contestației.

Secundum, din redactarea documentației întocmite de autoritatea achizitoare rezultă că valoarea eligibilă aferentă acțiunilor auxiliare trebuie să fie în limita a 15% din valoarea eligibilă a cheltuielilor aferente cap. 1, cap. 2, cap. 4 (pct. 4.1, 4.2, 4.3) din bugetul cererii de finanțare, nicidecum din valoarea cheltuielilor cap. 1, 2 și 4 (pct. 4.1, 4.2, 4.3) din propunerea financiară a fiecărui ofertant, cum judicios raționează reclamanta. Totodată, astfel cum s-a notat mai sus, autoritatea a introdus și valoarea de referință pentru pct. 4.1 – „*Lucrari constructii actiuni tip II auxiliare*” de 794.723,04 lei, fără TVA, valoare care, până la proba contrară (*quod non*), nu reprezintă 15% din valoarea eligibilă a cheltuielilor aferente cap. 1, cap. 2, cap. 4 (pct. 4.1, 4.2, 4.3) din bugetul cererii de finanțare.

Tertium, autoritatea organizatoare nu a furnizat Consiliului nicio apărare care să îl convingă că ofertanta s-a abătut de la clauzele documentației de atribuire ori că nu a respectat vreo specificație tehnică a caietului de sarcini. Autoritatea nu a indicat care cerință concretă din documentație, identificată exact (cerința x de la pagina y), nu a fost respectată. Insuficiența și nelegalitatea actualei justificări este vădită în contextul în care autoritatea nu indică nicio cerință precisă din documentație care se presupune că a fost încălcată de ofertă. Clauza: „**Valoarea eligibilă aferentă acțiunilor auxiliare pentru implementarea investiției de bază privind îmbunătățirea eficienței energetice trebuie să fie în limita a 15% din valoarea eligibilă a cheltuielilor aferente cap. 1, cap. 2, cap. 4 (pct. 4.1, 4.2, 4.3) din bugetul cererii de finanțare.*” impune ca valoarea eligibilă să fie în limita a 15%, însă nu impune respingerea ofertelor care depășesc respectivul procent. Eligibilitatea nu condiționează *per se* ofertanții, întrucât nu aceștia sunt ținuti de contractul de finanțare, ci autoritatea.

Pentru a răspunde exigențelor de legalitate, respingerea ofertei trebuia încadrată exact în dispozițiile aplicabile ale legii, nu „la grămadă”, prin formule de genul „în temeiul dispozițiilor art. 215 alin. (4), (5), (5¹) și (6) din Legea nr. 98/2016”:

Art. 215. - (4) Oferta este considerată inacceptabilă dacă nu îndeplinește condițiile de formă aferente elaborării și prezentării acesteia, a fost prezentată de către un ofertant care nu are calificările necesare sau al cărei preț depășește valoarea estimată, astfel cum a fost stabilită și documentată înainte de inițierea procedurii de atribuire, iar această valoare nu poate fi suplimentată.

(5) Oferta este considerată neconformă dacă nu respectă cerințele prezentate în documentele achiziției, a fost primită cu întârziere, prezintă indicii de înțelegeri anticoncurențiale sau corupție sau a fost considerată de autoritatea contractantă ca fiind neobișnuit de scăzută.

(5¹) Oferta este considerată neadecvată dacă este lipsită de relevanță față de obiectul contractului, neputând în mod evident satisface, fără modificări substanțiale, necesitățile și cerințele autorității contractante indicate în documentele achiziției.

(6) Solicitarea de participare este considerată neadecvată în situația în care candidatul se află în una dintre situațiile de excludere prevăzute la art. 164, 165 și 167 sau nu îndeplinește criteriile de calificare stabilite de autoritatea contractantă.

și presupune, fără excepție, identificarea și expunerea acelor cerințe ale documentației de atribuire de la care s-a îndepărtat ofertanta, însoțite de o argumentare care să probeze inacceptabilitatea sau neconformitatea ofertei cu respectivele cerințe.

Contractul de finanțare aferent apelului PRSE/2.1/B/1/2023 nu a fost parte a documentației de atribuire postată în SEAP alături de anunțul de participare nr./26.11.2024, deci nu este opozabil ofertanților, care nu l-au semnat. Eligibilitatea sau neeligibilitatea anumitor cheltuieli în baza respectivului contract nu poate sta la baza admiterii sau respingerii ofertelor, câtă vreme nu a fost dovedită în speță existența în cuprinsul documentației de atribuire a unei clauze explicite în acest sens. Eventualele cheltuieli neeligibile la finanțare din Programului Regional Sud Est 2021-2027 trebuie acoperite din resursele bugetului local al comunei Este veridic faptul că, în caietul de sarcini, autoritatea a specificat: „Propunerea financiară nu va depăși valoarea estimată, în caz contrar, oferta va fi considerată neconformă.”, însă la fel de veridic este și faptul că nu a specificat că depășirea plafonului cheltuielilor eligibile la vreun capitol de cheltuieli atrage respingere ofertei. Neeligibilitatea anumitor sume nu poate fi imputată nici ofertanților și nici contractanților, în absența unei clauze contrare, prestabilită în documentația de licitare, care să le transfere răspunderea pentru depășirea plafoanelor valorice de eligibilitate.

Separat de toate acestea, relativ la solicitarea de clarificări nr. 1467/01.04.2025 (având conținutul redat mai jos) adresată SRL, ea este lipsită de relevanță, întrucât premisa la care s-a raportat autoritatea nu este validă, eligibilitatea cheltuielilor prin prisma contractului de finanțare aferent apelului PRSE/2.1/B/1/20 nu este opozabilă ofertanților și nici nu poate constitui un reper pentru admiterea sau respingerea ofertelor:

Analizând Formularul de Propunere Financiară postat în cadrul ofertei la procedura de atribuire având ca obiect: Achiziție execuție lucrări pentru obiectivul de investiții "Reabilitare termică și creșterea eficienței energetice Unitate de învățământ în comuna, ...", Comisia de Evaluare vă solicită următoarele clarificări:

- Conform Caietului de Sarcini în ceea ce privește valoarea estimată a obiectivului de investiții la pag. 3 se menționează: "*Valoarea eligibilă aferentă acțiunilor auxiliare pentru implementarea investiției de bază privind îmbunătățirea eficienței energetice trebuie să fie în limita a 15% din valoarea eligibilă a cheltuielilor aferente cap. 1, cap. 2, cap. 4 (pct 4.1, 4.2, 4.3) din bugetul cererii de finanțare.*" - vă rugăm să clarificați acest aspect în Popunerea Financiară.

Lipsa de relevanță a solicitării de clarificări nr. 1467/01.04.2025 determină, implicit, lipsa de relevanță a răspunsului în marja acestei solicitări, iar eventualele intervenții operate asupra ofertei nu trebuie luate în considerare ca motiv de respingere a ofertei SRL.

Orice alte considerente de respingere invocate în apărările aduse de organizatoarea procedurii asupra contestației sunt neavenite în speță, fiind exterioare actelor de evaluare a ofertei, deci neînsușite de comisia de evaluare în acestea și, mai ales, neaduse la cunoștința societății ofertante prin comunicarea rezultatului procedurii, considerente pe care forul jurisdicțional nu le poate valida ca fiind legale și temeinice. Ele nu figurează în procesele-verbale de evaluare, nici în raportul procedurii și nici în comunicarea rezultatului procedurii de atribuire către contestatoare, deci sunt străine etapei de evaluare a ofertei și nu pot fi reținute pentru prima dată și analizate în etapa litigioasă din perspectiva legalității și temeiniciei lor de către Consiliu. Autoritatea contractată are obligația de a își motiva deciziile, de a își menționa în mod clar și neechivoc raționamentul care le susține. Motivarea nu poate fi formulată pentru prima dată și *a posteriori* în fața instanței – cu titlu exemplificativ, Hotărârea din 4 iulie 2017, European Dynamics Luxembourg și alții/Agence, T-392/15, EU:T:2017:462, Hotărârea din 1 decembrie 2021, Sopra Steria Benelux și Unisys Belgium/Comisia, T-546/20, EU:T:2021:846, Hotărârea din 28 noiembrie 2013, Gaumina/EIGE, T-424/12, EU:T:2013:617, precum și Hotărârea din 24 septembrie 2008, DC-Hadler Networks/Comisia, T-264/06, EU:T:2008:400. A permite comunei pârâte să amâne obligația sa de a își motiva decizia de a considera că oferta este neconformă ar afecta dreptul la protecție jurisdicțională efectivă al ofertantului respins, în măsura în care acesta trebuie să cunoască motivele unui act, nu numai pentru a își apăra drepturile în cele mai bune condiții posibile, ci și pentru a putea decide, în deplină cunoștință de cauză, dacă îi este util să sesizeze instanța competentă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens și alții, 222/86, EU:C:1987:442, precum și Hotărârea din 7

septembrie 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19,

EU:C:2021:700).

În considerarea celor evocate și în baza art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite în parte contestația SRL nr.

29237/07.05.2025, în contradictoriu cu Comuna, prin primăria sa, va anula raportul nr. 2014/ 30.04.2025 și adresa de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire nr. 2020/30.04.2025, toate în partea care privește respingerea ofertei contestatoarei. Totodată, va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei SRL – fără luarea în considerare a solicitării de clarificare nr. 1467/01.04.2025 și a răspunsului la aceasta, ceea ce nu exclude transmiterea unor noi solicitări de clarificare considerate necesare de către comisia responsabilă –, precum și la emiterea unui nou act de evaluare, cu respectarea celor ce preced, a legislației privind achizițiile publice și a cerințelor din documentația de atribuire. În baza aceluiași temei legal, va obliga autoritatea să comunice ofertanților rămași implicați rezultatul reevaluării, cu respectarea legislației aplicabile.

Anularea și reevaluarea se limitează la oferta contestatoarei, întrucât aceasta din urmă nu a criticat motivat evaluarea ofertelor admisibile concurente, astfel cum a remarcat și intervenienta, cauză pentru care forul administrativ de jurisdicție nu se poate pronunța asupra respectivei evaluări – nu poate dispune anularea actelor de evaluare și nici obliga autoritatea la reevaluarea respectivelor oferte.

Cu privire la cererea contestatoarei de suportare a cheltuielilor prilejuite de întocmirea și susținerea contestației, ea este supusă dispozițiilor art. 26 alin. (9) din lege – Consiliul poate obliga, la cerere, partea în culpă, la plata cheltuielilor efectuate pentru soluționarea contestației. Cuantumul, detalierea și documentele doveditoare ale cheltuielilor efectuate sunt prezentate în cerere, care trebuie depusă înainte de pronunțarea deciziei de soluționare a contestației – precum și celor aplicabile în mod corespunzător din Codul de procedură civilă, art. 452 – partea care pretinde cheltuieli de judecată trebuie să facă, în condițiile legii, dovada existenței și întinderii lor, cel mai târziu la data închiderii dezbaterilor asupra fondului cauzei. SRL, deși a solicitat Consiliului să oblige autoritatea achizitoare la plata cheltuielilor de „judecată”, nu le-a indicat și nici nu a anexat la contestație vreo dovadă a întinderii și efectuării lor.

Ulterior contestației, prin concluziile scrise înregistrate la Consiliu cu nr. 32611/19.05.2025, ... SRL se răzgândește și solicită Consiliului „obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de prezentul demers pe cale separată, în temeiul art. 26 alin. (9) din Legea nr. 101/2016” (sublinierea aparține autoarei), exprimare din care se poate desprinde voința contestatoarei că nu pretinde cheltuieli în litigiul de față, ci pe cale separată. În consecință, nu este necesară pronunțarea asupra capătului de cerere de obligare a autorității contractante la plata cheltuielilor de soluționare a contestației, obiect al unui viitor demers procesual distinct.

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 de calificare și specificațiilor tehnice stabilite în documentația de atribuire. *Nota bene*, 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 sau financiar.

Față de cele reținute cu prilejul examinării contestației, Consiliul apreciază nefondată cererea de intervenție, motiv pentru care o va respinge ca atare.

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

Admite, în parte, contestația SRL nr. 29237/ 07.05.2025, în contradictoriu cu Comuna, prin primăria sa, și anulează raportul procedurii de atribuire nr. 2014/ 30.04.2025 și comunicarea în baza acestuia nr. 2020/30.04.2025, toate în partea care privește respingerea ofertei contestatoarei. Obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei SRL, fără luarea în considerare a solicitării de clarificare nr. 1467/01.04.2025 și a răspunsului la aceasta, precum și la emiterea unui nou raport, cu respectarea întocmai a celor consemnate mai sus, a documentației de atribuire și a legislației aplicabile privind achizițiile publice, în termen de cel mult cincisprezece zile de la data primirii prezentei decizii. După finalizarea reevaluării ofertei și aprobarea raportului procedurii, autoritatea va comunica ofertanților rămași implicați rezultatul procedurii, potrivit legislației aplicabile.

Respinge în rest contestația, ca nefondată.

Încuviințează, în principiu, cererea de intervenție voluntară accesorie nr. /19.05.2025, depusă de SRL, și o respinge ca nefondată.

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

PREȘEDINTE,

MEMBRU,

MEMBRU,

.....

.....

.....