



În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1) 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. 400/C8/5069

Data: 11.02.2026

Prin contestația fără număr de înregistrare la emitent, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 90324/23.12.2025, formulată de către, cu subcontractant reprezentata legal prin, în calitate de reprezentant legal împuternicit al Ofertantului și convențional prin de avocat, cu sediul ales pentru comunicarea actelor de procedură în, împotriva raportului procedurii nr. 3549/15.12.2025, emis de către, cu sediul în în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificate, organizată în vederea atribuirii contractului, având ca obiect „.....: „.....”, se solicită:

1. admiterea Contestației;
2. anularea refuzului autorității contractante de a ne permite accesul la ofertele concurente; recunoașterea dreptului de acces la documentele a căror confidențialitate nu a fost dovedită de ofertanții concurenți; obligarea autorității contractante să permită accesul neîngrădit la documentele solicitate, iar în subsidiar, acordarea accesului neîngrădit de către Consiliu (inclusiv la oferta depusă în cadrul procedurii de cu subcontractant
3. anularea comunicării privind rezultatul procedurii de atribuire și a raportului procedurii, din care rezultă că, în mod nelegal, oferta depusă de subscrisa, a fost declarată ca fiind neconformă, a tuturor actelor care au stat la baza emiterii acestor documente, precum și a actelor subsecvente:
 - ✓ anularea proceselor verbale intermediare, întocmite în etapa de evaluare, în conformitate cu prevederile art. 127 alin. (1) lit. n) din HG nr. 395/2016, a tuturor actelor care au stat la baza emiterii acesteia, precum și a actelor subsecvente;
 - ✓ obligarea autorității contractante la reluarea procedurii prin reevaluarea ofertei depuse de operatorul economic

4. anularea comunicării rezultatului procedurii și a Raportului procedurii în partea ce vizează evaluarea ofertei depusă de cu motivarea că oferta indicată se impunea a fi declarată inacceptabilă și neconformă pentru motive suplimentare față de cele indicate în actele de evaluare:

- ✓ anularea proceselor verbale intermediare întocmite în etapa de evaluare în conformitate cu prevederile art. 127 alin. (1) lit. n) din HG nr. 395/2016, a tuturor actelor care au stat la baza emiterii acestora, precum și a actelor subsecvente, în partea ce vizează evaluarea motivelor suplimentare de neconformitate;
- ✓ obligarea autorității contractante la reluarea procedurii și la reevaluarea ofertei depuse de SRL cu reținerea motivelor suplimentare de neconformitate;

5. obligarea autorității contractante la anularea deciziei de anulare a procedurii, precum și la reluarea procedurii;

6. obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor efectuate de Subscrisa pentru soluționarea contestației, în temeiul dispozițiilor art. 29 alin. (9) din Legea nr. 101/2016, coroborate cu cele ale art. 451-453 din Codul de procedură civilă;

7. asigurarea accesului la dosarul constituit la Consiliu, în temeiul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, în temeiul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 101/2016

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 critică decizia autorității contractante de respingere a ofertei sale ca inacceptabilă și neconformă.

Prin contestația formulată, ... SA solicită anularea actelor emise de în cadrul procedurii simplificate având ca obiect execuția lucrărilor pentru investiția privind realizarea de capacități de producere a energiei din surse regenerabile pentru consum propriu, procedură publicată în SEAP prin anunțul SCN

Contestatoarea atacă Comunicarea rezultatului procedurii nr. 3550/15.12.2025 și Raportul procedurii nr. 3549/15.12.2025, prin care oferta sa a fost respinsă ca neconformă în temeiul art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016, iar procedura a fost anulată ca urmare a respingerii tuturor ofertelor depuse.

În esență, ... SA susține că decizia de respingere a ofertei sale este nelegală și netemeinică, întrucât autoritatea contractantă a reținut o pretinsă neîndeplinire a cerinței privind modalitatea de poziționare și integrare a echipei responsabile pentru implementarea contractului în structura organizațională permanentă a ofertantului, cerință care, în opinia contestatoarei, nu este prevăzută în Caietul de sarcini, ci exclusiv în Formularul de propunere tehnică, având caracter de „clauză nescrisă”.

Contestatoarea arată că art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016 poate fundamenta respingerea unei oferte doar în ipoteza nerespectării cerințelor Caietului de sarcini, iar nu a unor cerințe inserate exclusiv în formulare. Totodată, se susține că autoritatea contractantă a omis să solicite clarificări, deși informații relevante privind personalul propus, organigrama echipei și managementul contractului s-ar regăsi în cuprinsul propunerii tehnice, ceea ce ar fi impus aplicarea mecanismului clarificărilor sau, cel mult, calificarea situației ca viciu de formă.

În susținerea criticilor sale, contestatoarea invocă încălcarea principiilor proporționalității și transparenței, precum și practica CNSC și a instanțelor de judecată potrivit căreia formularele de ofertă au rol de structurare a informațiilor, fără a putea introduce cerințe tehnice sau de calificare suplimentare față de cele stabilite prin Caietul de sarcini și Fișa de date.

Distinct, ... SA reclamă încălcarea dreptului de acces la dosarul achiziției, arătând că autoritatea contractantă a refuzat să permită accesul la oferta depusă de ofertantul concurent deși nu ar fi fost dovedit caracterul confidențial al informațiilor solicitate, cu încălcarea art. 217 alin. (6) din Legea nr. 98/2016. În acest context, contestatoarea solicită obligarea autorității contractante la acordarea accesului la documentele dosarului achiziției și la cele depuse de ofertantul concurent.

De asemenea, contestatoarea solicită anularea evaluării ofertei concurente și reevaluarea acesteia pentru motive suplimentare de neconformitate, precum și anularea deciziei de anulare a procedurii de atribuire, cu reluarea procedurii și reevaluarea ofertelor.

În final, se solicită admiterea contestației, anularea actelor atacate, reluarea procedurii de atribuire, precum și obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor de soluționare a contestației și asigurarea accesului la dosarul constituit la CNSC.

Motivarea integrală a contestației se regăsește în fișierul „[\[SCN.....\] contestatie pdf](#)”, postat de autoritatea contractantă în SEAP la data de 08.01.2026, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare nr. SCN..... Reproducerea în cuprinsul deciziei a ansamblului motivării nu se justifică, din moment ce întreaga contestație poate fi vizualizată liber și gratuit în SEAP de către orice persoană interesată. Consiliul apreciază că sintetizarea de mai sus nu prejudiciază nici părțile și nici terții, din moment ce oricine are la dispoziție spre vizualizare și descărcare, prin intermediul SEAP, întreaga contestație.

Prin adresa nr. 112/16.01.2026, înregistrată la CNSC cu nr. 2629/16.01.2026, ... transmite punctul său de vedere cu privire la contestația formulată de către, solicitând respingerea acesteia ca neîntemeiată, arătând că procesul de evaluare a ofertelor a fost realizat cu respectarea strictă a documentației de atribuire și a legislației aplicabile în materia achizițiilor publice.

În prealabil, autoritatea subliniază că documentația de atribuire a fost publicată integral în SEAP, iar toți operatorii economici interesați au

avut posibilitatea de a solicita clarificări sau de a contesta cerințele acesteia anterior depunerii ofertelor. Întrucât contestatoarea nu a formulat clarificări și nu a contestat documentația de atribuire în termenul legal, aceasta și-a asumat integral conținutul Fișei de date și al Formularului de propunere tehnică.

Pe fond, autoritatea arată că oferta SA a fost respinsă în mod legal ca neconformă, în temeiul art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016, întrucât nu a respectat cerințele obligatorii ale Formularului de propunere tehnică, document care face parte integrantă din documentația de atribuire. În concret, contestatoarea nu a prezentat distinct și explicit modalitatea de poziționare și integrare a echipei responsabile pentru implementarea contractului în structura organizațională permanentă a ofertantului, cerință prevăzută expres la capitolul 5 din formular, sub sancțiunea respingerii ofertei fără clarificări.

Autoritatea contractantă respinge susținerea contestatoarei privind existența unei „clauze nescrise”, arătând că Fișa de date trimite în mod expres la respectarea conținutului Formularului de propunere tehnică, calificat ca obligatoriu ca structură și conținut. În aceste condiții, lipsa informațiilor solicitate nu putea fi remediată prin clarificări, întrucât acest lucru ar fi echivalat cu completarea ofertei, contrar principiului tratamentului egal.

Referitor la criticile privind evaluarea ofertei depuse de autoritatea arată că aceasta a fost, la rândul său, declarată inacceptabilă și neconformă, iar eventualele motive suplimentare invocate de contestatoare nu ar schimba concluzia evaluării și nici rezultatul procedurii.

În final, autoritatea contractantă solicită respingerea cererii de acordare a cheltuielilor de soluționare a contestației, întrucât contestatoarea nu a indicat cuantumul acestora și nu a depus documente doveditoare, conform art. 29 alin. (9) din Legea nr. 101/2016 și practicii constante a CNSC.

Prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr. 3977/22.01.2026, autoritatea contractantă a transmis la dosarul cauzei documente din dosarul achiziției, în format electronic, necesare soluționării contestației.

..... SA a transmis, în original, recipisa de consemnare nr., eliberată de CEC BANK Sucursala Victoria la data de 19.12.2025, din care rezultă consemnarea cauțiunii în valoare de lei.

Din înscrisurile aflate la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarea situație de fapt:

În calitate de autoritate contractantă, ... a inițiat o procedură simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului, având ca obiect „.....”, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. SCN 10.2025. Conform anunțului de participare, valoarea estimată a contractului, este de lei fără TVA.

Analizând conținutul criticilor din contestație, Consiliul constată că SA este nemulțumit de evaluarea pe care a realizat-o autoritatea contractantă și solicită cele din partea introductivă.

Contestatoarea susține că oferta sa a fost respinsă, în mod nelegal, ca neconformă pentru pretinsa neîndeplinire a cerinței privind „modalitatea de poziționare și integrare a echipei responsabile pentru implementarea contractului în structura organizațională permanentă a ofertantului”.

În soluționarea cauzei, Consiliul ia în considerare următoarele prevederi din fișa de date/IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice:

„Propunerea tehnică va fi prezentată în așa fel încât să detalieze și să demonstreze îndeplinirea tuturor cerințelor din Caietele de sarcini. Propunerea tehnică, pentru executarea lucrărilor, va fi prezentată respectând cerințele formularului de ofertă atașat în secțiunea FORMULARE.”

În *formular – cadru obligatoriu Propunere Tehnică*, autoritatea contractantă a precizat 15 cerințe tehnice obligatorii, care trebuie dovedite de ofertant:

Cuprins

1. Rezumat	2
2 Metodologia de executare a lucrărilor	2
3. Planul de management al calității în cadrul Contractului.....	3
4. Grafic general de realizare a investiției publice (fizic)	3
5. Personalul propus și managementul contractului pentru execuția lucrărilor.....	4
6. Infrastructura care va fi utilizată în realizarea activităților în cadrul Contractului	7
7. Modalitatea de efectuare a înregistrărilor și înregistrările efectuate în legătură cu indicatorii cantitativi și calitativi asociați execuției lucrărilor	7
8. Măsuri aplicabile de Ofertant pe perioada Contractului pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor din domeniul mediului ce derivă din îndeplinirea obiectului Contractului.....	8
9. Măsuri aplicabile de Ofertant pe perioada Contractului pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor din domeniul social și al relațiilor de muncă ce derivă din îndeplinirea obiectului Contractului.	9
10. Măsuri aplicate de Ofertant pentru supravegherea lucrărilor în perioada de garanție acordată	9
11. Informații în legătură cu echipamentele incluse în lucrare	9
12. Adecvarea la constrângerile fizice impuse de amplasamentul lucrării și a cerințelor din cadrul ATR-ului	10
13. Informații cu privire la capacitatea tehnică de execuție.....	10
14. Informații cu privire la eventuale modificări ale operatorului economic Ofertant ...	10
15. Anexe la Propunerea Tehnică - obligatorii	10

Secțiunea **5. Personalul propus și managementul contractului pentru execuția lucrărilor** are următorul conținut (pag. 4-7 din formular):

[**În acest capitol** Ofertantul trebuie să prezinte :

i Organigrama echipei – cu evidențierea rolurilor în cadrul echipei;

ii Modalitatea de poziționare și integrare a echipei responsabile pentru implementarea Contractului în structura organizațională permanentă a Ofertantului;

iii Instrumentele/metodele de coordonare a activității între membrii echipei care gestionează realizarea lucrării;

În acest capitol se vor prezenta, cel puțin, următoarele informații:

a. Structura echipei propuse pentru managementul contractului, cu prezentarea organigramei echipei și a informațiilor relevante pentru personalul propus și documente suport pentru demonstrarea calificărilor educaționale și profesionale, a abilităților, a experienței solicitate [în vederea demonstrării îndeplinirii cerințelor minime din Caietul de Sarcini pentru personalul propus]:

Nume și Prenume	Rolul propus în cadrul echipei de gestionare a lucrărilor	Activitățile pe care le realizează	Organizația permanentă – operatorul economic de care aparține persoana propusă1
[introduceți numele și prenumele]	[introduceți poziția pentru care este propus]	[descrieți activitățile din cadrul Contractului la realizarea cărora participă]	[introduceți operatorul economic de care aparține personalul propus]

[Ofertantul va include o descriere a profilului personalului propus pe baza formatului solicitat de Autoritatea Contractantă].

Nume și prenume:		[introduceți]	
Coordonatele de contact	Telefon: [introduceți]	Email: [introduceți]	
Relația cu Ofertantul	Selectați: ☐ Angajat ☐ Liber profesionist ☐ Subcontractant (operatorul economic:)	Perioada anterioară depunerii Ofertei în care au existat relații comerciale profesionale între personalul propus și organizația Ofertantului [exprimată în luni]	
Rolul pentru care este propus	Selectați poziția corespunzătoare: [Introduceți aici unul din profilurile solicitate: manager de contract, șef de șantier, responsabil tehnic cu execuția etc așa cum este solicitat prin Caietul de Sarcini]		
Cooperări anterioare în proiecte/contracte cu alți membri ai echipei/personalului în acest Contract	Precizați istoricul comun al acestui membru al echipei cu alți membri ai echipei propuse, dacă este aplicabil		
Calificarea educațională relevantă pentru rolul în care personalul este propus	Precizați ultima calificare educațională obținută, reprezentând cel mai ridicat nivel al calificării conform Cadrului Național/European al Calificărilor și utilizați structura de mai jos pentru detalierea informațiilor		
Abilități	Introduceți abilitățile personalului propus și modalitatea în care acestea au fost dobândite]		
Descrierea experienței generale relevante pentru rolul propus în cadrul acestui Contract	[introduceți informații]		
Descrierea experienței specifice relevante pentru rolul propus în cadrul acestui Contract	[introduceți informații]		
Responsabilități ce urmează a fi îndeplinite de personalul propus în cadrul Contractului ce rezultă din această procedură și modalitatea concretă de îndeplinire a acestora	[introduceți câte rânduri este necesar pentru furnizarea de informații]		
Abilități ale personalului propus relevante pentru poziția/rolul din cadrul echipei pentru care este propus	[introduceți descrierea abilităților relevante și, în cazul în care este aplicabil, introduceți eventuale niveluri de calificare pentru abilitățile ce sunt dobândite printr-o formă de educație, utilizând formatul de mai jos]		
Educație/Certificare/Formare Profesională [introduceți aici informația în ordine cronologică, pentru calificare educațională, calificare profesională – în cazul în care este aplicabil, abilități dobândite printr-o formă de învățământ]			
Diplomă/ Certificat, autorizație (denumire, serie, număr)	Instituția care a eliberat diploma/certificatul	Specializarea	Perioada (de la-la - II/aa)

(...)

a b. Abordarea pentru organizarea și gestionarea activităților în cadrul Contractului, în cazul unei asocierii (dacă Ofertantul este o asocierie)

[includeți aici informații despre modalitatea de alocare și coordonare a resurselor stabilite prin intermediul metodologiei de execuție și a activităților în cadrul Contractului]:

a c. Abordarea pentru managementul activității subcontractanților în cadrul activităților din Contract și următoarele informații (în cazul în care Ofertantul va utiliza subcontractanți pentru anumite activități din Contract):

(...)

a d. Abordarea și metodologia propusă pentru gestionarea relației cu Autoritatea Contractantă, prin raportare la informațiile furnizate și cerințele cuprinse în Caietul de Sarcini la Secțiunea Cerințe specifice de managementul Contractului, respectiv:

(...)

b e. Abordarea propusă pentru managementul riscurilor în cadrul Contractului, cu luarea în considerare a cerințelor incluse în Caietul de Sarcini. *[Utilizați următoarea structură pentru prezentarea informațiilor]*

c (...)

a g. Prezentarea strategiei anti-corupție ce va fi implementată de Ofertant pentru prevenirea corupției

(...)

a h. Prezentarea modului de realizare a înregistrărilor pentru activitățile, deciziile și fluxul informațional și financiar în legătură cu acest Contract, astfel încât să se asigure trasabilitatea deciziilor în cazul în care acest Contract este supus verificărilor de terță parte

[includeți aici informații despre modalitatea de realizare a înregistrărilor și modalitatea de arhivare a informațiilor, accesul la informații arhivate prin raportare la cerințele incluse în Contract

(...)

a i. Prezentarea modului de realizare a comunicării dintre Ofertant și terț/terți susținători în legătură cu executarea Contractului

[În situația în care este aplicabil, includeți aici informații despre modalitatea de realizare a comunicării cu terțul/terții susținători în ceea ce privește monitorizarea performanței în cadrul contractului și în special în situația în care riscul de dificultăți în implementarea contractului se materializează (chiar dacă acest risc este considerat ipotetic de către Ofertant).

a j. Prezentarea politicii GDPR a ofertantului

(...)"

Așadar, în vederea îndeplinirii **cerinței „5. Personalul propus și managementul contractului pentru execuția lucrărilor”**, achizitorul a arătat că trebuie să se regăsească informații/să se prezinte și *„Modalitatea de poziționare și integrare a echipei responsabile pentru implementarea Contractului în structura organizațională permanentă a Ofertantului”*. În acest sens, s-a cerut ca propunerea tehnică să conțină mai multe informații privitoare la echipa responsabilă pentru implementarea contractului, așa cum s-a solicitat la subpunctele de la secțiunea 5. De exemplu, ofertantul trebuia să prezinte, conform lit. a) - *„Structura echipei”*, cu nume și prenume, rolul pentru care sunt propuse, responsabilitățile persoanelor implicate în implementare etc.

Analizând propunerea tehnică depusă de SA, Consiliul constată că acesta a inclus secțiunea 5. Personalul propus și managementul contractului pentru execuția lucrărilor, ce conține

(începând cu pagina 92), informațiile de interes, structurate conform formularului impus de achizitor.

Astfel, la pag. 92, se face o descrie a modului în care se va asigura echipa. La pag. 93 se prezintă organigrama și liniile de comunicare între membri echipelor de execuție.

Pag. 93- 103 cuprind primul tabelul de la lit. a) din formularul de propunere tehnică, în care sunt nominalizate persoanele din echipa de implementare, rolul lor în echipă, responsabilități etc.

De la pag. 103-138 , se prezintă, pentru fiecare persoană din echipa de implementare, informațiile sub formă tabelară, cu detalii, așa cum s-a solicitat în al doilea tabel de la lit. a)

Astfel, deși oferta conține toate informațiile referitoare la funcția, rolul, organizația din care fac parte, calificarea și responsabilitățile fiecărei persoane din echipa de implementare, acestora precum și descrierea ierarhiei funcționale și a modului de subordonare a echipei față de conducerea tehnică și managerială a ofertantului, conform structurii interne de organizare (adică structura echipei, poziționare și integrare echipei), comisia de evaluare s-a limitat la a verifica dacă în propunerea tehnică există vreun capitol intitulat **„Modalitatea de poziționare și integrare a echipei responsabile pentru implementarea Contractului în structura organizațională permanentă a Ofertantului”**, fără să ia în considerare informațiile pe care tocmai achizitorul le-a solicitat prin documentația de atribuire.

Cerința tehnică privește *„Personalul propus și managementul contractului pentru execuția lucrărilor”*, neexistând obligația introducerii vreunui titlu în propunerea tehnică *„Modalitatea de poziționare și integrare a echipei responsabile pentru implementarea Contractului în structura organizațională permanentă a Ofertantului”*.

De altfel, în Procesul-verbal nr. 3547/15.12.2025 privind evaluarea conformității propunerilor tehnice cu prevederile caietului de sarcini (pag. 6/50), s-a precizat:

- *cerința minimă din caietul de sarcini*

„Personalul propus și managementul contractului pentru execuția lucrărilor”,

i. Organigrama echipei – cu evidențierea rolurilor în cadrul echipei;

ii. Modalitatea de poziționare și integrare a echipei responsabile pentru implementarea Contractului în structura organizațională permanentă a Ofertantului;

iii. Instrumentele/metodele de coordonare a activității între membrii echipei care gestionează realizarea lucrării;

„cerința minimă îndeplinită”.

Cu toate acestea, în același Proces-verbal nr. 3547/15.12.2025, la pag. 9/50, s-a concluzionat următoarele: *cerința minimă din caietul de sarcini „Modalitatea de poziționare și integrare a echipei responsabile pentru implementarea Contractului în structura organizațională permanentă a Ofertantului”. – (...) nu au fost identificate informațiile solicitate - **cerință minimă neîndeplinită.**”*

Pe lângă faptul că sunt contradictorii concluziile comisiei de evaluare, acesta nici nu indică informațiile care ar fi trebuit regăsite în propunerea tehnică. În fapt, așa cum s-a arătat mai sus, comisia de evaluare s-a limitat la a verifica dacă în ofertă există vreo secțiune cu titlul *„Modalitatea de poziționare și integrare a echipei responsabile pentru implementarea Contractului în structura organizațională permanentă a Ofertantului”*.

Comisia de evaluare avea obligația să analizeze oferta prin raportare la cerințele de la lit. a), b) etc, așa cum a cerut în formularul de propunere tehnică, și conform atribuțiilor de la art. 127 alin. (1) lit. f) din HG nr. 395/2016.

Doar în situația în care nu existau informații despre personal, abia atunci ar fi intervenit respingerea ofertei. Comisia de evaluare a făcut abstracție de modalitatea de prezentare a propunerii tehnice, stabilită la pag. 4-7 din formular, și s-a rezumat la identificarea titlului *„Modalitatea de poziționare și integrare a echipei responsabile pentru implementarea Contractului în structura organizațională permanentă a Ofertantului”*.

Informațiile din cele peste 40 de pagini privitoare la personal - secțiunea 5 sunt ignorate cu desăvârșire de comisia de evaluare.

Așadar, întrucât propunerea tehnică are referiri detaliate la structura echipei de implementare, rolul fiecărei persoane în echipă, poziționare și integrarea, decizia de respingere a ofertei contestatorului este nelegală.

Cu referire la lipsa solicitărilor de clarificări, Consiliul constată că, pe parcursul evaluării ofertelor, autoritatea contractantă nu i-a solicitat contestatorului clarificări privitoare la motivul de respingere reținut.

Prin urmare, Consiliul consideră că îi era interzis autorității contractante să considere, fără dubiu, că societatea contestatoare nu îndeplinește cerințele documentației de atribuire, în lipsa solicitărilor de clarificări.

Pentru a decide ne/îndeplinirea cerințelor documentației de atribuire, comisia de evaluare trebuia să efectueze o analiză. Or, o astfel de analiză lipsește din procesul de evaluare al comisiei de evaluare.

În aceste condiții, Consiliul stabilește că, înainte de a decide respingerea unei oferte, autoritatea contractantă trebuia să facă aplicarea prevederilor art. 134 din HG nr. 395/2016, care o obligă la stabilirea clarificărilor și completărilor formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei solicitări de participare/oferte, acestea neconducând la apariția unui avantaj evident, potrivit dispozițiilor art. 209 din Legea nr. 98/2016.

Potrivit art. 134 din HG nr. 395/2016: „(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 (...) (6) În cazul în care ofertantul modifică prin răspunsurile pe care le prezintă comisiei de evaluare potrivit dispozițiilor alin. (1) conținutul propunerii tehnice sau propunerii financiare, oferta sa va fi considerată inacceptabilă. (7) Prin excepție de la

dispozițiile alin. (6), oferta va fi considerată admisibilă în măsura în care modificările operate de ofertant în legătură cu propunerea sa tehnică se încadrează în una din categoriile de mai jos:

- a) pot fi încadrate în categoria viciilor de formă; sau
- b) reprezintă corectări ale unor abateri tehnice minore, iar o eventuală modificare a prețului total al ofertei, indusă de aceste corectări, nu ar fi condus la modificarea clasamentului ofertanților participanți la procedura de atribuire”.

Așadar, după cum se poate observa, din condițiile stabilite de legiuitor, chiar modificarea nesubstanțială a unei oferte, ca urmare a răspunsului la o solicitare de clarificare, nu poate conduce, în mod automat, la respingerea ofertei, legea stabilind că o astfel de modificare poate fi acceptată, în limitele prevăzute la art. 134.

Numai în urma realizării unui astfel de demers și numai în urma obținerii tuturor informațiilor și lămuririlor din partea ofertantului, se poate stabili că autoritatea contractantă a realizat o evaluare completă, evaluare care să respecte toate rigorile stabilite de legiuitor în ceea ce privește desfășurarea unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziție publică. Evaluarea ofertei nu reprezintă un demers pur formal al comisiei de evaluare, realizat cu ignorarea drepturilor și obligațiilor pe care legiuitorul le-a stabilit în sarcina autorității contractante, în acest sens, ci reprezintă un demers de analiză temeinică și serioasă a ofertei, cu lămurirea și completarea permise de lege a acelor elemente care pot face obiectul unei astfel de etape, finalitatea urmărită de către achizitor trebuind să fie aceea a păstrării în competiție a cât mai multor oferte, astfel încât să crească șansa achiziționării celei mai bune prestații, la cel mai bun preț. Orice decizie de admitere sau respingere a unei oferte trebuie să se bazeze pe o evaluare temeinică a acesteia, sub toate aspectele, și pe probe concludente, nu pe elemente și informații insuficiente/neclare/nesigure.

În aceste condiții, Consiliul constată că autoritatea contractantă nu și-a îndeplinit atribuțiile legale, prevăzute la art. 127 alin. (1) din HG nr. 395/2016, care prevăd: „(1) Comisia de evaluare are următoare atribuții: ... i) elaborarea solicitărilor de clarificări și/sau completări necesare în vederea evaluării solicitărilor de participare și/sau ofertelor; j) stabilirea ofertelor inacceptabile și/sau neconforme și a motivelor care stau la baza încadrării acestora în fiecare din aceste categorii; k) stabilirea ofertelor admisibile”.

Consiliul consideră că este eronată decizia autorității contractante, de respingere, ca neconformă, a ofertei contestatorului, atâta timp cât aspectul mai sus menționat nu a făcut obiectul clarificărilor, conform dispozițiilor art. 209 din Legea nr. 98/2016: „(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. (2) Autoritatea contractantă nu are dreptul ca prin clarificările/completările solicitate să determine apariția unui avantaj evident în favoarea unui ofertant/candidat”.

Având în vedere cele mai sus menționate, Consiliul apreciază că autoritatea contractantă trebuia să aibă un rol activ și, în temeiul

dispozițiilor art. 209 alin. (1) din Legea nr. 98/2006, să solicite contestatorului, clarificări punctuale.

O solicitare de clarificare nu îi poate produce ofertantului niciun avantaj, **întrucât privește informațiile indicate în ofertă**, solicitarea având doar scopul de lămurire.

Jurisprudența Consiliului este constantă, în sensul că orice decizie a autorității contractante trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică, sub toate aspectele acesteia și pe probe concludente, iar nu pe simple aprecieri ale membrilor comisiei de evaluare.

De altfel, practica constantă a Consiliului, dar și a instanțelor naționale, a fost influențată și de practica instanțelor comunitare, care stabilește nevoia de clarificare a ofertelor, în orice situație în care există dubii privind situația de fapt și/sau de drept în care se află acestea, relevante fiind concluziile din cadrul Hotărârii din 10 octombrie 2013, CJUE s-a pronunțat în cauza C-336/12 astfel:

„31 Principiul egalității de tratament și obligația de transparență se opun oricărei negocieri între autoritatea contractantă și un ofertant în cadrul unei proceduri de atribuire a unor contracte de achiziții publice, ceea ce implică faptul că, în principiu, o ofertă nu poate fi modificată după depunerea sa nici la inițiativa autorității contractante, nici la cea a ofertantului. În consecință, autoritatea contractantă nu poate solicita lămuriri unui ofertant a cărui ofertă apreciază că este imprecisă sau neconformă cu specificațiile tehnice din caietul de sarcini (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 martie 2012, SAG ELV Slovensko și alții, C 599/10, punctele 36 și 37).

32 Curtea a precizat însă că articolul 2 din Directiva 2004/18 nu se opune ca datele referitoare la ofertă să poată fi corectate sau completate punctual, în special întrucât necesită în mod vădit o simplă clarificare sau pentru a înlătura erori materiale evidente (Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctul 40).

33 Curtea a formulat în această hotărâre anumite cerințe care delimitează această posibilitate de a solicita în scris ofertanților o clarificare a ofertei lor.

34 Mai întâi, o cerere de clarificare a unei oferte, care poate interveni numai după ce autoritatea contractantă a luat cunoștință de ansamblul ofertelor, trebuie, în principiu, adresată în mod echivalent tuturor ofertanților care se află în aceeași situație (a se vedea în acest sens Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctele 42 și 43).

35 În continuare, cererea trebuie să privească toate punctele ofertei care impun o clarificare (a se vedea în acest sens Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctul 44).

36 În plus, această cerere nu poate conduce la prezentarea de către un anumit ofertant a ceea ce în realitate ar fi o nouă ofertă (a se vedea în acest sens Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctul 40).

37 În sfârșit, în general, în cadrul exercitării puterii de apreciere de care dispune în ceea ce privește posibilitatea de a solicita candidaților să își clarifice oferta, autoritatea contractantă trebuie să trateze candidații în mod egal și loial, astfel încât să nu se poată considera, la finalizarea procedurii de selecție a ofertelor și în raport cu rezultatul acesteia, că solicitarea de clarificare a favorizat sau a defavorizat nejustificat candidatul sau candidații cărora le a fost adresată (Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctul 41)”.

Totodată, Consiliul are în vedere și Cauza Cartiera dell’Adda SpA vs. CEM Ambiente SpA (C-42/13) considerentul 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 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** (a se

vedea în acest sens Hotărârea Comisia/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P,

EU:C:2004:236, punctele 108-111)”;

precum și punctul 39 din Hotărârea pronunțată în cauza **C-27/15, CJUE** a reținut că:

„Astfel, conform unei jurisprudențe constante a Curții, 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** (a se vedea în special 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)” iar la punctul 42 din aceeași hotărâre a reiterat că „astfel cum s-a amintit la punctul 39 din prezenta hotărâre, autoritatea contractantă are obligația de a respecta cu strictețe criteriile pe care ea însăși le-a stabilit” și a precizat că **„această considerație este cu atât mai importantă cu cât miza este excluderea din procedură”**.

Așadar, raportat la caracterul excesiv și formalist al evaluării efectuate de autoritatea contractantă, în ceea ce privește aspectul legat de nerespectarea cerinței menționate mai sus, Consiliul constată caracterul întemeiat al criticilor formulate de

În ceea ce privește solicitarea de acces la oferta contracandidatei cu subcontractant L, Consiliul constată o va admite.

Față de susținerile din contestație, privitoare la neacordarea, de către autoritatea contractantă, a dreptului de studiere a dosarului achiziției publice, Consiliul reține că, potrivit dispozițiilor Legii nr. 98/2016, accesul la dosarul achiziției publice, la sediul achizitorului, se face în conformitate cu dispozițiile art. 217 alin. (5) și (6), potrivit cărora: „(5) Accesul persoanelor la dosarul achiziției publice potrivit alin. (4) se realizează cu respectarea termenelor și procedurilor prevăzute de reglementările legale privind liberul **acces la informațiile de interes public și nu poate fi restricționat decât în măsura în care aceste informații din cadrul propunerilor tehnice, propunerilor financiare și/sau fundamentările/justificările de preț/cost au fost declarate și probate conform art. 57 alin. (4) ca fiind confidențiale, potrivit legii.** (6) Prin excepție de la prevederile alin. (5), după comunicarea rezultatului procedurii de atribuire, autoritatea contractantă este obligată să permită, la cerere, într-un termen care nu poate depăși o zi lucrătoare de la data primirii cererii, accesul neîngrădit al oricărui ofertant/candidat la raportul procedurii de atribuire și la informațiile care nu fac parte din propunerile tehnice, propunerile financiare și/sau fundamentările/justificările de preț/cost. Autoritatea contractantă este obligată să permită, la cerere, într-un termen care nu poate depăși o zi lucrătoare de la data primirii cererii, accesul neîngrădit al oricărui ofertant/candidat și la informațiile din cadrul propunerilor tehnice și/sau la

fundamentările/justificările de preț/cost care nu au fost declarate și probate de către ofertanți ca fiind confidențiale”.

De asemenea, sunt reținute și prevederile art. 57 din același act normativ, alin. (1): „Fără a aduce atingere celorlalte prevederi ale prezentei legi sau dispozițiilor legale privind liberul acces la informațiile de interes public ori ale altor acte normative care reglementează activitatea autorității contractante, autoritatea contractantă are obligația de a nu dezvălui informațiile din propunerea tehnică, elementele din propunerea financiară și/sau fundamentări/justificări de preț/cost transmise de operatorii economici indicate și dovedite de aceștia ca fiind confidențiale întrucât sunt: date cu caracter personal, secrete tehnice sau comerciale sau sunt protejate de un drept de proprietate intelectuală. Caracterul confidențial se aplică doar asupra datelor/informațiilor indicate și dovedite ca fiind date cu caracter personal, secrete tehnice sau comerciale sau sunt protejate de un drept de proprietate intelectuală” și alin. (4): „Operatorii economici indică și dovedesc în cuprinsul ofertei care informații din propunerea tehnică, elemente din propunerea financiară și/sau fundamentări/justificări de preț/cost sunt confidențiale întrucât sunt: date cu caracter personal, secrete tehnice sau comerciale sau sunt protejate de un drept de proprietate intelectuală. Informațiile indicate de operatorii economici din propunerea tehnică, elemente din propunerea financiară și/sau fundamentări/justificări de preț/cost ca fiind confidențiale trebuie să fie însoțite de dovada care le conferă caracterul de confidențialitate, dovadă ce devine anexă la ofertă, în caz contrar nefiind aplicabile prevederile alin. (1)”.

Din economia acestor prevederi legale, Consiliul constată că accesul persoanelor la dosarul achiziției publice se realizează cu respectarea legislației privind liberul acces la informațiile de interes public.

Această interpretare este susținută de faptul că excepția indicată la art. 217 alin. (6), anterior citat, face referire la termenul în care ofertanților/candidaților în cadrul unei proceduri de achiziție publică li se asigură accesul și la tipul de documente la care le este permis accesul, iar nu la legislația în baza căreia se realizează acest demers.

În acest sens s-a pronunțat și Curtea de Apel Cluj, Secția a III-a Contencios Administrativ și Fiscal, prin Decizia Civilă nr. 713 din data de 08 iulie 2024:

Relativ la critica referitoare la accesul la dosarul achiziției, *Curtea retine următoarele:*

CNSC a valorificat prevederile art. 57 alin. 4. art. 217 alin. 5 și 6 din Legea nr. 98/2016 în raport de conținutul „declarației privind informațiile din propunerea tehnică, elementele din propunerea financiară și/sau fundamentarea/justificarea prețurilor/ costurilor transmisele ofertanți, care au caracter confidențial” întocmită de asocierea Diferit, pentru a concluziona că nu s-a făcut dovada caracterului confidențial al tuturor informațiilor declarate în acest sens, iar autoritatea contractantă are obligația ca preliminar să verifice pentru fiecare dintre documentele declarate confidențiale, existența dovezilor privind caracterul confidențial, dovezi ce constituie anexă la ofertă sau, cel puțin, furnizarea unei justificări plauzibile privind riscul unei atingeri aduse intereselor comerciale ale ofertantului, risc ce trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic. Astfel, s-a stabilit că autoritatea contractantă trebuie să asigure accesul la documentele care au caracter public și care nu au fost probate ea fiind confidențiale, iar pe de altă parte autoritatea contractantă trebuie să refuze motivat accesul la datele/informațiile indicate și dovedite ca fiind date cu

caracter personal, secrete tehnice sau comerciale sau care sunt protejate de un drept de proprietate intelectuală.

În vederea respectării principiului neînfruntării situației în propria cale de atac, aplicabil în cauză în raport de art. 68 din Legea 101/2016 rap. la art. 481, art. 502 C.p.c., Curtea reține că autoritatea contractantă are obligația, ca preliminar acordării accesului la oferta Diferit, să verifice pentru fiecare dintre documentele declarate confidențiale, existența dovezilor privind caracterul confidențial, dovezi ce constituie anexă la ofertă; sau, cel puțin, furnizarea unei justificări plauzibile privind riscul unei atingeri aduse intereselor comerciale ale ofertantului, risc ce trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic. Prin urmare, cum CNSC a acordat accesul la oferta Diferit condiționat alternativ de furnizarea dovezilor privind caracterul confidențial sau de furnizarea unei justificări plauzibile (cu privire la un risc previzibil în mod rezonabil de atingere adusă intereselor comerciale ale ofertantului, iar nu pur ipotetic), Curtea nu poate modifica aceste aspecte în raport de limitele investiției prin plângerea promovată de Diferit în sensul cauzării unei situații mai grele în propria cale de atac, mai exact nu este abilitată să înlăture condiționarea alternativă impusă de CNSC în sarcina autorității contractante cu ocazia verificării pentru fiecare dintre documentele declarate confidențiale a justificării caracterului confidențial.

Totodată. Curtea reține că în cauză nu s-a dispus accesul la oferta Diferit în mod absolut, ci condiționat de existența documentelor declarate și probate ca fiind confidențiale în limitele anterior expuse.

(...)

În raport de aceste dispoziții legale, Curtea reține că pentru a se justifica restricționarea accesului la dosarul achiziției aferent ofertei unui operator economic participant la procedura de achiziție, ulterior publicării raportului procedurii (până la acest moment conținutul ofertelor fiind confidențial), este necesar să existe: informații din propunerea tehnică, elemente din propunerea financiară și/sau fundamentări/justificări de preț/cost în raport de care ofertantul a indicat că sunt confidențiale deoarece privesc date cu caracter personal, secrete tehnice sau comerciale sau sunt protejate de un drept de proprietate intelectuală, și ofertantul a dovedit aceste împrejurări care îi conferă caracterul de confidențialitate, dovadă ce devine anexă la ofertă. Deci, **autoritatea contractantă nu poate fi ținută de simpla afirmație a unui operator economic potrivit căreia informațiile transmise sunt confidențiale, ci se impune ca un asemenea operator să demonstreze caracterul cu adevărat confidențial al informațiilor la a căror divulgare se opune**: în caz contrar, nu este permisă restricționarea accesului la dosarul achiziției aferent ofertei unui operator economic participant la procedura de achiziție.

În măsura în care se refuză accesul la oferta unui operator economic, autoritatea contractantă este obligată să motiveze temeinic această decizie, deoarece doar astfel destinatarul acestei decizii poate să își apere drepturile și să decidă în deplină cunoștință de cauză dacă este util să formuleze o cale de atac jurisdicțională împotriva acesteia. Deci autoritatea contractantă trebuie să menționeze în mod clar motivele pentru care consideră că informațiile la care se solicită accesul sau cel puțin unele dintre ele sunt confidențiale, deoarece în lipsa unor informații suficiente care să îi permită să verifice dacă decizia autorității contractante privind atribuirea contractului este afectată de eventuale erori sau nelegalități, un ofertant respins nu va avea posibilitatea. În practică, să se prevaleze de dreptul său la o cale de atac efectivă.

(...)

Astfel cum s-a arătat în prealabil, autoritatea contractantă nu poate fi ținută de simpla afirmație a unui operator economic potrivit căreia informațiile transmise sunt confidențiale, ci **trebuie să îi impună acestui operator să demonstreze caracterul cu adevărat confidențial al informațiilor la a căror divulgare se opune**.

Totodată, nu poate fi omis că potrivit jurisprudenței CJUE din Cauza C 54/21, pgf. 85. articolul 21 alineatul (1) și articolul 55 din Directiva 2014/24 trebuie interpretate în sensul că, pentru a stabili dacă va refuza unui ofertant a cărui ofertă a fost respinsă accesul la informațiile pe care ceilalți ofertanți le-au prezentat în legătură cu experiența lor relevantă și eu referințele referitoare la aceasta, în legătură cu identitatea și calificările profesionale ale persoanelor propuse pentru executarea contractului și ale subcontractanților și în legătură cu concepția proiectelor a căror realizare este preconizată în cadrul contractului de achiziții și cu modul de executare a acestuia, *autoritatea contractantă trebuie să aprecieze dacă aceste informații au o valoare comercială care nu se limitează la contractul de achiziții publice în cauză, divulgarea lor fiind de natură să aducă atingere unor interese comerciale legitime sau concurenței loiale.* Autoritatea contractantă poate, pe de altă parte, să refuze să acorde accesul la aceste informații atunci când, deși acestea nu au o astfel de valoare comercială, divulgarea lor ar împiedica aplicarea legii sau ar fi contrară unui interes public. *Atunci când este refuzat accesul integral la informații, autoritatea contractantă trebuie să acorde ofertantului menționat acces la conținutul esențial al acelorași informații, astfel încât să fie asigurată respectarea dreptului la o cale de atac efectivă.”*

Numai prin respectarea art. 57 alin. (1) și (4) și art. 217 alin. (5) și (6) din Legea 98/2016 poate fi asigurat accesul la o cale de atac efectivă și dreptul la apărare, conform Legii nr. 101/2016 și Directivei 89/665/CEE.

În lipsa accesului la informațiile din dosarul achiziției, dreptul la o cale de atac este golit de conținut, devenind o formă fără fond, iar transparența procedurii de atribuire este complet anihilată.

În acest sens, Consiliul apreciază ca relevantă atât practica CNSC, cât și practica judiciară, respectiv decizii ale Consiliului ce au rămas definitive prin respingerea plângerilor, respectiv: Decizia nr. 640/C8/463/13.03.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel Ploiești – dosar nr. 285/42/2024 – hotărârea nr. 338/09.04.2024; Decizia nr. 597/C8/307/08.03.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel București – dosar nr. 2005/2/2024 – hotărârea nr. 302/30.04.2024; Decizia nr. 955/C8/880/15.04.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel Ploiești – dosar nr. 425/42/2024 – hotărârea nr. 519/28.05.2024; Decizia nr. 1342/C8/1231/17.05.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel Alba-Iulia – dosar nr. 287/57/2024 – hotărârea nr. 522/03.07.2024; Decizia nr. 1441/C8/1307, 1316/27.05.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel Cluj – dosar nr. 575/33/2024 – hotărârea nr. 713/08.07.2024; Decizia nr. 1641/C8/1612/14.06.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel Bacău – dosar nr. 303/32/2024 – hotărârea nr. 649/13.08.2024; Decizia nr. 2092/C8/2244, 2467/25.07.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel București – dosar nr. 5213/2/2024 – hotărârea nr. 586/18.09.2024; Decizia nr. 2123/C8/2217/29.07.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel Timișoara – dosar nr. 988/59/2024 – hotărârea nr. 804/16.09.2024; Decizia nr. 2893/C8/3103, 3105/14.10.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel Bacău – dosar nr. 494/32/2024 – hotărârea nr. 864/02.12.2024; Decizia nr. 3121/C8/3283, 3548/05.11.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel Timișoara – dosar nr. 1365/59/2024 – hotărârea nr. 1252/10.12.2024; Decizia nr. 3278/C8/3890/08.05.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel București – dosar nr. 7552/2/2024 – hotărârea nr. 26/17.01.2025; Decizia nr. 3277/C8/3216/19.11.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel Brașov – dosar nr. 600/64/2024 – hotărârea nr. 772/19.12.2024; Decizia nr. 3329/C8/3603/25.11.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel Cluj – dosar nr. 1181/33/2024 – hotărârea nr. 38/20.01.2024; Decizia

nr. 3545/C8/4035/13.12.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel Timișoara – dosar nr. 1496/59/2024 – hotărârea nr. 69/29.01.2025; Decizia nr. 3515/C8/3761/11.12.2024, rămasă definitivă prin respingerea plângerii de către Curtea de Apel Ploiești – dosar nr. 1150/42/2024 – hotărârea nr. 128/12.02.2025.

Totodată, Consiliul prezintă, în extras, următoarele:

- Hotărârea nr. 506/2023 din 27.09.2023, pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, dosar nr. 420/57/2023, în care s-au reținut următoarele:

„Curtea reamintește că, tot *supra*, a reținut că în cuprinsul art. 57 alin. 1 și alin. 4 din Legea nr. 98/2016, legiuitorul vorbește expres despre dovezi privind caracterul confidențial al unor informații din cuprinsul ofertei, nicidecum despre motive/argumente/sușineri/alegații/teoretizări. Astfel, pentru probarea caracterului confidențial al informațiilor indicate ca atare, nu este suficientă menționarea în cuprinsul ofertei a informațiilor cu caracter confidențial și a cauzei/motivelor/argumentelor/ sușinerilor/alegațiilor/ teoretizărilor privind caracterul confidențial al acestora, ci, trebuie indicate dovezile privind acest caracter, nefiind suficientă nici măcar indicarea dovezilor privind acest caracter, ci, corelativ indicării lor exprese în cuprinsul ofertei, dovezile trebuie anexate acesteia - ele devenind astfel, anexe la ofertă. Practic, verificarea îndeplinirii de către ofertant, a celor patru obligații de rezultat expuse supra pct. 1-4, cumulativ impuse de art. 57 alin. 1 și 4 din Legea 98/2016, pentru activarea obligației autorității contractante, prevăzută de art. 57 alin. 1 din Legea nr. 98/2016, de a nu dezvălui informațiile de al căror caracter confidențial se prevalează acesta, presupune în final, posibilitatea identificării și corelării dovezilor de confidențialitate anexate ofertei, cu dovezile de confidențialitate indicate în cuprinsul ofertei”;

- Hotărârea nr. 591/10.10.2023, pronunțată de Curtea de Apel Brașov în dosarul nr. 481/64/2023: „Respinge ca neîntemeiată plângerea formulată în dosarul nr. 481/64/2023 de către petenta Asocieria Gott Strasse S.R.L. – Perfect Consult Europe S.R.L., prin lider al Asocierii, Gott Strasse S.R.L., în contradictoriu cu intimații Municipiul Codlea și Euro Strada S.R.L., împotriva Deciziei nr. 2038/C8/2181,2185 din data de 01.09.2023 emisă de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor. Respinge ca neîntemeiată plângerea formulată în dosarul conexat nr. 485/64/2023 de către petenta societatea Euro Strada S.R.L. în contradictoriu cu intimații Municipiul Codlea și societatea Gott Strasse S.R.L., împotriva Deciziei nr. 2038/C8/2181,2185 din data de 01.09.2023 emisă de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor. Obligă petenta Gott Strasse S.R.L., în calitate de lider al Asocierii Gott Strasse S.R.L. – Perfect Consult Europe S.R.L., să plătească intimatului Municipiul Codlea suma de 4.462,5 lei cu titlu de cheltuieli de judecată. Obligă petenta societatea Euro Strada S.R.L. să plătească intimatului Municipiul Codlea suma de 4.462,5 lei cu titlu de cheltuieli de judecată. Definitivă. Pronunțată azi, 10.10.2023, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței”, de menținere a deciziei nr. 2038/C8/2181,2185/01.09.2023, prin care s-a dispus: „Admite, în principiu, cererea de intervenție formulată de EURO STRADA SRL. Conexează contestațiile formulate de GOTT STRASSE SRL și de EURO STRADA SRL. Admite, în parte, contestațiile formulate de GOTT STRASSE SRL și de EURO STRADA SRL, în contradictoriu cu MUNICIPIUL CODLEA și anulează rezultatul procedurii consemnat în raportul procedurii și adresele de comunicare. Obligă autoritatea contractantă să refacă raportul procedurii și să emită noi comunicări privind rezultatul procedurii, cu respectarea dispozițiilor art. 215 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 98/2016, în termen de 10 zile de la primirea deciziei, potrivit considerentelor prezentei decizii și a dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice și să permită contestatoarelor accesul la dosarul achiziției, cu excepția documentelor declarate și probate ca fiind confidențiale. Respinge, ca premature, restul cererilor contestatoarelor, cu referire la

ofertantele aflate înaintea lor în clasament (ofertanta declarată câștigătoare și/sau cea clasată pe locul 2). Admite cererea de intervenție formulată de EURO STRADA SRL”;

- Decizia nr. 135 din 26.10.2023, emisă de Curtea de Apel Pitești, pronunțată în dosarul nr. 607/46/2023, într-o cauză similară:

«Curtea constată că în cuprinsul declarației de confidențialitate depuse la Consiliu, justificările consemnate apar a avea un conținut mai mult teoretic, abstract, afirmându-se că secretele comerciale ce sunt conținute de respectivele documente sunt protejate prin măsuri apreciate de ofertant ca fiind dovezi suficiente pentru a demonstra caracterul confidențial, enumerând patru astfel de măsuri, *cu titlu de exemplu, fără a se regăsi însă dovezi privind aceste măsuri, în documentația pusă la dispoziția instanței.*

Caracterul teoretic al justificărilor este vădit, în special, în raport cu anumite documente din conținutul propunerii tehnice, spre exemplu cele intitulate „Fișa cu date de securitate”, în cadrul cărora sunt redată secțiunile 2 – 16, *aceleași fișe fiind accesibile oricărei persoane pe site-ul Linde Gaz S.R.L., într-un conținut identic cu cel redat de documentele astfel intitulate depuse în cadrul propunerii tehnice.*

Într-un asemenea context, este dificil de conceput că un document care este accesibil oricărei persoane, poate fi declarat confidențial și, astfel, inaccesibil participanților interesați într-o procedură de atribuire a contractului de achiziție publică, procedură ce este caracterizată, esențialmente, prin transparență. La fel, dificil de conceput este și că prezumția generală reținută de consiliu, acoperă astfel de documente.

Potrivit art. 57 alin. 1 din Legea nr. 98/2016, datele și informațiile ce pot fi indicate ca fiind confidențiale, de către operatorii economici participanți la o procedură de atribuire, sunt numai cele care se încadrează în una dintre categoriile enumerate de acest text legal, și anume date cu caracter personal, secrete tehnice sau comerciale sau date/informații protejate de un drept de proprietate intelectuală, același regim juridic avându-l fundamentările/justificările de preț/cost și, în toate cazurile, dreptul operatorilor economici de a le declara confidențiale trebuie să îndeplinească dubla condiție expres prescrisă de legea internă, și anume condiția de a justifica caracterul confidențial, indicând categoria căreia îi aparțin datele/informațiile declarate confidențiale și condiția de a dovedi acest caracter.

Se subînțelege, astfel, că, în cazuri precum cel aici analizat, în care se afirmă că documentele declarate confidențiale constituie secrete comerciale, în înțelesul Legii nr. 11/1991, nu este suficientă o simplă declarație de confidențialitate dată în acest sens, fiind necesară, pentru a opera prezumția reținută de Consiliu, o argumentare tehnică și plauzibilă, cerință ce nu este îndeplinită în cauza de față în ceea ce privește documentele referite în exemplul redat în precedentele considerente.

Curtea consideră că, având la dispoziție dosarul achiziției publice, Consiliul putea și trebuia să observe caracterul insuficient justificat al declarației de confidențialitate pentru datele și informațiile de natura celor din documentele menționate cu titlu de exemplu și, astfel, să oblige autoritatea contractantă să acționeze în conformitate cu legea, iar nu să mențină această restricție în totalitate pentru propunerea financiară și în parte pentru propunerea tehnică, dispunând a se permite accesul petentei „la partea din propunerea tehnică depusă de Linde Gaz S.R.L. nedeclarată confidențială”, întrucât, așa cum rezultă din dispozițiile legale analizate, simpla declarație de confidențialitate nu este suficientă pentru a se restricționa accesul altui participant la respectivele date/informații.

Menținerea restricției doar în considerarea declarației de confidențialitate unită cu prezumția generală reținută de Consiliu, deși confidențialitatea a fost insuficient justificat, este contrară prevederilor art. 217 alin. 4, 5 și 6 din Legea nr. 98/2016 (...).

Așa cum rezultă din textele legale redată, *condiția probării caracterului confidențial este esențială pentru ca datele/informațiile având acest caracter să beneficieze de protecție, în acest sens fiind prevederile art. 57 alin. 4 din Legea nr.*

98/2016, conform căruia: (4) Operatorii economici indică și dovedesc în cuprinsul ofertei care informații din propunerea tehnică, elemente din propunerea financiară și/sau fundamentări/justificări de preț/cost sunt confidențiale întrucât sunt: date cu caracter personal, secrete tehnice sau comerciale sau sunt protejate de un drept de proprietate intelectuală. Informațiile indicate de operatorii economici din propunerea tehnică, elemente din propunerea financiară și/sau fundamentări/justificări de preț/cost ca fiind confidențiale trebuie să fie însoțite de dovada care le conferă caracterul de confidențialitate, dovadă ce devine anexă la ofertă, în caz contrar nefiind aplicabile prevederile alin. (1) ale aceluiași articol, potrivit căruia: Fără a aduce atingere celorlalte prevederi ale prezentei legi sau dispozițiilor legale privind liberul acces la informațiile de interes public ori ale altor acte normative care reglementează activitatea autorității contractante, autoritatea contractantă are obligația de a nu dezvălui informațiile din propunerea tehnică, elementele din propunerea financiară și/sau fundamentări/justificări de preț/cost transmise de operatorii economici indicate și dovedite de aceștia ca fiind confidențiale întrucât sunt: date cu caracter personal, secrete tehnice sau comerciale sau sunt protejate de un drept de proprietate intelectuală. Caracterul confidențial se aplică doar asupra datelor/informațiilor indicate și dovedite ca fiind date cu caracter personal, secrete tehnice sau comerciale sau sunt protejate de un drept de proprietate intelectuală.

Norma din dreptul intern enunțată asigură echilibrul ce trebuie menținut între interesul celui ce declară confidențialitatea unor date/informații din oferta depusă într-o procedură de atribuire precum cea din prezenta cauză și interesul public ce constituie fundamentul principiului transparenței a cărei funcționare trebuie asigurată în cadrul unei astfel de proceduri, astfel că este conformă și cu exigențele dreptului european, așa cum rezultă din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, sens în care trebuie citată Hotărârea din cauza C-927/19, prin care, în partea relevantă pentru cauză, s-a statuat astfel:

„(...) 5) Articolul 1 alineatul (1) al patrulea paragraf și articolul 1 alineatele (3) și (5) din Directiva 89/665, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/23, precum și articolul 21 din Directiva 2014/24, citit în lumina principiului general de drept al Uniunii la o bună administrare, trebuie interpretate în sensul că o autoritate contractantă, sesizată de un operator economic cu o cerere de comunicare a

informațiilor considerate confidențiale cuprinse în oferta unui concurent căruia i-a fost

atribuit contractul, nu este obligată să comunice aceste informații atunci când transmiterea lor ar conduce la încălcarea normelor de drept al Uniunii referitoare la protecția informațiilor confidențiale, chiar dacă cererea operatorului economic este prezentată în cadrul unei căi de atac a aceluiași operator privind legalitatea aprecierii de către autoritatea contractantă a ofertei concurentului. Atunci când refuză să transmită asemenea informații sau când, odată cu formularea unui astfel de refuz, respinge calea de atac administrativă formulată de un operator economic cu privire la legalitatea aprecierii ofertei concurentului în cauză, autoritatea contractantă este obligată să evalueze comparativ dreptul solicitantului la bună administrare și dreptul concurentului la protecția informațiilor confidențiale, așa încât decizia sa de refuz sau decizia sa de respingere să fie motivată, iar dreptul la o cale de atac eficientă de care beneficiază un ofertant respins să nu fie lipsit de efect util.

6) Articolul 1 alineatul (1) al patrulea paragraf și articolul 1 alineatele (3) și (5) din Directiva 89/665, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/23, precum și articolul 21 din Directiva 2014/24, citite în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretate în sensul că instanța națională competentă sesizată cu o cale de atac împotriva deciziei unei autorități contractante prin care se refuză comunicarea către un operator economic a informațiilor

considerate confidențiale cuprinse în documentația transmisă de concurentul căruia i-a

fost atribuit contractul sau cu o cale de atac împotriva deciziei unei autorități contractante de respingere a căii de atac administrative formulate împotriva unei astfel de decizii de refuz este obligată să evalueze comparativ dreptul solicitantului de a beneficia de o cale de atac efectivă și dreptul concurentului său la protecția informațiilor confidențiale și a secretelor comerciale ale acestuia. În acest scop, instanța menționată, care trebuie în mod necesar să dispună de informațiile necesare, inclusiv de informațiile confidențiale și de secretele comerciale, pentru a fi în măsură să se pronunțe în deplină cunoștință de cauză cu privire la caracterul comunicabil al informațiilor menționate, trebuie să procedeze la o examinare a tuturor elementelor de fapt și de drept pertinente. Ea trebuie de asemenea să poată anula decizia de refuz sau decizia de respingere a căii de atac administrative dacă acestea sunt nelegale și, dacă este cazul, să trimită cauza autorității contractante sau chiar să adopte ea însăși o nouă decizie dacă dreptul său național îi permite acest lucru.»;

- Decizia nr. 310 din 14.05.2025, emisă de Curtea de Apel București, pronunțată în dosarul nr. 2637/2/2025, într-o cauză similară: «Admite în parte plângerea. Modifică în parte decizia CNSC atacată, în sensul că admite în parte contestația, obligând autoritatea contractantă la permiterea accesului la studierea ofertei desemnate câștigătoare, în integralitatea sa. Respinge, celelalte critici ca premature formulate. Definitivă»;

- Decizia nr. 364 din 20.08.2025, emisă de Curtea de Apel Oradea, pronunțată în dosarul nr. 376/35/2025, într-o cauză similară: «Admite plângerea formulată de petenta G&S PROIECT 2015 SRL în contradictoriu cu intimatul ORAȘUL TÂȘNAD, împotriva Deciziei nr. 2025/C4/1399/16.07.2025 pronunțată de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, pe care o modifică în parte în sensul că: Obligă autoritatea contractantă să asigure petentei accesul la întreg dosarul achiziției (...)»;

- Decizia nr. 241 din 20.05.2025, emisă de Curtea de Apel Brașov, pronunțată în dosarul nr. 176/64/2025, într-o cauză similară: «Admite în parte plângerea formulată de petenta Valdek Impex SRL, în calitate de leader al asocierii Valdek Impex SRL – Viarom Construct SRL – RS Activ SRL împotriva Deciziei nr. 635/C4/33 din 11.03.2025 pronunțată de Consiliul de Soluționare a Contestațiilor, în contradictoriu cu intimatele Comuna Târlungeni și Miracons SRL și în consecință: Modifică în parte Decizia nr. 635/C4/33 din 11.03.2025 pronunțată de Consiliul de Soluționare a Contestațiilor în sensul că admite în parte contestația formulată de contestatoarea Valdek Impex SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă Comuna Târlungeni și cu intervenienta Miracons SRL: Obligă autoritatea contractantă Comuna Târlungeni să asigure contestatoarei Valdek Impex SRL accesul și la documentele ofertelor depuse de ofertanții Miracons SRL și Fincodrum SA. Respinge ca premature criticile contestatoarei Valdek Impex SRL din secțiunile VII – X, reținute de Consiliul de Soluționare a Contestațiilor ca fiind nemotivate (...)».

Față de cele prezentate, Consiliul determină că, în mod nelegal, autoritatea contractantă nu a asigurat accesul contestatoarei la documentele aflate în dosarul achiziției publice.

În aceste condiții, Consiliul va obliga autoritatea contractantă să permită contestatoarei accesul la dosarul achiziției, cu excepția documentelor declarate și probate ca fiind confidențiale.

Luând în considerare aspectele prezentate, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația formulată de, în contradictoriu cu, și va anula raportul procedurii 3549/15.12.2025, precum și actele subsecvente acestuia, în ceea ce privește evaluarea ofertei, Va obliga autoritatea contractantă ca, în termen de 10 zile de la primirea prezentei decizii, să reevalueze oferta, cu respectarea prezentelor considerente și legislația în vigoare, și să permită contestatorului accesul la dosarul achiziției, cu excepția documentelor declarate și probate ca fiind confidențiale.

Va respinge, ca nedovedită, solicitarea privind obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor.

Pentru aceste motive,
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,
CONSILIUL, CU MAJORITATE DE VOTURI,
DECIDE :

Admite contestația formulată de SA, în contradictoriu cu, și anulează raportul procedurii 3549/15.12.2025, precum și actele subsecvente acestuia, în ceea ce privește evaluarea ofertei Obligă autoritatea contractantă ca, în termen de 10 zile de la primirea prezentei decizii, să reevalueze oferta SRL, cu respectarea prezentelor considerente și legislația în vigoare, și să permită contestatorului accesul la dosarul achiziției, cu excepția documentelor declarate și probate ca fiind confidențiale.

Respinge, ca nedovedită, solicitarea SA privind obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

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.

PREȘEDINTE,

.....

MEMBRU,

.....

OPINIE SEPARATĂ

În opinia mea, contestația formulată de SA trebuia respinsă ca neîntemeiată, din punct de vedere al respingerii ofertei sale, iar actele emise de Comuna Durnești menținute ca legale și temeinice.

Contrar opiniei majoritare, consider că autoritatea contractantă a procedat corect la respingerea ofertei ca neconformă, în temeiul art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016, întrucât ofertantul nu a prezentat în

mod distinct, explicit și conform cerințelor documentației de atribuire modalitatea de poziționare și integrare a echipei responsabile pentru implementarea Contractului în structura organizațională permanentă a Ofertantului.

Documentația de atribuire stabilește în mod clar și neechivoc caracterul obligatoriu al Formularului de propunere tehnică. Fișa de date impune expres ca propunerea tehnică să fie elaborată cu respectarea cerințelor formularului atașat în secțiunea FORMULARE, iar informațiile indicate în modelul-cadru sunt declarate obligatorii ca și conținut și documente atașate. În aceste condiții, formularul nu are caracter orientativ, ci imperativ, iar ofertanții aveau obligația de a structura și detalia informațiile exact în forma solicitată.

Cerința privind integrarea echipei în structura organizațională permanentă nu este o simplă mențiune formală, ci are rolul de a demonstra capacitatea reală a ofertantului de a implementa contractul printr-o structură stabilă, funcțională și integrată în organizația sa permanentă. Prezentarea unei organigrame a echipei de proiect și a responsabilităților individuale nu echivalează, în mod automat, cu prezentarea integrării acesteia în structura organizațională permanentă a societății.

Contrar opiniei majoritare, apreciez că lipsa unei descrieri distincte și explicite a integrării echipei în structura permanentă nu poate fi calificată drept simplu viciu de formă. Viciul de formă, în sensul art. 135 din HG nr. 395/2016, presupune existența unor informații deja conținute în ofertă, a căror confirmare rezultă neechivoc din alte documente. Or, în speță, nu rezultă din conținutul ofertei o prezentare clară a poziționării echipei în cadrul structurii organizaționale permanente a ofertantului, ci doar descrieri generale ale echipei și ale responsabilităților acesteia.

Solicitarea de clarificări în această situație ar fi echivalat cu permiterea completării substanțiale a ofertei, prin introducerea unei prezentări suplimentare a modului de integrare organizațională, ceea ce ar fi încălcat principiul tratamentului egal și ar fi generat un avantaj evident în favoarea contestatoarei. Autoritatea contractantă nu are obligația de a transforma o lipsă de conținut într-o simplă neclaritate formală.

De asemenea, faptul că într-un proces-verbal intermediar s-a consemnat că cerința este „minim îndeplinită” nu împiedică autoritatea contractantă să reanalizeze oferta în cadrul raportului final al procedurii, atât timp cât evaluarea finală este rezultatul unei analize complete și coroborate a documentației. Evaluarea ofertelor este un proces dinamic, iar concluziile intermediare nu au caracter definitiv.

Contrar opiniei majoritare, consider că principiul proporționalității nu poate fi interpretat în sensul obligării autorității contractante să solicite clarificări în orice situație în care oferta nu respectă forma și conținutul impuse prin documentația de atribuire. În caz contrar, s-ar ajunge la relativizarea caracterului obligatoriu al cerințelor documentației

și la golirea de conținut a sancțiunii prevăzute expres pentru nerespectarea acestora.

În consecință, apreciez că oferta contestatoarei nu satisface în mod corespunzător cerințele documentației de atribuire, iar autoritatea contractantă a procedat legal la respingerea acesteia ca neconformă. Pentru aceste considerente, contestația trebuia respinsă ca neîntemeiată.

MEMBRU,

.....

Redactat în 4 exemplare originale.