



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. ...

Data: ...

Prin contestația nr. ..., înregistrată la Consiliu sub nr. ..., formulată de ... SRL, cu sediul în municipiul ..., reprezentată legal prin administrator ..., împotriva raportului procedurii nr. ..., comunicat cu adresa nr. ..., emise de ... , cu sediul în comuna ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificate, organizată în vederea atribuirii *contractului de lucrări având ca obiect «...»*, s-au solicitat următoarele:

- *Anularea exclusivă a măsurii de respingere a ofertei ... SRL, dispusă prin raportul procedurii nr. ...;*
- *Obligarea autorității contractante la reevaluarea exclusivă a ofertei sub aspectul motivului de respingere invocat, cu respectarea principiilor de legalitate, proporționalitate și a clarificărilor oficiale comunicate în procedură;*
- *Recunoașterea interesului legitim al ... SRL de a participa în condiții de egalitate, în conformitate cu propunerea tehnică deja admisă ca fiind conformă.*

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

Prin contestația nr. ..., înregistrată la Consiliu sub nr. ..., ... SRL, critică raportul procedurii nr. ... comunicat cu adresa nr. ..., documente emise de către ... , în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificate, organizată în vederea atribuirii *contractului de lucrări având ca obiect «...»*, anunț de participare nr. ..., solicitând cele prezentate în partea introductivă.

Contestatorul susține că autoritatea contractantă a motivat respingerea ofertei prin faptul că „*lipsesc ore cu privire la mâna de lucru atât pe total investiție, cât și pe fiecare deviz în parte*”, însă această

susținere este contrazisă de clarificarea oficială nr. ..., transmisă tuturor operatorilor economici, în care se precizează: *„Ofertanții au libertatea de a-și include în ofertă propriile consumuri și tehnologii de execuție respectând cerințele cantitative și calitative prevăzute în proiectul tehnic [...] Vă încurajăm să folosiți această opțiune pentru a optimiza oferta dumneavoastră.”*

Contestatorul susține că oferta ... SRL respectă integral proiectul tehnic, este corect structurată și corelată, iar neconformitatea invocată nu este demonstrată faptic și nici nu constituie abatere de la normele incidente. Consideră că lipsa de corelare este formală, contrazisă de propriile clarificări ale autorității contractante și incompatibilă cu admiterea propunerii tehnice.

Contestatorul menționează că respingerea propunerii financiare pentru lipsa orelor de manoperă este nejustificată, nefundamentată tehnic sau legal și contrazisă de clarificarea oficială nr. Menționează că ... SRL a solicitat punerea la dispoziție a rețetelor aferente formularelor F3, din cauza discrepanțelor dintre consumurile normate și cele din formularele C6-C9, iar răspunsul primit reconfirmă dreptul de a utiliza rețete proprii, inclusiv în ceea ce privește orele de manoperă.

Contestatorul consideră că respingerea este nelegală întrucât oferta respectă cerințele cantitative și calitative ale proiectului tehnic și ale caietului de sarcini; adaptarea consumurilor este permisă și încurajată de autoritatea contractantă și propunerea tehnică, care conține aceleași articole fără valori, a fost admisă ca fiind conformă.

În drept, contestatorul menționează că respingerea propunerii financiare, care reflectă fidel propunerea tehnică deja acceptată, doar pentru utilizarea orelor de manoperă adaptate tehnologiei proprii, reprezintă un viciu de evaluare și o încălcare a art. 137 alin. (3) lit. d) din HG 395/2016, art. 2, 66 și 160 din Legea 98/2016, precum și a principiilor proporționalității, tratamentului egal și obligativității respectării clarificărilor comunicate.

În susținere, contestatorul indică mijloace de probă: comunicarea nr. ...; raportul procedurii nr. ...; solicitările de clarificări ale ... SRL; răspunsul oficial de clarificare nr. ...; propunerea financiară depusă și formularele F3, C6-C9 cu valori și fără valori depuse.

Contestatorul își întemeiază contestația pe dispozițiile art. 8 și urm. din Legea nr. 101/2016, art. 137 alin. (3) lit. d) din H.G. nr. 395/2016, precum și pe prevederi și repere jurisprudențiale: art. 2, 66 și 160 din Legea nr. 98/2016; art. 103 alin. (2) din Legea nr. 98/2016 și art. 154 alin. (1) și art. 123 din H.G. nr. 395/2016.

Contestatorul menționează jurisprudența relevantă:

- CJUE – C-42/13 – Cartiera dell'Adda: *„Autoritatea contractantă are obligația de a respecta cu strictețe criteriile pe care ea însăși le-a stabilit [...] considerație cu atât mai importantă cu cât miza este excluderea din procedură.”*

- CJUE – C-27/15 – Pippo: *„Principiul egalității de tratament implică ca ofertele să fie supuse acelorași condiții pentru toți ofertanții. Obligația de transparență garantează absența riscului de favoritism și de arbitrar.”*

- CNSC – Buletinul nr. 639/2025: *„Răspunsul la clarificări nu trebuie să fie unul cu caracter de recomandare [...] ci unul ferm, clar, fără ambiguități și obligatoriu atât pentru operatorii economici, cât și pentru autoritatea contractantă.”*

- CNSC – Buletinul nr. 653/2023: *„Documentația de atribuire este obligatorie pentru ambele părți. Autoritatea contractantă este ținută să respecte prevederile propriei documentații, rămase definitive.”*

- CNSC – Buletinul nr. 386/2022: *„Se impune a fi subliniat că în concursul dintre clauzele documentației și cele ale legii, prevalează documentația procedurii, în forma finală, acceptată de operatorii economici.”*

Contestatorul menționează că prezenta contestație, împreună cu anexele, a fost transmisă și autorității contractante, conform art. 9 din Legea 101/2016.

Prin adresa nr. ..., transmisă prin e-mail și poștă, în temeiul art. 61¹ din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul a solicitat contestatorului să comunice, dovada constituirii, în termen de maximum 5 zile de la data sesizării Consiliului, a cauțiunii legale, respectiv recipisa de consemnare a cauțiunii, în original, în cuantumul stabilit de articolul menționat, iar contestatorul a confirmat primirea prin adresa înregistrată la CNSC cu nr.

... a dosarul achiziției publice prin adresa n. ..., înregistrată la Consiliu cu nr. ..., fără a formula, însă, un punct de vedere cu privire la prezenta contestație.

... SRL a constituit cauțiunea în sumă totală de ... lei, conform art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016, fiind depuse la dosar: recipisa de consemnare nr. ..., eliberată de CEC BANK SA, ..., la data de ..., fiind transmisă, în original, prin adresa înregistrată la Consiliu cu nr. ... și recipisa de consemnare nr. ..., eliberată de CEC BANK SA, ..., la data de ..., fiind transmisă, în original, prin adresa înregistrată la Consiliu cu nr. ...

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

..., în calitate de autoritate contractantă, a organizat o procedură simplificată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări având ca obiect «...», prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. ..., stabilind termenul limită de depunere a ofertelor pentru ..., valoarea estimată a contractului, fără TVA, de ... lei și criteriul de atribuire „cel mai bun raport calitate preț”, acesta având următorii factori de evaluare:

- ”....

În cadrul procedurii de atribuire au fost depuse 11 oferte, iar după evaluarea acestora, comisia de evaluare a stabilit rezultatul procedurii, consemnat în raportul procedurii nr. ..., potrivit căruia oferta depusă de ... SRL a fost respinsă, în temeiul art.137 alin. 3 lit. d) din HG nr. 395/2016, fiind declarat neconformă, întrucât propunerea financiară nu este corelată cu elementele propunerii tehnice ceea ce ar putea conduce la executarea defectuoasă a contractului, sau constituie o abatere de la legislația incidentă, alta decât cea în domeniul achizițiilor publice”.

Nemulțumit de acest rezultat, comunicat prin adresa nr. ..., ofertantul ... SRL a înaintat Consiliului contestația care formează obiectul prezentei cauze, solicitând cele menționate în partea introductivă a deciziei și susținând că, prin răspunsul la solicitările de clarificări nr. ..., achizitoarea a permis ofertanților să-și prevadă propriile consumuri și tehnologii de execuție respectând cerințele cantitative și calitative prevăzute în proiectul tehnic, iar oferta sa respectă integral proiectul tehnic, este corect structurată și corelată iar neconformitatea invocată de autoritatea contractantă nu este demonstrată faptic.

În legătură cu această contestație, autoritatea contractantă nu a transmis niciun fel de susțineri, nefiind formulat un punct de vedere în acest sens.

În soluționarea contestației, Consiliul reține relevant faptul că, în cadrul documentației de atribuire, respectiv pct. IV.4.2 Modul de prezentare al propunerii financiare din fișa de date a achiziției, autoritatea contractantă a stabilit următoarele:

„1. Se va prezenta - Formularul de Ofertă - prețul din formularul de ofertă reprezintă prețul ofertat pentru execuția contractului conform documentației de atribuire și va fi exprimat în lei fără TVA. Lipsa formularului de ofertă reprezintă lipsa propunerii financiare, respectiv lipsa actului juridic de angajare în contract, ceea ce atrage încadrarea ofertei în categoria ofertelor inacceptabile. Se va prezenta o singură ofertă de preț, nu se admit oferte alternative, iar prețurile vor fi exprimate în lei și vor rămâne ferme pe toată durata de îndeplinire a contractului. Nu se acceptă ajustări de prețuri.

2. Propunerea financiară va conține, pe lângă formularul de ofertă, și centralizatorul cu lucrările executate/serviciile prestate de asociați, subcontractanți, prezentate distinct pentru fiecare asociat, subcontractant în parte (dacă este cazul).

*În susținerea prețului ofertat se vor utiliza formularele puse la dispoziție prin legislația specifică, din care să rezulte prețurile unitare ce trebuie prezentate conform listelor de cantități de lucrări anexa la caietul de sarcini, respectiv următoarele formularele: nr. F1 - Centralizatorul cheltuielilor pe obiectiv (care va include toate categoriile de costuri care fac parte integrantă din propunerea financiară indicate mai sus), nr. F2 - Centralizatoarele cheltuielilor pe obiecte, nr. F3 - Lista cu cantitățile de lucrări pe categorii lucrări, nr. C6 - Lista cuprinzând consumurile de resurse materiale, nr. **C7 - Lista cuprinzând consumurile cu mâna de lucru**, nr. C8 - Lista cuprinzând consumurile pe ore de funcționare a utilajelor de construcții, nr. C9 - Lista cuprinzând consumurile privind transporturile.*

3. La întocmirea propunerii financiare se vor respecta în mod obligatoriu cerințele și modalitățile solicitate în caietul de sarcini și anexele aferente acestora.(...)”.

În cadrul fișierului „Devize fără valori” din documentația de atribuire pusă la dispoziția potențialilor ofertanți, se regăsesc formularele solicitate

a fi depuse în cadrul propunerii financiare, printre acestea regăsindu-se și formularele C7 – Lista cuprinzând consumurile cu mâna de lucru aferente devizelor „Carosabil”, „Spațiu verde”, „Copertină”, „Împrejmuire”, „Rețele exterioare apă-canal”, „Iluminat exterior și post trafo”, „OS”, „Montaj Cap. 4.2”.

În legătură cu documentația de atribuire a fost emis Răspunsul consolidat nr. ..., potrivit căruia:

• la întrebarea „Ofertanții au libertatea de a-și include în ofertă propriile consumuri și tehnologii de execuție respectând cerințele cantitative și calitative prevăzute în proiectul tehnic, în caietul de sarcini și în alte acte normative în vigoare care reglementează execuția lucrărilor?” a precizat următoarele:

„Pentru a facilita procesul și a vă ajuta să răspundeți mai eficient cerințelor noastre, dorim să vă informăm că aveți posibilitatea să depuneți rețete proprii pentru listele de cantități specificate.

Aceasta vă va permite să adaptați ofertele în funcție de resursele și experiența dumneavoastră, asigurând în același timp conformitatea cu cerințele noastre. (exemplu: 21 mc B250 – dacă se respecta cantitatea și materialul, modul de obținere al produsului, rețeta poate fi proprie).

Vă încurajăm să folosiți această opțiune pentru a optimiza oferta dumneavoastră și a simplifica procesul de depunere”.

• la întrebarea „În cazul în care răspunsul la prima întrebare este negativ, vă rugăm să ne puneți la dispoziție toate rețetele normelor de deviz din formularele F3, având în vedere că am observat discrepanțe între consumurile din formularele C6, C7, C8, C9 furnizate de către autoritatea contractantă și cele calculate pe baza softului pe care îl utilizăm. Aceasta ne va ajuta să asigurăm respectarea principiilor fundamentale care guvernează organizarea și desfășurarea licitațiilor.”, a precizat

„A se vedea răspunsul mai sus”

Din conținutul propunerii financiare depusă de contestator rezultă că acesta a depus, alături de alte formulare, și formularele C7 aferente devizelor solicitate prin documentația de atribuire.

Verificând lucrările membrilor comisiei de evaluare, rezultă că, în etapa de verificare a propunerilor financiare, aceștia au constatat, în legătură cu oferta contestatorului, următoarele:

Formularul C7 - Lista cuprinzând consumurile cu mâna de lucru (cu valori). Se vor prezenta pe fiecare deviz în parte, în funcție de etapa/activitatea executată.	DA - Ofertantul a anexat Formularele C7 - Lista cuprinzând consumurile cu mâna de lucru (cu valori) atât pe total investiție, cât și pe fiecare deviz în parte în funcție de etapa/activitatea executată completate în mod corespunzător și corelate cu propunerea tehnică prezentată. În consecință, comisia de evaluare constată că cerința nu este îndeplinită deoarece lipsesc ore cu privire la mâna de lucru atât pe total investiție, cât și pe fiecare deviz în parte în concordanță cu caietul de sarcini și listele de cantități postate în SEAP	Cerință neîndeplinită
--	--	------------------------------

Din conținutul acestor consemnări ale comisiei de evaluare, care au fost reiterate și în comunicarea rezultatului procedurii, rezultă, în primul rând, existența unui caracter contradictoriu al acestora, în condițiile în care, deși s-a reținut, inițial, că formularele C7 au fost completate în mod corespunzător și corelate cu propunerea tehnică prezentată, concluzia a fost că cerința nu este îndeplinită deoarece lipsesc ore cu privire la mâna

de lucru atât pe total investiție, cât și pe fiecare deviz în parte în concordanță cu caietul de sarcini și listele de cantități postate în SEAP.

În al doilea rând, constatarea comisiei de evaluare potrivit căreia cerința nu este îndeplinită deoarece lipsesc ore cu privire la mâna de lucru atât pe total investiție, cât și pe fiecare deviz în parte în concordanță cu caietul de sarcini și listele de cantități postate în SEAP nu este motivată, potrivit documentelor transmise de achizitoare, neexistând o analiză a comisiei de evaluare cu privire la informațiile care au condus la acesta concluzie, respectiv o analiză a acesteia cu privire la conținutul documentelor ce i-au fost prezentate.

Consiliul reține că, în exercitarea atribuțiilor conferite de legiuitor, membrii comisiei de evaluare sunt ținuti să efectueze o analiză riguroasă a ofertelor primite în cadrul procedurii, modul de desfășurare al procesului de analizare fiind necesar să rezulte în mod clar din documentele întocmite de aceștia.

În acest sens, Consiliul reține că, potrivit dispozițiilor art. 133 din HG nr. 395/2016, comisia de evaluare are obligația de a analiza și de a verifica fiecare ofertă atât din punct de vedere al elementelor tehnice propuse, cât și din punct de vedere al aspectelor financiare pe care le implică (alin. 1), iar propunerea tehnică trebuie să corespundă cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini sau în documentul descriptiv (alin. 2).

Evident că o astfel de verificare trebuie să fie reală și temeinică, or, în speță, nu rezultă îndeplinirea acestei obligații a comisiei de evaluare.

Este de notorietate că evaluarea ofertelor depuse într-o procedură de achiziție publică reprezintă o activitate complexă a comisiei de evaluare care este ținută la a se edifica pe deplin, atât ca urmare a analizării ofertelor, cât și ca urmare a eventualelor solicitări de clarificări cerute autorilor acestora, asupra caracterului admisibil al ofertelor, respectiv asupra modului în care acestea răspund întru-totul necesităților de achiziție ale autorității contractante, așa cum sunt descrise în documentația de atribuire. Evaluarea ofertelor nu este un proces formal, în care, eventual, comisia de evaluare constată existența ofertelor și a documentelor din cuprinsul acestora, fără a face o analiză temeinică a conținutului lor. Or, în cauza aflată în soluționare, tocmai derularea unei asemenea verificări temeinice a propunerii financiare aparținând contestatorului nu se poate concluziona că a fost realizată.

Pe lângă încălcările legale amintite, Consiliul are în vedere și necesitatea respectării de către autoritate și a principiilor transparenței și asumării răspunderii. Astfel, procesul de evaluare a ofertelor, alături de rigurozitate și legalitate trebuie să fie și transparent, respectiv să poată fi facil verificată modalitatea în care achizitoarea și-a adoptat deciziile. Or, prin aparentă lipsă a unei veritabile verificări și evaluări a propunerii financiare a contestatorului, autoritatea contractantă nu asigură tocmai acest caracter transparent al activității sale.

Consiliul constată că, în legătură cu modalitatea în care propunerea financiară îndeplinește cerințele impuse în documentația de atribuire, obligația de rigoare și transparență a evaluării nu a fost respectată de comisia de evaluare, situație în care Consiliul nu deține reperele necesare în vederea în/validării celor raționate și stabilite de achizitoare.

În concluzie, Consiliul constată că evaluarea ofertei contestatorului este incompletă, acestea conținând atât informații contradictorii cu privire la formularele C7 depuse de ofertant, cât și concluzii nemotivate de comisia de evaluare (nefiind indicate lipsurile constatate din consumurile cu orele de muncă), astfel că este necesar ca autoritatea contractantă să stabilească în mod clar, măsura în care oferta contestatorului îndeplinește sau nu cerința referitoare la prezentarea formularelor C7 în propunerea financiară, prin raportare la cerințele obligatorii ale documentației de atribuire, așa cum a fost aceasta clarificată prin răspunsul consolidat, inclusiv prin raportare la cele susținute de contestatoare, astfel încât din documentele emise de achizitoare să rezulte în clar cum a fost stabilită îndeplinirea/neîndeplinirea cerințelor documentației de atribuire.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept evocate, în baza art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația depusă de ... SRL în contradictoriu cu ... și va anula actele autorității contractante privind decizia de respingere a ofertei depusă de ... SRL, precum și actele subsecvente acesteia.

În baza art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va obliga autoritatea contractantă ca, în termen de 10 zile de la primirea deciziei Consiliului, cu respectarea prevederilor legale, să facă aplicarea aspectelor de fapt și de drept, stabilite de Consiliu prin motivarea sa, în ceea ce privește oferta depusă de ... SRL și să continue procedura de atribuire.

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

DECIDE:

Admite contestația depusă de ... SRL în contradictoriu cu ... și anulează actele autorității contractante privind decizia de respingere a ofertei depusă de ... SRL, precum și actele subsecvente acesteia.

Obligă autoritatea contractantă ca, în termen de 10 zile de la primirea deciziei Consiliului, cu respectarea prevederilor legale, să facă aplicarea aspectelor de fapt și de drept, stabilite de Consiliu prin motivarea sa, în ceea ce privește oferta depusă de ... SRL și să continue procedura de atribuire.

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: