



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. 3026/C5/3277

Data: 09.10.2025

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 58374/22.08.2025, formulată de SRL, cu sediul în, județul, având CUI RO, înregistrată la Registrul Comerțului sub numărul, reprezentată legal prin administrator și convențional prin, cu sediul în Buc., str. Dr. .., adresă la care solicită comunicarea tuturor actelor, împotriva documentației de atribuire, astfel cum a fost modificată în SEAP la data de 11.08.2025 prin clarificarea nr. VIII, răspunsul la întrebarea nr. 1 și răspunsul la întrebarea nr. 13, elaborată de, cu sediul în, str. Aeroportului nr. 2, județul, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul licitației deschise, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări având ca obiect „Adapost tehnica, amenajare pozitie radar și asigurare de utilitati în cazarma 2870 Sulina”, s-au solicitat următoarele:

- să se dispună obligarea autorității contractante la eliminarea prevederilor nelegale ale documentației de atribuire, iar în consecință modificarea Răspunsului la Întrebarea nr. 1 din Clarificarea nr. VIII, adresa nr. A3187/11.08.2025 în sensul că rețetele aferente articolelor de deviz prezentate în cadrul răspunsului consolidat transmis în data de 30.07.2025 au caracter orientativ, nu obligatoriu;

- în subsidiar, în măsura în care se va aprecia că nu este posibilă remedierea documentației de atribuire, să se dispună prelungirea termenului limită pentru depunerea ofertelor, în conformitate cu dispozițiile art. 153 din Legea nr. 98/2016 și art. 55 alin. (2) din HG nr. 395/2016.

Prin încheierea nr. 3070/C5/3277/28.08.2025, Consiliul a respins, ca nefondată, cererea de suspendare a procedurii de atribuire formulata de SRL prin contestație.

**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 înregistrată la Consiliu cu nr. 58374/22.08.2025, prin care SRL solicită cele menționate în partea introductivă a deciziei.

Contestatoarea arată că anunțul de participare nr. CN1083256 a fost publicat în SEAP în data de 09.07.2025, cu toate acestea, la data de 11.08.2025, autoritatea contractantă a modificat la documentatia de atribuire prin clarificarea nr. VIII (adresa nr. 13187 din 11.08.2025). Aceste modificări conduc inclusiv la alterarea ofertei financiare a operatorilor economici, iar autoritatea contractantă nu a acceptat extinderea termenului limita de depunere astfel încât ofertanții să poată implementa modificările cerute.

În concret, în cadrul răspunsului consolidat transmis în data de 30.07.2025, au fost prezentate formularele F3 cu rețete.

Având în vedere prevederile Ordinului MLPAT nr. 5367/NN/31.05.1999 și ale Ordinului 1568 din 15.10.2020 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind elaborarea devizelor la nivel de categorii de lucrări și obiecte de construcții pentru investiții realizate din fonduri publice”, indicativ P 91/1-02, care stipulează că indicatoarele de norme de deviz pot fi folosite în mod orientativ de către proiectant și antreprenor în descrierea lucrărilor, un operator economic a adresat o solicitare de clarificări autorității contractante pentru a confirma că rețetele transmise au rol orientativ.

Contrar dispozițiilor legale în vigoare, prin răspunsul nr. 13187 din 11.08.2025 autoritatea contractantă a modificat documentanția de atribuire, susținând că „pentru o evaluare unitară a ofertelor și asigurarea tratamentului egal, rețetele aferente articolelor de deviz, postate în SEAP de autoritatea contractantă, au caracter obligatoriu.”

Totodată, potrivit Răspunsului la Întrebarea nr. 13 din Clarificarea nr. VIII din 11.08.2025 se menționează că termenul limită pentru depunerea ofertelor nu se prelungește, autoritatea contractantă apreciind că perioada pentru depunerea ofertelor este suficientă.

Față de documentele și informațiile suplimentare publicate la data de 11.08.2025, contestatoarea susține că a transmis solicitarea de clarificări nr. 1575 din 12.08.2025 prin care a solicitat atât revenirea asupra Răspunsului la Întrebarea nr. 1 din Clarificarea nr. VIII, cât și

prelungirea termenului, apreciind că această prelungire se impune cu caracter obligatoriu, fără să primim un răspuns până la data promovării contestații.

În continuare arată că, între data publicării anunțului pe SICAP-09.07.2025 și data transmiterii clarificării nr. VIII din 11.08.2025 s-au scurs 33 de zile din totalul de 46 de zile alocat de autoritate pentru pregătirea ofertelor, aproximativ 70% din întregul termen.

Având în vedere că la momentul publicării clarificării antemenționate, respectiv la data de 11.08.2025, mai rămăsese doar 30% din perioada alocată, contestatoarea susține că avea deja întocmită oferta, respectiv devizele de lucrări, rămânând doar finisarea unor prețuri de materiale în special. De altfel, orice ofertant diligent nu-și lasă activitățile de pregătire a ofertei pentru ultima treime a termenului dacă intenționează să depună o ofertă conformă și admisibilă.

Termenul rămas nu este unul suficient pentru a modifica devizele în conformitate cu modificările comunicate de către autoritatea contractantă prin clarificarea nr. VIII din 11.08.2025.

Susține că în intervalul de 33 de zile trecute până la modificarea cerințelor, devizele au fost finalizate rămânând doar finisarea unor prețuri de materiale în special, în funcție de ofertele primite pe parcurs de la furnizori.

Durata pregătirii ofertei pe baza de devize este direct proporțională cu numărul de specialiști implicați în pregătirea lor, de experiență acestora dar și de modul cum au fost întocmite de proiectant, respectiv modificările intervenite pe articole.

Prin introducerea obligativității ofertanților să respecte rețetele proiectantului, practic s-a anulat etapa de prelucrare a descrierii articolelor de deviz, a rețetelor acestora, prelucrarea prețurilor în extrase și implicit analiza finală a fiecărui articol de deviz fiind necesare reluarea acestora însă de această dată ajustarea lor după rețetele proiectanților. Cu alte cuvinte, efectul acestor modificări constă în reluarea procedurii de la capăt.

Nu în ultimul rând, aduce în discuție situațiile de neconcordanțe existente în rețetele proiectanților care necesită clarificări ulterioare, însă acestea nu mai pot fi solicitate, având în vedere că perioada de clarificări a fost încheiată pe data de 07.08.2025.

Prin urmare, prin modificarea nelegală adusă de către autoritatea contractantă documentației de atribuire prin clarificarea nr. VIII din 11.08.2025, răspunsurile 1 și 13, se creează un prejudiciu substanțial contestatoarei concretizat prin pierderea șansei de câștig a acestei proceduri de atribuire, prin impunerea unor cerințe suplimentare ce, în primul rând, nu ar trebui să fie prevăzute în documentația de atribuire, având în vedere prevederile legale aplicabile, dar care nici nu pot fi complinite în termenul scurt rămas pentru întocmirea ofertelor. Mai mult, prin prezenta contestație se urmărește deopotrivă realizarea unui drept subiectiv recunoscut de lege, cât și ocrotirea unui interes recunoscut de

legiuitor, potrivit scopului economic și social pentru care a fost recunoscut.

IV. Pe fondul contestației arată următoarele:

4.1. Cu privire la răspunsul oferit la întrebarea 1 din clarificarea VIII — modificarea documentației de atribuire prin prevederea că obligatorie a rețetelor impuse de proiectant, arată că așa cum a menționat, autoritatea contractantă a modificat documentația de atribuire prin Clarificarea nr. VIII (Adresa nr. 13187 din 11.08.2025) - Răspunsul la Întrebarea nr. 1 prin care a stabilit, contrar dispozițiilor legale aplicabile, că rețetele prezentate în cadrul formularelor F3 cu rețete prezentate în cadrul răspunsului consolidat transmis în data de 30.07.2025 au caracter obligatoriu.

Cerință excede documentației de atribuire publicată pe SICAP, listele cu rețetele articolelor de deviz fiind transmise la cererea unui operator economic. Modul de prezentare al ofertelor se găsește la capitolul IV.4.2, respectiv: "Ofertanții vor respecta articolele de deviz și cantitățile aferente fiecărui articol din Formularele F3", iar acesta nu prevede respectarea rețetelor impuse de proiectant.

De asemenea, prin Răspunsul la Întrebarea nr. 1 se încalcă și prevederile HG nr. 907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul - cadru al documentațiilor tehnico - economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri public, cu privire la completarea formularului F3.

Formulează următoarele precizări:

1. Proiectantul completează și răspunde pentru datele și informațiile înscrise în coloanele 1 - 3.

Coloanele 4 - 9 se completează de către ofertanți în cadrul derulării, în condițiile legii, a unei proceduri de achiziție publică.

2. Beneficiarul are obligația de a include în lista cuprinzând cantitățile de lucrări, atât în secțiunea tehnică, cât și în cea financiară, materialele și furniturile pe care intenționează să le pună la dispoziție, în scopul preluării și includerii acestora în prețurile unitare, precizând și condițiile de livrare. Utilajele și echipamentele tehnologice, puse la dispoziție de către beneficiar, nu vor fi cuprinse în valoarea aferentă listelor de procurare a utilajelor și echipamentelor.

3. Formularul F3 poate fi utilizat și pentru stabilirea cantităților de lucrări pentru construcții provizorii OS (organizare de șantier).

Invocarea principiului tratamentului egal ca motiv de impunere a utilizării rețetelor alese de proiectant reprezintă o înțelegere eronată al acestui principiu, deoarece atâta timp cât toți ofertanții au deplina libertate de a-și prevedea în ofertă propriile consumuri și tehnologii de execuție, cu respectarea cerințelor cantitative și calitative prevăzute în proiectul tehnic, în caietul de sarcini și în alte acte normative în vigoare

care reglementează execuția lucrărilor, este asigurat tratamentul egal al operatorilor economici dar și respectate prevederile Ordinului 121568/2002. Aplicarea unor rețete fixate de proiectanți, adică șablonarea prețurilor, nu au nimic în comun cu tratamentul egal al operatorilor economici.

De altfel, un act normativ în vigoare, în speță Ordinul 1568/2022, nu poate coexista cu o încălcare a tratamentului egal prevăzut în Legea 98/2016; tratamentul egal vs deplina libertate de a-și prevedea în ofertă propriile consumuri și tehnologii de execuție după cum este prevăzut în Ordinul invocat.

În susținerea celor de mai sus, invocă și prevederile paragrafului 74 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE.

Rețetele alese de proiectant nu sunt exhaustive pe tipurile de activități, existând posibilitatea ca pentru aceleași lucrări să poată fi utilizate și alte articole de deviz publicate în cataloage anterioare sau ulterioare, publicate în alți ani, iar acestea au rețete diferite și prin urmare prețul va fi altul, or ofertantul este singurul abilitat să-și întocmească prețurile pentru care își asuma răspunderea pe toată durata relației contractuale.

Din punct de vedere matematic, pentru calcularea manoperei, aceasta având o pondere importantă în ofertă, ofertanții nu vor mai putea utiliza un tarif mediu orar întrucât sunt constrânși de durata de execuție fixată de proiectant. Singura variabilă pe care o poate utiliza în stabilirea prețului unitar pe manoperă este manopera orară.

În alta ordine de idei, rețetele utilizate sunt la nivelul anilor 1981-1999, deci normate cu 45 până la 26 de ani în urmă, perioadă în care relevanța articolelor de deviz este cu mult depășită.

În concluzie, interpretarea dată de către autoritatea contractantă prin care se modifică documentația de atribuire în sensul că rețetele prezentate în cadrul formularelor F3 publicate în cadrul răspunsului consolidat transmis în data de 30.07.2025 au caracter obligatoriu contravine principiului legalității actului administrativ care primează și în procedurile de achiziții publice și care trebuie respectat de la pregătirea documentației de atribuire, și până la finalizarea contractului, deci și în cadrul clarificărilor transmise de autoritatea contractantă.

În continuare subliniază că prelungirea perioadei de depunere a ofertelor trebuie să fie și rezonabilă, pentru a fi un remediu eficient. Refuzul autorității contractante de a acorda o prelungire pentru elaborarea ofertelor, nici măcar de 10 zile, este nejustificat, inefficient și nerezonabil față de motivele care determină necesitatea unei astfel de măsuri în cauză.

Astfel, la soluționarea prezentei contestații trebuie avut în vedere volumul de muncă implicat de modificările operate de autoritatea contractantă:

- Conform listelor de cantități publicate, lucrarea a fost structurată pe 26 de obiecte iar fiecare obiect având unul sau mai multe categorii de lucrări (devize).

- Atașează Formularul F0 - Centralizator extras din Windev, softul utilizat pentru pregătirea devizelor în care se poate vedea structura proiectului transpusă în listele de cantități.

- În intervalul de 33 de zile trecute până la modificarea cerințelor, devizele au fost finalizate rămânând doar finisarea unor prețuri de materiale în special, în funcție de ofertele primite pe parcurs de la furnizori;

- Durata pregătirii ofertei pe baza de devize este direct proporțională cu numărul de specialiști implicați în pregătirea lor, de experiență acestora, dar și de modul cum au fost întocmite de proiectant, respectiv modificările intervenite pe articole.

- Prin introducerea obligativității ofertanților să respecte rețetele proiectantului, practic s-a anulat etapa de prelucrare a descrierii articolelor de deviz, a rețetelor acestora, prelucrarea prețurilor în extrase și implicit analiza finală a fiecărui articol de deviz fiind necesare reluarea acestora, însă de această dată ajustarea lor după rețetele proiectanților, efectul fiind reluarea procedurii de la capăt.

Aduce în discuție situațiile de neconcordanțe existente în rețetele proiectanților care necesită clarificări ulterioare, dar perioada de clarificări a fost încheiată pe data de 07.08.2025, având în vedere prevederile fișei de date care statuează că se pot formula clarificări cel târziu cu 18 zile înainte de data limită de depunere a ofertelor.

Ca răspuns la numeroase solicitări de clarificare adresate de către operatorii economici vizând documentația de atribuire, autoritatea contractantă a publicat în SEAP clarificarea intitulată „Răspunsclarificării nr. VIII din 11.08.2025”, ce conține atât lămuriri cât și modificări ale informațiilor publicate inițial în ceea ce privește devizele de lucrări. În conformitate cu dispozițiile art. 55 alin. (1) din HG nr. 395/2016, autoritatea contractantă era obligată că, după modificarea informațiilor raportat la cele deja publicate, să posteze în SEAP un anunț de tip erată (și, evident, să facă din timp demersuri în acest sens, în condițiile stipulate de lege) prin care să aducă la cunoștința operatorilor economici noile informații, dar, cu toate acestea, autoritatea amintită, în loc să procedeze la publicarea anunțului de tip erată, așa cum prevedea legea sau să prelungească data limită de depunere a ofertelor, a transmis operatorilor economici în data de 11.08.2025, tot prin intermediul SEAP, o informare în care arată că s-a răspuns clarificărilor la documentație.

Astfel, autoritatea contractantă nu a respectat nici dispozițiile art. 55 alin. (1) din HG nr. 395/2016 de a publica anunț tip erată privind modificarea listelor de cantități și nici nu a decalat termenul limită de

depunere a ofertelor corespunzător art. 153 din Legea nr. 98/2016, pentru ca operatorii economici să aibă suficient timp la dispoziție în vederea elaborării ofertelor, sens în care solicită prelungirea termenului limită pentru depunerea ofertelor.

Punctul de vedere nr. A-3359/25.08.2025, a fost înregistrat la CNSC cu nr. 58908/25.08.2025, iar dosarul achiziției a fost înregistrat la Consiliu cu nr. 65181/18.09.2025.

Prin punctul de vedere, ... a solicitat respingerea contestației formulată de SRL, în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea 101/2016, pentru următoarele motive:

Cu privire la obligarea autorității contractante să elimine prevederile nelegale ale documentației de atribuire, iar în consecință modificarea răspunsului la întrebarea nr. 1 din Clarificarea nr. VIII, adresa nr. A 3187/11.08.2025 în sensul că rețetele aferente articolelor de deviz prezentate în cadrul răspunsului consolidat transmis în data de 30.07.2025 au caracter orientativ, nu obligatoriu, arată în susținere că Ordinul nr. 5.367/NN din 31 mai 1999 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind conținutul-cadru de organizare a licitațiilor, prezentare a ofertelor, adjudecare, contractare și decontare a execuției lucrărilor, aprobate prin Ordinul comun al ministrului finanțelor și al ministrului lucrărilor publice și amenajării teritoriului nr. 784/34/N din 13 aprilie 1998, deși nu este abrogat nu mai este valabil, în prezent procedurile de achiziții publice fiind reglementate prin legislație actualizată și cu prevederi bine definite.

De asemenea în prezent prin HG 907/29.11.2025 privind etapele de elaborare și conținutul cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice sunt reglementate activitățile și modul de întocmire a documentelor aferente obiectivelor/proiectelor de investiții.

Referitor la Ordinul 1568/15.10.2020, autoritatea contractantă arată că nu este de acord cu aprecierea contestatarei de a utiliza indicatoarele de norme de deviz în mod orientativ, deoarece în cazul prezentei investiții devizul tehnico-economic a fost întocmit de proiectant care a stabilit obiectele devizului, categoriile de lucrări, cantitățile de lucrări precum și costurile aferente, deviz care a fost aprobat în Consiliul Tehnico-Economic al M.Ap.N.

Devizul tehnico-economic aprobat are ca fundament formularele stabilite prin HG nr. 907/2016 și care au fost întocmite de proiectant, respectiv FI- centralizatorul cheltuielilor pe obiectiv, F2- centralizatorul cheltuielilor pe obiect și categorii de lucrări, F3-liste cu cantități de lucrări pe categorii de lucrări, F4- liste cu cantitățile de utilaje și echipamente tehnologice, inclusiv dotări și active necorporale, F5- Fișe Tehnice(se completează pentru fiecare utilaj, echipament tehnologic, de transport, dotări) și formularele C6-C9- listele cuprinzând consumurile de resurse materiale, mâna de lucru, ore de funcționare utilaje, transporturi. Toate aceste formulare au fost încărcate de autoritatea contractantă în

platforma SEAP cu cerința de specificată în Fișa de date/secțiunea IV.4.2 Modul de prezentare al propunerii financiare.

Arată că ofertanții vor respecta articolele de deviz și cantitățile aferente fiecărui articol din Formularele F3 postate de autoritatea contractantă în anunțul de participare.

Autoritatea contractantă susține că a menționat în răspunsul la clarificări VII/A-3087/04.08.2025 că proiectantul a utilizat în estimarea costurilor articole de deviz aferente anilor 1982, 1991, 1993, 1999, 2002 și 2009, interpretarea contestatarei cum că ar fi depășite nu intră în domeniul de analiză al prezentei contestații.

Autoritatea contractantă arată că operatorii economici își pot stabili singuri mai multe costuri: prețul materialelor, ora de manoperă, costul orei de utilaj, costul transportului, cheltuieli directe, indirecte și profit.

Cu privire la solicitare de prelungire a termenului limită de depunerea a ofertelor menționează că nu este de acord cu prelungirea termenului de depunere a ofertelor neregăsindu-se în niciuna dintre prevederile art. 153 din Legea nr.98/2017 și nici în ale art. 55, alin. (2) din HG 395/2016.

De asemenea autoritatea contractantă apreciază că modul de organizare a timpului și a resurselor în vederea întocmirii ofertei este sarcina operatorului economic, fișierul cu rețele articolelor de deviz a fost postat în data de 28.07.2025 și susține că a venit în sprijinul operatorilor economici.

În susținerea contestației, prin adresa înregistrată la CNSC cu nr. 50345/24.09.2021, ... SRL formulează „Concluzii scrise”, precizând, pe lângă aspectele deja prezentate, următoarele:

Atrage atenția asupra aspectului esențial de reținut cu privire la procedura de atribuire ce face obiectul contestației, respectiv asupra faptului că, la data de 11.08.2025, autoritatea contractantă a modificat documentația de atribuire prin Clarificarea nr. VIII (Adresa nr. 13187 din 11.08.2025). Aceste modificări au condus inclusiv la alterarea ofertei financiare a operatorilor economici, iar autoritatea contractantă nu a acceptat extinderea termenului limita de depunere astfel încât ofertanții să poată implementa modificările cerute.

Subliniază că prin modul în care a elaborat răspunsul la solicitarea de clarificări și a formulat punctul de vedere, reiese cu claritate că autoritatea contractantă urmărește impunerea utilizării unei anumite „rețete” a categoriilor de lucrări, ceea ce contravine în mod evident principiului concurenței în achizițiile publice, consacrat de Legea nr. 98/2016. O astfel de abordare limitează, în mod cert, dreptul operatorilor economici de a participa la procedură, prin impunerea rețetei stabilite de proiectant și prin excluderea implicită din procedură a celor care nu respectă aceste rețete.

Singura reglementare care tratează explicit modul de întocmire a devizelor pe categorii de lucrări de construcții-montaj este Ordinul Ministerului Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței nr. 1568 din 15.10.2002, pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind elaborarea devizelor la nivel de categorii de lucrări și obiecte de construcții pentru investiții realizate din fonduri publice”, indicativ P 91/1-02, publicat în Buletinul Construcțiilor nr. 10/2003.

Respectivul Ordin este în vigoare și aplicabil, conform Listei Reglementărilor Tehnice în Construcții în vigoare la 01.01.2016 (actualizată la 21.07.2017). Acest Ordin face parte din legislația terțiară de reglementare a domeniului achizițiilor publice și, în consecință, își dovedește incidența și în problematica expusă în prezenta procedură.

Subliniază că normele sunt în vigoare, în absența unor reglementări explicite de abrogare. Pentru aceste considerente, arată că fiecare ofertant trebuie să beneficieze de dreptul de a-și prevedea propriile consumuri în cadrul articolelor de deviz, cu condiția respectării cerințelor cantitative și calitative prevăzute în proiectele tehnice și în caietele de sarcini.

Pentru elaborarea ofertei sale, fiecare participant la procedură își asigură furnizorii și unitățile de producție care răspund în mod optim cerințelor pe care lucrarea în cauză le reclamă. Fără îndoială, ofertantul are în vedere atât propriile rațiuni de ordin economic, cât și exigențele și limitările impuse de caietele de sarcini din documentația de atribuire, de standardele în vigoare precum și de valoarea maximă a contractului licitat, iar impunerea spre exemplu, conform raționamentului autorității contractante, a categoriilor de lucrărilor, cantităților sau costurilor aferente, este complet lipsită de logică. Arată că nu autoritatea contractantă desemnează, prin caietul de sarcini, rețete pentru categoriile de lucrări,

Sub acest aspect, prevederile din caietul de sarcini nu pot fi decât orientative, și sub nicio formă nu poate fi apreciată ca fiind obligatorie pentru ofertanți. În cazul în care s-ar menține poziția autorității contractante, ofertanții nu ar avea, practic, decât două posibilități: ori să declare nereal, dar concordant cu exigențele autorității contractante, ori efectiv să încerce, prin absurd, să-și respecte întocmai rețetele impuse de către autoritatea contractantă, însă conformarea exactă față de cerințele impuse de proiectant este imposibilă mai cu seamă în condițiile în care ofertanții au doar obligația de a respecta articolele de deviz și cantitățile aferente fiecărui articol din Formularele F3, fără a avea și obligația de a respecta rețetele impuse de proiectant.

Autoritatea Contractantă nu a indicat niciun normativ, standard sau ordin prin care să explice de ce consideră ca sunt obligatorii obiectele devizului, impunându-le operatorilor economici și, în mod subsecvent, le utilizează în activitatea de evaluare a ofertelor.

Subliniază că prezentarea unui produs care, înglobând tehnologie înaltă, este mai economic, reprezintă un avantaj pentru autoritatea contractantă, și nu un dezavantaj, care s-ar impune a fi sancționat.

De asemenea, dispozițiile HG nr. 907/2016 prevăd în Anexa nr. 10 - conținutul cadru al Proiectului Tehnic de Execuție, capitolul V. Liste cu cantități de lucrări, modul de realizare al listelor de cantități de lucrări F3, acestea având la bază aceleași articole de devize prevăzute în cataloagele din anii 1981, 1991, 1993, 2002 și 2009, deci utilizarea acelorași rețete de articole și nu altele actualizate.

Se pune în discuție acceptul autorității ca ofertanții să aibă deplină libertate de a-și prevedea în oferta propriile consumuri și tehnologii de execuție actualizate, cu respectarea cerințelor cantitative și calitative prevăzute în proiectul tehnic, în caietul de sarcini și în alte acte normative în vigoare care reglementează execuția lucrărilor, întrucât cataloagele de articole de devize sunt într-o pondere foarte mare depășite.

Redă un extras din memoriul tehnic de arhitectură în care proiectantul detaliază printr-o notă metodologia de pregătire a devizelor de lucrări:

Pe durata executării lucrărilor de construire se vor respecta următoarele:

- Legea nr. 90/1996 privind protecția muncii,
- Norme generale de protecție a muncii,
- Regulamentul MLPAT nr. 9/N/I 5.03.1993 - privind protecția și igiena muncii în construcții,
- Ord. MMPS nr. 235/1995 privind normele specifice de securitatea muncii la înălțime,
- Ord. MMPS nr. 255/1995 - normative cadru privind acordarea echipamentului de protecție ed. 1995,
- Ord. MLPAT 20N/11.07.1994 - Normativ C300-1994,
- HG nr. 300/2006 privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru șantierele temporare sau mobile,
- Legea nr. 249 din 28 octombrie 2015 - privind modalitatea de gestionare a ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje,
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 196/2005 privind Fondul pentru mediu,
- alte acte normative în vigoare în domeniu la data executării propriu-zise a lucrărilor.

Subliniază că prin Răspunsul la Întrebarea nr. 1 se încalcă și prevederile HG nr. 907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul - cadru al documentațiilor tehnico - economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri public, cu privire la completarea formularului F3.

Reiterează argumentele sale care impun decalarea termenul de depunere a ofertelor și reiterează etapele de realizare a devizelor de lucrări.

Aduce în discuție situațiile de neconcordanțe existente în rețetele proiectanților care necesită clarificări ulterioare, dar perioada de clarificări a fost încheiată pe data de 07.08.2025, având în vedere prevederile fișei de date de achiziție care statuează ca se pot formula clarifica cel târziu cu 18 zile înainte de data limită de depunere a ofertelor.

..... SRL a constituit cautiunea în sumă de 220.000,00 lei, conform art. 611 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, fiind depusă la dosar recipisa de consemnare nr. 211610349/1 din 26.08.2025, eliberată de CEC BANK SA - Sucursala

Din analiza susținerilor părților și a documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

..... a inițiat o licitație deschisă în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „Adăpost tehnica, amenajare poziție radar și asigurare de utilități în cazarma 2870 Sulina”, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. CN 1083256 din 09.07.2025, valoarea estimată a contractului de lucrări fiind de 34.960.029,41 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire aplicat fiind „cel mai bun raport calitate-preț”.

În data de 11.08.2025, autoritatea contractanta a postat în SEAP Clarificarea nr. VIII cuprinzând răspunsuri la solicitări de clarificare a documentației de atribuire.

Împotriva răspunsurilor la întrebările nr. 1 și nr. 13 din Clarificarea nr. VIII făcută publica în data de 11.08.2025, ... SRL a depus contestația în analiza, solicitând următoarele:

- să se dispună obligarea autorității contractante la eliminarea prevederilor nelegale ale documentației de atribuire, iar în consecință modificarea Răspunsului la Întrebarea nr. 1 din Clarificarea nr. VIII, adresa nr. A3187/11.08.2025 în sensul că rețetele aferente articolelor de deviz prezentate în cadrul răspunsului consolidat transmis în data de 30.07.2025 au caracter orientativ, nu obligatoriu;

- în subsidiar, în măsura în care se va aprecia că nu este posibilă remedierea documentației de atribuire, să se dispună prelungirea termenului limită pentru depunerea ofertelor, în conformitate cu dispozițiile art. 153 din Legea nr. 98/2016 și art. 55 alin. (2) din HG nr. 395/2016.

În soluționarea prezentei spete, Consiliul are în vedere ca, prin adresa nr. A-3187 din 11.08.2025, Clarificarea nr. VIII, autoritatea contractanta a publicat următoarele răspunsurile de clarificare a documentației de atribuire, contestate în prezent:

«1.

Intreb

a

re:

In cadrul răspunsului consolidat transmis în data de 30.07.2025, au fost prezentate formularele F3 cu rețete.

Având în vedere prevederile Ordinului MLPAT nr. 5367/NN/31.05.1999 și ale Ordinului 1568 din 15.10.2020 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind elaborarea devizelor la nivel de categorii de lucrări și obiecte de construcții pentru investiții realizate din fonduri publice”, indicativ P 91/1-02, care stipulează că:

- Indicatoarele de norme de deviz seria 1981, revizuite și completate, aprobate de Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului, pot fi folosite, în mod orientativ, atât de către proiectant, cât și de antreprenor, în descrierea lucrărilor, a condițiilor de măsurare a lucrărilor, a condițiilor generale de execuție a lucrărilor, a evaluării valorilor, a resurselor, a consumurilor specifice de materiale, manopera și utilaje.*

- Ca reper, indicatoarele de norme de deviz seria 1981 revizuite și completate după 1998, pot fi folosite în mod orientativ atât de proiectant cât și de ofertant în descrierea lucrărilor, a condițiilor de măsurare a lucrărilor, a evaluării resurselor necesare și a consumurilor specifice de materiale, manoperă și utilaje”.*

Vă rugăm să ne confirmați dacă rețetele transmise au un rol orientativ.

De asemenea, în conformitate cu aceleași prevederi legale, care specifică faptul că "Executantul (ofertantul) au deplină libertate de a-și prevedea în ofertă propriile consumuri și tehnologii de execuție, cu respectarea cerințelor cantitative și calitative prevăzute în proiectul tehnic, în Caietul de sarcini și în alte acte normative în vigoare care reglementează execuția lucrărilor.", vă rugăm să ne confirmați că fiecare operator economic poate folosi rețetele proprii, utilizând coduri proprii de material și respectând doar cantitățile de lucrări și specificațiile fiecărui articol de lucrări.

Vă mulțumim pentru sprijinul acordat în clarificarea acestor aspecte, esențiale pentru elaborarea unei oferte financiare corecte și complete.

Răspuns:

Pentru o evaluare unitară a ofertelor și asigurarea tratamentului egal, rețetele aferente articolelor de deviz, postate în SEAP de autoritatea contractantă, au caracter obligatoriu.»

«13. Întrebare:

Având în vedere dispozițiile legale cuprinse în art. 152, alin. 1 din Legea nr 98/2016 cu modificările și completările ulterioare, potrivit caruia:

„Fara a afecta aplicabilitatea prevederilor prezentei legi referitoare la perioadele minime care trebuie asigurate între, pe de o parte, data transmiterii spre publicare a anunțurilor de participare și, pe de alta parte, data-limita pentru depunerea ofertelor sau solicitărilor de participare, autoritatea contractanta are obligația de a corela și stabili perioada de depunere a ofertelor în funcție de complexitatea contractului de achiziție publică/acordului-cadru și de cerințele specifice, astfel încât operatorii economici interesați să beneficieze de un interval de timp adecvat și suficient pentru elaborarea ofertelor sau solicitărilor de participare și pentru pregătirea documentelor de calificare și selecție care sunt solicitate prin documentele achiziției”.

De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 102 din H.G. nr. 395/2016 cu modificările și completările ulterioare, conform căruia:

„Autoritatea contractanta are obligația de a stabili perioada de depunere a ofertelor sau a solicitărilor de participare în funcție de complexitatea contractului de achiziție publică/ acordului cadru, de cerințele specifice, astfel încât operatorii economici interesați să beneficieze de un interval de timp adecvat și suficient pentru elaborarea ofertelor și pentru pregătirea documentelor de calificare și selecție, dacă sunt solicitate prin documentele achiziției”, se poate observa că legislația în materia achizițiilor publice obligă Autoritatea Contractanta să stabilească termenul pentru depunerea ofertelor în funcție de o serie de elemente obiective cum ar fi: - complexitatea contractului; - cerințele specifice pe care Autoritatea Contractanta le-a impus și pe care ofertanta trebuie să le îndeplinească.

Concluzionăm astfel că, simpla respectare a termenului minim prevăzut de lege pentru elaborarea ofertelor nu înseamnă și că termenul stabilit este unul proportional și că asigură posibilitatea obiectivă operatorilor economici să poată elabora și depune o ofertă care să satisfacă cerințele Autorității Contractante.

Înțelegem să evidențiem și recomandările ANAP și/sau ale structurilor Comisiei Europene potrivit cărora nu se recomandă stabilirea datelor-limita de depunere a ofertelor în proximitatea sărbătorilor legale, întrucât în practică s-a constatat că un astfel de demers conduce la afectarea competiției, prin descurajarea unor operatori economici de a mai participa la procedurile de atribuire.

Intrucât obiectul achiziției este unul de o complexitate ridicată, volumul de lucru este foarte mare, documentația de atribuire ce necesită o analiză amănunțită este complexă, prin prezenta vă adresăm rugăminta de a prelungi termenul stabilit pentru depunerea ofertelor cu cel puțin 30 de zile, astfel încât operatorii economici interesați să participe la procedura de atribuire să aibă posibilitatea de a întocmi o ofertă tehnico-financiară care să acopere cât mai bine necesitățile acordului-cadru ce urmează a fi atribuit și să pună la dispoziția Autorității Contractante toate elementele necesare unei verificări corecte.

Considerăm că Autoritatea Contractanta va facilita astfel participarea la această procedură de achiziție a operatorilor economici, interesați, promovând în acest fel concurența și, implicit, posibilitatea obținerii unor oferte cât mai competitive.

Răspuns

Autoritatea contractantă consideră că perioada pentru depunerea ofertelor este suficientă având în vedere complexitatea proiectului de investiție imobiliară și documentele puse la dispoziția operatorilor economici. Prin urmare termenul limită de depunere a ofertelor nu va fi prelungit.»

În evaluarea cauzei, Consiliul are în vedere faptul că, prin fișa de date a achiziției, punctul IV.4.2 Modul de prezentare al propunerii financiare, autoritatea contractantă a stabilit:

„Pentru evaluarea propunerii financiare, se vor anexa Formularul 6 din Secțiunea III anexată la fișa de date și Formularele FI, F2, F3, F4, F5, C6-C9 completate cu valori în secțiunea dedicată de pe SEAP, conform Fișei de date.

Ofertanții vor respecta articolele de deviz și cantitățile aferente fiecărui articol din Formularele F3 postate de autoritatea contractantă în anunțul de participare.”

De asemenea, în data de 30.07.2025, autoritatea contractanta a publicat în SEAP formularele F3 cu rețete.

Parcursând susținerile contestatoarei, Consiliul conchide ca aceasta este nemulțumită și de faptul ca timpul avut la dispoziție pentru adaptarea ofertei la obligativitatea de a respecta rețetele aferente articolelor de deviz, postate în SEAP la data de 30.07.2025, este insuficient, în condițiile în care data limita de depunere a ofertelor a fost stabilita pentru 25.08.2025.

Consiliul constatat ca între data publicării anunțului de participare (09.07.2025) și data publicării rețetelor obligatorii (30.07.2025) s-a scurs o perioada de timp mai mica (21 de zile) decât cea pe care operatorii economici au avut-o la dispoziție până la data limita de depunere a ofertelor (25 de zile). Prin urmare, nu se poate susține ca a fost imposibila elaborarea și depunerea ofertelor care sa respecte aceste rețete. Faptul ca solicitarea de a fi precizat caracterul lor obligatoriu sau facultativ a fost făcută în așa mod încât răspunsul achizitoarei a putut fi făcut public în data de 11.08.2025, nu obliga achizitoarea la declararea termenului de depunere a ofertelor, cu atât mai mult cu cat precizarea de obligativitate a respectării rețetelor respective nu a modificat documentația de atribuire, ci doar a lămurit-o.

În ceea ce privește solicitarea contestatoarei de a fi anulata precizarea achizitoarei referitoare la obligația operatorilor economici de a respecta rețetele publicate în SEAP la data de 30.07.2025, Consiliul notează apărările autorității contractante potrivit cărora aceste rețete au fost elaborate de proiectant și trebuie respectate ca atare, ele fiind aprobate în Consiliul Tehnico-Economic al M.Ap.N.

Prin urmare, Consiliul nu identifica motive de fapt și de drept pentru care sa anuleze cele doua răspunsurile de clarificare a documentației de atribuire, contestația căpătând caracter nefondat.

Consiliul notează ca orice apreciere asupra documentației de atribuire, transmisă prin intermediul acestei contestații este tardiva raportat la data la care conținutul acestui act a fost cunoscut (09.07.2025), regula de la art. 8 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 și termenul legal de contestare stabilit la art. 8 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept evocate, în baza art. 26 alin. (6) 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, Consiliul urmează să respingă ca nefondată contestația depusă de SRL.

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge ca nefondată contestația depusă de SRL în contradictoriu cu

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Împotriva ei se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate, în temeiul art. 29 din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE,

MEMBRU,

MEMBRU,

Redactată în 4 exemplare, conține 14 pagini.
Redactată practica deciziei ...