

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. 60/C1/4253

Data: 13.01.2025

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 78815/06.12.2024 (comunicată prin curierat rapid, la data de 05.12.2024), formulată de SRL, cu sediul în municipiul, ..., ..., înregistrată la Registrul Comerțului sub nr., având CUI ..., reprezentată legal prin și convențional prin Avocat, cu adresa de comunicare a actelor de procedură în, ..., ..., împotriva raportului procedurii nr. 29014/VIA1/25.11.2024 și a comunicării rezultatului procedurii nr. 29017/VIA1/25.11.2024, emis de către autoritatea contractantă cu sediul în municipiul, ..., județul, în cadrul procedurii de licitație deschisă, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect: „Servicii de proiectare și execuție aferent obiectivului: «Varianta Ocolitoare ...»”, cod CPV: 45233120-6, s-a solicitat:

1. Anularea raportului procedurii nr. 29014/VIA1/25.11.2024, a comunicării rezultatului procedurii nr. 29017/VIA1/25.11.2024 și a tuturor actelor subsecvente acestora, care privesc modalitatea de evaluare a ofertei SRL;

2. Obligarea autorității contractante la restabilirea legalității procedurii de atribuire:

i. cu consecința stabilirii caracterului admisibil și conform al ofertei SRL.

ii. raportat la conduita autorității contractante de nerespectare a efectului pozitiv al autorității de lucru judecat, în virtutea prevederilor art. 26 alin. (10) din Legea nr. 101/2016, obligarea autorității contractante la atribuirea contractului către SRL.

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

..... SRL formulează contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 78815/06.12.2024 împotriva

raportului procedurii nr. 29014/VIA1/25.11.2024 și a comunicării rezultatului procedurii nr. 29017/VIA1/25.11.2024, solicitând cele menționate în preambulul deciziei.

Preliminar, ... SRL face un scurt istoric al desfășurării prezentei proceduri, făcând trimitere la cele patru contestații, formulate anterior, la deciziile CNSC aferente acestora, precum și la deciziile Curții de Apel.

..... SRL apreciază că, în mod nelegal, autoritatea contractantă a procedat la o nouă reevaluare a ofertei depuse, concluzionând, în mod eronat, că oferta este neconformă, fiind astfel, respinsă, potrivit

raportului procedurii, în conformitate cu prevederile art. 137 alin. (1) și alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016, precum și art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016.

În continuare, ... SRL citează motivele invocate de către autoritatea contractantă în ceea ce privește respingerea ofertei sale.

Consideră că prin inserarea, în cadrul raportului procedurii, a unor extrase din propunerea tehnică, autoritatea contractantă nu are nicio justificare în ceea ce privește încălcarea confidențialității propunerii tehnice a SRL.

Arată că indicarea, doar a punctajului total obținut de ...(ofertant declarat câștigător), nu echivalează cu o informare concretă și explicită, în sensul art. 216 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 98/2016.

Precizează, de asemenea, că, autoritatea contractantă avea obligația de a pune în aplicare toate deciziile CNSC anterioare, precum și cele ale Curții de Apel

În ceea ce privește depășirea autorității de lucru judecat, definitiv, reținută prin Deciziile CNSC și ale Curții de Apel anterioare, contestatorul face trimitere la pag. 5-12, pag. 2349-2350, pag. 1850-1853, graficul Gantt din propunerea tehnică depusă.

Susține că a fost deja stabilit, cu autoritate de lucru judecat, prin Decizia CNSC nr. 19/C/3220/04.01.2024, menținută prin Hotărârea Civilă nr. 189 din 26.02.2024, cerința îndeplinită cu privire la graficul Gantt.

În opinia contestatorului, invalidarea concluziei de neconformitate a ofertei depuse prin deciziile CNSC și a Curții de Apel, obligă autoritatea contractantă la reluarea evaluării ofertei, de la etapa contestată, strict în conformitate cu cele dispuse prin deciziile CNSC și ale Curții de Apel, definitive.

În final, contestatorul solicită accesul la dosarul cauzei.

Prin punctul de vedere nr. 31918/18.12.2024, înregistrat la CNSC sub nr. 81557/18.12.2024, autoritatea contractantă solicită Consiliului, respingerea contestației și menținerea actelor emise.

Preliminar, precizează că, atât oferta SRL, precum și cea depusă de Asocieria ...- ...(...)- ...- ..., au fost analizate cu respectarea documentației de atribuire și a prevederilor legale incidente.

Autoritatea contractantă redă un scurt istoric al modului de desfășurare a procedurii, precizând că, ulterior emiterii Deciziei CNSC nr. 2615/C1/2918, 2929 din 18.09.2024, a procedat la reevaluarea propunerii tehnice a SRL, desemnând, drept câștigătoare, oferta depusă de Asocieria ..., subliniind, totodată, faptul că ambele au fost evaluate prin prisma cerințelor obligatorii ale documentației de atribuire, cu respectarea prevederilor legale incidente în materie, precum și ale Deciziilor CNSC anterioare.

Cu privire la motivele de neconformitate ale ofertei SRL, autoritatea contractantă precizează că, la paginile 5-12 din propunerea tehnică, ... SRL descrie lucrările ce fac obiectul contractului prin copierea prevederilor documentației de atribuire; acesta a prezentat la modul general, soluțiile constructive pentru obiectivul de investiție, fără a realiza o transpunere prin analiză proprie a prevederilor din documentația de atribuire și cele precizate în studiul de fezabilitate.

Arată că, în cadrul Formularului de propunere tehnică nr. 8 - prezentat de la pag. 433 la pag. 508 din fișierul PT l.pdf.p7s, pentru

îndeplinirea cerinței din caietul de sarcini și a formularului nr. 8: „4. Se vor detalia fazele de proiectare - activitățile principale. Astfel se va detalia conținutul documentației ce urmează a fi întocmită și predată de către Contractant, atât pentru piesele scrise cât și pentru piesele desenate”, ofertantul a prezentat activitățile principale ale următorilor subcontractanți:

- ... SRL - subcontractant pentru servicii de proiectare pe o perioadă de 6 luni, va elabora: Studii și documentații necesare obținerii avizelor solicitate prin Certificatul de urbanism, Proiectului pentru autorizarea executării lucrărilor de construire (P.A.C.) și a Proiectului de organizare a execuției lucrărilor (P.O.E.), Proiect tehnic de execuție (P.T.E.) și detalii de execuție (D.E.) Asistență tehnică, inclusiv Documentația „As-Built”, Planul de management/gestionare a calității în cadrul Contractului. Informații ce se regăsesc de la pag 431 la 508 din PT 1.pdf.p7s și sunt realizate în cadrul propunerii tehnice de ... S.R.L.

- ... - ... - subcontractant pentru servicii de proiectare și asistența tehnică pe o perioadă conform cu graficul anexat la Contractul de Achiziție „va fi denumită în continuare în prezenta oferta tehnică OFERTANT/PRESTATOR (subcontractant proiectare și asistență tehnică)” (pag. 468 din PT 1.pdf.p7s); și

- ... - subcontractant pentru prestarea serviciilor de calitate tehnică a proiectului pe o perioadă de 24 luni (pag. 489 din PT 1 .pdf.p7s);

Pentru ceilalți subcontractanți declarați care execută activități principale, în cadrul propunerii tehnice, se regăsesc, astfel:

- ... SRL - subcontractant pentru prestarea serviciilor de identificare și curățare a terenului de muniții neexplodate pe o perioadă de 24 luni (pag. 1407-1416 din PT 2.pdf.p7s); Muzeul Județean de Istorie și Arheologie - subcontractant pentru prestarea serviciilor de identificare și curățare a terenului de muniții neexplodate pe o perioadă de 24 luni (pag 1407-1416 din PT 2.pdf.p7s);

- ... SRL - subcontractant pentru prestarea proiectării și asistenței tehnice la lucrări de îmbunătățire Contractul de Achiziție (pag 1671-1648 din PT 4.pdf.p7s);

- ... SRL - subcontractant pentru prestarea proiectării și asistenței tehnice la lucrări de îmbunătățire funciare/ANIF; lucrări de relocare protecția utilităților de distribuție gaze și lucrări de relocare protecția utilităților din sistemul național de transport al petrolului pe o perioadă de 24 luni (pag 1480-1670 din PT 2, 3, 4.pdf.p7s);

- ... SRL - subcontractant pentru prestarea serviciilor de întocmire documentații în vederea obținerii Avizului de Gospodărire a Apelor pe o perioadă de 24 luni (pag. 1417 din PT 2.pdf.p7s);

De asemenea, pentru îndeplinirea cerinței din caietul de sarcini și a formularului nr. 8 - „5. Se va prezenta o descriere a modului în care se

vor executa lucrările, atât cele provizorii cât și cele permanente (pregătire, etapele principale de execuție în corelare cu obiectele principale, teste și probe, terminare, perioada de garanție)”, autoritatea contractantă precizează că ofertantul a prezentat activitățile principale doar pentru SRL - ofertant pentru execuție lucrări provizorii și lucrări permanente pe o perioadă de 18 luni, ce va executa: Lucrări pregătitoare și terasamente, Lucrări de suprastructura pentru drum, Lucrări pentru structuri (Poduri, pasaje, structuri casetate), lucrări pentru asigurarea scurgerii apelor pluviale (șanțuri, rigole, casiuri,

podete), Lucrări de siguranța circulației (montare parapete metalic, atât pe zona de drum cat si pe poduri, pasaje, structuri casetate), Lucrări pentru protecția mediului (separatoare de hidrocarburi, bazine de retenție, împrejmuire, panouri fonoabsorbante), Lucrări de amenajări ale intersecțiilor cu infrastructura rutiera existenta, Lucrări de iluminat, Lucrări de execuție piste de biciclete. Informații ce se regăsesc de la pag 797 la 803 din PT 1.pdf.p7s și sunt realizate în cadrul propunerii tehnice de SRL.

Referitor la celelalte activități principale ce se vor executa de către subcontractanți declarați, autoritatea contractantă arată că acestea se regăsesc în cadrul propunerii tehnice astfel:

- ... SRL - subcontractant pentru execuție lucrări de relocare protecția utilităților electrice de medie și înalta tensiune; protecția utilităților de alimentare cu apă pe o perioadă de 24 luni (pag. 1685-1756 din PT 4.pdf.p7s);
- ...SRL - subcontractant pentru execuție lucrări de îmbunătățire funciare/ANIF: lucrări de relocare protecția utilităților de distribuție gaze și lucrări de relocare protecția utilităților din sistemul național de transport al petrolului pe o perioada de 24 luni (pag.757 din PT 4.pdf.p7s);
- ...SRL - subcontractant pentru execuție lucrări de îmbunătățiri funciare/ANIF: lucrări de relocare protecția utilităților de distribuție gaze si lucrări de relocare protecția utilităților din sistemul național de transport al petrolului pe o perioada de 24 luni (pag 1480-1479 din PT l.pdf.p7s);
- ... SRL - subcontractant pentru execuție lucrări de iluminat și electrice pe o perioadă de 24 luni (pag 1418-1479 din PT 2.pdf.p7s);

În ceea ce privește îndeplinirea cerinței din caietul de sarcini și a formularului nr. 8: „II. Grafic fizic privind realizarea serviciilor de proiectare și execuția lucrărilor în vederea implementării contractului. Prin graficul prezentat de ofertant acesta trebuie să demonstreze autorității contractante că planificarea sa este conformă cu cerințele stabilite în documentația de atribuire (adică respectă ipotezele/premisele stabilite cu privire la elemente cum ar fi: termenele de elaborare si prezentare a livrabilelor, transmitere observații, respectiv aprobare a livrabilelor intermediare/finale care revin autorității contractante, data de începere anticipată, eventuale perioade de suspendare a execuției lucrărilor datorate condițiilor climatice nefavorabile, luând în considerare toate activitățile principale aferente execuției si proiectării, succesiunea logica a acestora, durata și secvența propusă a activităților să fie în concordanță cu practicile industriei și corelată cu resursele propuse și va finaliza contractul cu respectarea termenului limită impus de autoritatea contractantă respective 6 luni servicii de proiectare si 18 luni execuție

lucrări”, autoritatea contractantă arată că ofertantul a prezentat graficele următoare:

- ... SRL - subcontractant pentru servicii de proiectare, a elaborat Graficul privind realizarea serviciilor de proiectare în vederea implementării contractului, prezentat la pag 509 din PT 1 .pdf.p7s.
- SRL - ofertant pentru execuție lucrări provizorii și lucrări permanente, a elaborat Graficul privind realizarea execuției lucrărilor în vederea implementării contractului prezentat la pag 1850-1853 din PT 5.pdf.p7s. Nota : În cadrul propunerii tehnice de la pag. 495 din PT 1

.pdf.p7s, este menționat: „ Graficul de prestare a serviciilor se regăsește anexat la prezenta propunere tehnică de proiectare. Acesta constă în reprezentarea grafică, tabelară a prestării serviciilor în concordanță cu durata contractului. Astfel în grafic sunt reprezentate toate fazele ce alcătuiesc realizarea contractului și sunt evidențiate principalele momente ale contractului. De asemenea sunt reprezentate grafic toate activitățile și sub-activitățile necesare îndeplinirii obligațiilor în scopul obținerii rezultatelor așteptate. Mai mult de atât, conform reprezentărilor din grafic, rezultă termenele de realizare a activităților.

Raportat la aspectele mai sus menționate, autoritatea contractantă precizează că SRL subcontractează serviciile de proiectare către ... SRL, care elaborează parte din propunerea tehnică ofertată, respectiv, tot ceea ce reprezintă activități de proiectare. Graficul fizic elaborat de către ... SRL nu include activitățile principale pentru serviciile de proiectare subcontractate de către SRL, se constată, astfel, că este inclusă doar activitatea de vericatori proiecte propusă a fi executată de ... - subcontractant pentru prestarea serviciilor de calitate tehnică a proiectului.

Astfel, autoritatea contractantă arată că ofertantul a omis să includă activități de proiectare, cum ar fi :

- elaborarea documentațiilor pentru prestarea serviciilor de întocmire documentații în vederea obținerii Avizului de Gospodărire a Apelor
- elaborarea documentațiilor pentru prestarea serviciilor de identificare și curățare a terenului de muniții neexplodate ;
- elaborarea documentațiilor pentru prestarea proiectării și asistenței tehnice la lucrări de îmbunătățiri funciare/ANIF; lucrări de relocare protecția utilităților de distribuție gaze și lucrări de relocare protecția utilităților din sistemul național de transport al petrolului;
- elaborarea documentațiilor pentru servicii de proiectare și asistență tehnică pentru iluminat și bransamente de iluminat, rețele electrice 110kV, MT, JK, pe o perioadă conform cu graficul anexat la Contractul de Achiziție ;
- elaborarea documentațiilor pentru prestarea proiectării și asistenței tehnice la lucrări de îmbunătățiri funciare/ANIF; lucrări de relocare protecția utilităților de distribuție gaze și lucrări de relocare protecția utilităților din sistemul național de transport al petrolului.

Menționează, de asemenea, că, potrivit Notei comisiei de evaluare: „Analizând Graficul Fizic propus de la pagina 509 din fișierul PT 1.pdf.p7s, în care, dacă s-ar include activitățile de proiectare omise, programarea eșalonată a activităților de proiectare ar modifica timpul de realizare al lucrării, astfel perioada de execuție al lucrărilor ar fi mai mare decât ceea ce solicitat prin caietul de sarcini respectiv documentația

de atribuire (activitățile desfășurate de subcontractanți sunt activități principale în cadrul obiectului de achiziție)“.

Autoritatea contractantă consideră neîndeplinită cerința referitoare la Graficul fizic pentru că nu sunt evidențiate toate activitățile principale de proiectare solicitate, declarând respinsă oferta, ca neconformă, fiind aplicabile prevederile art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016, coroborate cu prevederile art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016, din următoarele considerente :

- Graficul prezentat nu evidențiază toate activitățile principale, cerință stabilită în cadrul caietului de sarcini;
- participanții la procedura de atribuire au obligația de a depune oferta cu respectarea caracterului obligatoriu al documentației de atribuire, în conformitate cu prevederile art. 75 din Legea nr. 98/2016 și ale art. 123 din HG nr. 395/2016.

Totodată, autoritatea contractantă a considerat că nu este necesar să solicite clarificări ofertantului pe acest aspect, deoarece, ar fi condus la încălcarea dispozițiilor art. 209 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, având în vedere ca ceilalți ofertanți au înțeles cerința din cadrul documentației de atribuire.

De menționat, este și faptul că ofertantul ...a prezentat un grafic fizic, având toate activitățile de proiectare și execuție, cerința fiind îndeplinită.

Față de afirmațiile contestatorului cu privire la faptul că autoritatea contractantă a încălcat obligația de confidențialitate a propunerii tehnice, autoritatea contractantă precizează faptul că s-a dorit indicarea tehnică a celor motivate în Raportul procedurii, respectiv, în comunicarea transmisă contestatorului. Prin prezentarea unor extrase din cadrul propunerii tehnice ale contestatorului (care au fost marcate cu confidențial), comisia de evaluare a dorit stabilirea clară, din punct de vedere tehnic, a nerespectării cerințelor din Formularul nr. 8 cu privire la modalitatea de întocmire a Graficului de execuție:

- în cadrul ofertei contestatorului graficul de execuție a fost prezentat în cadrul a două fișiere separate: în primul grafic este prezentată perioada de prestare a tuturor activităților de proiectare ce se vor realiza în termen de 6 luni (realizat de subcontractantul ... SRL), iar, în al doilea grafic sunt prezentate toate activitățile aferente execuției lucrărilor realizat de SRL, în termen de 18 luni.
- activitățile subcontractanților sunt activități principale, așa cum sunt prezentate chiar în graficele de execuție, unde sunt marcate cu galben activitățile principale chiar de către ofertantul SRL.

În final, autoritatea contractantă menționează că această procedură de achiziție a fost demarată cu clauza suspensivă, neavând asigurată sursa de finanțare și, ca urmare a neatribuirii, nu s-au putut accesa programe de finanțare pentru realizarea proiectului, acest aspect datorându-se și faptului că procedura a fost supusă acțiunilor de contestare conform Legii nr. 101 /2016, pe o perioadă de 2 ani.

Acest aspect face ca autoritatea contractantă să fie obligată să actualizeze studiul de fezabilitate, a cărui indicatori tehnico-economici au fost aprobați prin Hotărâre a Consiliului Județean, în iunie 2022, odată cu modificările legislative privind salariile minime pe economie în construcții

și cu creșterile costurilor cu principalele materiale de construcții necesare realizării obiectivului de investiții.

Prin adresa nr. 31926/18.12.2024, înregistrată la CNSC sub nr. 82096/20.12.2024, autoritatea contractantă transmite documentele emise de la ultima decizie CNSC și până în prezent.

Întrucât, contestatorul a solicitat accesul la dosarul cauzei, prin adresa nr. 723/4253/C1/09.01.2025, Consiliul îi comunică acestuia, termenul de studiere a dosarului și, implicit, de depunere a concluziilor scrise; acesta s-a prezentat la sediul CNSC în aceeași zi.

Prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 79506/10.12.2024, ... SRL depune, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 1/09.12.2024, eliberată de Raiffeisen Bank, în cuantum de 2.000.000 lei.

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

....., în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura licitație deschisă online, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect „Servicii de proiectare și execuție aferent obiectivului: «Varianta Ocolitoare ...»”, cod CPV: 45233120-6, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând în SEAP, anunțul de participare nr. .../ 25.12.2022 conform căruia valoarea estimată a procedurii este de 134.935.319 lei. Conform cap. II.2.5) din anunț, criteriul de atribuire al acordului cadru este „cel mai bun raport calitate-preț”.

Prin contestația care face obiectul prezentei, ... SRL este nemulțumit de faptul că autoritatea contractantă i-a respins oferta, ca neconformă, în etapa de reevaluare a ofertelor dispusă prin cele 4 decizii CNSC pronunțate anterior, în cadrul aceleiași proceduri de atribuire.

Având în vedere criticile din prezenta contestație, Consiliul apreciază ca fiind relevant istoricul derulării procedurii de atribuire, sens în care, va reține că, anterior, oferta SRL a mai fost respinsă de 2 ori, a treia contestație a avut ca obiect o solicitare de clarificări formulată de către autoritatea contractantă, iar, cea de a patra, a fost rezultatul anulării nelegale a procedurii de atribuire.

Punctual, se reține că, urmare a primei respingeri, ... SRL a formulat contestația înregistrată sub nr. 31606/13.06.2023, împotriva adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 12936/30.05.2023, prin care s-a solicitat anularea rezultatului procedurii și reevaluarea ofertei sale.

Prin Decizia CNSC nr. 1605/C1/1610 din 12.07.2023, Consiliul a dispus: „Admite contestația formulată de SC SRL în contradictoriu cu, anulează raportul procedurii și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei SC SRL conform celor dispuse în motivarea prezentei, în termen de 10 zile de la data comunicare. Obligatorie. Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare”.

Această decizie a fost atacată cu plângere, de către, pe rolul Curții de Apel fiind constituit dosarul nr. 860/42/2023. Prin Hotărârea nr. 679/2023 din 13.09.2023, Curtea de Apel a soluționat plângerea, după cum urmează: „Respinge plângerea, ca nefondată. Definitivă. Pronunțată în ședința publică azi, 13.09.2023. Document: Hotărâre 679/2023 13.09.2023”.

Urmare a reevaluării dispusă prin decizia anterioară, autoritatea contractantă a respins, pentru a doua oară, oferta SRL, motiv pentru care, acesta a formulat cea de a 2-a contestație, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 62593/15.11.2023, împotriva adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 26701/03.11.2023, prin care a solicitat anularea actului anterior menționat și reevaluarea ofertei sale.

Prin Decizia CNSC nr. 19/C1/3220 din 04.01.2024, Consiliul a dispus: „Admite contestația formulată de SRL în contradictoriu cu

autoritatea contractantă, iar, pe cale de consecință, anulează raportul procedurii și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei SRL de la etapa de verificare a propunerii tehnice, cu respectarea documentației de atribuire, a prevederilor legale 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”.

Această decizie a fost atacată cu plângere de către, pe rolul Curții de Apel fiind constituit dosarul nr. 66/42/2024. Prin Hotărârea nr. 189/2024 din 26.02.2024, Curtea de Apel a soluționat plângerea, după cum urmează: „Respinge plângerea, ca nefondată. Definitivă. Pronunțată în ședința publică azi, 26.02.2024. Document: Hotărâre 189/2024 26.02.2024”.

Ulterior luării la cunoștință a Hotărârii Curții de Apel, prin care a fost menținută Decizia CNSC nr. 19/C1/3220 din 04.01.2024, autoritatea contractantă a transmis ofertantului SRL adresa nr. 8582/01.04.2024, prin care i-a solicitat o serie de clarificări, acest înscris fiind actul atacat de SRL prin cea de a 3-a contestație, atât sub aspectul pretensei depășiri a limitelor reevaluării dispusă prin Decizia CNSC nr. 19/C1/3220 din data 04.01.2024, cât și sub aspectul încadrării în rigorile prevăzute de art. 134 alin. (1) din HG nr. 395/2016 cu privire la modalitatea de elaborare a solicitărilor de clarificări.

Prin Decizia CNSC nr. 1213/C1/1090 din 08.05.2024, Consiliul a dispus: „Admite contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă, iar, pe cale de consecință, anulează adresa de solicitare clarificări nr. 8582/01.04.2024 și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei SRL, de la etapa de verificare a propunerii tehnice, cu respectarea documentației de atribuire, a prevederilor legale, a deciziilor pronunțate anterior de CNSC și de Curtea de Apel în cadrul aceleiași proceduri de atribuire 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”.

Această decizie a fost atacată cu plângere, de către, pe rolul Curții de Apel fiind constituit dosarul nr. 512/42/2024. Prin Hotărârea nr. 599/2024 din 19.06.2024, Curtea de Apel a soluționat plângerea, după cum urmează: „Respinge plângerea, ca nefondată. Definitivă. Pronunțată în ședința publică azi, 19.06.2024. Document: Hotărâre 599/2024 19.06.2024”.

Ulterior luării la cunoștință a hotărârii Curții de Apel prin care a fost menținută decizia CNSC anterior menționată, autoritatea contractantă a anulat procedura de atribuire, aspect consemnat în

raportul procedurii nr. 19610/VIA1/09.08.2024 și care a făcut obiectul celei de a 4-a contestații formulate de SRL.

Prin Decizia CNSC nr. 2615/C1/2918, 2919 din 12.09.2024, Consiliul a admis și această contestație, constatând că anularea procedurii de atribuire s-a făcut „(...) fără a avea la bază un motiv concret, ferm, real, obiectiv, ci este datorată doar culpei autorității contractante care a apreciat, în mod pur subiectiv, că se impune anularea procedurii (...)”, sens în care a dispus „(...) continuarea procedurii de atribuire cu respectarea prevederilor legale, a

documentației de atribuire, a deciziilor CNSC și hotărârilor Curții de Apel, pronunțate anterior, în cadrul aceleiași proceduri de atribuire și a motivării aferentă prezentei, în termen de 10 zile de la comunicare (...)"

Consiliul reține că toate hotărârile enumerate anterior, pronunțate atât de către CNSC, cât și de către Curtea de Apel, sunt definitive și executorii, iar, cele statuate în dispozitivul lor și considerentele pe care se sprijină beneficiază de autoritate de lucru judecat. În atari condiții, părțile din cauza soluționată anterior de Consiliu, în cadrul aceleiași proceduri de atribuire, sunt obligate să respecte, întocmai, decizia pronunțată

Consiliul reține că efectele puterii de lucru judecat prezintă un dublu aspect: un aspect negativ pentru partea care a pierdut litigiul, în sensul că nu mai poate repune în discuție dreptul său într-un alt litigiu și un aspect pozitiv, pentru partea care a câștigat procesul, în sensul că se poate prevala de dreptul recunoscut într-o nouă judecată.

Autoritatea de lucru judecat operează atât în cazul hotărârilor prin care acțiunea sau cererile incidentale (cererea reconvențională ori intervențiile voluntare ori forțate) sunt admise, cât și în privința celor prin care acestea sunt respinse, fiind deci opozabilă tuturor părților din respectiva cauză.

A avea „*aceeași calitate*” în ambele cereri, înseamnă a figura în procese în calitate de titular de drepturi, prin calitate înțelegându-se, aici, poziția lor în nume propriu sau intervenient în proces. Altfel spus, este avută în vedere identitatea juridică a părților, iar, nu identitatea lor fizică, nefiind obligatoriu ca o parte să aibă în ambele procese calitatea de reclamant, iar, cealaltă parte calitatea de pârât. Astfel, dacă în ambele procese participă aceleași persoane, ca titulari ale drepturilor, va fi identitate de părți, chiar dacă în cadrul proceselor sunt inversate calitățile părților.

Astfel, conform prevederilor Codului de procedură civilă art. 431 alin. (1) *„nimeni nu poate fi chemat în judecată de două ori în aceeași calitate, în temeiul aceleiași cauze și pentru același obiect”* și art. 430 alin. (1) și (2) *„hotărârea judecătorească ce soluționează, în tot sau în parte, fondul procesului sau statuează asupra unei excepții procesuale ori asupra oricărui alt incident are, de la pronunțare, autoritate de lucru judecat cu privire la chestiunea tranșată. Autoritatea de lucru judecat privește dispozitivul, precum și considerentele pe care acesta se sprijină, inclusiv cele prin care s-a rezolvat o chestiune litigioasă”*.

În literatura de specialitate se arată că, pentru a exista identitate de obiect, nu este nevoie ca obiectul să fie formulat în ambele acțiuni în același mod, ci, este suficient ca din cuprinsul acțiunilor să rezulte că este același.

De aici, rezultă și identitatea de cauză, precum și că, pentru a exista identitate de obiect între două acțiuni, este suficient ca, din cuprinsul lor, să rezulte că scopul final urmărit este același în ambele acțiuni și, chiar dacă, în primul litigiu s-a discutat numai pe cale incidentală un drept invocat de o parte, soluția dată de instanță are putere de lucru judecat într-o nouă acțiune în care se încearcă valorificarea aceluiași drept.

Cauza este fundamentul raportului juridic dedus soluționării, temeiul juridic al cererii. Ea nu se confundă cu cauza acțiunii și nici cu

mijloacele de probă. Nu se poate păstra aceeași cauză și prezenta alte dovezi pentru că există autoritate de lucru judecat. Condiția de aplicare a autorității de lucru judecat presupune identitatea de acțiuni (părți, obiect și cauză juridică), ce oprește repetarea judecării, iar puterea, prezumția de lucru judecat, ce impune consecvența în judecată, astfel că ceea ce s-a constatat și statuat printr-o hotărâre nu trebuie să fie contrazis printr-o altă hotărâre. În decizia sa nr. 1777 din 25 iunie 2015, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția a II-a civilă, a reținut că, în mod corect, instanța de apel a precizat că nu respinge acțiunea în baza autorității de lucru judecat, ci, are obligația de a judeca în fond, însă, soluția trebuie să țină cont de dezlegarea deja dată asupra problemei de drept dedusă judecării, dând eficiență prezumției de lucru judecat, că a mai fost odată dezlegată chestiunea litigioasă.

Din analiza actului atacat prin prezenta contestație, respectiv, a adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 29017/25.11.2024, Consiliul reține că, în pofida aparentei detalieri (adresa de comunicare a rezultatului procedurii are, în total, 8 pagini), unicul motiv pentru care a fost respinsă oferta SRL se regăsește la pag. 4, prin sintagma „comisia de evaluare consideră neîndeplinită cerința referitoare la graficul fizic pentru că nu sunt evidențiate toate activitățile principale de proiectare solicitate (...) graficul prezentat nu evidențiază toate activitățile principale, cerință stabilită în cadrul caietului de sarcini”.

Anterior, în decursul celor aproape 2 ani de așa-zisă „evaluare” a ofertei contestatorului, autoritatea contractantă a mai respins oferta acestuia pe motivul insuficienței detalieri a graficului Gantt, aspect față de care Consiliul s-a pronunțat, în considerentele Deciziei nr. 19/C1/3220 din data 04.01.2024, astfel:

„În ceea ce privește ultimul motiv de respingere a ofertei contestatorului, respectiv cel cu privire la graficul Gantt (punctul al doilea din rezumatul de la finalul adresei de comunicare a rezultatului procedurii, aflat la al doilea paragraf de la pag. 608), Consiliul reține că și acesta este neîntemeiat, deoarece, prin documentația de atribuire nu a fost solicitată detalierea graficului la nivel de subactivități, astfel cum a consemnat autoritatea contractantă în respectiva comunicare, ci, doar cu privire la „(...) activitățile principale aferente execuției și proiectării (...)” (pag. 24 din fișierul cu modelele de formulare).

Or, cerința cu privire la detalierea suplimentară a graficului Gantt a fost impusă de autoritatea contractantă ulterior datei limită de depunere a ofertelor, prin solicitarea de clarificare din etapa de reevaluare a ofertelor, aspect recunoscut de către aceasta din urmă, la pag. 10-11 din punctul de vedere”.

În speță, ambele părți ale prezentei cauzei au avut aceeași calitate și în cauzele soluționate prin cele 4 decizii CNSC anterior menționate, iar,

toate cele 5 contestații (inclusiv cea care face obiectul prezentei) au fost formulate de către SRL în cadrul unei singure proceduri de atribuire, raportat la conținutul documentației de atribuire și modalitatea de evaluare a ofertei sale.

Astfel, Consiliul nu poate face abstracție de raționamentul ce răzbate din deciziile CNSC anterioare, iar, o analiză a gradului de detaliere a graficului Gantt solicitat prin documentația de atribuire nu mai poate fi efectuată, la acest moment.

Având în vedere faptul că Decizia nr. 19/C1/3220 din data 04.01.2024 a fost menținută de către Curtea de Apel, se reține că aceasta a devenit definitivă și irevocabilă, aspect din care, rezultă că, prin considerentele deciziei anterior menționate, Consiliul s-a pronunțat, în mod definitiv și irevocabil, în sensul că, în cadrul prezentei proceduri de atribuire, ofertanții nu aveau obligația de a reprezenta, decât „(...) activitățile principale aferente execuției și proiectării (...)” și, în sensul că „cerința cu privire la detalierea suplimentară a graficului Gantt a fost impusă de autoritatea contractantă ulterior datei limită de depunere a ofertelor, prin solicitarea de clarificare din etapa de reevaluare a ofertelor, aspect recunoscut de către aceasta din urmă, la pag. 10-11 din punctul de vedere”.

În ceea ce privește clasificarea drept „*principale*” a unora dintre activitățile de proiectare, Consiliul apreciază drept relevante susținerile contestatorului, potrivit cărora această clasificare a fost făcută chiar de către autoritatea contractantă, motivat de faptul că, la pag. 22 din caietul de sarcini, publicat în SEAP sub identificatorul „[.../00005] CS_Varianta Ocolitoare pdf.p7s”, se regăsește tabelul intitulat „*activitățile principale privind serviciile de proiectare (n.n. care) trebuie realizate de contractant în cadrul contractului ce rezultă din această procedură*”, cuprinzând următoarea listă de activități:

„1. *Elaborare proiect pentru autorizarea/desființarea executării lucrărilor de construire (P.A.C.)*

2. *Elaborare/Definitivare Proiect Tehnic de execuție*

3. *Liste de cantități*

4. *Asistență tehnică pe perioada de execuție a lucrărilor*”.

Consiliul mai reține și faptul că, pe coloana din dreapta a tabelului anterior precizat se regăsește coloana cu titlul „*detaliere activități*”, în care sunt detaliate/particularizate/explicate activitățile de pe coloana din stânga, cum ar fi explicațiile aferente activității de elaborare a proiectului, referitor la care este menționat că se referă la proiectul pentru autorizarea executării/desființării lucrărilor, elaborarea studiilor și documentațiilor necesare obținerii avizelor solicitate prin certificatul de urbanism etc.

Prin raportare atât la raționamentul din decizia CNSC anterior menționată, față de care există în prezent autoritate de lucru judecat, cât și la prevederile caietului de sarcini, în care a fost stabilită cu precizie semnificația și întinderea sintagmei „*activitățile principale privind serviciile de proiectare*”, Consiliul reține caracterul neîntemeiat al raționamentului autorității contractante, în urma căruia a fost respinsă oferta contestatorului.

Cu privire la detalierea activităților de proiectare subcontractate, Consiliul s-a pronunțat anterior și în considerentele Deciziei nr.

1213/C1/1090 din data 08.05.2024 (a treia decizie pronunțată succesiv în prezenta procedură), prin care a fost analizat conținutul unei solicitări de clarificări formulată de autoritatea contractantă, în etapa de reevaluare dispusă prin Decizia nr. 19/C1/3220 din data 04.01.2024, astfel:

„Din analiza primelor 2 întrebări din adresa nr. 8582/01.04.2024 rezultă că autoritatea contractantă este nemulțumită de lipsa evidențierii activităților subcontractate, fără, însă, a rezulta explicit de unde anume pretinde autoritatea contractantă că ar lipsi aceste informații respectiv

din graficul Gantt sau din partea descriptivă a propunerii tehnice, ambele fiind menționate atât în procesul verbal nr. 8573/01.04.2024 cât și în adresa de solicitare clarificări nr. 8582/01.04.2024.

Consiliul reține că textul reprodus de autoritatea contractantă pe coloana din stânga la punctul 1 din adresa de solicitare clarificări nr. 8582/01.04.2024 se referă la detalierea activităților principale de proiectare în partea descriptivă a propunerii tehnice, aspect din care nu rezultă nici necesitatea clarificării unor activități secundare, cum sunt cele prestate de subcontractanți și nici motivul pentru care a fost menționat în solicitarea de clarificare graficul Gantt.

Situația este similară la punctul 2 din adresa de solicitare clarificări nr. 8582/01.04.2024, în cadrul căruia autoritatea contractantă a reprodus, pe coloana din stânga, punctul 5 de la pag. 23 din setul de modele de formulare care se referă descrierea etapelor principale de execuție, cu referire tot la partea descriptivă a propunerii tehnice (metodologia de execuție). Prin urmare, nici la punctul 2 nu este evident motivul pentru care autoritatea contractantă ar fi nemulțumită de pretinsa lipsă a descrierii unor activități secundare/accesorii/minore subcontractate, din metodologia aflată în propunerea tehnică a contestatorului și nici motivul pentru care este menționat graficul Gantt la punctul 2 din adresa de solicitare clarificări nr. 8582/01.04.2024, câtă vreme cerința nr. 5 de la pag. 23 din setul de formulare nu se referă la graficul Gantt.

Rezumând aspectele reproduse anterior, Consiliul reține, similar considerentelor din deciziilor pronunțate anterior în aceeași procedură, faptul că autoritatea contractantă nu a solicitat prin documentația de atribuire descrierea activităților la nivelul de detaliere aferent activităților secundare/accesorii/minore subcontractate, motiv pentru care, în etapa de evaluare nu avea obligația verificării acestora și, prin urmare, nici dreptul de a formula solicitări de clarificări cu privire la aceste aspecte, astfel cum a procedat la punctele 1 și 2 din adresa de solicitare clarificări nr. 8582/01.04.2024.

Față de cele de mai sus, Consiliul va admite criticile contestatorului cu privire la punctele 1 și 2, urmând a le anula și a obliga autoritatea contractantă la continuarea procedurii de atribuire fără a ține cont de întrebările 1 și 2 din adresa de solicitare clarificări nr. 8582/01.04.2024 și răspunsurile aferente”.

Consiliul constată că motivul de respingere din adresa de comunicare a rezultatului care face obiectul prezentei proceduri contravine considerentelor reproduse anterior din cuprinsul deciziilor nr. 19/C1/3220 din data 04.01.2024 și nr. 1213/C1/1090 din data 08.05.2024, fiind rezultatul pretenției autorității contractante ca oferta SRL să fi fost mai detaliată, în ceea ce privește

reprezentarea grafică a serviciilor de proiectare, decât s-a solicitat prin documentația de atribuire.

În consecință, Consiliul reține că autoritatea contractantă nu a pus în aplicare, în mod corespunzător, măsurile dispuse prin deciziile CNSC și Hotărârile Curții de Apel, pronunțate în cadrul prezentei proceduri de atribuire, astfel cum avea obligația potrivit art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, potrivit căroră „Decizia Consiliului este obligatorie pentru părțile cauzei”, ci, a respins oferta pe baza unor cerințe care exced documentației de atribuire.

În ceea ce privește paragraful de la începutul adresei de comunicare a rezultatului care face obiectul prezentei, respectiv, cel cu privire la pretinsul caracter generic al descrierii lucrărilor, de la pag. 5-12 din propunerea sa tehnică, Consiliul reține că acesta este o simplă copie a textului de la pag. 4 din adresa de comunicare a rezultatului procedurii nr. 26701/03.11.2023, față de care Consiliul s-a pronunțat în considerentele Deciziei nr. 19/C1/3220 din data 04.01.2024 astfel:

„În ceea ce privește multitudinea de considerații de la pag. 4-6 din adresa de comunicare a rezultatului procedurii, Consiliul constată că nu reprezintă aspecte de neconformitate a ofertei SRL, ci, simple nemulțumiri/comentarii ale autorității contractante, cu privire la modalitatea în care ar fi fost elaborată respectiva ofertă, nefiind indicate prevederi ale caietului de sarcini care să nu fi fost îndeplinite.

Consiliul reține că, în disperarea de a justifica respingerea, pentru a doua oară, a ofertei SRL, autoritatea contractantă a copiat prin metoda copy/paste, în procesele verbale și adresa de comunicare a rezultatului procedurii, informațiile generice din raportul expertului cooptat, aflat la pag. 69-72 din vol. 1 al dosarului cauzei, fără să precizeze, expres, care cerințe ale documentației de atribuire nu ar fi fost îndeplinite și pentru ce motive nu ar putea să îndeplinească SRL contractul în modalitatea descrisă prin propunerea tehnică, în cazul în care ar fi desemnat câștigător.

În acest sens, Consiliul reține că prevederile art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016, invocate de către autoritatea contractantă în respingerea ofertei contestatorului, statuează, în sensul că „Oferta este considerată neconformă dacă nu respectă cerințele prezentate în documentele achiziției (...)” însă, pentru a aplica măsura extremă a respingerii ofertei, autoritatea contractantă ar fi trebuit să constate, pe de o parte abateri ale propunerii tehnice de la anumite prevederi clare/certe/explicite ale documentației de atribuire și, pe de altă parte, imposibilitatea executării contractului în modalitatea concretă descrisă prin propunerea tehnică.

*Or, autoritatea contractantă **s-a limitat la reproducerea observațiilor de la pag. 4-6** din adresa de comunicare a rezultatului și la precizarea că **motivele concrete de respingere** a ofertei contestatorului se referă **doar** la cele 3 aspecte de la pag. 6-7 (pag. 607-608 din vol. 1 al dosarului cauzei), respectiv, verificatorii de proiect, **detalierea graficului Gantt impusă pe calea solicitării de clarificări** și asigurarea de răspundere profesională”.*

Raționamentul anterior este pe deplin aplicabil și în ceea ce privește contestația care face obiectul prezentei, motivat de faptul că primul paragraf din adresa de comunicare a rezultatului procedurii este copiat din adresa de comunicare a rezultatului procedurii anulată prin

Decizia CNSC nr. 19/C1/3220 din data 04.01.2024, în care a fost copiat, din raportul expertului cooptat, însă, nici de această dată, autoritatea contractantă nu a fost în măsură să identifice vreo cerință a documentației de atribuire care să fi fost încălcată prin descrierea lucrărilor, de la pag. 5-12 din propunerea tehnică a contestatorului.

Față de cele de mai sus, Consiliul reține că autoritatea contractantă a pus în aplicare, doar în mod formal, măsurile dispuse prin deciziile emise anterior de CNSC și de către Curtea de Apel în cadrul aceleiași proceduri de atribuire, motiv pentru care, apreciind drept

pertinente criticile contestatorului cu privire la modalitatea de reevaluare a propriei sale oferte, urmează a le admite.

În acest context, Consiliul apreciază drept pertinente susținerile contestatorului privind aplicabilitatea raționamentului Deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 66/2018, potrivit căruia „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor [art. 65](#), [art. 104 alin. \(3\)](#), [art. 133](#) și [art. 134 alin. \(1\)](#) din Normele metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din [Legea nr. 98/2016](#) privind achizițiile publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului [nr. 395/2016](#), cu modificările și completările ulterioare, raportat la dispozițiile [art. 28 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, autoritatea contractantă investită cu reevaluarea ofertei în urma controlului de legalitate exercitat de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor și/sau instanța de judecată are posibilitatea de a verifica toate elementele tehnice și aspectele financiare ale ofertei apte a demonstra admisibilitatea ei, dacă din mijloacele de probă administrate nu rezultă verificarea lor anterioară”, situație în care autoritatea contractantă nu ar fi trebuit să persiste, în decursul celor cca. 11 luni cuprinse între data pronunțării deciziei CNSC nr. 19/C1/3220 din data 04.01.2024 și data adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 29017/25.11.2024, la reluarea obsesivă a motivelor de respingere din înscrisurile anulate anterior și față de care există autoritate de lucru judecat, ci, ar fi trebuit să procedeze la următoarele etape de evaluare a ofertei contestatorului.

Ținând seama de întreg contextul mai sus descris, Consiliul apreciază aplicabile prevederile [art. 224 alin. \(1\) lit. a\)](#) din [Legea nr. 98/2016](#) potrivit căroră „Următoarele fapte constituie contravenții, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât să fie considerate, potrivit legii penale, infracțiuni: a) neducerea la îndeplinire a deciziei Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, după data la care aceasta rămâne definitivă” coroborat cu [art. 226 alin. \(1\)](#) din același act normativ, potrivit căruia „Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se realizează ex post de către persoane împuternicite în acest scop de Curtea de Conturi a României”, motiv pentru care va sesiza Curtea de Conturi a României cu privire la neducerea la îndeplinire a deciziilor pronunțate anterior în cadrul prezentei proceduri de atribuire.

Având în vedere toate aspectele de fapt și de drept mai sus evocate, în temeiul dispozițiilor [art. 26 alin. \(2\)](#) și [alin. \(5\)](#) din [Legea nr. 101/2016](#), Consiliul va admite contestația formulată de SRL în

contradictoriu cu autoritatea contractantă, iar, pe cale de consecință, va anula raportul procedurii în partea aferentă respingerii ofertei depusă de SRL și actele subsecvente, inclusiv, adresele de comunicare a rezultatului procedurii și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei contestatorului, de la etapa de verificare a conformității propunerii tehnice cu prevederile caietului de sarcini, în termen de 10 zile de la comunicare, cu respectarea documentației de atribuire, a prevederilor legale, a motivării aferentă prezentei și a

hotărârilor pronunțate anterior de CNSC și Curtea de Apel, în cadrul aceleiași proceduri de atribuire.

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

DECIDE:

Admite contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă, iar, pe cale de consecință, anulează raportul procedurii în partea aferentă respingerii ofertei depusă de SRL și actele subsecvente, inclusiv, adresele de comunicare a rezultatului procedurii și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei contestatorului, de la etapa de verificare a conformității propunerii tehnice cu prevederile caietului de sarcini, în termen de 10 zile de la comunicare, cu respectarea documentației de atribuire, a prevederilor legale, a motivării aferentă prezentei și a hotărârilor pronunțate anterior de CNSC și Curtea de Apel în cadrul aceleiași proceduri 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:**

Consilier de soluționare
.....

PREȘEDINTE
.....

Consilier de soluționare
.....

Redactat practicaua deciziei
....

Redactată în 4 (patru) exemplare originale, conține 17 (șaptesprezece) pagini