

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) 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. 2615/C1/2918, 2919

Data: 18.09.2024

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 53917/23.08.2024 (comunicată prin intermediul poștei, la data de 21.08.2024), formulată de SRL, cu sediul în municipiul, înregistrată la Registrul Comerțului sub nr., având CUI, reprezentată legal prin administrator și convențional prin Avocat, cu adresa de comunicare a actelor de procedură în, împotriva raportului procedurii nr. 19610/VIA1/09.08.2024 (publicat în SEAP la data de 12.08.2024), emis de către autoritatea contractantă CONSILIUL JUDEȚEAN cu sediul în municipiul, județul, reprezentată convențional prin, cu sediul ales pentru comunicarea actelor de procedură în, în cadrul procedurii licitație deschisă online, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect: „Servicii de proiectare și execuție aferent obiectivului: «Varianta Ocolitoare»”, cod CPV: 45233120-6, s-a solicitat:

1. Anularea raportului procedurii nr. 19610/VIA1/09.08.2024, în ceea ce privește anularea procedurii de atribuire în temeiul art. 212 alin. (1) lit. c) și alin. (2) din Legea nr. 98/2016, precum și a tuturor actelor subsecvente acestuia;

2. Obligarea autorității contractante la continuarea procedurii de atribuire în sensul emiterii unui nou raport/rezultat al procedurii, cu respectarea cadrului legal în vigoare.

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 53927/23.08.2024, formulată de SRL în calitate de lider al asocierii SRL –--, cu sediul ales pentru comunicarea actelor de procedură în, înregistrată la Registrul Comerțului sub nr., având CUI, reprezentată legal prin administrator, împotriva raportului procedurii nr. 19610/VIA1/09.08.2024 (publicat în SEAP la data de 12.08.2024), s-a solicitat:

1. Anularea raportului procedurii nr. 19610/VIA1/09.08.2024, precum și a actelor subsecvente acestuia,

2. Obligarea autorității contractante la continuarea procedurii de atribuire.

Conform prevederilor art. 17 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, contestațiile care fac obiectul dosarelor nr. 2918/2024 și nr. 2919/2024 au fost conexe pentru a se pronunța o soluție unitară, deoarece, acestea sunt formulate în cadrul aceleiași proceduri de atribuire.

În luarea deciziei, CONSILIUL, legal investit, a avut în vedere următoarele:

..... SRL formulează contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 53917/23.08.2024 împotriva raportului procedurii nr. 19610/VIA1/09.08.2024, solicitând cele menționate în preambulul deciziei.

Preliminar, ... SRL face un scurt istoric al desfășurării prezentei proceduri, făcând trimitere la cele trei contestații, formulate anterior, la deciziile CNSC aferente acestora, precum și la deciziile Curții de Apel.

..... SRL apreciază că, în mod nelegal, autoritatea contractantă a decis anularea prezentei proceduri de atribuire, precizând că, în raportul procedurii nr. 19610/VIA1/09.08.2024, în care se indică formal și simplist, următoarele: «La data de 01.08.2024 s-a emis referatul Direcției Tehnice nr. 19024/01.08.2024 aprobat de p.Președinte al Consiliului Județean prin care „se recomandă” anularea procedurii, de către Direcția Tehnică care a constatat, că: „în documentația de atribuire, din niciun document al acesteia nu rezultă defalcarea în cadrul valorii estimate a obiectivului de investiții, valori aferente categoriilor de indicatori tehnici, aprobați prin H.C.J.-ul antemenționată (n.n. 316/27.11.2023)”» și «repostarea unei documentații revizuite care să respecte indicatorii tehnico - economici și care să fie adusă la cunoștința ofertanților încă din faza de ofertare»”.

În opinia contestatorului, motivul pentru care autoritatea contractantă a anulat procedura de atribuire este neîntemeiat; în realitate, aceasta a invocat motive artificiale de anulare a procedurii de atribuire, scopul fiind clar, în a evita cu orice preț (inclusiv pierderea finanțării), atribuirea contractului către SRL.

De asemenea, contestatorul menționează că autoritatea contractantă avea obligația de a pune în aplicare decizia CNSC anterioară.

Arată, totodată, că, autoritatea contractantă a încălcat prevederile art. 215 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, întrucât, nu a transmis o comunicare privind rezultatul procedurii.

Susține că autoritatea contractantă nu s-a conformat obligației de reevaluare în termen de 10 zile de la comunicarea deciziei anterioare a Consiliului.

Consideră că autoritatea contractantă a anulat procedura de atribuire fără a avea niciun motiv temeinic și, în niciun caz, pentru că ar exista încălcări ale prevederilor legale care afectează procedura de atribuire sau este imposibilă încheierea contractului.

Face trimitere, în susținere, la Hotărârea de Consiliu Județean nr. 161/2022, Hotărârea de Consiliu Județean nr. 30/01.02.2023; Hotărârea de Consiliu Județean nr. 92/26.04.2023; Hotărârea de Consiliu Județean

nr. 258/25.10.2023 și Hotărârea de Consiliu Județean nr. 316/27.11.2023, arătând că toate aceste hotărâri au în comun faptul că, la art. 3, se indică expres: „Art. 3. Se aprobă asigurarea finanțării de la bugetul local al județului cu suma de ____ (n.n. întotdeauna cu valori de peste 120 mii. lei cu TVA) reprezentând categoriile de cheltuieli finanțate de la bugetul local”.

Precizează că autoritatea contractantă nu reușește să identifice, în mod clar și fără echivoc ,care sunt acele „încălcări ale prevederilor legale care afectează procedura de atribuire”, rezumându-se doar la a enumera

sintetic și fără sens niște așa-zise aprecieri față de ipotetica existență a unor obligații pe care le impune ca fiind opozabile ofertanților, concluzia fiind că s-a decis anularea procedurii pentru motive create artificial, nefiind îndeplinite condițiile prevăzute de art. 212 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Invocă, în susținere jurisprudența Curții de Apel

..... SRL în calitate de lider al asocierii SRL ---, formulează contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 53927/23.08.2024, împotriva raportului procedurii nr. 19610/VIA1/09.08.2024 (publicat în SEAP la data de 12.08.2024), solicitând cele menționate în preambulul deciziei.

Preliminar, ... SRL face un scurt istoric al desfășurării prezentei proceduri, făcând trimitere la cele trei contestații formulate anterior, la deciziile CNSC aferente acestora, precum și la deciziile Curții de Apel

Susține că are un interes în formularea contestației, întrucât oferta sa a fost clasată pe locul 1, astfel că, prin anularea procedurii, apreciază că îndeplinește cerințele calității de parte vătămată, prin raportare la prevederile art. 3 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 101/2016.

Consideră că în mod abuziv și nelegal, autoritatea contractantă a decis măsura anulării procedurii.

Prin punctul de vedere nr. 1494/29.08.2024, înregistrat la CNSC sub nr. 55084/29.08.2024, autoritatea contractantă solicită respingerea ca nefondată a contestației formulate de SRL.

În preambul, autoritatea contractantă face un scurt istoric al desfășurării procedurii, făcând trimitere la contestațiile anterioare, deciziile CNSC aferente acestora, precum și la deciziile Curții de Apel, pronunțate cu privire la plângerile formulate.

Pe fondul cauzei, precizează că, pe parcursul evaluării ofertelor, au fost identificate omisiuni la nivelul documentației de atribuire, astfel că, în mod corect, a dispus anularea procedurii de atribuire, în temeiul art. 212 alin. (1) lit. c) și alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

În concret, susține că omisiunile de la nivelul documentației de atribuire, constatate de Direcția tehnică și aduse la cunoștința Direcției servicii și achiziții publice prin adresa nr. 19027/01.08.2024, care au condus la măsura anulării procedurii de atribuire, constau în neinclusiunea următoarelor informații:

- defalcarea valorii estimate a obiectivului de investiții pe valori aferente categoriilor de indicatori tehnici, aprobați prin HCJ nr. 316/27.11.2023

Se impune a se avea în vedere, după cum urmează:

- Obiectivul de investiții este finanțat prin Programul „Anghel Saligny”;

- Obligatoritatea respectării standardului de cost aprobat prin OMLDPA nr. 1321/20.09.2021 pentru indicatorii tehnici specifici categoriei de investiții de la art. 4 alin. (1) lit. c) din OUG nr. 95/2021;
- Hotărârea Consiliului Județean nr. 316 din 27.11.2023 prin care se aprobă indicatorii tehnico - economici, devizul general și finanțarea de la bugetul local în sumă de 120.825.719,04 lei cu TVA;
- Anexa 2.2C la Normele metodologice privind caracteristicile principale și indicatorii tehnico - economici ai obiectivului de investiții.

Astfel, analizând documentația de atribuire publicată în SEAP prin anunțul de participare nr. /25.12.2022, se constată că, din niciun document, nu rezultă defalcarea valorii estimate a obiectivului de investiții, respectiv, nu au fost indicate valorile aferente categoriilor de indicatori tehnici, aprobați prin HCJ nr. 316/27.11.2023.

În acest sens, precizează că, în condițiile în care, solicitarea sumelor de la Bugetul de stat după finalizarea procedurii de atribuire se impune a fi realizată cu încadrarea în valorile declarate în anexa 2.2.C aprobată prin HCJ nr. 316/27.11.2023, precum și în considerarea faptului că informațiile privind defalcarea valorii estimate pe categorii de indicatori tehnici nu a fost adusă la cunoștința ofertanților, s-a reținut că se impune anularea procedurii de atribuire.

În consecință, apreciază că omisiunile documentației de atribuire sunt apte a pune autoritatea contractantă în situația de a nu putea adopta măsuri corective, fără ca acest demers să conducă la încălcarea principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Cu privire la criticile formulate de SRL, autoritatea contractantă menționează că decizia de anulare a procedurii de atribuire nu este influențată în niciun fel de ofertele depuse sau de stadiul actual al procedurii de atribuire, întrucât, toate ofertele au fost tratate în același mod. Singura culpă imputabilă autorității este că, pentru prezenta procedură de atribuire, a fost publicată o documentație incompletă, cu deficiențe.

Referitor la susținerile contestatorului potrivit cărora autoritatea nu s-ar fi conformat obligației de reevaluare în termen de 10 zile de la comunicarea deciziei civile pronunțate de Curtea de Apel, autoritatea contractantă invocă dispozițiile art. 212 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, subliniind că decizia de anulare a procedurii de atribuire poate fi adoptată pe parcursul procedurii de atribuire, respectiv, în orice moment, inclusiv, ulterior pronunțării unei decizii de către CNSC sau de către instanțele de judecată prin care s-a dispus reevaluarea unei oferte.

Invocă jurisprudența Curților de Apel.

Prin adresele nr. 21037/28.08.2024 și nr. 21015/28.08.2024, înregistrate la CNSC sub nr. 55349/30.08.2024, respectiv, nr. 55347/30.08.2024, autoritatea contractantă transmite documentele emise de la primirea ultimei decizii CNSC și până în prezent.

Față de punctul de vedere emis de către autoritatea contractantă, ... SRL formulează concluzii scrise, prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 55457/02.09.2024, prin care reiterează susținerile din cuprinsul contestației.

În ceea ce privește contestația formulată de SRL, prin punctul de vedere nr. 21365/02.09.2024, înregistrat la CNSC sub nr.

55727/02.09.2024, autoritatea contractantă reiterează argumentele privind decizia de anulare a procedurii.

Prin corespondența electronică înregistrată la CNSC sub nr. 58340/13.09.2024, autoritatea contractantă transmite o completare a dosarului achiziției publice.

..... SRL formulează concluzii scrise prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 58448/16.09.2024, prin care arată că autoritate contractantă a publicat în SEAP, anunțul de participare din

12.09.2024, având ca obiect o procedură de atribuire având același obiect de investiții, ca cel din prezenta procedură de atribuire.

Prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 54014/26.08.2024, ... SRL depune, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 2 din 22.08.2024, eliberată de Raiffeisen Bank, în cuantum de 2.000.000 lei.

Analizând susținerile și documentele depuse la dosarul cauzei, **CONSILIUL constată următoarele:**

CONSILIUL JUDEȚEAN, în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura licitație deschisă online, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect „Servicii de proiectare și execuție aferent obiectivului: «Varianta Ocolitoare»", cod CPV: 45233120-6, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând în SEAP, anunțul de participare nr. / 25.12.2022 conform căruia valoarea estimată a procedurii este de 134.935.319 lei. Conform cap. II.2.5) din anunț, criteriul de atribuire al acordului cadru este „cel mai bun raport calitate-preț”.

Având în vedere prevederile art. 26 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, Consiliul urmează să se pronunțe, cu întâietate, asupra excepției inadmisibilității contestației înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 53927/23.08.2024, formulată de SRL.

Pentru formularea unei contestații împotriva unui act al autorității contractante, emis cu privire la o procedură de atribuire, legiuitorul a stabilit îndeplinirea unor condiții de admisibilitate a contestației.

Rezultă, fără putință de tăgadă, faptul că, potrivit rolului activ al consilierilor de soluționare, aceștia trebuie să verifice dacă au fost legal investiți cu soluționarea contestației formulate, sens în care trebuie să analizeze, înainte de toate, excepțiile – de procedură și de fond – care fac inutilă cercetarea, în fond, a contestației.

Din redactarea prevederilor art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016 cu modificările și completările ulterioare, rezultă că, pentru a putea proceda la soluționarea contestației, Consiliul trebuie să constate depunerea cauțiunii, constituită potrivit prevederilor legale.

Modul de calcul al acestei cauțiuni este stabilit, în detaliu, de prevederile art. 61¹ din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare raportat la valoarea estimată a contractului de achiziție publică ce urmează a fi atribuit.

În aceste condiții, Consiliul va verifica, cu precădere, îndeplinirea condiției prevăzute de dispozițiile legale antemenționate, deoarece, dacă nu sunt îndeplinite condițiile legale de constituire a cauțiunii, astfel încât contestația să fie luată în considerare, Consiliul va respinge contestația, fără să cerceteze motivele acesteia.

Prin urmare, constituirea cauțiunii este o condiție obligatorie pentru soluționarea contestației cu care a fost învestit Consiliul; dovada constituirii acesteia la dispoziția Consiliului se depune în original la CNSC, aceasta fiind o condiție de admisibilitate.

Obligativitatea constituirii cauțiunii reprezintă o condiție de fond pentru însăși soluționarea contestației, iar nu de procedură, de natură a obstrucționa accesul la justiție.

În cazul în care Consiliul, învestit cu o contestație, constată neîndeplinirea constituirii cauțiunii, va respinge contestația potrivit art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Până la data pronunțării prezentei, ... SRL nu a transmis recipisa de consemnare a cauțiunii în original în cuantumul prevăzut de lege.

Astfel, Consiliul reține că, în speță, sunt incidente următoarele:

- prevederile art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare;

- principiul de drept „*nemo ignorare legem censetur*”, potrivit căruia nimeni nu se poate apăra invocând necunoașterea legii.

- principiul de drept „*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*”, potrivit căruia unde legea nu distinge, nici interpretul nu trebuie să distingă, în sensul că, în cadrul Legii nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, nu s-a prevăzut nicio normă derogatorie de la obligația constituirii cauțiunii.

Față de aceste aspecte, se constată că, în speță, contestația a fost transmisă de către contestator, fără a depune cauțiunea, constituită în mod legal.

Având în vedere dispozițiile art. 26 alin. (1) și (6), coroborat cu art. 611 din Legea nr. 101/2016, Consiliul va respinge, ca inadmisibilă, contestația depusă de SRL, în contradictoriu cu autoritatea contractantă CONSILIUL JUDEȚEAN, fără a mai proceda la analiza pe fond a cauzei.

Procedând la analiza, pe fond, a contestației formulată de SRL, Consiliul urmează a reține faptul că, anterior, în cadrul aceleiași proceduri de atribuire, ... SRL a mai formulat, succesiv, 3 contestații împotriva modalității de evaluare a ofertei sale, după cum urmează:

1. Contestația înregistrată la CNSC sub nr. 31606/13.06.2023, formulată de SRL împotriva adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 12936/30.05.2023, prin care acesta a solicitat anularea rezultatului procedurii și reevaluarea ofertei sale.

Prin Decizia CNSC nr. 1605/C1/1610 din 12.07.2023, Consiliul a dispus: „Admite contestația formulată de SC SRL în contradictoriu cu CONSILIUL JUDEȚEAN, anulează raportul procedurii și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei SC SRL conform celor dispuse în motivarea prezentei, în termen de 10 zile de la data comunicare. Obligatorie. Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare”.

Această decizie a fost atacată cu plângere, de către CONSILIUL JUDEȚEAN, pe rolul Curții de Apel fiind constituit dosarul nr. 860/42/2023. Prin Hotărârea nr. 679/2023 din 13.09.2023, Curtea

de Apel a soluționat plângerea, după cum urmează: „Respinge plângerea, ca nefondată. Definitivă. Pronunțată în ședința publică azi, 13.09.2023. Document: Hotărâre 679/2023 13.09.2023”.

2. Contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 62593/ 15.11.2023, formulată de SRL împotriva adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 26701/03.11.2023, prin care acesta a solicitat anularea actului anterior menționat și reevaluarea ofertei sale.

Prin Decizia CNSC nr. 19/C1/3220 din 04.01.2024, Consiliul a dispus: „Admite contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă CONSILIUL JUDEȚEAN, iar, pe cale de consecință, anulează raportul procedurii și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei SRL de la etapa de verificare a propunerii tehnice, cu respectarea documentației de atribuire, a prevederilor legale și a motivării aferentă prezentei, în termen de 10 zile de la comunicare. Obligatorie. Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare”.

Această decizie a fost atacată cu plângere, de către CONSILIUL JUDEȚEAN, pe rolul Curții de Apel fiind constituit dosarul nr. 66/42/2024. Prin Hotărârea nr. 189/2024 din 26.02.2024, Curtea de Apel a soluționat plângerea, după cum urmează: „Respinge plângerea, ca nefondată. Definitivă. Pronunțată în ședința publică azi, 26.02.2024. Document: Hotărâre 189/2024 26.02.2024”.

3. Contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 20812/04.04.2024, formulată de SRL împotriva adresei de solicitare clarificări nr. 8582/01.04.2024, prin care a solicitat anularea acesteia și obligarea autorității contractante la evaluarea ofertei depuse.

Prin Decizia CNSC nr. 1213/C1/1090 din 08.05.2024, Consiliul a dispus: „Admite contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă CONSILIUL JUDEȚEAN, iar, pe cale de consecință, anulează adresa de solicitare clarificări nr. 8582/01.04.2024 și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei SRL, de la etapa de verificare a propunerii tehnice, cu respectarea documentației de atribuire, a prevederilor legale, a deciziilor pronunțate anterior de CNSC și de Curtea de Apel în cadrul aceleiași proceduri de atribuire și a motivării aferentă prezentei, în termen de 10 zile de la comunicare. Obligatorie. Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare”.

Această decizie a fost atacată cu plângere, de către CONSILIUL JUDEȚEAN, pe rolul Curții de Apel fiind constituit dosarul nr. 512/42/2024. Prin Hotărârea nr. 599/2024 din 19.06.2024, Curtea de Apel a soluționat plângerea, după cum urmează: „Respinge plângerea, ca nefondată. Definitivă. Pronunțată în ședință publică azi, 19.06.2024. Document: Hotărâre 599/2024 19.06.2024”.

Ulterior pronunțării, de către CNSC și Curtea de Apel, a tuturor hotărârilor anterior menționate, prin care autoritatea contractantă a fost obligată la reevaluarea ofertei SRL, autoritatea contractantă a anulat procedura de atribuire, în temeiul art. 212 alin. (1) lit. c) coroborat cu alin. (2) al aceleiași norme juridice, motivat de faptul că, în documentația de atribuire, nu este defalcată

valoarea estimată pe valorile aferente categoriilor de indicatori tehnici aprobați prin Hotărârea Consiliului Județean nr. 319/27.11.2023.

Ulterior luării la cunoștință a anulării procedurii de atribuire, ... SRL a formulat contestația care face obiectul prezentei, susținând că „(...) autoritatea contractantă a invocat motive artificiale de anulare a procedurii de atribuire, scopul acesteia fiind de a evita cu orice preț (inclusiv pierderea finanțării) atribuirea contractului subscrisei (...).”.

Având în vedere criticile din prezenta contestație, formulată de SRL, Consiliul reține că actul autorității contractante prin care

a fost hotărâtă anularea procedurii de atribuire este Raportul procedurii de atribuire nr. 19610/09.08.2024, aspect asupra căruia, părțile cauzei nu au opinii divergente.

Procedând la identificarea motivului de anulare a procedurii consemnat în actul menționat anterior, Consiliul reține că aceasta a avut loc ca urmare a sugestiei formulate de către unul din compartimentele tehnice din aparatul de specialitate al Consiliului Județean, în speță a referatului nr. 19023/01.08.2024, întocmit de către Direcția tehnică din cadrul Consiliului Județean, în care sunt enumerați indicatorii tehnico-economici ai unor categorii de lucrări și este menționat că documentația de atribuire nu conține această defalcare.

În opinia autorului referatului anterior menționat, lipsa defalcării valorii estimate pe elementele componente, ar pune operatorii economici în imposibilitatea încadrării în standardele de cost specifice programului de finanțare Anghel Saligny, aspect din care deduce presupusa incidență a prevederilor art. 212 alin. (1) lit. c) prima teză din Legea nr. 98/2016, potrivit căreia *„Autoritatea contractantă are obligația de a anula procedura de atribuire a contractului de achiziție publică/acordului-cadru în următoarele cazuri: (...) c) dacă încălcări ale prevederilor legale afectează procedura de atribuire (...)”*.

Referitor la sintagma „standarde de cost”, în contextul programului de finanțare Anghel Saligny, Consiliul va reține că, tipul de investiție care face obiectul prezentei proceduri, se încadrează la art. 4 alin. (1) lit. c) din Ordonanța de urgență nr. 95/2021 pentru aprobarea Programului național de investiții "Anghel Saligny", conform căreia *„În cadrul programului se pot realiza obiective de investiții care constau în realizarea de construcții noi sau de lucrări de construire, reconstruire, consolidare, reparație, modernizare, modificare, extindere, reabilitare, după caz, schimbare de destinație, protejare, restaurare, conservare la construcții existente și care se încadrează în cel puțin una dintre următoarele categorii de investiții: (...) c) drumurile publice clasificate și încadrate în conformitate cu prevederile legale în vigoare ca drumuri județene, drumuri de interes local, respectiv drumuri comunale și/sau drumuri publice din interiorul localităților, precum și variante ocolitoare ale localităților”*.

Unica mențiune referitoare la standardele de cost, din actul normativ anterior menționat, se regăsește la art. 15 alin. (1) din OUG nr. 95/2021, potrivit căreia: *„În termen de 15 zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, pentru categoriile de investiții prevăzute în program, cu excepția celor prevăzute la art. 4 alin. (1) lit. d), se aprobă standarde de cost prin ordin al ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației”*.

Consiliul reține că, în aplicarea normei juridice anterior reprodusă, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației a emis Ordinul nr. 1321/2021 pentru aprobarea standardelor de cost aferente obiectivelor de investiții prevăzute la art. 4 alin. (1) lit. a)-c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2021 pentru aprobarea Programului național de investiții „Anghel Saligny”, din care, relevante pentru soluționarea contestației care face obiectul prezentei, sunt:

- prevederile art. 1 alin. (2) potrivit cărora „**Obiectivele de investiții** finanțate prin Programul național de investiții ”Anghel

*Saligny", denumit în continuare program, prevăzute la art. 4 alin. (1) lit. a) -c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2021, **se realizează cu încadrarea în standardele de cost prevăzute la alin. (1), indiferent dacă acestea sunt obiective de investiții noi sau obiective de investiții în continuare"***

și cele ale

- art. 2 alin. (3) conform căroră „**Standardele de cost** aferente obiectivelor de investiții prevăzute la art. 4 alin. (1) lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2021 **se determină prin raportarea valorii obiectivului de investiții, fără TVA, la lungimea preconizată și sunt:**

Nr. crt.	Tip drum	Standard de cost euro/km
1	Centură ocolitoare tip autostradă (4 benzi)	6.340.000
2	Centură ocolitoare tip drum național (4 benzi)	4.050.000
3	Centură ocolitoare tip drum național (2 benzi)	2.120.000
4	Drum județean	560.000
5	Drum comunal/Drumuri publice din interiorul localităților	330.000

(...)

”.

Având în vedere prevederile art. 2 alin. (3) din Ordinul nr. 1321/2021, care statuează în sensul că determinarea standardelor de cost pentru verificarea eligibilității proiectelor de investiții de natura celor care fac obiectul prezentei proceduri nu se determină separat pe fiecare categorie de lucrări ci „(...) prin raportarea valorii obiectivului de investiții, fără TVA, la lungimea preconizată (...)”, Consiliul apreciază drept pertinente și urmează să admită susținerile contestatorului SRL, conform căroră, era suficientă pentru încadrarea în standardele de cost valoarea estimată a întregului obiectiv de investiție, deoarece, este de notorietate faptul că, în mod uzual, procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică se atribuie la un preț mai mic decât valoarea estimată a procedurii.

Mai mult, prin contestația care face obiectul prezentei, ... SRL menționează explicit care este valoarea propunerii sale financiare, aceasta fiind mai mică decât valoarea estimată de către autoritatea contractantă.

Or, câtă vreme autoritatea contractantă a fost în măsură să se încadreze în standardele de cost reglementate de Ordinul nr. 1321/2021

cu valoarea estimată a obiectivului de investiții, este evident că se va încadra în aceleași standarde de cost și cu o valoare mai mică, rezultată în urma desfășurării procedurii de atribuire.

În ceea ce privește mențiunea din referatul Direcției tehnice, preluată/asumată de către autoritatea contractantă, potrivit căreia, solicitarea sumelor de la bugetul de stat după finalizarea procedurii de atribuire este obligatoriu a se realiza conform defalcării detaliate în anexele Hotărârii Consiliului Județean nr. 316 din data 27.11.2023, Consiliul reține faptul că, respectiva Hotărâre de Consiliu Județean a fost

emisă la cca. 1 an de la data inițierii prezentei proceduri de atribuire, aspect din care, rezultă că autoritatea contractantă nu avea dreptul de a adopta decizii privind finalizarea procedurii de atribuire în funcție de aceasta.

Totodată, se reține că legislația din domeniul achizițiilor publice nu prevede posibilitatea condiționării prețurilor oferite pentru categoriile de lucrări din oferte de valorile estimate de proiectant pentru respectivele categorii de lucrări ci doar raportarea valorii oferite (respectiv a prețului total înscris în SEAP) la valoarea estimată a procedurii, astfel cum statuează art. 137 alin. (2) lit. e) și f) din HG nr. 395/2016.

Rezultă că aspectele invocate de autoritatea contractantă cu privire la lipsa defalcării valorii estimate pe categorii de lucrări nu reprezintă aspecte de legalitate, cu alte cuvinte, nu reprezintă încălcări ale prevederilor legale care să fi afectat procedura de atribuire, ci, doar un simplu pretext pentru anularea procedurii de atribuire și evitarea aplicării măsurilor dispuse prin deciziile CNSC și hotărârile Curții de Apel, pronunțate anterior în cadrul prezentei proceduri de atribuire.

Consiliul reține că semnificația sintagmei *„încălcări ale prevederilor legale”* din art. 212 alin. (1) lit. c) teza I din Legea nr. 98/2016, invocat de autoritatea contractantă pentru anularea procedurii, respectiv, *„Autoritatea contractantă are obligația de a anula procedura de atribuire a contractului de achiziție publică/acordului-cadru în următoarele cazuri: (...) dacă încălcări ale prevederilor legale afectează procedura de atribuire”,* a fost definită, în mod explicit, la alin. (2) al aceleiași norme juridice: *„În sensul dispozițiilor alin. (1) lit. c), prin încălcări ale prevederilor legale se înțelege situația în care, pe parcursul procedurii de atribuire, se constată erori sau omisiuni, iar autoritatea contractantă se află în imposibilitatea de a adopta măsuri corective fără ca aceasta să conducă la încălcarea principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2)”*.

Or, din Hotărârea Consiliului Județean nr. 316/27.11.2023 (act invocat în referatul Direcției tehnice nr. 19023/01.08.2024, drept motiv al propunerii de anulare a procedurii), transmisă de autoritatea contractantă la dosarul cauzei, rezultă că studiul de fezabilitate (înscris din care, conform art. 7 alin. (2) lit. b) din HG nr. 907/2016, fac parte indicatorii obiectivului de investiții) a fost aprobat, inițial, la data 16.11.2021, după care, la datele 30.06.2022, 25.10.2023 și 27.11.2023, au fost aprobați/modificați, în mod repetat, atât devizul general, cât și principalii indicatori tehnico-economici.

Având în vedere faptul că obiectul prezentei proceduri de atribuire constă în proiectarea și execuția unor lucrări pe baza unui studiu de fezabilitate preexistent, Consiliul reține prevederile art. 10 alin. (4) lit. c) din HG nr. 907/2016, care dispun, în sensul că *„(4) **Devizul general** întocmit la faza de proiectare studiu de fezabilitate în cazul obiectivului*

*nou/mixt de investiții și, respectiv, la faza documentație de avizare a lucrărilor de intervenții în cazul intervenției la construcție existentă **se actualizează** prin grija beneficiarului investiției/investitorului, ori de câte ori este necesar, dar **în mod obligatoriu** în următoarele situații: (...) c) după finalizarea procedurilor de achiziție publică, rezultând valoarea de finanțare a obiectivului de investiții”.*

Rezultă că autoritatea contractantă din prezenta speță nu avea obligația să publice în SEAP defalcarea valorii estimate și nici nu avea dreptul să anuleze procedura pe acest pretext, ci, avea obligația să

atribuie contractul de achiziție publică în condițiile art. 207 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, urmând ca, ulterior, să procedeze, în mod obligatoriu (având în vedere dispoziția imperativă de la art. 10 alin. (4) lit. c) din HG nr. 907/2016, anterior reprodusă), la actualizarea devizului general, parte financiară a indicatorilor tehnico-economici, în vederea stabilirii „(...) *valorii de finanțare a obiectivului de investiții*”.

Prin urmare, nu se susțin afirmațiile autorității contractante cu privire la pretinse erori sau omisiuni din documentația elaborată anterior, aceasta invocând pretinsa lipsă a defalcării valorii estimate doar în scopul anulării procedurii de atribuire, cu încălcarea prevederilor art. 146 alin. (2) din HG nr. 395/2016, potrivit cărora *„Autoritatea contractantă nu are dreptul (...) de a crea circumstanțe artificiale de anulare a procedurii de atribuire, o asemenea abordare fiind considerată o încălcare a principiului asumării răspunderii prevăzut la art. 2 alin. (2) din Lege.”*.

Consiliul reține că procedurile de atribuire reglementate de Legea nr. 98/2016, care transpune în dreptul național prevederile Directivei 2014/24/UE, au ca scop unic încheierea unui contract de achiziții publice/acord-cadru.

Numai în mod excepțional, atunci când, pe parcursul procedurii de atribuire, survin circumstanțe care împiedică încheierea contractului, este posibilă nefinalizarea procedurii de atribuire prin încheierea unui contract/acord-cadru.

Prin urmare, potrivit art. 1 alin. (1) și (2) din Directivă, încheierea contractului de achiziții publice este scopul și rezultatul procedurii de atribuire, neputând fi concepută o procedură care să nu se finalizeze cu încheierea unui contract, cu excepția cazurilor în care acest lucru nu este posibil din motive independente de voința autorității contractante, aspect subliniat în legislația națională prin prevederile art. 143 alin. (1) din HG nr. 395/2016, care statuează regula conform căreia: *„Autoritatea contractantă are obligația de a încheia contractul de achiziție publică/acordul-cadru cu ofertantul a cărui ofertă a fost stabilită ca fiind câștigătoare”*.

Consiliul va reține că, prin excepție de la această regulă, potrivit art. art. 212 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, autoritatea contractantă poate anula procedura de atribuire pentru cinci motive, expres și limitativ prevăzute de lege, printre acestea neregăsindu-se lipsa defalcării valorii estimate pe categorii de lucrări, cu atât mai mult cu cât, această defalcare/modificare/actualizare a survenit ulterior luării la cunoștință a conținutului ofertelor depuse.

Modalitatea în care a înțeles autoritatea contractantă să anuleze procedura de atribuire a contractului se situează în afara prevederilor legale, urmând să se observe în principal, că atunci când se hotărăște organizarea unei proceduri de atribuire, autoritatea trebuie să aibă în

vedere atât încadrarea contractului în bugetul său cât și stabilirea unor cerințe care să corespundă necesităților sale și care să nu restrângă concurența. În măsura în care a decis să poată asigura achiziționarea lucrărilor și a publicat anunțul de participare împreună cu documentația de atribuire (care include fișa de date, caietul de sarcini și documentația de avizare a lucrărilor de intervenție), nu mai este permis ca prin propria voință își schimbe necesitatea în etapa de evaluare a ofertelor.

Faptul că art. 212 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016 prevede posibilitatea anulării procedurii de atribuire: „*dacă încălcări ale*

prevederilor legale afectează procedura de atribuire sau dacă este imposibilă încheierea contractului” trebuie interpretat în contextul anterior invocat, în care anularea procedurii este o excepție de la regula generală, survenită din motive independente de voința autorității contractante, situație care nu este aplicabilă în speța dedusă soluționării deoarece anularea procedurii este consecința directă a acțiunilor autorității contractante care nu a procedat la punerea în aplicare a deciziilor pronunțate anterior în cadrul aceleiași proceduri, ci, a modificat, în mod repetat, inclusiv, în timpul etapelor de evaluare/reevaluare a ofertelor, indicatorii tehnico-economici, iar, ulterior, și-a însușit propunerea de anulare argumentată de către Direcția tehnică tocmai pe baza modificările operate de autoritate asupra indicatorilor.

Autoritatea contractantă nu are opțiunea de a nu încheia contractul în urma derulării procedurii de atribuire, de a amâna încheierea contractului cu scopul de a crea circumstanțe artificiale de anulare a procedurii (a se vedea în acest sens prevederile art. 145 din HG nr. 395/2016) și nici de a stabili situații în care procedura ar fi anulată, fără încheierea contractului, și care ar depinde de acțiunea sau inacțiunea autorității contractante. În acest mod, ar fi adăugate obstacole nejustificate pentru accesul operatorilor economici la procedurile de achiziții publice.

Potrivit paragrafului 46 din hotărârea pronunțată de CJUE în cauza C-451/08 Herman Müller, *„Noțiunea de contract este esențială în cadrul definiției domeniului de aplicare al Directivei 2004/18. După cum se menționează în considerentul (2) al directivei amintite, aceasta are ca obiect aplicarea normelor de drept ale Uniunii în cazul atribuirii contractelor încheiate în numele statului, al colectivităților teritoriale și al altor organisme de drept public”*.

Potrivit paragrafului 37 din hotărârea CJUE pronunțată în cauza C-26/03 Stadt Halle, aplicarea dreptului unional de către autoritatea contractantă nu este opțională. Dacă scopul unic al organizării procedurii de atribuire este încheierea unui contract de achiziții publice, niciun element al acestei proceduri nu ar putea face încheierea contractului dependentă de acțiuni sau omisiuni ale entității contractante.

Modalitatea în care a înțeles CONSILIUL JUDEȚEAN să anuleze procedura de atribuire a contractului se situează în afara prevederilor legale, urmând să se observe în principal, că atunci când se hotărăște organizarea unei proceduri de atribuire, și a publicat anunțul de participare și documentația de atribuire aferentă nu mai este permis ca prin propria voință să realizeze alte priorități, chiar dacă justificate, prin anularea întregului demers de atribuire care apare pe de-o parte ca nelegală în raport de dispozițiile art. 212 din lege, dar și de natură să

încalce drepturile recunoscute de același act normativ în beneficiul ofertanților participanți.

Nefiind localizată o culpă în sarcina lor, ofertanții nu pot fi prejudiciați printr-o hotărâre arbitrară a autorității contractante.

În subsidiar, nu trebuie ignorat faptul că, în cauză, hotărârea de anulare a procedurii a fost luată la cca. 20 luni de la inițierea procedurii și cca. 19 luni după ce s-a luat cunoștință de conținutul ofertelor, timp în care, au fost pronunțate 3 decizii definitive și irevocabile, în care a fost

reținută modalitatea discriminatorie în care a fost evaluată oferta actualului contestator.

Această manieră de a proceda a autorității contractante apare ca nelegală, în raport de principiile prevăzute la art. 2 alin. (2) din lege, dar și de natură să încalce drepturile recunoscute de același act normativ în beneficiul ofertanților participanți. Prin urmare, anularea procedurii s-a făcut fără a avea la bază un motiv concret, ferm, real, obiectiv, ci, este datorată doar culpei autorității contractante, care a apreciat, în mod pur subiectiv, că se impune anularea procedurii.

Consiliul reține că, potrivit principiului de drept „*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*”, autoritatea contractantă nu-și poate invoca propria culpă, izvorâtă din evaluarea nelegală a ofertei contestatorului, impusă participanților la licitație după o perioadă lungă de timp înăuntrul căreia s-au consumat în bună măsură etape importante ale procedurii (depunerea ofertelor, deschiderea ofertelor, evaluarea ofertelor, reevaluarea ofertelor).

Conform art. 143 alin. (1) din HG 395/2016, se instituie regula conform căreia, autoritatea contractantă are obligația de a încheia contractul de achiziție publică cu ofertantul a cărui oferta a fost stabilită ca fiind câștigătoare, pe baza propunerilor tehnice și financiare cuprinse în respectiva ofertă.

De la această regulă, actul normativ precitat instituie mai multe excepții, printre acestea, neregăsindu-se motivele invocate de autoritatea contractantă, care au stat la baza deciziei de anulare a procedurii de atribuire în speță.

Anularea procedurii s-a făcut fără a avea la bază un motiv concret, ferm, real, obiectiv, ci este datorată doar culpei entității contractante care a apreciat, în mod pur subiectiv, că se impune anularea procedurii. Numai existența unor împrejurări total independente de voința autorității contractante pot justifica anularea procedurii de atribuire potrivit art. 212 din Legea nr. 98/2016, deoarece, actul normativ vorbește despre o imposibilitate. Desigur că această imposibilitate nu se poate datora modificării devizului general după depunerea ofertelor și nici interpretării eronate a normelor de aplicare a ordonanței de urgență prin care a fost reglementat programul de finanțare.

Potrivit principiului de drept „*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*”, autoritatea contractantă nu poate adăuga la lege excepții de anulare a procedurii de atribuire.

În ceea ce privește cea de a doua procedură de atribuire, inițiată de către autoritatea contractantă prin anunțul de participare nr. din data 12.09.2024 (în timpul soluționării prezentei contestații având ca obiect o procedură inițiată în anul 2022), Consiliul nu se va pronunța asupra legalității acesteia, motivat de faptul că o astfel de analiză excede

limitele investiției prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 53917/23.08.2024, care face obiectul dosarului nr. 2918/2024.

Având în vedere toate aspectele de fapt și de drept mai sus evocate, Consiliul, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, va admite contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă CONSILIUL JUDEȚEAN iar, pe cale de consecință, va anula raportul procedurii și actele subsecvente acestuia și va dispune continuarea procedurii de atribuire cu

respectarea prevederilor legale, a documentației de atribuire, a deciziilor CNSC și hotărârilor Curții de Apel, pronunțate anterior, în cadrul aceleiași proceduri de atribuire și a motivării aferentă prezentei, în termen de 10 zile de la comunicare.

Pentru aceste motive
în baza documentelor depuse de părți,
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

DECIDE:

Respinge, ca inadmisibilă, contestația depusă de SRL, în contradictoriu cu autoritatea contractantă CONSILIUL JUDEȚEAN

Admite contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă CONSILIUL JUDEȚEAN iar, pe cale de consecință, anulează raportul procedurii și actele subsecvente acestuia și dispune continuarea procedurii de atribuire cu respectarea prevederilor legale, a documentației de atribuire, a deciziilor CNSC și hotărârilor Curții de Apel, pronunțate anterior, în cadrul aceleiași proceduri de atribuire și a motivării aferentă prezentei, în termen de 10 zile de la comunicare.

Obligatorie.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare.

**Complet de soluționare a contestațiilor
în domeniul achizițiilor publice:**

Consilier de soluționare

.....

PREȘEDINTE

.....

Consilier de soluționare

.....

Redactat practicaua deciziei

....

Redactată în 4 (patru) exemplare originale, conține 16 (șaisprezece) pagini