

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 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.

Data:

Prin contestația nr. 1364/06.09.2024, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 57200/10.09.2024, formulată de, cu sediul în localitatea, înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr., având CUI, reprezentată legal prin Director General, împotriva adresei nr. 23725/02.09.2024, reprezentând rezultatul procedurii de atribuire și a raportului procedurii nr. 23722/02.09.2024, emise de, în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în, în cadrul procedurii de atribuire simplificată, a contractului de achiziție publică de lucrări având ca obiect „.....”, s-a solicitat:

„1. anularea adresei nr. 23725/02.09.2024, reprezentând Comunicare rezultat procedură emisă de către autoritatea contractantă, prin care oferta noastră a fost respinsă ca fiind neconformă și inacceptabilă (...);

2. anularea Raportului procedurii nr. 23722/ 02.09.2024 și a tuturor actelor autorității contractante ce au stat la baza luării deciziei menționate anterior precum și a actelor subsecvente ce au legătură cu aceasta”.

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

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care critică adresa nr. 23725/02.09.2024, reprezentând comunicarea rezultatului procedurii și raportul procedurii nr. 23722/02.09.2024, emise de, în calitate de autoritate contractantă, solicitând cele ante-menționate.

În motivarea contestației, ... precizează că în etapa de evaluarea a propunerilor financiare, a primit de la autoritatea

contractantă o solicitare de clarificări, la care a răspuns prin adresa nr. nr. 1199/06.08.2024, după cum urmează: „Menționez faptul că, în cadrul propunerii financiare depuse, la paginile 228-237 se regăsește Graficul general de realizare a investiției publice, Grafic valoric, valorile fiind reprezentate procentual. De asemenea, menționez faptul că Autoritatea contractantă nu a pus la dispoziția ofertanților și nu a impus un anumit model de grafic valoric. Astfel, în cadrul propunerii tehnice depuse am prezentat Grafic de execuție fizic, iar în cadrul propunerii financiare depuse am prezentat Grafic de execuție valoric, valorile fiind reprezentate procentual (pentru fiecare activitate). Transmitem în documentele anexate și Graficul valoric cu valorile reprezentate pe activități și menționez faptul că acesta confirmă cele prezentate în cadrul propunerii tehnice și financiare depuse...”.

În continuare, autorul contestației prezintă punctual argumente în susținerea faptului că, prin răspunsul transmis la solicitarea de clarificări, societatea sa nu și-a completat propunerea financiară, ci doar a clarificat și confirmat existența Graficului de execuție a lucrărilor, fizic și valoric, în cadrul propunerii financiare depuse inițial.

Potrivit contestatorului, în cadrul propunerii financiare inițiale, la paginile nr. 228 - 237, se regăsește „*Grafic de execuție - Graficul general de realizare a investiției publice*”, ce prezintă următoarele caracteristici determinate pentru încadrarea lui în categoria Graficului de execuție a lucrărilor fizic și valoric, conform cerinței din fișa de date:

1. prezintă toate obiectele cu categoriile de lucrări aferente, în conformitate cu Formularele valorice F1 (centralizatorul cheltuielilor pe obiectiv), F2 (centralizatorul cheltuielilor pe categorii de lucrări) și F3 (listele cuprinzând cantitățile de lucrări pe categorii de lucrări);

2. ilustrează succesiunea tehnologică de realizare a fiecărei categorii de lucrări din cadrul fiecărui obiect, ordinea și derularea în timp a activităților pentru realizarea contractului, pe o perioadă de 23 luni, conform graficului prezentat în propunerea tehnică.

Fiecare celulă a graficului are menționate procente valorice de execuție lunară, astfel că în lunile în care procentul este de 0,00% nu se execută lucrări la acele categorii de lucrări, iar în lunile în care este menționată o valoare procentuală se execută lucrări din acea categorie de lucrări în ponderea menționată. Pentru confirmare, graficul din propunerea financiară se poate confrunta cu graficele din propunerea tehnică (pag. 737 - 752 și pag. 763 - 772) și se va constata faptul că celulele cu procente valorice (exclusiv 0,00%) ale graficului din propunerea financiară coincid cu lunile de execuție ale lucrărilor pentru fiecare categorie de lucrări a fiecărui obiect din graficele propunerii tehnice. Identic, în propunerea tehnică, în graficele de la pag. 737 și pag. 763 se află execuția categoriilor de lucrări ale acestui obiect în perioada 02.09.2024 - 07.02.2025 respectiv marcate celulele 1 - 5, cu aceeași succesiune de execuție a categoriilor de lucrări ale acestui obiect.

3. Valorile de execuție a lucrărilor pentru fiecare categorie de lucrări a fiecărui obiect sunt evidențiate procentual pentru fiecare lună, în concordanță cu ordinea fizică de execuție a lucrărilor.

Disponerea obiectelor și categoriilor de lucrări în graficul din propunerea financiară este identică cu disponerea acestora din formularele valorice în lei F1 (centralizatorul cheltuielilor pe obiectiv), F2 (centralizatorul cheltuielilor pe categorii de lucrări) și F3 (listele cuprinzând cantitățile de lucrări pe categorii de lucrări), pentru determinarea valorii în lei fiind suficientă alăturarea graficului cu Formularul F2 regăsit la paginile 5 -7 ale propunerii financiare.

În atare situație, contestatorul apreciază că a demonstrat anterior, faptul că în cadrul propunerii financiare se regăsește Graficul de execuție a lucrărilor fizic și valoric, ilustrarea succesiunii fizice lunare de execuție a fiecărei categorii de lucrări și valorile aferente, fiind evidențiată procentual din totalul de 100% a lucrărilor ce se vor executa pentru fiecare categorie de lucrări a fiecărui obiect.

În lipsa unor cerințe concrete din documentația de atribuire privind prezentarea în lei a valorilor din grafic, susține contestatorul, autoritatea contractantă le poate determina cu ușurință prin aplicarea valorii procentuale lunare a fiecărui obiect/categorie de lucrări regăsită în grafic la valoarea totală a obiectului/categoriei de lucrări din cadrul Formularului nr. F2 Centralizatorul cheltuielilor pe categorii de lucrări de la pag. 5 - 7 din propunerea financiară.

Într-o altă ordine de idei, precizează contestatorul, prin răspunsul nr. 1199/ 06.08.2024 la solicitarea de clarificări a comisiei de evaluare nr. 21262/ 02.08.2024, societatea sa a retransmis graficul (pag. 5 - 20 din răspuns) în care practic a alipit Formularului nr. F2 *Centralizatorul cheltuielilor pe categorii de lucrări* regăsit la pag. 5 - 7 din propunerea financiară, graficul regăsit la pag. 763 - 772 din propunerea tehnică. Astfel, se arată că, pe lângă faptul că documentele și informațiile în detaliu din graficul retransmis se regăsesc întocmai în cadrul documentelor propunerii tehnice și financiare prezentate inițial, graficul pe care autoritatea contractantă îl consideră o completare a propunerii financiare, reprezintă în realitate mutarea valorilor din formularul F2 al propunerii financiare și umplerea celulelor lunii de execuție, cu culoarea neagră, în locul procentelor existente în graficul inițial al propunerii financiare.

Pe cale de consecință, contestatorul solicită Consiliul să constate faptul că toate motivele de respingere a ofertei sale sunt nefondate, bazate pe afirmații false, ce nu au nicio bază legală reală.

Față de argumentele mai sus prezentate, ... solicită admiterea contestației astfel cum a fost formulată.

În drept, se invocă dispozițiile Legii nr. 98/2016, ale HG nr. 395/2016 și ale Legii nr. 101/2016.

Ca mijloace de probă, au fost depuse înscrisuri.

Prin punctul de vedere comunicat prin adresa nr. 24792/16.09.2024, înregistrată la CNSC sub nr. 58689/16.09.2024, ..., în calitate de autoritate contractantă, solicită respingerea pe fond a contestației înaintate și continuarea procedurii de achiziție publică.

După ce, în prealabil, prezintă un istoric al procedurii în cauză, împotriva criticilor aduse de contestator, autoritatea contractantă se apără precizând următoarele:

În conformitate cu prevederile documentației de atribuire, respectiv Fișa de date, contestatorul avea obligația să își întocmească oferta ținând cont de următoarele aspecte: Cap. IV.4 Prezentarea ofertei - IV. 4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, punctul „3. Programul de execuție pe luni calendaristice ținând cont de cerințele cap. 8 din caietul de sarcini. Graficul pentru execuția contractului se va întocmi la nivel de categorie de lucrări (deviz) și trebuie să ilustreze succesiunea tehnologică de realizare a acestora, ordinea și derularea în timp a activităților pe care ofertantul își propune să le îndeplinească pentru realizarea contractului.”,

Cap. IV. 4.2 Modul de prezentare al propunerii financiare - Documentele de fundamentare a valorii Propunerii Financiare care vor fi prezentate în cadrul ofertei sunt: [...] 4. Graficul de execuție a lucrărilor fizic și valoric.”

Analizând documentele prezentate de către contestator în cadrul ofertei tehnice, comisia de evaluare a regăsit la pag. 763 - 772, Graficul fizic întocmit la nivel de categorie de lucrări (deviz) care ilustrează succesiunea tehnologică de realizare a acestora, ordinea și derularea în timp a activităților pe care acesta își propune să le îndeplinească pentru realizarea contractului, așa cum a fost solicitat prin documentație de atribuire.

Conform cerinței din Fișa de date - Cap. IV.4.2 Modul de prezentare al propunerii financiare, contestatorul ar fi trebuit să prezinte în propunerea financiară inițială, atât graficul fizic, cât și pe cel valoric, însă, din analiza documentelor prezentate de către acesta în cadrul ofertei financiare inițiale, comisia de evaluare nu a regăsit graficul de execuție a lucrărilor fizic și valoric, așa cum a fost solicitat, ci doar un tabel - Grafic de execuție completat cu procente.

În atare situație, comisia de evaluare a solicitat clarificări, la care contestatorul a răspuns prin adresa nr. 1199/06.08.2024, însă în urma reanalizării documentelor prezentate în cadrul propunerii financiare, pentru îndeplinirea cerinței nr. 4 de la cap. IV.4.2) din Fișa de date, comisia de evaluare a constatat că prin răspunsul la solicitarea de clarificări, acesta și-a modificat conținutul propunerii financiare completând oferta cu documente care inițial lipseau, respectiv Graficul fizic și valoric, documente care nu susțin informațiile existente la nivelul propunerii financiare inițiale.

Ori, completările transmise prin răspunsul la solicitarea de clarificări nu pot fi încadrate în vicii de formă, în sensul art. 135 alin. (3) din HG nr. 395/2016, deoarece la nivelul propunerii financiare depuse

până la data limită, nu s-a regăsit graficul fizic și valoric așa cum a fost solicitat prin Fișa de date, ci numai un tabel numit Grafic de execuție în cuprinsul căruia sunt indicate diverse procente, grafic care nu poate fi corelat cu informațiile financiare prezentate în oferta inițială în cadrul Centralizatorului cheltuielilor pe categorii de lucrări (Formular nr. F2), Pag. 5-7 și în Lista cu cantități de lucrări pe categorii de lucrări (Formular nr. F3), Pag. 8-215.

Față de afirmațiile contestatorului privitoare la *ușurința* cu care autoritatea contractantă poate determina valorile financiare din graficul de execuție prin aplicarea valorii procentuale lunare a fiecărui obiect/categoriei de lucrări regăsită în grafic la valoarea totală a obiectului/categoriei de lucrări, nu este în sarcina comisiei de evaluare să extragă câte o informație din fiecare document depus de ofertant, să le coreleze, să le integreze/interpreteze în mod global și distinct în cadrul unui înscris solicitat în mod expres de achizitor prin documentație de atribuire, respectiv Graficul fizic și valoric.

Având în vedere că prevederile art. 209 alin. (2) din Legea nr. 98/2016 nu dau dreptul autorității contractante să determine apariția unui avantaj ca urmare a solicitării unor clarificări, în speță transformarea unei oferte neelaborată corespunzător documentației de atribuire, într-una conformă, comisia de evaluare a considerat răspunsul contestatorului la solicitarea de clarificări nr. 3, o completare a ofertei inițiale și, în consecință, a declarat oferta neconformă și inacceptabilă, în conformitate cu prevederile art. 134 alin. (6) din Anexa nr. 1 la HG nr.395/2016.

Pentru toate considerentele mai sus expuse, autoritatea contractantă solicită respingerea pe fond a contestației formulate de și continuarea procedurii de achiziție publică.

În drept, se invocă dispozițiile Legii nr. 98/2016, ale HG nr. 395/2016, precum și ale Legii nr. 101/2016.

Ca mijloace de probă, au fost depuse înscrisuri.

Prin adresa nr. 1472/20.09.2024, înregistrată la Consiliu cu nr. 60120/23.09.2024, contestatorul formulează *concluzii scrise* prin care, având în vedere punctul de vedere emis de autoritatea contractantă, completează și detaliază argumentele prezentate inițial în contestație, reiterând necesitatea admiterii acesteia.

Potrivit contestatorului, în cuprinsul punctului de vedere, autoritatea contractantă face afirmații nefondate și false, astfel:

- încearcă să facă abstracție de faptul că la nivelul propunerii financiare se regăsește, la paginile 228 – 237 „*Grafic de execuție - Graficul general de realizare a investiției publice*”, ce prezintă toate informațiile pentru încadrarea lui în categoria Graficului de execuție a lucrărilor fizic și valoric. Sintetizând, graficul prezintă fizic lunile în care se vor executa lucrările conform celulelor cu procente valorice (exclusiv 0,00%) și valoarea procentuală a acestor lucrări, iar prin alipirea

acestui a Formularului nr. F2 Centralizatorul cheltuielilor pe categorii de lucrări, regăsit pag. 5 - 7 din propunerea financiară, rezultă și valoarea în lei a fiecărei categorii de lucrări;

- afirmă în fals că graficul transmis prin răspunsul nr. 1199/06.08.2024 la solicitarea de clarificări a comisiei de evaluare nr. 21262/02.08.2024 nu este susținut de informații existente inițial la nivelul propunerii financiare, în condițiile în care este evident faptul că celulele umplute sunt cele cu procente valorice (exclusiv 0,00%) din graficul inițial regăsit în propunerea financiară și sumele prezentate sunt cele din Formularului nr. F2 Centralizatorul cheltuielilor pe categorii de lucrări, regăsit în propunerea financiară;

- interpretează eronat prevederile art. 135 alin. (3) din HG nr. 395/2016, afirmând fals că, pentru încadrarea ca fiind viciu de formă a unei erori/omisiuni din cadrul propunerii financiare, corecțiile/completările trebuie să fie susținute strict de informații/documente existente inițial la nivelul propunerii financiare, contrar actului normativ care face referire la toate documentele ofertei.

Având în vedere argumentele expuse în contestație și prezentele concluzii scrise, ... solicită admiterea contestației și în consecință anularea adresei nr. 23725/02.09.2024, a raportului procedurii nr. 23722/02.09.2024 și a tuturor actelor autorității contractante ce au stat la baza luării deciziei de respingere a ofertei sale, cu dispunerea reevaluării conform prevederilor legale aplicabile.

În drept, se invocă dispozițiile Legii nr. 98/2016, ale HG nr. 395/2016 și ale Legii nr. 101/2016.

..... a constituit cautiunea în cuantum de lei prin recipisa de consemnare nr. din data de 10.09.2024, eliberată de CEC Bank – Sucursala, fiind înregistrată în Registrul de evidență al CNSC sub nr. 2872/11.09.2024.

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

....., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura de atribuire simplificată, a contractului de achiziție publică de lucrări având ca obiect „.....”, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr., la care a anexat documentația de atribuire, valoarea estimată fiind de lei, fără TVA.

Potrivit documentului „Declarație de participare”, publicat în SEAP, asociat anunțului de participare, în cadrul procedurii au fost primite 3 oferte, iar, ulterior evaluării acestora, a fost întocmit raportul procedurii nr. 23722/02.09.2024 în cuprinsul căruia s-a reținut modul de desfășurare al procedurii, respingerea a 2 oferte și motivele care au stat la baza acestei decizii, precum și desemnarea ofertei depuse de, câștigătoare a procedurii.

Nemulțumit de decizia autorității contractante de respingere a propriei oferte, ... a formulat contestația de față, solicitând cele menționate în partea introductivă.

Potrivit rezultatului procedurii, oferta contestatorului a fost respinsă, ca neconformă și inacceptabilă, în esență, deoarece comisia de evaluare a considerat că, prin răspunsurile la clarificări, ofertantul contestator a modificat conținutul propunerii financiare, completând-o cu graficul fizic și valoric solicitat prin cerința 4 de la cap. IV.4.2) din fișa de date a achiziției. A apreciat comisia de evaluare că nu poate încadra completările respective în categoria viciilor de formă, deoarece la nivelul propunerii financiare depuse până la data limită, nu s-a regăsit graficul fizic și valoric așa cum a fost solicitat prin Fișa de date, ci numai graficul de execuție în cuprinsul căruia sunt indicate diverse procente, grafic care nu poate fi corelat cu informațiile financiare prezentate în oferta inițială în cadrul Centralizatorului cheltuielilor pe categorii de lucrări (Formularul nr. F2) pag. 5-7 și în Lista de cantități de lucrări pe categorii de lucrări (Formular nr. F3), Pag. 8-215.

Față de concluzia comisiei de evaluare, contestatorul se apără arătând, pe de o parte, că documentația nu a impus un anumit format în care să fie prezentat respectivul grafic, iar, pe de altă parte, că graficul transmis pe calea clarificărilor reprezintă, în realitate, mutarea valorilor din Formularul F2 al propunerii financiare și umplerea celulelor lunii de execuție cu culoare neagră în locul procentelor existente în graficul inițial al propunerii financiare.

Examinând susținerile părților, probatoriul aflat la dosarul cauzei și dispozițiile legale aplicabile, Consiliul constată că diferendul dedus judecății impune o analiză din perspectiva cazurilor de excepție prevăzute de legiuitor care permit, în anumite condiții expres și limitativ reglementate, modificări ale conținutului ofertelor.

Astfel, prin Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 98/2016, legiuitorul a prevăzut modalitatea de identificare și tratare a situațiilor în care, pe parcursul evaluării, sunt detectate erori în conținutul ofertelor, pe care le-a împărțit în trei categorii: vicii de formă, abateri tehnice minore și erori aritmetice, definindu-le, pe fiecare în parte, la art. 134 alin. (7), (8), (10) și art. 135 din HG nr. 395/2016.

Speța dedusă judecății impune verificări din perspectiva viciilor de formă, respectiv acele erori sau omisiuni din cadrul unui document a căror corectare/completare este susținută în mod neechivoc de sensul și de conținutul altor informații existente inițial în alte documente prezentate de ofertant sau a căror corectare/completare are rol de clarificare sau de confirmare, nefiind susceptibile de a produce un avantaj incorect în raport cu ceilalți participanți la procedura de atribuire.

După cum rezultă din justificarea motivului de respingere, precum și din argumentele punctului de vedere, comisia de evaluare a apreciat că nu suntem în prezența unor vicii de formă *deoarece graficul prezentat în propunerea financiară nu poate fi corelat cu informațiile financiare prezentate în oferta inițială în cadrul Centralizatorului cheltuielilor pe*

categorii de lucrări (Formularul nr. F2) pag. 5-7 și în Lista de cantități de lucrări pe categorii de lucrări (Formular nr. F3), Pag. 8-215, însă, conform definiției citată mai sus, important de stabilit pentru a decide dacă operează excepția viciilor de formă, este dacă informațiile transmise pe calea răspunsului la clarificări sunt sau nu susținute de informațiile ofertei inițiale.

Efectuând propriile verificări, Consiliul constată temeinicia susținerilor contestatorului, în sensul că *graficul de execuție* transmis prin intermediul răspunsului la clarificări reprezintă, practic, o alipire a informațiilor valorice detaliate, regăsite în cadrul Formularului F2, la formularul *grafic de execuție* depus în cadrul aceleiași propuneri financiare, *grafic* în care partea de execuție este evidențiată sub forma de alocări procentuale corespunzătoare lunilor în care respectivele lucrări sunt efectuate, luni care, la rândul lor, corespund celor indicate în *graficul de execuție* prezentat în propunerea tehnică.

Cu alte cuvinte, *graficul* transmis prin clarificări conține, în plus, coloana cu valorile menționate în Formularul F2, exact în forma în care sunt acestea expuse în ultima coloană a acestui formular.

Procentele indicate pentru fiecare activitate, transformate, ulterior, în celule colorate cu negru, prezintă importanță din perspectiva identificării lunii în care o anumită activitate va fi prestată și, prin efectuarea unor simple calcule matematice (aplicarea procentelor la valoarea aferentă unei activități, indicată în F2), se poate afla valoarea lucrărilor executate pentru o anumită lună.

Se mai reține că, de principiu, este adevărată afirmația autorității în sensul că nu este în sarcina comisiei de evaluare să extragă câte o informație din fiecare document depus de ofertant, să le coreleze, să le integreze/interpreteze în mod global și distinct în cadrul unui document solicitat expres, însă, ea nu înlătură posibilitatea legală de corectare a viciilor de formă sesizate în cadrul unei oferte, atunci când o asemenea situație de excepție devine aplicabilă.

Concluzionând, Consiliul reține că răspunsul la clarificări prin care contestatorul a remediat conținutul *graficului de execuție* prezentat în propunerea financiară se încadrează în categoria viciilor de formă reglementată de art. 135 alin. (3) din HG nr. 395/2016, completarea operată fiind susținută în mod neechivoc de sensul și de conținutul altor informații existente inițial în documentele ofertei, drept care nu se poate aprecia că acceptarea acestuia este de natură a-i aduce vreun avantaj incorect ofertantului.

Pe cale de consecință, în urma analizării motivelor reținute de comisia de evaluare în decizia de respingere a ofertei contestatorului, consemnate în raportul procedurii și comunicarea rezultatului procedurii, se constată că acestea au un caracter neîntemeiat, urmând a fi înlăturate.

Pentru considerentele enunțate, în temeiul 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, în calitate de autoritate contractantă, va anula raportul procedurii nr. 23722/02.09.2024, în partea care privește evaluarea ofertei contestatorului, precum și actele subsecvente, și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei indicate, în acord cu dispozițiile legale și a celor evocate în motivare, în termen de 10 zile de la primirea deciziei.

Decizia este obligatorie pentru părți, potrivit art.28 alin.1 din același act normativ.

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

Admite contestația formulată de, în contradictoriu cu, în calitate de autoritate contractantă. Anulează raportul procedurii nr. 23722/02.09.2024, în partea care privește evaluarea ofertei contestatorului, precum și actele subsecvente. Obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei indicate, în acord cu dispozițiile legale și a celor evocate în motivare, în termen de 10 zile de la primirea deciziei.

Obligatorie.

Împotriva prezentei decizii 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.