

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. 2294/C4/2851

Data: 07.08.2025

Prin contestația nr. ..., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ..., înaintată de SC SRL cu sediul în, județul, înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr., CUI, reprezentată prin administrator, împotriva documentației de atribuire, elaborată de SA, cu sediul în, județul, în calitate de entitate contractantă, în cadrul procedurii simplificată de atribuire a contractului sectorial de lucrări având ca obiect „Extinderea rețelei de canalizare pluvială pe strada Plantelor, municipiul, cod, anunț de participare simplificat nr., s-a solicitat:

- admiterea contestației;
- modificarea/completarea clauzelor contractuale abuzive inserate în contractul de execuție de lucrări, astfel:
 - anularea prevederilor art. 18.4 din contract, cu următorul conținut: „Plata facturilor fiscale se va efectua în cuantum de maxim 70% din valoarea totală a lucrărilor, conform art. 2.2, restul de 30% urmând a se efectua doar după semnarea procesului verbal de recepție la terminarea lucrărilor”;
 - înlăturarea mențiunii din cuprinsul art. 18.1 din contract: „coroborat cu art.18.4.”, urmând ca noua formulare a acestei prevederi contractuale să aibă următoarea formulare: „18.1. - Plata facturilor fiscale se va efectua după verificarea și acceptarea situației de lucrări de către achizitor, în termen de 30 de zile de la data primirii facturii fiscale. Facturile fiscale se vor emite cel târziu până în 15 a lunii curente pentru lucrările lunii precedente”, astfel încât acestea să corespundă prevederilor legale, respectiv în baza considerentelor ce urmează a fi reținute în cuprinsul deciziei CNSC ce urmează a fi pronunțată în cauză, raportat la motivele ce stau la baza formulării contestației.
- în temeiul prevederilor art. 22 din Legea nr. 101/2016, suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea contestației.

Prin încheierea nr. .. din data de 06.08.2025, Consiliul a respins, ca nefondată, cererea SC SRL, cuprinsă în contestația sa înregistrată

la Consiliu cu nr..../..., de suspendare a procedurii atribuire organizată de SA.

**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 formulată de SC SRL ce vizează clauze contractuale considerate abuzive și inechitabile incluse în modelul de contract atașat documentației de atribuire și are ca obiect obligarea autorității la remedierea documentației de atribuire, respectiv:

- anularea art. 18.4 din contract, care prevede că 30% din valoarea lucrărilor se achită doar după semnarea procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor (fără termen clar, nedeterminat în timp);

- modificarea art. 18.1, în sensul eliminării trimiterii la art. 18.4 și stabilirea unei formulări clare și legale privind plata facturilor în termen de 30 de zile după acceptarea situațiilor de lucrări.

Criticile formulate de contestatoare sunt următoarele:

1. Caractere abuzive și inechitabile ale clauzelor privind plata lucrărilor:

Contestatoarea critică în mod expres art. 18.4 din modelul de contract, potrivit căruia plata facturilor fiscale se face în proporție de maxim 70% din valoarea totală a lucrărilor, iar diferența de 30% se achită doar după semnarea procesului-verbal de recepție finală și trimiterea din art. 18.1 la art. 18.4, ceea ce echivalează cu condiționarea efectivă a plății integrale de recepția finală a lucrărilor.

Arată că aceste prevederi impun un decalaj artificial și lipsit de fundament obiectiv în plata lucrărilor deja executate, verificate și acceptate de entitatea contractantă, fapt ce conduce la dezechilibre contractuale evidente.

2. Încălcarea termenului legal de plată de 30 de zile.

În susținerea criticii, contestatoarea invocă Legea nr. 72/2013, ce transpune Directiva 2011/7/UE, conform căreia autoritățile contractante au obligația de a efectua plățile către profesioniști în maximum 30 de zile de la: primirea facturii, recepția lucrărilor sau certificarea conformității.

Susține că art. 18.4 instituie un termen nedeterminat pentru plata a 30% din lucrări, termen care nu este justificat în mod obiectiv și nici nu are o scadență contractuală clară.

3. Impunerea unei forme indirecte de garanție suplimentară de bună execuție.

Contestatoarea susține că, prin întârzierea achitării a 30% din contravaloarea lucrărilor executate și verificate, entitatea contractantă creează o garanție de bună execuție mascată, în afara reglementărilor legale.

În opinia sa, această practică excede garanția deja prevăzută la art. 11 din contract (10% din valoarea contractului) și contravine prevederilor art. 154 din Legea nr. 98/2016 și art. 39 din H.G. nr. 395/2016, care stabilesc limitele și formele în care se poate constitui garanția de bună execuție.

4. Crearea unei poveri fiscale nejustificate pentru executant.

Contestatoarea susține că, prin emiterea facturii aferente valorii integrale a lucrărilor, inclusiv a celor 30% neachitate, executantul este obligat să achite TVA-ul aferent întregii sume facturate, inclusiv pentru partea neachitată, generând astfel: un impact financiar disproporționat, o sarcină fiscală estimată la peste 5,7 milioane lei, raportat la valoarea estimată a lucrărilor (..... lei TVA + lei – valoarea aferentă garanției de bună execuție).

5. Dezechilibru contractual și lipsa unei negocieri reale.

Contestatoarea subliniază faptul că se află într-o poziție de inferioritate în raport cu entitatea contractantă, în ceea ce privește negocierea clauzelor contractuale, fiind practic obligată să accepte modelul propus („acceptă sau pleacă”).

În opinia sa, această situație contravine principiilor bunei-credințe, echității și proporționalității, consacrate de Codul Civil, încalcă dispozițiile imperative ale Legii nr. 72/2013 privind evitarea clauzelor impuse în mod unilateral în detrimentul creditorului contractual (executantul).

6. Excluderea termenului clar pentru plata restului de 30%:

Contestatoarea atrage atenția că în contract nu este specificat niciun termen concret pentru achitarea celor 30% din valoarea contractului rămasă după plata inițială de 70%, în schimb, plata este condiționată strict de semnarea procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor, moment care nu are un termen fix sau garantat, ceea ce creează o incertitudine contractuală majoră.

În sprijinul susținerilor sale, contestatoarea invocă dispozițiile: art. 6, art. 12, art. 13 și art. 14 din Legea nr. 72/2013 – privind caracterul abuziv al unor clauze contractuale impuse în mod inechitabil, art. 154 din Legea nr. 98/2016 – privind garanțiile de bună execuție, art. 39 din H.G. nr. 395/2016 – privind regulile contractuale, art. 1271 din Codul civil, – privitor la impreviziunea și dezechilibrul contractual; art. 282 din Codul fiscal – care reglementează exigibilitatea TVA; principiile de proporționalitate, transparență și egalitate de tratament prevăzute de legislația în materie de achiziții publice.

Prin punctul de vedere nr. ... din ..., înregistrat la CNSC cu nr., SA a solicitat respingerea contestației formulată de SC SRL pe cale de excepție, ca rămasă fără obiect, iar, pe fond, ca neîntemeiată și nefondată.

Referitor la critica contestatoarei vizând articolul 18.4 din modelul de contract, care prevedea că plata lucrărilor se va efectua în proporție de maxim 70% înainte de recepția la terminarea lucrărilor, restul de 30%

urmând a fi achitat doar după semnarea procesului-verbal de recepție finală, entitatea contractantă subliniază că această clauză a fost introdusă justificat, în baza experienței anterioare și în scopul prevenirii unor disfuncționalități în derularea contractelor. Clauza urmărește responsabilizarea executantului, protejarea fondurilor publice, evitarea blocajelor financiare și creșterea calității lucrărilor. De asemenea, ea are menirea de a filtra operatorii economici care dispun de o capacitate financiară reală și sustenabilă, asigurând un cadru contractual echilibrat și eficient.

În opinia sa, clauza în cauză nu este discriminatorie, aplicându-se în mod egal tuturor ofertanților, și nu este disproporționată, fiind justificată prin obiective legitime ce țin de buna execuție a contractului.

Susține că plata etapizată nu înseamnă refuzul de a achita integral lucrările, ci o modalitate de garantare implicită a îndeplinirii integrale și conforme a obligațiilor contractuale.

Entitatea contractantă nu este de acord cu comparația realizată de contestatoare între acest mecanism de plată și garanția de bună execuție constituită prin rețineri succesive, arătând că cele două sunt instituții juridice diferite și reglementate distinct.

În plus, SA susține că nu a încălcat dispozițiile Legii nr. 72/2013 privind combaterea întârzierii plăților, întrucât își respectă obligațiile contractuale de plată, achitând facturile în termenul legal de 30 de zile.

În ceea ce privește fondul contestației, entitatea contractantă precizează că în termenul legal de răspuns la clarificări, a transmis tuturor posibililor ofertanți (prin încărcarea în SEAP a răspunsului consolidat [.....rar.p7s), poziția sa față de solicitarea de clarificări depusă de SC SRL, în sensul eliminării art. 18.4 din contract, fiind atașat și formularul revizuit al Clauzelor contractuale.

În acest context, entitatea contractantă invocă lipsa obiectului contestației, solicitând respingerea acesteia ca rămasă fără obiect, în temeiul art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016.

Pe fond, chiar și în absența acestei modificări, subliniază faptul că prevederea contestată nu încalcă principiile consacrate de Legea nr. 99/2016, respectiv: nediscriminarea și tratamentul egal – prin aplicabilitate uniformă; proporționalitatea și transparența – prin fundamentarea logică și expunerea clară a obiectivelor urmărite; asumarea răspunderii – prin crearea unui mecanism de responsabilizare contractuală.

De asemenea, entitatea contractantă invocă jurisprudența CNSC și a instanțelor, potrivit căreia entitățile contractante au libertatea de a-și configura documentația de atribuire, în limitele legii, inclusiv conținutul clauzelor contractuale, fără ca această libertate să fie cenzurată doar pe motivul că anumite prevederi sunt mai puțin favorabile ofertanților.

Având în vedere cele expuse, SA solicită Consiliului respingerea contestației formulată de SC SRL, pe cale de excepție, ca rămasă fără obiect, în temeiul art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016, iar, pe fond, ca neîntemeiată și nefondată, în condițiile în care clauza criticată este justificată, proporțională, transparentă, legală și necesară pentru atingerea obiectivelor procedurii.

Consiliul constată că, pentru a îndeplini obligația stabilită la art. 611 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, contestatoarea a înaintat recipisa de consemnare a cauțiunii nr. ..., din data de ..., în valoare de lei, emisă de CEC Bank – Sucursala

Cauțiunea constituită se va restitui, la cerere, nu mai devreme de 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii, în temeiul art. 61¹ alin. (5), (6) și (7) din Legea nr. 101/2016.

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

În calitate de entitate contractantă, SA, a organizat, în temeiul Legii nr. 99/2016 și HG nr. 394/2016, o procedură simplificată de atribuire contractului sectorial având ca obiect „Extinderea rețelei de canalizare pluvială pe strada Plantelor, municipiul", cod CPV ..., prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. ... Conform anunțului de participare și a documentației de atribuire, criteriul de atribuire este „cel mai bun raport calitate-preț”, iar valoarea estimată a contractului este de ... lei, fără TVA.

Împotriva documentației de atribuire, SC SRL a depus contestația în analiză, criticând în special prevederile articolului 18.4 din modelul de contract, conform căruia:

„Plata facturilor fiscale se va efectua în cuantum de maxim 70% din valoarea totală a lucrărilor, conform art. 2.2, restul de 30% urmând a se efectua doar după semnarea procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor”.

Totodată, în același model de contract, art. 2.2 avea următorul conținut:

„2.2. - Achizitorul se obligă să plătească pentru execuția, finalizarea și remedierea defectelor lucrării „EXTINDEREA REȚELEI DE CANALIZARE PLUVIALĂ PE STRADA PLANTELOR, MUNICIPIUL" valoarea de lei fără TVA, la care se adaugă T.V.A.lei, respectiv..... lei cu TVA inclus.”

Consiliul constată că prin punctul de vedere, entitatea contractantă achiesează la solicitarea contestatoarei, de eliminare a prevederii contestate:

«Contestația privind această clauză este neîntemeiată, iar, având în vedere că între timp **documentația de atribuire a fost modificată în perioada de clarificări (în sensul eliminării prevederii contestate)**, solicităm respingerea contestației ca rămasă fără obiect, conform art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016:

„În cazul în care contestația a rămas fără obiect, Consiliul respinge contestația ca atare, prin decizie.”»

Se cuvine remarcat că prevederea din Legea nr. 101/2016, invocată de entitatea contractantă nu există, art. 26 alin. (1) neavând litera a) și nici nu a existat vreo prevedere la art. 26 cu un text asemănător celui indicat de entitatea contractantă.

Deși susține că prevederea contestată a fost eliminată prin răspunsul consolidat publicat în SEAP în data de 04.08.2025, totuși, prin același răspuns, această prevedere a fost introdusă la art. 2.2 din modelul de contract, care acum are următorul conținut:

«2.2. - Achizitorul se obligă să plătească pentru execuția, finalizarea și remedierea defectelor lucrării „EXTINDEREA REȚELEI DE CANALIZARE PLUVIALĂ PE STRADA PLANTELOR, MUNICIPIUL” valoarea de lei fără TVA, la care se adaugă T.V.A.lei, respectiv..... lei cu TVA inclus, după cum urmează:

- maxim 70% din lucrările executate și finalizate, respectând termenele contractuale (art. 18.1- 18.2);

- 30% după recepția la terminarea lucrărilor”».

Având în vedere acest aspect, în neconcordanță cu cele susținute în punctul de vedere, potrivit căruia „**documentația de atribuire a fost modificată în perioada de clarificări (în sensul eliminării prevederii contestate)**”, Consiliul va admite critica și va dispune eliminarea oricărei prevederi din documentația de atribuire, inclusiv din modelul de contract, ca o parte din plata pentru facturile fiscale să se facă după recepția la terminarea lucrărilor.

Cu privire la solicitarea de eliminare a mențiunii din cuprinsul art. 18.1 din contract: „coroborat cu art. 18.4.”, urmând ca noua formulare a acestei prevederi contractuale să fie: „18.1. - Plata facturilor fiscale se va efectua după verificarea și acceptarea situației de lucrări de către achizitor, în termen de 30 de zile de la data primirii facturii fiscale. Facturile fiscale se vor emite cel târziu până în 15 a lunii curente pentru lucrările lunii precedente”, Consiliul constată că, în urma modificării modelului de contract, prin răspunsul consolidat publicat în SEAP în data de 04.08.2025, la art. 18.1 a fost eliminată mențiunea „coroborat cu art. 18.4”, acesta având următorul conținut: „18.1. – Plata facturilor fiscale se va efectua în termen de 30 de zile de la data primirii acestora, după verificarea și acceptarea situației/situațiilor de lucrări de către achizitor, cu respectarea art. 18.2 alin. (3).

Facturile fiscale se vor emite cel târziu până în 15 a lunii curente pentru lucrările lunii precedente.”

Dacă noua formulare a art. 18.1 este de natură a produce vătămare contestatoarei, aceasta are dreptul de a contesta conținutul acestuia, în termenul prevăzut la art. 8 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 101/2016.

Pentru toate acestea, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite, în parte, contestația formulată de

SC SRL, în contradictoriu cu SA, cu privire la critica privind prevederea de la art. 18.4 din modelul de contract, privind plata unei părți din valoarea lucrărilor după semnarea procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor și va dispune eliminarea oricărei prevederi din documentația de atribuire, inclusiv din modelul de contract, ca o parte din plata pentru facturile fiscale să se facă după recepția la terminarea lucrărilor, în termen de 15 zile de la primirea prezentei.

În temeiul art. 26 alin. (1) și (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va respinge, ca rămasă fără obiect, critica cu privire la pct. 18.1 din modelul de contract.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

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

CONSILIUL DECIDE:

În temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite, în parte, contestația formulată de SC SRL, în contradictoriu cu SA, cu privire la critica privind prevederea de la art. 18.4 din modelul de contract, privind plata unei părți din valoarea lucrărilor după semnarea procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor și va dispune eliminarea oricărei prevederi din documentația de atribuire, inclusiv din modelul de contract, ca o parte din plata pentru facturile fiscale să se facă după recepția la terminarea lucrărilor, în termen de 15 zile de la primirea prezentei.

În temeiul art. 26 alin. (1) și (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va respinge, ca rămasă fără obiect, critica cu privire la pct. 18.1 din modelul de contract.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

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

PREȘEDINTE,

.....

MEMBRU,

.....

MEMBRU,

.....

Redactată în 4 exemplare, conține ... pagini.