

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. 463/C1/275

Data: 25.02.2025

Prin contestația nr. 1529/30.01.2025 înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 5789/31.01.2025, formulată de SRL, cu sediul în, județul, având CUI RO, înregistrată la Oficiul Registrul Comerțului sub nr., reprezentată legat prin, împotriva procesului verbal al ședinței de deschidere a ofertelor nr. 165/22.01.2025 și a adresei nr. 172/22.01.2025, emise de către, cu sediul în, județul în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de licitație deschisă offline, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect: „Delegarea gestiunii serviciului de salubritate pentru activitățile de colectare, transport și transfer al deșeurilor aferente zonelor de colectare 1 și 3 din cadrul proiectului Sistem de Management Integrat al Deșeurilor în Județul", cod CPV: 90500000-2, s-a solicitat:

1. admiterea contestației astfel cum a fost formulată;
2. constatarea viciilor de procedură și a încălcării prevederilor legale în cadrul ședinței de deschidere a ofertelor;
3. anularea procesului verbal de deschidere a ofertelor și a tuturor actelor subsecvente;
4. suspendarea procedurii de achiziție publică până la soluționarea definitivă a contestației;
5. anularea procedurii;
6. orice altă măsură considerată necesară de CNSC pentru a asigura respectarea principiilor transparenței și legalității în derularea procedurii de achiziție publică.

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

În fapt, contestatorul precizează că societatea sa are calitatea de ofertant participant la procedura de licitație deschisă offline, publicată în SEAP cu anunțul de concesiune - Delegarea gestiunii serviciului de salubritate pentru activitățile de colectare, transport și transfer al

deșeurilor aferente zonelor de colectare 1 și 3 din cadrul proiectului Sistem de Management Integrat al Deșeurilor în județul, procedură organizată de, în calitate de autoritate contractantă.

Contestatorul arată că această procedură de licitație a fost contestată și suspendată până la decizia Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, și, ulterior deciziei CNSC cu nr. 51/13.01.2025, autoritatea contractantă a stabilit un nou termen de depunere a ofertelor pentru 22.01.2025 ora 12.00.

Publicarea noului termen de depunere a fost comunicat prin SEAP, la data de 15.01.2025 ora 13.04, fiind disponibile doar 4 (patru) zile lucrătoare până la data limită de depunere a ofertelor.

Considerând că timpul este insuficient pentru actualizarea documentelor, susține că s-a adresat autorității contractante și a solicitat prelungirea termenului de depunere a ofertelor, astfel încât să fie posibilă întocmirea completă și conformă a documentației în scopul de a asigura o competiție corectă între ofertanți și respectarea principiilor de transparență.

Decizia autorității contractante de a nu oferi timp suficient pentru actualizarea documentelor de licitație a fost contestată de subscrisa și face obiectul dosarului nr. 150/C7/2025 înregistrat la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

În opinia sa perioada extrem de scurtă de doar 4 zile acordată pentru întocmirea și depunerea ofertei a impus constrângeri semnificative asupra procesului de elaborare a documentației necesare.

Lipsa unui interval de timp rezonabil pentru actualizarea, verificarea și validarea tuturor componentelor ofertei a creat premisele incidenței unor erori involuntare, care pot fi reținute în procesul de evaluare într-un mod ce ar putea să îl afecteze pornind de la nelegalitatea modalității adoptate pentru o procedură importantă.

Această limitare temporală consideră că nu a permis o analiză detaliată și completă a conformității ofertei cu cerințele autorității contractante, ceea ce poate duce chiar la excluderea nejustificată a ofertantului.

Consideră că acest aspect l-a afectat, întrucât nu a avut la dispoziție un timp adecvat pentru a depune oferte perfect conforme și competitive.

De asemenea, această situație nu avantajează nici autoritatea contractantă, deoarece termenul insuficient acordat operatorilor economici crește riscul de a nu primi oferte conforme, ceea ce poate duce la necesitatea reluării procedurii de achiziție. Aceasta ar implica un consum semnificativ mai mare de timp și resurse decât dacă ar fi fost acordate câteva zile suplimentare ofertanților pentru pregătirea ofertelor.

Cu scrisoarea de înaintare înregistrată la autoritatea contractantă sub nr. 162/22.01.2023 ora 11.42, precizează că a depus oferta la adresa indicată în documentația de atribuire, iar la ora 12.30 (conform

Notificării autorității contractante publicate în SEAP la data de 17.01.2025) a început ședința de deschidere a ofertelor.

La această procedură au depus ofertă SRL și SRL.

Contestatorul precizează că în cadrul ședinței de deschidere a ofertelor organizată de autoritatea contractantă, președintele comisiei de evaluare a desfăcut doar ambalajul exterior al ofertelor, fără a fi deschise efectiv plicurile conținând ofertele propriu-zise. Mai mult decât atât, președintele comisiei de evaluare a refuzat deschiderea ofertelor, motivând că aceasta a fost practica utilizată și în proceduri anterioare și că ar trebui să aibă cunoștință despre această metodologie aplicată acum doi ani. Consideră că un astfel de argument este total lipsit de temei juridic, întrucât fiecare procedură trebuie desfășurată conform prevederilor legale în vigoare la momentul respectiv, iar un eventual precedent nu poate justifica încălcarea obligațiilor legale privind deschiderea ofertelor.

Tot președintele comisiei a invocat respectarea prevederilor Ordinului nr. 1170 privind aprobarea formularelor standard ale proceselor-verbale intermediare de evaluare aferente procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică, fără a indica expres în ce măsură această reglementare impune neglijarea obligației de deschidere efectivă a ofertelor în cadrul ședinței publice. În lipsa unei dispoziții clare și exprese în acest sens, consideră că această interpretare restrictivă a normelor aplicabile nu poate fi acceptată și reprezintă o abordare care încalcă principiile transparenței și concurenței loiale în procedurile de achiziție publică.

În opinia sa, această practică contravine și art. 57 din HG nr. 867/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii din Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, respectiv: „Entitatea contractantă are obligația de a deschide ofertele la data, ora și locul indicate în anunțul de concesiune. (2) Orice ofertant are dreptul de a participa la deschiderea ofertelor. (3) În cadrul ședinței de deschidere nu este permisă respingerea niciunei oferte, cu excepția celor care se încadrează în una dintre următoarele situații: a) au fost depuse după data și ora-limită de depunere sau la o altă adresă decât cele stabilite în anunțul de concesiune; b) nu sunt însoțite de garanția de participare astfel cum a fost solicitată în documentația de atribuire. (4) Ședința de deschidere se finalizează printr-un proces-verbal semnat de membrii comisiei de evaluare, de experții cooptați și de reprezentanții operatorilor economici, în care se consemnează modul de desfășurare a ședinței respective, aspectele formale constatate la deschiderea ofertelor, elementele principale ale fiecărei oferte.

Potrivit art. 5 lit. w) din Legea nr. 100/2016 oferta reprezintă: w) „ofertă - actul juridic prin care operatorul economic își manifestă voința

de a se angaja din punct de vedere juridic într-un contract de concesiune format din propunere financiară și propunere tehnică și care, împreună cu prevederile corespunzătoare ale documentației de atribuire, cuprinde condițiile în care se încheie contractul de concesiune”.

i. Prin nerespectarea etapelor de deschidere și anunțare a conținutului ofertelor, autoritatea contractantă a viciat procesul de evaluare, afectând încrederea în corectitudinea și imparțialitatea acestuia.

ii. Participanții la procedură nu au avut posibilitatea să ia la cunoștință de ofertele depuse de ceilalți ofertanți, aspect care poate genera suspiciunea rezonabilă de favorizare a anumitor operatori economici.

Contestatorul consideră că prin nedeschiderea efectivă a ofertelor autoritatea contractantă a încălcat principiile transparenței și egalității de tratament, art. 2 alin. (2) din Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, și a creat un risc ridicat de manipulare a ofertelor, întrucât participanții nu au putut lua la cunoștință de prezența și conținutul documentelor depuse astfel încât se poate pune la îndoială corectitudinea procesului, deschizând calea către favorizarea unor anumiți ofertanți.

Mai mult de atât, susține că ofertantul SRL nu a respectat modul de prezentare a ofertelor impus de autoritatea contractantă prin documentația de atribuire, respectiv:

„Ofertantul trebuie să sigileze originalul și copia în plicuri separate, marcând corespunzător plicurile cu „ORIGINAL” și respectiv „COPIE”. Plicurile se vor introduce într-un plic exterior; închis corespunzător și netransparent. Plicul exterior trebuie să fie marcat cu denumirea și adresa ofertantului, pentru a permite returnarea ofertei fără a fi deschisă, în cazul în care oferta respectiva este declarată întârziată. Propunerea tehnică, propunerea financiară și documentele de calificare se vor introduce în plicuri distincte, marcate corespunzător. Plicul exterior trebuie să fie marcat cu adresa autorității contractante și cu inscripția „A nu se deschide înainte de data și ora (stabilite în anunțul de concesionare)”.

Plicul exterior va fi însoțit de:

- Scrisoarea de înaintare (Formularul 1)
- Informații despre ofertant (Formular 4.1)
- Dovada constituirii garanției de participare (Formular 3)

- Pentru persoanele desemnate să participe la ședința de deschidere a ofertelor, altele decât reprezentantul legal al ofertantului, se va prezenta împuternicire pentru participarea la ședința de deschidere însoțită de copia actului de identitate al persoanei împuternicite.

- Acordul preliminar de asociere, dacă e cazul, inclusiv împuternicirea liderului asocierii de a reprezenta asocierea la procedura de atribuire (Formular 4.2)

Documentele ofertei vor fi tipărite și vor fi semnate și ștampilate de către reprezentanții legali ai ofertantului.

Ofertantul va elabora oferta în conformitate cu prevederile din documentația de atribuire. Oferta are caracter obligatoriu, din punct de vedere al conținutului, pe toată perioada de valabilitate stabilită de către autoritatea contractantă.

În cazul documentelor emise de instituții/organisme oficiale abilitate în acest sens documentele respective trebuie să fie semnate și parafate conform prevederilor legale.

Ofertanții au obligația de a numerota și de a semna fiecare pagină a ofertei, precum și de a anexa un OPIS al documentelor prezentate.

Nu se accepta oferte alternative.

Neprezentarea propunerii tehnice și/sau financiare are ca efect descalificarea ofertantului. Oferta care este depusă/transmisă la o altă adresă a autorității contractante decât cea stabilită în anunțul de concesiune ori care este primită de către autoritatea contractantă după expirarea datei limită pentru depunere se returnează nedeschisă.

Ofertantul va prezenta o listă cu denumirea și datele de identificare ale ofertantului/ candidatului/ ofertantului asociat/subcontractantului/ terțului susținător”.

În concret contestatorul susține că documentele de calificare, propunerea tehnică și propunerea financiară nu au fost prezentate sigilate și marcate în plicuri netransparente ci în dosare de tip biblioraft.

În opinia sa, această situație ridică suspiciuni privind posibilitatea modificării conținutului ofertei ulterior depunerii, afectând astfel corectitudinea procesului de evaluare și echitatea competiției între participanți, mai ales în condițiile în care autoritatea contractantă a refuzat să dezvăluie conținutul acestora în ședința de deschidere a ofertelor și în prezența reprezentanților, invocând prevederile Ordinului Președintelui ANAP nr. 1170/2021 privind aprobarea formularelor standard ale proceselor-verbale intermediare de evaluare aferente procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică.

Lipsa unei măsuri corespunzătoare din partea autorității contractante în gestionarea acestor nereguli poate conduce la favorizarea acestui ofertant sau la diminuarea încrederii în transparența procedurii de achiziție.

Dorește să aducă la cunoștință și faptul că suspiciunile sale referitoare la vicierea procesului de deschidere a ofertelor sunt întărite de insistența cu care autoritatea contractantă solicită, prin două cereri de clarificare (adrese de solicitare clarificări cu nr. 172 din 22.01.2025 și nr. 236/29.01.2025), redepunerea ofertei în format electronic.

Subliniază că oferta sa în format electronic se află deja în interiorul documentației depuse, conform instrucțiunilor din Fișa de date a achiziției, iar singurul motiv pentru care nu a fost consultată este refuzul

autorității contractante de a deschide efectiv plicurile cu ofertele în cadrul ședinței publice de deschidere.

Respectarea normelor legale, în această procedură ce ab initio s-a desfășurat sub suspiciunea rezonabilă a faptului că totul este organizat într-o modalitate coordonată în favoarea unui ofertant, a reprezentat principala preocupare a SRL, însă cu toată buna credință manifestată, toate elementele individualizate în cuprinsul prezentei contestații nu fac decât să confirme nelegalitatea procedurii în tot.

Încălcările flagrante ale normelor legale și a procedurilor de desfășurare a unei astfel de licitații, pentru un participant care a respectat tot ceea ce este obligatoriu, iar în raport cu celălalt participant nu s-au consemnat nici măcar aspectele evidente, s-a înaintat în biblioraft, nu în plic sigilat, nu se cunoaște faptul că măcar în acel biblioraft se aflau documentele solicitate de procedură. În lipsa respectării procedurii la momentul deschiderii ofertelor, consideră că orice alt aspect nu mai poate fi menținut ca fiind legal, prezent și/sau existent, toată procedura este viciată și indică că a existat o intenție directă calificată prin scop la momentul refuzării deschiderii ofertelor și menționării elementelor obligatorii conform legii.

În opinia sa această abordare ridică serioase semne de întrebare asupra legalității și imparțialității procesului de achiziție, întrucât autoritatea contractantă încearcă să obțină acces la conținutul ofertei sale fără a respecta procedura legală de deschidere a ofertelor.

Consideră că această solicitare repetată este nejustificată și reprezintă o încălcare a principiilor transparenței și tratamentului egal prevăzute de legislația în vigoare.

Oferta în format electronic este în dosarul sigilat și marcat în mod corespunzător, ce conține propunerea financiară în original, conform modului de prezentare stabilit prin Fișa de date a achiziției capitolul IV.4.2 Modul de prezentare al propunerii financiare, prin care s-a solicitat printre altele și formatul MS Excel al Propunerii financiare, respectiv: „Astfel, în oferta financiară, Ofertanții trebuie să prezinte tarifele ofertate, pe baza cărora se determină valoarea anuală a contractului (pentru anul 1), tarife justificate prin Fișa de fundamentare a tarifului și Memoriul tehnico-economic justificativ conform Ordinului Președintelui ANRSC nr. 640/2022. Fișa de fundamentare a tarifului și Memoriul tehnico-economic justificativ vor fi prezentate în format letric, însușite de către ofertant (semnate de către acesta) și în format MS Excel cu formule vizibile privind modul de calcul al costurilor prezentate. Toate informațiile prezentate în memoriul justificativ vor fi corelate cu informațiile din oferta tehnică, pentru a putea fi verificate de către comisia de evaluare, în caz contrar oferta va fi declarată neconformă”.

În concordanță cu normele legale incidente reiterează nerespectarea procedurii privind modalitatea de sigilare și depunere a ofertelor.

Astfel, s-a permis depunerea de către Iridex a unei oferte presupus existentă într-un biblioraft care nu se afla într-un plic sigilat, ce ar putea permite înlocuirea în mod facil sau adăugarea de înscrisuri, fără existența unei individualizări în cadrul procesului verbal de deschidere a ofertelor.

În drept invocă Legea nr. 101/2016, Legea nr. 100/2016, Legea nr. 554/2004, HG nr. 867/2016.

În concluzie, având în vedere gravele vicii de procedură semnalate, care afectează principiile transparenței, egalității de tratament și corectitudinii în cadrul procesului de atribuire, solicită Consiliului să dispună de urgență suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea prezentei contestații.

Nedeschiderea ofertelor în cadrul ședinței de deschidere, solicitarea accesului la oferta în format electronic și prezentarea ofertei SRL în bibliorafturi și nu în plicuri sigilate, în opinia sa demonstrează vicii substanțiale ce compromit legalitatea procedurii. Susține că aceste aspecte îi creează prejudicii majore, afectându-i șansele reale de a obține contractul și punând în pericol integritatea întregului proces de achiziție.

În lumina celor expuse, solicită adoptarea măsurilor necesare pentru restabilirea legalității și prevenirea oricăror abuzuri sau practici nelegale care ar putea vicia rezultatul procedurii.

Prin adresa nr. 99/23.01.2025, înregistrată la CNSC sub nr. 4314/23.01.2025 autoritatea contractantă transmite punctul său de vedere cu privire la contestație solicitând respingerea acesteia ca nefondată.

I. Chestiuni prealabile.

.... este o structură de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat și statut de utilitate publică, având ca scop înființarea, organizarea, reglementarea, exploatarea, monitorizarea și gestionarea în comun a serviciului de utilitate publică privind salubritatea localităților, precum și realizarea în comun a unor proiecte de investiții publice de interes zonal sau regional, destinate înființării și modernizării sistemelor de utilități publice aferente serviciului de salubritate pe baza unui mandat special acordat de unitățile teritorial-administrative membre.

La această dată, susține că în cadrul au aderat un număr de 58 de U.A.T.-uri din județul (2 municipii, 6 orașe, 49 comune și județul - Consiliul Județean), în vederea implementării Proiectul Major de investiții „Sistem de Management Integrat al Deșeurilor în Județul”.

Proiectul Major de investiții, derulat în parteneriat de către Consiliul Județean și a fost finanțat de Uniunea Europeană din Fondul de Coeziune și Fondul European de Dezvoltare Regională prin Programul Operațional Sectorial de Mediu 2007-2013 și Programul Infrastructură Mare 2014-2020, valoarea totală a Proiectului fiind de 188.899.461 lei.

Prin intermediul acestui Proiect susține că au fost realizate o serie de investiții, enumerând în acest sens:

- construcția a două stații de transfer pe amplasamente din Comuna Deleni și Orașul Hârșova;
- construcția unei stații de sortare și a unei stații de tratare mecano-biologică pe raza Orașului Ovidiu;
- construcția unui depozit ecologic de deșeuri, a unei stații de sortare și a unei stații de tratare mecano-biologică pe raza Comunei Tortoman.

Scopul Proiectului îl reprezintă completarea infrastructurii și a echipamentelor existente cu investiții care să conducă la asigurarea unui sistem de management integrat al deșeurilor la nivel de județ, pentru conformarea cu cerințele legislative ale UE referitoare la sectorul de mediu precum și respectarea angajamentelor României asumate prin Tratatul de Aderare la Uniunea Europeană.

II. Situația de fapt

În vederea implementării proiectului „Sistem de Management Integrat al Deșeurilor în Județul”, autoritatea contractantă precizează că a lansat la data de 22.11.2024 procedura de atribuire, prin licitație deschisă, a contractelor de delegare, prin concesiune, a gestiunii serviciului de salubritate pentru activitățile de colectare, transport și transfer a deșeurilor municipale din Județul -lot 1 și lot 2, loturi aferente zonei 1 și zonei 3 de colectare din județul

Anunțul de participare la procedura de licitație publică deschisă a fost publicat în SEAP cu numărul și conține informații referitoare la modul de desfășurare a procedurii menționate anterior, cu termen limită de depunere al ofertelor în data de 22.01.2025.

Autoritatea contractantă precizează că la termenul limită de depunere al ofertelor s-a întocmit Procesul verbal al ședinței de deschidere a ofertelor nr. 165/22.01.2025, în prezența reprezentanților operatorilor economici, care consemnează modul în care a decurs ședința de deschidere a ofertelor.

Nemulțumit de modul în care s-a desfășoară ședința de deschidere a ofertelor, reprezentantul societății SRL a menționat în cadrul paginii nr. 7 al Procesului-verbal următoarea observație:

„..... S.R.L. cu mențiunea că nu au fost desfăcute plicurile, ci doar coletele ce conțin plicurile cu documente, fără a se consemna în Procesul verbal existența documentelor solicitate prin Fișa de date (inclusiv tarifele propuse), ședința de deschidere făcându-se cu încălcarea art. 2 alin. (2) din Legea nr. 100/2016, respectiv încălcarea principiului transparenței”.

Ulterior, arată că SRL a formulat prezenta contestație, înregistrată la CNSC sub număr de dosar 275/C1/2025, solicitând constatarea viciilor de procedură și a încălcării prevederilor legale în cadrul ședinței de deschidere, anularea procesului verbal nr.

165/22.01.2025, suspendarea procedurii de atribuire cât și anularea acesteia.

III. În drept.

Autoritatea contractantă arată că pentru justificarea contestației, ... SRL invocă încălcarea principiului transparenței, a egalității de tratament și a concurenței loiale. Contestatorul susține că aceste principii au fost încălcate prin nedeschiderea plicurilor care conțin elementele principale ale ofertei propriu-zise, procedura de deschidere a ofertelor fiind astfel viciată.

În opinia sa argumentele expuse de petentă sunt nefondate, după cum dezbate în cele ce urmează:

A. În cadrul contestației, la pagina 4-5, literele d), e) și f), ... SRL argumentează faptul că, din cauza timpului extrem de scurt (dintre data încetării suspendării și data termenului limită de depunere) a suferit constrângeri referitoare la modul de elaborare al ofertelor, în sensul în care nu a fost posibilă o analiză detaliată și completă a conformității ofertei cu cerințele autorității contractante, ceea ce poate conduce la excluderea sa nejustificată.

Față de aceste argumente autoritatea face următoarele observații:

1. Anunțul privind procedura de atribuire, prin licitație deschisă, a contractelor de delegare, prin concesiune, a gestiunii serviciului de salubritate pentru activitățile de colectare, transport și transfer a deșeurilor municipale din Județul -lot 1 și lot 2, loturi aferente zonei 1 și zonei 3 de colectare din județul a fost publicat în data de 22.11.2024, cu termen limită pentru depunerea ofertelor în 20.12.2024. Ab initio se poate observa că timpul de elaborare al ofertelor era cuprins între aceste două repere temporale inițiale.

2. În data de 17.12.2024, cu trei zile înainte de termenul inițial de depunere a ofertelor, procedura de atribuire a fost suspendată conform încheierii CNSC nr. 4005/C7/4204/12.12.2024. Ulterior, ca urmare a Deciziei nr. 51/C7/4204/13.01.2025, procedura a fost reluată cu noul termen-limită pentru depunerea ofertelor în data de 22.01.2025.

Luând în considerare suspendarea intervenită în cursul desfășurării procedurii de atribuire, la termenul pentru elaborarea ofertelor se mai adaugă un număr de 34 de zile în vederea analizării cerințelor solicitate de autoritatea contractantă.

3. Aceste aspecte vor fi tranșate în cadrul dosarului nr. 150/C7/2025 aflat pe rolul Consiliului, însă reiterează și pe această cale faptul că riscul ofertei cade în sarcina ofertantului, acesta fiind singurul responsabil de modul de prezentare și elaborare al ofertei sale.

4. Referitor la excluderea nejustificată din procedura de atribuire, subliniază faptul că orice eventuală excludere din procedura de atribuire desfășurată de va fi justificată conform normelor legale în vigoare, iar comisia de evaluare, înainte de adoptarea oricărei astfel de decizii procedează în toate cazurile în a solicita clarificări, în vederea menținerii

concurenței între operatorii economici ofertanți, astfel cum s-a demonstrat chiar și în prezenta speță.

5. Face precizarea că procedura de atribuire PC/22.11.2024 este o reluare a procedurii cu număr de anunț PC/22.07.2022, anulată prin Raportul procedurii nr. 748/22.05.2024 în baza art. 89 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 100/2016, procedură la care petenta SRL a fost ofertant.

B. Societatea SRL afirmă că nu s-au respectat etapele de deschidere și anunțare a conținutului ofertelor, fapt care a condus la vicierea procesului de evaluare, afectând încrederea și imparțialitatea acestuia.

Față de această alegație, autoritatea contractantă aduce următoarele precizări:

În data de 22.01.2025, la ora 12.30, în prezența reprezentanților ofertanților, au fost desigilate ofertele depuse, fapt consemnat prin Procesul-verbal al ședinței de deschidere nr. 165/22.01.2025.

Potrivit art. 57 alin. (4) din Normele metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii din Legea nr. 100/2016 „Ședința de deschidere se finalizează printr-un proces-verbal semnat de membrii comisiei de evaluare, de experții cooptați și de reprezentanții operatorilor economici, în care se consemnează modul de desfășurare a ședinței respective, aspectele formale constatate la deschiderea ofertelor, elementele principale ale fiecărei oferte”.

La punctul IV.4.3. Modul de prezentare a ofertei din Fișa de date, s-a solicitat ofertanților următoarele:

„Oferta va fi depusă în 2 (două) exemplare tipărite (1 original și 1 copie) și un exemplar în format electronic CD/DVD - fiecare marcat corespunzător. În eventualitatea unei discrepanțe între original și copie, va prevala originalul. În eventualitatea unei discrepanțe între originalul tipărit și formatul electronic CD/DVD, va prevala originalul tipărit. Copia și originalul vor fi puse în plicuri separate.

Ofertantul trebuie să sigileze originalul și copia în plicuri separate, marcând corespunzător plicurile cu „ORIGINAL” și respectiv „COPIE”. Plicurile se vor introduce într-un plic exterior, închis corespunzător și netransparent. Plicul exterior trebuie să fie marcat cu denumirea și adresa ofertantului, pentru a permite returnarea ofertei fără a fi deschisă, în cazul în care oferta respectivă este declarată întârziată. Propunerea tehnică, propunerea financiară și documentele de calificare se vor introduce în plicuri distincte, marcate corespunzător”.

Astfel, susține că în procesul-verbal al ședinței de deschidere s-a consemnat faptul că plicurile exterioare ce conțin ofertele au fost desigilate în prezența tuturor membrilor comisiei de evaluare și a reprezentanților ofertanților. Elementele care compun oferta (garanția de participare, documentele care însoțesc oferta, documentele de calificare,

propunerea tehnică și propunerea financiară) au fost enumerate sub formă tabelară, verificându-se formal existența acestora, având în vedere că propunerea tehnică, propunerea financiară și documentele de calificare trebuie să fi fost prezentate în plicuri netransparente, distincte, sigilate și marcate corespunzător.

Procedurile de atribuire desfășurate exclusiv prin mijloace electronice, respectiv prin intermediul Sistemului Electronic de Achiziții Publice, se desfășoară în baza principiului căruia fiecare element ce compune oferta este criptat decriptarea efectuându-se doar în condițiile în care ofertantul obține calificativul de admis la evaluarea efectuată anterior. Autoritatea contractantă, ținând cont de aceste principii, a solicitat prezentarea elementelor principale ale ofertei în plicuri separate, netransparente, sigilate și marcate corespunzător.

Astfel, în situația în care un ofertant nu este admis la toate evaluările anterioare, oferta sa rămâne sigilată în ceea ce privește etapele de evaluare la care nu s-a calificat.

Precizează că acesta este motivul pentru care, la deschiderea ofertelor a fost desigilat plicul exterior al ofertelor, iar plicurile interioare care conțin elementele ofertei au rămas sigilate. Plicurile interioare nu vor fi desigilate decât în cazul în care ofertantul este admis la toate etapele de verificare ale procedurii de atribuire reglementate prin art. 58 din normele de aplicare ale Legii nr. 100/2016, întocmai pentru a garanta imparțialitatea procesului de evaluare a ofertelor.

Mai mult, arată că etapele procesului de evaluare sunt reglementate și prin Ordinul 1170/2021 privind aprobarea formularelor standard ale proceselor-verbale intermediare de evaluare aferente procedurilor de atribuire a contractelor/acordurilor-cadru de achiziție publică, a contractelor/acordurilor-cadru sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, astfel:

Articolul 1

„(1) Se aprobă formularele standard ale proceselor-verbale intermediare de evaluare, formularul raportului intermediar al etapei privind selecția candidaților, precum și formularul raportului procedurii, aferente procedurilor de atribuire a contractelor/acordurilor-cadru de achiziție publică/ sectorială și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii pe care autoritățile/entitățile contractante le utilizează la finalizarea fazelor procesului de evaluare a ofertelor/candidaturilor, după cum urmează. a) Proces-verbal privind evaluarea garanției de participare, a informațiilor din DUAE și a documentelor care îl însoțesc, prevăzut în anexa nr. 1; b) Raport intermediar al etapei privind selecția candidaților, prevăzut în anexa nr. 2; c) Proces-verbal privind evaluarea conformității propunerilor tehnice cu prevederile caietului de sarcini și, după caz, cu factorii de evaluare, prevăzut în anexa nr. 3; d) Proces-verbal privind evaluarea propunerilor financiare, inclusiv verificarea conformității acestora cu propunerile

tehnice, prevăzut în anexa nr. 4; e) Raportul procedurii, prevăzut în anexa nr. 5; f) Proces-verbal privind evaluarea documentelor-suport depuse de candidați/ofertanți pentru demonstrarea informațiilor din DUAЕ, prevăzut în anexa nr. 6.

(2) Formularele standard prevăzute la alin. (1) lit. a)-f) prezintă concluziile aferente fiecărei faze a procesului de evaluare a candidaturilor/ofertelor și atribuire a contractului, respectiv argumentele în fapt și în drept pentru care au fost stabilite candidaturile/ofertele declarate admise/respinse, având anexate, după caz, toate înscrisurile întocmite cu ocazia evaluării aspectelor ce fac obiectul respectivelor faze”.

Autoritatea precizează că prin Procesul verbal nr. 165/22.01.2025, în tabelul ce consemnează elementele principale ale ofertei depuse, pentru ofertantul SRL se observă următoarele:

„Ofertantul depune un singur plic cu o ofertă pentru ambele loturi. Reprezentantul ofertantului menționează că fiecare plic pentru oferta tehnică, financiară și documentele de calificare conține documentele aferente fiecărui lot în parte, acestea regăsindu-se atât în original cât și în copie.

(.....)

CD/DVD NU”.

Prin contestația formulată, ... SRL susține faptul că al treilea exemplar al ofertei, solicitat în formă electronică, se află în interiorul plicului care conține propunerea financiară în original, fapt contrazis însă de cele reținute în Procesul-verbal nr. 165/22.01.2025 și asumate prin semnătură de petentă. Mai mult, al treilea exemplar al ofertei nu poate fi depus în plicul conținând propunerea financiară, fiind un exemplar al ofertei de sine stătător, astfel cum se deduce și din punctul IV.4.3 din Fișa de date, care specifică următoarele:

„Oferta va fi depusă în 2 (două) exemplare tipărite (1 original și 1 copie) și un exemplar în format electronic CD/DVD - fiecare marcat corespunzător. În eventualitatea unei discrepante între original și copie, va prevala originalul. În eventualitatea unei discrepanțe între originalul tipărit și formatul electronic CD/DVD, va prevala originalul tipărit. Copia și originalul vor fi puse în plicuri separate. Ofertantul trebuie să sigileze originalul și copia în plicuri separate, marcând corespunzător plicurile cu „ORIGINAL” și respectiv „COPIE”. Plicurile se vor introduce într-un plic exterior, închis corespunzător și netransparent”.

Cu alte cuvinte, arată că s-a solicitat depunerea ofertelor în 3 exemplare: un exemplar original și 2 copii: una în format letric și una în format electronic, care trebuiau prezentate separat. Din punctul de vedere al comisiei de evaluare, exemplarul ofertei în format electronic nu trebuia depus în plicul cu propunerea financiară, îndeosebi în contextul în care propunerea financiară reprezintă ultima etapă din procesul de

evaluare, acesta urmând a fi desigilat abia la acea etapă din procesul de evaluare.

În opinia sa, solicitarea depunerii ofertei în trei exemplare, două în format letric și una în format electronic este o garanție în plus referitoare la corectitudinea și imparțialitatea evaluării ofertelor, datorită faptului că, în ceea ce privește exemplarul în format electronic al ofertei, acesta relevă data și ora inscripționării datelor ofertei, eliminându-se astfel riscul de manipulare a ofertelor, astfel cum acuză nefondat societatea SRL.

Având în vedere lipsa CD/DVD-ului, fapt consemnat în Procesul verbal nr. 165/22.01.2025, autoritatea susține că, comisia de evaluare a solicitat societății SRL transmiterea acestuia, prin clarificarea nr. 172/22.01.2025. Prin răspunsul nr. 1372/28.01.2025, înregistrat în registrul de evidență a documentelor ADI Dobrogea sub nr. 221/28.01.2025, ... SRL a oferit un răspuns dificil de evaluat de către comisia de evaluare, aceasta insistând că în plicul ce conține propunerea financiară există un dispozitiv ce conține „oferta financiară”.

Ținând seama de faptul că exemplarul ofertei în format electronic trebuie să se afle în plicul exterior și având în vedere că la această etapă comisia de evaluare nu poate desigila propunerea financiară, conform modului de lucru stabilit, comisia de evaluare a stăruit în a cere transmiterea ofertei și în format electronic, conform fișei de date, formulând solicitarea de clarificări nr. 236/29.01.2025. La această clarificare ofertantul a răspuns prin adresa nr. 268/30.01.2025, prezentând la sediul autorității contractante un plic sigilat cu un exemplar al ofertei în format electronic.

C. Referitor la modul de prezentare a ofertei din partea societății Iridex Group Salubrizare SRL, face precizarea că acesta a depus, pentru fiecare dintre cele două loturi, documentele de calificare într-un biblioraft sigilat, propunerea tehnică sub forma a două bibliorafturi sigilate și netransparente, iar propunerea financiară este conținută de un plic de asemenea sigilat, fapt prezentat în cursul ședinței de deschidere față de care reprezentantul societății SRL nu a obiectat.

Autoritatea contractantă susține că modificarea ofertelor ulterior depunerii nu este nici posibilă, nici permisă, fapt întărit de aplicarea sigiliilor și de existența a trei exemplare de ofertă. Desigilarea documentelor poate avea loc doar succesiv, în funcție de etapa la care se află evaluarea, respectiv evaluarea documentelor de calificare, evaluarea propunerii tehnice sau evaluarea propunerii financiare, și doar pentru ofertanții admiși în urma evaluărilor anterioare.

Având în vedere cele mai sus expuse, solicită constatarea de către Consiliu a faptului că ședința de deschidere a ofertelor s-a desfășurat cu respectarea normelor legale în materia achizițiilor publice, cu respectarea principiilor transparenței, al tratamentului egal și al proporționalității, contestația introdusă de SRL fiind nefondată.

Prin corespondența înregistrată la CNSC sub nr. 7411/06.02.2025 autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției.

Prin corespondența înregistrată la Consiliu sub nr. 7095/05.02.2025, ... SRL depune, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 211000993/1, tranzacția: 1548861816/413721671 din data de 31.01.2025, emisă de CEC Bank Sucursala, în valoare de 35.000,00 lei aferentă Lotului 1.

Prin adresa nr. 1173/03.02.2025, înregistrată la Consiliu sub nr. 7094/05.02.2025, ... SRL depune, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 211000555/1, tranzacția: 1548823151/413637462 din data de 31.01.2025, emisă de CEC Bank Sucursala, în valoare de 220.000,00 lei aferentă Lotului 2.

Deoarece cauțiunile nu a fost constituite în cuantumul prevăzut de lege, prin adresa nr. 6914/275/C1/04.02.2025, Consiliul a solicitat contestatorului constituirea diferenței cauțiunilor aferente loturilor 1 și 2 până la cuantumul prevăzut de lege.

Prin adresa nr. 1906/05.02.2025, înregistrată la Consiliu sub nr. 7688/07.02.2025, ... SRL depune în completare, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 211017898/1, tranzacția: 1550388270/416050351 din data de 05.02.2025, emisă de CEC Bank Sucursala, în valoare de 53.000,00 lei, aferentă Lotului 1.

Prin corespondența electronică înregistrată la CNSC sub nr. 9787/17.02.2025 SRL precizează că „nu am efectuat plata cauțiunii stabilite în dosarul 275/C1/2025 pentru Lotul 2”.

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

...., în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura de licitație deschisă offline, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect: „Delegarea gestiunii serviciului de salubritate pentru activitățile de colectare, transport și transfer al deșeurilor aferente zonelor de colectare 1 și 3 din cadrul proiectului Sistem de Management Integrat al Deșeurilor în Județul, cod CPV: 90500000-2, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând în SEAP, anunțul de concesiune /22.11.2024, conform căruia valoarea estimată a procedurii este 81.743.101,00 lei. Conform cap. II.2.5 din anunț, criteriul de atribuire al contractului este „cel mai bun raport calitate preț”.

Prin contestația care face obiectul prezentei, ... SRL este nemulțumit de modalitatea de desfășurare a ședinței de deschidere a ofertelor, astfel cum a fost consemnată în procesul verbal al ședinței de deschidere a ofertelor nr. 165/22.01.2024.

Având în vedere criticile din contestația formulată de SRL, Consiliul reține că prezenta procedură se desfășoară „offline”, aspect menționat în antetul anunțului de concesiune din SEAP, situație în care ofertele se depun la sediul autorității contractante, în format fizic (pe

hârtie) și în format electronic (pe CD), conform instrucțiunilor de la secțiunea „IV.4.3 Modul de prezentare al ofertei” din anunțul de participare.

În această situație, a depunerii ofertelor în format fizic, la sediul autorității contractante, devin incidente prevederile art. 57 alin. (1) – (5) din HG nr. 876/2016, care dispun astfel:

„(1) Entitatea contractantă are obligația de a deschide ofertele la data, ora și locul indicate în anunțul de concesiune.

(2) Orice ofertant are dreptul de a participa la deschiderea ofertelor.

(3) În cadrul ședinței de deschidere nu este permisă respingerea niciunei oferte, cu excepția celor care se încadrează în una dintre următoarele situații:

a) au fost depuse după data și ora-limită de depunere sau la o altă adresă decât cele stabilite în anunțul de concesiune;

b) nu sunt însoțite de garanția de participare astfel cum a fost solicitată în documentația de atribuire.

(4) Ședința de deschidere se finalizează printr-un proces-verbal semnat de membrii comisiei de evaluare, de experții cooptați și de reprezentanții operatorilor economici, în care se consemnează modul de desfășurare a ședinței respective, aspectele formale constatate la deschiderea ofertelor, elementele principale ale fiecărei oferte.

(5) Comisia de evaluare are obligația de a transmite un exemplar al procesului-verbal de deschidere tuturor operatorilor economici participanți la procedura de atribuire, indiferent dacă aceștia au fost sau nu prezenți la ședința de deschidere”.

În speță, Consiliul constată că autoritatea contractantă s-a încadrat în contextul normativ menționat anterior, motivat de faptul că a permis participarea ofertanților și a elaborat un proces verbal al ședinței de deschidere a ofertelor în care a consemnat modul de desfășurare a ședinței respective, aspectele formale constatate la deschiderea ofertelor, elementele principale ale fiecărei oferte iar procesul verbal este semnat de comisia de evaluare și reprezentanții ofertanților.

Din analiza textului legal anterior menționat, Consiliul reține că autoritatea contractantă avea obligația să consemneze în procesul verbal „elementele principale ale fiecărei oferte”, sintagmă caracterizată de un grad ridicat de subiectivitate dar care nu se confundă cu „tarifele ofertate”, astfel cum susține societatea contestatoare.

Explicația autorității contractante, potrivit căreia intenționează să evalueze ofertele pe etape (să verifice documentele de calificare după care propunerea tehnică și ulterior propunerea financiară) este pertinentă prin raportare la prevederile art. 85 alin. (1) din HG nr. 867/2016, potrivit cărora „Modul de lucru al comisiei de evaluare este stabilit de comun acord între membrii acesteia, urmând a se avea în vedere calendarul estimativ de aplicare a procedurii de atribuire și

perioada solicitată pentru valabilitatea ofertelor” și este de natură a justifica opțiunea autorității contractante să nu deschide plicurile.

Or, câtă vreme nu vor fi deschise plicurile cu propunerile financiare până la finalizarea etapei de verificare a propunerilor tehnice, este evident că nu puteau fi consemnate nici tarifele ofertate.

Consiliul mai reține că, spre deosebire de reglementarea specifică domeniului achizițiilor publice, care prevede, la art. 65 alin. (4) din HG nr. 395/2016, că în cazul specific prevăzut la art. 58 alin. (2) din același act normativ, proces-verbal al ședinței de deschidere a ofertelor trebuie să conțină *„(...) elementele principale ale fiecărei oferte, inclusiv prețul, consemnându-se totodată lista documentelor depuse de fiecare operator economic în parte (...)”*, în cazul concesiunilor, reglementarea de la art. 57 alin. (4) din HG nr. 876/2016 este mult mai generală, din aceasta lipsind obligația consemnării prețului și documentelor depuse.

Prin urmare, Consiliul nu va putea sancționa autoritatea contractantă pentru pretinsa neîndeplinire a unui demers care nu este prevăzut explicit de legislația specifică, reprezentată de HG nr. 876/2016.

Critica privind modalitatea de prezentare a ofertei SRL, respectiv faptul că a fost prezentată în bibliorafturi, în loc de a fi prezentată în plicuri sigilate, urmează a fi respinsă, ca nefondată, având în vedere susținerile autorității contractante, din punctul de vedere, conform cărora bibliorafturile au fost sigilate, aspect care nu a fost negat de către contestator.

În ceea ce privește mențiunile contestatorului privind pretinsa intenție de fraudare a rezultatului procedurii, Consiliul va reține că, în lipsa unor critici concrete cu privire la modalitatea de evaluare a ofertelor, în cadrul prezentei proceduri de atribuire, respectivele susțineri sunt inadmisibile, societatea contestatoare având deplina libertate de a se adresa organelor de urmărire penală, în cazul în care va dispune de probe în acest sens.

Având în vedere toate aspectele de fapt și de drept mai sus evocate, în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016 cu modificările și completările ulterioare, Consiliul urmează să respingă, ca nefondată, contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă

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

DECIDE:

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă

Obligatorie.

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

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

Consilier de soluționare

.....

PREȘEDINTE

.....

Consilier de soluționare

.....

Redactat practicaua deciziei

...

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