

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. _____/C1/...

Data: _____.2026

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr.... (transmisă prin e-mail, în data de...), formulată de..., cu sediul în..... nr...., bl...., ap....., având CUI: RO... și număr de înregistrare la..., reprezentată legal prin administrator, împotriva adresei nr..... pentru loturile 1 și 3, reprezentând comunicarea rezultatului procedurii emis de către autoritatea contractantă..., cu sediul în....., nr....., în cadrul procedurii simplificate, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect: „...” cod..., s-a solicitat: anularea rezultatului procedurii pentru loturile 1 și 3 și obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertelor, cu verificarea temeinică a ofertei declarate câștigătoare sub *aspectul caracterului neobișnuit de scăzut*.

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

În fapt, contestatorul precizează că, prin comunicarea rezultatului procedurii, oferta sa a fost declarată conformă și admisibilă, dar necâștigătoare, fiind desemnată câștigătoare oferta unui alt operator economic pe baza criteriului „prețul cel mai scăzut”.

Consideră că rezultatul procedurii este nelegal, întrucât, oferta declarată câștigătoare prezintă un preț neobișnuit de scăzut în raport cu celelalte oferte depuse în cadrul procedurii, inclusiv, față de oferta sa, ceea ce, ridică suspiciuni rezonabile cu privire la fundamentarea economică a acesteia și la capacitatea reală de executare a contractului.

Apreciază că, în conformitate cu dispozițiile art. 210 din Legea nr. 98/2016, autoritatea contractantă avea obligația de a identifica și analiza ofertele cu preț neobișnuit de scăzut, prin solicitarea de clarificări și justificări detaliate privind modul de formare a prețului ofertat.

Invocă prevederile art. 2 și art. 215 din Legea nr. 98/2016.

Subliniază, de asemenea, faptul că, dreptul de acces la dosarul achiziției a fost limitat în mod nejustificat de către autoritatea contractantă, fiind acordat un interval de timp insuficient pentru

studierea documentației. Astfel, arată că, deși cererea de acces la dosar a fost transmisă în data de..., ora 12: 42, răspunsul autorității contractante a fost comunicat abia în data de..., ora 13: 46, fiind impus un interval de analiză până la ora 16:... în aceeași zi, respectiv, aproximativ 133 de minute.

Susține că, raportat la complexitatea documentației specifice domeniului farmaceutic și la volumul informațiilor ce trebuiau analizate, acest interval de timp este, în mod evident, insuficient pentru exercitarea efectivă a dreptului la apărare.

În aceste condiții, consideră că accesul acordat la dosarul achiziției a fost unul pur formal, nepermițând o verificare reală și temeinică a modului în care autoritatea contractantă a analizat și acceptat justificările prezentate de ofertantul declarat câștigător, în special, în contextul unui preț semnificativ redus, respectiv, aproximativ...% din valoarea estimată pentru lotul 1 și...% pentru lotul 3.

Apreciază că această conduită contravine dispozițiilor Legii nr...., care garantează dreptul contestatorului la un acces efectiv la informații și la formularea unei apărări complete și fundamentate.

Prin corespondența înregistrată la CNSC sub nr...., autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției publice, pe suport memory stick, împreună cu punctul de vedere cu privire la contestația în cauză, în care, formulează următoarele argumente:

- conform cu prevederile articolului 187 lit. d) din Legea nr. 98/2016, criteriul de atribuire este „prețul cel mai scăzut”;
- prin adresa nr. 17489 din... au fost solicitate clarificări ofertantului cu privire la propunerea financiară aparent neobișnuită, conform prevederilor art. 210 alin. (1) din Legea 98/2016 și art. 136 alin. (4) din HG nr. 395/2016;
- ofertantul a răspuns prin adresa nr....., înregistrată la autoritate cu nr....;
- autoritatea contractantă a analizat răspunsul transmis de ofertant și a declarat oferta conformă și admisibilă, acesta respectând cerințele din documentația de atribuire.

În ceea ce privește solicitarea contestatorului de acces la dosarul achiziției publice, autoritatea contractantă precizează că, prin adresa nr. 21792 din..., a transmis ofertantului răspuns cu privire la accesul la dosarul achiziției pentru data de..., până la orele 16:..., cu respectarea dispozițiilor art. 217 alin. (6) din Legea nr. 98/2016; acesta a transmis, prin e-mail, faptul că nu se poate prezenta la data precizată.

Prin corespondența înregistrată la CNSC sub nr.... contestatorul depune, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr.... din... emisă de..., în cuantum de.... Nota: La dosarul cauzei, contestatorul a depus cauțiunea în original, pe aceasta fiind aplicat originalul ștampilei societății în cauză (cu datele de identificare aferente), precum și mențiunea olografă „conform cu originalul”, sintagmă,

care este scrisă olograf, pe originalul recipisei de consemnare a cauțiunii, depusă la dosar.

Analizând solicitările contestatorului, **CONSILIUL** **reține următoarele:**

..., în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura simplificată online, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect: „...”.

Procedând la analiza criticilor formulate de... (clasat pe locul 2), în cadrul loturilor 1 și 3, se reține că acestea vizează oferta financiară aparținând... (clasat pe locul 1), apreciind că aceasta conține elemente de cost care nu sunt rezultatul liberei concurențe și care nu au fost justificate, ceea ce poate conduce la executarea defectuoasă a contractului, motiv pentru care, Consiliul va analiza aceste critici prin raportare atât la cerințele documentației de atribuire cât și legislația specifică în materie.

Potrivit adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr..... (clasat pe locul 1), a oferat în cadrul lotului 1 un preț de... iar în cadrul lotului 3 **un preț de...**, reprezentând...% din valoarea estimată **lot 1, respectiv...**% din **valoarea** estimată lot 3, motiv pentru care, **Consiliul** va analiza această critică prin raportare, atât la cerințele documentației de atribuire, cât și legislația specifică în materie.

Astfel, autoritatea contractantă a prevăzut în cadrul fișei de date, la cap. IV.... - „*Modul de prezentare al propunerii financiare*”, următoarele cerințe: „*La elaborarea propunerii financiare, ofertantul va lua în calcul eventualele deduceri dacă sunt sub efectul unei legi, toate cheltuielile pe care le implică îndeplinirea obligațiilor contractuale, precum și marja de profit.*”

În prezenta speță, sunt incidente următoarele prevederi legale:

- art. 210 din Legea nr. 98/2016: „(1) *În cazul unei propuneri financiare aparent neobișnuit de scăzută în raport cu lucrările, produsele sau serviciile care constituie obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru care urmează a fi atribuit/încheiat, autoritatea contractantă are obligația de a solicita ofertantului care a depus o astfel de ofertă clarificări cu privire la prețul sau costurile propuse în respectiva ofertă.*

(2) *Clarificările prevăzute la alin. (1) se pot referi în special la:*

a) *fundamentarea economică a modului de formare a prețului, prin raportare la procesul de producție, serviciile furnizate sau metodele de construcție utilizate;*

b) *soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru furnizarea produselor sau a serviciilor ori executarea lucrărilor;*

c) *originalitatea lucrărilor, produselor sau serviciilor propuse de ofertant;*

d) *respectarea obligațiilor prevăzute la art.... alin. (1);*

e) *respectarea obligațiilor prevăzute la art. 218;*

f) *posibilitatea ca ofertantul să beneficieze de un ajutor de stat”;*

- art. 136 din HG nr. 395/2016: „(1) *În situația în care comisia de evaluare constată că elemente de preț ale unei oferte sunt aparent neobișnuit*

de scăzute, prin raportare la prețurile pieței, utilizându-se ca referință în acest sens informații cum ar fi buletine statistice, sau cotații ale burselor de mărfuri, comisia de evaluare va solicita ofertantului care a depus oferta în cauză explicații cu privire la posibilitate îndeplinirii contractului în condițiile de calitate impuse prin documentația de atribuire.

(2) Explicațiile aduse de ofertant conform prevederilor alin. (1) vor fi însoțite de dovezi concludente privind elementele prevăzute la art. 210 alin. (2) din Lege, precum și, după caz, documente privind prețurile ce pot fi obținute de la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare al personalului ofertantului, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru.

(3) În cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informațiile și/sau documentele solicitate sau acestea nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată neconformă.

(4) În sensul prevederilor art. 210 alin. (1) din Lege, o ofertă prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat atunci când prețul ofertat, fără TVA, reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului respectiv”.

- art. 139 din HG nr. 395/2016: „(1) În situația în care comisia de evaluare constată că elemente de preț ale unei oferte sunt aparent neobișnuit de scăzute, prin raportare la prețurile pieței, utilizându-se ca referință în acest sens informații cum ar fi buletine statistice, sau cotații ale burselor de mărfuri, comisia de evaluare va solicita ofertantului care a depus oferta în cauză explicații cu privire la posibilitate îndeplinirii contractului în condițiile de calitate impuse prin documentația de atribuire.

(2) Explicațiile aduse de ofertant conform prevederilor alin. (1) vor fi însoțite de dovezi concludente privind elementele prevăzute la art. 210 alin. (2) din Lege, precum și, după caz, documente privind prețurile ce pot fi obținute de la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare al personalului ofertantului, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru”.

Ținând seamă de prevederile mai sus menționate și având în vedere că, potrivit formularului de ofertă... a ofertat în cadrul lotului 1 un preț de..., iar, în cadrul lotului 3, un preț de..., reprezentând...% din valoarea estimată lot 1, respectiv...% din valoarea estimată lot 3, **autoritatea contractantă** a solicitat acestuia prin adresa nr..... fundamentarea/ justificarea prețului neobișnuit de scăzut.

Orice decizie a autorității contractante privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică sub toate aspectele acesteia și pe probe concludente, iar, nu pe elemente insuficiente/neclare sau incerte care nu permit realizarea unei evaluări obiective a ofertei.

Anterior finalizării evaluării ofertelor, autoritatea contractantă trebuie să stabilească cu exactitate dacă propunerile financiare depuse

de ofertanți sunt reale și ferme, numai în urma obținerii și verificării detalierei prețurilor ofertate putea stabili conformitatea, sustenabilitatea, realitatea și corectitudinea formării acestora; prin urmare, în condițiile în care, propunerea financiară reprezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, deoarece, reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului respectiv, autoritatea contractantă, în etapa de analiză a fundamentării propunerilor financiare, în mod întemeiat și legal, a procedat la solicitarea de clarificări.

Pe de altă parte, analizând răspunsul... transmis prin adresa nr..... (document descărcat de pe SEAP, de către completul de soluționare, aflat la dosarul cauzei), Consiliul reține caracterul neconcludent al acestuia, deoarece, nu a prezentat comisiei de evaluare nici o informație și/sau document care să justifice în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, limitându-se la o defalcare pe loturi a costurilor de achiziție și explicații generice, de genul „prețurile au fost stabilite în baza ofertelor comerciale primite de la distribuitori în condiții de concurență și eficiență economică, beneficiind de condiții avantajoase, negociate”,

Astfel, având în vedere **considerentul 103 din cadrul Directivei 2014/24/UE**: *„Ofertele care par anormal de scăzute în raport cu lucrările, produsele sau serviciile ar putea să se bazeze pe ipoteze sau practici necorespunzătoare din punct de vedere tehnic, economic sau juridic. Dacă ofertantul nu poate furniza o explicație suficientă, autoritatea contractantă ar trebui să aibă dreptul de a refuza oferta”*, coroborat cu art. 69 alin. (1) din directivă: *„Autoritățile contractante solicită operatorilor economici să explice prețul sau costurile propuse în ofertă, în cazul în care ofertele par a fi anormal de scăzute în raport cu lucrările, produsele sau serviciile respective”*, Consiliul stabilește că, în speța dedusă soluționării, autoritatea contractantă avea obligația de a solicita ofertanților justificarea prețurilor ofertate prin raportare la toate cerințele documentației de atribuire.

Astfel, așa cum s-a arătat mai sus, autoritatea contractantă, în etapa de analiză a fundamentării propunerilor financiare, trebuie să țină cont de toate cerințele documentației de atribuire, precum și obligațiile ce decurg din prevederile legale în vigoare, astfel încât, operatorii economici să nu vicieze rezultatul procedurii prin reduceri de costuri/tarife orare/salarii, pe fondul neachitării sau achitării din alte surse terțe a contribuțiilor aferente sau de a proceda la artificii financiare/matematiche/rotunjiri de tarife unitare după bunul plac, având la bază simpla prezumție că, urmare a declarării ca și câștigătoare a ofertei lor, vor găsi o posibilitate să finalizeze contractul, indiferent prin ce mijloace. Faptul că, în documentația de atribuire, s-a prevăzut criteriul de atribuire *„cel mai scăzut preț”*, nu înseamnă acceptarea, de către autoritatea contractantă, a oricărui tarif ofertat, indiferent dacă acesta ar

fi justificat sau nu de ofertanți, într-o interpretare contrară s-ar putea ajunge la obținerea unui punctaj maxim doar în scopul câștigării contractului.

Ofertele depuse reprezintă angajamente asumate de către ofertanți în scopul realizării obiectului contractului, astfel, prețul nu este un element pur formal al ofertei, ci, reprezintă un element esențial al propunerii tehnice și financiare, a cărei realitate și sustenabilitate trebuie verificată de comisia de evaluare, în baza respectării principiilor asumării răspunderii, tratamentului egal și nediscriminării și confirmate de ofertanți prin documentele înaintate autorității contractante.

Autoritatea contractantă nu poate accepta, necondiționat, ofertarea unor tarife pentru un contract care se va implementa în viitor - având la bază costuri aparent neobișnuit de scăzute, asupra cărora are îndoieli rezonabile că nu vor putea fi respectate și care la momentul depunerii ofertelor erau sau trebuiau cunoscute de operatorii economici. Solicitarea informațiilor referitoare la modul de formare a prețului este dublată de obligația comisiei de verificare a acestora, verificare care trebuie să vizeze toate aspectele financiare implicate de oferta depusă, cu respectarea strictă a prevederilor documentației de atribuire.

În cazul în care documentația de atribuire privind modul de elaborare a propunerii financiare respectiv elementele de cost indicate în formularele de ofertă sau solicitarea de clarificări transmisă de autoritatea contractantă erau considerate ca fiind contradictorii/erone/ambiguu formulate sau abuzive, ofertantul în cauză avea dreptul de a contesta respectivele cerințe, potrivit prevederilor legale.

Consiliul reține că, potrivit art. 65 alin. (2) și art. 127 alin. (1) lit. h) din HG nr. 395/2016, verificarea propunerilor financiare depuse de ofertanți nu se limitează doar la simpla inventariere/reproducere a răspunsurilor la solicitările de clarificări, astfel cum a procedat autoritatea contractantă, ci, este un proces laborios, constând în verificarea conformității fiecărei cerințe tarifare impuse în caietul de sarcini cu propunerile financiare și documentele doveditoare prezentate în acest sens, astfel încât să confere autorității contractante certitudinea că produsul ofertat este unul conform și corespunde necesității ei pentru care a inițiat procedura de atribuire în cauză.

Altfel spus, legiuitorul nu a impus în sarcina autorității contractante doar obligația de a solicita justificări/clarificări, în sensul de a întocmi o simplă adresă de solicitare pentru a demonstra îndeplinirea acestei obligații, ci și de a efectua verificări detaliate ale componentelor financiare ofertate, în condițiile în care, legiuitorul stabilește o prezumție relativă de încălcare a principiilor nediscriminării, tratamentului egal și transparenței necesare pentru atribuirea unui contract de achiziție publică.

Propunerile de preț nu sunt elemente pur formale ale ofertei, prezumate a fi valabile și admise, ci, reprezintă elementul esențial al propunerii financiare, a căror realitate/conformitate trebuie să fie verificată cu maximă atenție de comisia de evaluare, în baza art. 127 alin. (1) lit. h) din HG nr. 395/2016 și dovedită de ofertanți prin documentele înaintate autorității, ceea ce nu s-a întâmplat în prezenta procedură.

Justificarea prețului ofertat înseamnă prezentarea de elemente concrete și actuale de formare a prețului și chiar documente care să conțină costurile avute în vedere pentru îndeplinirea contractului în cauză și care să permită, în final, verificarea corectitudinii prețului ofertat, iar, în cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informațiile solicitate sau răspunsurile pe care le prezintă nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețurilor sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată, în temeiul art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016, ca inacceptabilă.

Raționamentul de mai sus se regăsește și în cadrul hotărârilor pronunțate de... **nr.... și nr.... și de... nr...., prin care au fost menținute deciziile pronunțate de CNSC precum și în hotărârea nr. 1294/2019 pronunțată de....**

În lipsa unor justificări concludente asupra fundamentării tarifelor ofertate, ofertele depuse nu pot fi declarate admisibile doar în baza unor explicații fără fundament economic/legal sau generice cu privire la modul empiric în care aproximează unii ofertanți tariful pentru produsele ofertate; autoritatea contractantă nu avea dreptul de a accepta ofertarea unui tarif pentru un contract care se va implementa în viitor - având la bază costuri care, în mod cert, nu vor putea fi respectate și care la momentul depunerii ofertelor erau, sau trebuiau cunoscute de operatorii economici.

Prin urmare, răspunsul... la solicitarea de clarificări este unul neconcludent, întrucât, nu a justificat și dovedit cu documente, facturi etc. sustenabilitatea prețului său neobișnuit de scăzut, fiind incidente prevederile art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016, potrivit cărora: „În cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informațiile și/sau documentele solicitate sau acestea nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată neconformă”.

În cauza C-42/13, CJUE a reținut că:

„42 Or, Curtea a hotărât deja că unei autorități contractante îi revine sarcina de a respecta cu strictețe criteriile pe care ea însăși le-a stabilit, astfel încât aceasta ar avea obligația să excludă de la o achiziție un operator economic care nu a comunicat un înscris sau o informație a cărei prezentare era impusă în documentele acestei achiziții sub sancțiunea excluderii (a se vedea în acest sens..., C 336/12, EU: C: 2013:..., punctul 40).

.... Această obligație strictă ce revine autorităților contractante derivă din principiul egalității de tratament și din obligația de transparență care decurge de aici, cărora le sunt supuse autoritățile contractante, în temeiul articolului 2 din Directiva 2...4/18.

44. Astfel, pe de o parte, 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 are ca scop să garanteze absența riscului de favoritism și de arbitrar din partea autorității contractante. Aceasta 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 obișnuit 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”.

Raportat la cele evocate și ținând seama că printre atribuțiile comisiei de evaluare sunt și cele de verificare a propunerilor financiare prezentate de ofertanți, așa cum este prevăzut la art. 127 alin. (1) lit. h) din HG nr. 395/2016, Consiliul constată că această verificare nu s-a făcut, în cazul ofertei..., cu rigurozitatea impusă de legislația în domeniu și, pe cale de consecință, criticile privind nelegalitatea evaluării ofertei în cadrul loturilor 1 și 3 sunt întemeiate, urmând a fi admise.

Pentru considerentele anterior expuse, în temeiul dispozițiilor art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul va admite contestația formulată de... în contradictoriu cu..., va anula raportul procedurii de atribuire și actele subsecvente și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea propunerii financiare a..., în cadrul loturilor 1 și 3, cu respectarea prevederilor documentației de atribuire, a legislației incidente 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:

Admite contestația formulată de... în contradictoriu cu..., anulează raportul procedurii de atribuire și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea propunerii financiare a..., în cadrul loturilor 1 și 3, cu respectarea prevederilor documentației de atribuire, a legislației incidente 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 ...

...

Consilier de soluționare

...

... ..

Redactat practicaua deciziei

...

... în 4(patru) exemplare originale, conține 9 (nouă) pagini