

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. ...

Data: 26.07.2023

Prin contestația înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 36082/04.07.2023, formulată de către ..., cu sediul în ..., înregistrată la ONRC sub nr. ..., având CUI ..., reprezentată legal de administrator ..., împotriva comunicării rezultatului procedurii nr. 20512/23.06.2023 și a raportului procedurii nr. 20349/22.06.2023, acte emise de către ..., cu sediul în ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii prin licitație deschisă organizată în vederea încheierii acordului-cadru având ca obiect *„Servicii pentru dezvoltare, actualizare și mentenanță a unei aplicații geospațiale pentru primire a cererilor unice de sprijin (o nouă platformă GIS – Geo-spatial Aid Application GSAA”*, cod CPV 72212600-5 – Servicii în afara celor cuprinse în Anexa II (Rev.2), anunț de participare nr. .../14.01.2023, s-au solicitat următoarele: „anularea, ca nelegală și netemeinică, a adresei nr. 20512/23.06.2023, prin care oferta contestatoarei a fost declarată neconformă; anularea, ca nelegală și netemeinică, a raportului procedurii nr. 20349/22.06.2023, a comunicărilor privind rezultatul procedurii de atribuire adresate celorlalți participanți, precum și a tuturor celorlalte documente conexe și/sau subsecvente, inclusiv a adresei prin care oferta societății ..., a fost declarată câștigătoare; ca urmare a anulării actelor nelegale menționate anterior, CNSC să dispună: a) obligarea autorității contractante să reevalueze oferta contestatoarei și oferta declarată câștigătoare, prin aplicarea strictă a prevederilor documentației de atribuire; b) obligarea autorității contractante să emită un nou raport al procedurii de atribuire prin care să constate că oferta contestatoarei este conformă și

admisibilă, urmând a fi stabilită oferta câștigătoare prin stricta aplicare a criteriului de atribuire; obligarea autorității contractante la suportare cheltuielilor”.

Prin cererea de intervenție voluntară nr. SIVTEC1024/13.07.2023, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 38425/13.07.2022, formulată de către ..., cu sediul în ..., înregistrată la Registrul Comerțului sub nr. ..., având CUI ..., reprezentat legal prin director general Viorel-Gabriel Lospa, în temeiul dispozițiilor art. 17 alin. (3) și (4) din Legea nr. 101/2016, s-au solicitat Consiliului următoarele: „admiterea cererii de intervenție; respingerea contestației formulată de ..., ca neîntemeiată; menținerea deciziei de excludere a ofertei ...”.

În luarea deciziei asupra
cauzei de față,

Consiliul National de Soluționare a Contestațiilor
reține următoarele:

Prin contestația înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 36082/04.07.2023, e ... critică raportul procedurii nr. 20349/22.06.2023 și comunicarea rezultatului procedurii nr. 20512/ 23.06.2023, solicitând Consiliului cele menționate în partea introductivă.

Față de cele de mai sus, contestatoarea precizează că, prin documentele mai sus menționate, a fost informată că oferta sa a fost declarată neconformă, în timp ce oferta aparținând ... a fost declarată câștigătoare.

Motivul de respingere a ofertei sale, ca neconformă, se referă la propunerea sa financiară, în sensul că *„nu respectă cantitățile maxime solicitate în Anexa la caietul de sarcini privind cantități minime și maxime ale acordului cadru, și respectiv, nu ați oferat numărul maxim zile/om conform Anexei 1, punctul 2, <Servicii de dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă)”; temeiul de drept invocat este art. 137 alin. (3) lit. a) și litera d) din HG nr. 395/2016.*

În opinia sa, oferta este conformă și respectă integral prevederile documentației de atribuire, autoritatea contractantă „evaluând în mod eronat situația reală în care se află oferta sa”.

Față de cele de mai sus, contestatoarea susține că din informațiile prezentate (altele decât cele din anexa formularului de ofertă) rezultă neîndoielnic că s-a angajat să respecte întocmai documentația de atribuire, iar comisia de evaluare avea obligația „să înlăture orice posibilitate de eroare în aprecierea asupra conformității ofertei sale”, aspect față de care invocă art. 20 alin. 10) din HG nr. 395/2016), coroborat cu dispozițiile art. 133 alin. 2) din același act normativ.

De asemenea, solicită CNSC să constate că oferta sa a respectat integral cerințele minime și obligatorii ale documentației de atribuire, propunerea tehnică fiind corelată cu cea financiară, sub aspectul tipului de servicii și al personalului implicat, dar și al tarifului unitar, indicat pe tip de expert și pe tip de servicii.

Prin urmare, afirmă contestatoarea, nu are acoperire faptică aprecierea comisiei de evaluare că ar fi o necorelare între propunerea sa tehnică și financiară, motiv pentru care solicită Consiliului să ia act că oferta sa permite executarea întocmai a acordului-cadru, în cauza nefiind incidente prevederile art. 137 alin. 3) lit. a) și/sau d) din HG nr. 395/2016, invocate, în mod nelegal de către autoritatea contractantă.

Totodată, precizează că eroarea de indicare a cantităților maxime/minime se referă numai la „cuprinsul propunerii financiare (al anexei la formularul de ofertă)” și a fost cauzată de tipul de înțelegere contractuală, care presupune posibilitatea solicitării de către autoritatea contractantă a unor cantități minime/maxime și a încheierii unor contracte subsecvente având un obiect și valori diferite, ceea ce a determinat o redactare imprecisă a valorii totale aferente cantităților și prețurilor.

Cu toate acestea, afirmă contestatoarea, prețul unitar din oferta sa este ferm, fiind indicat pe tip de prestații și pe tip de calificare/expert (zile-om), modalitate care exclude orice posibilitate de eroare. În acest context, subliniază că prin fișa de date a achiziției se prevede expres că este determinant în atribuirea contractelor subsecvente/executarea serviciilor, prețul unitar din ofertă și nu prețul total al acesteia. Prin urmare, chiar în cazul modificării prețului ofertat, prin ajustare/actualizare, reperul obligatoriu al modificării ofertei îl reprezintă tot prețul unitar.

În susținere, contestatoarea invocă cerința de la alin. 2 subcapitol „II.1.4 Descrierea succintă a contractului sau a achiziției/achizițiilor” din fișa de date a achiziției conform căreia „în baza acordului-cadru se vor atribui contracte subsecvente care vor constitui temei legal pentru plată, în funcție de necesitățile autorității contractante. Contractele subsecvente se vor încheia cu respectarea tarifelor unitare pentru fiecare categorie de servicii în parte prevăzute în acordul-cadru și cu încadrarea în fondurile bugetare alocate. Tarifele unitare prevăzute în acordul cadru, actualizate, după caz, vor guverna toate contractele subsecvente care urmează a fi atribuite pe parcursul derulării acordului cadru. Acordul-cadru va fi guvernat de tarife unitare specifice pentru fiecare categorie de servicii (tarife unitare/zi om pentru serviciile de dezvoltare de funcționalități noi, respectiv tarife unitare lunare/abonament pentru serviciile de întreținere, asistență și suport, suport și mentenanță), tarife unitare care vor sta la baza atribuirii tuturor contractelor subsecvente care vor fi încheiate pe parcursul derulării acordului-cadru”.

Așadar, consideră că trebuia să fie evident pentru autoritatea contractantă că ar fi fost necesară o solicitare de clarificare/confirmare atât cu privire la existenței erorii/viciului formal din propunerea financiară, cât și la îndreptarea erorii, aspect care, în opinia contestatoarei, nu ar fi putut conduce la o eventuală avantajare, întrucât corectarea prețului total nu ar fi fost decât rezultatul aplicării unui calcul corect, pornind de la prețul unitar indicat în ofertă, adică tocmai acel element al ofertei care „va dicta condițiile de contractare și procesul de actualizare a contractului”.

Prin urmare, în opinia sa, acest tip de eroare poate fi acoperit prin modificarea ofertei, conform celor stabilite de legiuitor, fiind în interesul autorității contractante să aibă o concurență efectivă între ofertanți, conform dispozițiilor coroborate ale art. 134 alin. 10) și art. 135 din HG nr. 395/2016.

De asemenea, susține contestatoarea, deoarece propunerea sa tehnică a respectat cerințele caietului de sarcini, iar propunerea financiară a indicat prețurile unitare, în maniera impusă de autoritatea contractantă, o clarificare/confirmare a cantităților maxime, chiar și o corectare a prețului total, nu doar că nu ar fi putut conduce la o avantajare incorectă, ci ar fi respectat chiar dispozițiile HG nr. 395/2016 și ar fi asigurat respectarea principiilor din domeniu. Cu alte cuvinte, deși prețul total al ofertei reprezintă un factor de evaluare, în fapt, „prețul unitar este cel care îl determină, iar corectarea primului ar fi condus la obținerea aceluși reper real pe care se bazează și competiția și modul de atribuire a viitoarelor contracte subsecvente”.

Față de cele de mai sus, contestatoarea afirmă că excluderea ofertei sale „a profitat, exclusiv, unei oferte cu preț neobișnuit de scăzut”, deși din punct de vedere tehnic, cele două oferte au avut punctaj egal.

În concluzie, afirmă că oferta sa satisface cerințele caietului de sarcini, iar propunerea financiară este corelată cu propunerea tehnică și permite executarea întocmai a acordului-cadru, față de acest aspect invocând art. 215 alin. 3) și (5) din Legea nr. 98/2016 și art. 139 din HG nr. 395/2016.

Contestatoarea mai susține că adresa nr. 20512/23.06.2023, de comunicare a rezultatului procedurii este fundamentată pe o concluzie eronată a membrilor comisiei de evaluare (pretinsa nesatisfacere a cerințelor minime și obligatorii ale caietului de sarcini, precum și pretinsa necorelare a propunerii financiare cu cea tehnică), același raționament fiind valabil și pentru raportul procedurii nr. 20349/22.06.2023 și celelalte acte conexe și/sau subsecvente acestuia.

Față de cele de mai sus, contestatoarea susține că autoritatea contractantă a încălcat dispozițiile art. 216 alin. (2) lit. b) și alin. 3) din Legea nr. 98/2016, conform cărora raportul procedurii trebuie să conțină

„(...), rezultatele procesului de calificare și/sau selecție a candidaților/ofertanților și/sau reducerea numărului acestora pe parcursul procedurii de atribuire”, respectiv că „Informațiile care fac obiectul alin. (2) lit. b) sunt următoarele: a) denumirea candidaților/ofertanților calificați și/sau selectați și motivele care au stat la baza acestor decizii; b) denumirea candidaților/ofertanților respinși și motivele respingerii”.

În susținerea temeiului legal mai sus invocat, contestatoarea afirmă, că din analiza raportului procedurii nr. 20349/22.06.2023, rezultă că membrii comisiei de evaluare au omis să indice, în concret, motivele care au stat la baza respingerii ofertei sale, singurele mențiuni fiind următoarele, pag. 17 din acest document: *„în urma analizării propunerii financiare au fost respinse ofertele depuse de următorii ofertanți: 1. ... (....)”*.

Având în vedere că în raportul procedurii nu se mai regăsește nicio altă mențiune/motivare/justificare a deciziei autorității contractante, contestatoarea afirmă că aceasta „a încălcat nu doar principiile transparenței și asumării răspunderii reglementate de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, ci chiar și prevederile Anexei 5 la Ordinul Președintelui ANAP nr. 1170/2021, privitoare la conținutul standard al raportului procedurii de atribuire (obligativitatea indicării motivelor de fapt și de drept ale respingerii ofertelor)”.

Totodată, contestatoarea susține că autoritatea contractantă a încălcat și principiul proporționalității, care îi impunea obligația de a solicita clarificări în situația în care a constatat că există o eroare/viciu formal cu privire la oferta sa. În susținere, invocă și citează din jurisprudența C.N.S.C. și CJUE.

Prin urmare, în opinia sa, autoritatea contractantă, în analiza ofertei sale, a acționat sub imperiul unui formalism exagerat în loc să opteze pentru o atitudine diligentă prin care s-ar fi evitat adoptarea unei măsuri total disproporționate raportat la complexitatea contractului, fiind săvârșit „un abuz evident, vătămând, în mod grav, atât interesul public, cât și interesul legitim al asocierii sale”. În susținere, invocă și citează din jurisprudența C.N.S.C. și CJUE.

În continuare, contestatoarea invocă și principiul asumării răspunderii, sens în care afirmă că autoritatea contractantă avea obligația ca prin solicitarea de clarificări să obțină confirmări și/sau documente justificative care să demonstreze îndeplinirea cerințelor documentației de atribuire. De asemenea, în situația în care aceasta ar fi sesizat o așa-zisă „abatere”, avea obligația de a verifica dacă respectiva „abatere” se încadrează sau nu în situația de excepție reglementată de articolele de lege antecitate.

Totodată, contestatoarea afirmă că autoritatea contractantă a încălcat și principiul egalității de tratament, nesocotind obligația de a

solicita clarificări tuturor ofertanților aflați în asemenea situații. În opinia contestatoarei, oferta ..., care a fost desemnată câștigătoare, ar fi trebuit declarată neconformă deoarece a prezentat un preț aparent neobișnuit de scăzut, în raport cu valoarea estimată a achiziției (41,3 % din valoarea estimată, conform mențiunilor de la pagina 17 a raportului procedurii), ceea ce impunea aplicarea dispozițiilor imperative ale art. 210 din Legea nr. 98/2016.

Contestatoarea mai susține că o eventuală acceptare a ofertei câștigătoare fără clarificarea prețului propus ar releva un tratament diferit aplicat ofertei prezentate de ..., declarată câștigătoare, față de cel acordat ofertei sale, aspect contrar jurisprudenței europene (cauza C-599/10).

De asemenea, referitor la oferta desemnată câștigătoare, contestatoarea afirmă că sumele cuprinse în propunerea financiară pentru majoritatea experților nu pot fi justificate, iar prin raportarea cantităților de zile/om solicitate la durata realizării proiectului, cel puțin pentru experții: „analist business senior”, „dezvoltator software senior”, „programator optimizare baze de date”, prețul ofertat nu este de natură să asigure realizarea serviciilor care fac obiectul contractului de achiziție publică în mod corespunzător.

În susținerea celor de mai sus, contestatoarea invocă art. 210 din Legea nr. 98/2016, conform căreia în cazul unei oferte care are un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu lucrările, produsele sau serviciile care fac obiectul contractului de achiziție publică care urmează a fi atribuit, autoritatea contractantă are obligația legală de a solicita ofertantului în cauză clarificări cu privire la prețul sau costurile propuse în respectiva ofertă, iar în situația în care răspunsul primit nu este complet edificator (nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului), oferta urmează să fie respinsă ca neconformă, în acord cu dispozițiile art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016.

Față de cele de mai sus, contestatoarea precizează că așa cum rezultă din dispozițiile art. 137 alin. 3) lit. g) din HG nr. 395/2016, scopul cenzurării ofertelor cu preț neobișnuit de scăzut este acela de a asigura autoritatea contractantă de faptul că ofertantul declarat câștigător va putea aduce la îndeplinire contractul la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini. În susținere, invocă ghidul de bune practici în materia achizițiilor publice, publicat de CNSC, potrivit căruia *„autoritățile contractante au obligația nu doar de a solicita, în mod formal, justificarea ofertelor cu un preț aparent neobișnuit de scăzut; ci trebuie să procedeze la verificare temeinică a argumentelor prezentate de ofertanți, pentru a evita situațiile în care decizia, din acest motiv, a unor oferte să fie catalogată drept arbitrară”*.

Referitor la oferta desemnată câștigătoare, contestatoarea afirmă că, în temeiul principiului egalității de tratament, este necesară aplicarea

acelorași reguli de analiză tuturor ofertelor, care „trebuie analizate complet, echidistant și transparent”, motiv pentru care, în opinia sa, admiterea prezentei contestații „reprezintă o soluție necesară pentru a se asigura respectarea principiului aplicării unitare a dispozițiilor în materia achizițiilor publice, expres reglementat de prevederile art. 63 alin. (6) din Legea nr. 101/2016”.

Prin adresa nr. ..., în temeiul dispozițiilor art. 61¹ alin. (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul i-a solicitat contestatoarei să transmită dovada constituirii cauțiunii în cuantum de 448.319,3 lei.

Prin adresa nr. 7567/05.07.2023, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 36700/06.07.2023, ... a transmis în original recipisa de consemnare nr. 209289553/1 din 05.07.2023, pentru suma de 448.319,30 lei, document emis de CEC Bank – Sucursala Victoria.

Prin adresa nr. 22143/07.07.2023, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 37182/10.07.2023, autoritatea contractantă ... a transmis punctul său de vedere cu privire la contestația formulată de către ..., susținând că este nefondată, motiv pentru care nu s-au impus măsuri de remediere.

În argumentarea celor de mai sus, autoritatea contractantă precizează că „motivul pentru care oferta ... a fost declarată neconformă este acela că prin propunerea financiară depusă de către aceasta, în SEAP, nu a îndeplinit cerințele caietului de sarcini (...) nu a respectat cantitățile maxime solicitate în Anexa la caietul de sarcini privind cantități minime și maxime ale acordului-cadru, ofertând, pentru componenta 2 de servicii din caietul de sarcini punctul 2, „Servicii de Dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă)” un număr mult mai mic de zile/om experți față de numărul maxim zile/om solicitat de către autoritatea contractantă pentru elaborarea ofertei”.

Autoritatea contractantă afirmă că, în temeiul art. 137 alin. 3) lit. a) și d) din HG 395/2016, a considerat că oferta contestatoarei „*nu satisface în mod corespunzător cerințele caietului de sarcini*” și „*propunerea financiară nu este corelată cu elementele propunerii tehnice, ceea ce ar putea conduce la executarea defectuoasă a contractului sau constituie o abatere de la legislația incidentă, alta decât cea în domeniul achizițiilor publice*”.

Referitor la faptul că oferta contestatoarei nu a respectat cantitățile maxime solicitate prin anexa la caietul de sarcini privind cantitățile minime și maxime ale acordului-cadru, respectiv că nu s-au ofertat numărul maxim zile/om, conform Anexei 1, pct. 2, „Servicii de Dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă)”, autoritatea contractantă precizează că în cadrul documentației de atribuire, pct. 2 - Servicii de Dezvoltare de

funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă) sunt prezentate cantitățile maxime de servicii solicitate pentru îndeplinirea acordului-cadru, respectiv numărul maxim zile/om, pe fiecare categorie de personal:

Profil/Categorie personal	Număr maxim zile/om	Tarif unitar lei/zi om, fără TVA	Valoare lei, fără TVA
[1]	[2]	[3]	[4] = [2]*[3]
Manager de proiect	220	.....	.....
Arhitect Software	230	.....	.....
Coordonator echipa de analiză	450	.....	.....
Expert analist de business senior	950	.....	.....
Expert analist de business junior	690	.....	.....
Expert dezvoltare software senior	2100	.....	.....
Expert dezvoltare software junior	1400	.....	.....
Expert programator și optimizare baze de date	650	.....	.....
Expert GIS/LPIS	350	.....	.....
Expert securitate informațională	360	.....	.....
Expert teste de penetrare	150	.....	.....
Expert testare senior	650	.....	.....
Expert testare junior	370	.....	.....
Expert instruire	120	.....	.....
Responsabil de calitate	130	.....	.....
TOTAL 2	8,820	.....	.....

Prin raportare la cele de mai sus, autoritatea contractantă afirmă că societatea contestatoare a prezentat în anexa 1 la formularul de ofertă - propunere financiară, cantități mult mai mici comparativ cu ce s-a cerut mai sus:

Profil/Categorie	Număr maxim	Tarif unitar lei/zi	Valoare lei, fără
------------------	-------------	---------------------	-------------------

personal	zile/om	om, fără TVA	TVA
[1]	[2]	[3]	[4] = [2]*[3]
Manager de proiect	66	950,00 lei	62.700,00 lei
Arhitect Software	69	950,00 lei	65.550,00 lei
Coordonator echipa de analiză	135	950,00 lei	128.250,00 lei
Expert analist de business senior	285	900,00 lei	256.500,00 lei
Expert analist de business junior	207	750,00 lei	155.250,00 lei
Expert dezvoltare software senior	630	950,00 lei	598.500,00 lei
Expert dezvoltare software junior	420	750,00 lei	315.000,00 lei
Expert programator și optimizare baze de date	195	750,00 lei	146.250,00 lei
Expert GIS/LPIS	105	900,00 lei	94.500,00 lei
Expert securitate informațională	108	800,00 lei	86.400
Expert teste de penetrare	45	800,00 lei	36.000,00 lei
Expert testare senior	195	800,00 lei	156.000,00 lei
Expert testare junior	111	700,00 lei	77.700,00 lei
Expert instruire	36	750,00 lei	27.000,00 lei
Responsabil de calitate	39	720,00 lei	28.080,00 lei
TOTAL 2	2646		2.233.680,00

Față de cele de mai sus, autoritatea contractantă precizează că ... nu a solicitat clarificări la documentația de atribuire, fiind astfel de acord cu cantitățile maxime de servicii solicitate.

De asemenea, menționează că în fișa de date a achiziției, însoțită de toți ofertanții, inclusiv de către contestatoare, se specifică următoarele: „IV.4.2 Modul de prezentare al propunerii financiare: în secțiunea propunerii financiare din SICAP, ofertanții vor cripta valoarea totală ofertată, în lei fără TVA, pentru cantitățile maxime de servicii care vor fi realizate pe durata acordului cadru. Aceasta este valoarea în funcție de care se vor elabora și evalua ofertele. Evaluarea ofertelor financiare se va realiza prin compararea propunerilor financiare determinate prin înmulțirea tarifelor unitare ofertate (care vor sta la baza încheierii acordului cadru) cu cantitățile maxime aferente acordului cadru și prin raportarea la valoarea maximă a intervalului potrivit căruia a fost exprimată valoarea estimată. Propunerea financiară va fi criptată în format electronic în SICAP pe www.e-licitatie.ro până la data și ora limită de depunere a ofertelor. Propunerea financiară se întocmește conform Formularului nr. 4 de oferta financiară. Propunerea financiară va fi elaborată astfel încât aceasta să asigure prestarea tuturor serviciilor solicitate prin caietul de sarcini”.

Or, afirmă autoritatea contractantă, în condițiile în care în fișa de date a achiziției și restul documentației de atribuire, s-a stabilit, în mod clar, care sunt cantitățile maxime de servicii aferente acordului-cadru, ... trebuia să se conformeze acestora, însă contestatoarea nu a făcut acest lucru, ci a prezentat Anexa 1 la Formularul de Ofertă - Propunere Financiară într-un mod care nu a respectat cerințele din documentația de atribuire, deoarece nu a prezentat cantitățile maxime (nr. maxim zile/om) impuse prin documentația de atribuire, prezentând cu totul alte cantități maxime. Pentru acest motiv, membrii comisiei de evaluare au considerat în unanimitate că oferta ... este neconformă și a fost respinsă conform art. 137, alin 3, lit. a) și d) din HG 395/2016.

De asemenea, autoritatea contractantă menționează că în propunerea tehnică a contestatoarei - Anexa project management, pag. 51-52, se prezintă un tabel cu un număr estimat maxim zile/om pentru componenta 1 de servicii solicitate, cu precizarea că: „pentru celelalte componente consultați oferta financiară”. În aceste condiții, membrii comisiei de evaluare au luat hotărârea să nu declare neconformă propunerea tehnică prezentată de ..., deoarece există posibilitatea ca anexa la formularul de propunerea financiară să fie întocmită conform cerințelor autorității contractante.

Având în vedere cele de mai sus, referitor la afirmația contestatoarei potrivit căreia „ofertarea unor cantități de servicii diferite de cantitățile solicitate de autoritatea contractantă ar fi fost o eroare materială care s-ar fi putut remedia dacă autoritatea contractantă ar fi solicitat clarificări”, autoritatea contractantă susține că „necorelarea cantităților maxime cerute prin documentația de atribuire nu reprezintă o eroare aritmetică și este inoportun să transmită o solicitare de clarificări

ofertantului, deoarece, indiferent de răspunsul primit, ar fi o modificare de ofertă”, în opinia autorității contractante, nerespectarea cantităților de servicii solicitate prin documentația de atribuire neputând fi considerată o eroare materială sau un viciu de formă, întrucât cantitățile oferite reprezintă un procent de 30% din cantitățile maxime de servicii solicitate prin documentația de atribuire.

Totodată, autoritatea contractantă afirmă că societatea contestatoare nu poate susține că „a fost o eroare de redactare, sau de preluare greșită a unor cifre”, deoarece în oferta acesteia cantitățile maxime de servicii solicitate prin documentația de atribuire au fost diminuate „în mod deliberat fix cu un procent de 30% pentru fiecare categorie de experți solicitată în parte”, ceea ce înseamnă că ... a modificat efectiv cantitățile de servicii precizate de autoritatea contractantă în anexa la modelul de formular de propunere financiară, după cum rezultă din tabelul de mai jos:

Profil/Categorie personal	Număr maxim zile/om solicitat prin documentația de atribuire	Număr maxim zile/om ofertat către contestator	Diferență procentuală
Manager de proiect	220	66	30 %
Arhitect software	230	69	30 %
Coordonator echipa de analiză	450	135	30 %
Expert analist de business senior	950	285	30 %
Expert analist de business junior	690	207	30 %
Expert dezvoltarea software senior	2100	630	30 %
Expert dezvoltare software junior	1400	420	30 %
Expert programator și optimizare baze de date	650	195	30 %

Expert GIS/LPIS	350	105	30 %
Expert securitate informațională	360	108	30 %
Expert teste de penetrare	150	45	30 %
Expert testare senior	650	195	30 %
Expert testare junior	370	111	30 %
Expert instruire	120	36	30 %
Responsabil de calitate	130	39	30 %
Total 2	8,820	2646	30 %

În ceea ce privește afirmația contestatoarei, potrivit căreia „*oferta desemnată câștigătoare a beneficiat de un tratament diferențiat față de oferta ... și că oferta societății ... desemnată câștigătoare a prezentat un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu valoarea estimată a achiziției (41,3 % din valoarea estimată, conform mențiunilor de la pagina 17 a raportului procedurii)*”, autoritatea contractantă precizează că a transmis către ofertantul desemnat ulterior câștigător, solicitarea de clarificare nr. 2452/19.05.2023, în care se menționează că propunerea financiară aparținând ... prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu valoarea estimată, conform art. 136 alin. (4) din HG 395/2016, potrivit căroră „*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*”.

Autoritatea contractantă precizează că, în temeiul normei juridice mai sus citate, a solicitat ... să prezinte o fundamentare economică cu privire la prețul propus. ... a răspuns la această solicitare, iar răspunsul transmis a fost considerat edificator pentru membrii comisiei de evaluare.

Cu privire la afirmația contestatoarei, potrivit căreia raportul procedurii nu conține nicio informație referitoare la prețul neobișnuit de scăzut în comparație cu valoarea estimată, ... precizează că raportul procedurii este întocmit conform modelului prevăzut în Ordinul ANAP nr. 1170/2021, model care nu conține astfel de informații, întocmirea sa bazându-se pe informațiile din procesele-verbale anterioare la care se face doar referire; procesul-verbal referitor la evaluarea financiară conține informațiile la care face referire contestatoarea. În ceea ce privește conținutul ultimului document, autoritatea contractantă

subliniază că potrivit prevederilor legale, ... avea posibilitatea să-i solicite acces la dosarul achiziției, unde ar fi văzut și procesele-verbale de evaluare a ofertelor, ceea ce însă nu s-a întâmplat.

Prin adresa nr. 37182/10.07.2023, înregistrată la CNSC sub nr. 22143/07.07.2023, autoritatea contractantă a înaintat documentele necesare soluționării contestației.

Conform solicitării din cadrul contestației, prin adresa nr. ..., Consiliul i-a transmis contestatoarei ... invitația de a studia dosarul constituit la C.N.S.C., sens în care delegatul acesteia s-a prezentat în data de 13.07.2023 la sediul instituției și, în urma studierii dosarului cauzei, a obținut și fotocopiile dorite, astfel cum rezultă din documentele aferente dosarului cauzei.

Prin cererea de intervenție voluntară înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 38425/13.07.2023, în temeiul dispozițiilor art. 17 alin. (3) și (4) din Legea nr. 101/2016, ... a solicitat Consiliului următoarele: „admiterea cererii de intervenție; respingerea contestației formulată de ..., ca neîntemeiată; menținerea deciziei de excludere a ofertei ...”.

... solicită calificarea cererii sale de intervenție astfel: în principal, ca fiind cerere de intervenție principală, în sensul art. 61 alin. (2) din Codul de procedură civilă, interesul societății sale de a obține excluderea celorlalte oferte din procedură fiind expres recunoscut de legislația europeană și națională, precum și de jurisprudența constantă a CJUE; în subsidiar, ca fiind cerere de intervenție accesorie în interesul autorității contractante.

Cu privire la admisibilitatea în principiu a cererii sale de intervenție, ... invocă art. 17 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 și art. 61 din Codul de Procedură Civilă, subliniind faptul că are calitatea de ofertant declarat câștigător.

În ceea ce privește contestația în cauză, ... susține că este neîntemeiată și nefondată, pentru motivele care urmează a fi prezentate în continuare.

Astfel, referitor la afirmația potrivit căreia „Oferta ... este conformă și respectă integral prevederile documentației de atribuire”, intervenienta menționează că aceasta este nefondată, deoarece contestatoarea interpretează selectiv prevederile documentației de atribuire.

Față de cele de mai sus, intervenienta invocă art. 134 alin. 10) și 11) din HG nr. 395/2016, conform cărora: *(10) Prin excepție de la dispozițiile alin. (6), oferta va fi considerată admisibilă în măsura în care modificările operate de ofertant, la solicitarea comisiei de evaluare, în legătură cu propunerea sa financiară, reprezintă erori aritmetice, respectiv aspecte care pot fi clarificate cu respectarea principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din Lege, elementele propunerii financiare urmând a fi corectate, implicit alături de prețul total al ofertei, prin refacerea calculelor aferente; (11) În cazul în care ofertantul nu este*

de acord cu îndreptarea erorilor aritmetice oferta sa va fi considerată inacceptabilă”.

Prin urmare, susține intervenienta, dispozițiile mai sus invocate se aplică numai dacă sunt întrunite cumulativ următoarele condiții: „a) modificările solicitate de comisia de evaluare pentru a fi corectate reprezintă erori aritmetice; b) aspectele pot fi clarificate cu respectarea principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din Lege; c) elementele propunerii financiare urmează a fi corectate, implicit alături de prețul total al ofertei, prin refacerea calculelor aferente”. Cu alte cuvinte, afirmă intervenienta, corectarea propunerii financiare, inclusiv prețul total, pot fi corectate doar în măsura în care au fost identificate erori aritmetice ca urmare a verificării propunerii financiare de către comisia de evaluare, iar corectarea acestora nu conduce la încălcarea principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, cum ar fi nediscriminarea, proporționalitatea, tratamentul egal.

Or, precizează intervenienta, în situația în care ..., în calitate de contestatoare, afirmă că „eroarea pe care o dorește a fi corectată constă în modificarea cantităților minime și maxime din Anexa la propunerea financiară”, această modificare a cantităților nu mai reprezintă o eroare aritmetică care poate fi corectată prin refacerea calculelor aferente, ci este efectiv o modificare, în integralitate, a unui element esențial al propunerii financiare, care nu poate fi încadrat într-un viciu de formă, așa cum susține contestatoarea.

În susținere, intervenienta menționează că autoritatea contractantă a respins oferta ..., ca neconformă, deoarece „*propunerea financiară depusă în SEAP nu respectă cantitățile maxime solicitate prin anexa la caietul de sarcini privind cantități minime și maxime ale acordului cadru, și respectiv, nu ați oferat numărul maxim zile/om conform Anexei 1, punctul 2 «Servicii de dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă)»*”.

Față de cele de mai sus, intervenienta solicită CNSC să constate că în anexa 1 la formularul de ofertă – pct. 2 „*Servicii de dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă)*”, ... nu a oferat numărul maxim/zile om, astfel cum s-a solicitat prin documentația de atribuire, conform căreia „trebuiau respectate cantităților maxime deja prezentate în anexă, ceea ce trebuia completat de ofertanți fiind doar coloanele conținând prețul unitar și prețul total pentru fiecare expert în parte”.

În opinia intervenientei, argumentul adus de contestatoare cum că „*eroarea de indicare a cantităților maxime/minime, doar în cuprinsul propunerii financiare (al anexei la formularul de ofertă), a fost cauzată de tipul de înțelegere contractuală (...) ceea ce a determinat o redactare*

imprecisă a valorii totale aferente cantităților și prețurilor”, este „inacceptabil și nesusținut”, întrucât cantitățile maxime erau deja completate în Anexa 1 la formularul de ofertă – pct. 2, fiind deci prestabilite. Cu privire la acest aspect, intervenienta menționează că în situația în care avea neclarități, contestatoarea avea dreptul să solicite clarificări autorității contractante; dat fiind că nu a adresat o astfel de solicitare de clarificare, contestatoarea a acceptat implicit documentația de atribuire, așa cum a fost publicată.

Referitor la solicitarea de clarificări, intervenienta afirmă că nu poate fi primit argumentul contestatoarei potrivit căruia comisia de evaluare avea obligația de a-i solicita corectarea așa zisei erori de formă, deoarece eroarea invocată de către contestatoare nu se încadrează într-o eroare/viciu de formă, după cum nici modificarea cantităților maxime din Anexa 1 la propunerea financiară nu se încadrează în erorile aritmetice permise de lege, conform art. 134, alin. (10) din HG nr. 395/2016.

Totodată, în opinia intervenientei, solicitarea de clarificare în sensul dorit de contestatoare ar conduce la modificarea cantităților din Anexa 1 la propunerea financiară, ceea ce ar însemna încălcarea principiilor tratamentului egal și nediscriminării deoarece ar aduce un avantaj contestatoarei în raport cu ceilalți ofertanți, în contextul în care cantitățile erau deja prestabilite în formularul Anexei 1 la propunerea financiară, și toți ceilalți ofertanți au completat în mod corespunzător această Anexă. Practic, contestatoarea, invocă propria eroare, și dorește corectarea acesteia prin încălcarea dispozițiilor legale prevăzute la art. 134 alin. 10) și 11) din HG nr. 395/2016 și a principiilor statuate la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, în sensul modificării cantităților maxime completate la pct. 2 din Anexa 1 la propunerea financiară.

Cu privire la critica potrivit căreia „*autoritatea contractantă a încălcat principiul egalității de tratament, nesocotind obligația de a solicita clarificări tuturor ofertanților aflați în asemenea situații și, în final, declarând câștigătoare oferta ... care ar fi trebuit declarată neconformă*” intervenienta afirmă că „toată argumentarea ... este defăimătoare și bazată pe simple supoziții, neavând nicio justificare fundamentată și reală”.

De asemenea, referitor la propria ofertă financiară, ... precizează că autoritatea contractantă a aplicat dispozițiile art. 210 din Legea nr. 98/2016 și art. 136 din HG nr. 395/2016 și i-a solicitat fundamentarea economică cu privire la prețul ofertat. La această solicitare, intervenienta menționează că a răspuns în timp util și a prezentat o justificare fundamentată a prețului ofertat, însoțită de documentele suport aferente în conformitate cu dispozițiile legale din Legea nr. 98/2016 și HG nr. 395/2016.

În opinia intervenientei, argumentele ... potrivit cărora „(...) *considerăm că prin raportarea cantităților de zile/om solicitate la durata realizării proiectului, cel puțin pentru experții denumiți «analist business senior», «dezvoltator software senior», «programator optimizare baze de date», prețul ofertat de firma declarată câștigătoare nu este de natură să asigure realizarea serviciilor care fac obiectul contractului de achiziție publică în mod corespunzător*”, sunt „pure supoziții, lipsite de orice suport fundamentat (...) chiar suspicioase”.

Totodată, intervenienta afirmă că ... nu se poate prevala de studierea dosarului de achiziției în speranța că va găsi informații suport care să îi susțină criticile de mai sus, în opinia intervenientei, argumentele contestatoarei fiind bazate pe supoziții, ceea ce contravine dispozițiilor art. 10 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 101/2016.

Urmare a solicitării exprese din cadrul cererii de intervenție prin adresa nr. ..., Consiliul a transmis către ... invitația de a studia dosarul format în cadrul C.N.S.C., cu excepția documentelor declarate confidențiale, astfel că un reprezentant al societății contestatoare împreună cu reprezentantul convențional al acesteia s-au prezentat la sediul Consiliului în data de 18.07.2023, au studiat dosarul anterior indicat, și au obținut fotocopiile solicitate.

Prin adresa nr. 7581/17.07.2023, înregistrată la CNSC sub nr. 38954/17.07.2023, ... a solicitat CNSC să prelungească termenul acordat pentru formularea concluziilor scrise până la data de 20.07.2023, având în vedere că operatorul economic ... a formulat cerere de intervenție voluntară, despre care a luat cunoștință la data de 14.07.2023.

În urma studierii dosarului constituit de Consiliu în data de 18.07.2023, prin intermediul adresei nr. 7590/17.07.2023, înregistrată la C.N.S.C. sub nr. 39144/18.07.2023, ... a formulat concluzii scrise.

Potrivit acestora, contestatoarea susține că autoritatea contractantă nu contestă criticile de nelegalitate expuse în contestație, referitoare la raportul procedurii nr. 20349/22.06.2023, aspect care în opinia ... constituie o recunoaștere tacită de către autoritatea contractantă. În acest sens, contestatoarea reiterează faptul că membrii comisiei de evaluare aveau obligația legală de a indica, în cuprinsul raportului procedurii nr. 20349/22.06.2023, motivele care au stat la baza deciziei de respingere a propunerii sale financiare, potrivit dispozițiilor art. 1 alin. 1) lit. f) din Ordinul ANAP nr. 1170/2021. Or, în situația în care autoritatea contractantă nu a respectat integral modelul prezentat în ordinul în cauză, contestatoarea afirmă că se impune anularea raportului procedurii.

De asemenea, contestatoarea afirmă că și comunicarea rezultatului procedurii nr. 20512/23.06.2023 este nelegală deoarece este fundamentată pe o concluzie eronată a membrilor comisiei de evaluare (pretinsa nesatisfacere a cerințelor minime și obligatorii ale caietului de

sarcini, precum și pretinsa necorelare a propunerii financiare cu cea tehnică).

În continuare, contestatoarea susține că propunerea sa tehnică a fost declarată conformă și admisibilă, astfel cum rezultă din procesul-verbal nr. 2418/18.05.2023, iar „autoritatea contractantă nu a contestat faptul că propunerea sa tehnică este corelată cu cea financiară sub aspectul tipului de servicii și al personalului implicat, dar și al tarifului unitar, indicat pe tip de expert și pe tip de servicii”.

Față de cele de mai sus, contestatoarea afirmă că oferta sa este conformă și respectă integral prevederile documentației de atribuire, cu mențiunea că factorul/elementul determinant în evaluarea propunerii financiare îl constituie „tariful unitar”, astfel cum rezultă din fișa de date a achiziției.

Cu privire la dispozițiile cap. IV pct. 4.2. din fișa de date a achiziției, conform cărora *„în secțiunea propunerii financiare din SICAP, ofertanții vor cripta valoarea totală ofertată, în lei fără TVA, pentru cantitățile maxime de servicii care vor fi realizate pe durata acordului cadru”*, contestatoarea susține că acestea se impun a fi interpretate în sensul că „ofertantul va cripta valoarea totală ofertată pentru cantitățile maxime de servicii pe care el (ofertantul) le va realiza pe durata acordului-cadru, dat fiind că prevederile caietului de sarcini instituie un interval cantitativ (număr minim și număr maxim) al serviciilor care pot fi solicitate pe parcursul derulării acordului-cadru”.

De asemenea, contestatoarea susține că „că a analizat documentația de atribuire, și-a luat angajamentul ferm de a răspunde tuturor solicitărilor autorității contractante, iar formularul de propunere financiară a fost elaborat în raport de tipul de înțelegere contractuală care presupune posibilitatea solicitării unor cantități minime/maxime și a încheierii unor contracte subsecvente, având obiect material și valori diferite”. Cu privire la acest aspect, contestatoarea afirmă că autoritatea contractantă ignoră cu rea-credință dispozițiile obligatorii ale subcapitolului „II. 1.4 Descrierea succintă a contractului sau a achiziției/achizițiilor” din fișa de date a achiziției.

În continuare, contestatoarea precizează că potrivit prevederilor cuprinse în fișa de date a achiziției, la pct. IV.4.1 *„Modul de prezentare al propunerii tehnice - Propunerile tehnice care nu respecta cerințele specificate în caietul de sarcini vor fi respinse. Propunerea tehnică va fi elaborată astfel încât să rezulte că sunt îndeplinite în totalitate cerințele aferente caietului de sarcini. Propunerea tehnică trebuie să reflecte asumarea de către ofertant a tuturor cerințelor/ obligațiilor prevăzute în caietul de sarcini”*. În opinia sa, a îndeplinit cerințele și obligațiile cuprinse în caietul de sarcini, deoarece propunerea tehnică a primit punctajul maxim.

Față de cele de mai sus, precizează că în conformitate cu cerințele caietului de sarcini, serviciile necesare dezvoltării componentei primare se vor realiza într-un interval cuprins între 6 luni și maxim 12 luni. De asemenea, componenta de la pct. 3.4.2 (care reprezintă motivul invocat de către autoritatea contractantă pentru respingerea propunerii financiare a ...) se va derula în funcție de necesitățile identificate de beneficiar, începând cu luna următoare recepției componentei de la punctul 3.4.1.

În susținere, contestatoarea mai reiterează și următoarele argumente: propunerea tehnică include graficul de implementare și toți experții solicitați de către autoritatea contractantă; experții propuși au cel puțin nivelul de pregătire, calificare și experiență solicitate de către autoritatea contractantă; prin propunerea tehnică ... și-a asumat toate cerințele și obligațiile prevăzute în caietul de sarcini.

Totodată, afirmă că potrivit documentației de atribuire, componenta de la pct. 3.4.2 (Dezvoltarea de funcționalități noi în funcție de necesitățile achizitorului, după punerea în funcțiune a platformei de la pct. 3.4.1) are o întindere în timp condiționată de durata în timp de realizare a componentei de la punctul 3.4.1., iar pentru corecta îndeplinire a cerințelor și obligațiilor stabilite prin caietul de sarcini, ofertanții aveau obligația de a ține seama de acest aspect la întocmirea ofertei, atât a componentei tehnice cât și a celei financiare, aceste două componente fiind obligatoriu necesar a fi corelate.

Or, susține contestatoarea, prin propunerea tehnică depusă, a detaliat durata de timp alocată/planificată pentru realizarea componentei de la 3.4.1, durată care a fost acceptată de către autoritatea contractantă și apreciată ca fiind conformă, motiv pentru care i s-a acordat punctajul maxim posibil. Pe cale de consecință, afirmă contestatoarea, propunerea financiară a fost întocmită în funcție de „serviciile care pot fi cuprinse în componenta de la 3.4.2, cu încadrarea în durata de timp rămasă pentru prestarea serviciilor de la punctul 3.4.2, prin scăderea din durata maximă (48 luni) pe care se întinde acordul-cadru a duratei de prestare a serviciilor pentru realizarea componentei de la 3.4.1. (10 luni), conform graficului de implementare cuprins în propunerea tehnică”.

Prin urmare, afirmă contestatoarea, „necorelarea tarifelor serviciilor oferite cu durata în timp a prestării acestor servicii, în mod special corelarea cu durata serviciilor oferite pentru categoria nr. 1 de servicii „Dezvoltarea primară a platformei GIS pe o tehnologie nouă care să preia/ adapteze funcționalități existente în actuala aplicație GIS de digitizare a parcelelor (IPA - Online)” (prevăzute la cap. 3.4.1 din caietul de sarcini), precum și cu etapele cuprinse în planificarea proiectului (grafic de lucru/implementare), planificare obligatorie conform cerințelor cuprinse în caietul de sarcini (cap. 3.4 și cap. 3.7), conducea la

ofertarea unor valori care nu se corelau cu limitele minime și/sau maxime estimate de către autoritatea contractantă pentru serviciile care fac obiectul achiziției și cu graficul de lucru/implementare, astfel că implicit propunerea financiară nu ar fi fost corelată cu propunerea tehnică”. În aceste condiții, contestatoarea afirmă că a ales să depună cu bună credință o ofertă în care toate aceste elemente sunt corelate, și prin care își asumă toate cerințele și obligațiile prevăzute în caietul de sarcini.

Referitor la modalitatea în care ofertanții trebuie să elaboreze propunerea financiară, contestatoarea reiterează că aceasta se întocmește conform formularului nr. 4, motiv pentru care afirmă că „a oferat valoarea totală a cantităților de servicii de care a considerat că va avea nevoie pentru îndeplinirea acordului-cadru”, propunerea financiară fiind însoțită de anexa în care sunt detaliate tarifele unitare pentru toate categoriile de servicii solicitate; în ipoteza în care ulterior încheierii acordului-cadru, autoritatea contractantă ar fi apreciat că se ivesc discordanțe/contradicții între documentele acordului-cadru, în mod evident ordinea de prioritate ar fi cea prevăzută de reglementările în vigoare, respectiv au prioritate prevederile caietului de sarcini.

Față de cele de mai sus, contestatoarea susține că autoritatea contractantă trebuia să-i solicite clarificări, în opinia contestatoarei „acest tip de eroare, din ofertă, poate fi acoperit, prin modificarea ofertei în sensul acceptat de legiuitor, întrucât este interesul autorității contractante să aibă o concurență efectivă între ofertanți, conform dispozițiilor coroborate ale art. 134 alin. 10) și ale art. 135 din HG nr. 395/2016”, aspectul în cauză neputând conduce în opinia sa, la o avantajare incorectă.

În continuare, cu privire la oferta desemnată câștigătoare, aparținând ..., susține că autoritatea contractantă a creat un avantaj nejustificat acesteia deoarece, în opinia sa, clarificările pe care le-a transmis ca urmare a solicitării nr. 2452/19.05.2023, pentru fundamentare economică cu privire la prețul oferat, sunt neconcludente, mai ales „nedezvăluirea componentei de cheltuieli salariale”; societatea ... a prezentat autorității contractante o serie de informații generice sub formă tabelară, singurele „documente justificative” fiind facturi aferente serviciilor de telefonie mobilă, de pază și protecție și de utilități, precum și o factură aferentă chiriei unui spațiu destinat birourilor. În opinia contestatoarei, niciunul dintre aceste documente nu poate confirma realitatea valorilor expuse de Mai precizează că la pag. 23 din strategia de contractare aflată la dosarul achiziției publice, autoritatea contractantă menționează următoarele: *„Pentru componentele (...) nu s-au luat în calcul toate ofertele recepționate. Ofertele recepționate din partea ... și ... au fost considerate*

disproporționate față de efortul solicitat, fiind remarcată și o discrepanță mare față de valorile celorlalți ofertanți".

Cu privire la valoarea financiară aferentă componentei 1 – „1 Dezvoltarea primară a platformei GIS pe o tehnologie nouă care să preia și să adapteze funcționalități existente în actuala aplicație GIS de digitizare a parcelelor (IPA - Online)”, contestatoarea afirmă că reprezintă un procent extrem de scăzut din valoarea propunerii financiare, fapt ce în opinia contestatoarei nu-și găsește justificare în raport de complexitatea acesteia.

Totodată, menționează că potrivit strategiei de contractare (pag. 21), cap. V *„Strategia privind estimarea valorii contractului și cantitățile minime și maxime de servicii pentru acordul-cadru și pentru cel mai mare contract subsecvent”*, autoritatea contractantă a estimat „o valoare maximă, fără TVA, de 5.946.360 lei, cantitatea maximă/minima de servicii fiind 1 (una) bucată”. Prin urmare, încă de la elaborarea strategiei de contractare, autoritatea contractantă a estimat o anumită valoare a componentelor, nu doar a valorii totale a achiziției.

Față de cele de mai sus, contestatoarea susține că valoarea componentei în cauză este, în opinia sa, foarte redusă (cca.13% din valoarea estimată de autoritatea contractantă), în condițiile în care la realizarea acestei componente contribuie aceiași experți solicitați în caietul de sarcini (pentru care sunt oferite tarife/zi/om pentru componenta 2), iar durata de implementare a componentei 1 (potrivit prevederilor pct. 7.2 din caietul de sarcini) trebuie să se respecte cerința ca *„în cel mult 12 luni de la semnarea contractului se va finaliza dezvoltarea componentei de la punctul 3.4.1”*. Pe cale de consecință, contestatoarea afirmă că se poate estima că experții ofertați de societatea ... la componenta 2, care participă la realizarea componentei 1, vor fi remunerați/salarizați cu același salariu (valoare a salariului lunară), indiferent la care dintre cele 2 componente prestează activitățile.

În aceste condiții, susține contestatoarea, „valoarea ofertată pare a se afla într-o disproporție vădită față de serviciile necesar a fi realizate”, motiv pentru care, în opinia sa, autoritatea contractantă trebuia să aplice prevederile art. 136 alin. 1) din HG nr. 395/2016 și „să constate că elementele de preț ale ofertei financiare ... sunt aparent neobișnuit scăzute prin raportare la prețurile pieței (informații cuprinse de autoritatea contractantă în strategia de contractare)”. Or, cât timp autoritatea contractantă nu a pus în aplicare prevederile art. 136 alin. (1) din HG nr. 395/016, contestatoarea afirmă că aceasta „a ales cu bună știință să nesocotească prin omisiune aceste prevederi”.

Totodată, contestatoarea mai afirmă că autoritatea contractantă avea datoria să evalueze propunerile financiare sub aspectele corelării cu propunerea tehnică prezentată și să se asigure că prețurile propuse sau

componente ale acestora nu sunt neobișnuit de scăzute în raport cu ce urmează a fi prestat, astfel încât nu se poate asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini. În susținere, afirmă că în niciunul din cele două procese-verbale nu se specifică în ce anume operațiuni a constatat verificarea celor două aspecte (procesul verbal nr. 2579/25.05.2023 și nr. 3645/30.05.2023).

Față de cele de mai sus, contestatoarea susține că autoritatea contractantă s-a mulțumit să solicite formal clarificări (adresa nr. 2452/19.05.2023) limitate strict la aspectul prevăzut prin art. 136 alin. (4) din Hg nr. 395/2016, respectiv cu privire la faptul că prețul total oferat reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului, omițând cu bună știință prevederile art. 136 alin. (1) din același act normativ.

În același sens, contestatoarea mai afirmă că „prin diminuarea valorii financiare a componentei 1, este posibil ca societatea ... să înțeleagă, contrar caietului de sarcini, că dezvoltarea reală a componentei 1 să fie realizată prin activitățile, cu resursele și în prețul oferat pentru componenta 2, situație care nu corespunde exigențelor și nevoilor autorității contractante (...) ofertantul declarat câștigător (societatea ...) a declarat o valoare de 925.880 lei, iar în activitățile de mentenanță evolutivă se utilizează salarii diferențiate pe categorii de specialitate care ajung la un buget de 7.456.080 lei pentru activități ocazionale, care se pot realiza în 36 luni (față de 12 luni pentru realizarea platformei GIS) și nu în mod continuu”.

În același timp, afirmă contestatoarea „refuzul ... de a furniza date concrete privind nivelul costurilor cu forța de muncă, pe motiv că salariile sunt confidențiale conform prevederilor Codului Muncii” este contrar dispozițiilor art. 163 din Codul muncii, precum și practicii judiciare conform căreia *„Confidențialitatea salariului nu poate fi opusă sindicatelor, instanței judecătorești și nici organelor de control financiar”*.

De asemenea, susține contestatoarea, ... trebuia să pună la dispoziția autorității contractante informațiile respective, deoarece membrii comisiei de evaluare au semnat angajamente de confidențialitate în virtutea cărora sunt obligați să respecte caracterul confidențial al tuturor informațiilor de care iau cunoștință pe parcursul procedurii de atribuire.

În opinia contestatoarei, referitor la respingerea propriei oferte, „poziția autorității contractante trădează tocmai faptul că, în cauza de față, aceasta a încălcat principiul proporționalității, deoarece în accepțiunea autorității contractante, o simplă solicitare de clarificări ar fi echivalat cu o modificare de ofertă”, acest aspect fiind „în totală disonanță cu prevederile art. 133 alin. (1) din HG nr. 395/2016”.

La final contestatoarea susține că autoritatea contractantă „nu a urmărit în niciun moment să clarifice aspectele propunerii tehnice ale ..., ci a urmărit fabricarea unor argumente pentru a o putea exclude de la procedura de atribuire”.

Prin adresa nr. SIVTEC 1059/19.07.2023, înregistrată la CNSC sub nr. 39623/20.07.2023, ... a înaintat concluziile scrise, menționând că punctul de vedere formulat de către autoritatea contractantă cu privire la contestația formulată de către ... este conceput cu argumente similare cu cele aduse de ... în formularea cererii de intervenție”.

Referitor la motivul respingerii ofertei depuse de ..., deoarece nu a respectat cantitățile maxime ale acordului-cadru respectiv, nu a oferat numărul maxim zile/om conform Anexei 1, punctul 2 *„Servicii de dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă)”*, intervenienta susține că, în mod corect, autoritatea contractantă a apreciat că ... nu a oferat cantitățile maxime ale acordului-cadru solicitate prin documentația de atribuire pentru *„Servicii de dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă)”*, care face obiectul acestei contestații.

În opinia intervenientei, nerespectarea cantităților de servicii solicitate de către autoritatea contractantă prin documentația de atribuire, nu poate fi considerată o eroare materială sau viciu de formă așa cum, în mod neîntemeiat, susține contestatoarea, deoarece necorelarea cantităților maxime nu reprezintă o eroare matematică, iar orice solicitare de clarificare cu privire la o eventuală corectare a cantităților ofertate ar fi reprezentat o modificare a ofertei, aspect pe care l-a reținut și autoritatea contractantă în punctul său de vedere.

Privitor la afirmația contestatoarei că ofertarea unor cantități de servicii diferite de cantitative solicitate de autoritatea contractantă ar fi fost o eroare materială care s-ar fi putut remedia dacă i s-ar fi solicitat clarificări de către ..., intervenienta reiterează că necorelarea cantităților maxime cerute prin documentația de atribuire nu reprezintă o eroare aritmetică, iar prin răspunsul la clarificări s-ar fi modificat oferta contestatoarei.

În opinia intervenientei, acceptarea, chiar și ipotetică, de corectare a cantităților ofertate de contestatoare, corespunzător cu cantitățile maxime solicitate de autoritatea contractantă, ar fi condus la modificarea prețului cu suma de 5.211.920,00 lei, în sensul că propunerea financiară a contestatoarei ar fi avut un preț total de 15.020.600,00 lei, situație în care, raportat la aplicarea criteriului de atribuire, punctajul obținut de către aceasta nu ar fi fost suficient pentru ca oferta să fie declarată câștigătoare.

Față de cele de mai sus, intervenienta afirmă că „... era conștientă de aceste rezultate, motivele invocate de aceasta în contestație fiind lipsite de orice suport real și întemeiat, contestația sa fiind practic neîntemeiată și lipsită de interes de vreme ce propria sa culpă nu poate fi invocată pentru a-și argumenta contestația și a fi în măsură să se accepte modificarea ofertei sale, chiar dacă nu ar fi îndeplinit criteriile pentru a fi declarată câștigătoare”.

În ceea ce privește o posibilă solicitare de clarificări de către autoritatea contractantă, intervenienta susține că ar fi constituit o nerespectare a principiului tratamentului egal statuat la art. 2 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 98/2016, în raport cu ceilalți ofertanți, care au respectat întocmai cerințele documentației de atribuire.

De asemenea, în opinia intervenientei, dacă contestatoarea ar fi fost de bună credință, ar fi solicitat autorității contractante acces la dosarul achiziției, astfel încât, înainte de a formula contestația, „să aibă la dispoziție informații corecte”.

Referitor la prețul ofertat, intervenienta subliniază că autoritatea contractantă, prin adresa nr. 2452/19.05.2023, i-a solicitat clarificări la care a răspuns concludent, după cum rezultă din procesele verbal nr. 2579/25.05.2023 și nr. 2645/30.05.2023.

În final, intervenienta menționează că întreaga desfășurare a procedurii a fost monitorizată de către ANAP, conform Ordinului nr. 70/17.01.2023 și Deciziei de verificare nr. 767/17.01.2023, fiind emise avizele de conformitate nr. 235/9636/DGCECMSS/.../ 23.06.2023; nr. 235/8161/ DGCECMSS/.../29.05.2023; nr. 235/7490/DGCECMSS/.../17.05.2023, aflate la dosarul cauzei.

Din documentele depuse la dosarul cauzei și din susținerile părților, Consiliul reține următoarele:

..., în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura de atribuire, prin licitație deschisă, organizată în vederea încheierii acordului-cadru având ca obiect *„Servicii pentru dezvoltare, actualizare și mentenanță a unei aplicații geospațiale pentru primire a cererilor unice de sprijin (o nouă platformă GIS – Geo-spatial Aid Application GSAA”*, cod CPV 72212600-5 – Servicii în afara celor cuprinse în Anexa II (Rev.2), prin publicarea, în S.E.A.P., a anunțului de participare nr. .../14.01.2023.

Conform pct. II.1.5) din anunțul mai sus menționat, valoarea estimată, fără TVA, este cuprinsă între *„6.315.570,50 lei și 24.156.600 lei”*. La pct. II.2.5) din cadrul aceluiași document se menționează că a fost ales criteriul de atribuire *„cel mai bun raport calitate-preț”*, factorii de evaluare și ponderea alocată acestora fiind: *„prețul – 40%; Resurse umane asigurate – 7% (...) 6% (...) 6% (...) 6% (...) Descrierea metodologiei utilizate – 10% (...) 10% (...) 5% (...) Termene de garanție – 10%”*.

Autoritatea contractantă a consemnat în cadrul procesului – verbal nr. 1481/24.03.2023, pag. 177 – 205, denumirea operatorilor economici care au depus oferte, respectiv: „.....”.

Ulterior evaluării ofertelor, potrivit celor menționate în raportul procedurii nr. 20349/22.06.2023, pag. 183 – 202, oferta aparținând ... a fost respinsă, iar cea aparținând ... a fost desemnată câștigătoare.

Decizia de mai sus a fost transmisă ... prin adresa nr. 20512/23.06.2023, pag. 214, emisă de către autoritatea contractantă. În urma luării la cunoștință a conținutului aferent, ... a formulat contestația dedusă soluționării, solicitând cele menționate în partea introductivă.

Analizând conținutul dosarului cauzei, Consiliul constată că ... a transmis recipisa de consemnare a cauțiunii cu nr. 209289553/1 din 05.07.2023 din care rezultă consemnarea cauțiunii în quantum legal, pe seama și la dispoziția C.N.S.C, corespunzător dosarului nr. 1865/2023.

Examinând susținerile părților, probatoriul aflat la dosarul cauzei și dispozițiile legale aplicabile, Consiliul constată următoarele:

Pentru început, Consiliul are în vedere dispozițiile art. 17 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 conform căreia „Până la soluționarea contestației de către Consiliu, operatorii economici interesați să participe la procedura de atribuire, respectiv, după caz, operatorii economici participanți la procedura de atribuire pot formula cerere de intervenție voluntară în litigiu, potrivit prevederilor Legii [nr. 134/2010](#) privind [Codul de procedură civilă](#), republicată, cu modificările ulterioare, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației. În cazul procedurilor a căror inițiere nu se realizează prin publicare în SEAP, termenul de 10 zile se calculează de la data comunicării contestației”.

În acest sens, va reține că, prin adresa nr. SIVTEC1024/13.07.2023, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 38425/13.07.2022, ... a formulat cerere de intervenție voluntară, solicitând cele menționate în partea introductivă.

Prealabil aprecierii asupra admisibilității în principiu, Consiliul ia act de faptul că autoarea cererii de intervenție, a cărei ofertă a fost declarată câștigătoare a procedurii de atribuire în cauză, conform raportului procedurii nr. 20349/22.06.2023, prezintă argumente în favoarea modului în care autoritatea contractantă a procedat la evaluarea ofertelor, cu consecința menținerii deciziei acesteia din urmă, respectiv critică neconformitatea ofertei aparținând contestatoarei.

Prin urmare, cererea de intervenție în discuție îmbracă elementele unei cereri accesorii formulate în condițiile precizate la art. 17 alin. (3) din Legea nr. 101/2016. Considerată de Consiliu admisibilă, în principiu, cererea de intervenție de mai sus, aparținând ..., urmează a fi cercetată odată cu solicitările contestatoarei în condițiile impuse de dispozițiile coroborate ale art. 17 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 și cele ale art. 64

și 67 din Codul de procedură civilă, autoarea acesteia, în calitate de ofertant desemnat câștigător, având interes în menținerea actualului rezultat al procedurii de atribuire.

Referitor la fondul cauzei, Consiliul reiterează dispozițiile art. 19 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, conform căreia „La cerere, părțile cauzei au acces la documentele dosarului constituit la Consiliu, în aceleași condiții în care se realizează accesul la dosarele constituite la instanțele de judecată potrivit prevederilor Legii [nr. 134/2010](#), republicată, cu modificările ulterioare, cu excepția documentelor pe care operatorii economici le declară și probează ca fiind confidențiale, întrucât cuprind, fără a se limita la acestea, secrete tehnice și/sau comerciale, stabilite conform legii, iar dezvăluirea acestora ar prejudicia interesele legitime ale operatorilor economici, în special în ceea ce privește secretul comercial și proprietatea intelectuală”.

Având în vedere norma juridică de mai sus, prin adresele nr. ... (...) și nr. ... (...), Consiliul a invitat părțile la sediul său în vederea studierii dosarului cauzei. Aceasta s-au prezentat în data de 13.07.2023, respectiv 17.07.2023, iar ulterior au transmis concluziile scrise, după cum urmează: prin adresa nr. 7590/17.07.2023, înregistrată la C.N.S.C. sub nr. 39144/18.07.2023 (...), respectiv prin adresa nr. 1059/19.07.2023, înregistrată la C.N.S.C. sub nr. 39623/20.07.2023 (...).

În ceea ce privește criticile contestatoarei, preliminar analizării aspectelor aferente, Consiliul reiterează că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, caietul de sarcini (părțile tehnice), formularele necesare și modelul contractului de achiziție, la care se adaugă clarificările aferente, prin faptul că au depus ofertă, au fost acceptate de către operatorii economici participanți, drept pentru care toate prevederile acesteia și-au consolidat forța obligatorie atât pentru autoritatea contractantă, cât și pentru operatorii economici participanți la procedura de atribuire.

Prin urmare, la acest moment nu pot fi emise pretenții sau critici vizavi de cerințele documentației de atribuire, întrucât ar fi vădit tardive, raportat la termenul prescris de Legea nr. 101/2016. În consecință, față de oferta desemnată câștigătoare sunt incidente dispozițiile art. 123 alin. 1) din H.G. nr. 395/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/ acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, conform căreia „Ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire (...)”.

De asemenea, Consiliul consideră ca fiind relevante și prevederile art. 215 alin. 2) lit. b) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, conform căreia „În cadrul comunicării privind rezultatul procedurii prevăzute la [alin. \(1\)](#), autoritatea contractantă are obligația de a

cuprinde: b) fiecărui ofertant respins, motivele concrete care au stat la baza deciziei de respingere a ofertei sale”.

Având în vedere norma juridică mai sus invocată, Consiliul reține că în adresa nr. 20512/23.06.2023, reprezentând comunicarea rezultatului procedurii, autoritatea contractantă a precizat că oferta ... „a fost declarată neconformă (...) motivul pentru care oferta a fost declarată neconformă este acela că oferta financiară depusă de către dumneavoastră în SICAP nu respectă cantitățile maxime solicitate în anexa la caietul de sarcini (...) nu ați ofertat numărul maxim/zile/om conform anexei 1, punctul 2 «Servicii de dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă)» (...) conform art. 137 alin. 3) litera a) din HG 395/2016 «oferta nu satisface în mod corespunzător cerințele caietului de sarcini» și litera d «propunerea financiară nu este corelată cu elementele propunerii tehnice ceea ce ar putea conduce la executarea defectuoasă a contractului, sau constituie o abatere de la legislația incidentă, alta decât cea în domeniul achizițiilor publice»”.

Referitor la motivele de mai sus, Consiliul reține că în raportul procedurii nr. 20349/, 22.06.2023, autoritatea contractantă a precizat că propunerea financiară a ... a fost respinsă, iar „rezultatul evaluării se regăsește în procesul – verbal nr. 3645/30.05.2022, care face parte din dosarul achiziției”.

Față de motivul de respingere mai sus menționat, Consiliul va lua în considerare că la pct. IV.4.2 Modul de prezentare al propunerii financiare din fișa de date a achiziției se precizează următoarele: „În secțiunea propunerii financiare din SICAP, ofertanții vor cripta valoarea totală ofertată, în lei fără TVA, pentru cantitățile maxime de servicii care vor fi realizate pe durata acordului cadru. Aceasta este valoarea în funcție de care se vor elabora și evalua ofertele. Evaluarea ofertelor financiare se va realiza prin compararea propunerilor financiare determinate prin înmulțirea tarifelor unitare ofertate (...) cu cantitățile maxime aferente acordului cadru și prin raportarea la valoarea maximă a intervalului potrivit căruia a fost exprimată valoarea estimată”.

De asemenea, în anexa 1 la Formularul nr. 4 – Formular de ofertă, pag. 13, componenta 2. Servicii de Dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă), la rubrica „număr maxim zile/om” sunt precizate următoarele valori: „manager proiect – 220; arhitect software – 230; coordonator echipă de analiză – 450; expert analist de business senior – 950; expert analist de business junior – 690; expert dezvoltare software senior – 2100; expert dezvoltare software junior – 1400; expert programator și optimizare baze de date – 650; expert GIS/LPIS – 350; expert securitate

informațională – 360; expert teste de penetrare – 150; expert testare senior – 650; expert testare junior – 370; expert instruire – 120; responsabil de calitate – 130; Total 2 – 8,820”. Același număr de ore se regăsește transpus și în anexa la caietul de sarcini privind cantități minime și maxime ale acordului-cadru.

Din analiza propunerii financiare a contestatoarei, pag. 400 – 404, Consiliul reține că valoarea totală a acesteia, fără TVA, este de 9.808.680 lei, cuantum care reprezintă 40,60% din valoarea estimată a procedurii de atribuire în cauză.

De asemenea, în ceea ce privește anexa 1 la formularul nr. 4, Consiliul constată că aceasta, la componenta 2. Servicii de Dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă), a oferat un total de 2.646 (număr maxim zile/om), mai mic cu 30% față de cel precizat în documentația de atribuire (*„manager proiect – 66; arhitect software – 69; coordonator echipă de analiză – 135; expert analist de business senior – 285; expert analist de business junior – 207; expert dezvoltare software senior – 630; expert dezvoltare software junior – 420; expert programator și optimizare baze de date – 195; expert GIS/LPIS – 105; expert securitate informațională – 108; expert teste de penetrare – 45; expert testare senior – 195; expert testare junior – 111; expert instruire – 36; responsabil de calitate – 39; Total 2 – 2,646”*).

Față de cele de mai sus, Consiliul va respinge alegerile contestatoarei potrivit cărora *„eroarea de indicare a cantităților maxime/minime, doar în cuprinsul propunerii financiare (al anexei la formularul de ofertă), a fost cauzată de tipul de înțelegere contractuală (...) ceea ce a determinat o redactare imprecisă a valorii totale aferente cantităților și prețurilor”*, deoarece la pct. IV.4.2 Modul de prezentare al propunerii financiare din fișa de date a achiziției este precizat clar faptul că *„oferanții vor cripta valoarea totală ofertată, în lei fără TVA, pentru **cantitățile maxime** de servicii care vor fi realizate pe durata acordului cadru. **Aceasta este valoarea în funcție de care se vor elabora și evalua ofertele**”*.

Așadar, în situația în care ... nu a contestat cerința respectivă în termenul imperativ prescris la art. 8 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 101/2016 sau nu a solicitat clarificarea acesteia în temeiul art. 160 alin. 1) din Legea nr. 98/2016, anterior citat, respectiv faptul că societatea contestatoare a depus ofertă, rezultă că aceasta și-a însușit și acceptat cerința în cauză, urmând a se conform acestuia, cu aplicarea dispozițiilor art. 123 alin. 1) din H.G. nr. 395/2016, invocat mai sus.

Or, în situația în care societatea contestatoare a completat anexa la propunerea financiară cu un *„număr maxim zile/om”* mai mic cu 30%

decât cel prescris prin documentația de atribuire, în mod evident, oferta ... nu a respectat norma juridică imperativă, anterior menționată.

În aceste condiții, Consiliul nu va reține, ca întemeiate, nici alegațiile contestatoarei potrivit căroră *„propunerea tehnică nu este afectată de neconformități”*, deoarece în propunerea tehnică aferentă, singura mențiune pe acest aspect [componenta 2. Servicii de Dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă)], referitor la anexa la caietul de sarcini privind cantități minime și maxime ale acordului cadru, fiind următoarea: *„am luat la cunoștință și ne asumăm să respectăm cerința”* [3.4.2 Dezvoltarea de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului (Mentenanță evolutivă), pag. 126].

De asemenea, Consiliul va respinge și susținerea contestatoarei potrivit căreia *„acest tip de eroare (...) poate fi acoperit prin modificarea ofertei (...) întrucât corectarea prețului total nu ar fi fost decât rezultatul aplicării unui calcul corect”*, întrucât situația de față nu corespunde unei *„erori aritmetice”* care, în cazul de față, să vizeze rezultatul înmulțirii dintre *„număr maxim zile/om”* cu *„tarif unitar lei/zi om”*, ci se referă la faptul că una dintre elementele componente (*„număr maxim zile/om”*) este greșită, în sensul că nu corespunde valorilor expres menționate în anexa la propunerea financiară, conform documentației de atribuire, iar modificarea ulterioară ar presupune schimbarea unui element structural de preț.

Prin urmare, în cazul de față, Consiliul constată că nu sunt aplicabile dispozițiile art. 134 alin. 10) din H.G. nr. 395/2016, conform căroră *„Prin excepție de la dispozițiile alin. (6), oferta va fi considerată admisibilă în măsura în care modificările operate de ofertant, la solicitarea comisiei de evaluare, în legătură cu propunerea sa financiară, reprezintă erori aritmetice, respectiv aspecte care pot fi clarificate cu respectarea principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din Lege, elementele propunerii financiare urmând a fi corectate, implicit alături de prețul total al ofertei, prin refacerea calculelor aferente”*.

Consiliul nu va reține nici afirmația contestatoarei potrivit căreia în cazul de față ar fi fost posibilă *„chiar și o corectare a prețului total (...) ca urmare a unei solicitări de clarificări”*, deoarece în acest caz, prin răspunsul la solicitarea de clarificări, contestatoarea ar fi modificat implicit, pe lângă valoarea aferentă componentei 2 de preț și propunerea financiară, cu 30%, situație care nu se circumscrie normei legale anterior invocate, iar autoritatea contractantă nu ar fi respectat dispozițiile imperative ale art. 209 alin. 2) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, care stipulează că *„Autoritatea contractantă nu are dreptul ca prin clarificările/completările solicitate să determine apariția unui avantaj evident în favoarea unui ofertant/candidat”*.

În ceea ce privește alegația contestatoarei potrivit căreia „corectarea prețului total (...) ar fi condus la obținerea acelui reper pe care se bazează competiția și modul de atribuire a viitoarelor contracte subsecvente”, Consiliul nu a va lua în considerare, deoarece în documentația de atribuire (anexa la caietul de sarcini și cea la propunerea financiară) sunt precizate cantitățile minime și maxime ale acordului cadru și nu ale contractelor subsecvente.

Având în vedere cele de mai sus, Consiliul constată că între propunerea tehnică a contestatoarei („numărul maxim zile/om - am luat la cunoștință și ne asumăm să respectăm cerința”) și propunerea financiară a acesteia (numărul maxim de zile/om din anexa la formularul nr. 4) există discrepanțe, în sensul că ... a ofertat pentru componenta nr. 2 un număr total de ore cu 30% mai puțin, astfel cum rezultă din motivarea anterioară, fapt ce atrage incidența dispozițiilor art. 137 alin. 3) din H.G. nr. 395/2016, potrivit cărora „În condițiile art. 215 alin. (5) din Lege, oferta este considerată neconformă în următoarele situații: d) propunerea financiară nu este corelată cu elementele propunerii tehnice ceea ce ar putea conduce la executarea defectuoasă a contractului, sau constituie o abatere de la legislația incidentă, alta decât cea în domeniul achizițiilor publice”.

Față de cele de mai sus, Consiliul constată că autoritatea contractantă, în mod corect, a procedat la respingerea contestatoarei în temeiul legal anterior menționat, astfel cum este menționat și în raportul procedurii nr. 20349/22.06.2023, respectiv în comunicarea rezultatului procedurii nr. 20512/23.06.2023.

Nu în ultimul rând, Consiliul nu va reține ca întemeiate, afirmațiile contestatoarei potrivit cărora „în raportul procedurii (...) membrii comisiei de evaluare au omis să indice, în concret, motivele care au stat la baza respingerii ofertei noastre”, deoarece, în raportul procedurii nr. 20349/, 22.06.2023, autoritatea contractantă a precizat clar că propunerea financiară a ... a fost respinsă, și că „rezultatul evaluării se regăsește în procesul – verbal nr. 3645/30.05.2022, care face parte din dosarul achiziției”.

Din analiza procesului-verbal privind evaluarea propunerilor financiare, inclusiv verificarea conformității acestora cu propunerile tehnice nr. 2645/30.05.2023, pag. 430 – 437, Consiliul constată că autoritatea contractantă a detaliat motivele referitoare la propunerea financiară a contestatoarei, în ceea ce privește „nerespectarea cerințelor din anexa 1 la formularul financiar 4, respectiv ofertantul nu a respectat numărul maxim zile/om (...) punctul 2 – Servicii de dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului după punerea în funcțiune a platformei de la punctul 1”. Acest document a fost studiat și de către contestatoare, în data de 13.07.2023, care ulterior a formulat

concluziile scrise nr. 7590/17.07.2023, înregistrate la C.N.S.C. sub nr. 39144/18.07.2023.

Prin urmare, Consiliul va respinge, ca nefondată, solicitarea contestatoarei de reevaluare a ofertei sale.

Pe de altă parte, referitor la propunerea financiară din oferta desemnată câștigătoare, aparținând ..., pag. 393 – 398, în cuantum de 9.989.888 lei fără TVA, Consiliul reține că reprezintă **41,35%** din maximul valorii estimate (24.156.600 lei fără TVA).

Conform dispozițiilor art. 136 alin. 4) din H.G. nr. 395/2016, „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”.

Potrivit dispozițiilor art. 210 alin. 1) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, „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”.

Din verificarea dosarului cauzei, Consiliul reține că autoritatea contractantă, în temeiul normelor juridice anterior menționate, prin adresa nr. 2452/19.05.2023, pag. 406, a transmis ... următoarea solicitare: „Oferta financiară depusă de dumneavoastră prezintă un preț aparente neobișnuit de scăzut în raport cu valoarea estimată conform art. 136 alin. 4) din HG 395/2016 (...) În acest sens, vă rugăm să prezentați o fundamentare economică cu privire la prețul pe care l-ați ofertat conform ofertei financiare. Informațiile trebuie să se refere la toate categoriile de cheltuieli directe și indirecte care au dus la formarea prețului ofertat. Fundamentarea va fi însoțită, după caz, de documente doveditoare din care să reiasă elementele utilizate în justificarea prezentă”.

La solicitarea de mai sus, ... a răspuns prin adresa nr. 712/23.05.2023, pag. 407 – 415, astfel: „Confirmăm că la elaborarea ofertei financiare am ținut cont de toate cerințele din caietul de sarcini, așa cum au fost acestea elaborate de către autoritatea contractantă, astfel încât furnizarea soluției să nu inducă costuri suplimentare. Prezentăm mai jos detalii privind fundamentarea prețului care conțin informații referitoare la modul de formare a prețului, soluțiile tehnice adoptate/ și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază subscrisa pentru prestarea serviciilor, originalitatea ofertei din punct de vedere al îndeplinirii tuturor cerințelor prevăzute în caietul de sarcini, cu evidențierea faptului că în elaborarea ofertei subscrisa a luat în calcul toate costurile necesare implementării cu succes a proiectului cu

respectarea cerințelor documentației de atribuire. Efortul estimat de subscrisa reprezintă rezultatul unei strânse colaborări la nivelul echipei de experți. Acest aspect constituie fundamentul pe baza căruia, de-a lungul implementării numeroaselor proiecte similare am reușit cu succes optimizarea efortului de implementare și a costurilor, a proceselor, metodologiilor, procedurilor interne de lucru și a strategiilor pe care ofertantul le aplică cu succes pe întreg teritoriul țării, a metodologiei interne de lucru utilizată pentru execuția contractului, informații care sunt deja cunoscute la nivelul întregii echipe de lucru și care contribuie la transpunerea activităților contractului într-un plan de lucru fezabil în concordanță cu documentația de atribuire și constrângerile acesteia. În acest sens, menționăm cu titlu de exemplu implicarea noastră în contractele care au avut ca scop realizarea, implementarea, extinderea, administrarea și mentenanța sistemului informatic de gestionarea subvențiilor în domeniul agriculturii la APIA, începând cu anul 2006, aspect care evidențiază expertiza noastră și nivelul de cunoaștere deținut de compania noastră cu privire la business-ul specific. Aceste aspecte ne conferă un avantaj considerabil în vederea atingerii obiectivelor stabilite în cadrul documentației de atribuire, prin: realizarea unei planificări optime a resurselor; corelarea activităților din proiect cu calendarul de activități și prioritățile APIA; alegerea unei soluții tehnice corect adaptate în raport cu particularitățile sistemului informatic utilizat în mod curent de APIA pentru gestiunea subvențiilor. Costurile pe baza cărora este construit prețul prezentat în oferta noastră financiară, include totalitatea cheltuielilor ce sunt necesare implementării în condiții optime acestui proiect. Astfel prețul nostru include toate costurile necesare pentru remunerarea personalului, pentru logistica aferentă organizării activităților proiectului și activității echipei de experți, pentru asigurarea serviciilor suport pentru echipa de implementare, alte costuri financiare și operaționale, precum și marja de profit aferentă. Pentru formarea prețului au fost luate în calcul toate categoriile de servicii solicitate de autoritatea contractantă prin documentația de atribuire pentru prestarea de «Servicii pentru dezvoltare, actualizare și mentenanță a unei aplicații geospațiale pentru primirea cererilor unice de sprijin (o nouă platformă GIS – Geo – spațial Aid Application – GSAA)».

Prețul ofertat de ... este format din costuri plus marja de profit.

1. Servicii de dezvoltare primară a platformei GIS pe o tehnologie nouă care să preia/adapteze funcționalități existente în actuala aplicație GIS de digitizare a parcelelor (IPA-Online). Detalierea costurilor privind modul în care s-a format prețul ofertat (925.880 lei fără TVA) pentru această categorie de servicii este următoarea: Salarii – 90% (...) Alte costuri directe – 2% (...) Costuri indirecte – 3% (...) Profit – 5% (...);

2. Servicii de dezvoltare de funcționalități noi în funcție de necesitățile beneficiarului, după punerea în funcțiune a platformei de lucru de la punctul 1 (Servicii de mentenanță evolutivă). Descrierea costurilor privind modul în care s-a format prețul ofertat (7.456.080 lei fără TVA) pentru această categorie de servicii este următoarea: Salarii – 90% (...) Alte costuri directe – 2% (...) Costuri indirecte – 3% (...) Profit – 5% (...);

3. Servicii de întreținere a aplicației și serverelor pe care aceasta rulează în parametri optimi, atât pentru sistemul de producție, cât și cel de test. Detalierea costurilor privind modul în care s-a format prețul ofertat (303.072 lei fără TVA) pentru această categorie de servicii este următoarea: Salarii – 90,70% (...) Alte costuri directe – 2% (...) Costuri indirecte – 3% (...) Profit – 4,30% (...);

4. Servicii de asigurarea unui centru de asistență și suport pentru înregistrarea și remedierea incidentelor semnalate de utilizatori. Detalierea costurilor privind modul în care s-a format prețul ofertat (1.304.856 lei fără TVA) pentru această categorie de servicii este următoarea: Salarii – 90,95% (...) Alte costuri directe – 2,01% (...) Costuri indirecte – 3,01% (...) Profit – 4,04% (...);

În ceea ce privește componenta de cheltuieli salariale, precizăm că suntem obligați prin lege, în conformitate cu prevederile art. 163 alin. 1) din Codul Muncii (Legea 53/2003) să asigurăm confidențialitatea salariului (...) «Salariul este confidențial, angajatorul având obligația de a lua măsurile necesare pentru asigurarea confidențialității».

Ca urmare a volumului mare de documente suport, asociate cheltuielilor directe și indirecte ce contribuie la realizarea tarifului mediu/oră – om precum și al caracterului confidențial al acestor documente, vă prezentăm, cu titlu de exemplu: a) copia facturii aferentă serviciilor de telefonie mobilă Vodafone Romania SA; b) copia facturii serviciilor de pază și protecție ...; c) copia facturii aferentă chiriei spațiului destinat birourilor ..., conform contractului de închiriere existent la momentul realizării ofertei; d) copia facturii pentru utilități”.

Prin raportare la răspunsul de mai sus, Consiliul apreciază ca fiind relevante prevederile art. 210 alin. 2) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, conform căroră „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”.

De asemenea, la art. 136 alin. 2) din H.G. nr. 395/2016 se stipulează următoarele: „Explicațiile aduse de ofertant conform prevederilor alin. (1) vor fi însoțite de dovezi concludente privind elementele prevăzute la art. 210 [alin. \(2\)](#) din Lege, precum și, după caz, documente privind prețurile ce pot fi obținute de la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, **nivelul de salarizare al personalului ofertantului**, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru”.

Având în vedere cadrul juridic mai sus enunțat, raportat la obiectul procedurii de atribuire în cauză, respectiv achiziția de „Servicii pentru dezvoltare, actualizare și mentenanță a unei aplicații geospațiale pentru primire a cererilor unice de sprijin (**o nouă platformă GIS – Geo-spatial Aid Application – GSAA**)”, Consiliul nu va reține, ca întemeiată, justificarea ofertantului desemnat câștigător potrivit căreia reprezentarea informațiilor cu privire la „componenta cheltuieli salariale”, este din cauza „prevederilor art. 163 alin. 1) din Codul Muncii”, atâta timp cât prezentarea unor informații concrete despre nivelul de salarizare aferent celor 15 (cincisprezece) experți menționați în propunerea financiară (manager de proiect, arhitect software, coordonator echipă de analiză, expert analist de business senior, expert analist de business junior, expert dezvoltare software senior, expert dezvoltare software junior, expert programator și optimizare baze de date, expert GIS/LPIS, expert securitate informațională, expert teste de penetrare, expert testare senior, expert testare junior, expert instruire, responsabil de calitate) ar fi dat posibilitate autorității contractante să analizeze sustenabilitatea prețului propus, mai ales în situația în care componenta salarială aferentă experților propuși reprezintă 90% din valoarea totală ofertată, conform explicațiilor prezentate de către ... în adresa nr. 712/23.05.2023 de către.

Față de cele de mai sus, Consiliul nu va reține afirmația autorității contractante din punctul de vedere nr. 22143/07.07.2023, înregistrat la C.N.S.C. sub nr. 37182/10.07.2023, „răspunsul transmis de ... a fost considerat edificator pentru membrii comisiei de evaluare”, deoarece din răspunsul prezentat de către ofertantul respectiv lipsesc tocmai acele informații referitoare la salariul experților impuși prin documentația de atribuire, pe baza cărora autoritatea contractantă ar fi fost în măsură să-și formeze o opinie avizată cu privire la sustenabilitatea propunerii financiare respective.

Mai mult, nici documentele anexate răspunsului în cauză nu prezintă informații relevante în aceste sens; spre exemplu, factura emisă de Vodafone este în valoare a de 1,479,87 lei, iar cea aferentă serviciilor de pază este de 2,442,90 lei, aferente unei luni calendaristice, în timp ce durata acordului – cadru care urmează a fii atribuit este de 48

(patruzecișiopt) de luni, conform mențiunii de la pct. II.1.4) din anunțul de participare .../14.01.2023.

De reținut este și faptul că informațiile conținute în documentele respective sunt irelevante la obiectul acordului – cadru supus achiziției, respectiv *„serviciile de dezvoltare de software pentru baze de date și operare”*, care vor fi asigurate de către experții ..., ale căror salarii reprezintă 90% din valoarea totală ofertată.

De asemenea, Consiliul are în vedere și diferența foarte mare dintre propunerea financiară aparținând ofertantului desemnat câștigător (... – 9.989.888 lei fără TVA) și cea aparținând ofertantului clasat pe locul al doilea (... – 20.594.750 lei fără TVA), de aproximativ 50%, adică, oferta clasată pe locul al doilea, care reprezintă aproximativ 85% din valoarea estimată a procedurii, reprezintă dublul prețului desemnat câștigător, aspect despre care ar fi trebuit să țină cont și autoritatea contractantă.

Potrivit dispozițiilor art. 127 alin. 1) lit. h) din H.G. nr. 395/2016, *„În raport cu sarcinile și responsabilitățile, comisia de evaluare are, în ansamblu, următoarele atribuții: h) verificarea 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”*.

Or, pentru aplicarea, în mod corespunzător, a obligațiilor de mai sus, analizarea unui preț neobișnuit de scăzut de către autoritatea contractantă nu trebuie să constituie un demers formal, ci unul riguros, cu luarea în considerare a tuturor elementelor avute în vedere la stabilirea prețului, astfel încât orice decizie, privind admiterea sau respingerea unei oferte, să fie fundamentată pe o evaluare temeinică a acesteia, sub toate aspectele sale, inclusiv pe probe concludente, și nu pe elemente insuficiente/neclare sau incerte, care nu permit realizarea unei evaluări obiective a ofertei, cum este cazul de față.

În concluzie, în urma analizării informațiilor transmise în justificarea prețului ofertat, mai ales în situația în care prețul este și unul dintre factorii de evaluare, autoritatea contractantă trebuie să se asigure că acesta nu este unul fără suport legal, stabilit în baza unor supoziții proprii, care nu au fost susținute de probe concrete, ceea ce nu s-a întâmplat în cazul de față.

Pe cale de consecință, Consiliul constată că informațiile transmise de către ..., prin adresa de răspuns la solicitarea de clarificări, nu sunt concludente, față de oferta aferentă devenind incidente dispozițiile art. 136 alin. 3) din H.G. nr. 395/2016, conform cărora *„În cazul în care ofertantul (...) nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată neconformă”*.

În stabilirea deciziei de mai sus, Consiliul a avut în vedere că prin cererea de intervenție, ... s-a limitat la prezentarea, în mod formal, a unor contraargumente care vizau *„buna credință a contestatoarei”*, fără a antama vreun răspuns la criticile concrete ale contestatoarei, care se refereau la nesustenabilitatea prețului ofertei desemnate câștigătoare. În aceste condiții, o solicitare suplimentară de justificare a propunerii financiare nu mai poate fi adresată fără încălcarea, de către autoritatea contractantă, a principiilor nediscriminării și tratamentului egal, consacrate la art. 2 alin. 2) lit. a) și b) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice.

Prin urmare, Consiliul va admite critica contestatoarei privind propunerea financiară din oferta desemnată câștigătoare și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea acesteia, în sensul aplicării dispozițiilor art. 136 alin. 3) din H.G. nr. 395/2016, mai sus citate, conform motivării aferente.

În ceea ce privește solicitarea contestatoarei de *„obligarea autorității contractante la suportarea cheltuielilor pe care le vom efectua în prezenta cauză”*, prin raportare la dispozițiile art. 26 alin. 9) din Legea nr. 101/2016, conform căroră *„Consiliul poate obliga, la cerere, partea în culpă, la plata cheltuielilor efectuate pentru soluționarea contestației. Quantumul, detalierea și documentele doveditoare ale cheltuielilor efectuate sunt prezentate în cerere, care trebuie depusă înainte de pronunțarea deciziei de soluționare a contestației”*, Consiliul o va respinge ca nedovedită, deoarece până la data emiterii prezentei, contestatoarea nu a prezentat nicio dovadă în acest sens (factură, ordin de plată).

Față de aspectele de fapt și de drept de mai sus, în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite, în parte, contestația formulată de către ..., în contradictoriu cu autoritatea contractantă ... și va anula raportul procedurii nr. 20349/22.06.2023 în partea care privește evaluarea propunerii financiare aparținând ..., precum și toate actele subsecvente, inclusiv comunicarea rezultatului procedurii nr. 20512/23.06.2023.

Va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea propunerii financiare aparținând ..., în sensul aplicării dispozițiilor art. 136 alin. 3) din H.G. nr. 395/2016, mai sus citate, conform motivării aferente, în termen de 15 (cincisprezece) zile de la primirea prezentei.

Va respinge, ca nefondată, solicitarea de reevaluare a propunerii financiare a contestatoarei.

Va respinge, ca nedovedită, solicitarea contestatoarei de *„obligarea autorității contractante la suportarea cheltuielilor pe care le vom efectua în prezenta cauză”*.

Pe cale de consecință, va admite, în parte, cererea de intervenție accesorie formulată de către

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 și poate fi atacată cu plângere, în temeiul art. 29 din același act normativ.

Pentru cele constatate,
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,

CONSILIUL DECIDE:

Încuviințează, în principiu, cererea de intervenție accesorie nr. SIVTEC1024/13.07.2023, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 38425/13.07.2022, formulată de către ..., cu sediul în

Admite, în parte, contestația formulată de către ..., cu sediul în ..., în contradictoriu cu autoritatea contractantă ..., cu sediul în ..., și anulează raportul procedurii nr. 20349/22.06.2023, în partea care privește evaluarea propunerii financiare aparținând ..., precum și toate actele subsecvente, inclusiv comunicarea rezultatului procedurii nr. 20512/23.06.2023.

Obligă autoritatea contractantă la reevaluarea propunerii financiare aparținând ..., în sensul aplicării dispozițiilor art. 136 alin. 3) din H.G. nr. 395/2016, mai sus citate, conform motivării aferente, în termen de 15 (cincisprezece) zile de la primirea prezentei.

Respinge, ca nefondată, solicitarea de reevaluare a propunerii financiare a contestatoarei.

Respinge, ca nedovedită, solicitarea contestatoarei de *„obligarea autorității contractante la suportarea cheltuielilor pe care le vom efectua în prezenta cauză”*.

Pe cale de consecință, admite, în parte, cererea de intervenție accesorie formulată de către

Obligatorie.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare, conform dispozițiilor art. 29 din Legea nr. 101/2016.

Președinte,

...

Membru,

Membru,

Redactată în 5 (cinci) exemplare originale, conține 34 (treizecișipatru) pagini