

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

DECIZIE

Nr. 670/C1/258

Data: 13.03.2025

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 5402/30.01.2025 (transmisă prin e-mail, la data de 29.01.2025), formulată de SRL în calitate de lider al asocierii formată din SRL – SRL – SRL, cu sediul în, având CUI, înregistrată la Registrul Comerțului sub nr., reprezentată legal de administrator, împotriva adresei de solicitare clarificări nr. 2488/23.01.2025, emisă de către autoritatea contractantă, în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în, județul, în cadrul procedurii de licitație deschisă online, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect: „Servicii de proiectare, asistență tehnică din partea proiectantului și verificare a proiectului prin verificatori atestați pentru obiectivul de investiție: Reabilitare și modernizare DJ 244 K: DN 24 (Muntenii de Sus) – Tanacu – Bălțați – Crăsnășeni – Leoști – Vinețești – Oltenești – Zgura, L = 19,000 KM” cod CPV:71322500-6, s-a solicitat:

(i) anularea, în parte, a adresei de solicitare de clarificări nr. 2488/23.01.2025, respectiv, anularea paragrafului „Din informațiile prezentate rezultă că în etapa I și II deși termenul de execuție este același, respectiv 2 luni, cheltuielile alocate pe fiecare expert sunt substanțial diferite. Iar, în etapa a III-a, costurile sunt foarte mici raportate la termenul de 36 luni în care ofertantul trebuie să asigure asistența tehnică pe perioada de execuție a lucrărilor”;

(ii) Obligarea autorității contractante la achitarea cheltuielilor ocazionate pentru soluționarea prezentei contestații, potrivit prevederilor art. 26 alin. (9) din Legea nr. 101/2016.

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

Contestatorul precizează că printr-o primă solicitare de clarificări, respectiv adresa nr. 255/08.01.2025, autoritatea contractantă i-a solicitat, următoarele: „(...) să fundamentezi modul de formare al

prețului ofertei prin raportare la serviciile furnizate, respectiv o analiză de preț privind cheltuielile care au fost luate în considerare la formarea prețului ofertei, sau orice alte justificări”.

Menționează că, prin răspunsul la clarificări nr. 4/13.01.2025, deși focalizat pe elementele art. 210 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 98/2016, nu s-a limitat la aceasta, ci ,a urmat integral aspectele enumerate la art. 210 alin. (2) din actul normativ sus-evocat.

În ceea ce privește fundamentarea economică a prețului ofertat, prin raportare la serviciile furnizate, arată că, în răspunsul nr.

4/13.01.2025 la solicitarea de clarificări nr. 255/08.01.2025, a prezentat un tabel cu valorile ofertate, defalcate pe fiecare dintre cele trei etape, potrivit cerințelor Anexei la formularul de ofertă, tabel care, în coloana „Obiect” include descrierea activităților fiecărei etape (potrivit Anexei menționate), iar în coloanele următoare sunt indicate valorile ofertate, cu respectarea procentelor (20% pentru prima etapă, 50% pentru cea de a doua, și 30% pentru a treia etapă, conform cerințelor obligatorii ale documentației de atribuire - respectiv art. 5.2 din Modelul de contract și pct. 12 din Răspunsul consolidat la solicitările de clarificare publicat în SEAP la data de 09.09.2024). S-a menționat expres că prețul ofertat include integral costurile cu manopera, cu cheltuielile directe (materiale și echipamente), cheltuielile indirecte etc., precum și o marjă de profit; s-au indicat termenele fiecărei etape; la p. 2 a răspunsului nr. 4/13.01.2025, s-a defalcarea costurilor cu subcontractanții, iar la p. 3 a întocmit un tabel cu calculul valorilor ofertate.

Subliniază că elementul esențial al acestui tabel, menit să demonstreze autorității contractante modul de formare a prețului, este defalcarea pe fiecare etapă a costurilor aferente activităților care urmează a fi prestate de fiecare dintre specialiștii incluși în ofertă. În plus, cu titlu orientativ, estimativ, a indicat și valoarea medie a acestor costuri, raportată la durata fiecărei etape, aceste valori medii fiind orientative, estimative, în considerarea precizării exprese de la p. 14 din caietul de sarcini, potrivit căreia: „Duratele sunt la nivel de estimare, ele putând suferi modificări în funcție de durata procedurilor de achiziții și de eventualele modificări survenite justificat în implementarea proiectului”.

Menționează faptul că, în primele două coloane aferente etapei a III-a, cele în care indică durata etapei, cât și calculul costului mediu, orientativ/specialist, s-a strecurat o eroare materială în răspunsul nr. 4/13.01.2025, în sensul în care, durata avută în vedere pentru calculul costului mediu a fost de 36 de luni (în loc de 44 de luni, din care 40 de luni durată efectivă de prestare a activităților aferente etapei a III-a, compusă din 4 luni pentru asistența tehnică din partea proiectantului în perioada derulării procedurilor de achiziție, la care se adaugă 36 de luni pentru asistență din partea proiectantului pe perioada derulării lucrărilor de construcții și pentru verificarea tehnică prin verificatori de proiecte atestați a dispozițiilor de șantier, proiectului actualizat („as-built”), verificare care se face tot în perioada executării lucrărilor de construcție).

Apreciază că, din perspectiva necesității de clarificare a acestei erori materiale, cea de a doua solicitare de clarificări (adresa nr. 2488/23.01.2025) este legitimă. Prin urmare, a dat curs acestei noi solicitări, rectificând, atât eroarea materială sus menționată, dar, dând și informații suplimentare, potrivit noilor cereri ale autorității contractante.

Precizează că adresa nr. 2488/23.01.2025 nu se limitează, însă, la a solicita clarificări suplimentare și la a indica aspectele care constituie eventuale suspiciuni ale autorității contractante, ci, conține aprecieri (definite „constatări” de adresa nr. 2488/23.01.2025) care au la bază încălcarea sau greșita interpretare și aplicare de către autoritatea contractantă a propriilor sale cerințe, așa cum acestea sunt prevăzute în documentația de atribuire.

Având în vedere că aceste elemente sunt esențiale pentru corecta evaluare a propunerii financiare din perspectiva prevederilor art. 210 din

Legea nr. 98/2016, consideră că aceste „constatări” îl vatămă din acest stadiu al procedurii, fiind necesară contestarea lor.

În continuare, prezintă motivele de nelegalitate și netemeinicie ale actului atacat.

1. Susține că sunt nefondate și nelegale (neconforme documentației de atribuire) premisele „constatării” potrivit căreia „Din informațiile prezentate rezultă că în etapa I și II, deși, termenul de execuție este același, respectiv 2 luni, cheltuielile alocate pe fiecare expert sunt substanțial diferite”.

Contestatorul susține că, deși faptic corectă (termenele de executare pentru Etapele I și II sunt egale, de câte două luni, iar costurile sunt mai mari pentru Etapa a II-a), „constatarea” criticată (și care în opinia comisiei de evaluare necesită clarificări) se bazează pe premise netemeinicie și nelegale, premise care afectează fundamental modul de evaluare a ofertei depuse.

Această „constatare” este bazată pe o premisă neconformă din punct de vedere tehnic - aceea că efortul și costurile aferente fiecărei etape ar trebui să fie direct proporționale cu durata respectivei etape, dar este și cu totul nelegală, pentru că premisa evocată fie ignoră, fie încalcă de-a dreptul cerințele obligatorii ale documentației de atribuire.

Arată că premisa de la care pornește solicitarea autorității contractante este fie aceea că durata de executare (termenul) pentru activitățile din etapa I nu ar trebui să fie egală cu durata de executare (termenul) pentru activitățile din etapa a II-a (respectiv două luni fiecare), fie aceea că, în situația în care aceste etape ar avea durate egale, atunci „cheltuielile alocate pe fiecare expert” pentru fiecare dintre aceste două etape nu ar trebui să fie „substanțial diferite”.

Ambele alternative ale premisei avute în vedere de către autoritatea contractantă sunt atât neconforme cerințelor documentației de atribuire, cât și nefondate (neconforme cerințelor tehnice aferente fiecăreia dintre etape), cerințe care impun un efort mai mare în etapa a II-a, efort concentrat în aceeași durată de două luni, dar care, implicând mai multe ore de muncă, conduce și la costuri mai mari („substanțial diferite”, conform exprimării adresei nr. 2488/23.01.2025).

În opinia contestatorului, în primul rând, trebuie abordată prima alternativă a premisei, aceea că durata de executare (termenul) pentru activitățile din etapa I nu ar trebui să fie egală cu durata de executare (termenul) pentru activitățile din etapa a II-a (respectiv, două luni fiecare).

Însă, durata de două luni pentru etapa 1 și două luni pentru etapa a II-a, a fost stabilită de însăși autoritatea contractantă în documentația de atribuire, fiind expres indicată în Fisa de date (art. IV.4.1, p.10), respectiv în tabelul nr. 7 de la p. 14 din Caietul de Sarcini: „2 luni de la

data emiterii Ordinului de începere pentru Etapa I”, respectiv „2 luni de la data emiterii Ordinului de începere pentru Etapa a II-a”.

Cât privește a doua alternativă a premisei, aceea potrivit căreia, cât timp Etapa I și Etapa a II-a aveau durate egale (de câte 2 luni) și costurile aferente acestora ar fi trebuit să fie similare, aceasta este atât eronată din punct de vedere tehnic, cât și nelegală, încălcând cerințele documentației de atribuire.

Contestatorul consideră că solicitarea de clarificări cu privire la acest aspect, nu este doar neconformă cu imperativele de natură

tehnică, ci, este neconformă cu însăși cerințele exprese ale documentației de atribuire, documentație care a impus ofertanților defalcarea prețului, prin alocarea a 20% pentru prima Etapă, respectiv 50% pentru cea de a doua Etapă.

În acest sens, redă în cuprinsul contestației, în facsimil, Clarificarea nr. 12, parte a Răspunsului consolidat la solicitările de clarificare publicat în SEAP la data de 09.09.2024.

Prin urmare, contestatorul arată că, la întrebarea ofertanților privitoare la obligativitatea de a dimensiona oferta financiară în așa fel încât să fie urmate procentele aferente plăților prevăzute la pct. 5.2 din modelul de contract, autoritatea contractantă a confirmat caracterul obligatoriu al acestei defalcări (și a procentelor respective), inclusiv, din perspectiva modului de întocmire a ofertei financiare, întrebarea căreia i-a fost dat Răspunsul nr. 12 vizând „procentul valoric la care trebuie să ne raportăm în stabilirea valorii ofertate a fiecărei etape de proiectare din propunerea financiară”.

Având în vedere că art. 5.2 prevede, expres, că prețul aferent serviciilor Etapei I este 20% din total, în timp ce prețul aferent Etapei a II-a este 50%, contestatorul menționează că a respectat această defalcare impusă de documentația de atribuire.

2. Este nefondată și nelegală și „constatarea” potrivit căreia „în etapa a III- a, costurile sunt foarte mici raportate la termenul de 36 luni în care ofertantul trebuie să asigure asistența tehnică pe perioada de execuție a lucrărilor.”

Contestatorul susține că și cea de a doua „constatare” - cea potrivit căreia „în etapa a III- a, costurile sunt foarte mici raportate la termenul de 36 luni în care ofertantul trebuie să asigure asistența tehnică pe perioada de execuție a lucrărilor”, se bazează pe o premisă nefondată (și, la rândul ei, nelegală, prin neluarea în considerare a documentației de atribuire), potrivit căreia prețul ofertat pentru etapa a III-a, raportat la cel al celorlalte două Etape, ar trebui să respecte proporția duratelor acestor etape.

Consideră că o astfel de premisă, avută în vedere de către autoritatea contractantă pentru a „constata”, prematur, că prețul este prea mic pentru etapa a III-a, este neconformă documentației de atribuire, în condițiile în care, defalcarea prețului ofertat pentru fiecare etapă este impusă de documentația de atribuire, la fel cum este impusă și durata etapelor.

În opinia contestatorului, această a doua „constatare” a autorității contractante mai ridică o problemă de legalitate, respectiv, faptul că aceasta s-a anteprețuit în sensul că ar fi „foarte mici” costurile avute în vedere în oferta depusă.

Reiterează faptul că, din simpla raportare la durata etapei a III-a, nu se poate trage concluzia că ar fi „prea mici” costurile; verificarea fundamentării economice a prețului ofertat pentru o etapă se face nu prin raportare la durată, ci, prin raportare la serviciile care fac obiectul etapei respective.

Arată că, pentru etapa a III-a (44 de luni durată contractuală, din care 40 de luni în care se derulează [la nevoie] activități efective, potrivit precizărilor din descrierea situației de fapt), a prevăzut un efort de peste

1.100 de ore, cărora li se adaugă și activitățile celor șase sub-contractanți, de asemenea incluse în prețul ofertat.

Menționează că acest efort avut în vedere la calcularea tarifului ofertat pentru etapa a III-a este suficient și este determinat cu luarea în considerare a experienței noastre în contracte similare și, de asemenea, cu luarea în considerare a activităților aferente acestei Etape, potrivit documentației de atribuire.

De asemenea, subliniază faptul că activitățile aferente asistenței tehnice incluse în etapa a III-a (respectiv Asistență Tehnică din partea proiectantului pe parcursul derulării procedurilor de achiziție publică a lucrărilor de execuție; Asistență din partea proiectantului pe perioada derulării lucrărilor de construcții; Verificarea tehnică prin verificatori de proiecte atestați a dispozițiilor de șantier, proiectului actualizat („as-built”) nu sunt activități care se desfășoară continuu de către toți specialiștii (experții incluși în ofertă) pe durata celor 44 de luni contractuale, respectiv, 40 de luni de activități efective, ci, sunt activități care se desfășoară la nevoie, cărora li se adaugă activitățile de verificare de proiect necesare la momentul actualizării/finalizării proiectului „as-built”. De aceea, efortul estimat pentru aceste activități, întinse pe o durată relativ mare, este mai mic decât efortul necesar activităților din Etapa a II-a, care, deși, are un termen contractual de doar două luni, presupune activități mult mai intense și un consum orar în ansamblu mai mare al specialiștilor și experților cuprinși în ofertă.

Prin urmare, contestatorul consideră că și această a doua constatare, bazată pe o premisă eronată tehnic și, mai ales, greșită și prin raportare la cerințele documentației de atribuire, este în măsură să afecteze negativ evaluarea propunerii sale financiare prin raportare la prevederile art. 210 din Legea nr. 98/2016, impunându-se înlăturarea ei.

Autoritatea contractantă transmite punctul de vedere nr. 42/3834/04.02.2025, înregistrat la CNSC sub nr. 6864/04.02.2025.

Pe cale de excepție, solicită respingerea contestației, ca fiind inadmisibilă, arătând că un ofertant nu poate susține că a fost prejudiciat prin faptul că i s-a solicitat să clarifice lipsa unui răspuns concret la cererea de justificare a prețului, întrucât:

- Solicitarea de clarificări reprezintă o etapă procedurală prevăzută de lege; conform legislației în vigoare privind achizițiile publice, autoritatea contractantă are dreptul și obligația de a solicita clarificări atunci când consideră că oferta conține elemente care necesită explicații suplimentare. Această solicitare nu constituie un act de discriminare sau o încălcare a drepturilor ofertantului, ci, un demers firesc pentru verificarea temeiniciei ofertei;

- Ofertantul a avut posibilitatea de a furniza răspunsuri adecvate - în cazul în care ofertantul nu a oferit un răspuns concret și argumentat la

solicitarea de clarificări, responsabilitatea pentru această omisiune îi aparține exclusiv. Lipsa unui răspuns pertinent nu poate fi imputată autorității contractante și nu poate fi invocată ca un motiv de vătămare;

- Clarificările nu vin să modifice oferta, ci să o explice - Procedura de clarificare nu urmărește modificarea elementelor esențiale ale ofertei, ci doar explicarea și justificarea acestora. Dacă ofertantul nu reușește să prezinte o justificare clară și detaliată a prețului neobișnuit de scăzut, acest aspect nu poate fi considerat o vătămare, ci o consecință firească a unei oferte incomplete sau nejustificate corespunzător;

- Egalitatea de tratament între ofertanți - Toți ofertanții sunt supuși aceluiași cerințe și obligații, inclusiv, în ceea ce privește justificarea prețurilor neobișnuit de scăzute. Solicitarea de clarificări nu a favorizat și nici nu a dezavantajat ofertantul contestator, ci, a avut scopul de a asigura conformitatea procedurii și de a verifica dacă oferta respectă criteriile de sustenabilitate economică.

Prin urmare, contestatorul nu poate invoca vătămarea sa pe motivul că i s-au solicitat clarificări privind justificarea unui preț neobișnuit de scăzut, atâta timp cât, această solicitare a fost făcută în conformitate cu dispozițiile legale și nu i-a îngăduit în niciun fel dreptul de a răspunde și de a-și susține oferta.

Pe fondul cauzei, solicită respingerea contestației, ca neîntemeiată și nelegală, pentru următoarele considerente:.

Urmare a evaluării propunerilor financiare s-a constatat ca ofertele prezentate prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu serviciile ce urmează a fi prestate, reprezentând mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului, fapt pentru care, comisia de evaluare, în temeiul art. 136 alin. (4) din HG nr. 395/2016 coroborat cu art. 210 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, a solicitat ofertanților care au depus o astfel de ofertă clarificări cu privire la prețul sau costurile propuse în respectiva ofertă.

Oferta financiară prezentată de contestator are un preț neobișnuit de scăzut, respectiv, 31,85 % din valoarea estimată a contractului.

Astfel, prin adresa nr. 255/08.01.2025, s-a solicitat acestuia să fundamenteze modul de formare al prețului ofertei prin raportare la serviciile furnizate, respectiv, să prezinte o analiză de preț privind cheltuielile care au fost luate în considerare la formarea prețului ofertei, sau orice alte justificări. Ofertantul a transmis răspunsul [..../00285] RASPUNS SOLICITARE DE CLARIFICARI - justificare pret .pdf.p7s

Nr. Crt	Numele si prenumele	Pozitia	ETAPA I			ETAPA II			ETAPA III		
			Termen	Costuri	Valoare	Termen	Costuri	Valoare	Termen	Costuri	Valoare
1,00	Ing. Ciopate Dragos Gabriel	Self proiect – expert cheie	2 luni	6.000,00	12.000,00	2 luni	25.000,00	50.000,00	36 luni	400,00	14.400,00
2,00	Ing. Pohosta Maria-Alexandra	Specialist drumuri – expert cheie	2 luni	5.000,00	10.000,00	2 luni	15.000,00	30.000,00	36 luni	300,00	10.800,00
3,00	Ing. Petin Ciprian	Ing. Proiectant	2 luni	3.000,00	6.000,00	2 luni	10.000,00	20.000,00	36 luni	300,00	10.800,00
4,00	Ing. Gologan Cristi-Ciprian	Ing. Proiectant	2 luni	2.500,00	5.000,00	2 luni	8.600,00	17.200,00	36 luni	1.000,00	36.000,00
5,00	Ing. Poleuca Bogdan-Ovidiu	Ing. Proiectant	2 luni	1.000,00	2.000,00	2 luni	4.600,00	9.200,00	36 luni	200,00	7.200,00
6,00	Ing. Pana Iulian	Expert tehnic	2 luni	cf. acord sub.	10.000,00	2 luni	cf. acord sub.	8.000,00	36 luni	cf. acord sub.	2.010,00
7,00	Ing. Iricuc Silviu-Cristian	Verificator de proiecte	2 luni	cf. acord sub.	5.000,00	2 luni	cf. acord sub.	5.000,00	36 luni	cf. acord sub.	1.500,00
8,00	Ing. Zaharia Constantin	Expert tehnic	2 luni	cf. acord sub.	15.000,00	2 luni	cf. acord sub.	8.000,00	36 luni	cf. acord sub.	1.978,00
9,00	Ing. Chirila Daniela-Elena	Verificator de proiecte	2 luni	cf. acord sub.	5.000,00	2 luni	cf. acord sub.	6.000,00	36 luni	cf. acord sub.	500,00

Autoritatea contractantă precizează că potrivit tabelului, personalul nominalizat își desfășoară activitatea, atât în etapa 1, cât și în etapa a 2-a, pe o perioadă de 2 luni, sigura diferență fiind costurile serviciilor lunare. Or, ofertantul în prezentul tabel nu prezintă nicio informație cu privire la activitățile în care sunt implicați experții respectivi, nu prezintă nicio informație cu privire la numărul de zile sau de ore care se alocă pentru ducerea la îndeplinire a activităților specifice fiecărei etape. Aceeași situație se prezintă și pentru etapa a-3-a, unde ofertantul arată că termenul de prestare a activităților specifice acestei etape este de 36 luni, iar, costul lunar este, spre exemplu, pentru expertul cheie, de 400 lei pe lună. Or, din lipsa unor informații concrete cu privire la timpul alocat pe fiecare expert nominalizat și tariful/expert/oră, autoritatea contractantă nu poate face, de una singură, deduceri cu privire la gradul de implicarea a specialiștilor în derularea activităților ce fac obiectul procedurii.

Autoritatea contractantă precizează că a remarcat faptul că, din tabelul ce prezintă, practic, justificarea prețului neobișnuit de mic, nu rezultă faptul că ofertantul a luat în calcul obligația de a asigura acordare asistență tehnică pe parcursul derulării procedurilor de achiziție publică a lucrărilor de execuție, pe o perioadă de 4 luni, astfel cum se prevede în caietul de sarcini. Practic, operatorul economic, în calculul valorii oferite, nu a cuprins și perioada de 4 luni în care are obligația de a asigura asistență tehnică pe parcursul derulării procedurilor de achiziție publică a lucrărilor de execuție, fapt recunoscut și de către acesta, ca fiind o eroare materială.

Autoritatea contractantă menționează că a explicat, în mod concret, în cuprinsul solicitării de clarificări, de ce are neclarități cu privire la modalitatea în care ofertantul a prezentat justificarea costurilor raportându-se doar la termen și un cost generic pe lună, fără a face mențiuni concrete cu privire la gradul de implicare a personalului nominalizat în îndeplinirea activităților. Subliniază faptul că, nu se specifică un număr de zile/ore de activitate pentru fiecare ofertant în cele trei etape, rezultă că ofertantul a avut în vedere același număr de ore pentru personalul nominalizat, cel puțin pentru etapa 1 și etapa a 2-a, dar cu un cost diferit, fiind prezentat la modul general, pe lună și care după cum afirmă chiar contestatoarele, nu este un cost cert, este un „cost mediu, orientativ/specialist”.

Autoritatea contractantă menționează că are obligația de a face o analiză serioasă și corectă a justificării prețului neobișnuit de scăzut, respectiv de 31,85% din valoarea estimată, pentru a se asigura că ofertantul a dimensionat corect sarcinile experților, raportat la cerințele din caietul de sarcini și cheltuielile sunt realiste, astfel încât obiectul

contractului să fie dus la îndeplinire fără probleme și/sau solicitări de majorare a prețului contractului.

Din aceste considerente, a considerat necesar a se resolicita clarificări ofertantului cu privire la fundamentarea costurilor.

Autoritatea contractantă consideră că un ofertant nu poate susține că a fost prejudiciat prin faptul că i s-a solicitat să clarifice lipsa unui răspuns concret la cererea de justificare a prețului. De altfel, se impune a se observa că ofertantul, prin contestația depusă, nici nu face dovada vătămării.

Apreciază că hotărârea comisiei de evaluare de a resolicita clarificări ofertantului este justificată; pe lângă faptul că oferta prezintă un preț nejustificat de mic, 31,85% din valoarea estimată, iar, ofertantul nu a prezentat o justificare concretă și viabilă a costurilor pe baza cărora și-a stabilit prețul, contestatorul susține și faptul că, au titlu orientativ costurile prezentate, estimativ, ceea ce vine în contradicție cu caracterul ferm al ofertei depuse.

Faptul că autoritatea face mențiunea la p. 14 din Caietul de sarcini că: „ Duratele sunt la nivel de estimare (...)”, nu are nicio relevanță în raport cu fundamentarea costurilor pentru o ofertă care trebuie în mod obligatoriu să aibă un caracter ferm.

Consideră, de asemenea, că un ofertant nu poate fundamenta o ofertă fermă doar pe baza unor valori medii orientative sau estimative, deoarece, acestea nu reprezintă un angajament real și justificat al acestuia. Oferta trebuie să fie precisă, bine documentată și să reflecte costurile reale ale execuției contractului pentru a fi considerată conformă și sustenabilă.

Sub aspectul cheltuielilor de judecată solicitate de către contestator, autoritatea contractantă precizează faptul că, potrivit art. 53 alin. (1) C. pr. civ., fundamentul plății acestora îl reprezintă culpa procesuală. Pentru a se stabili culpa procesuală trebuie luată în considerare, inclusiv, conduita manifestată anterior litigiului ori pe parcursul acestuia. Ori, având în vedere faptul că s-a demonstrat că s-au făcut toate demersurile necesare pentru soluționarea pe cale amiabilă, în mod legal și temeinic, a situației apărute, consideră că plata acestor cheltuieli nu trebuie să cadă în sarcina autorității, motiv pentru care, solicită respingerea acestui capăt de cerere.

În replică la punctul de vedere emis de autoritatea contractantă, contestatorul transmite răspuns prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 8850/12.02.2025.

Solicită respingerea excepției inadmisibilității contestației, contestatorul susține că nu a contestat, în sine, solicitarea de clarificări, ci, a contestat un paragraf prin care autoritatea contractantă face afirmații care conțin interpretări nelegale și nefondate ale cerințelor documentației de atribuire.

Pe fondul cauzei, contestatorul reiterează și susține aspectele dezvoltate în contestație.

În susținerea capătului de cerere privind acordarea cheltuielilor de judecată, contestatorul depune prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 10516/18.02.2025, factura CAA1102 din 31.01.2025, în cuantum de 4.737,25 lei, însoțită de ordinul de plată aferent.

Prin adresa nr. 42/6108 din 19.02.2025, înregistrată la CNSC sub nr. 11366/21.02.2025, autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției publice.

Prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 6273/03.02.2025, ... SRL depune, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 210998989/1 din 31.01.2025, eliberată de CEC Bank – Sucursala Bârlad, în cuantum de 28.881,51 lei.

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

....., în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura de licitație deschisă online, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect: „Servicii de proiectare, asistență tehnică din partea proiectantului și verificare a proiectului prin verificatori atestați pentru obiectivul de investiție: Reabilitare și modernizare DJ 244 K: DN 24 (Muntenii de Sus) – Tanacu – Bălțați – Crăsnășeni – Leoști – Vinețești – Oltenești – Zgura, L = 19,000 KM” cod CPV:71322500-6, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând, pe în SEAP, anunțul de participare nr. /21.08.2024, conform căruia valoarea estimată a procedurii este 1.444.075,43 lei fără TVA. Conform cap. II.2.5) din anunț, criteriul de atribuire al contractului este „cel mai bun raport calitate-preț”.

Prin contestația care face obiectul prezentei, ... SRL este nemulțumit de un paragraf din adresa de solicitare clarificări nr. 2488/23.01.2025, a cărei anulare o solicită.

Având în vedere prevederile art. 26 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, potrivit căreia *„Consiliul se pronunță mai întâi asupra excepțiilor de procedură și de fond (...) iar când constată că acestea sunt întemeiate, nu mai procedează la analiza pe fond a cauzei”*, Consiliul urmează a se pronunța, cu întâietate, asupra excepției inadmisibilității contestației, invocată de autoritatea contractantă în punctul de vedere.

În opinia autorității contractante, contestația ar trebui respinsă, ca inadmisibilă, deoarece actul atacat prin prezenta contestație nu ar fi de natură să vătămă societatea contestatoare.

Consiliul va respinge, ca nefondată, excepția inadmisibilității contestației, invocată de autoritatea contractantă, deoarece, adresa de solicitare clarificări nr. 2488/23.01.2025 se încadrează în definiția prevăzută la art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016, fiind un act care poate produce efecte juridice, emis în cadrul unei proceduri de atribuire, situație în care, +9 sunt incidente prevederile art. 2 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, potrivit căreia *„Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al unei autorități contractante sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri poate solicita anularea actului, obligarea autorității contractante la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativ-jurisdicțională sau judiciară, potrivit prevederilor prezentei legi”*.

Procedând la analiza fondului cauzei, Consiliul reține că, potrivit formularului de ofertă aflat la pag. 411 din dosarul achiziției (pag. 45 din fișierul „VOL 2.pdf” transmis de autoritatea contractantă la dosarul cauzei, pe suport de memorie extern, valoarea ofertei depuse de

SRL în cadrul prezentei proceduri este 460.000 lei, reprezentând 31,85% din valoarea estimată a procedurii.

Constatând că oferta SRL se situează sub pragul de 80% din valoarea estimată, prevăzut la art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016, autoritatea contractantă i-a transmis acestuia adresa de solicitare clarificări nr. 255/08.01.2025 (pag. 1030-1031 din dosarul achiziției, aflate la pag. 164-165 din fișierul „VOL 2.pdf”) , prin care i-a solicitat să justifice prețul aparent neobișnuit de scăzut.

..... SRL a răspuns, prin adresa nr. 4/13.01.2025 (pag. 1032-1036 din dosarul achiziției, aflate la pag. 166-170 din fișierul anterior menționat), în cuprinsul căreia a reprodus, la punctul I, tabelul din anexa formularului de ofertă, în care se regăsește o defalcare a prețului ofertat pe 3 etape, urmată de explicații prin raportare la anumite termene de executare a celor 3 etape, valoarea serviciilor subcontractate, costuri cu manopera proiectanților, experților, verifcatorilor și altor specialiști etc.

Ulterior analizării justificărilor anterior menționate, autoritatea contractantă a transmis contestatorului o nouă solicitare de clarificări, prin adresa nr. 2488/23.01.2025 (pag. 1071 din dosarul achiziției, aflată la pag. 205 din fișierul „VOL 2.pdf”), având următorul conținut:

„Ca urmare a descărcării din SEAP și a analizării documentelor prezentate de dvs. cu ocazia răspunsului la solicitările de clarificări, în cadrul propunerii financiare, s-au constatat următoarele:

În justificarea cheltuielilor cu personalul implicat în desfășurarea activităților ce fac obiectul procedurii, pentru cele 3 etape, se prezintă termenul alocat fiecărui expert cheie/non-cheie propus pentru îndeplinirea contractului și costul lunar aferent desfășurării activității de către aceștia.

Din informațiile prezentate rezultă că în etapa I și II deși termenul de execuție este același, respectiv 2 luni, cheltuielile alocate pe fiecare expert sunt substanțial diferite. Iar, în etapa a III-a, costurile sunt foarte mici raportate la termenul de 36 luni în care ofertantul trebuie să asigure asistența tehnică pe perioada de execuție a lucrărilor.

Această neclaritate rezultă din prisma faptului că în justificarea cheltuielilor cu personalul nu s-a prevăzut în concret timpul alocat pe fiecare expert nominalizat și tariful/expert/oră. Din informațiile prezentate autoritatea contractantă nu poate deduce care este gradul de implicarea a specialiștilor în derularea activităților ce fac obiectul procedurii, mai mult pentru o parte dintre specialiști nu reiese că se respectă prevederile legale privind salariul minim pe economie garantat în plată.

Totodată din tabel nu rezultă gradul de implicare a specialiștilor, indicarea acestora, numărul de ore/zile alocate, tariful/ora/ expert pentru activitatea de acordare asistență tehnică pe parcursul derulării procedurilor de achiziție publică a lucrărilor de execuție, pe o perioadă de 4 luni, astfel cum se prevede în caietul de sarcini.

Se va solicita ofertantului Asocierea S.C. Ofertant lider, SC SRL Ofertant, S.C. .. S.R.L. Subcontractant, S.C. .. S.R.L. Subcontractant, SC .. SRL Subcontractant, S.C.: Subcontractant, S.C. .. S.R.L. Subcontractant, S.C. S.R.L. Ofertant, S.C. .. S.R.L. Subcontractant, să prezinte următoarele:

- Clarificări cu privire la constatările comisiei de evaluare”.

Urmare a luării la cunoștință a solicitărilor de clarificări reproduse supra, ... SRL a formulat contestația care face obiectul prezentei, solicitând anularea paragrafului „Din informațiile prezentate rezultă că în etapa I și II deși termenul de execuție este același, respectiv 2 luni, cheltuielile alocate pe fiecare expert sunt substanțial diferite. Iar, în etapa a III- a, costurile sunt foarte mici raportate la termenul de 36 luni în care ofertantul trebuie să asigure asistența tehnică pe perioada de execuție a lucrărilor”.

Verificând, la rândul său, actul atacat de SRL, în limitele investiției stabilite de acesta prin contestație, Consiliul reține că paragraful anterior reprodus caracterizează, în mod obiectiv, situația din anexa răspunsului la solicitarea de clarificări, în sensul că, deși, potrivit mențiunilor de la pag. 2 din răspuns, durata etapelor 1 și 2 este identică (2 luni pentru fiecare), sumele alocate pentru cele 2 etape sunt diferite, respectiv, 20% din valoarea ofertată este alocată etapei 1 și 50% din valoarea ofertată este alocată etapei 2.

Situația este similară și în cazul comparației între etapele 1 și 3, deoarece, valoarea alocată acestora este relativ apropiată (20% și, respectiv, 30%), în condițiile în care durata de prestare este mult mai mare în etapa a 3-a (36 de luni) față de etapa a 2-a (2 luni).

Rezultă că, nefiind convinsă de clarificările privind prețul ofertei asocierii SRL – SRL – SRL, autoritatea contractantă a consemnat, în mod argumentat, în adresa de solicitare clarificări nr. 2488/23.01.2025 neclaritățile/incertitudinile/dubiile sale și a oferit respectivului ofertant ocazia și posibilitatea să justifice mai detaliat/temeinic prețul ofertat.

Consiliul apreciază că o astfel de modalitate de analiză temeinică a aspectelor neclare din oferta asocierii SRL – SRL – SRL este conformă cu principiile prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, în special cu principiile nediscriminării și proporționalității.

În acest sens este și următoarea jurisprudență comunitară:

- Decizia CJUE C-157/96 - National Farmers' Union și alții, punctul 60

„60. It must be recalled that the principle of proportionality, which is one of the general principles of Community law, requires that measures adopted by Community institutions do not exceed the limits of what is appropriate and necessary in order to attain the objectives legitimately pursued by the legislation in question; when there is a choice between several appropriate measures recourse must be had to the least onerous, and the disadvantages caused must not be disproportionate to the aims pursued (Case C-331/88 Fedesa and Others [1990] ECR I-4023, paragraph 13, and Joined Cases C-133/93, C-300/93 and C-362/93 Crispolti [1994] ECR I-4863, paragraph 41).

(„Trebuie reamintit că principiul proporționalității, care este unul dintre principiile generale ale dreptului comunitar, impune ca măsurile adoptate de instituțiile comunitare să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru a atinge obiectivele urmărite în mod legitim de legislația în cauză; în cazul în care există o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cel mai puțin oneros, iar dezavantajele cauzate nu trebuie să fie disproporționate față de obiectivele urmărite.” – Traducerea noastră).

- Cauza T-211/02 Tideland Signal împotriva Comisiei Europene, pct. 37

*„37. While the Commission's evaluation committees are not obliged to seek clarification in every case where a tender is ambiguously drafted, they have a duty to exercise a certain degree of care when considering the content of each tender. In cases where the terms of a tender itself and the surrounding circumstances known to the Commission indicate that the ambiguity probably has a simple explanation and is capable of being easily resolved, then, in principle, it is contrary to the requirements of **good administration** (buna*

administrare este principiu fundamental prevăzut și garantat la art. 41 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, act normativ cu valoare juridică egală cu cea a tratatelor Uniunii Europene – n.n.)
for an evaluation committee to reject the tender without exercising its power to seek clarification. A decision to reject a tender in such circumstances is liable to be vitiated by a manifest error of assessment on the part of the institution in the exercise of that power.

*(„Deși comitetele de evaluare ale Comisiei nu sunt obligate să solicite clarificări în fiecare caz în care o ofertă este redactată în mod ambiguu, acestea au datoria de a exercita un anumit grad de atenție atunci când iau în considerare conținutul fiecărei oferte. **În cazurile în care condițiile unei oferte în sine și circumstanțele înconjurătoare cunoscute de Comisie indică faptul că ambiguitatea are probabil o explicație simplă și poate fi ușor rezolvată, atunci, în principiu, este contrar cerințelor unei bune administrări pentru ca un comitet de evaluare să respingă oferta fără a-și exercita puterea de a solicita clarificări. O decizie de respingere a unei oferte în astfel de circumstanțe poate fi afectată de o eroare vădită de apreciere a instituției în exercitarea acestei competențe.**” – Traducerea noastră).*

Se mai reține și faptul că menționarea neclarităților în adresa de solicitare clarificări este în conformitate cu prevederile art. 134 alin. (4) din HG nr. 395/2016, în sensul că precizarea clară/explicită a aspectelor neclare definește în mod explicit în ce constă solicitarea comisiei de evaluare.

Orice decizie a autorității contractante privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică sub toate aspectele acesteia și pe probe concludente, iar nu pe elemente insuficiente/neclare sau incerte, care nu permit realizarea unei evaluări obiective a ofertei. Anterior finalizării evaluării ofertelor, autoritatea contractantă trebuie să stabilească, cu exactitate, dacă propunerile financiare depuse de ofertanți sunt reale și ferme; numai în urma obținerii și verificării detalierii prețurilor ofertate putea stabili conformitatea, sustenabilitatea, realitatea și corectitudinea formării acestora.

Ofertele depuse reprezintă angajamente asumate de către ofertanți, în scopul realizării obiectului contractului, astfel, prețul nu este un element pur formal al ofertei, ci, reprezintă un element esențial al propunerii tehnice și financiare a cărui realitate și sustenabilitate trebuie verificată de comisia de evaluare, în baza respectării principiilor asumării răspunderii, tratamentului egal și nediscriminării și confirmate de ofertanți prin documentele înaintate autorității contractante.

Autoritatea contractantă nu poate accepta necondiționat ofertarea unor tarife pentru un contract care se va implementa în viitor - având la bază costuri aparent neobișnuit de scăzute, asupra cărora are îndoieli

rezonabile că nu vor putea fi respectate și care la momentul depunerii ofertelor erau sau trebuiau cunoscute de operatorii economici.

În cauza T- **cauza T 392/15, Tribunalul UE** a reținut, la pct. 85 și 86, următoarele: *„În ceea ce privește această din urmă dispoziție, Tribunalul a statuat că obligația autorității contractante de verificare a caracterului serios al unei oferte rezultă din existența prealabilă a îndoielilor referitoare la fiabilitatea acesteia, obiectivul principal al acestui articol fiind de a nu permite respingerea unui ofertant din cadrul procedurii fără să i se fi acordat posibilitatea să justifice conținutul ofertei sale care ar părea anormal*

de mică. Prin urmare, numai atunci când există asemenea îndoieli, comitetul de evaluare este obligat să solicite informații pertinente privind compoziția ofertei înainte să o respingă, dacă este cazul. În schimb, în ipoteza în care o ofertă nu pare anormal de mică potrivit articolului 158 alineatul (4) din Regulamentul de punere în aplicare, articolul menționat nu se aplică [a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 iulie 2005, TQ3 Travel Solutions Belgium/Comisia, T 148/04, EU:T:2005:274, punctele 49 și 50, Hotărârea din 11 mai 2010, PC Ware Information Technologies/Comisia, T 121/08, EU:T:2010:183, punctul 72, Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Computer Resources International (Luxembourg)/Comisia, T 422/11, EU:T:2014:927, punctul 57, și Hotărârea din 15 septembrie 2016, European Dynamics Luxembourg și Evropaïki Dynamiki/Comisia, T 698/14, nepublicată, EU:T:2016:476, punctul 59). Astfel de îndoieli pot exista printre altele atunci când pare incert, pe de o parte, că o ofertă respectă legislația țării în care serviciile ar trebui să fie prestate, în materie de remunerare a personalului, de contribuție la sistemul de securitate socială, de respectare a normelor de securitate și de sănătate la locul de muncă, de vânzare în pierdere, și, pe de altă parte, că prețul propus include toate costurile pe care le presupun aspectele tehnice ale ofertei (Hotărârea din 8 octombrie 2015, Secolux/Comisia, T 90/14, nepublicată, EU:T:2015:772, punctul 62)”.

Astfel, având în vedere considerentul **103 din cadrul Directivei 2014/24/UE**:

„Ofertele care par anormal de scăzute în raport cu lucrările, produsele sau serviciile ar putea să se bazeze pe ipoteze sau practici necorespunzătoare din punct de vedere tehnic, economic sau juridic. Dacă ofertantul nu poate furniza o explicație suficientă, autoritatea contractantă ar trebui să aibă dreptul de a refuza oferta”, coroborat cu art. 69 alin. (1) din directivă: „Autoritățile contractante solicită operatorilor economici să explice prețul sau costurile propuse în ofertă, în cazul în care ofertele par a fi anormal de scăzute în raport cu lucrările, produsele sau serviciile respective”, Consiliul stabilește că, în speța dedusă soluționării, autoritatea contractantă avea obligația de a solicita ofertantului desemnat câștigător justificarea prețurilor ofertate, prin raportare la toate cerințele documentației de atribuire.

În cadrul Hotărârii din 19 octombrie 2017, CJUE s-a pronunțat în cauza C-198/16 astfel:

„50 În acest sens, articolul 139 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2342/2002 prevede că, dacă, pentru un anumit contract, ofertele par să aibă prețuri anormal de mici, înainte de a respinge ofertele în cauză numai din acest motiv, autoritatea contractantă solicită în scris detalii privind elementele constitutive ale ofertei pe care le consideră relevante și verifică aceste elemente constitutive, după audierea corespunzătoare a părților, ținând cont de explicațiile primite.

51 Astfel, această dispoziție stabilește obligația autorității contractante, în primul rând, de a identifica ofertele suspecte, în al doilea rând, de a permite

oferanților în cauză să demonstreze caracterul serios al acestora, solicitându-le precizările pe care le consideră oportune, în al treilea rând, de a aprecia relevanța explicațiilor furnizate de persoanele interesate și, în al patrulea rând, de a lua o decizie cu privire la admiterea sau la respingerea ofertelor menționate (a se vedea prin analogie Hotărârea din 27 noiembrie 2001, Lombardini și Mantovani, C 285/99 și C 286/99, EU:C:2001:640, punctul 55)”.

Pentru considerentele anterior expuse, în temeiul dispozițiilor art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va respinge, ca nefondată,

contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă

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

DECIDE:

Respinge, ca nefondată, excepția inadmisibilității contestației, invocată de autoritatea contractantă

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă

Obligatorie.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare.

**Complet de soluționare a contestațiilor
în domeniul achizițiilor publice:**

Consilier de soluționare
.....

PREȘEDINTE
.....

Consilier de soluționare
..

Redactat practicaua deciziei
..

Redactată în 4 (patru) exemplare originale, conține 15 (cincisprezece) pagini