

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

DECIZIE

Nr. ...

Data: ...

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 67573/29.09.2025, depusă de ... SRL, cu sediul în ..., având CUI ..., reprezentată legal prin ..., în calitate de administrator, și convențional prin ..., cu sediul în ..., sediu ales pentru comunicarea actelor de procedură privind procedura simplificată, organizată de ORAȘUL ..., cu sediul în ..., ..., în calitate de autoritate contractantă, în vederea atribuirii contractului având ca obiect *Lucrări de execuție pentru proiectul „Dezvoltarea unei centrale fotovoltaice pentru producerea de energie electrică din surse regenerabile în vederea asigurării autoconsumului în Orașul ..., județul ...”*, cod CPV 45251100-2 Lucrări de construcții de centrale electrice (Rev.2), contestatoarea a solicitat:

În principal:

1. Anularea în tot a comunicării privind rezultatul procedurii de atribuire, prin care a fost declarată inadmisibilă/neconformă oferta sa - respingere ofertă nr. 32418/19.09.2025;
2. Anularea în tot a comunicării privind rezultatul procedurii de atribuire referitoare la asocierea ... SRL;
3. Anularea în parte a raportului procedurii nr. 32372/19.09.2025, precum și a tuturor actelor subsecvente emise în baza acestui raport sau în legătură cu procedura de atribuire prin care a fost declarată inadmisibilă/neconformă oferta sa și admisibilă și câștigătoare oferta asocierii ... SRL;
4. Reevaluarea oferte sale în conformitate cu cele invocate în contestație și reevaluarea ofertei asocierii prin aplicarea strictă a prevederilor documentației de atribuire și în considerarea motivelor de inacceptabilitate și neconformitate ale acesteia pe care le va demonstra;
5. Reluarea procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică și obligarea autorității contractante la stabilirea ofertantului câștigător în strictă concordanță cu prevederile legale și cu respectarea cerințelor stabilite în documentația de atribuire.

În subsidiar, solicită anularea procedurii dacă se constată că nu pot fi dispuse măsuri de remediere care să permită continuarea legală a procedurii de atribuire.

Prealabil, solicită aprobarea studiului documentelor aflate în cuprinsul dosarului, ulterior depunerii acestuia la dispoziția Consiliului.

Obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată.

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

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care ... SRL critică decizia autorității contractante de a declara oferta sa inadmisibilă și neconformă și decizia de declarare câștigătoare a ofertei ... SRL.

Societatea contestatoare precizează că, prin comunicarea privind rezultatul procedurii nr. 32418/19.09.2025, i s-a adus la cunoștință că oferta sa a fost declarată inacceptabilă, în temeiul art. 134 alin. (6) și art. 136 alin. (2) din HG nr. 395/2016, cu motivarea că: „cerințele minime nu sunt îndeplinite în mod corespunzător, nefiind demonstrate integral îndeplinirea acestora”; „verificarea punctuală a cerințelor nu este posibilă, iar în lipsa unei corelări punctuale cu cerințele minime răspunsurile sunt apreciate ca neconcludente.”

Anterior comunicării rezultatului, prin adresa nr. 28080/12.08.2025, autoritatea contractantă a solicitat clarificări asupra ofertei tehnice, stabilind termenul de răspuns la data de 18.08.2025. Sunt redate solicitările de clarificări.

Răspunsul a fost transmis în termen, fiind înregistrat la autoritatea contractantă cu nr. 28634/19.08.2025, răspuns pe care îl redă.

Apreciază că, în mod nejustificat, s-a considerat că răspunsurile furnizate nu ar demonstra îndeplinirea cerințelor minime prevăzute de documentația de atribuire, precum și pentru faptul că verificarea punctuală a cerințelor nu este posibilă, răspunsurile oferite fiind neconcludente.

Soluția autorității contractante de a declara oferta sa inacceptabilă se dovedește a fi lipsită de fundament legal și factual, întrucât aceasta: nu a motivat în concret deficiențele pretins identificate; a ignorat dispozițiile art. 134 alin. (7) și art. 135 alin. (3) din HG nr. 395/2016, potrivit cărora neregularitățile de formă nu pot atrage respingerea ofertei; a aplicat în mod eronat dispozițiile art. 134 alin. (6) și art. 136 alin. (2) din HG nr. 395/2016, fără a demonstra efectiv în ce măsură cerințele minime nu ar fi fost respectate.

Cu privire la netemeinicia acceptării ofertei declarate câștigătoare, arată că, analizând comparativ propunerea sa tehnică și cea depusă de ofertantul declarat câștigător, rezultă că nu există diferențe calitative între documentele prezentate. Ambele programe ale calității au un caracter general, acoperind cerințele caietului de sarcini, fără a detalia în mod expres fiecare articol. În aceste condiții, aprecierea autorității contractante potrivit căreia documentul contestatoarei ar fi „neadaptat” este lipsită de fundament, câtă vreme documentul câștigătorului prezintă același nivel de detaliu.

În ceea ce privește planul de mentenanță, contestatoarea arată că a prezentat un document conform atât cu cerințele legale, cât și cu documentația de atribuire. Planul are caracter general, însă acest aspect este perfect compatibil cu natura contractului și cu nivelul de detaliu cerut de caietul de sarcini. Mai mult, analiza propunerii tehnice depuse de câștigător arată că și acesta a furnizat un plan cu același caracter general, ceea ce face cu atât mai nejustificată concluzia comisiei de evaluare că oferta societății contestatoare ar fi fost necorespunzătoare.

De asemenea, observația comisiei potrivit căreia oferta ... nu ar conține „un comentariu articol cu articol” asupra cerințelor din caietul de sarcini (conform Fișei de date IV.4.1, pag. 8) se regăsește identic și în propunerea câștigătorului.

Un alt aspect esențial care dovedește nelegalitatea deciziei autorității contractante este faptul că oferta declarată câștigătoare are un preț mai mare decât cel propus de societatea contestatoare. Astfel, prețul ofertat de asocieria ... SRL este de 2.640.136,08 LEI, în vreme ce oferta contestatoarei a fost de 2.384.766,81 lei.

În condițiile în care diferențele de conținut între propunerile tehnice sunt inexistente sau cel mult minore (ambele având același nivel de generalitate), alegerea unei oferte mai scumpe nu poate fi justificată prin criteriul calității. Aceasta demonstrează că decizia nu a urmărit real obținerea „celui mai bun raport calitate-preț”, ci s-a fundamentat pe o evaluare eronată și părtinitoare.

Rezultă, așadar, că în realitate, ceea ce se constată este o aplicare arbitrară și disproporționată a criteriilor de evaluare.

În consecință, decizia de respingere a ofertei este nelegală și netemeinică, fiind contrară principiilor transparenței, proporționalității și tratamentului egal, consacrate de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016. Se impune, astfel, admiterea contestației și reevaluarea ofertei ... cu respectarea dispozițiilor legale incidente.

Motivarea integrală a contestației se regăsește în fișierul: “[.../00137] Contestatie.pdf.p7s”, postat de autoritate în SEAP la data de 30.09.2025, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare .../11.06.2025.

Prin adresa nr. 34519/06.10.2025, înregistrată la Consiliu sub nr. 69819/07.10.2025, Oraşul ... transmite punctul său de vedere asupra contestaţiei.

Analizând criticile formulate pentru fiecare cerinţă a contestatoarei comunică faptul că, la întrebarea nr. 7, concluziile comisiei de evaluare a ofertelor au fost că ... SRL, atât prin documentele depuse în oferta iniţială, cât şi prin răspunsul la solicitările de clarificări, dar şi prin susţinerile din contestaţie, demonstrează că nu a înţeles cerinţele documentaţiei de atribuire, insistând asupra faptului că "Formularul de propunere tehnică" este o simplă formalitate de confirmare globală, şi nu un document de analiză şi ofertare proprie, specifică fiecărui ofertant. Mai mult chiar, insistă să denatureze cerinţele din Fişa de date a achiziţiei, bazându-se pe un joc de cuvinte conform căruia prin "comentariu articol cu articol" ar fi "interpretat rezonabil" drept "articole de deviz F3". În fapt, "articolele de lucrări" despre care vorbeşte ofertantul în răspunsul la solicitarea de clarificări reprezintă îndeplinirea unei alte cerinţe expres formulate în Fişa de date a achiziţiei (Punctul 12, pagina 7): *Listele cu cantităţi pe categorii de lucrări detaliate F3 fără preţuri, F4, F5 semnate şi ştampilate.*

La întrebarea nr. 8, comisia de evaluare a concluzionat că ofertantul, prin răspunsul la solicitarea de clarificări, indică exclusiv două pagini disparate din cadrul ofertei depuse unde "este menţionată organizarea de şantier" (pagina 48) sau se regăseşte "planul vizual" al organizării de şantier (pagina 55). Cerinţa din fişa de date a achiziţiei viza în mod clar prezentarea informaţiilor proprii ofertantului privind adecvarea propunerii tehnice, a procedurilor de lucru etc. la constrângerile fizice impuse de amplasamentul obiectivului de investiţii, prin realizarea unei descrieri proprii, şi nu prin simpla menţionare a necesităţii "Organizare de şantier". Răspunsul la solicitarea de clarificări a fost neconcludent.

Referitor la întrebarea de clarificări nr. 10, achizitoarea apreciază că, în cadrul propunerii tehnice a ofertantului, începând cu pagina 102 (şi nu 84, cum în mod eronat indică ofertantul în cadrul răspunsului la solicitările de clarificări), se regăseşte într-adevăr un material denumit "Planul calităţii". Acest material prezintă la modul generic anumite aspecte ce au legătură cu lucrările necesar a fi executate în cadrul obiectivului de investiţii, însă în nici un caz nu poate reprezenta un program al calităţii personalizat pentru prezenta lucrare, lista procedurilor tehnice de execuţie în corelaţie cu caietul de sarcini. Ofertantul demonstrează totală necunoaştere a proiectului pentru care depune ofertă şi, pe cale de consecinţă, nu probează îndeplinirea cerinţei minime conform fişei de date. Exemplifică câteva aspecte care vor evidenţia în mod evident superficialitatea modului de întocmire a acestui material, respectiv lipsa unui program al calităţii personalizat pe prezenta lucrare.

Întrucât ... SRL nu probează întocmirea și depunerea în cadrul propunerii tehnice a unui program al calității personalizat pentru lucrare, lista procedurilor tehnice de execuție în corelație cu caietul de sarcini, cu obiectul contractului și cu obiectul de investiții, construirea a unei centrale fotovoltaice pentru producerea de energie electrică din surse regenerabile în vederea asigurării autoconsumului în Orașul ..., județul ... (obiectiv de investiții finanțat prin fonduri nerambursabile de către Ministerul Energie), nu este îndeplinită corespunzător cerința minimă precizată clar în fișa de date a achiziției (punctul 11, pagina 7), iar răspunsul la solicitarea de clarificări este neconcludent.

La întrebarea de clarificări nr. 11, în cadrul propunerii tehnice a ofertantului, începând cu pagina 67, se regăsește într-adevăr un material denumit "*Procedura: mentenanță preventivă instalații fotovoltaice*". Acest material prezintă la modul generic anumite operațiuni necesar a fi executate în cadrul serviciilor de mentenanță, însă, în niciun caz, nu poate reprezenta un Plan de mentenanță pentru ca centrala fotovoltaică să funcționeze în parametrii optimi pe toată durata de viață. Un astfel de plan de mentenanță, realist elaborat, este un material strict necesar beneficiarului, atât în perioada de garanție acordată lucrărilor și echipamentelor, dar, cu atât mai mult după expirarea acestei perioade, când mentenanța sistemului și buna lui funcționare rămân exclusiv în sarcina beneficiarului. În concluzie, există un "Plan de mentenanță", însă acesta este incomplet, neconform, iar răspunsul la solicitarea de clarificări este neconcludent, cerința minimă din Fișa de date a achiziției nefiind îndeplinită.

Autoritatea contractantă susține că a analizat cu atenție oferta depusă de ... SRL și răspunsurile la clarificările solicitate prin adresa nr. 28080/12.08.2025, constatând că acestea nu respectă cerințele minime impuse prin fișa de date a achiziției, fiind astfel neconforme potrivit art. 136 alin. (2) și (3) din HG nr. 395/2016.

Având în vedere aspectele de fapt și de drept expuse, se vădește caracterul neîntemeiat al criticilor din contestație.

Respectând strict prevederile legislației în materie de achiziții publice cât și cerințele din fișa de date a achiziției, consideră că în mod corect s-a procedat la evaluarea ofertelor și stabilirea ofertei câștigătoare.

Față de cele expuse, solicită Consiliului să respingă contestația formulată de ... SRL ca nefondată.

Documentele necesare soluționării cauzei au fost transmise, în format letric, prin adresa nr. 34520/06.10.2025, înregistrată la Consiliu sub nr. 69819/07.10.2025.

Dosarul achiziției publice a fost completat prin transmiterea informațiilor în format electronic, prin adresa nr. 36524/14.10.2024, înregistrată la Consiliu sub nr. 72131/15.10.2025.

În data de 21.10.2025, contestatoarea a studiat dosarul cauzei la sediul Consiliului. Nu au fost formulate concluzii scrise ulterior asigurării accesului la dosar.

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

ORAȘUL ..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect *Lucrări de execuție pentru proiectul „Dezvoltarea unei centrale fotovoltaice pentru producerea de energie electrică din surse regenerabile în vederea asigurării autoconsumului în Orașul ..., județul ...”*, cod CPV 45251100-2 Lucrări de construcții de centrale electrice (Rev.2), prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. .../11.06.2025, data limită de depunere a ofertelor fiind 17.07.2025, ora 15⁰⁰. Valoarea estimată a contractului de lucrări este 2.650.690,33 lei, fără TVA.

Contestatoarea a constituit cauțiunea în sumă de 53.013,81 lei, conform art. 61¹ alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016, fiind depuse la dosar recipisele de consemnare nr. 211726379/1, eliberată de CEC Bank – Sucursala Piața Victoriei, la data de 02.10.2025, în sumă de 35.000 lei, și nr. 211737019/1, eliberată de CEC Bank – Sucursala Piața Victoriei, la data de 07.10.2025, în sumă de 18.013 lei.

Trecând la analiza contestației, Consiliul constată că, prin adresa nr. 32418/19.09.2025, s-a adus la cunoștința contestatoarei decizia de respingere a ofertei sale, reținându-se următoarele: Comisia de evaluare a analizat oferta tehnica transmisă de dvs. în SEAP și a solicitat clarificări cu adresa nr. 28080 din 12.08.2025, termen de răspuns: 18.08.2025. Dvs. ati răspuns la termen în SEAP, cu adresa nr. FN din 18.08.2025, înregistrată la AC cu nr. 28634 din 19.08.2025. Analizând răspunsurile de clarificare, comisia de evaluare a respins oferta dvs. din următoarele motive: cerințele minime nu sunt îndeplinite în mod corespunzător, nefiind demonstrate integral îndeplinirea cerințelor, potrivit art. 136 alin. (2) din HG nr. 395/2016; verificarea punctuală a cerințelor nu este posibilă, iar în lipsa unei corelări punctuale cu cerințele minime răspunsurile sunt apreciate ca neconcludente, potrivit art. 134 alin. (6) din HG nr. 395/2016.

Vizavi de conținutul comunicării privind rezultatul procedurii, Consiliul constată a fi întemeiate criticile contestatoarei, autoritatea contractantă neprezentând motivele concrete care au determinat respingerea ofertei și nici care sunt acele cerințe minime din documentație care nu au fost îndeplinite, fiind astfel încălcate prevederile art. 215 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 98/2016 [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].

Cu toate acestea, fiind complinită omisiunea detalierii motivelor de respingere prin publicarea procesului-verbal nr. 30863/09.09.2025 privind evaluarea conformității propunerilor tehnice cu cerințele caietului

de sarcini și, după caz, cu factorii de evaluare, în care sunt menționate răspunsurile la clarificări care au fost considerate neconcludente, o măsura de remediere a comunicării nu se justifică. De altfel, din parcurgerea contestației, se poate observa că operatorul economic contestator cunoaște motivele de respingere a ofertei sale prezentând o motivare în consecință.

Trecând în continuare la analiza motivelor de respingere astfel cum au fost detaliate în procesul-verbal amintit, se constată că au fost considerate neconcludente răspunsurile la întrebările nr. 7, 8, 10 și 11 transmise la adresa de clarificări nr. 28080/12.08.2025.

La întrebarea nr. 7: Unde se regăsește în propunerea dvs. tehnica un comentariu articol cu articol, privind toate cerințele din caietul de sarcini (a se vedea Fișa de date IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, pagina 8)? Va rugăm să clarificați;

oferanta a răspuns astfel:

Mențiunea „comentariu articol cu articol” din Fișa de date a fost interpretată în mod rezonabil ca referindu-se la articolele de lucrări, întrucât în limbajul tehnic al achizițiilor publice termenul „articol” este utilizat pentru pozițiile din listele de cantități.

În acest sens:

- Formularele F3 și F4 depuse (paginile 195-208) detaliază pe poziții articolele de lucrări, corelând cerințele din caietul de sarcini cu soluțiile propuse;
- Formularul de propunere tehnică constituie asumarea expresă a tuturor cerințelor din caietul de sarcini, documentul având rol de confirmare globală a conformității.

Mai întâi, trebuie remarcat că sunt adevărate cele susținute de autoritatea contractantă, în sensul că, din răspunsul la clarificări, se poate constata cu ușurință că operatorul economic nu a înțeles cerințele documentației de atribuire, insistând că cerința s-ar referi la articolele de deviz din Formularul F3. Or, formularele F1, F2, F3, F4, F5 au fost solicitate la cap. IV.4.2 Modul de prezentare a propunerii financiare, cerința în discuție referindu-se la propunerea tehnică care urma să cuprindă un comentariu „articol cu articol” privind toate cerințele din caietul de sarcini, fiind prevăzută la cap. IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice.

Cu toate acestea, măsura luată în referire la răspunsul la întrebarea nr. 7 este o măsură disproporționată, achiziția neexplicând modul în care a fost împiedicată în analiza sa de lipsa comentariului „articol cu articol” a cerințelor din caietul de sarcini.

În ceea ce privește întrebarea nr. 8: Unde în propunerea dvs. tehnică se regăsesc informații privind adecvarea la constrângerile fizice impuse de amplasamentele în cauză, prin realizarea unei descrieri privind: Posibilele zone de depozitare, Accesele în șantier, Amplasarea lucrărilor temporare (a se vedea Fișa de date IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, punctul 1, pagina 6) ? În cadrul materialelor transmise au fost regăsite exclusiv simple

generalități, lipsește analiza și adecvarea constrângerilor concrete pe proiect. Va rugam sa clarificați;

ofertanta a răspuns astfel: În propunerea tehnică depusă au fost incluse informații privind constrângerile amplasamentului și modul de organizare, după cum urmează:

- la pagina 4, cap. 1.2 „Etapile de execuție”, unde este indicată realizarea organizării de șantier ca primă etapă de lucru;
- la pagina 48, cap. 1.3.1 „Organizarea de șantier”, unde sunt prezentate elemente referitoare la zonele de depozitare, amplasarea containerelor și facilităților temporare, accese și panou de șantier;
- la pagina 55, unde este redat planul vizual al organizării de șantier, cu evidențierea zonelor de depozitare, accesese în șantier și amplasamentele lucrărilor temporare.

Considerăm că prin aceste capitole și planul anexat am răspuns cerinței privind descrierea adecvării la constrângerile fizice ale amplasamentului, oferta tehnică acoperind atât analiza generală a condițiilor de șantier, cât și detalierea vizuală a zonelor funcționale necesare execuției.

Totodată, apreciem că nivelul de detaliere inclus este suficient și adecvat pentru înțelegerea proiectului și pentru demonstrarea capacității noastre de a gestiona corect constrângerile specifice amplasamentului.

Cerința din fișa de date a achiziției stabilea cu claritate că operatorii economici trebuie să prezinte Informații privind adecvarea la constrângerile fizice impuse de amplasamentele în cauza, prin realizarea unei descrieri privind:

Posibilele zone de depozitare

Accesele în șantier

Amplasarea lucrărilor temporare.

Analizând propunerea tehnică a contestatoarei coroborat cu răspunsurile la clarificări, Consiliul constată că sunt corecte cele susținute de autoritatea contractantă, în sensul în care informațiile puse la dispoziție de operatorul economic au un caracter general/formal, nu sunt prevăzute în concret zonele de depozitare, accesese în șantier și amplasarea lucrărilor temporare. Cum s-a susținut în punctul de vedere, fiecare ofertant dispune de utilaje și echipamente proprii, cu specificații/dimensiuni/greutăți proprii, accesul acestora în șantier putând necesita facilități care există sau nu în teren, putând genera ulterior lucrări/cheltuieli suplimentare, întâzieri în implementarea proiectului.

Astfel fiind, concluzia comisiei de a considerat răspunsul la clarificări ca fiind neconcludent este îndreptățită prin raportare la cerințele exprese ale documentației de atribuire și întrebarea adresată.

În continuare, analizând aspectele legate de întrebarea nr. 10, Consiliul observă că s-au solicitat următoarele: Justificați cum ați inserat în cadrul Propunerii Tehnice program al calității la nivel general al SC ... SRL, în contextul în care Documentația de atribuire preciza clar obligativitatea prezentării Programului calității **personalizat pentru prezenta lucrare**, lista procedurilor tehnice de execuție în corelație cu caietul de sarcini? Va rugam sa clarificați;

ofertanta a răspuns astfel:

În cadrul propunerii tehnice depuse, Programul Calității se regăsește începând cu pagina 84 Documentul a fost întocmit în baza sistemului de management al calității implementat la nivelul SC ... S.R.L. și include procedurile și responsabilitățile pe care societatea le aplică în mod direct în cadrul lucrărilor de construcții-montaj și instalații electrice.

Conținutul Programului Calității prezentat este adaptat pentru prezenta lucrare și reflectă modul concret în care SC ... S.R.L. va organiza și monitoriza execuția lucrărilor la obiectivul din Documentul include proceduri aplicabile în mod direct, precum: planificarea execuției, controlul materialelor și echipamentelor, verificările pe faze determinante, monitorizarea permanentă a execuției și recepția lucrărilor. Aceste proceduri sunt corelate cu cerințele caietului de sarcini și constituie instrumentele prin care se asigură respectarea standardelor și normativelor tehnice în vigoare pentru lucrările de tip centrală fotovoltaică.

Prin conținutul său, Programul Calității depus acoperă integral cerințele documentației de atribuire și răspunde solicitării de a fi personalizat pentru proiectul din Procedurile descrise sunt aplicabile direct lucrărilor prevăzute în caietul de sarcini și oferă cadrul prin care se garantează că execuția se va realiza cu respectarea cerințelor de calitate impuse. Considerăm că documentul transmis constituie dovada conformității ofertei noastre cu prevederile referitoare la asigurarea calității.

Mai întâi, este de reținut că, în fișa de date a achiziției, la cap. II.2.4 Descrierea achiziției publice (natura și cantitatea lucrărilor, produselor sau serviciilor sau o mențiune privind nevoile și cerințele) s-a prevăzut: Scopul proiectului este acela ca Beneficiarul să dobândească calitatea de prosumator (utilizator activ) de energie electrică din surse regenerabile de energie. Centrala Fotovoltaică dezvoltată utilizând module PV de 540 Wp și invertoare solare de 100 kW, 10 kW, 25 kW. Sistemele fotoelectrice vor fi alcătuite dintr-un număr de 950 module PV, fiecare dintre ele fiind formate dintr-un număr de 144 de celule (tip Monocristaline), cu o dimensiune medie de 2.200-2.300 x 1.100-1.150 x 34-36 mm și o greutate medie de 25-30 kg. (...)

Panourile fotovoltaice vor fi fixate pe o structură metalică prefabricată special proiectată pentru aplicații fotovoltaice, ce respectă cerințele legate de greutatea ansamblului de module fotovoltaice și de încărcările suplimentare generate de factorii meteorologici – vânt, zăpadă, chiciură.

Deși a fost clar descris obiectul contractului atât în fișa de date a achiziției, cât și în caietul de sarcini, din parcurgerea planului calității prezentat de ... SRL începând cu pag. 100 din propunerea tehnică (pag. 102 document pdf), se observă că, într-adevăr, acesta nu a fost adaptat la lucrarea ce se va realiza, cuprinzând o serie de informații nespecifice acestei lucrări.

Exemple în susținerea acestei concluzii au fost enumerate și în punctul de vedere, între care: Instalarea unui panou solar este o intervenție de durată, pe un acoperiș existent. Căptușeala acoperișului, în special în spațiile de mansardă convertite sau locuite sau acolo unde unghiul minim al

acoperișului este subdimensionat (raportat la căptușeală), poate necesita măsuri suplimentare împotriva umezelii, din cauza presiunii vântului și a căderii zăpezii, aceasta trebuie evaluată de instalator de la caz la caz. Designul acoperișului trebuie să fie capabil să suporte vântul și încărcările din zăpadă care pot apărea în regiune. (menționi la pag. 118 din propunerea tehnică); În Statele Unite există peste 6000 de sisteme de iluminat alimentate cu panouri fotovoltaice. Pentru a menține unele sisteme de irigații se folosește energia electrică solară obținută cu ajutorul celulelor fotovoltaice (pag. 116 din propunerea tehnică).

Astfel fiind, din nou, se constată o neadaptare a propunerii tehnice la cerințele caietului de sarcini, în mod corect, răspunsul la clarificări fiind apreciat a fi neconcludent.

În continuare trecând la analiza răspunsului la întrebarea nr. 11, Consiliul reține că la întrebarea: Justificați nedepunerea unui Plan de mentenanță pentru ca centrala fotovoltaică să funcționeze în parametrii optimi pe toată durata de viață care trebuie să includă minim reglementările stabilite la nivelul normativelor în vigoare incidente (Normativ pentru proiectarea, execuția și exploatarea instalațiilor electrice aferente clădirilor" indicativ 17/2011, SR HD 60364-6:2017 și SR EN 50110-1:2013).

oferanta a răspuns astfel:

Planul de mentenanță a fost depus și se regăsește în cadrul propunerii tehnice la pagina 67 „Mentenanță preventivă instalații fotovoltaice”. Documentul conține activități, periodicitate, echipamente și raportări specifice lucrărilor de mentenanță și include lista de documente de referință relevante.

În raport cu reglementările menționate în solicitare:

- Normativ 17/2011 - este citat în mod expres în PTE-10 „Instalații fotovoltaice” (cap. 3 „Documente de referință”) și în PTE-12 „Instalații electrice exterioare” (pct. 5.3 „Modul de lucru”), aplicabil lucrărilor și verificărilor din proiect;

- SR EN 50110-1:2013 - este menționat la capitolul „Caracteristici tehnice ale lucrărilor”, cu precizarea că exploatarea instalațiilor electrice se face în conformitate cu acest standard;

- PE 116/94 - este inclus ca document de referință în PTE-11 „Mentenanță preventivă instalații fotovoltaice” și în lista de normative din PTE-10, acoperind partea de verificări și încercări;

- SR HD 60364 - sunt menționate mai multe părți din seria 60364, inclusiv HD 60364-7-712 (sisteme fotovoltaice) și HD 60364-5-52 (dimensionarea cablurilor). Chiar dacă HD 60364-6:2017 nu apare nominal, cerințele de verificări și încercări sunt tratate în PTE-11 și prin PE 116/94, ceea ce asigură respectarea principiilor prevăzute de standard.

În concluzie, Planul de mentenanță a fost depus și acoperă reglementările solicitate, atât prin includerea directă a I7/2011 și EN 50110-1:2013, cât și prin referințele la familia HD 60364 și PE 116/94, care acoperă partea de verificări și încercări.

Analizând propunerea tehnică la paginile indicate în răspunsul la clarificări, Consiliul observă același mod de abordare formal și general al cerinței din caietul de sarcini, planul de mentenanță prezentat nefiind adaptat în vreun fel la lucrările care vor fi executate.

Față de cele de mai sus, separat de faptul că nu era datoria autorității contractante să analizeze întreaga propunere tehnică și să aleagă din aceasta numai acele elemente care erau aplicate lucrării vizavi de planul de mentenanță și programului calității, este de observat că planul/programul prezentat reprezintă un plan/program general, cuprinzând o serie de informații neaplicabile în cauză. Or, obligația operatorului economic era de a respecta întocmai documentația de atribuire care făcea referire la prezentarea unui plan *aplicat la lucrare*, nu al unui plan general al ofertantei, din care achizitoarea să extragă informații relevante.

Într-o speță similară, în decizia nr. 707/C7/285 din 20.03.2024, în referire la prezentarea unui plan de management de trafic, s-a reținut, între altele:

se constată că Planului privind managementul traficului nu a fost prezentat conform solicitării explicate a autorității contractante (Metodologia de execuție a lucrărilor, pct. x, din Formularul 13 – Propunerea tehnică), **“pl pr m traficulu apli l lucra pri p d metode, trase al , alo d personal s r i vede i a ac .”**

Ca aspect principal, Consiliul a constatat, din verificarea acestui document prezentat de ofertantă, că are un conținut general, neadaptat la lucrarea în cauză, ofertanta exprimându-și intenția că va asigura și va menține căi alternative de acces, cu toate că cerințele impuse în acest sens vizau informații care trebuiau prezentate la data de depunere a ofertei și nu după atribuirea contractului.

Mai mult, trimiterea ofertantei la precizările de la pag. 47 din propunerea tehnică, nu poate asigura conformitatea ofertei sub aspectul îndeplinirii cerinței în discuție, în condițiile în care, la “factori implicați în desfășurarea etapei” s-a indicat “POLIȚIA – SERVICIUL SIGURANȚA RUTIERĂ. Aprobare Plan management de trafic. Sprijin în devierea circulației și asigurarea fluenței acesteia”, iar la “traseul informației” s-a precizat “Antreprenorul va solicita în scris aprobarea Planului de trafic, Avize ale Serviciului Circulație rutieră”.

Cerința privind prezentarea **PI pr m traficulu apli l lucra pri p d metode, trase al , alo d personal s r i vede i a ac**, se impunea a fi demonstrată la data de depunere a ofertei și nu ulterior încheierii contractului de achiziție publică.

După cum s-a mai precizat și în paginile de mai sus, ofertanta avea posibilitatea de a solicita clarificări achizitoarei sau chiar să conteste cerințele documentației de atribuire, în conformitate cu legislația incidentă.

În condițiile în care nu a uzat de niciuna dintre aceste posibilități, se consideră că avea obligația de a depune oferta cu respectare în integralitate a documentației de atribuire.

Pentru faptul că societatea contestatoare nu a prezentat planul privind managementul traficului aplicat la lucrare, astfel cum s-a solicitat prin documentația de atribuire, se constată că ofertanta și-a asumat riscul respingerii ofertei depuse.

Orice critică la data de depunere a contestației, 02.02.2024, față de cerințele documentației de atribuire, publicată în SEAP la data de 18.07.2023, este tardivă, fiind depășit cu mult termenul legal de contestare a acesteia (7 zile).

Trebuie reținut că nu se pune la îndoială capacitatea ofertantei de a întocmi un plan de management al circulației, ci faptul că nu a depus în ofertă un astfel de plan adaptat la lucrarea care se intenționează a se realiza, potrivit cerinței impuse de autoritatea contractantă și care nu a fost criticată.

Și în cazul analizat, a fost alegerea ofertantei să depună un plan general de mentenanță, respectiv programul calității general, deși s-a solicitat prezentarea Planului de mentenanță pentru ca centrala fotovoltaică să funcționeze în parametrii optimi pe toată durata de viață și programul calității adaptat la lucrare, astfel că operatorul economic

trebuie să își asume riscul respingerii ofertei pentru neadaptarea acestora la obiectul contractului. Relevant pentru achizitoare nu era capacitatea ofertantei de a întocmi un plan/program general, ci prezentarea unui plan de mentenanță/program al calității aplicat la lucrarea care va fi executată și care să cuprindă situațiile adaptate la lucrarea respectivă.

Mai mult, permiterea adaptării planului ulterior datei limită de depunere a ofertelor ar conduce la încălcarea principiului tratamentului egal și avantajarea în mod nepermis a ofertantei, cu încălcarea prevederilor art. 209 alin. (2) din Legea nr. 98/2016. Totodată, o completare a ofertei cu un plan adecvat ar conduce la încălcarea prevederilor art. 134 alin. (1) din normele metodologice care permit adresarea de clarificări formale sau de confirmare, ceea ce nu este cazul în speță, în raport de cele mai sus expuse.

În cazul analizat, ceea ce dorește în realitate ofertanta este ca autoritatea contractantă să extragă anumite elemente din propunerea sa tehnică care ar acoperi cerințele impuse prin caietul de sarcini și să considere astfel că a fost depusă o propunere tehnică corespunzătoare. Or, rolul comisiei de evaluare nu este de a extrage din fiecare document depus de operatorul economic informații care s-ar suprapune sau ar fi aplicabile obiectivului urmărit.

În plus, modul de prezentare a propunerii tehnice în sensul ca anumite informații necesare evaluării ofertei să fie extrase din anumite documente și să se verifice adaptarea la cerințele caietului de sarcini denotă o neînțelegere și neadaptare a ofertei la cerințele exprese din documentația de atribuire.

Astfel, pornind de la faptul că propunerea tehnică reprezintă modalitatea concretă pe care ofertantul o recomandă autorității contractante în vederea îndeplinirii cerințelor tehnice stabilite în documentația de atribuire, pentru achizitoare era de interes proba faptului că ofertantul, prin propunerea tehnică depusă, a înțeles solicitările și că va prezenta/detalia modul de îndeplinire a cerințelor prevăzute în documentația de atribuire, iar descrierea solicitată va cuprinde activitățile necesare execuției lucrărilor și îndeplinirii tuturor obligațiilor.

După cum s-a arătat mai sus, din parcurgerea documentației de atribuire, rezultă că autoritatea contractantă a urmărit obținerea unui anumit grad de detaliu în privința propunerii tehnice care trebuia să se regăsească în propunerile tehnice ale operatorilor economici.

În cazul în care societatea contestatoare aprecia că gradul de detaliu nu este oportun și nu se înscrie în dispozițiile legale sau nu sunt necesare evaluării informațiile și documentele solicitate ar fi trebuit să conteste în termenul legal documentația de atribuire, în caz contrar fiind obligată a respecta întocmai cerințele minime impuse.

Nici prin intermediul contestației, petenta nu a format convingerea Consiliului că modul de prezentare a ofertei se circumscrie solicitărilor pentru procedura de față, dimpotrivă, rezultă din parcurgerea ofertei că aceasta a prezentat o propunere tehnică generală și neadaptată la lucrarea având ca obiect *Lucrări de execuție pentru proiectul „Dezvoltarea unei centrale fotovoltaice pentru producerea de energie electrică din surse regenerabile în vederea asigurării autoconsumului în Orașul ..., județul ...”*.

Nimeni nu contestă faptul că ... SRL a prezentat o propunere tehnică cuprinzând anumite metodologii și planuri pentru execuția lucrărilor, însă relevant pentru achizitoare era să fie acoperite toate cerințele într-un mod corespunzător, nu să regăsească, la nivelul propunerii tehnice, anumite informații care ar avea o anumită legătură cu informațiile cerute, pe care să le extragă și care să o conducă la concluzia că operatorul economic a înțeles ceea ce urmează a se executa.

Așadar, concluzia achizitoarei vizavi de modul de prezentare a procedurilor tehnice de execuție este corectă.

Luând la cunoștință despre cerințele achizitoarei, era în sarcina ofertanților să elaboreze documentele solicitate respectând documentația de atribuire pentru a demonstra că au înțeles prevederile caietului de sarcini, că au abilitatea de a transpune respectivele prevederi în cadrul planurilor propuse, că au înțeles lucrările care se vor executa și au corelat informațiile pentru derularea în mod corespunzător a contractului.

Astfel, pornind de la faptul că propunerea tehnică reprezintă modalitatea concretă pe care ofertantul o recomandă autorității contractante în vederea îndeplinirii cerințelor sale tehnice stabilite în caietul de sarcini, nu se poate susține că ofertantul în discuție a elaborat propunerea tehnică într-un mod care să corespundă în totalitate cerințelor prevăzute în mod expres în cadrul documentației de atribuire.

Concluzionând asupra celor de mai sus, Consiliul constată a fi în mod legal respinsă oferta ... SRL, criticile contestatoarei vizavi de evaluarea ofertei sale fiind neîntemeiate.

Analizând contestația vizavi de netemeinicia acceptării ofertei declarate câștigătoare, se poate observa că aceasta se bazează pe prezentarea unei propuneri tehnice neadaptată vizavi de programele calității și planul de mentenanță.

Separat de faptul că nu au fost prezentate motive concrete vizavi de propunerea tehnică a câștigătoarei, fiind menționate doar afirmații generale, se poate constata caracterul neîntemeiat al criticilor.

Astfel, vizavi de *Informațiile privind adecvarea la constrângerile fizice impuse de amplasament*, operatorul economic a prezentat în concret posibile zone de depozitare, accese în șantier și amplasarea

lucrărilor temporare (pag. 5 din propunerea tehnică), astfel cum s-a solicitat în documentație.

De asemenea, la pag. 312-314, a fost prezentat în concret planul detaliat de mentenanță pentru Centrala fotovoltaică – Oraș În continuare, începând cu pag. 234, a fost prezentat planul calității de execuție, programul de control al calității execuției și procedurile tehnice de execuție.

Contrar susținerilor autoarei contestației, planurile, programul și procedurile tehnice de execuție sunt adaptate lucrării, nefiind menționate informații sau elemente care să determine concluzia unei abordări generale, formale.

În lipsa unei motivări corespunzătoare din partea petentei, Consiliul constată a fi neîntemeiate criticile aduse ofertei câștigătoare.

În contextul celor expuse trebuie amintit că, în jurisprudența sa, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că autoritatea adjudecătoare trebuie să interpreteze criteriile în același fel pe parcursul întregii proceduri. Principiul egalității de tratament presupune ca toți participanții la o procedură de atribuire să beneficieze de aplicarea acelorași condiții impuse de autoritate, astfel încât să se garanteze că este înlăturat orice risc de favoritism și de arbitrar din partea autorității.

Principiile egalității de tratament și transparenței, care au drept semnificație în special faptul că ofertanții trebuie să se afle pe o poziție de egalitate atât în momentul în care își pregătesc ofertele, cât și în momentul în care acestea sunt evaluate de către autoritatea contractantă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 octombrie 2001, SIAC Construction, C-19/00, pct. 34, și Hotărârea din 4 decembrie 2003, EVN și Wienstrom, C-448/01, pct. 47), constituie într-adevăr, temeiul directivelor privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice (Hotărârea Universale-Bau și alții, C-470/99, pct. 91, și Hotărârea din 19 iunie 2003, GAT, C-315/01, pct. 73), iar obligația autorităților contractante de a asigura respectarea acestora corespunde chiar esenței acestor directive (în acest sens sunt Hotărârea din 17 septembrie 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, pct. 81, și Hotărârea din 3 martie 2005, Fabricom, C-21/03 și C-34/03, pct. 26).

Se reține că, potrivit dispozițiilor art. 65 alin. (2) și art. 133 alin. (1) din HG nr. 395/2016, comisia de evaluare are obligația de a analiza și de a verifica fiecare ofertă atât din punctul de vedere al elementelor tehnice propuse, cât și din punctul de vedere al aspectelor financiare pe care le implică. **Propunerea tehnică trebuie să corespundă cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini.** De asemenea, în baza art. 127 alin. (1) lit. f) din același act normativ, comisia de evaluare are atribuția verificării conformității propunerilor tehnice ale ofertanților cu prevederile caietului de sarcini.

Dispozițiile coroborate ale Legii nr. 98/2016 și HG nr. 395/2016, stabilesc în sarcina autorităților contractante obligația ca, în evaluarea

ofertelor, să aplice propria documentație de atribuire care guvernează licitația, documentație rămasă definitivă prin neatacare.

O astfel de interpretare a fost în mod constant subliniată de jurisprudența CJUE, aceasta statuând că „în temeiul articolului 2 din Directiva 2004/18, unei autorități contractante îi revine sarcina de a respecta cu strictețe criteriile pe care ea însăși le-a stabilit” (Hotărârea din 10 octombrie 2013, Manova, C-336/12, EU:C:2013:647, punctul 40, și Hotărârea din 6 noiembrie 2014, Cartiera dell'Adda, C-42/13, EU:C:2014:2345, punctele 42 și 43, Hotărârea din 2 iunie 2016, Pippo Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punctul 39)".

Operatorul economic contestator cunoștea cerințele detaliate ale autorității contractante vizavi de modul de elaborare a propunerii tehnice și trebuia să le respecte întocmai, în caz contrar, oferta sa urmând a fi respinsă, cum de altfel s-a și procedat. Culpă pentru elaborarea unei oferte necorespunzătoare aparține exclusiv societății ofertante și nu poate fi pusă în sarcina achizitoarei.

Dat fiind că, în mod corect, a fost respinsă oferta, raportat la prevederile art. 137 alin. (3) lit. a) și art. 134 alin. (5) din normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, ținând seama și de caracterul nefondat al criticilor aduse ofertei câștigătoare, va fi respinsă, ca nefondată, contestația ... SRL.

În consecință, va fi respinsă cererea de obligare a autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată.

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

În temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, respinge, ca nefondată, contestația formulată de ... SRL, în contradictoriu cu Orașul

Respinge cererea de obligare a autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată.

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

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

PREȘEDINTE,
...

MEMBRU,
...

MEMBRU,
...