

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. 1919/C1/1938

Data: 08.07.2025

Prin contestația nr. GB OUT 407/28.05.2025, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 35281/29.05.2025, formulată de SRL, cu sediul în, județul, înmatriculată la Registrul Comerțului cu nr., având cod unic de înregistrare RO, reprezentată legal prin, împotriva răspunsurilor consolidate la solicitările de clarificări nr. 3/20.05.2025 și nr. 4/ 22.05.2025, emise de către autoritatea contractantă, cu sediul în localitatea, str., județul, în cadrul procedurii de licitație deschisă, organizată în vederea atribuirii contractului, având ca obiect: „PROIECTAREA ȘI EXECUȚIA LUCRĂRILOR DE REABILITARE ȘI MODERNIZARE INFRASTRUCTURĂ RUTIERĂ ÎN (Servicii de proiectare, asistență tehnică din partea proiectantului și execuție lucrări de reabilitare și modernizare străzi, alei și parcuri de pe raza municipiului)", cod CPV 45233142-6, s-a solicitat:

- obligarea autorității contractante la anularea răspunsurilor consolidate nr. 3/20.05.2025 și nr. 4/22.05.2025, întrucât acestea nu respectă prescripțiile legale în materia achizițiilor publice, aspecte pe care urmează să le detalieze în cuprinsul prezentei;

- obligarea autorității contractante la amendarea documentației de atribuire prin emiterea unor răspunsuri clare și precise la solicitările de clarificare care să satisfacă cerințele legislației în materie de achiziții publice;

- decalarea corespunzătoare a datei limită de depunere a ofertelor, astfel încât ofertanții să beneficieze de o perioadă de timp suficientă pentru a procesa informațiile parvenite prin clarificări.

- În subsidiar, anularea procedurii de atribuire, în măsura în care nu se mai pot dispune măsurile de remediere solicitate prin contestație.

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

Contestatorul arată că prezentul demers vizează răspunsurile consolidate nr. 3/20.05.2025 și nr. 4/22.05.2025, întrucât ambele documente introduc informații noi, despre care participanții la această procedură de atribuire nu aveau cunoștință la momentul încărcării documentației în SEAP, drept urmare, termenul de formulare al contestației curge de la data luării la cunoștință despre aceste informații care, pe de o parte împiedică întocmirea unei oferte și, pe de altă parte, modifică condițiile procedurii în discuție.

Având în vedere gradul de detaliere al factorilor de atribuire stabiliți, precum și gradul de abstractizare al aprecierii autorității contractante față de îndeplinirea cerințelor sale, în aprecierea sa, documentația de atribuire ar fi trebuit întocmită extrem de precis, concret și fără ambiguități, astfel încât ofertele primite să poată fi evaluate în mod unitar prin aplicarea factorilor de evaluare stabiliți.

Cu toate acestea, în urma studierii documentației de atribuire, susține că a constatat că aceasta este extrem de ambiguă și prezintă abateri serioase de la următoarele prevederi legale: HG nr. 365/2016, art. 20, Legea nr. 98/2016 art. 154, art. 155, art. 156.

Totodată, având în vedere tipul de procedură de achiziție publică selectat, respectiv, acord cadru cu 2 operatori economici, consideră că documentația de atribuire conține numeroase prevederi contradictorii, privind la modul de atribuire a contractelor subsecvente.

În acest sens, sunt și prevederile art. 118 alin. (1) și (2) din Legea nr. 98/2016 pe care le redă în continuare.

Cu privire la acest aspect, arată că, în conformitate cu Notificarea emisă de ANAP cu privire la utilizarea acordului-cadru, această modalitate specială de atribuire - fără reluarea competiției - se întrebuintează în momentul în care toate condițiile acestuia sunt clare și determinabile la momentul organizării procedurii de atribuire, cu excepția cantităților de lucrări care urmează a se achiziționa, condiția esențială fiind aceea ca necesitatea să se formeze ad-hoc, fără posibilitatea anticipării, cu precizie, a momentului apariției nevoii și anvergurii acesteia.

Conform prevederilor Legii nr. 98/2016 și Notificării ANAP mai sus citate, un astfel de acord cadru încheiat cu 2 operatori economici, însă, fără reluarea competiției între cei 2 semnatori ai acordului cadru, plasează în sarcina autorității contractante obligația de a defini în documentația de atribuire criterii clare și obiective în funcție de care va stabili care operator economic va semna contractele subsecvente.

Precizarea conform cu care cel de-al doilea semnatar al acordului cadru va semna un contract subsecvent doar în cazul în care primul nu are capacitatea de a da curs solicitării autorității contractante distorsionează total scopul acestui instrument special de atribuire a contractelor și încalcă prevederile legale mai sus citate.

Al doilea operator economic va avea calitatea de „rezervă” pentru autoritatea contractantă și nici o garanție că, pe parcursul celor 4 ani de valabilitate a acordului cadru, va semna vreun contract subsecvent.

În opinia sa, o astfel de abordare este de natură să descurajeze competiția între operatorii economici și încalcă principiile care guvernează achizițiile publice în România.

Pe de altă parte, dincolo de toate abaterile de la prevederile legale incidente în materie, oferta tehnică și oferta financiară nu se pot întocmi în condițiile unor prevederi ambigue, abstracte și contradictorii în documentația de atribuire, toate acestea conducându-l, atât pe el, cât și pe alți operatori economici în situația obligatorie de a solicita clarificări asupra documentației de atribuire.

Precizează că, în total, s-au adresat autorității contractante aproximativ 90 întrebări, multe dintre acestea fiind reveniri asupra întrebărilor inițiale întrucât autoritatea contractantă nu a răspuns solicitărilor primite în concordanță cu prevederile legale în materie.

În situația în care, autoritatea contractantă ignoră integral întrebări adresate, oferă răspunsuri fără nici un fel de legătură cu întrebarea adresată sau răspunsuri vagi, ambigue, de natură să creeze confuzie și să preconstituie premisele pentru o respingere ulterioară a ofertelor primite, s-a văzut nevoit să sesizeze Consiliul cu prezentul demers procedural, întrucât, întocmirea ofertelor în condițiile actuale este imposibilă.

Spre exemplificare, arată o serie dintre clarificările solicitate, împreună cu răspunsurile primite, respectiv exemple de neconformități grave ale documentației de atribuire, pentru a expune întregul context procesual care a condus la contestarea răspunsurilor consolidate nr. 3/20.05.2025 și nr. 4/22.05.2025.

1. În Solicitarea nr. 7 din răspunsul consolidat nr. 1 (nr. 46135/12.05.2025), ofertanții au cerut explicit să se confirme dacă prețurile de la pozițiile 8.20,8.21,8.25-8.33,9.14-9.21 din Anexa 1 la formularul de ofertă se referă doar la material.

Susține că răspunsul autorității contractante a fost evaziv, respectiv:

„Pentru o evidență clară și corectă a costurilor, este necesar ca materialul utilizat în lucrare să fie cotate separat de serviciul prestat”.

În opinia sa această formulare nu răspunde clar întrebării și nu precizează dacă pozițiile respective includ sau nu manoperă, transport, montaj sau alte costuri. În lipsa unei antemăsurători sau a unei descrieri detaliate, ofertanții nu pot înțelege structura reală a acestor prețuri.

Mai mult, arată că în Solicitarea nr. 1.10 (din răspunsul consolidat nr. 4), a cerut explicit să se indice care sunt pozițiile unde se ofertează doar materialul și din ce poziții complexe se deduce acest material. Autoritatea nu o oferit niciun răspuns la această solicitare, deși este esențială pentru întocmirea unei oferte conforme și comparabile.

Consideră că această lipsă de transparență în structura prețurilor încalcă art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, care impune ca documentația de atribuire să conțină toate informațiile necesare pentru o ofertare completă și corectă, precum și principiul tratamentului egal, întrucât unii ofertanți pot interpreta diferit aceste poziții, ceea ce duce la oferte incomparabile, fiecare ofertant având deschisă calea alegerii cum să oferteze în lipsa unor răspunsuri clare pentru toți ofertanții.

2. În Solicitarea nr. 8 din răspunsul consolidat nr. 1 (nr. 46135/12.05.2025), a cerut explicit să se precizeze ce lucrări presupune poziția 6.8 - „Trotuare din pavele - 31 mc”, având în vedere că în Capitolul 7 - Pavaje, sunt menționate mai multe tipuri de lucrări și materiale similare (pavele din piatră, beton, granit, pe nisip sau pe mortar).

Răspunsul autorității contractante a fost:

„Sunt două capitole distincte de lucrări și se vor cota conform cu cerințele documentației de atribuire”. Acest răspuns nu oferă nicio clarificare tehnică privind:

- tipul de pavele (material, dimensiuni, grosime),
- metoda de montaj (pe pat de nisip, pe mortar, pe beton).
- structura stratului suport,
- justificarea unității de măsură mc (metru cub), deși în mod uzual pavelele se măsoară în mp (metru pătrat).

Prin urmare, susține că nu se poate determina conținutul real al poziției 6.8, ceea ce împiedică ofertarea unitară și comparabilă și creează riscul de dublare a valorii în ofertă (dacă se regăsește și în alte poziții).

Totodată, consideră că și în acest caz se încalcă art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, care impune ca documentația să fie clară, completă și precisă.

3. În Solicitarea nr. 9, din răspunsul consolidat nr. 1 (nr. 46135/12.05.2025), a cerut explicit punerea la dispoziție a descrierii fiecărui preț unitar (antemăsurătoare), pentru a putea întocmi oferte corecte și comparabile. Răspunsul autorității contractante a fost:

„Se va pune la dispoziția ofertanților lista cu prețurile unitare”.

Această formulare nu răspunde solicitării reale, întrucât societatea sa nu a cerut doar lista valorilor numerice, ci descrierea detaliată a fiecărui articol: lucrări incluse, materiale, manoperă, echipamente, metode de execuție etc.

Nu s-au pus la dispoziție specificații tehnice pentru materialele incluse în aceste prețuri (ex: tip pavele, grosime geo textil, tip țeavă, tip rigolă, beton etc.).

Contestatorul precizează că această solicitare a fost formulată în mod repetat de mai mulți ofertanți:

Solicitarea nr. 15: „nu se regăsește descrierea prețurilor pentru cele 112 categorii de lucrări”;

Solicitarea nr. 21: „revenim la solicitarea din 24.04.2025 privind descrierea fiecărui preț”;

Solicitarea nr. 59: „vă rugăm să postați descrierea prețurilor aferente lucrărilor din Anexa 1”;

Solicitarea nr. 10: „vă rugăm să indicați care poziții includ doar materialul și din ce poziții complexe se deduce acesta”.

Susține că în toate cazurile, autoritatea o transmis doar o listă de prețuri unitare, fără a furniza descrieri tehnice sau justificări.

În opinia sa acest lucru împiedică ofertarea unitară și comparabilă și creează riscul de dublare a valorii în ofertă. Totodată, se încalcă art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, care impune ca documentația să fie clară, completă și precisă.

4. În Solicitarea nr. 26, s-a cerut eliminarea cerinței ca propunerea tehnică să fie elaborată prin raportare la cel mai mare contract subsecvent (Str. Cloșca), întrucât:

Oferta financiară se întocmește pe baza cantităților minime și maxime din acordul-cadru (Anexele 1 și 2);

Propunerea tehnică se bazează pe DALI-ul pentru Str. Cloșca, care nu are corespondent complet în Anexele 1 și 2;

Această abordare creează o necorelare între cele două componente ale ofertei, ceea ce, conform Fișei de date, secțiunea IV.4.2 lit. c), conduce la respingerea ofertei ca inacceptabilă sau neconformă.

Răspunsul autorității contractante a fost:

„Se va respecta cerința din documentația de atribuire”.

Această formulare nu răspunde fondului problemei și ignoră complet riscurile juridice și tehnice semnalate de ofertanți.

În plus, susține că nu se oferă o justificare legală pentru această abordare și nu se explică cum se poate corela graficul Gantt, metodologia, resursele și planificarea cu o ofertă financiară bazată pe alte cantități și lucrări.

Mai mult, susține că nu se oferă cantitățile exacte pentru Str. Cloșca, deși se cere ofertarea tehnică detaliată pentru această stradă.

În opinia sa această situație încalcă art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, care impune ca documentația să fie clară, completă și precisă, precum și art. 118 alin. (1) lit. b) din aceeași lege, care prevede că în cazul acordurilor-cadru fără reluarea competiției, trebuie să existe criterii clare și obiective pentru atribuirea contractelor subsecvente și principiile transparenței și tratamentului egal, întrucât ofertanții nu pot formula oferte comparabile.

5. În Solicitarea nr. 33, s-a cerut clarificarea modului în care trebuie ofertate activitățile asociate cu organizarea de șantier, inclusiv:

- asigurarea utilităților (apă, electricitate, canalizare),
- paza șantierului,
- conexiuni la utilități,
- punerea la dispoziție a terenului pentru organizare.

De asemenea, s-a întrebat dacă aceste activități sunt incluse într-o secțiune specifică din Anexa 1 sau dacă trebuie ofertate separat.

Răspunsul autorității contractante a fost:

„Ofertanții vor cota doar listele de prețuri conform Anexei 1”.

Consideră că acest răspuns este incomplet și neconcludent, deoarece nu se precizează dacă activitățile de organizare de șantier sunt incluse în vreuna dintre pozițiile din Anexa 1, nu se indică dacă trebuie oferite separat, deși sunt menționate în Caietul de sarcini (pag. 50-51) și nu se oferă o structură clară de deviz care să permită includerea acestor costuri într-un mod uniform de către toți ofertanții.

Această lipsă de claritate creează riscul ca unii ofertanți să le includă, iar alții nu, ceea ce duce la oferte incomparabile și încalcă art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, care impune ca documentația să fie clară și completă.

Totodată, contravine principiului tratamentului egal, întrucât nu toți ofertanții au aceleași informații pentru a formula o ofertă corectă.

6. În Solicitarea nr. 37, s-a cerut explicit să se clarifice dacă la podețele tubulare se vor oferta și:

- timpanele (elemente de închidere laterală),
- camerele de cădere (pentru disiparea energiei apei),
- dimensiunea medie a acestora, pentru a putea calcula corect cantitățile și costurile aferente.

Răspunsul autorității contractante a fost:

„Se vor oferta serviciile și materialele din Anexa 1”.

Acest răspuns este incomplet și neconcludent, deoarece nu se precizează dacă timpanele și camerele de cădere sunt incluse sau nu în pozițiile din Anexa 1, nu se oferă dimensiuni medii sau detalii tehnice pentru aceste elemente, deși sunt esențiale pentru calculul corect al costurilor, nu se face trimitere la un articol de deviz concret care să includă aceste componente.

În consecință, ofertanții nu pot cunoaște dacă trebuie să includă aceste elemente în prețul podețului tubular sau să le trateze separat și, drept urmare, se creează un risc major de ofertare neunitară și incomparabilă, ceea ce afectează grav legalitatea și transparența procedurii.

Se încalcă art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, care impune ca documentația să fie clară, completă și precisă.

7. În Clarificarea nr. 57 din răspunsul consolidat nr. 1, s-a solicitat explicit clarificarea tipului de stâlpi electrici care trebuie relocați, conform poziției 8.6 din Anexa 1.

Răspunsul autorității contractante a fost:

„Stâlpii electrici sunt de joasă tensiune”.

Această informație este insuficientă, întrucât nu se precizează tipul stâlpului (metal, beton, lemn), nu se menționează dacă relocarea implică și cablurile electrice, fundația, conectorii sau alte elemente, nu se oferă detalii privind distanța de relocare, condițiile de teren sau cerințele de siguranță.

Ulterior, în Răspunsul consolidat nr. 4, la punctul 5, s-a revenit asupra acestei întrebări, dar fără a aduce clarificări suplimentare. Autoritatea a reiterat că se vor oferta serviciile și materialele din Anexa 1, fără a detalia conținutul poziției 8.6 - Relocare stâlp electric.

Mai mult, în Anexa 1, poziția 8.6 este evaluată la un preț unitar de 55.000 lei/buc, iar cantitatea estimată este de 13 bucăți, ceea ce înseamnă o valoare totală estimată de 715.000 lei fără TVA.

În lipsa unor specificații clare privind:

- dacă se achiziționează sau nu stâlp nou,
- dacă se relochează și rețelele electrice,
- dacă sunt necesare fundații noi, autorizații, avize sau lucrări de protecție,

oferanții nu pot estima corect costurile reale și nu pot formula o ofertă comparabilă.

Consecințe:

- Se creează un risc major de ofertare neunitară și incomparabilă.
- Se încalcă art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, care impune ca documentația să fie clară, completă și precisă.
- Se încalcă principiul transparenței și tratamentului egal, întrucât unii ofertanți pot include în preț doar manopera, iar alții și materialele sau lucrările conexe.

8. În Clarificarea nr. 63, s-a solicitat explicit să se comunice din ce material se realizează umplutura aferentă poziției 3.5 - Umpluturi, cu o cantitate estimată de 1.165 mc.

Răspunsul autorității contractante a fost:

„Materialele care se vor folosi la aceste tipuri de lucrări se vor alege în funcție de specificul fiecărei lucrări”.

Consideră că acest răspuns este vag și neconcludent, deoarece:

- nu se precizează tipul materialului (balast, pământ, nisip, material stabilizat etc.),
- nu se oferă nicio indicație privind caracteristicile tehnice (gronulometrie, compactare, proveniență),
- nu se face trimitere la un standard sau normativ aplicabil.

Consecințe:

- Oferanții nu pot estima corect costurile de achiziție, transport și punere în operă.
- Se creează un risc major de ofertare neunitară și incomparabilă.
- Se încalcă art. 154 alin. (1) din Legea 98/2016, care impune ca documentația să fie clară, completă și precisă.
- Se încalcă principiul transparenței și tratamentului egal, întrucât unii ofertanți pot include materiale ieftine, iar alții materiale conforme cu normativele tehnice, ceea ce distorsionează competiția.

9. În Clarificarea nr. 65, s-a solicitat, explicit, să se comunice dimensiunea corectă a bordurilor care trebuie oferite, întrucât, în documentația tehnică există informații contradictorii:

În DALI Strada Cloșca - partea desenată, sunt prevăzute borduri prefabricate din beton 15x25 cm.

În DALI Strada Cloșca - partea scrisă, la pag. 31, se confirmă că ambele variante de structură rutieră (suplă și semirigidă) includ borduri de 15x25 cm.

Cu toate acestea, în Anexa 1 la formularul de ofertă, se regăsesc doar următoarele poziții:

- 5.1 - Montare borduri din beton mari noi 20x25 cm,
- 5.2 - Demontare și montare borduri mari vechi 20x25 cm,
- 5.3 - Montare borduri din beton mici noi 10x15 cm,
- 5.4 - Demontare și montare borduri mici vechi 10x15 cm.

Răspunsul autorității contractante a fost:

„În lista de materiale se regăsesc și borduri de 15 x 25 cm”.

Cu toate acestea, dimensiunea 15x25 cm NU se regăsește în Anexa 1, deși este cea prevăzută în proiectul tehnic pentru strada Cloșca, care constituie baza propunerii tehnice.

Consecințe:

- Ofertanții nu pot ști ce tip de bordură trebuie să includă în ofertă: cea din DALI (15x25 cm) sau cele din Anexa 1 (20x25 cm sau 10x15 cm)
- Se creează un risc major de ofertare neunitară și incomparabilă.
- Se încalcă art. 154 alin. (1) din Legea 98/2016, care impune ca documentația să fie clară, completă și precisă.
- Se încalcă principiul transparenței și tratamentului egal, întrucât lipsa acestei corelări poate conduce la interpretări diferite și oferte neconforme.

10. În Clarificarea nr. 66, s-a solicitat explicit să se comunice tipul de țevă care trebuie utilizat pentru pozițiile:

8.14 - Canalizare DN1000 mm - 295 ml,

8.15 - Canalizare DN1200 mm - 325 ml.

Răspunsul autorității contractante a fost:

„Tipul materialului ce se va folosi la fiecare lucrare în porte se va stabili prin proiectul tehnic. Prețurile de referință sunt acoperitoare”.

În opinia sa, acest răspuns este inacceptabil de vag, deoarece, nu se precizează dacă este vorba despre țevă din beton, PVC, PEID, GRP sau alt material, nu se oferă nicio specificație tehnică privind clasa de rigiditate, sistemul de îmbinare, grosimea peretelui, standardul de fabricație, nu se indică dacă prețul include și montajul, săpătura, umplutura, protecția etc.

Consecințe:

- Ofertanții nu pot estima corect costurile, metodele de punere în operă și resursele necesare.

- Se creează un risc major de ofertare neunitară și incomparabilă.

11. În Clarificarea nr. 10 din răspunsul consolidat nr. 2, s-a solicitat explicit:

- Defalcarea cantitativă pentru:
Poziția 9.5 - „Marcaje rutiere longitudinale” - 5 km;
Poziția 9.6 - „Marcaje rutiere transversale” - 683 mp;
- Tipul de marcaj care urmează să fi executat (inclusiv grosimea stratului aplicat);
- Tipurile de indicatoare rutiere ce trebuie oferite și materialul din care sunt confecționate.

Aceste solicitări au fost formulate în baza cerințelor din caietul de sarcini - infrastructură stradală 2025, pag. 13, punctele u) și v), care menționează:

- utilizarea vopselei termoplastice aplicate la cald, cu microbule reflectorizante;
- grosimea minimă a peliculei de 4000 pm;
- covoare antiderapante de culoare roșie pentru treceri de pietoni;
- marcaje specifice pentru separarea circulației bicicliștilor.

Răspunsul autorității contractante a fost:

„Ofertanții au libertatea să prezinte propunerea tehnică în maniera în care doresc”.

Consecințe:

- Nu se precizează tipul de marcaj (termoplastic, vopsea rece, bicomponent etc.);
- Nu se indică grosimea stratului aplicat, deși este menționată în caietul de sarcini;
- Nu se oferă nicio informație privind tipul și materialul indicatoarelor rutiere;
- Nu se face nicio defalcare cantitativă a celor 5 km și 683 mp, ceea ce împiedică estimarea corectă a resurselor.

Efecte:

- Ofertanții nu pot estima corect costurile pentru materiale, echipamente și manoperă.
- Se creează un risc major de ofertare neunitară și incomparabilă.

În mod concret, cu privire la documentele emise de autoritatea contractantă, care fac obiectul prezentului demers, arată următoarele:

Răspunsul consolidat nr. 3 (nr. 48533/20.05.2025)

1. Lipsa clarității privind tipul de țeavă și specificațiile tehnice aferente.

Contestatorul arată că în Clarificarea nr. 1 din răspunsul consolidat nr. 3 (nr. 48533/20.05.2025), s-a solicitat, explicit, confirmarea dacă „țeava PAID” menționată anterior se referă la PEID corugot și, în caz afirmativ, să se furnizeze detalii tehnice ale produsului.

Răspunsul autorității contractante a fost:

„Tipul de țeavă este PEID”.

În opinia sa, această formulare este insuficientă și ambiguă, întrucât:

- Nu se precizează dacă este vorba despre țeavă corugată sau lisă.
- Nu se oferă niciun fel de specificații tehnice (SN, diametru, material, standarde de fabricație etc.);
- Nu se indică unde se regăsesc aceste informații în documentația de atribuire.

Consideră că această lipsă de claritate împiedică ofertanții să aleagă corect materialul și să estimeze costurile și poate conduce la oferte necomparabile; totodată, se încalcă art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, care impune ca documentația să fie clară, completă și precisă.

2. Confuzie între „listă de prețuri unitare” și „descrierea prețurilor”

Arată că în același document, ofertanții au atras atenția că autoritatea contractantă confundă „lista cu prețuri unitare” (valori numerice) cu „descrierea prețurilor” (conținutul lucrărilor, materiale, metode de execuție etc.).

Deși autoritatea afirmă că a pus la dispoziție „descrierea prețurilor”, în realitate:

- Nu toate pozițiile sunt descrise complet;
- Unele descrieri sunt generice și nu permit ofertarea unitară;
- Nu se precizează unitățile de măsură în mod coerent (ex: mc pentru pavele). Aceasta confuzie a fost semnalată în mod repetat de ofertanți, însă a fost ignorată de autoritatea contractantă.
- Poziția 3.5 - „Umpluturi” - lipsă completă din descrierea prețurilor. În documentația pusă la dispoziție, poziția 3.5 „Umpluturi” nu este descrisă deloc în lista de prețuri unitare sau în anexa cu descrierea activităților. Această omisiune este gravă, întrucât umpluturile sunt lucrări esențiale în orice proiect de infrastructură rutieră, iar lipsa descrierii creează incertitudine privind materialele, metodele de compactare, grosimi, straturi etc.

Drept urmare, nu se poate estima corect costul, ceea ce afectează comparabilitatea ofertelor.

Această lipsă încalcă art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 și art. 9 din HG nr. 395/2016, privind fundamentarea valorii estimate.

Poziția 8.6 - „Relocare stâlp electric” - descriere vagă și incompletă. Descrierea acestei poziții este:

„Relocarea se face conform normativelor în vigoare privind astfel de lucrări.”

Această formulare este neconformă, deoarece:

- Nu se precizează tipul stâlpului (beton, metalic, lemn);
- Nu se indică numărul de stâlpi, distanța de relocare, tipul de fundație, intervenții asupra rețelei electrice;
- Nu se oferă referințe concrete la normativele invocate.

Această lipsă de detalii împiedică ofertarea corectă și poate duce la interpretări diferite; totodată, încalcă art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016.

Pozițiile 8.12 - 8.33 - lipsă claritate privind conținutul și structura prețului.

În clarificările anterioare (ex. răspunsul consolidat nr. 1 și nr. 2), autoritatea contractantă a indicat că se va cota doar materialul pentru aceste poziții.

Cu toate acestea, în descrierea actuală, se menționează și manoperă, transport, echipamente, forță de muncă, însă, nu se face nicio distincție clară între pozițiile care includ doar materialul și cele care includ și servicii, nu se indică din ce poziții complexe se deduce materialul.

Această ambiguitate:

- creează riscul de dublare a valorii în ofertă;
- încalcă principiul tratamentului egal;
- încalcă art. 154 alin. (1) din Legea 98/2016.

Pozițiile 9.8,9.9,9.10 - lipsa detalii tehnice și unități de măsură neclare.

9.8 - „Canal betonat”

- Nu se precizează dimensiunile canalului, tipul betonului, armare, metodă de execuție;
- Nu se justifică unitatea de măsură mc, în lipsa unui volum clar definit.

9.9 - „Zid de sprijin”

- Se menționează doar generic „PC52 - 100 kg/mc” și „beton C25/30”;
- Nu se oferă detalii privind geometria zidului, condițiile de fundare, înălțime, lungime etc.

9.10 - „Zone verzi”

- Nu există nicio descriere a lucrărilor incluse;
- Nu se precizează dacă este vorba despre gazonare, plantare arbori, sistem de irigații etc.

Lipsa acestor informații împiedică ofertarea unitară și creează riscuri de interpretare și litigii în execuție; totodată, încalcă art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016.

Pozițiile 9.22 și 9.23 - „Cofraje” și „Armături” - lipsă corelare cu pozițiile de beton.

Aceste poziții sunt prezentate separat, dar:

- Nu se indică la ce lucrări se referă (ziduri, rigole, poduri etc.);
- Nu se corelează cu pozițiile de beton (ex: 9.9 - zid de sprijin);
- Nu se precizează cantitățile estimate sau modul de măsurare (ex: mp cofraj, kg armătură).

Această lipsă de corelare poate duce la dublări sau omisiuni în ofertă și încalcă art. 154 alin. (1) și art. 9 din HG nr. 395/2016.

Răspunsul consolidat nr. 4 (nr. 49396/ 22.05.2025).

1. Poziția 3.5 - „Umpluturi” - lipsă completă a descrierii tehnice.

Ofertanții au solicitat explicit specificarea tipului de material de umplutură care trebuie utilizat.

Răspunsul autorității contractante nu oferă nicio clarificare tehnică, ci, doar reiterează caracterul estimativ al documentației.

Această lipsă împiedică fundamentarea corectă a prețului unitar și permite interpretări diferite între ofertanți.

2. Poziția 9.8 - „Canal betonat” - lipsă detalii privind execuția.

Ofertanții au cerut detalii privind patul de nisip, grosimea betonului, eventuale armături.

Răspunsul autorității nu oferă nici una dintre aceste informații, ceea ce creează ambiguități în interpretarea lucrării și poate conduce la diferențe semnificative în ofertare.

3. Poziția „Parapet” - lipsă specificații tehnice esențiale.

Nu se precizează tipul de parapet (de acostament sau de drum), modul de prindere (cu talpă sau montant încastrat).

Această lipsă consideră că împiedică alegerea soluției tehnice corecte și afectează direct prețul și execuția lucrării.

4. Zid de sprijin - imposibilitatea ofertării fără parametri minimi.

Autoritatea recunoaște că detaliile vor fi stabilite ulterior, dar, nu oferă niciun parametru orientativ (tip zid, înălțime, materiale) și, prin urmare, nu se poate oferta acest articol nici măcar în forma cea mai simplistă, de bază, cu atât mai puțin o ofertare fundamentată.

5. Poziția 8.6 - „Relocare stâlp electric” - descriere generală, neconformă.

Se menționează doar că relocarea se va face „conform normativelor”, fără a se preciza tipul stâlpului, lucrările implicate (săpătură, demolare, fundație), tratamentul cablurilor.

Această lipsă face imposibilă estimarea costurilor și creează riscuri de interpretare.

6. Poziția 9.10 - „Zone verzi” - lipsă totală a descrierii lucrărilor.

Nu se precizează tipul de lucrări (gazon, arbori, irigații), suprafața estimată, cerințele privind pregătirea terenului.

Această omisiune face imposibilă ofertarea și creează riscuri serioase de litigiu în execuția efectivă a lucrărilor.

7. Poziția 9.22 - „Cofraje (sprijiniri de maluri)” - poziție compusă, neclară.

Poziția combină două lucrări distincte: cofraje și sprijiniri de maluri. Acestea au aplicații și costuri diferite.

Lipsa separării sau a unei descrieri clare împiedică ofertarea corectă și încalcă principiul transparenței.

8. Poziția 9.23 - „Armături” - specificații tehnice depășite.

Se menționează marca PC52, care este înlocuită conform normativelor actuale.

Lipsa precizării tipului de oțel beton poate conduce la diferențe semnificative în ofertare și încalcă normele tehnice în vigoare.

9. Lipsa confirmării privind utilizarea prețurilor din poziții dedicate.

Ofertanții au solicitat confirmarea că, în cazul lucrărilor complexe (ex. săpături, umpluturi), se vor utiliza prețurile din pozițiile dedicate.

Autoritatea nu oferă un răspuns clar, ceea ce creează riscul de dublare a valorii și afectează comparabilitatea ofertelor.

10. Lipsa clarificării pozițiilor unde se ofertează doar materialul.

Ofertanții au cerut să se indice clar care poziții includ doar materialul și să se precizeze din ce poziții complexe se deduc aceste materiale.

Autoritatea nu răspunde concret, ceea ce creează riscul de dublare a valorii.

III. CONCLUZII

În opinia sa, concluzia evidentă este că, întocmirea ofertei în aceste condiții este imposibilă, nu se cunoaște ce tipuri de materiale să oferteze, ce resurse și nu poate corela propunerea tehnică (care se întocmește pentru o stradă anume, cu cantități specifice) cu propunerea financiară (întocmită pe preț unitar).

În cazul în care, propunerea tehnică se va raporta la valoarea celui mai mare contract subsecvent, iar propunerea financiară va fi întocmită în considerarea cantităților minime și maxime care fac obiectul acordului cadru, consideră că va fi, în mod evident, în situația necorelării propunerii tehnice cu propunerea financiară.

Conform celor înscrise în fișa de date a achiziției, secțiunea IV.4.2. punctul c), pag 12, o astfel de situație conduce la respingerea ofertei, ca și inacceptabilă/neconformă.

Oferta financiară se va întocmi pe prețuri unitare pe categorii de lucrări conform anexa 1 și 2, iar, în propunerea tehnică se solicită să se raporteze la cel mai mare contract subsecvent, respectiv, proiectarea și execuția modernizării străzii Cloșca - proiectarea însemnând elaborare liste de cantități formular F3 cu articole de deviz - care nu sunt cuprinse în anexele 1 și 2, pe baza cărora se va întocmi oferta financiară.

Precizează că, autoritatea contractantă formulează răspunsuri contradictorii, care încalcă prevederile art. 160 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Consideră că autoritatea contractantă nu a înțeles specificul procedurii de atribuire - PROIECTARE SI EXECUȚIE.

Totodată, arată că, în conformitate cu HG nr. 907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, Anexa 10), formularele F1-F5 se întocmesc la faza „Proiect tehnic de execuție”.

Mai mult, susține că, nici cantitățile maxime din contractul subsecvent nu au corespondent în Documentația de Avizare a Lucrărilor de Intervenție („DALI”), postat în SEAP pentru str. Cloșca.

Concluzionând, precizează că, în faza actuală a procedurii, ca urmare a răspunsurilor la clarificări, nu există o soluție tehnică unitară în acord cu care să se evalueze toate ofertele și, drept urmare, acestea nu pot fi comparate.

Gradul mare de abstractizare al informațiilor din documentația de atribuire expune ofertanții arbitrariului autorității contractante, în ciuda faptului că membrii comisiei de evaluare nu au o libertate de apreciere nelimitată cu privire la ofertele primite.

Într-adevăr, în cazul unei proceduri de atribuire al cărei obiect îl reprezintă proiectarea și execuția de lucrări, elaborarea detaliilor tehnice în faza de proiectare este apanajul exclusiv al proiectantului, însă o lucrare de asemenea natură trebuie să aibă la baza o soluție tehnică care să poate fi aplicată în mod unitar și coerent, de toți ofertanții.

Consumurile de resurse sunt lăsate în mod aleatoriu la latitudinea ofertanților, fără a rezulta din specificații tehnice clare, aceștia putând cuprinde la discreție orice fel de consumuri fără a exista un cadru în care acestea să fie justificate tehnic datorită lipsei specificațiilor și a unui studiu de fezabilitate care să indice elemente constructive clare.

CONCLUZII:

În data de 21.05.2025 a formulat 11 întrebări, solicitări de clarificare.

În data de 22.05.2025, autoritatea contractantă a răspuns la unele dintre solicitările de clarificare adresate de societatea sa.

Solicitările/întrebările la care autoritatea contractantă nu i-a răspuns, sunt:

1. Punctul 3.5 - Umpluturi

Solicită specificarea clară a tipului de material de umplutură care trebuie utilizat. În lipsa acestei informații, nu se poate realiza o fundamentare corectă a prețului unitar, iar comparația între ofertele operatorilor economici devine imposibilă, întrucât pot fi utilizate materiale cu caracteristici și costuri diferite.

2. Punctul 9.8 - Canal betonat.

Solicită să se detalieze operațiunile și materialele implicate în realizarea canalului betonat, precum: existența unui pat de nisip, grosimea acestuia, grosimea stratului de beton, eventuale armături etc. Lipsa acestor informații generează ambiguități în interpretarea lucrărilor și poate conduce la diferențe semnificative în modul de ofertare.

3. Parapete - Specificații tehnice necesare.

Solicită să se precizeze tipul de parapet solicitat, întrucât, nu este clar dacă este vorba despre parapet de acostament sau de drum, respectiv, dacă este cu talpă de prindere sau cu montanți încastrați.

Aceste informații sunt esențiale pentru alegerea soluției tehnice și pentru fundamentarea prețului.

4. Zid de sprijin - imposibilitatea ofertării fără detalii tehnice minime, întrucât, lucrarea este de tip proiectare și execuție, iar, detaliile privind zidul de sprijin urmează a fi stabilite ulterior. Consideră că nu este posibilă ofertarea corectă în lipsa unor cerințe tehnice minime (tip zid, înălțime estimativă, materiale, condiții geotehnice etc.). Solicită furnizarea unor parametri orientativi.

5. Punctul 8.6 - Relocare stâlp electric.

În locul unei descrieri detaliate, a primit mențiunea generală că relocarea se va realiza conform normativelor. Solicită detalii privind: tipul stâlpului, lucrările implicate (săpătură, demolare, fundație), tipul betonului, tratamentul cablurilor existente și eventuale lucrări de racordare.

6. Punctul 9.10 - Zone verzi

Lipsa unei descrieri a lucrării face imposibilă estimarea corectă a costurilor. Solicită specificarea tipului de lucrări (gazon, arbori, sistem irigații etc.), suprafața estimată, tipul materialului vegetal și cerințele privind pregătirea terenului.

7. Punctul 9.22 - Cofraje (sprijiniri de maluri)

Poziția combină două lucrări distincte: cofraje și sprijiniri de maluri, care au aplicații și costuri diferite.

Solicită separarea acestora sau detalierea clară a fiecărei componente pentru ofertare corectă.

8. Punctul 9.23 - Armături

Solicită precizarea tipului de oțel beton utilizat. Menționează că marca PC52 a fost înlocuită conform normativelor actuale, iar lipsa acestei informații poate conduce la diferențe semnificative în ofertare.

9. Confirmare utilizare prețuri din poziții dedicate pentru lucrări complexe.

Solicită să se confirme, că, în cazul lucrărilor complexe care includ operațiuni precum săpături, așternere balast/nisip, umpluturi etc., se vor utiliza prețurile unitare aferente pozițiilor unde aceste operațiuni sunt descrise distinct în deviz.

10. Anexa 1 - Clarificare privind pozițiile unde se ofertează doar materialul.

Solicită să se specifice, în mod clar, în cadrul Anexei 1, care sunt pozițiile în care se solicită exclusiv ofertarea materialelor, fără manoperă sau alte operațiuni asociate. De asemenea, solicită să se indice de unde vor fi deduse aceste materiale în cazul în care sunt incluse și în alte poziții cu prețuri unitare complete (material + manoperă), pentru a evita dublarea valorii materialelor în ofertă.

În total, precizează că sunt 10 solicitări fără răspuns din partea autorității contractante.

Fața de criticile și argumentele sus-menționate, solicită Consiliului să constate că autoritatea contractantă a încălcat prevederile legale, principiile care guvernează materia achizițiilor publice și, pe cale de consecință, să dispună admiterea contestației astfel cum a fost formulată și obligarea autorității contractante să răspundă în mod clar, complet și lipsit de ambiguități la toate solicitările de clarificări formulate de operatorii economici, în conformitate cu dispozițiile legale aplicabile. Solicită, de asemenea, prelungirea duratei pentru pregătirea ofertei, potrivit dispozițiilor art. 153 alin. (1) și 2 din Legea nr. 98/2016.

Având în vedere argumentele de fapt și de drept expuse, solicită Consiliului să admită prezenta contestație și să dispună măsurile de remediere solicitate.

În subsidiar, în măsura în care, remedierea documentației de atribuire nu mai este posibilă, consideră că soluția ce poate fi adoptată de către Consiliu este de a anula procedura de atribuire sau, după caz, de a obliga autoritatea contractantă la anularea procedurii și reluarea acesteia în condiții de legalitate, cu modificarea cerințelor nelegale.

În drept: art. 8 și art. 26 alin. (2) lit. c), alin. (3) și alin. (7) din Legea nr. 101/2016, precum și articolele menționate în cuprinsul contestației din Legea nr. 98/2016 și HG nr. 395/2016.

Prin adresa nr. 51219/30.05.2025, înregistrată la CNSC sub nr. 35846/30.05.2025, autoritatea contractantă transmite punctul său de vedere cu privire la contestație, solicitând respingerea contestației, ca fiind nefondată.

Cu privire la fondul contestației, precizează următoarele:

Obiectul procedurii este atribuirea unui acord-cadru, conform art. 3 lit. c) și art. 114 și art. 115 din Legea nr. 98/2016. Acordul-cadru reprezintă un instrument juridic prin care autoritatea contractantă stabilește termenii și condițiile generale ce vor guverna contractele subsecvente ce urmează a fi atribuite pe durata sa. În consecință, acordul-cadru nu presupune o angajare fermă privind cantitățile exacte de lucrări și nici o detaliere exhaustivă a fiecărei operațiuni care va fi executată. Menționează că lucrările și cantitățile prevăzute în documentația de atribuire au un caracter estimativ, fiind stabilite în baza:

- analizei istoricului de contracte similare încheiate anterior;
- evaluării nevoilor prognozate ale autorității contractante pe durata acordului;
- consultării pieței și a specificului domeniului vizat.

Aceste estimări sunt necesare pentru a permite întocmirea unei oferte conforme, fundamentate tehnico-economic, și nu echivalează cu o comandă fermă. Atribuirea lucrărilor se va face prin încheierea de contracte subsecvente, în funcție de necesitățile concrete apărute pe parcursul derulării acordului, în limita valorii maxime estimate.

De asemenea, susține că, fiecare contract subsecvent va include și o componentă de proiectare, în cadrul căreia, se vor întocmi documentații tehnico-economice prin care se vor detalia lucrările ce urmează a fi executate, cantitățile reale, traseele și soluțiile tehnice concrete, în funcție de situația din teren. Această etapă este esențială pentru adaptarea lucrărilor la realitatea din teren și pentru definirea precisă a obiectului fiecărui contract subsecvent.

Acordul-cadru presupune un acord încheiat între una sau mai multe autorități contractante și unul sau mai mulți operatori economici, care are ca obiect stabilirea termenilor și condițiilor esențiale ce vor guverna contractele care urmează să fie atribuite într-o anumită perioadă, în special în ceea ce privește prețurile și, după caz, cantitățile avute în vedere.

În baza unui acord-cadru, autoritatea contractantă are obligația de a estima valoarea maximă a lucrărilor, produselor sau serviciilor care pot fi atribuite pe întreaga durată a acordului-cadru, însă această estimare nu constituie o angajare fermă de achiziție.

În contextul unui acord-cadru, atribuirea de contracte subsecvente este condiționată de necesitățile reale ale autorității contractante și de fondurile disponibile.

Unul dintre motivele pentru care autoritatea contractantă a optat pentru utilizarea unui acord-cadru cu valabilitate de 4 ani este caracterul dinamic și imprevizibil al lucrărilor de infrastructură stradală. Precizează că într-un interval de 48 de luni, starea tehnică a străzilor din se poate modifica semnificativ, în funcție de factori, precum, intensificarea traficului, condițiile meteorologice severe, apariția unor fenomene naturale neprevăzute (ex. inundații, alunecări de teren) și astfel este singura variantă de contract ce poate răspunde cât mai mult nevoilor municipiului Totodată, susține că nu se pot defini foarte clar lucrările și materialele ce se vor utiliza.

Precizează că această abordare este prevăzută de art. 118 din Legea nr. 98/2016 și de art. 20 din HG nr. 395/2016.

Autoritatea contractantă susține că a pus la dispoziția operatorilor economici toate informațiile aflate în posesia sa, relevante pentru întocmirea ofertelor, inclusiv estimări cantitative și tipologii de lucrări, astfel cum au rezultat din analiza contractelor anterioare, din evaluările interne și din cercetările de piață efectuate. Această abordare este conformă naturii acordului-cadru, care presupune flexibilitate și adaptabilitate, iar informațiile transmise reflectă în mod fidel nivelul de cunoaștere rezonabil și de diligență al autorității la momentul inițierii procedurii.

În opinia sa, solicitările contestatorului vizează informații care, prin natura procedurii de atribuire a unui acord-cadru, nu pot fi determinate exhaustiv în această etapă. Stabilirea exactă a lucrărilor, cantităților, amplasamentelor și a celorlalte elemente tehnice relevante urmează a se

realiza în cadrul contractelor subsecvente, în funcție de necesitățile concrete ale autorității contractante și de particularitățile identificate prin documentațiile de proiectare aferente fiecărei intervenții. Prin urmare, pretenția de a se regăsi aceste elemente, încă din faza de inițiere a acordului-cadru, contravine caracterului estimativ și flexibil al acestuia.

Pentru ca operatorii economici să poată demonstra capacitatea de a elabora o propunere tehnică realistă și coerentă, autoritatea contractantă a pus la dispoziție documentația aferentă unei străzi reprezentative, anume, str. Cloșca. Ofertanții au avut la dispoziție documentația DALI și Expertiza Tehnică pentru această stradă. Această abordare nu presupune atribuirea exclusivă a lucrărilor pentru strada respectivă, ci, servește ca referință pentru înțelegerea complexității lucrărilor care vor fi solicitate pe durata acordului-cadru. Strada Cloșca a fost utilizată pentru a permite ofertanților să elaboreze o ofertă tehnică reprezentativă, din care să rezulte capacitatea de a proiecta și executa lucrări similare. Acest lucru nu limitează concurența, ci asigură transparență și egalitate de șanse, oferind un reper comun pentru evaluarea calității ofertei tehnice. Fiecare contract subsecvent va avea o temă de proiectare distinctă. Autoritatea contractantă înțelege importanța asigurării transparenței și accesului egal la informații pentru toți operatorii economici interesați. Tocmai de aceea, având în vedere numărul semnificativ de solicitări de clarificare primite ulterior publicării documentației de atribuire în SEAP, la data de 17.04.2025, a fost adoptată măsura prelungirii termenului de depunere a ofertelor până la data de 03.06.2025, cu scopul de a permite tuturor părților interesate să analizeze în mod deplin documentația de atribuire, să formuleze eventuale solicitări de clarificare suplimentare și să pregătească oferte conforme, complete și competitive, în condiții de transparență și tratament egal.

Contrar susținerilor contestatorului de la pagina 23, autoritatea contractantă a răspuns la toate solicitările de clarificare adresate de operatorul economic, chiar aceasta făcând trimitere la răspunsul consolidat din data de 22.05.2025, care atinge toate aspectele sesizate (paginile 18-20 din conținutul contestației).

Consideră că, în speță, nu sunt incidente nici dispozițiile art. 153 alin. (1) și (2) din Legea nr. 98/2016, având în vedere faptul că nu se află în situația permisă de legiuitor care să justifice solicitarea contestatorului de prelungire a duratei pentru pregătirea ofertei.

În ceea ce privește solicitarea contestatorului de anulare a procedurii, autoritatea contractantă subliniază că motivele invocate nu pot justifica o asemenea măsură extremă, întrucât, nu sunt întrunite condițiile legale privind vicierea procedurii. Documentația de atribuire a fost elaborată cu respectarea principiilor legalității, proporționalității și transparenței, fiind completată și clarificată acolo unde a fost necesar. Solicitățile contestatorului se referă fie la elemente estimate inerente

naturii unui acord-cadru, fie la aspecte care țin de opțiunea legitimă a autorității de a configura propria strategie de achiziții.

Prin urmare, nu există nicio cauză de nulitate absolută sau relativă care să justifice anularea procedurii, conform prevederilor din Legea nr. 101/2016.

Autoritatea contractantă precizează că a respectat prevederile legale incidente privind comunicarea și clarificarea documentației de atribuire.

Astfel:

Toate solicitările de clarificări primite din partea operatorilor economici, inclusiv, cele formulate de contestator, au fost analizate și au primit un răspuns în termenul legal prevăzut de art. 160 din Legea nr.98/2016. Răspunsurile au fost publicate în SEAP și transmise în termenul prevăzut, oferind explicații suficiente, conforme și relevante, în raport cu natura întrebărilor primite.

Consideră că răspunsurile formulate conțin informații suficiente pentru ca orice operator economic să poată întocmi o ofertă completă și conformă.

De asemenea, apreciază că a respectat principiile transparenței, tratamentului egal și proporționalității, iar, documentația de atribuire a fost redactată cu respectarea cerințelor legale, într-un mod clar și neechivoc. Prin urmare, nu se poate reține vreo vătămare reală și concretă adusă intereselor contestatorului. În cazul de față, răspunsurile oferite au fost considerate de majoritatea operatorilor ca fiind lămuritoare, dovadă fiind faptul că procedura nu a fost blocată de multiple contestații similare.

Prin corespondența înregistrată la CNSC sub nr. 39578/16.06.2025 autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției.

Anexat contestației în original, înregistrată la Consiliu sub nr. 35454/29.05.2025, ... SRL depune, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 1 din data de 28.05.2025, emisă de Raiffeisen Bank, în valoare de 35.000,00 lei.

Analizând susținerile și documentele depuse la dosarul cauzei,

CONSILIUL constată următoarele:

....., în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura de licitație deschisă, în vederea atribuirii contractului, având ca obiect: „PROIECTAREA ȘI EXECUȚIA LUCRĂRILOR DE REABILITARE ȘI MODERNIZARE INFRASTRUCTURĂ RUTIERĂ ÎN (Servicii de proiectare, asistență tehnică din partea proiectantului și execuție lucrări de reabilitare și modernizare străzi, alei și parcuri de pe raza municipiului)", cod CPV 45233142-6, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând pe SEAP, anunțul de participare nr. CN1080297/17.04.2025, conform căruia valoarea estimată a procedurii este 50.627.875,00 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 răspunsurile consolidate de la solicitările de clarificări, publicate în SEAP în data 20.05.2025 și 22.05.2025, despre care, susține că nu ar fi lămurit lipsurile și neclaritățile din documentația de atribuire.

Având în vedere criticile din contestația formulată de SRL, Consiliul reține că, potrivit mențiunilor de la secțiunea IV.1.3 din anunțul de participare, prezenta procedură a fost organizată în vederea încheierii unui acord cadru, cu 2 operatori economici.

Conform prevederilor secțiunii II.1.1 din anunțul de participare, obiectul acordului cadru îl constituie „PROIECTAREA ȘI EXECUȚIA LUCRĂRILOR DE REABILITARE ȘI MODERNIZARE INFRASTRUCTURĂ RUTIERĂ ÎN(Servicii de proiectare , asistenta tehnica din partea proiectantului si executie lucrari de reabilitare si modernizare strazi, alei si parcarri de pe raza municipiului).”.

În acest sens, se reține că autoritatea contractantă a publicat în SEAP, în anexa anunțului de participare, fișierul cu identificatorul „[CN1080297/00010] Anexa 1 Centralizare preturi pe obiect-semnat.pdf.p7s”, conținând lista operațiunilor care fac obiectul contractului, similar unor articole de deviz, cu menționarea unității de măsură și a cantității pentru fiecare tip de prestație/lucrare/articol de deviz.

Urmare a solicitărilor de clarificare formulate de operatori economici interesați, autoritatea contractantă a publicat în SEAP, în data 20.05.2025, fișierul cu identificatorul „[CN1080297/00036] Raspuns consolidat nr 3 - AC STRAZI SACELR 2025_48533_20.05.2025-semnat.pdf.p7s” răspunsul consolidat nr. 48855/20.05.2025, în care a descris majoritatea articolelor de deviz care au fost inițial enumerate în anexa 1 la caietul de sarcini.

Având în vedere aspectele enumerate anterior, Consiliul reține incidența prevederilor art. 160 din Legea nr. 98/2016, care dispun astfel:

„(1) Orice operator economic interesat are dreptul de a solicita clarificări sau informații suplimentare în legătură cu documentația de atribuire, cu respectarea termenului limită stabilit de autoritatea contractantă în anunțul de participare/simplificat/de concurs.

(2) Autoritatea contractantă stabilește prin anunțul de participare/simplificat/de concurs unul sau două termene-limită în care va răspunde în mod clar și complet tuturor solicitărilor de clarificare/informațiilor suplimentare, conform prevederilor normelor metodologice la prezenta lege.

(3) Autoritatea contractantă are obligația de a publica răspunsurile însoțite de întrebările aferente la adresa de internet la care sunt disponibile documentele achiziției, indicată potrivit dispozițiilor art. 150 alin. (2), luând măsuri pentru a nu dezvălui identitatea operatorului economic care a solicitat clarificările sau informațiile suplimentare respective.

(4) Dispozițiile art. 150 alin. (3) - (6) sunt aplicabile în mod corespunzător în ceea ce privește răspunsurile la solicitări de clarificări sau informații suplimentare”.

În speță, Consiliul reține că autoritatea contractantă nu a răspuns, în mod clar și complet, la solicitările de clarificări formulate de operatorii economici interesați, având în vedere următoarele aspecte:

La punctul 3.5 din lista cu articole de deviz care urmează a face obiectul acordului cadru, se menționează lucrările de „Umpluturi”.

Prin solicitările de clarificări, operatorii economici interesați au cerut precizarea clară a tipului de material de umplutură care trebuie utilizat.

Consiliul apreciază că această chestiune reprezintă o neclaritate a documentației de atribuire care ar fi trebuit lămurită prin oferirea de informații suplimentare, însă, prin răspunsul consolidat din 20.05.2025, autoritatea contractantă a „sărit” peste acest articol de deviz.

În condițiile în care, autoritatea contractantă nu a răspuns la întrebarea privind materialul de umplutură care trebuie luat în considerare în etapa de elaborare a ofertelor, iar, în lipsa acestei informații, nu se poate realiza o fundamentare corectă a prețului unitar, situație în care devine imposibilă evaluarea ofertelor depuse pe baza unor materiale cu caracteristici și costuri diferite, Consiliul reține că autoritatea contractantă nu și-a îndeplinit obligația prevăzută la art. 160 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, de a răspunde clar și complet tuturor solicitărilor având ca obiect fie clarificări ale documentației, fie informații suplimentare.

Situația este similară și în cadrul altor articole de deviz, care nu au fost clarificate corespunzător, după cum urmează:

Punctul 9.8 - Canal betonat

Nu sunt detaliate operațiunile și materialele implicate în realizarea canalului betonat, precum: existența unui pat de nisip, grosimea acestuia, grosimea stratului de beton, eventuale armături etc. Lipsa acestor informații generează ambiguități în interpretarea lucrărilor și poate conduce la diferențe semnificative în modul de ofertare.

Pentru parapete, nu este precizat tipul de parapet solicitat, întrucât nu este clar dacă este vorba despre parapet de acostament sau de drum, respectiv, dacă este cu talpă de prindere sau cu montanți încastrați.

Pentru zidul de sprijin nu au fost precizate informații minime necesare ofertării unitare, cum ar fi tip zid, înălțime estimativă, materiale, condiții geotehnice etc. În acest sens, Consiliul apreciază că autoritatea contractantă ar fi trebuit să pună la dispoziția ofertanților parametri orientativi după care să-și elaboreze aceștia ofertele.

Pentru articolul de deviz 8.6 - Relocare stâlp electric, autoritatea contractantă s-a limitat la mențiunea generică potrivit căreia relocarea se va realiza conform normativelor, fără a pune la dispoziția ofertanților detalii privind tipul stâlpului, lucrările implicate (săpătură, demolare,

fundație), tipul betonului, tratamentul cablurilor existente și eventuale lucrări de racordare.

Cu privire la articolul de deviz de la punctul 9.10 - Zone verzi, se reține că autoritatea contractantă s-a limitat să menționeze în răspunsul consolidat denumirea articolului, respectiv „zone verzi”, fără să descrie lucrările care urmează a fi executate, cum ar fi tipului de lucrări (gazon, arbori, sistem irigații etc.), suprafața estimată, tipul materialului vegetal, cerințele privind pregătirea terenului etc.

Cu privire la articolul de deviz de la punctul 9.22, intitulat „Cofraje (sprijiniri de maluri)”, Consiliul reține ca fiind pertinente susținerile contestatorului, potrivit căruia poziția combină două lucrări distincte: cofraje și sprijiniri de maluri, care au aplicații și costuri diferite.

În consecință, autoritatea contractantă ar fi trebuit, fie să separe lucrările de cofraje de cele de sprijiniri de maluri, fie să detalieze clar fiecare componentă.

Cu privire la articolul de deviz de la punctul 9.23 – Armături, autoritatea contractantă a menționat tipul de oțel beton PC52, însă, această marcă PC 52 a fost eliminată din standardele românești odată cu adoptarea standardelor europene, fiind înlocuită de marca B500C, conform specificațiilor din standardul SREN 10080:2006 și transpunerea națională prin STAS/SREN 10080, care reglementează caracteristicile oțelurilor pentru armături de beton.

Este de notorietate că PC 52 era una dintre mărcile definite inițial în

standardul românesc vechi STAS 438/1-89 (ultima revizuire –

SR 438-1/2012), utilizată în majoritatea lucrărilor de construcții sub

denumirea de „fier striat”.

Odată cu armonizarea românească cu normele europene, standardele STAS au fost înlocuite cu SREN 10080:2006, iar marca PC 52 a fost suprimată, fiind preluată de clasa B500C.

Prin urmare, informația transmisă de autoritatea contractantă potențialilor ofertanți nu este de natură să lămurească tipul de material care urmează a fi oferat, situație în care, Consiliul urmează să dispună reformularea acestuia.

Totodată, din preambulul răspunsului consolidat nr. 49396/22.05.2025, publicat în SEAP în data 22.05.2025, se reține că, un operator economic interesat a formulat următoarele solicitări de clarificare, la care autoritatea contractantă nu a răspuns:

„9. Confirmare utilizare prețuri din poziții dedicate pentru lucrări complexe

Vă rugăm să confirmați că, în cazul lucrărilor complexe care includ operațiuni precum săpături, așternere balast/nisip, umpluturi etc., se vor utiliza prețurile unitare aferente pozițiilor unde aceste operațiuni sînt descrise distinct în deviz.

10. Anexa 1 - Clarificare privind pozițiile unde se ofertează doar materialul

Vă rugăm să specificați în mod clar, în cadrul Anexei 1, care sînt pozițiile în care se solicită exclusiv ofertarea materialelor, fără manoperă sau alte operațiuni asociate. De asemenea, solicităm să indicați de unde vor fi deduse aceste materiale în cazul în care sînt incluse și în alte poziții cu prețuri unitare complete (material + manoperă), pentru a evita dublarea valorii materialelor în ofertă”.

În fine, Consiliul apreciază că se impun clarificări și în ceea ce privește:

- tipul de țeavă PEID, respectiv, dacă trebuie oferită țeavă corugată sau țeavă lisă, avînd în vedere faptul că la întrebarea concretă „*vă rugăm confirmați dacă se face referire la PEID corugat. Dacă da, solicităm detalii tehnice a produsului*”, autoritatea contractantă s-a limitat să răspundă „tipul de țeavă este PEID. Autoritatea contractantă a pus la dispoziția ofertanților lista cu descrierea prețurilor unitare”, fără a lămuri neclaritatea privind tipul de țeavă PEID;

și

- discrepanța dintre răspunsurile consolidate nr. 1 și nr. 2, în care se menționează că, la pozițiile 8.12-8.33 se va cota doar materialul și răspunsul consolidat nr. 3, în care se menționează, atît material, cît și manoperă, transport, echipamente etc.

Consiliul reține că prevederile art. 160 din Legea nr. 98/2016, care stabilesc în sarcina autorității contractante obligația de a răspunde clar și complet tuturor solicitărilor de clarificare sau care vizează informații suplimentare, se circumscrie cadrului general, reglementat la art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 dispune, în sensul că „*Autoritatea contractantă are obligația de a elabora documentația de atribuire care conține **toate informațiile necesare** pentru a asigura operatorilor economici o **informare completă, corectă și precisă** cu privire la cerințele achiziției, obiectul contractului și modul de desfășurare a procedurii de atribuire*”.

Cu privire la obligația autorității de a informa în mod complet, corect și precis, operatorii economici cu privire la modalitatea în care le vor fi evaluate ofertele, s-a pronunțat și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în cauza **C-42/13**, astfel:

„42 Or, Curtea a hotărât deja că unei autorități contractante îi revine sarcina de a respecta cu strictețe criteriile pe care ea însăși le-a stabilit, astfel încât aceasta ar avea obligația să excludă de la o achiziție

un operator economic care nu a comunicat un înscris sau o informație a cărei prezentare era impusă în documentele acestei achiziții sub sancțiunea excluderii (a se vedea în acest sens Hotărârea Manova, C 336/12, EU:C:2013:647, punctul 40).

43. Această obligație strictă ce revine autorităților contractante derivă din **principiul egalității de tratament** și din **obligația de transparență** care decurge de aici, cărora le sunt supuse autoritățile contractante, în temeiul articolului 2 din Directiva 2004/18.

44. Astfel, pe de o parte, principiul egalității de tratament impune ca ofertanții să dispună de aceleași șanse în formularea ofertelor lor și implică, așadar, ca aceste oferte să fie supuse acelorași condiții pentru toți ofertanții. Pe de altă parte, obligația de transparență are ca scop să garanteze absența riscului de favoritism și de arbitrar din partea autorității contractante. Aceasta implică **formularea tuturor condițiilor și modalităților procedurii de atribuire în mod clar, precis și neechivoc** în anunțul de participare sau în caietul de sarcini, astfel încât, în primul rând, **să permită tuturor ofertanților informații în mod rezonabil și obișnuit de diligenți să le înțeleagă conținutul exact** și să le interpreteze în același mod și, în al doilea rând, să permită autorității contractante să verifice efectiv dacă ofertele prezentate de ofertanți corespund criteriilor care guvernează contractul în cauză”.

Din analiza prevederilor legale și a jurisprudenței comunitare anterior reprodusă, Consiliul reține că, procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică sunt caracterizate de un grad ridicat de predictibilitate, astfel încât, potențialii ofertanți să fie informați cu privire la fiecare amănunt care i-ar putea împiedica să acceadă la calitatea de ofertant desemnat câștigător și, implicit, la obținerea profitului rezultat din executarea contractului.

Ori, un astfel de amănunt reprezintă și descrierea articolelor de deviz din care ofertanții să determine exact ce materiale trebuie să includă în fiecare tarif unitar ofertat pentru fiecare din articolele enumerate în anexa 1 a caietului de sarcini, astfel încât, ulterior, autoritatea contractantă să poată compara oferte elaborate prin raportare la un set de reguli unitar.

Având în vedere toate aspectele de fapt și de drept mai sus evocate, în temeiul art. 26 alin. (2) și alin. (5) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul va admite contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă iar, pe cale de consecință, va obliga autoritatea contractantă la remedierea răspunsurilor consolidate nr. 3 și 4, cu respectarea prevederilor legale și a motivării aferentă prezentei, în termen de 10 zile de la comunicarea deciziei.

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, obligă autoritatea contractantă la remedierea răspunsurilor consolidate nr. 3 și 4, cu respectarea prevederilor legale și a motivării aferentă prezentei, în termen de 10 zile de la comunicarea deciziei.

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 24 (douăzecișipatru) pagini