

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr.

Prin contestația nr. 026-2025/21.03.2025, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 18035/21.03.2025, depusă de ...SRL, cu sediul în .., înregistrată în Registrul Comerțului sub nr. ..., având CUI .., reprezentată legal prin administrator .., privind procedura simplificată organizată în vederea atribuirii contractului de servicii având ca obiect .", cod CPV 71520000-9 Servicii de supraveghere a lucrărilor (Rev.2), de ..., cu sediul în ..., în calitate de autoritate contractantă, contestatoarea a solicitat:

- anularea comunicării privind rezultatul procedurii nr. 4618/14.03.2025;

- anularea raportului procedurii nr. 4616/14.03.2025, în privința concluziilor referitoare la oferta sa financiară, a actelor care au stat la baza emiterii acestuia, precum și anularea tuturor actelor subsecvente acestuia;

- obligarea autorității contractante la evaluarea corectă a răspunsului referitor la justificarea de preț cu consecința declarării acestuia ca și concludent/conform.

Prin contestația nr. 42/21.03.2025, înregistrată la Consiliu sub nr. 18223/24.03.2025, depusă de ...SRL, în calitate de lider al asocierii ...SRL - ..., cu sediul în ., înregistrată în Registrul Comerțului sub nr. ., având .., reprezentată legal prin administrator . ., privind aceeași procedură, contestatoarea a solicitat:

- anularea adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 4617/14.03.2025;

- anularea raportului procedurii de atribuire nr. 4616/14.03.2025.

- anularea proceselor verbale de evaluare și a oricăror altor acte interne anterioare și/sau subsecvente, incidente și/sau conexe acestora în ceea ce privește rezultatul procedurii de atribuire prin care oferta sa a fost declarată drept inacceptabilă și neconformă;

- obligarea autorității contractante la reluarea procedurii de atribuire prin reanalizarea ofertei sale.

Conform prevederilor art. 17 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, contestațiile care fac obiectul dosarelor nr. ..., au fost conexe, pentru a

se pronunța o soluție unitară, deoarece acestea sunt formulate în cadrul aceleiași proceduri de atribuire.

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

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care ofertanții ...SRL și ...SRL critică rezultatul procedurii, solicitând cele precizate în partea introductivă a deciziei.

În ceea ce privește contestația formulată de **...SRL**, contestatoarea critică rezultatul procedurii, comunicat prin adresa nr. 4618/14.03.2025 și raportul procedurii nr. 4616/14.03.2025.

Prin adresa nr. 5392/26.03.2025, înregistrată la Consiliu sub nr. 19219/26.03.2025, autoritatea contractantă a formulat punct de vedere cu privire la contestația depusă de ...SRL.

În ceea ce privește contestația formulată de **...SRL**, contestatoarea critică rezultatul procedurii, comunicat prin adresa nr. 4617/14.03.2025 și raportul procedurii nr. 4616/14.03.2025.

I. Contestatoarea arată că, în conformitate cu cerințele fișei de date a achiziției și ale caietului de sarcini (care făcuse referire la servicii de supervizare, nu de simplă dirigenție, fapt precizat și prin răspunsul său la solicitarea de clarificări), a dat curs anunțului de participare, depunând o ofertă de supervizare, așa cum este precizat de 3 ori în cuprinsul propunerii tehnice (inclusiv în ultima frază a acesteia unde a precizat că *"Supervizorul va depune toate eforturile în vederea soluționării amiabile a oricărui diferend sau neînțelegere apărută între Beneficiar și Antreprenor în legătură cu contractul de execuție a lucrărilor"*) și așa cum în mod normal trebuia să solicite autoritatea contractantă, dată fiind valoarea de atribuire a contractului de lucrări ce urma a fi supervizat.

Documentația de atribuire, așa cum aceasta este întocmită de autoritatea contractantă, este obligatorie atât pentru operatorii economici participanți la procedură, care au obligația de a-și elabora ofertele în conformitate cu prevederile acesteia (art. 123 din HG nr. 395/2016), cât și pentru autoritatea contractantă, aceasta fiind obligată ca în desfășurarea procedurii de atribuire să respecte atât dispozițiile legale aplicabile în acest domeniu cât și prevederile propriei documentații de atribuire, care stabilește regulile ce trebuie respectate de ambele părți în derularea procesului competitiv. În susținerea celor precizate, invocă jurisprudența CJUE.

Raportat la cele evocate și ținând seama că, printre atribuțiile comisiei de evaluare sunt și cele de verificare a îndeplinirii criteriilor de calificare de către ofertanți cu prevederile documentației de atribuire, de verificare a conformității propunerilor tehnice ale ofertanților cu prevederile caietului de sarcini, precum și stabilirea ofertelor admisibile,

astfel cum este prevăzut la art. 127 alin. (1) lit. b), f) și k) din HG nr. 395/2016, contestatoarea susține că, prin formalismul excesiv de care a dat dovadă în evaluarea ofertei sale, autoritatea contractantă a respins în mod eronat oferta, încălcându-și propria documentație de atribuire.

Astfel, solicită anularea deciziei de respingere a ofertei sale și reevaluarea acesteia, întrucât decizia autorității contractante este nelegală și abuzivă, bazându-se pe interpretări eronate ale cerințelor caietului de sarcini și pe articole de lege care nu justifică eliminarea sa din procedură.

II. De asemenea, petenta susține că articolele de lege invocate nu justifică excluderea ofertei sale

2.1. Astfel, arată că, prin adresa autorității contractante nr. 4617/14.03.2025 de comunicare a rezultatului procedurii, a fost informată cu privire la faptul că, în urma evaluării ofertei financiare, oferta sa a fost declarată neconformă și inacceptabilă, în baza următoarelor prevederi legale: art. 210 alin. (3) din Legea nr. 98/2016, art. 134 alin.(5) și art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016.

După cum rezultă din adresa anterior menționată, motivele reale care au stat la baza deciziei comisiei de evaluare s-au referit la răspunsul său la solicitarea de clarificări nr. 3706/03.03.2025, respectiv nr. 3965/06.03.2025, prin care i s-au solicitat clarificări suplimentare privind justificarea prețului în ceea ce privește prezența managerului de proiect, care constau în includerea unui specialist suplimentar, lucru care a atras declararea ofertei ca inacceptabilă, potrivit art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016.

În continuare, contestatoarea precizează că autoritatea contractantă a solicitat un simplu contract de dirigenție de șantier, în timp ce legislația în materia achizițiilor publice o obligă, în cazul contractelor care depășesc pragul de 27.334.460 lei, să utilizeze modelul de contract prevăzut de HG nr. 1/2018 din 10 ianuarie 2018 pentru aprobarea condițiilor generale și specifice pentru anumite categorii de contracte de achiziție aferente obiectivelor de investiții finanțate din fonduri publice.

Autoarea contestației subliniază faptul că valoarea achiziției publice de lucrări este 136.463.742.91 RON, conform anunțului de atribuire CAN1138173/31.12.2024, anexat. Pe cale de consecință, contractul de servicii trebuia să fie un contract de supervizare, așa cum este impus prin HG nr. 1/2018, cu modificările și completările ulterioare, iar nu un contract de dirigenție de șantier.

De asemenea, în cadrul aceleiași adrese, se arată că răspunsul la solicitarea de clarificări nu justifică, în mod corespunzător, nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, astfel încât comisia de evaluare a declarat oferta neconformă, potrivit dispozițiilor art. 136 alin. (3), fără a arăta, în concret, motivele pentru care este considerat ca fiind neconcludent acel răspuns și fără a lua în considerare faptul că, prin

solicitarea de clarificări formulată, autoritatea nu a impus un anumit nivel de detaliere a ofertei de preț, deși, conform prevederilor art. 134 alin. (4) din HG nr. 395/2016, cu modificările și completările ulterioare, comunicarea transmisă în sensul alin.(1) către candidat/ofertant trebuie să fie clară și să definească în mod explicit și suficient de detaliat în ce constă solicitarea comisiei de evaluare.

În ceea ce privește prevederile legale invocate autoritate pentru respingerea ofertei sale, respectiv prevederile art. 210 alin. (3) din Legea nr. 98/2016, art. 134 alin.(5) și art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016, petenta susține că acestea nu se aplică situației de față.

2.2. Caietul de sarcini include obligații care exced competențele unui diriginte de șantier

Contestatoarea susține că, în caietul de sarcini, există cerințe care depășesc atribuțiile unui diriginte de șantier conform Ordinului 1496/2011, precum:

- Monitorizarea și supervizarea lucrărilor (pag. 13)
- Asistență în verificarea și aprobarea scrisorilor de garanție bancară (pag. 15-16)
- Calcularea sumelor reținute din certificatele de plată
- Verificarea și aprobarea contractelor de asigurare și a certificatelor interimare de plată.

Aceste atribuții nu sunt prevăzute în contractul standard de dirigenție, care face parte din documentația de atribuire și care stabilește, în mod clar, limitele responsabilităților diriginților de șantier, ceea ce justifică prezența unui manager de proiect pentru îndeplinirea acestora.

Dirigintele de șantier este o persoană fizică avizată și autorizată pentru supravegherea execuției lucrărilor din punct de vedere calitativ și cantitativ.

Conform Ordinului 1496/2011, dirigintele de șantier are atribuții clar definite, însă caietul de sarcini impune cerințe care depășesc aceste atribuții, printre acestea se numără:

- Monitorizarea și supervizarea lucrărilor (pag. 13)
- Asistență în verificarea și aprobarea scrisorilor de garanție bancară (pag. 15-16)
- Calcularea sumelor reținute din certificatele de plată
- Verificarea și aprobarea contractelor de asigurare și a certificatelor interimare de plată.

Aceste atribuții nu sunt prevăzute în contractul standard de dirigenție, care face parte din documentația de atribuire și stabilește în mod clar că prestatorul se obligă să furnizeze servicii de dirigenție de șantier. Aceste servicii ar trebui să respecte cadrul legal stabilit, fără a introduce unilateral obligații suplimentare ce nu revin în mod normal unui diriginte de șantier. Introducerea unui manager de proiect a fost o

măsură justificată pentru a asigura conformitatea cu cerințele suplimentare impuse de autoritate, care exced competențele diriginților.

Dovezi din caietul de sarcini:

1. Monitorizarea și supervizarea lucrărilor (pag. 13)
2. Verificare și aprobare garanții bancare și certificate de plată (pag. 15-16)
3. Calcularea sumelor reținute ca garanție de bună execuție.

Aceste obligații sunt activități administrative și financiare, nu strict de dirigenție, ceea ce justifică includerea unui manager de proiect.

2.3. Petenta precizează că cerințele din caietul de sarcini sunt clauze nescrise, caietul de sarcini conține obligații care nu sunt reflectate în contractul standard de dirigenție, iar prin documentația de atribuire nu se pot introduce unilateral cerințe suplimentare fără a se regăsi în contractul ce reglementează serviciile de dirigenție. Astfel, orice obligații care depășesc competențele unui diriginte de șantier nu pot fi impuse fără o clarificare explicită și fără o modificare corespunzătoare a contractului de achiziție. Contestatoarea menționează că oferta sa a inclus cei doi diriginți de șantier, așa cum cere documentația, iar managerul de proiect nu a fost introdus ca înlocuitor, ci ca un supliment operațional necesar pentru a răspunde complexității contractului.

2.4. În opinia petentei, excluderea sa este discriminatorie și disproporționată, autoritatea aplicând, în mod abuziv, criteriile de excludere, fără a lua în considerare:

- Principiul proporționalității - Adăugarea unui manager de proiect nu contravine cerințelor minime, ci doar îmbunătățește structura echipei.
- Excluderea ofertei este excesivă, deoarece societatea sa a respectat cerințele minime și a adăugat un avantaj operațional.
- Adăugarea unui manager de proiect nu încalcă cerințele, ci îmbunătățește structura echipei.

Contestatoarea susține că a respectat cerințele minime privind numărul de diriginți de șantier și a inclus personal suplimentar pentru o mai bună organizare.

Managerul de contract nu înlocuiește niciun diriginte, ci suplimentează structura echipei pentru o mai bună coordonare a activităților contractuale.

Caietul de sarcini menționează obligații administrative care depășesc strict atribuțiile diriginților de șantier, iar un manager de contract asigură respectarea acestor obligații.

- De asemenea, autoarea contestației susține că nu a modificat cerințele autorității, ci a oferit o echipă mai solidă, fără a depăși bugetul estimat.
- Tratament discriminatoriu:

Autoarea contestației arată că obligațiile prestatorului includ atribuții care exced competențele prevăzute de lege pentru un diriginte de șantier (conform Ordinului 1496/2011).

Acest lucru confirmă faptul că rolul de diriginte de șantier nu era suficient pentru îndeplinirea tuturor cerințelor caietului de sarcini.

Justificarea includerii unui manager de proiect

Contestatoarea precizează că a introdus această funcție, tocmai pentru a răspunde cerințelor suplimentare din caietul de sarcini, fără a afecta cerințele minime privind specializările diriginților, conform fișei de date IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice *"Propunerea tehnică trebuie să fie în concordanță cu specificațiile tehnice din Caietul de Sarcini. Responsabilitățile dirigintelui de șantier în ceea ce privește administrarea contractului de lucrări constau fără a se limita la următoarele: (...)"* (pct 1-29 corespondență cu caiet de sarcini pag.8-9).

Petenta precizează că, prin documentele comunicate de autoritate, a fost informată că excluderea s-a realizat din cauza includerii, pe lângă cei doi diriginți de șantier solicitați, și a unui manager de proiect în structura echipei propuse.

În continuare, petenta clarifică următoarele aspecte:

1. În documentația de atribuire nu este menționat explicit că includerea de personal suplimentar, precum un manager de proiect, șofer, etc., ar constitui un motiv de respingere, atâta timp cât sunt respectate cerințele minime privind numărul și calificările diriginților de șantier.

2. Funcția de manager de proiect nu interferează cu atribuțiile diriginților de șantier și a fost introdusă în ofertă ca un rol de suport, fără a afecta conformitatea echipei tehnice impuse prin documentația de atribuire.

Includerea unui manager de proiect a fost o măsură în plus de conformare la cerințele suplimentare, nu o modificare a cerințelor minime.

De asemenea, susține că oferta sa respectă cerințele și adaugă valoare:

- Întrucât echipa propusă respectă în totalitate cerințele referitoare la numărul de diriginți de șantier și oferă în plus un manager care preia activitățile de supervizare și verificare. Astfel, contestatoarea consideră că nu există motive justificate pentru excluderea ofertei sale. Această funcție este ca suport, dar nu ca înlocuitor al unui diriginte.

- Oferta sa rămâne competitivă și avantajoasă pentru beneficiar, având în vedere complexitatea activităților ce trebuie derulate.

Nu s-au solicitat doar doi diriginți, ci prestarea serviciilor de dirigenție care să includă minim 2 diriginți.

În cadrul acestui proiect, se supraveghează lucrări aferente a două specializări distincte:

- Îmbunătățiri funciare (IF) - lucrări ce vizează reabilitarea infrastructurii de aducțiune a apei pentru irigații.
- Instalații electrice (IE) - lucrări necesare pentru alimentarea echipamentelor și a infrastructurii specifice sistemului de irigații.

Având în vedere că aceste lucrări sunt interdependente și se desfășoară concomitent, este necesară o coordonare unitară a activității de dirigenție de șantier. Fără o astfel de coordonare, există riscul unor probleme operaționale, inclusiv întârzieri, dublare de responsabilități și dificultăți în luarea deciziilor.

Suprapunerea responsabilităților celor doi diriginți de șantier

Contestatoarea arată că fișa de date a serviciilor de dirigenție de șantier include 29 de responsabilități care, așa cum sunt formulate, sunt identice pentru ambii diriginți. Aceasta determină următoarele riscuri:

- Suprapunerea activităților - fiecare diriginte poate încerca să supravegheze aceleași aspecte, generând redundanță și blocaje.
- Neclaritate în luarea deciziilor - fără o delimitare clară a rolurilor, pot apărea diferențe de interpretare a cerințelor contractuale.
- Raportare fragmentată - fiecare diriginte ar trebui să raporteze separat, ceea ce poate duce la incoerență în gestionarea informațiilor și la întârzieri în procesul decizional.

Pentru a evita aceste probleme, este necesar un manager care să coordoneze și să supravegheze activitatea celor doi diriginți, astfel încât atribuțiile acestora să fie clar definite și eficient îndeplinite.

Complexitatea proiectului și suprapunerea lucrărilor

• Lucrările de îmbunătățiri funciare (IF) și cele de instalații electrice (IE) se desfășoară în același obiectiv de investiții, ceea ce înseamnă că activitățile se vor suprapune pe teren.

• Această interdependență tehnică necesită o coordonare unitară între cele două specialități pentru a evita:

- Întârzieri cauzate de lipsa unei prioritizări între lucrările IF și IE.
- Conflicte de execuție, de exemplu: dacă lucrările de IF afectează traseele instalațiilor electrice sau invers.
- Blocaje administrative, în cazul în care diriginții nu au o metodă clară de împărțire a responsabilităților.

Evitarea redundanțelor și optimizarea deciziilor

• Fișa de date include 29 de responsabilități care, așa cum sunt formulate, se aplică ambilor diriginți de șantier.

• Dacă nu există o ierarhizare clară între diriginți, există riscul ca aceștia să își dubleze activitățile sau, dimpotrivă, să le omită, considerând că celălalt se ocupă.

• Managerul pentru diriginți va avea rolul de a:

- Distribui clar atribuțiile între cei doi diriginți, evitând dublarea sau neglijarea activităților.
- Prioritiza verificările astfel încât să nu existe întârzieri cauzate de suprapunerea necoordonată a intervențiilor celor două specializări.

- Asigura o comunicare unitară.

Necesitatea unui flux decizional clar

- În absența unui manager care să coordoneze activitatea diriginților, fiecare dirigințe ar trebui să raporteze separat, ceea ce poate duce la:

- Interpretări diferite ale acelorași cerințe tehnice, afectând coerența execuției.

- Dificultăți în luarea deciziilor în situații în care lucrările IF și IE se influențează reciproc.

- Creșterea timpului de răspuns în cazul apariției unor neconformități.

- Un manager va centraliza informațiile și va lua decizii rapide, asigurând un proces de supervizare eficient.

Într-un proiect de această complexitate, în care lucrările de IF și IE trebuie să fie corelate și sincronizate, un flux de lucru structurat este esențial. Managerul va avea rolul de a:

- Prioritiza intervențiile astfel încât lucrările IF să nu afecteze instalațiile electrice și viceversa.

- Asigura coerența în procesul decizional și evitarea blocajelor cauzate de interpretări diferite ale cerințelor contractuale.

- Centraliza raportările realizând o situație clară și unitară a stadiului lucrărilor.

Practici uzuale în proiecte multidisciplinare

- În proiectele complexe, unde mai multe specializări se suprapun, este o practică recunoscută să existe o coordonare unitară a activității de supervizare.

- În cazul proiectelor de infrastructură hidrotehnică și irigații, lucrările de IF sunt esențiale pentru funcționalitatea întregului sistem, dar acestea depind și de instalațiile electrice.

- Fără o coordonare clară, se pot genera întârzieri semnificative și costuri suplimentare.

Concluzie

În opinia petentei, introducerea unui manager este o măsură justificată și necesară, având în vedere:

- Suprapunerea lucrărilor IF și IE, care impune o coordonare eficientă.

- Responsabilitățile identice ale celor doi diriginți, care trebuie clarificate și distribuite optim.

- Necesitatea unui flux de lucru structurat, pentru a evita blocajele și întârzierile.

- Centralizarea deciziilor și raportărilor.

Practici uzuale în proiectele multidisciplinare, unde supravegherea lucrărilor necesită un nivel suplimentar de coordonare, unde supravegherea lucrărilor necesită un nivel suplimentar de coordonare.

Prin urmare, desemnarea unui manager de proiect reprezintă o soluție logică și eficientă pentru succesul implementării acestui contract.

III. Nelegalitatea și netemeinicia rezultatului procedurii de atribuire

Potrivit adresei de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire nr. 4616/14.03.2025, contestatoarea menționează că autoritatea contractantă a respins oferta sa, pe de o parte drept neconformă, iar pe de altă parte drept inacceptabilă, indicând, în concret, următoarele motive:

Oferta ar fi neconformă și inacceptabilă, întrucât nu ar respecta cerințele autorității contractante, deoarece, prin răspunsul la clarificări, a inclus în justificarea prețului un manager de proiect, însă acesta nu era prevăzut în fișa de date și în caietul de sarcini și nu a justificat în mod corespunzător prețul.

În opinia petentei, considerentele autorității contractante pentru respingerea ofertei, drept neconformă, sunt, în egală măsură nelegale și netemeinice.

Nelegalitatea motivului de neconformitate referitor la justificarea prețului.

Contestatoarea susține că oferta sa este conformă cu dispozițiile documentației de atribuire referitoare la specialiștii necesari prestării serviciilor solicitate prin documentația de atribuire.

Potrivit documentației de atribuire, pentru prestarea serviciilor, se solicită doi diriginți de șantier:

- unul atestat pentru domeniul (7) Îmbunătățiri funciare;
- unul atestat pentru domeniul (8.1) Instalații electrice.

Din caietul de sarcini aferent procedurii de achiziție se deduce faptul că nu au fost solicitate doar simple servicii de dirigenție. Astfel, la pag. 13 din caietul de sarcini se regăsesc obligațiile prestatorului privind Monitorizarea și supervizarea lucrărilor, apoi la pag. 15 și pagina 16 se precizează că prestatorul are obligația de a asigura asistență în verificare și aprobarea scrisorilor de garanție bancară aferentă garanției de bună execuție, sau după caz a unor plăți în avans, precum și pentru verificarea și aprobarea contractelor de asigurări, emitere certificate interimare de plată, calcularea sumelor reținute (dacă este cazul), sub forma de cotă parte din fiecare certificat de plată, drept garanție de bună execuție, s.a., competențe care exced celor prevăzute de lege pentru un diriginte de șantier conform (Ordinul 1496/2011).

Pentru toate aceste considerente, a apreciat că nu este suficientă doar prezentarea diriginților solicitați și a inclus în ofertă un manager care să poată efectua activitățile de supervizare solicitate în mod suplimentar prin caietul de sarcini cu încadrarea în valoarea estimată a contractului.

Contestatoarea susține că, în cadrul anunțului de participare, nu există nicio precizare conform căreia ofertantul nu are voie să propună personal suplimentar pentru îndeplinirea contractului atunci când

consideră ca acest lucru este imperios necesar pentru ducerea la îndeplinire a contractului în bune condiții.

De asemenea, petenta precizează faptul că a inclus, în cadrul propunerii tehnice, personalul implicat în derularea și execuția contractului, inclusiv managerul de proiect (documente justificative - diploma manager, copie contract muncă, extras revisal, etc.). Autoritatea contractantă putea să ceară clarificări cu privire la existența/nominalizarea managerului de proiect și respectiv din ce fonduri va plăti serviciile prestate de acesta, încă din etapa de evaluare a propunerii tehnice, dat fiind că în cuprinsul acesteia a făcut referire la servicii de supervizare, nu doar de dirigenție de șantier, în mod exclusiv, iar nu după ce s-au deschis ofertele financiare și au constatat că prețul ofertei sale este cel mai scăzut.

După cum rezultă din adresa de comunicare a rezultatului procedurii, autoritatea contractantă a apreciat, în urma răspunsului la clarificări, că societatea sa nu îndeplinește cerința la care se referea solicitarea de clarificări.

În opinia petentei, faptul că a inclus în ofertă un manager de proiect nu poate atrage declararea ofertei drept neconformă și inacceptabilă, astfel cum, în mod nelegal, a decis autoritatea contractantă, deoarece oferta se încadrează în valoarea estimată a contractului, ci dimpotrivă ar trebui să fie declarată ca fiind singura ofertă conformă în raport cu cele arătate mai sus, întrucât este o ofertă superioară din punct de vedere al conformității cu cerințele și prevederile legale în materia achizițiilor publice, sens în care citează prevederile HG nr. 1/2018 pentru aprobarea condițiilor generale și specifice pentru anumite categorii de contracte de achiziție aferente obiectivelor de investiții finanțate din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare.

Contestatoarea susține că, prin răspunsul la clarificări, a justificat în mod corect și corespunzător nivelul scăzut al prețului, a inclus toate costurile necesare prestării în bune condiții a serviciilor și ducerii la îndeplinire a contractului.

Concluzia comisiei de evaluare potrivit căreia, prin includerea unui manager de proiect în justificarea prețului, nu respectă cerințele impuse de autoritatea contractantă este nelegală, fiind emisă cu încălcarea dispozițiilor art. 210 din Legea nr. 98/2016, ale art. 134 și art. 135 din HG nr. 395/2016 și încalcă grav prevederile HG nr. 1/2018 și cerințele explicite ale caietului de sarcini privind serviciile de supervizare.

Procedând în acest mod, autoritatea contractantă a încălcat și principiul proporționalității prevăzut de dispozițiile art. 2 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 98/2016.

În acest context, autoarea contestației amintește și îndrumările emise de către ANAP, potrivit cărora principiul proporționalității impune ca decizia autorităților/entităților contractante să nu depășească limitele

a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, înțelegându-se că, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite.

În consecință, consideră că respingerea ofertei ca inacceptabilă este nelegală și pentru încălcarea dispozițiilor prevăzute de art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016.

IV. Încălcarea principiului transparenței. Formalismul excesiv. Încălcarea principiilor tratamentului egal, nediscriminării, transparenței și proporționalității prevăzute de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016:

Contestatoarea susține că, prin modalitatea de evaluare a ofertei sale, autoritatea contractantă a dat o valoare deosebită acestei cerințe neprevăzută în anunțul de participare, ajungând la respingerea ofertei drept neconformă/inacceptabilă.

Măsura de respingere a ofertei drept neconformă/inacceptabilă este disproporționată față de scopul urmărit prin mențiunile din anunțul de participare/fișa de date și caietul de sarcini presupus a fi încălcate.

Măsura de respingere a ofertei sale drept neconformă/inacceptabilă este totodată neadecvată și excesivă față de așa-zisele lipsuri constate în justificarea prețului.

V. Încălcarea principiului eficienței utilizării fondurilor publice.

Autoarea contestației susține că, prin același raport, a fost desemnată câștigătoare oferta depusă de ...SRL, cu un preț al ofertei de 411.510,00 lei, o valoare mult mai ridicată decât a ofertei sale.

De asemenea, petenta menționează faptul că, sub rezerva aprecierii drept conforme a propunerii sale financiare, aceasta se situează sub prețul ofertei câștigătoare, fiind de 300.182,37 lei, astfel încât în situația admiterii contestației, oferta sa surclasează oferta desemnată câștigătoare.

Contestatoarea apreciază că decizia autorității contractante de a declara oferta sa, ca fiind neconformă, a fost luată cu încălcarea dispozițiilor Legii nr. 98/2016, precum și ale HG nr. 395/2016, impunându-se anularea raportului procedurii, a adresei de comunicare a rezultatului procedurii, precum și a tuturor proceselor verbale de evaluare și a actelor interne ale autorității contractante anterioare și/sau subsecvente, incidente și/sau conexe acestora, în ceea ce privește rezultatul procedurii de atribuire, pe care se fundamentează soluția de declarare a ofertei sale drept neconformă.

Totodată, precizează că autoritatea contractantă a omis să observe și să dea valoare faptului că societatea sa a apreciat că nu este suficientă doar prezentarea dirigințelor solicitate, fiind inclus un manager care să poată efectua activitățile de supervizare solicitate în mod suplimentar prin caietul de sarcini, și că oferta sa este superioară din acest punct de

vedere, prezentând un personal suplimentar față de cel cerut, cu încadrarea în valoarea estimată a contractului.

Astfel, respingerea ofertei sale, ca neconformă, pentru acest motiv, încalcă astfel principiul proporționalității, prevăzut de dispozițiile art. 2 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 98/2016, pe care autoritatea contractantă trebuie să-l respecte în derularea procedurii de atribuire și reprezintă totodată dovada unui formalism excesiv al comisiei de evaluare.

Petenta arată că principiul proporționalității presupune că oricare decizie sau măsură adoptată, trebuie să se bazeze pe o justă și echitabilă evaluare, pe echilibrarea adecvată a intereselor implicate, precum și pe o selectare coerentă a mijloacelor și mecanismelor care urmează a fi utilizate în vederea atingerii unui scop predefinit.

Principiul proporționalității trebuie înțeles ca o asigurare a corelației dintre necesitatea autorității contractante, obiectul contractului de achiziție și cerințele solicitate a fi îndeplinite. După cum s-a reținut în jurisprudența comunitară a achizițiilor publice, ca o expresie a priorității principiului proporționalității, trebuie ca actele instituțiilor să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, "înțelegându-se că, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite" (Hotărârea Curtii din 5 mai 1998, National Farmers' Union și alții, C-157/96, pct. 60).

Astfel, și în acest caz, autoritatea contractată a dat dovadă de un formalism excesiv, fiind orientată mai degrabă spre a respinge oferta, decât a identifica, în concret, îndeplinirea sau nu a condițiilor de fond ale ofertei și de a urmări realizarea scopului final al procedurii de achiziție.

Prin adresa nr. 5393/26.03.2025, înregistrată la Consiliu sub nr. 19222/26.03.2025, autoritatea contractantă a formulat punct de vedere cu privire la contestația depusă de ...SRL.

Autoritatea contractantă susține că a acționat în conformitate cu legislația aplicabilă în cadrul procedurii de achiziție publică. Astfel, în conformitate cu art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016, are obligația de a respinge oferta în cazul în care acesta nu furnizează clarificările solicitate sau acestea nu sunt concludente. În această situație, ofertantul a inclus în propunerea sa un manager de proiect care nu a fost solicitat în documentația de atribuire, ceea ce constituie o nerespectare semnificativă față de cerințele tehnice prevăzute. Prin urmare, oferta a fost respinsă, întrucât nu respectă cerințele documentației.

De asemenea, arată că, în temeiul art. 136 alin. (3) din HG 395/2016, oferta este considerată neconformă dacă nu respectă cerințele documentației de atribuire sau documentele nu justifică corespunzător nivelul propus. În cazul de față, ofertantul a introdus în propunerea financiară un manager de proiect, care nu a fost solicitat în documentație. Introducerea unui personal suplimentar, nesolicitat prin

documentația de atribuire, a dus la neconformitatea ofertei, iar comisia de evaluare a acționat în conformitate cu legislația aplicabilă.

Totodată, autoritatea contractantă arată că, în conformitate cu art. 210 alin. (3) din Legea nr. 98/2016, este obligată să efectueze o evaluare corectă a ofertelor, bazându-se exclusiv pe cerințele din documentația de atribuire. Introducerea unui manager de proiect nu a fost o cerință din documentația de atribuire și, prin urmare, includerea acestuia în ofertă a constituit o nerespectare de la cerințele documentației și a dus la excluderea ofertei ca fiind neconformă și inacceptabilă.

În ceea ce privește susținerile contestatoarei potrivit cărora *„valoarea achiziției publice de lucrări este 136.463.742,91 RON”* și *„contractul de servicii trebuia să fie un contract de supervizare, așa cum este impus prin HG nr. 1/2018”*, achizitoarea precizează că valoarea totală a achiziției este de 473.000,00 RON, mult sub pragul de 27.334.460 RON care ar impune aplicarea reglementărilor din HG nr. 1/2018. În plus, HG nr. 1/2018 se aplică exclusiv contractelor de lucrări, nu contractelor de prestări servicii.

Cu privire la susținerile potrivit cărora atribuțiile din caietul de sarcini *„nu sunt prevăzute în contractul standard de dirigenție, care face parte din documentația de atribuire și, care stabilește în mod clar limitele responsabilităților diriginților de șantier”*, achizitoarea subliniază faptul că din documentația de atribuire face parte caietul de sarcini, ce este parte integrantă din documentația de atribuire, și reprezintă anexă relevantă la contract, iar atribuțiile și cerințele detaliate în acesta sunt deja incluse în documentație, fără a fi necesară dublarea acestora în contractul de prestări servicii pentru dirigenția de șantier.

În fișa de date s-a stabilit că *„personalul propus pentru prestarea serviciilor de dirigenție de șantier trebuie să facă dovada autorizării ca Diriginte de Șantier pentru categoriile de lucrări de îmbunătățiri funciare și pentru lucrările de instalații electrice”*. Deși un manager de proiect poate avea un rol important într-un proiect, acesta nu face parte din cerințele stabilite în documentația de atribuire pentru prestarea serviciilor de dirigenție de șantier.

În acest context, ofertantul a inclus un manager de proiect în defalcarea prețului, deși această funcție nu a fost solicitată în documentația de atribuire. Autoritatea contractantă nu poate accepta personal suplimentar care nu a fost solicitat și care generează costuri suplimentare alocate pentru personalul desemnat, deoarece acest lucru contravine cerințelor stabilite în fișa de date.

Totodată, autoritatea contractantă învederează faptul că, în perioada dedicată depunerii clarificărilor, ofertantul nu a solicitat nicio clarificare cu privire la cerințele din documentația de atribuire. Această perioadă a fost destinată tocmai pentru ca toți ofertanții să aibă

oportunitatea de a solicita explicații suplimentare legate de cerințele documentației.

În concluzie, autoritatea contractantă susține că petenta, prin includerea unui manager de proiect în paralel cu cei doi diriginți de șantier ceruți, nu a nerespectat cerințele documentației de atribuire, determinând astfel neconformitatea ofertei.

Cerințele impuse în documentația de atribuire sunt conforme cu legislația în vigoare privind achizițiile publice și calitatea în construcții;

- fundamentate pe considerente tehnice și economice obiective;
- necesare pentru implementarea cu succes a proiectelor de reabilitare a infrastructurii de irigații;
- în concordanță cu obligațiile asumate.

Prin adresa nr. 19257/26.03.2025, înregistrată la Consiliu sub nr. 5393/26.03.2025, autoritatea contractantă a transmis documentele necesare soluționării contestației în format electronic, pe suport stick.

Din examinarea materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarele:

În vederea atribuirii contractului de servicii având ca obiect "...", cod CPV 71520000-9 Servicii de supraveghere a lucrărilor (Rev.2), de ..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura simplificată, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. .../07.02.2025.

Din informațiile anunțului de participare simplificat amintit, s-a reținut că valoarea estimată a contractului de servicii este de 473.000,00, fără TVA, criteriul de atribuire este *prețul cel mai scăzut*, iar data limită de depunere a ofertelor a fost stabilită pentru 17.02.2025, ora 15:00.

Nemulțumite fiind de rezultatul procedurii de atribuire, comunicat prin adresele nr. 4618/14.03.2025 și nr. 4617/14.03.2025, precum și *Raportul procedurii nr. 4616/14.03.2025*, prin care ofertele sale au fost respinse, ...SRL și ...SRL au depus contestațiile în analiză, solicitând cele precizate în partea introductivă a deciziei.

Contestatoarea ...SRL a constituit cauțiunea în sumă de 9.460,00 lei, conform art. 61¹ alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016, fiind depusă la dosar recipisa de consemnare nr. ., eliberată de CEC Bank – Sucursala Ploiești, la data de 30.03.2025.

În ceea ce privește contestația depusă de ...SRL, se constată că, la dosarul cauzei, nu se regăsește dovada constituirii cauțiunii în cuantumul și termenul prevăzut de lege, nefiind depusă de către societatea contestatoare până la data pronunțării deciziei.

Potrivit art. 61¹ alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare:

(1) pentru soluționarea contestației formulate în condițiile art. 8 sub sancțiunea respingerii acesteia, persoana care se consideră

vătămată trebuie să constituie, în termen de maximum 5 zile de la data sesizării Consiliului, o cauciune stabilită după cum urmează:

a) 2% din valoarea estimată a contractului, în cazul în care aceasta este mai mică decât pragurile valorice prevăzute la art. 7 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, art. 12 alin. (1) din Legea nr. 99/2016, cu modificările și completările ulterioare, art. 11 alin. (1) din Legea nr. 100/2016, cu modificările și completările ulterioare, dar nu mai mult de 35.000 lei pentru contestațiile depuse în etapa prevăzută la art. 17 alin. (1) lit. a), respectiv nu mai mult de 88.000 lei pentru contestațiile depuse în etapa prevăzută la art. 17 alin. (1) lit. b)“.

Prin adresa nr. ., Consiliul a solicitat contestatoarei, în temeiul prevederilor art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să transmită dovada, în original, a constituirii cauciunii în cuantumul și termenul stabilit de legiuitor

Până la data emiterii prezentei decizii, contestatoarea nu a răspuns acestei solicitări, adresa anterior menționată fiind comunicată contestatoarei în data de 02.04.2025, la adresa de e-mail: . (indicată în cuprinsul contestației și de la care s-a primit aceasta).

Potrivit dispozițiilor mai sus redate, obligația de a constitui cauciunea în termenul legal, de maximum cinci zile de la data sesizării Consiliului 21.03.2025, nu a fost respectată de autoarea contestației, ultima zi fiind 26.03.2025.

Constatând că nu a fost prezentată dovada constituirii cauciunii, conform art. 61¹ din Legea nr. 101/2016, potrivit căruia contestația va fi respinsă în cazul în care nu este prezentată dovada constituirii cauciunii, Consiliul va respinge contestația depusă de ...SRL.

Fără pronunțarea asupra fondului cauzei.

Trecând la soluționarea contestației secunde formulate de ...SRL, în calitate de lider al asocierii ...SRL - ..., se constată că aceasta este îndreptată împotriva modalității de evaluare a ofertei depusă de asocieria în cauză, evaluare pe care o apreciază ca fiind netemeinică. Astfel sunt avute în vedere aspecte legate de nelegalitatea motivului care a stat la baza deciziei comisiei de evaluare și care s-a referit la faptul că *prin răspunsul la solicitarea de clarificări nr. 3706/03.03.2025, respectiv nr. 3965/06.03.2025 prin care s-au solicitat clarificări suplimentare privind justificarea prețului în ceea ce privește prezenta managerului de proiect care, constau în includerea unui specialist suplimentar, lucru care a atras declararea ofertei ca inacceptabilă, potrivit art. 134 alin. 5 din H.G. 395/2016.*

Se vor reține și precizările autorității contractante în replică la cele reclamate, respectiv faptul că ofertanta a inclus în ofertă un manager de proiect care nu a fost solicitat în documentația de atribuire, ceea ce constituie o nerespectare semnificativă față de cerințele prevăzute.

Pe parcursul evaluării ofertei depusă de asocierea ...SRL - ..., se reține că membrii comisiei de evaluare au adresat prin intermediul actului nr. 3.706/03.03.2025 următoarea solicitare de clarificare:

Se solicita clarificări privind propunerea financiară conform prevederilor din HG 395/2016, ari. 133 alin. (1):

"(1) Comisia de evaluare are obligația de a analiza și de a verifica fiecare oferta atât din punct de vedere al elementelor tehnice propuse, cât și din punct de vedere al aspectelor financiare pe care le implică. "

coroborat cu art. 134 alin. (1)

"(1) Comisia de evaluare are obligația de a stabili care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei solicitări de participare/oferte, precum și perioada de timp acordată pentru transmiterea acestora, termenul-limită neputând fi stabilit decât la nivel de zile lucrătoare, fără a fi precizată o oră anume în cadrul acestuia.

1. Având în vedere că oferta prezentată de dvs. reprezintă **63% din valoarea estimată** a contractului, fiind aparent neobișnuit de scăzut, conform prevederilor art 210 alin (1) și (2) din Legea 98/2016 : "(1) În cazul unei propuneri financiare aparent neobișnuit de scăzută în raport cu lucrările, produsele sau serviciile care constituie obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru care urmează a fi atribuit/încheiat, autoritatea contractantă are obligația de a solicita ofertantului care a depus o astfel de ofertă clarificări cu privire la prețul sau costurile propuse în respectiva ofertă." (2) Clarificările prevăzute la alin. (1) se pot referi în special la:

a) fundamentarea economică a modului de formare a prețului, prin raportare la procesul de producție, serviciile furnizate sau metodele de construcție utilizate;

b) soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru furnizarea produselor sau a serviciilor ori executarea lucrărilor;

c) originalitatea lucrărilor, produselor sau serviciilor propuse de ofertant;

d) respectarea obligațiilor prevăzute la art. 51 alin. (1);

e) respectarea obligațiilor prevăzute la art. 218;

f) posibilitatea ca ofertantul să beneficieze de un ajutor de stat"

coroborat cu Art. 136 alin (4) din Hg 395/2016 " (4) În sensul prevederilor art. 210 alin. (1) din Lege, o ofertă prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat atunci când prețul ofertat, fără TVA, reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului respectiv ; În sensul art.210 alin. 1,2 din Legea nr. 98/2016 si art. 136 alin. (4) din H.G 395/2016".

Vă solicităm să justificați valoarea din oferta dvs. financiară.

Fata de cele prezentate mai sus, va rugam sa ne transmiteti răspunsul d-voastra prin intermediul SEAP pana la data de 05.03.2025.

Asocierea ...SRL - ... a furnizat răspuns prin intermediul actului nr. 26/05.03.2025 fundamentarea de preț, au fost anexate și tabele cu justificarea cheltuielilor și documente justificative aferente.

Ulterior acestei corespondențe autoritatea contractantă a adresat o solicitare de clarificare suplimentară cu adresa nr. 3.965/06.03.2025 vizavi de următorul aspect:

Se solicita clarificări privind propunerea financiară conform prevederilor din Legea nr. 98/2016, art. 209, alin. (1):

"(1) În cazul în care informațiile sau documentele prezentate de către operatorii economici sunt incomplete sau eronate sau în cazul în care lipsesc anumite documente, autoritatea contractantă are dreptul de a solicita într-un anumit termen ofertanților/candidaților clarificări și, după caz, completări ale documentelor prezentate de aceștia în cadrul ofertelor sau solicitărilor de participare, cu respectarea principiilor tratamentului egal și transparenței. "

Comisia de evaluare a constatat următoarele:

În fundamentarea tarifului prezentat de către dumneavoastră, se regăsește managerul de contract, având în vedere cerința din Capitolul IV.4.1, "Modul de prezentare al propunerii tehnice", care stipulează că personalul propus pentru prestarea serviciilor de dirigenție de șantier trebuie să facă dovada autorizării ca Diriginte de Șantier pentru categoriile de lucrări de

îmbunătățiri funciare și lucrările de instalații electrice, reiese că în personalul propus de autoritatea contractantă nu se regăsește menționat managerul de contract.

Vă solicităm să clarificați.

Prin adresa nr. 30/06.03.2025 asocierea contestatoare a furnizat autorității contractante următorul răspuns:

Ca urmare a adresei nr. 3965/06.03.2025 va transmitem raspunsul la solicitarea de clarificari.

Din caietul de sarcini aferent procedurii de achiziție se deduce faptul că nu ați solicitat simple servicii de dirigenție. Astfel, la pag. 13 din caietul de sarcini regăsim obligatiile prestatorului privind Monitorizarea și supervizarea lucrărilor, apoi la pag.15 și pagina 16 se precizează că prestatorul are obligația de a asigura asistență în verificare și aprobarea scrisorilor de garanție bancară aferentă garanției de bună execuție, sau după caz a unor plăți în avans, precum și pentru verificarea și aprobarea contractelor de asigurări, emitere certificate interimare de plată, Calcularea Sumelor Retinute (daca este cazul), sub forma de cota parte din fiecare certificat de plată, drept garanție de bună execuție, s.a., competențe care exced celor prevăzute de lege pentru un diriginte de șantier conform (Ordinul 1496/2011).

Pentru toate aceste considerente am apreciat că nu este suficientă doar prezentarea diriginților solicitați fiind inclus un manager care să poată efectua activitățile de supervizare solicitate în mod suplimentar prin caietul de sarcini.

Apreciem că oferta noastră este superioară din acest punct de vedere, prezentând un personal suplimentar față de cel cerut, cu încadrarea în valoarea estimată a contractului.

Pentru orice alte clarificări vă stăm la dispoziție.

Răspunsul furnizat de asocierea ...SRL - ... a fost analizat de membrii comisiei de evaluare la data de 10.03.2025, ocazia cu care a fost elaborat *Procesul-verbal nr. 4240/10.03.2025 privind evaluarea propunerilor financiare, inclusiv verificarea conformității acestora cu propunerile tehnice*, rezultatul analizei membrilor comisiei de evaluare fiind astfel consemnată:

Ofertantul a răspuns în termen, prin intermediul SEAP, cu semnătură electronică, bazată pe un certificat digital emis de un furnizor acreditat, prin adresa nr. 30/06.03.2025, justificând prețul ofertat.

În urma analizei răspunsului prezentat de ofertant, comisia constată că oferta nu este conformă cu cerințele autorității contractante. Astfel, deși ofertantul a inclus un manager de proiect în justificarea prețului, acesta nu este prevăzut în cerințele specificate în caietul de sarcini/ cerințele Fișei de date. Conform documentației achiziției, autoritatea contractantă solicită doar doi diriginți de șantier, respectiv unul pentru Îmbunătățiri Finciare (IF) și unul pentru Instalații electrice (IE), și nu un manager de proiect.

Comisia de evaluare a analizat răspunsul prezentat de ofertant și a declarat oferta ca fiind neconformă, în conformitate cu următoarele dispoziții legale:

- art. 210, alin. 3 din Legea 98/2016 privind achizițiile publice;
- art. 136, alin. 3 din HG. 395/2016;
- art. 134, alin. 5 din HG. 395/2016.

Conform art. 210, alin. 3 din Legea 98/2016: „(3) Autoritatea contractantă evaluează informațiile și documentele furnizate de ofertant! a cărei ofertă are un preț aparent neobișnuit de scăzut și respinge oferta respectivă doar atunci când dovezile furnizate nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, ținând seama de elementele menționate la alin. (2).

Conform art. 134, alin. 5 din H.G. 395/2016: (5) În cazul în care comisia de evaluare solicită unui candidat/ofertant clarificări și, după caz, completări ale documentelor prezentate de acesta în cadrul ofertei sau solicitării de participare, potrivit dispozițiilor art. 209 din Lege, iar candidatul/ofertantul nu transmite în termenul precizat de comisia de evaluare clarificările/completările solicitate sau clarificările/completările transmise nu sunt concludente, oferta sa va fi considerată inacceptabilă.

Procedând la analiza motivelor concrete de respingere a ofertei asocierii contestatoare, Consiliul constată caracterul ilegal al acestora,

decizia fiind luată cu nerespectarea prevederilor documentației de atribuire, excedând acestora, cât și cu nerespectarea atribuțiilor ce revin membrilor comisiei de evaluare stabilite de art. 127 din HG nr. 395/2016 astfel cum rezultă din considerentele mai jos expuse.

Potrivit actului de comunicare a rezultatului procedurii nr. 4617/14.03.2025, motivele care au stat la baza deciziei comisiei de evaluare s-au referit la faptul că răspunsul asocierii contestatoare la solicitarea de clarificări nr. 3706/ 03.03.2025, respectiv nr. 3965/06.03.2025 prin care s-au solicitat clarificări suplimentare privind justificarea prețului în ceea ce privește prezența managerului de proiect care, constau în includerea unui specialist suplimentar, lucru care a atras declararea ofertei ca inacceptabilă, potrivit art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016 și neconformă conform art. 136, alin. 3 din același act normativ, respectiv:

Oferta dumneavoastră a fost declarată neconformă și inacceptabilă în evaluarea financiară din următoarele motive:

Comisia de evaluare a solicitat clarificări privind prețul oferat prin adresa nr. 3.706/03.03.2025, Ați răspuns în termen, prin intermediul SEAP, utilizând semnătura electronică bazată pe un certificat digital emis de un furnizor acreditat, prin adresa nr. 26/05.03.2025, justificând prețul oferat.

Ulterior, prin adresa nr. 3.965/06.03.2025, s-au solicitat clarificări suplimentare privind justificarea prețului în ceea ce privește prezența managerului de proiect. Ați transmis răspunsul în termen, prin SEAP, utilizând semnătura electronică bazată pe un certificat digital emis de un furnizor acreditat, prin adresa nr. 30/06.03.2025.

În justificarea prețului, ați integrat managerul de proiect, însă acesta nu este inclus în cerințele autorității contractante.

În urma analizei răspunsului prezentat, comisia a constatat următoarele:

- Deși ați inclus un manager de proiect în justificarea prețului, acesta nu este prevăzut în cerințele specificate în caietul de sarcini și Fișa de date.

- Conform documentației achiziției, autoritatea contractantă solicită doar doi diriginți de șantier:

- o unul pentru Îmbunătățiri Funciare (IF);

- o unul pentru Instalații Electrice (IE).

Prin urmare, includerea unui manager de proiect în justificarea prețului nu respectă cerințele impuse de autoritatea contractantă.

În consecință, comisia de evaluare a declarat oferta ca fiind neconformă și inacceptabilă, în

baza următoarelor prevederi legale: Conform art. 210, alin. 3 din Legea 98/2016:

„(3) Autoritatea contractantă evaluează informațiile și documentele furnizate de ofertantul a cărui ofertă are un preț aparent neobișnuit de scăzut și respinge oferta respectivă doar atunci când dovezile furnizate nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, ținând seama de elementele menționate la alin. (2).

Conform art. 134, alin. 5 din H.G. 395/2016:

(5) În cazul în care comisia de evaluare solicită unui candidat/ofertant clarificări și, după caz, completări ale documentelor prezentate de acesta în cadrul ofertei sau solicitării de participare, potrivit dispozițiilor art. 209 din Lege, iar candidatul/ofertantul nu transmite în termenul precizat de comisia de evaluare clarificările/completările solicitate sau clarificările/completările transmise nu sunt concludente, oferta sa va fi considerată inacceptabilă.

Coroborat cu art. 136, alin. 3 din H.G. 395/2016:

(3) În cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informațiile și/sau documentele solicitate sau acestea nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată neconformă."

Se are în vedere faptul că asocierea contestatoarea face aprecieri cu privire la obiectul achiziției, susținând că autoritatea contractantă, în mod eronat, a solicitat doar contract de dirigenție de șantier în condițiile în care HG nr. 1/2018 pentru aprobarea condițiilor generale și specifice pentru anumite categorii de contracte de achiziție aferente obiectivelor de investiții finanțate din fonduri publice, pentru contracte care depășesc pragul de 27.334.460 lei, obligă autoritățile contractate să utilizeze modelul de contract prevăzut de acest act normativ. Aprecieri de nelegalitate sunt aduse și prevederilor caietului de sarcini cu privire la obligații ce exced competențelor unui diriginte de șantier. Astfel în aprecierea autoarei contestației:

- autoritatea contractanta, din ignorarea sau necunosterea legii, a solicitat un simplu contract de dirigenție de șantier, în timp ce legislația în materia achizițiilor publice o obliga ca în cazul contractelor care depășesc pragul de 27.334.460 lei să utilizeze modelul de contract prevăzut de HG nr. 1/2018 din 10 ianuarie 2018 pentru aprobarea condițiilor generale și specifice pentru anumite categorii de contracte de achiziție aferente obiectivelor de investiții finanțate din fonduri publice, actualizată;

(...)

- Caietul de sarcini include obligații care exced competențele unui diriginte de șantier

Caietul de sarcini conține cerințe care depășesc atribuțiile unui diriginte de șantier conform Ordinului 1496/2011, precum:

- Monitorizarea și supervizarea lucrărilor (pag. 13)
- Asistență în verificarea și aprobarea scrisorilor de garanție bancară (pag. 15-16)
- Calcularea sumelor reținute din certificatele de plată
- Verificarea și aprobarea contractelor de asigurare și a certificatelor interimare de plată

Aceste atribuții nu sunt prevăzute în contractul standard de dirigenție, care face parte din documentația de atribuire și care stabilește în mod clar limitele responsabilităților diriginților de șantier, ceea ce justifică prezența unui manager de proiect pentru îndeplinirea acestora.

Este important să înțelegem ca dirigențele de șantier, care este o persoană fizică avizată și autorizată pentru supravegherea execuției lucrărilor din punct de vedere calitativ și cantitativ.

Conform Ordinului 1496/2011, dirigențele de șantier are atribuții clar definite, însă caietul de sarcini impune cerințe care depășesc aceste atribuții. Printre acestea se numără:

- Monitorizarea și supervizarea lucrărilor (pag. 13)
- Asistență în verificarea și aprobarea scrisorilor de garanție bancară (pag. 15-16)
- Calcularea sumelor reținute din certificatele de plată
- Verificarea și aprobarea contractelor de asigurare și a certificatelor interimare de

plată

Aceste atribuții nu sunt prevăzute în contractul standard de dirigenție, care face parte din documentația de atribuire și stabilește în mod clar că prestatorul se obligă să furnizeze servicii de dirigenție de șantier. Aceste servicii ar trebui să respecte cadrul legal stabilit, tară a introduce unilateral obligații suplimentare ce nu revin în mod normal unui diriginte de șantier, care face parte din documentația de atribuire și care stabilește în mod clar limitele responsabilităților diriginților de șantier, ceea ce justifică prezența unui manager de proiect pentru îndeplinirea acestora.

Preliminar aspectelor aflate în analiză, Consiliul reține faptul că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, caietul de sarcini, formularele necesare și modelul contractului de servicii, nu a fost contestată cu succes de niciun operator economic, drept care toate prevederile ei și-au consolidat forța obligatorie atât pentru autoritatea contractantă, cât și pentru operatorii economici participanți la procedura

de atribuire (relevantă, în acest sens, este, de pildă, decizia civilă nr. 2799 din 19 decembrie 2022 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust de926443g). La acest moment, nu pot fi emise pretenții sau critici vizavi de prevederile documentației de atribuire, întrucât ar fi vădit tardive, raportat la termenul prescris de Legea nr. 101/2016 (a se vedea, cu titlu de exemplu, decizia civilă nr. 77 din 7 februarie 2023 a Curții de Apel Galați, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 39g63373e). „Conținutul documentației de atribuire, astfel cum a fost întocmită de entitatea contractantă, este obligatoriu atât pentru agenții economici participanți la procedură, care au obligația de a elabora ofertele în conformitate cu prevederile acesteia, cât și pentru entitatea contractantă, aceasta fiind obligată ca, în desfășurarea procedurii de achiziție, să respecte atât legislația aplicabilă în domeniu, cât și propria sa documentație de atribuire care stabilește regulile ce trebuie respectate de părțile implicate în derularea procesului competitiv.” – sentința civilă nr. 113/CA din 11 septembrie 2020 a Curții de Apel Constanța, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 672e8757.

În concluzie, documentația acceptată implicit de toate societățile ofertante le impunea să îi urmeze cu strictețe prescripțiile, sens în care dispune și art. 75 din Legea nr. 98/2016 – ofertantul depune oferta elaborată în conformitate cu informațiile și cerințele prevăzute în documentele achiziției, precum și art. 123 alin. (1) din normele aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 – ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire. Prin depunerea ofertelor la procedură, se presupune că ofertanții și-au însușit documentația de atribuire fără rezerve, ceea ce înseamnă că nu li se poate scuza nicio abatere de la prescripțiile ei, opozabile în cel mai mic detaliu (elocvente în acest sens sunt, de pildă, decizia nr. 1555 din 6 martie 2012 a Curții de Apel Craiova, Secția de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 4d27ede4, decizia nr. 916/CA/2019-R din 8 noiembrie 2019 a Curții de Apel Oradea, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 7g222g79, și decizia nr. 610 din 6 octombrie 2020 a Curții de Apel Brașov, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 6e77d24g). Astfel cum un contract constituie legea părților, și documentația de atribuire, întovărășită de clarificările postate în SEAP, are aceeași valoare pentru părți, iar niciuna dintre ele nu îi poate ignora sau nesocoti clauzele (a se vedea decizia civilă nr. 107 din 15 ianuarie 2021 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 2724gd82).

Aprecierile contestatoarei vizavi de modul de înțelegere/interpretare a conținutului documentației de atribuire și a obiectului contractului de servicii și implicit a responsabilităților trasate în sarcina celor doi diriginți de șantier sub aspectele reclamate mai sus arătate, nu pot fi primite de Consiliu în soluționare atâta vreme cât la acest moment al procedurii, respectiv etapa de comunicare a rezultatului, acest aspect nu poate fi analizat de Consiliu, inclusiv sub aspectul legalității solicitării respectivelor cerințe, ofertanții au luat la

cunoștință despre cerința în discuție încă de la data publicării documentației de atribuire, respectiv la 07.02.2025.

Odată depășit termenul de contestare a documentației, raportat la dispozițiile art. 26 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 și la cele corespondente din art. 248 alin. (1) C. proc. civ., Consiliului îi este interzis să o cerceteze și să se pronunțe inclusiv sub aspectul legalității.

Dispozițiile art. 8 din Legea nr. 101/2016 prevăd:

Art. 8. – (1) Persoana care se consideră vătămată de un act al autorității contractante poate sesiza Consiliul în vederea anulării actului autorității contractante, obligării acesteia la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, precum și pentru recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, în termen de:

a) 10 zile, începând cu ziua următoare luării la cunoștință despre actul autorității contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziție publică/sectorial sau de concesiune este egală sau mai mare decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunțurilor de participare, potrivit legislației privind achizițiile publice, legislației privind achizițiile sectoriale sau legislației privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii;

b) **7 zile**, începând cu ziua următoare luării la cunoștință despre actul autorității contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziție publică/sectorială sau de concesiune este mai mică decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunțurilor de participare, potrivit legislației privind achizițiile publice, legislației privind achizițiile sectoriale sau legislației privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.

(2) În cazul în care **contestația privește conținutul documentației de atribuire**, publicată în sistemul electronic de achiziții publice, denumit în continuare SEAP, **data luării la cunoștință este data publicării documentației de atribuire**.

Așadar, raportat la normele art. 26 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 și la cele ale art. 248 C. proc. civ., este incidentă tardivitatea reclamării cerințelor din documentația de atribuire.

Un prim aspect supus analizei de către contestatoare este acela că atât fișa de date cât și caietul de sarcini se face referire la servicii de supervizare, nu la simplă dirigenție de șantier, motiv pentru care a dat curs anunțului de participare și a depus *ofertă de supervizare*, cum a menționat de 3 ori în conținutul propunerii tehnice la finalul căreia a precizat că „Supervizorul va depune toate eforturile în vederea soluționării amiabile a oricărui diferend sau neînțelegere apărută între Beneficiar și Antreprenor în legătură cu contractul de execuție a lucrărilor”, respectând astfel dispozițiile art. 123 din HG nr. 395/2016.

În contextul descris prin contestație, asocierea contestatoare consideră că membrii comisiei de evaluare aveau obligația conform art. 127 din HG nr. 395/2016 să verifice *conformitatea* ofertei cu cerințele din documentația de atribuire și nu prin încălcarea propriei documentații de atribuire, iar prin decizia de respingere a ofertei au dat dovadă de un formalism excesiv motiv pentru care solicită anularea deciziei de respingere a ofertei și reevaluarea ei, întrucât decizia este nelegală și abuzivă, bazându-se pe interpretări eronate ale cerințelor caietului de sarcini și pe articole de lege care nu justifică eliminarea din procedură. Contestatoarea precizează totodată că includerea suplimentar în ofertă a unui manager de proiect nu contravine cerințelor minime din caietul de

sarcini, având în vedere că managerul de proiect nu înlocuiește niciunul dintre cei doi diriginți de șantier, iar prin includerea acestuia suplimentar în echipă nu depășește bugetul estimat.

Contestatoarea critică și faptul că prin adresa de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire nu a prezentat în concret, motivele pentru care comisia de evaluare a considerat nejustificat prețul ofertat, pentru care a declarat oferta neconformă, și nu a arătat motivele concrete pentru care răspunsul a fost considerat neconcludent, pentru care a respins oferta ca inacceptabilă, astfel concluzionează că articolele de lege invocate nu justifică excluderea ofertei.

Înainte de a proceda la analiza pe fond a aspectelor sesizate de societatea contestatoare, Consiliul găsește util expunerea câtorva elemente din cadrul documentației de atribuire, menite să înlesnească înțelegerea ei, cât și să îi circumstanțieze soluționarea.

Obiectul supus procedurii de atribuire în cauză îl constituie prestarea Serviciilor de dirigenție de șantier pentru supravegherea lucrărilor atât pentru lucrările de IF cât și pentru cele de IE la obiectivul de investiții : "Reabilitarea infrastructurii principale de aducțiune a apei pentru irigații Sifon Lozova din amenajarea Câmpia Covurlui, județul Galați.

Consiliul reține că în cadrul documentației de atribuire autoritatea contractantă a solicitat nominalizarea și prezentarea anumitor documente pentru doi diriginți de șantier și a elaborat pentru fiecare dintre aceștia câte un caiet de sarcini publicate în SEAP sub denumirea „*Caiet de sarcini dirigenție de santier domeniul IE.pdf.p7s*” și „*Caiet de sarcini dirigenție de santier domeniul IF.pdf.p7s*”, care cuprind toate informațiile necesare elaborării ofertelor.

Obiectul achiziției îl constituie contractarea serviciilor de dirigenție de șantier pentru următoarele specialități:

- Domeniul 7 - Lucrări de îmbunătățiri Funciare
- Domeniul 8.1 – Instalații electrice.

În conținutul caietelor de sarcini sunt enumerate, printre alte informații, și responsabilitățile dirigintelui de șantier în ceea ce privește administrarea contractului de lucrări.

În conținutul propunerii tehnice elaborată de asocierea ...SRL - ... depusă la dosarul cauzei în cadrul ofertei tehnice, „*Document confidential Doc.personal.pdf*” și „*Document confidential Propunere tehnică.pdf*” Consiliul a identificat nominalizarea următorului personal:

- *diriginte de șantier –Lucrări de îmbunătățiri funciare (7)* – Furtună Corneliu Marian:

- *diriginte de șantier – Instalații electrice (8.1)* – Stanciu Gheorghe;
și

Personal non cheie:

- *Manager Contract*: Furtună Lidia.

De altfel, în conținutul propunerii tehnice se regăsesc detaliate informații conform cerințelor din caietele de sarcini, singura informație

suplimentară este cea referitoare la numirea unui manager de proiect și atribuțiile acestuia, specialist care este menționat în propunerea tehnică ca făcând parte din echipa de urmărire a contractului.

În cuprinsul ofertei este consemnată, așa cum a fost reținut și de contestatoare precizarea că „Supervizorul va depune toate eforturile în vederea soluționării amiabile a oricărui diferend sau neînțelegere apărută între Beneficiar și Antreprenor în legătură cu contractul de execuție a lucrărilor”.

Din lecturarea propunerii tehnice, Consiliul constată că cerințele din documentația de atribuire respectiv ale fișei de date, pct. *IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice* au fost respectate prin nominalizarea celor doi diriginți de șantier solicitați de autoritatea contractantă și suplimentar a fost nominalizat un manager de proiect, situație neinterzisă de prevederile documentației de atribuire, conform adagiului „*tot ce nu este interzis este permis*” și care nu poate conduce la neconformitatea ofertei și la respingerea ei.

Mai departe examinând modalitatea de elaborare a propunerii financiare Consiliul determină că și în acest caz au fost respectate cerințele documentației de atribuire, respectiv ale fișei de date, pct. *IV.4.2 Modul de prezentare al propunerii financiare*.

Totodată din examinarea răspunsurilor furnizate la solicitările de clarificare adresate Consiliul determină că asocierea în discuție a justificat nivelul scăzut al prețului, prin includerea tuturor costurilor necesare prestării în bune condiții a serviciilor și ducerii la îndeplinire a contractului, se reține și corelarea informațiilor din propunerea tehnică și propunerea financiară.

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

Se reține că, potrivit dispozițiilor art. 65 alin. (2) și art. 133 alin. (1) din HG nr. 395/2016, comisia de evaluare are obligația de a analiza și de a verifica fiecare ofertă atât din punctul de vedere al elementelor tehnice propuse, cât și din punctul de vedere al aspectelor financiare pe care le implică. Propunerea tehnică trebuie să corespundă cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini.

De asemenea, în baza art. 127 alin. (1) lit. f) și h) din același act normativ, comisia de evaluare are atribuția verificării conformității propunerilor tehnice ale ofertanților cu prevederile caietului de sarcini și verificării propunerilor financiare prezentate de ofertanți, inclusiv verificarea conformității cu propunerile tehnice, verificarea aritmetică, verificarea încadrării în fondurile care pot fi disponibilizate pentru îndeplinirea contractului de achiziție publică respectiv, precum și, dacă este cazul, verificarea încadrării acestora în situația prevăzută la art. 210 din Lege.

Așadar nu poate fi respinsă ca neconformă oferta în temeiul art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016 având în vedere că ofertantul a prezentat

prin răspunsul său la solicitarea de justificare a prețului informațiile considerate utile unei analize de justificare și fundamentare a prețului neobișnuit de scăzut, în condițiile în care autoritatea contractantă a lăsat la aprecierea asocierii ofertante modul de justificare a prețului.

Sanțiunea stabilită de art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016, prevede „(3) În cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informațiile și/sau documentele solicitate sau acestea nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată neconformă”, or contestatoarei i s-a solicitat justificarea prețului ofertat astfel „Vă solicităm să justificați valoarea din oferta dvs. financiară”.

Faptul că în documentele (tabelele) prezentate la răspunsul furnizat apare menționat și managerul de proiect, care de altfel se regăsește și în conținutul propunerii tehnice, nu constituie altceva decât o reflectare a activității persoanelor nominalizate în propunerea tehnică în prețul ofertat.

Prin urmare, nu se poate reține că prezența unor cheltuieli cu managerul de proiect în justificarea prețului neobișnuit de scăzut ofertant determină eliminarea ofertei pentru nejustificarea prețului, ci dimpotrivă justifică toate cheltuielile angajate de ofertant în propunerea tehnică, cheltuieli care includ și managerul de proiect, valoare totală a contractului care este în limitele valorii totale estimate a contractului reprezentând 63% din aceasta din urmă.

Mai mult decât atât, Consiliul constată că potrivit fișei de date a achiziției, la cap. IV.4.2 *Modul de prezentare al propunerii financiare*, autoritatea contractantă a stabilit că „Oferta financiară va cuprinde: Formularul de ofertă și anexa la formularul de ofertă. (...) 5. Ofertantul va elabora propunerea financiară astfel încât aceasta să furnizeze toate informațiile cu privire la preț, în concordanță cu propunerea tehnică”, fără a solicita distinct valoarea serviciilor prestate pe fiecare diriginte de șantier, ci doar valoarea aferentă serviciilor de dirigenție pentru cele două specialități.

De asemenea, nu se poate reține neconcludența răspunsului transmis de asocieria contestatoare la adresa nr. 3965/06.03.2025 prin care s-au solicitat clarificări suplimentare referitoare la existența managerului de proiect de vreme ce prin răspunsul furnizat asocieria a răspuns clarificând astfel menționarea în propunerea tehnică și stabilirea unor cheltuieli legate de activitatea acestuia.

Autoarea contestației a argumentat introducerea unui manager de proiect fiind o măsură justificată pentru a asigura conformitatea cu cerințele suplimentare impuse de autoritate, care exced competențele diriginților, astfel cum rezultă din caietul de sarcini:

1. Monitorizarea și supervizarea lucrărilor (pag. 13)
2. Verificare și aprobare garanții bancare și certificate de plată (pag. 15-16)
3. Calcularea sumelor reținute ca garanție de bună execuție

contestatoarea apreciind că aceste obligații sunt activități administrative și financiare, nu strict de dirigenție, ceea ce justifică includerea unui manager de proiect. Mai departe contestatoarea a

susținut și faptul că în cadrul acestui proiect, se supraveghează lucrări aferente a două specializări distincte:

- îmbunătățiri funciare (IF) - lucrări ce vizează reabilitarea infrastructurii de aducțiune a apei pentru irigații;
- Instalații electrice (IE) - lucrări necesare pentru alimentarea echipamentelor și a infrastructurii specifice sistemului de irigații,

astfel că, având în vedere că aceste lucrări sunt interdependente și se desfășoară concomitent, este necesară o coordonare unitară a activității de dirigenție de șantier. Fără o astfel de coordonare, există riscul unor probleme operaționale, inclusiv întârzieri, dublare de responsabilități și dificultăți în luarea deciziilor.

Astfel în opinia contestatoarei împrejurarea introducerii și a unui manager de proiect nu este de natură a conduce la cele susținute de autoritatea contractantă, potrivit cărora ofertanta a inclus un manager de proiect în defalcarea prețului, deși această funcție nu a fost solicitată în documentația de atribuire. Autoritatea contractantă nu poate accepta personal suplimentar care nu a fost solicitat și care generează costuri suplimentare alocate pentru personalul desemnat, deoarece acest lucru contravine cerințelor stabilite în Fișa de date, **motivată de următoarele aspecte:**

1. în documentația de atribuire nu este menționat explicit că includerea de personal suplimentar, precum un manager de proiect, șofer, etc ar constitui un motiv de respingere, atâta timp cât sunt respectate cerințele minime privind numărul și calificările diriginților de șantier.

2. funcția de manager de proiect nu interferează cu atribuțiile diriginților de șantier și a fost introdusă în ofertă ca un rol de suport, tară a afecta conformitatea echipei tehnice impuse prin documentația de atribuire.

Includerea unui manager de proiect a fost o măsură în plus de conformare la cerințele suplimentare, nu o modificare a cerințelor minime.

Consiliul achiesează la susținerile contestatoarei atâta vreme cât potrivit documentației de atribuire nu s-au solicitat doar doi diriginți de șantier, ci prestarea serviciilor de dirigenție pentru cele două specialități, rezultând că se solicită minim 2 diriginți.

În stabilirea acestei finalități, Consiliul apreciază a fi util redarea *Anexei la formularul de oferta 10C – Centralizatorul de prețuri:*

CENTRALIZATORUL DE PREȚURI - Formular C2*

Nr crt.	Denumirea domeniilor	Valoarea domeniilor exclusiv TVA lei
1	Domeniul IMBUNATATIRI FUNCiare	
1	Domeniul INSTALATII ELECTRICE	
	TOTAL	

În cadrul documentației de atribuire nu există nicio precizare conform careia ofertanților le este interzis să propună personal suplimentar pentru îndeplinirea contractului atunci când considera că acest lucru este imperios necesar pentru ducerea la îndeplinire a contractului în bune condiții, contrar celor susținute de achizitoare. Introducerea unui manager de proiect nu a fost o cerință din documentația de atribuire și, prin

urmare, includerea acestuia în ofertă a constituit o nerespectare de la cerințele documentației și a dus la excluderea ofertei ca fiind neconformă și inacceptabilă.

Aceeași concluzie de netemeinicie va fi reținută de Consiliu și vizavi de susținerile achizitoarei potrivit căroră Autoritatea contractantă nu poate accepta personal suplimentar care nu a fost solicitat și care generează costuri suplimentare alocate pentru personalul desemnat, deoarece acest lucru contravine cerințelor stabilite în Fișa de date, întrucât prezența managerului de proiect nu afectează cu nimic buna executare a contractului de prestări servicii, ci dimpotrivă, așa cum afirmă chiar autoritatea contractantă prin punctul de vedere „*un manager de proiect poate avea un rol important într-un proiect*” și contrar susținerilor autorității contractante din punctul de vedere, managerul de proiect nominalizat în oferta contestatoarei „*nu generează costuri suplimentare*” în condițiile în care valoarea ofertei, care include și cheltuielile pentru acest specialist, reprezintă 63% din valoarea totală estimată.

Era în sarcina achizitoarei dacă dorea ca ofertanții să nominalizeze doar doi diriginți de șantier să stabilească cerințe clare și exprese, în speță, printr-o astfel de modalitate de evaluare a ofertei, raportată la cerințe care nu au fost formulate în documentația de atribuire, autoritatea contractantă a încălcat principiul transparenței, prevederile legislației naționale și jurisprudența comunitară, care a statuat, în mod repetat, obligația respectării documentației de atribuire, atât de către ofertanți în etapa de elaborare a ofertelor, cât și de către autoritatea contractantă în activitatea de evaluare a ofertelor depuse.

Consiliul reține că în lipsa unei prevederi exprese prin care autoritatea contractantă să interzică includerea altor informații în ofertă decât cele prevăzute de documentația de atribuire sub sancțiunea respingerii ofertei ca neconformă, câtă vreme cerințele minime au fost îndeplinite, respectiv nominalizarea a doi diriginți de șantier nominalizați, oferta nu poate fi respinsă motivat de nejustificarea prețului prin includerea unor cheltuieli pentru un specialist suplimentar, cu atât mai mult cu cât valoarea ofertei reprezintă aproximativ jumătate din valoarea totală ofertată.

Aceeași abordare a îmbrățișat Consiliul și cu ocazia pronunțării *Deciziei nr.1052/C4/907 din 15.04.2025* într-o speță similară, relevante fiind următoarele considerente reținute:

Singurul motiv pentru care oferta a fost respinsă ca neconformă și inacceptabilă este legat doar de nominalizarea suplimentară a unui specialist, atât sub aspectul nejustificării prețului cât și a neconcludenței răspunsului referitor la nominalizarea acestuia, aspecte care exced prevederilor documentației de atribuire în lipsa unei sancțiuni exprese privind respingerea ofertelor care conțin informații suplimentare față de cele stabilite prin caietele de sarcini.

Or, în condițiile în care propunerea tehnică este conformă nu se poate reține că prețul nu este justificat prin includerea în justificarea prețului pentru managerul de proiect care este nominalizat și în propunerea tehnică. Lipsa unei justificări a cheltuielilor cu managerul de proiect ar fi condus la încălcarea prevederii din fișa de date potrivit căreia „5. Ofertantul va elabora propunerea financiară astfel încât aceasta să furnizeze toate informațiile solicitate cu privire la preț, în concordanță cu propunerea tehnică”.

Relevant în soluționare este și faptul că prezența managerului de proiect nu afectează cu nimic buna executare a contractului de prestări servicii, ci dimpotrivă, așa cum afirmă chiar

autoritatea contractantă prin punctul de vedere „un manager de proiect poate avea un rol important într-un proiect”.

Pe de altă parte, în etapa de evaluare tehnică a ofertei aceasta a fost considerată conformă de către autoritatea contractantă, deși managerul de proiect era menționat în conținutul propunerii tehnice, și abia după vizualizarea prețului ofertei s-a pus problema unei neconformități și inacceptabilități a ofertei datorată nominalizării managerului de proiect.

Față de modalitatea de redactare a documentației de atribuire, Consiliul nu se aliniază la abordarea achizitoarei care a susținut că *în temeiul articolului 136 alin. (3) din HG 395/2016, oferta este considerată neconformă dacă nu respectă cerințele documentației de atribuire sau documentele nu justifică corespunzător nivelul propus, în cazul de față, asocierea ofertantă a introdus în propunerea financiară un manager de proiect, care nu a fost solicitat în documentație, introducerea unui personal suplimentar nesolicitat a dus la neconformitatea ofertei.*

Obligația de a acționa cu respectarea documentației de atribuire este stabilită în sarcina autorității contractante nu doar de dispozițiile din legislația națională, elocventă în acest sens fiind și jurisprudența constată a CJUE, conform căreia „în temeiul articolului 2 din Directiva 2004/18, **unei autorități contractante îi revine sarcina de a respecta cu strictețe criteriile pe care ea însăși le-a stabilit**” (Hotărârea din 10 octombrie 2013, Manova, C-336/12, EU:C:2013:647, punctul 40, și Hotărârea din 6 noiembrie 2014, Cartiera dell'Adda, C-42/13, EU:C:2014:2345, punctele 42 și 43, Hotărârea din 2 iunie 2016, Pippo Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punctul 39).

În cauza **C-42/13, CJUE** a reținut că „(...) 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 informați 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”.

Principiul proporționalității, astfel cum a subliniat și petenta, trebuie înțeles ca o asigurare a corelației dintre necesitatea autorității contractante, obiectul contractului de achiziție și cerințele solicitate a fi îndeplinite. După cum s-a reținut în jurisprudența comunitară a achizițiilor publice, ca o expresie a priorității principiului proporționalității, se impune ca decizia autorităților/entităților contractante să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, înțelegându-se că, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite. *Înțelegându-se că, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite*” (Hotărârea Curtii din 5 mai 1998, National Farmers' Union și alții, C- 157/96, pct. 60).

Pentru considerentele anterior expuse, Consiliul reține caracterul fondat al criticilor cu privire la decizia de respingere a ofertei asocierii ...SRL - ... ca inacceptabilă și neconformă, motiv pentru care, în temeiul dispozițiilor art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016 cu modificările și completările ulterioare, Consiliul va admite contestația formulată de asocieria ...SRL - ... în contradictoriu cu ... și va anula procesul-verbal de evaluare financiară, raportul procedurii și actele subsecvente în ceea ce privește oferta asocierii și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei asocierii ...SRL - ..., conform prevederilor legale, a documentației de atribuire și a considerentelor din prezenta decizie, în termen de cel mult 20 zile de la primirea prezentei.

Analiza actului atacat al autorității contractante, din punctul de vedere al legalității și temeiniciei, s-a efectuat prin prisma motivelor invocate de societatea contestatoare, în acord cu principiul disponibilității care guvernează și procedura administrativ-jurisdicțională în fața Consiliului [art. 26 alin. (2) partea introductivă din legea remediilor și art. 9 alin. (2) C. proc. civ. - obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților]. Cu privire la aspectele care nu au format obiectul contestației, răspunderea juridică pentru declararea câștigătoare a unei anumite oferte revine autorității contractante, ținută de lege să verifice și să stabilească modul de îndeplinire de către ofertant/ofertă a tuturor cerințelor de calificare și specificațiilor tehnice stabilite în documentația de atribuire.

Art. 1 alin. (4) din normele aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 statuează că autoritatea contractantă este responsabilă pentru modul de atribuire a contractului de achiziție publică/acordului-cadru, cu respectarea tuturor dispozițiilor legale aplicabile, deci și a regulilor de elaborare a proceselor-verbale.

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

CONSILIUL DECIDE:

În baza art. 26 alin. (1) și (6) și art. 61¹ 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, respinge contestația formulată de ...SRL, în contradictoriu cu

În temeiul art. 26 alin. alin. (2) și (5) 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, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, admite contestația formulată de ...SRL, în calitate de lider al asocierii ...SRL - ..., în contradictoriu cu

Anulează, în parte, *Procesul-verbal nr. 4240/10.03.2025 privind evaluarea propunerilor financiare, inclusiv verificarea conformității acestora cu propunerile tehnice* și, toate actele subsecvente acestora, inclusiv *Raportul procedurii nr. 4616/14.03.2025*, în secțiunea dedicată evaluării ofertei asocierii ...SRL - ..., inclusiv adresele de comunicare a rezultatului proceduri.

Obligă ..., în termen de cel mult 20 zile de la primirea prezentei, să procedeze la reevaluarea ofertei asocierii ...SRL - ..., cu luarea în considerare a celor precizate în motivare.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părțile cauzei potrivit dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate, în temeiul art. 29 din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE,

MEMBRU,

MEMBRU,

Redactată în 5 exemplare originale, conține 26 pagini.