

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 nr. (...), transmisă prin mijloace electronice (e-mail), înregistrată la Consiliu sub nr. (...), formulată de (...), cu sediul în localitatea (...), înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. (...), CUI RO (...), prin reprezentant împuternicit, (...), împotriva raportului procedurii de atribuire a contractului având ca obiect „(...)”, cod (...) (Rev.2), emis de către (...), cu sediul în (...), în calitate de autoritate contractantă, inițiată prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. (...) din data de 10.02.2025, s-au solicitat următoarele:

1. Admiterea elementelor contestației și anularea actelor de procedură contestate;

2. Anularea raportului procedurii nr. 2926/20.05.2025;

3. Anularea adresei nr. (...);

4. Obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei (...) - SC (...)

Procedura de soluționare în fața Consiliului s-a desfășurat în scris.

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 (...).

Contestatoarea susține că interesul său este legitim, personal, născut și actual, având în vedere participarea sa efectivă la procedura de achiziție.

Motivele contestației:

Respingerea ofertei ca inacceptabilă pe motiv că:

- nu a fost respectată cerința de formă pentru prezentarea ofertei în conformitate cu Formularul 20;

- „clarificările prezentate au fost considerate neconcludente sub aspectul prezentării metodologiei de lucru privind managementului schimbărilor/modificărilor în timpul execuției lucrărilor ca fiind Instrucțiunea 1/2021 a ANAP”.

Argumentele contestatoarei:

- oferta tehnică a fost structurată conform cerințelor Formularului 20, fiind încărcată în SEAP în termen și conținând toate elementele prevăzute;

- metodologia privind schimbările/modificările în timpul execuției a fost prezentată în mod clar și complet în propunerea tehnică, la paginile indicate;

- clarificarea transmisă răspundea exact solicitării autorității contractante, reiterând acceptarea condițiilor contractuale și instrucțiunilor ANAP.

Critica privind nerespectarea principiului proporționalității:

- contestatoarea afirmă că autoritatea contractantă a adoptat o măsură disproporționată și formalistă, ignorând conținutul real al ofertei.

- se invocă încălcarea principiilor buneii administrări și legalității, precum și teoria excesului de putere.

În concluzie, (...) solicită CNSC admiterea contestației.

Motivarea integrală a contestației se regăsește în fișierul „[(...)/(...)”, postat de autoritatea contractantă în SEAP la data de 02.06.2025 în cadrul documentelor asociate anunțului de participare nr. (...)/10.02.2025. Reproducerea în cuprinsul deciziei a ansamblului motivării nu se justifică, din moment ce întreaga contestație poate fi vizualizată liber și gratuit în SEAP de către orice persoană interesată. Consiliul apreciază că sintetizarea de mai sus a contestației nu prejudiciază nici părțile și nici terții, din moment ce oricine are la dispoziție spre vizualizare și descărcare prin intermediul SEAP întreaga contestație. Dimpotrivă, reproducerea unui volum foarte mare de argumente ar încălca excesiv și, astfel, ar îngreuna parcurgerea prezentei decizii.

Pe de altă parte, constrângerile ce țin de celeritatea soluționării cauzelor de către Consiliu (art. 15 și art. 24 din Legea nr. 101/2016), nu permit alocarea unei perioade nelimitate de timp pentru sintetizarea și redarea concisă în considerente a tuturor susținerilor părților, constrângeri de care inclusiv părțile trebuie să țină seama.

Prin adresa nr. (...), înregistrată la Consiliu sub nr. (...), (...) a transmis punctul său de vedere cu privire la contestația formulată de (...), prin care solicită respingerea contestației ca nefondată, având în vedere următoarele considerente:

Comisia de evaluare numită prin Dispoziția 18/04.02.2025 a procedat la analiza documentelor depuse de 3 ofertanți urmărind aplicarea întocmai a principiilor de drept aplicabile privind respectarea formei solicitate pentru identificarea fondului (conținutului) ofertelor necesar evaluării tehnice.

În lipsa identificării formei expres solicitate a fi respectate atât prin Fișa de Date la cap. IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, unde se menționează în clar următoarele: *„Ofertele care nu respectă formatul și cerințele minimale prevăzute în Formularul 20 și caietul de sarcini vor fi declarate neconforme ...NU se acceptă oferte alternative, și nici modalități alternative de prezentare a propunerii tehnice.”*, cât și prin Formularul 20 de Propunere tehnică *„Notă: a) Ofertantul are obligația de a elabora propunerea tehnică doar în forma solicitată de prezentul formular și prin completarea efectivă a acestuia, sub sancțiunea respingerii ofertei ca inacceptabilă și neconformă. Orice informație solicitată de prezentul formular sau anexa acestuia, care nu se regăsește precizat nu se va admite a fi completată în etapa de clarificări privind evaluarea ofertei.”*

Așadar, autoritatea contractantă susține că, comisia de evaluare a constatat că ofertantul (...) nu a respectat cerințele pentru prezentarea ofertei

tehnice conform cu Formularul 20, și prin urmare a fost îndeplinit motivul respingerii ofertei conform art. 215 alin. (4) din Legea nr. 98/2016.

În ceea ce privește cel de-al doilea motiv, autoritatea contractantă reproduce solicitarea din Formularul 20 de propunere tehnică, cap. 3.1 Metodologia de lucru pentru execuția lucrărilor, respectiv realizarea activităților privind „*v. managementul schimbărilor/modificărilor cantitative sau calitative în timpul execuției lucrărilor (se vor avea în vedere prevederile Legii 98/2016 și instrucțiunilor AN AP privind modificările)*”.

Se arată că, membrii Comisiei au constatat că pentru acest subcapitol, ofertantul a preluat și copiat Instrucțiunea 1/2021 a ANAP privind modificarea contractului de achiziție publică/contractului de achiziție sectorială/acordului cadru, care reglementează posibilitățile de modificare a contractului și modul de interpretare al acestor modificări de către autoritățile contractante. Comisia de evaluare a considerat că preluarea acestei Instrucțiuni în cadrul ofertei nu răspunde concludent cerinței de a prezenta managementul schimbărilor contractului, respingând oferta în conformitate cu art. 215 alin.(4) din Legea nr. 98/2016.

Având în vedere cele precizate, autoritatea contractantă consideră că decizia de respingere a ofertei (...) este întemeiată și legală, fiind luată în strictă conformitate cu prevederile Legii nr. 98/2016.

Documentele din dosarul achiziției publice necesare soluționării contestației au fost transmise de autoritatea contractantă fiind înregistrate la Consiliu cu nr. (...).

Din documentele depuse de părți și din susținerile acestora, Consiliul constată următoarele:

(...), în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura de atribuire prin licitație deschisă a contractului de achiziție publică de lucrări având ca obiect „(...)”, cod (...) (Rev. 2), prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. (...) /10.02.2025, stabilind termenul limită pentru primirea ofertelor la data de 19.03.2025 ora 15:00, criteriul de atribuire „cel mai bun raport calitate-preț” și valoarea estimată, fără TVA, de 32.059.372 lei.

Așa cum rezultă din Declarația de participare publicată în SEAP la data de 19.03.2025, în cadrul prezentei proceduri de atribuire au fost depuse trei oferte.

Prin Raportul procedurii nr. 2926/20.05.2025, Comisia de evaluare a anulat procedura de atribuire în temeiul dispozițiilor art. 212 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 98/2016 teza a II-a „nu a fost depusă nicio ofertă admisibilă”.

Fiind nemulțumită de rezultatul procedurii de atribuire, societatea (...) a sesizat Consiliul, în cadrul termenului legal solicitând următoarele:

- Anularea raportului procedurii nr. 2926/20.05.2025;
- Anularea adresei nr. (...);
- Obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei SC (...) - SC

(...)

(...) S.R.L. a prezentat Consiliului, în original, dovada respectării dispozițiilor art. 61¹ alin. (1) lit. b) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, respectiv plata cauțiunii în sumă de 641.187,44 lei,

constituită prin recipisa de consemnare nr. 211360297/1 din data de 03.06.2025 emisă de CEC Bank – Sucursala Botoșani.

Recipisa de consemnare a cauțiunii se va restitui în condițiile stipulate de art. 1064 din Codul de procedură civilă, coroborate cu dispozițiile art. 61¹ alin. (5), (6) și (7) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Pe fondul cauzei, Consiliul constată următoarele:

Prin adresa nr. (...), autoritatea contractantă i-a comunicat contestatoarei faptul că oferta depusă de asocieria (...)- SC (...) a fost respinsă ca inacceptabilă în temeiul dispozițiilor art. 215 alin. (4) din Legea nr.987/2016, coroborat cu art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016, pentru următoarele motive:

- „Nu a fost respectată cerința de formă pentru prezentarea ofertei în conformitate cu formularul 20;

- Clarificările prezentate au fost considerate neconcludente sub aspectul prezentării metodologiei de lucru privind managementul schimbărilor/modificărilor în timpul execuției lucrărilor ca fiind Instrucțiunea 1/2021 a ANAP”.

Preliminar analizării motivelor pentru care autoritatea contractantă a luat decizia de respingere a ofertei contestatoarei, Consiliul constată că prezenta contestație poate fi admisă doar în situația în care criticile formulate de contestatoare cu privire la ambele motive de respingere a ofertei sale sunt apreciate ca fiind întemeiate.

În situația în care, cu ocazia analizei sale, Consiliul va constata că cel puțin un motiv de respingere a fost reținut în mod corect de către membrii comisiei de evaluare, prezenta contestație nu poate fi admisă, caracterul inacceptabil/neconform al ofertei contestatoarei neputând fi schimbat/înlăturat, iar decizia autorității contractante de respingere a ofertei contestatoarei neputând fi anulată.

În ceea ce privește cel de-al doilea motiv de respingere a ofertei contestatoarei, și anume: „Clarificările prezentate au fost considerate neconcludente sub aspectul prezentării metodologiei de lucru privind managementului schimbărilor/modificărilor în timpul execuției lucrărilor ca fiind Instrucțiunea 1/2021 a ANAP”, Consiliul constată următoarele:

În Fișa de date a achiziției, la punctul IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, autoritatea contractantă a menționat următoarele:

„Propunerea tehnica va fi elaborata conform Formularului 20 Propunere Tehnica (format document word) astfel incat aceasta sa respecte in totalitate cerintele impuse prin acest formular, prin caietul de sarcini, conditiile contractuale si documentatia tehnica pusa la dispozitie si mentionata in Caietul de sarcini. Ofertele care nu respecta formatul si cerintele minimale prevazute in Formularul 20 si caietul de sarcini vor fi declarate neconforme.

Prezentarea ofertei tehnice sub oricare alta forma decat prin completarea Formularul 20 echivaleaza cu lipsa propunerii tehnice, caz in care oferta va fi respinsa ca neconforma. Ofertantii vor avea in

vedere faptul ca cerintele impuse prin documentatia de atribuire/caietul de sarcini sunt minime si obligatorii.

Orice propunere tehnică elaborată prin copierea caietului de sarcini sau a documentațiilor/parti din documentatiile tehnice puse la dispozitie pe SEAP, sau inclusiv prezentarea si/doar a vreunei declaratii ca va executa si respecta caietul de sarcini, va fi respinsă ca neconformă întrucât oferta astfel prezentata nu va putea permite evaluarea si acordarea punctajului”.

În Formularul 20, Formularul-cadru de propunere tehnică se regăsesc următoarele mențiuni:

„3.1. Metodele de lucru pentru execuția lucrărilor.

În acest capitol al Propunerii Tehnice Ofertantul trebuie să documenteze metodologia de execuție a lucrărilor, prin raportare la informații tehnice complete privind viitoarea lucrare și la cerințelor tehnice, economice și tehnologice ale Beneficiarului, așa cum sunt acestea incluse în părțile scrise și părțile desenate cuprinse în volumele incluse în documentația de atribuire, astfel încât să demonstrați îndeplinirea obiectivelor asociate atribuirii Contractului și realizarea următoarelor activități care sunt incluse în scopul contractului de lucrări:

(...)

v. managementul schimbărilor/modificărilor cantitative sau calitative în timpul execuției lucrărilor (**se vor avea în vedere prevederile Legii 98/2016 și instrucțiunilor ANAP privind modificările**)”.

Prin aceste prevederi ale documentației de atribuire, autoritatea contractantă a adus la cunoștința ofertanților, în mod transparent, faptul că respectarea formatului și a cerințelor minimale prevăzute în Formularul 20 și în caietul de sarcini reprezintă o condiție esențială pentru conformitatea unei propuneri tehnice. Aceste documente, conform prevederilor exprese ale documentației de atribuire, nu sunt opționale sau orientative, ci constituie baza de evaluare a conformității propunerii tehnice față de cerințele autorității contractante. Din aceste dispoziții ale documentației de atribuire ofertanții trebuiau să înțeleagă că doar prin completarea riguroasă și integrală a Formularului 20 puteau demonstra angajamentul acestora față de cerințele contractului, iar în procedură se poate asigura o evaluare echitabilă și transparentă.

Neatacate anterior datei limită de depunere a ofertelor, prevederile documentației de atribuire și-au consolidat forța obligatorie atât pentru autoritatea contractantă, cât și pentru operatorii economici participanți la procedura de atribuire.

Documentația acceptată implicit de toate societățile ofertante le impunea să îi urmeze cu strictețe prescripțiile, sens în care dispune și art. 75 din Legea nr. 98/2016 – „ofertantul depune oferta elaborată în conformitate cu informațiile și cerințele prevăzute în documentele achiziției”, precum și art. 123 alin. (1) din HG nr. 395/2016 – „ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire”. Prin depunerea ofertelor la procedură, ofertanții și-au însușit documentația de atribuire fără rezerve, ceea ce înseamnă că nu li se poate accepta nicio abatere de la prescripțiile ei, opozabile în cel mai mic detaliu. Astfel, cum un contract

constituie legea părților și documentația de atribuire are aceeași valoare pentru ofertanți și autoritatea contractantă, iar niciuna dintre acestea nu îi poate ignora sau nesocoti clauzele.

Analizând propunerea tehnică a contestatoarei, Consiliul constată că la paginile 31-42, la punctul v) - Managementul schimbărilor cantitative sau calitative în timpul execuției lucrărilor, aceasta a copiat Instrucțiunea ANAP nr. 1/2021.

Verificând activitatea Comisiei de evaluare, Consiliul reține că prin adresa nr. 2312/28.04.2025, Comisia a solicitat contestatoarei clarificarea următorului aspect referitor la propunerea tehnică depusă de aceasta:

„ (...) 7. În cadrul documentului PT executie Nicseni_part1.pdf, la pag. 31-42 ați copiat Instrucțiunea 1/2021 a ANAP privind modificările contractului. Vă rugăm clarificați unde putem identifica propunerile dumneavoastră, corelate cu această instrucțiune, privind realizarea modificărilor la contract și asupra lucrărilor”.

Contestatoarea a răspuns acestei solicitări de clarificări după cum urmează:

„În cadrul documentului PT executie Nicseni_part1.pdf, la pag. 31-42 am prezentat Instrucțiunea ANAP privind modificările contractului. Prin semnarea declarației de acceptare a condițiilor contractuale, considerăm că ne-am asumat Acordul contractual prezentat de către autoritatea contractantă și suntem de acord cu el, implicit cu propunerile din clauza 37. Modificări. Retransmitem declarația de acceptare a condițiilor contractuale”.

Analizând Formularul 20, Formularul-cadru de propunere tehnică, Consiliul constată că Declarația de acceptare a condițiilor contractuale este un document solicitat prin *punctul 7 – Condiții contractuale* din Formular, iar solicitarea de clarificare viza modul de îndeplinire de către ofertant a cerinței *v) de la punctul 3.1. - Metodele de lucru pentru execuția lucrărilor*, din același Formular.

Astfel se constată că fiind cerințe diferite, în mod evident abordarea trebuie să fie diferită

Prin cerința *v) de la punctul 3.1. - Metodele de lucru pentru execuția lucrărilor*, din Formularul 20 se solicită documentarea metodologiei de lucru, inclusiv a modului concret în care ofertantul va gestiona schimbările cantitative sau calitative în timpul lucrărilor. Aceasta presupunea adaptarea la specificul proiectului, aplicarea prevederilor legale în mod operațional și demonstrarea capacității reale de reacție și control. Simpla copiere a prevederilor din Instrucțiunea ANAP nr. 1/2021, fără nicio referire la dispozițiile din Legea nr. 98/2016 reprezintă o redare teoretică (și aceasta insuficientă) a cadrului legal. Acest mod de abordare nu răspunde cerinței de a arăta cum ofertantul va aplica aceste prevederi în contextul concret al lucrării.

În consecință, în opinia Consiliului copierea instrucțiunii ANAP nu demonstrează înțelegerea și capacitatea de aplicare a prevederilor legale în contextul lucrării. Propunerea tehnică trebuia să aplice legislația incidentă printr-un plan clar, adaptat și operațional.

Față de cele mai sus menționate, Consiliul va respinge această critică a contestatoarei, răspunsul la clarificări fiind în mod corect apreciat de Comisie

ca fiind neconcludent, în speță fiind incidente dispozițiile art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016 care stipulează următoarele: *„În cazul în care comisia de evaluare solicită unui candidat/ofertant clarificări și, după caz, completări ale documentelor prezentate de acesta în cadrul ofertei sau solicitării de participare, potrivit dispozițiilor art. 209 din Lege, iar candidatul/ofertantul nu transmite în termenul precizat de comisia de evaluare clarificările/completările solicitate sau clarificările/completările transmise nu sunt concludente, oferta sa va fi considerată inacceptabilă”*.

În condițiile în care, Comisia de evaluare a analizat oferta contestatoarei în raport de dispozițiile documentației de atribuire pe care le-a aplicat riguros nu se poate aprecia că a fost emisă cu „exces de putere” sau cu încălcarea principiului proporționalității, astfel cum susține contestatoarea. Prin anularea procedurii de atribuire, contestatoarea va putea participa la noua procedură de atribuire ce va fi inițiată de autoritatea contractantă (când va considera oportun) având astfel posibilitatea de a depune o ofertă conformă cu cerințele documentației de atribuire.

În contextul de fapt și de drept anterior expus, în temeiul prevederilor art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va respinge, ca nefondată, contestația formulată de (...)S.R.L, în contradictoriu cu autoritatea contractantă (...) și va menține decizia autorității contractante de anulare a procedurii de atribuire”.

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de (...)S.R.L, în contradictoriu cu autoritatea contractantă (...) și menține decizia autorității contractante de anulare a procedurii de atribuire.

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 pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate.

PREȘEDINTE,

MEMBRU,

MEMBRU,

Redactat în 4 exemplare originale, conține 8 pagini.