

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, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. ...

Data:

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 19655/27.03.2025, depusă de ... SRL, cu sediul în ..., CUI ..., număr de înregistrare în registrul comerțului ..., reprezentată convențional de ..." - Societate Profesională de Avocați cu Răspundere Limitată, privind procedura de licitație deschisă pentru atribuirea contractului *„Servicii de audit asupra situațiilor financiare întocmite pentru perioadele încheiate la 31.12.2025 – 31.12.2027, servicii de asigurare limitată asupra rapoartelor curente cu privire la tranzacțiile cu părțile afiliate și asupra raportului consolidat de sustenabilitate și servicii de audit aferente listării companiei la Bursa de Valori București (oferta publică secundară)”*, cod CPV principal 79212100-4, cu data-limită de depunere a ofertelor 20.01.2025, anunț de participare nr. .../29.11.2024, organizată de ..., cu sediul în ..., număr de înregistrare în registrul comerțului ..., în calitate de entitate contractantă, contestatoarea a solicitat anularea admiterii și declarării câștigătoare a ofertei ... SRL, cu obligarea entității la reevaluarea acesteia.

La 28.03.2025, ... SRL, cu sediul în ..., CUI ..., număr de înregistrare în registrul comerțului ..., reprezentată convențional de ..." - Societate Civilă de Avocați, având sediul în ..., a înaintat cererea de intervenție voluntară accesorie înregistrată la Consiliu cu nr. 19898/28.03.2025, prin care solicită respingerea contestației.

Contestația și cererea de intervenție vor fi soluționate împreună, având în vedere dispozițiile art. 67 alin. (1) și art. 123 alin. (1) C. proc. civ. și pentru motive care țin de economie procedurală.

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

I. 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 ofertantul ... SRL reclamă decizia entității contractante ... de declarare admisibilă și câștigătoare a ofertei ... SRL depusă în cadrul procedurii de atribuire menționată în partea introductivă, învederând în motivare că entitatea nu a efectuat o veritabilă analiză a condițiilor de admisibilitate pe care trebuia să le îndeplinească respectivul ofertant și a cerințelor privind prețul ofertat, ceea ce atrage nelegalitatea rezultatului procedurii și a deciziei de atribuire a contractului. Motivarea integrală a contestației se regăsește în fișierul „[.../00072] *Contestatie CNSC.pdf.p7s*”, postat de entitatea în SEAP la 21.03.2025, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare. 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 nu prejudiciază nici părțile și nici terții, din moment ce oricine are la dispoziție spre vizualizare și descărcare, prin intermediul SEAP, întreaga contestație. Desigur, motivarea completă va fi avută în vedere de membrii completului la adoptarea soluției.

II. În punctul său de vedere nr. 34054/25.03.2025, asupra contestației, înregistrat la Consiliu cu nr. 19467/26.03.2025, entitatea contractantă susține în apărare că oferta depusă de ... SRL nu a fost respinsă, astfel cum în mod eronat afirmă contestatoarea (pct. 22 din contestație), ci necâștigătoare, în baza art. 228 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 99/2016. Sunt aduse apărări și în privința eligibilității ... SRL și sustenabilității prețului ofertat. Motivarea integrală a punctul de vedere se regăsește în fișierul „[.../00073] *Punct de vedere 34054 din 25 03 2025.pdf.p7s*”, postat de entitate în SEAP la 31.03.2025, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare.

III. Prin cererea sa de intervenție, ... SRL a solicitat Consiliului respingerea contestației, pe excepție și pe fond. Motivarea integrală a cererii se regăsește în fișierul „[.../00074] *Cerere de interventie KPMG.pdf.p7s*”, postat de entitate în SEAP la 31.03.2025, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare.

IV. În punctul său de vedere suplimentar nr. 34054.2/ 31.03.2025, înregistrat la Consiliu cu nr. 20693/01.04.2025, entitatea contractantă invocă excepția tardivității contestației.

V. La 04.04.2025, ... SRL, în replică la apărările entității contractante și ale intervenientei, a transmis notele scrise înregistrate la Consiliu cu nr. 22320/ 07.04.2025.

VI. La 04.04.2025, ... SRL a înaintat notele scrise înregistrate la Consiliu cu nr. 22320/07.04.2025.

VII. La 08.04.2025, ... SRL a înaintat la rândul său note scrise, înregistrate la Consiliu cu nr. 23111/09.04.2025, în care a atras atenția că precedentele note de la ... SRL nu i-au fost comunicate, motiv pentru care nu ar trebui luate în considerare în pronunțarea soluției.

Este veridică obiecția intervenientei în sensul că societatea contestatoare nu a respectat nu doar principiul contradictorialității, ci și indicația Consiliului din finalul adresei de invitare la studiu, potrivit căreia contestatoarea trebuia să transmită nu doar propriile concluzii scrise, ci și dovada transmiterii lor celorlalte părți ale cauzei, ceea ce nu s-a întâmplat. În consecință, forul jurisdicțional va lua în considerare notele de la ... SRL doar în măsura în care constituie dezvoltări ale argumentelor deja existente în contestație, nu motive sau raționamente noi, necomunicate tuturor părților.

VIII. Din examinarea coroborată a materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, după verificarea din oficiu a competenței generale, materiale și teritoriale, potrivit art. 131 alin. (1) C. proc. civ., și după deliberare, Consiliul reține că, prin anunțul de participare nr. ..., publicat în Sistemul Electronic de Achiziții Publice – SEAP la 29.11.2024, entitatea contractantă ... (denumită în continuare ...) a inițiat o procedură de licitație deschisă în vederea procurării de servicii de audit și de asigurare, divizate în trei loturi și estimate valoric la 1.723.667 euro, fără TVA. Documentația de atribuire a fost postată în SEAP la 29.11.2024, alături de anunțul de invitare la competiție.

La procedură, pentru fiecare dintre loturi [adjudecate global, potrivit pct. II.1.6) din anunțul de participare], s-au prezentat doi operatori economici, respectiv ... SRL, a cărei ofertă a fost desemnată câștigătoare, și ... SRL, a cărei ofertă a fost clasată pe locul secund, prin raportul procedurii de atribuire nr. 119599.13/10.03.2025. Împotriva acestui rezultat, ... SRL a investit Consiliul, în termenul legal, cu soluționarea contestației care formează obiectul prezentei cauze, premisă a controlului administrativ-jurisdicțional. Cauțiunea aferentă, în valoare de ... euro, a fost constituită prin recipisa de consemnare nr. ..., emisă de CEC Bank SA, Sucursala ..., la data de 24.03.2025 și depusă la Consiliu la 28.03.2025, în acord cu art. 61¹ alin. (1) din legea remediilor:

Art. 61¹. - (1) Pentru soluționarea contestației formulate în condițiile art. 8 sub sancțiunea respingerii acesteia, persoana care se consideră vătămată trebuie să constituie, în termen de maximum 5 zile de la data sesizării Consiliului, o cauțiune stabilită după cum urmează:

[...]

b) 2% din valoarea estimată a contractului, dacă aceasta este egală sau mai mare decât pragurile valorice prevăzute la art. 7 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, art. 12 alin. (1) din Legea nr. 99/2016, cu modificările și completările ulterioare, art. 11 alin. (1) din Legea nr. 100/2016, cu modificările și completările ulterioare, dar nu mai mult de 220.000 lei pentru contestațiile depuse în etapa prevăzută la art. 17 alin. (1) lit. a), respectiv nu mai mult de 2.000.000 lei pentru contestațiile depuse în etapa prevăzută la art. 17 alin. (1) lit. b).

Investirea Consiliului a avut loc în termenul legal, contestația fiind transmisă prin scrisoare poștală la data de 20.03.2025, cu indicativul VA09969584640, expediere ce poate fi verificată pe portalul <https://www.posta-romana.ro/track-trace.html>.

Cele zece zile destinate contestării de la data următoare postării în SEAP a rezultatului licitației (10.03.2025) au expirat la sfârșitul zilei de 20.03.2025, când contestația a fost expediată prin serviciul poștal. Regula cu valoare de tradiție de la art. 183 alin. (1) C. proc. civ. – *actul de procedură depus înăuntrul termenului prevăzut de lege prin scrisoare recomandată la oficiul poștal sau depus la un serviciu de curierat rapid ori la un serviciu specializat de comunicare este socotit a fi făcut în termen* – trebuie recunoscută și în cadrul procedurii contestării administrativ-jurisdicționale, întrucât Legea nr. 101/2016 nu cuprinde derogări față de dreptul comun în materie, care o completează în virtutea art. 68 din lege. Astfel fiind, formularea contestației se situează în interiorul termenului legal, iar excepția de tardivitate este respinsă.

În acest litigiu a fost primită și cererea de intervenție voluntară accesorie aparținând ... SRL, la analiza condițiilor de formulare a căreia, în raport cu prevederile în vigoare ale art. 17 alin. (3) și (4) din Legea nr. 101/2016, se observă admisibilitatea ei în principiu:

(3) Până la soluționarea contestației de către Consiliu, operatorii economici interesați să participe la procedura de atribuire, respectiv, după caz, operatorii economici participanți la procedura de atribuire pot formula cerere de intervenție voluntară în litigiu, potrivit prevederilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației. În cazul procedurilor a căror inițiere nu se realizează prin publicare în SEAP, termenul de 10 zile se calculează de la data comunicării contestației.

(4) Cererea de intervenție se înaintează atât Consiliului, cât și autorității contractante și contestatorului/contestatorilor, nu mai târziu de expirarea termenului legal de formulare a acesteia.

... SRL are calitatea de ofertantă câștigătoare la procedura de atribuire, are calitate și capacitate procesuală și a dovedit un interes legitim propriu în pricină, prin promovarea cererii, constând în menținerea poziției de câștigătoare, motiv pentru care, în conformitate cu art. 65 alin. (1) C. proc. civ., Consiliul încuviințează în principiu cererea de intervenție, formulată în interiorul termenului de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației (21.03.2025), în cadrul secțiunii specifice a anunțului de participare. Interesul intervenientei de a își păstra poziția și de a semna contractul care i-a fost atribuit este unul legitim, născut, personal și actual (condiții enumerate la art. 33 C. proc. civ.). Din parcurgerea cuprinsului cererii intervenientei, se vedește că este în sensul sprijinirii poziției entității contractante, fără nicio pretenție proprie, cu privire la actele atacate în prezenta procedură administrativ-jurisdicțională, situație în care Consiliul stabilește că cererea este intervenție voluntară accesorie în sprijinul entității contractante.

Referitor la excepția neconstituirii cauțiunii în termenul legal, pe care o clamează intervenienta, ea nu se confirmă, întrucât sunt aplicabile următoarele dispoziții ale Codului de procedură civilă:

Art. 192. - (2) Procesul începe prin înregistrarea cererii la instanță, în condițiile legii.

Art. 199. - (1) Cererea de chemare în judecată, depusă personal sau prin reprezentant, sosită prin poștă, curier, fax sau scanată și transmisă prin poștă electronică ori prin înscris în formă electronică, se înregistrează și primește dată certă prin aplicarea ștampilei de intrare.

citite împreună cu art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016, în marja căruia, pentru soluționarea contestației, sub sancțiunea respingerii acesteia, persoana care se consideră vătămată trebuie să constituie, în termen de maximum cinci zile de la data sesizării Consiliului, o cauțiune (în cuantumul acolo fixat).

Data sesizării organului administrativ-jurisdicțional, asemenea datei sesizării instanțelor de judecată, este data la care actul de investiție [ajunge și] este înregistrat la destinatar, respectiv la Consiliu [sau, după caz, la instanța de judecată], existând în această direcție textul art. 192 alin. (2) C. proc. civ., precitat. Cu alte cuvinte, litigiul de față a început la momentul la care contestația ... SRL a fost primită și înregistrată în evidențele Consiliului (27.03.2025), nicidecum la momentul la care ofertanta a predat contestația sa agenților Companiei Naționale Poșta Română SA (20.03.2025). Este veridic faptul că depunerea actului de procedură înăuntrul termenului prevăzut de lege la un serviciu poștal sau de curierat rapid este socotit a fi făcut în termen [art. 183 alin. (1) C. proc. civ.], însă acest beneficiu acordat expeditorilor vizează exclusiv încadrarea în termenul legal, nicidecum demararea procesului, care, cum a fost punctat mai sus, este condiționată de „înregistrarea cererii la instanță”.

De altminteri, câtă vreme un proces nu există înregistrat pe rolul instanței jurisdicționale, este absurd a considera că instanța a fost investită cu el. Data sesizării nu poate fi decât data la care actul de investiție este recepționat de instanță, singura dată de la care se poate vorbi despre existența procesului. Eventual, data la care actul este depus la oficiul poștal/serviciul de curierat rapid este data sesizării oficiului poștal/serviciului de curierat rapid, nicidecum a instanței destinate. Procesul nu este considerat a fi început, deci el nu există, pe durata în care actul se află în custodia poștei/curierului și în curs de livrare de către instanță, durată care poate însuma mai multe zile. Dacă plicul este pierdut de către poștă/curier, deci nu este livrat instanței destinate, nu se poate considera că procesul a existat ori că instanța a fost investită vreodată (prin simpla depunere la poștă/curier a plicului). Concluzia este valabilă și pentru expedierile internaționale, a căror durată de livrare a corespondenței, de regulă, este semnificativă.

Doar de la momentul recepționării corespondenței se nasc și obligațiile stabilite de lege în sarcina instanței. De pildă, Legea nr. 101/2016 prevede, între altele:

Art. 32. - (4) Plângerea este soluționată de urgență și cu precădere, **într-un termen ce nu va depăși 45 de zile de la data sesizării legale a instanței**, în complete specializate în achiziții publice, formate din 3 judecători.

(5) Primul **termen de judecată este de maximum 20 de zile de la data înregistrării plângerii**, iar termenele ulterioare nu pot depăși 15 zile.

Art. 49. - (2) Competența de soluționare a contestațiilor privind procedurile de atribuire prevăzute la art. 68 din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, de art. 82 din Legea nr. 99/2016 sau de art. 50 din Legea nr. 100/2016 aparține tribunalului în a cărui arie de competență teritorială se află sediul autorității contractante, secția de contencios

administrativ și fiscal, prin complete specializate în achiziții publice. **Contestația este soluționată de urgență și cu precădere, într-un termen ce nu va depăși 45 de zile de la data sesizării legale a instanței.**

Art. 50. - (4) Termenele de judecată ulterioare nu pot fi mai mari de 15 zile, iar durata întregii proceduri **nu poate depăși 45 de zile de la data sesizării instanței.**

Art. 55. - (3¹) Hotărârea pronunțată în cazul litigiilor prevăzută la art. 53 alineatul (1¹) poate fi atacată numai cu apel, în termen de 10 zile de la comunicare, la instanța ierarhic superioară. **Apelul este soluționat de urgență și cu precădere, într-un termen ce nu va depăși 30 de zile de la data sesizării legale a instanței.**

Ține de domeniul evidenței că aceste termene impuse instanțelor curg de la data la care actele procesuale sunt înregistrate la aceste instanțe, ca dată a sesizării lor, iar nu de la data la care actele au fost depuse la oficiul poștal/serviciul de curierat. În caz contrar, cum ar putea, obiectiv, o instanță să se pronunțe în 45 de zile în contextul în care nici măcar nu a primit actul de investire a ei?

Interpretarea este regăsită și în jurisprudență, dovadă fiind, de exemplu, sentința civilă nr. 51/CA din 22 mai 2020 a Curții de Apel Constanța, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, sentință definitivă, din care cităm:

Legea prevede obligația constituirii cauțiunii în termen de trei zile lucrătoare de la data sesizării Consiliului și **nu de la data formulării contestației**. Chiar dacă aceste termene pot să coincidă, Consiliul este în mod formal **sesizat la data la care contestația este înregistrată la Consiliu**. Cum legea obligă Consiliul ca în cazul neîndeplinirii obligației prevăzute la art. 16 alin. (1), să înștiințeze autoritatea contractantă despre existența contestației, sau îi dă dreptul ca în vederea soluționării contestației, de a solicita lămuriri părților, de a administra orice mijloace de probă permise de lege și de a solicita orice date și documente, în măsura în care acestea sunt relevante în raport cu obiectul contestației, sau de a solicita orice date necesare pentru soluționarea contestației și de la alte persoane fizice sau juridice, este evident că obligațiile/drepturile Consiliului în legătură cu soluționarea contestației nu pot fi exercitate în decât în măsura primirii/înregistrării contestației, **data primirii/înregistrării contestației fiind data sesizării Consiliului**. Această dată nu poate fi decât una singură, pentru toate obligațiile al căror termen este legat de data sesizării Consiliului, și nu poate fi determinată în mod diferit, după cum obligațiile/drepturile sunt ale Consiliului sau ale persoanelor interesate în procedura de soluționare a contestației.

Drept consecință, data sesizării Consiliului este data la care contestația a ajuns la acesta și a fost înregistrată în evidențele sale, respectiv data de 27.03.2025. Doar de la această dată curge termenul legal de constituire a cauțiunii, însemnând că, în prezenta cauză, ... SRL avea la dispoziție cele cinci zile acordate de art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016, calculate potrivit art. 5 alin. (2) din același act normativ, începând cu 27.03.2025. În concret, până la 02.04.2025, inclusiv, contestatoarea își putea constitui în mod legal cauțiunea, interval care a fost respectat, fiind depusă la Consiliu recipisa de consemnare nr. 211161609/1/24.03.2025, motiv pentru care nu se poate pronunța respingerea contestației pentru neconstituirea cauțiunii în termenul legal. Astfel cum se cunoaște, Curtea de la Strasbourg a subliniat că o interpretare strictă a regulilor procedurale îl poate priva pe reclamant de dreptul de acces la justiție. Acest drept poate fi afectat atunci când regulile încetează să mai servească principiului securității juridice și unei bune administrări a justiției, formând un fel de barieră ce îl împiedică pe

justițiabil să supună cazul său pe fond instanței competente [Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza Omerović împotriva Croației (nr. 2), Hotărârea din 5 decembrie 2013, § 39].

... a postat în SEAP nu doar contestația, ci și punctul de vedere și cererea de intervenție, exemplu meritoriu de bună practică și de transparență, demn de urmat de toate autoritățile și entitățile contractante.

Preliminar analizării pe fond a aspectelor sesizate de reclamantă, este de remarcat că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, caietul de sarcini, formularele necesare și modelul contractului de servicii, la care se adaugă clarificările postate în SEAP la 10.01.2025, nu a fost contestată de niciun operator economic, drept care toate prevederile ei și-au consolidat forța obligatorie atât pentru entitatea contractantă, cât mai ales pentru operatorii economici participanți la procedura de atribuire (relevantă, în acest sens, este, de pildă, decizia civilă nr. 2799 din 19 decembrie 2022 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust de926443g). La acest moment, nu pot fi emise pretenții sau critici vizavi de prevederile documentației de atribuire, întrucât ar fi vădit tardive, raportat la termenul prescris de Legea nr. 101/2016 (a se vedea, cu titlu de exemplu, decizia nr. 692 din 23 octombrie 2024 a Curții de Apel București, Secția a X-a contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, cod ReJust 6287ed6e5, și decizia civilă nr. 77 din 7 februarie 2023 a Curții de Apel Galați, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 39g63373e). *„Conținutul documentației de atribuire, astfel cum a fost întocmită de entitatea contractantă, este obligatoriu atât pentru agenții economici participanți la procedură, care au obligația de a elabora ofertele în conformitate cu prevederile acesteia, cât și pentru entitatea contractantă, aceasta fiind obligată ca, în desfășurarea procedurii de achiziție, să respecte atât legislația aplicabilă în domeniu, cât și propria sa documentație de atribuire care stabilește regulile ce trebuie respectate de părțile implicate în derularea procesului competitiv.”* – sentința civilă nr. 113/CA din 11 septembrie 2020 a Curții de Apel Constanța, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 672e8757.

În concluzie, documentația acceptată implicit de toate societățile ofertante le impunea să îi urmeze cu strictețe prescripțiile, sens în care dispune și art. 88 din Legea nr. 99/2016 – ofertantul depune oferta elaborată în conformitate cu informațiile și cerințele prevăzute în documentele achiziției, precum și art. 129 alin. (1) din normele aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2016 – ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire. Prin depunerea ofertelor la procedură, se presupune că ofertanții și-au însușit documentația de atribuire fără rezerve, ceea ce înseamnă că nu li se poate scuza nicio abatere de la prescripțiile ei, opozabile în cel mai mic

detaliu (elocvente în acest sens sunt, *ex multis*, decizia nr. 1555 din 6 martie 2012 a Curții de Apel Craiova, Secția de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 4d27ede4, decizia nr. 916/CA/2019-R din 8 noiembrie 2019 a Curții de Apel Oradea, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 7g222g79, decizia nr. 610 din 6 octombrie 2020 a Curții de Apel Brașov, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 6e77d24g, decizia nr. 3.891 din 14 iunie 2023 a Curții de Apel Alba Iulia, Secția de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 72792223d, decizia civilă nr. 176 din 21 august 2023 a Curții de Apel Constanța, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 985333e48, decizia nr. 1.738 din 20 septembrie 2023 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust g8e8223g8, decizia civilă nr. 288 din 2 noiembrie 2023 a Curții de Apel Constanța, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 597ee7239, și decizia civilă nr. 641 din 3 octombrie 2024 a Curții de Apel București, Secția a X-a contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, cod ReJust de79d856e).

Cerințele riguroase în materie de achiziții publice presupun întocmirea documentelor necesare în conformitate cu prevederile documentației de atribuire, cunoscut fiind faptul că garantarea corectitudinii procedurii achizițiilor publice poate justifica respingerea ofertei pentru orice fel de încălcare a dispozițiilor legale în materie, care ar putea fi considerată de ofertant mai puțin importantă (în această direcție s-au pronunțat, de pildă, Curtea de Apel București, în decizia nr. 692 din 23 octombrie 2024, precitată, Curtea de Apel Constanța, Secția de contencios administrativ și fiscal, în sentința civilă nr. 6 din 12 ianuarie 2024, cod ReJust g8789d674, Curtea de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, în decizia nr. 45 din 12 ianuarie 2023, cod ReJust 39gd8e778, Curtea de Apel București, Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, în decizia civilă nr. 1589 din 12 august 2021, cod ReJust 736ee28e, în decizia nr. 1405 din 17 iunie 2021, cod ReJust 28993ed2, în decizia nr. 1754 din 8 octombrie 2020, cod ReJust 845de6d9, și în decizia civilă nr. 1417 din 9 septembrie 2020, cod ReJust gg2g5696, și Curtea de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal, în decizia nr. 468/R din 16 mai 2017, cod ReJust 8988379e). Raportat la obiectivul general constând în prevenirea și sancționarea încălcării dispozițiilor legale în materia procedurilor de achiziție publică, nu i se poate reproșa autorității contractante că a analizat ofertele participanților la procedură în raport de cerințele minime de participare necontestate, sancționând neîndeplinirea acestora (Curtea de Apel București, Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, decizia civilă nr. 828 din 1 aprilie 2021, cod ReJust 65ed4d74, și decizia civilă nr. 517 din 4 martie 2021, cod ReJust 65459455, și Curtea de Apel Cluj, Secția a III-a contencios administrativ și fiscal, decizia civilă nr. 2507 din 21 decembrie 2016, cod ReJust 27494445).

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. La punctul 34 din Hotărârea din 13 iulie 2017, *Ingsteel și Metrostav* (C-76/16, EU:C:2017:549), Curtea a reamintit că „principiul egalității de tratament impune ca ofertanții să dispună de aceleași șanse în formularea ofertelor lor și implică, așadar, ca aceste oferte să fie supuse acelorași condiții pentru toți ofertanții. Pe de altă parte, obligația de transparență, care constituie corolarul principiului egalității de tratament, are ca scop să garanteze absența riscului de favoritism și de arbitrar din partea autorității contractante. Această obligație implică formularea tuturor condițiilor și modalităților procedurii de atribuire în mod clar, precis și neechivoc în anunțul de participare sau în caietul de sarcini, astfel încât, în primul rând, să permită tuturor ofertanților informați în mod rezonabil și normal de diligenți să le înțeleagă conținutul exact și să le interpreteze în același mod și, în al doilea rând, să permită autorității contractante să verifice efectiv dacă ofertele prezentate de ofertanți corespund criteriilor care guvernează contractul în cauză (Hotărârea din 2 iunie 2016, *Pizzo*, C-27/15, EU:C:2016:404, punctul 36, precum și jurisprudența citată)”.

În cazul în care, în cadrul unei proceduri de „cerere de ofertă”, autoritatea contractantă definește condițiile pe care intenționează să le impună ofertanților, aceasta limitează exercitarea propriei puteri de apreciere și nu poate de altfel să se abată, față de vreun ofertant, de la

condițiile pe care le-a definit astfel fără să încalce principiul egalității de

tratament între ofertanți (Ordonanța președintelui Tribunalului Uniunii Europene din 4 decembrie 2014, *Vanbreda Risk & Benefits/ Comisia*, T-199/14 R, EU:T:2014:1024, punctul 96, și Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 20 martie 2013, *Nexans France/ Entreprise commune Fusion for Energy*, T-415/10, EU:T:2013:141, punctul 80). Și autorităților contractante le revine obligația de a garanta aplicarea dreptului Uniunii cu ocazia adoptării deciziilor lor și de a lăsa neaplicate, dacă este necesar, dispozițiile naționale care ar contraveni celor ale dreptului Uniunii care au efect direct (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 22 iunie 1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, punctele 30-33, Hotărârea din 14 octombrie 2010, *Fuß*, C-243/09, EU:C:2010:609, punctele 61 și 63, Hotărârea din 4 decembrie 2018, *Minister for Justice and Equality și Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, punctele 36 și 38, precum și Hotărârea din 21 ianuarie 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, punctul 78).

Depășind acest preambul de subliniere a importanței conformării întru totul la regulile impuse de entitate în documentația de atribuire,

conformare devenită o axiomă, un truism, și care reprezintă regula în sistemul de atribuire a contractelor de achiziție sectorială (sau publică), asupra aspectelor sesizate de reclamantă, Consiliul ia act că niciuna dintre părțile litigante nu tăgăduiește faptul că ... SRL a auditat exercițiile financiare încheiate la finalul anilor 2018-2023 (anexa nr. 5 la contestație) pentru ... și că această entitate este supusă prescripțiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice. Una dintre aceste prescripții constă în limitarea la 6 ani consecutivi a perioadei de auditare a întreprinderii de către același auditor financiar:

Art. 47. - (1) Situațiile financiare ale întreprinderilor publice sunt supuse auditului statutar, care se efectuează de către auditori statutari, persoane fizice sau juridice autorizate în condițiile legii.

(¹) Auditorii statutari sunt numiți, pe baza unor criterii de selecție transparente, înainte de încheierea exercițiului financiar, de către adunarea generală a acționarilor/asociaților, iar în cazul regiilor autonome de către autoritatea publică tutelară pentru o perioadă de 3 ani. În toate cazurile, **perioada maximă de auditare a unei întreprinderi publice de către același auditor financiar, persoană fizică sau juridică, este de 6 ani consecutivi** și se efectuează în conformitate cu standardele internaționale de audit.

(²) După încheierea unei perioade de 6 ani consecutivi în care întreprinderea publică a fost auditată de același auditor financiar, un nou contract de audit poate fi încheiat cu aceeași întreprindere publică numai după expirarea unei perioade de cel puțin 3 ani de la ultimul audit statutar.

(2) Situațiile financiare anuale, auditate potrivit legii, se depun de către întreprinderile publice la unitățile teritoriale ale Ministerului Finanțelor. O copie a acestora se va transmite către AMEPIP în termen de 15 zile de la data aprobării de către adunarea generală a acționarilor.

Din motive nerelevante, în documentația de atribuire a licitației nu a fost inserată norma legală limitativă de mai sus, omisiune care, însă, nu anulează aplicarea ei, contestatoarea argumentând că, pe acest temei, ... SRL trebuia eliminată din competiție.

În apărare, ... și ... SRL se prevalează de faptul că interdicția de la art. 47 a fost instituită în anul 2023, prin intermediul Legii nr. 187/2023, iar de la data intrării în vigoare a acestei legi ar trebui să curgă perioada de 6 ani consecutivi. Această interpretare nu este validată de forul administrativ de jurisdicție, întrucât ar însemna că aplicarea voinței legiuitorului ar fi amânată pe durata respectivei perioade, amânare ce nu reiese din nicio dispoziție tranzitorie a legii. Nu se deduce de nicăieri că interdicția stabilită prin Legii nr. 187/2023 ar trebui să intre în vigoare abia în anul 2029 (la 6 ani de la publicarea respectivei legi).

Cu privire la aplicarea legii civile în timp, Curtea a reținut în mod consecvent că aceasta este guvernată de principiul neretroactivității legii civile, principiul aplicării imediate a legii noi și principiul supraviețuirii legii vechi. Principiul neretroactivității legii civile este de rang constituțional, are o valoare absolută, în sensul că legiuitorul nu poate institui nicio derogare, și semnifică faptul că legea civilă se aplică tuturor situațiilor juridice născute după intrarea acesteia în vigoare, iar nu situațiilor juridice trecute, consumate (*facta praeterita*). În mod corelativ, potrivit principiului aplicării imediate a legii noi, de la data intrării

acesteia în vigoare, se aplică tuturor actelor, faptelor și situațiilor juridice viitoare (*facta futura*), actelor, faptelor și situațiilor juridice în curs de constituire, modificare sau stingere începând cu această dată, precum și efectelor viitoare ale unor situații juridice anterior născute, dar neconsumate la data intrării în vigoare a legii noi (*facta pendentia*). Cu alte cuvinte, aplicarea imediată a legii noi înseamnă că o situație juridică produce acele efecte juridice care sunt prevăzute de legea în vigoare la data constituirii ei (*tempus regit actum*). A se vedea, de pildă, Decizia nr. 160 din 21 martie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 862 din 28 august 2024.

De altfel, în jurisprudența sa, Curtea a statuat constant că o lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să refuze supraviețuirea legii vechi și să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare (Decizia nr. 291 din 1 iulie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 753 din 18 august 2004).

La rândul său, Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, a stabilit că art. 6 din Codul civil obligă la aplicarea efectivă a legii începând cu data intrării ei în vigoare, chiar dacă aceasta prevede efecte viitoare pentru situații juridice născute anterior intrării în vigoare, în condițiile în care aceasta este voința legiuitorului. Aplicarea imediată și efectivă a legii noi nu aduce atingere principiului neretroactivității legii noi, prevăzut de art. 15 din Constituția României, atunci când efectele unei activități ce aparține trecutului sunt valorificate în noul act normativ, în sensul că legea nouă atribuie efecte viitoare unor situații juridice născute înainte de intrarea în vigoare a acesteia, dar care încă nu sunt consumate, ci sunt în curs de desfășurare (Decizia nr. 2 din 13 martie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 371 din 2 mai 2023).

Or, analizând dispozițiile revizuite în 2023 ale art. 47 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 și aplicând aceste considerente de principiu la speța dedusă judecății, Consiliul reține că respectivele dispoziții nu au în conținutul lor norme care să prevadă că s-ar aplica retroactiv. Deși nu retroactivează, dispozițiile revizuite în 2023 au în vedere și perioadele împlinite de auditare a unei întreprinderi de către același auditor, pentru că și în raport cu acestea se poate verifica dacă auditorul îndeplinește sau nu condiția impusă de lege (ordonanța amendată în 2023) începând cu momentul intrării ei în vigoare (2023). Cu alte cuvinte, este firească luarea în considerare inclusiv a perioadelor de auditare anterioare anului 2023 în verificarea dacă este sau nu depășită perioada maximă de 6 ani consecutivi pentru auditarea unei întreprinderi publice de către același auditor financiar, însă doar începând

cu intrarea în vigoare a Legii nr. 187/2023 devine operantă condiția expirării perioadei de restricție de cel puțin 3 ani de la ultimul audit statutar.

Recapitulând și concluzionând, prevederile discutate ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011, amendată prin Legea nr. 187/2023, nu încalcă principiul neretroactivității legii civile prin luarea în calculul perioadei maxime de 6 ani consecutivi pentru auditarea întreprinderii publice de către același auditor financiar dacă această perioadă a început să curgă înainte de Legea nr. 187/2023, însă doar începând cu intrarea în vigoare a Legii nr. 187/2023 devine operantă condiția expirării perioadei de „repaos” de cel puțin 3 ani de la ultimul audit statutar. Raționamentul Curții Constituționale este deplin valabil în speță – o lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi.

Se impunea manifestarea cel puțin a unei rezonabile precauții din partea entității investitoare, dacă nu chiar a unei vigilențe sporite (*abundans cautela non nocet*), pentru determinarea eligibilității legale a ... SRL în obținerea noului contract de audit. Ține de esența noțiunii de operator economic, în lumina legislației achizițiilor publice/sectoriale, dreptul acestuia de a furniza produse, presta servicii și/sau executa lucrări în mod licit, iar, în discuție, cu certitudine, achizitoarei îi incumbă obligația corelativă de a verifica legalitatea prestării viitoarelor servicii, respectiv nicidecum nu este chemată să ignore ori să încurajeze prestarea ilicită activităților în executarea propriilor contracte. Legalitatea presupune nu doar respectarea legii, ci și rol activ în apărarea și consolidarea ei, însemnând că atitudinea judicioasă și legală a organizatoarei este de a ieși din pasivitate pentru a cere clarificări potențialului câștigător și de a îi reevalua oferta, prin prisma răspunsului care va fi primit.

Scuza că revine competenței Adunării Generale a Acționarilor ... aprobarea auditorului nu exonerează comisia evaluatorie de verificarea legalității propunerii pe care o înaintează respectivei adunări generale, atribuție de verificare ce poate fi supusă cenzurii Consiliului sau instanței de judecată, ca act potențial vătămător în sensul art. 3 alin. (1) lit. a) din legea remediilor.

La rândul lor, ofertanții sunt profesioniști ai domeniilor lor, prezumați a fi informați în mod rezonabil și obișnuit de diligenți, deci în măsură să cunoască legislația relevantă aplicabilă executării contractului, respectiv care sunt interdicțiile pe care aceasta le impune. *Nemo censetur ignorare legem* rămâne aplicabil și în procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică/sectorială.

În ceea ce privește obligația de a menționa anumite elemente în ofertă, care nu figurează în documentația aferentă, ci rezultă din interpretarea juridică a legii naționale în vigoare, relevantă este

abordarea Curții de Justiție a Uniunii Europene din Hotărârea din 2 iunie 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:40428:

35. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă principiul egalității de tratament și obligația de transparență trebuie interpretate în sensul că se opun excluderii unui operator economic din procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice ca urmare a nerespectării, de către acesta, a unei obligații care nu rezultă în mod expres din documentele aferente acestei proceduri sau din legea națională în vigoare, ci dintr-o interpretare a acestei legi, precum și din mecanismul de acoperire a lacunelor, de către autoritățile sau de către instanțele administrative naționale, prezentate de documentele menționate.

36. În această privință, trebuie amintit, pe de o parte, că principiul egalității de tratament impune ca ofertanții să dispună de aceleași șanse în formularea ofertelor lor și implică, așadar, ca aceste oferte să fie supuse acelorași condiții pentru toți ofertanții. Pe de altă parte, obligația de transparență, care constituie corolarul principiului egalității de tratament, are ca scop să garanteze absența riscului de favoritism și de arbitrar din partea autorității contractante. Această obligație implică formularea tuturor condițiilor și modalităților procedurii de atribuire în mod clar, precis și neechivoc în anunțul de participare sau în caietul de sarcini, astfel încât, în primul rând, să permită tuturor ofertanților informați în mod rezonabil și obișnuit de diligență să le înțeleagă conținutul exact și să le interpreteze în același mod și, în al doilea rând, să permită autorității contractante să verifice efectiv dacă ofertele prezentate de ofertanți corespund criteriilor care guvernează contractul în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 noiembrie 2014, Cartiera dell'Adda, C-42/13, EU:C:2014:2345, punctul 44 și jurisprudența citată).

37. Curtea a statuat de asemenea că principiile transparenței și egalității de tratament care guvernează toate procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice impun definirea clară în prealabil a condițiilor de fond și de procedură referitoare la participarea la un contract și ca acestea să fie făcute publice, în special a obligațiilor care incumbă ofertanților, pentru ca aceștia să poată cunoaște exact obligațiile procedurale și să aibă garanția faptului că aceleași cerințe sunt aplicabile tuturor concurenților (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 februarie 2006, La Cascina și alții, C-226/04 și C-228/04, EU:C:2006:94, punctul 32). [...]

40. Reiese din dosarul prezentat Curții că documentele referitoare la procedura de atribuire a contractului în discuție în litigiul principal nu prevedeau în mod expres obligația ofertanților, sub sancțiunea excluderii din această procedură, de a achita o contribuție către AVCP.

41. După cum subliniază instanța de trimitere, existența acestei obligații s-ar deduce din interpretarea extensivă a Legii nr. 266/2005 efectuată de AVCP și din jurisprudența administrativă națională. Instanța precizează că AVCP consideră că lipsa plății contribuției determină excluderea ofertantului din procedura de atribuire cu caracter public, indiferent de tipul de contract care face obiectul cererii de ofertă. Această instanță arată de asemenea că reiese din jurisprudența administrativă națională că o întreprindere poate fi exclusă de la o procedură de cerere de ofertă publică dacă nu face dovada că îndeplinește o condiție care nu este impusă în mod expres de reglementarea cererii de ofertă, în cazul în care caracterul necesar al acestei condiții decurge din „mecanismul de acoperire automată a lacunelor actelor administrative”. [...]

2). Principiul egalității de tratament și obligația de transparență trebuie interpretate în sensul că se opun excluderii unui operator economic de la procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice ca urmare a nerespectării, de către acesta, a unei obligații care nu rezultă în mod expres din documentele aferente acestei proceduri **sau din legea națională în vigoare**, ci dintr-o interpretare a acestei legi și a acestor documente, precum și din acoperirea lacunelor, de către autoritățile sau de către instanțele administrative naționale, prezentate de documentele menționate. În aceste împrejurări, principiile egalității de tratament și proporționalității trebuie interpretate în sensul că nu se opun faptului de a permite operatorului economic să își remedieze situația și să îndeplinească obligația menționată într-un termen stabilit de autoritatea contractantă.

sau din Hotărârea din 2 mai 2019, Lavorgna, C-309/18, EU:C:2019:35029:

18. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă principiile securității juridice, egalității de tratament și transparenței, prevăzute de Directiva 2014/24, trebuie să fie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, potrivit căreia neindicarea separată a costurilor cu forța de muncă, într-o ofertă economică prezentată în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice, conduce la excluderea acestei oferte, fără posibilitatea de asistență la întocmirea dosarului, inclusiv în cazul în care obligația de a indica aceste costuri în mod separat nu era specificată în documentația cererii de ofertă. [...]

20. Având în vedere aceste considerații, Curtea a statuat că principiul egalității de tratament și obligația de transparență trebuie interpretate în sensul că se opun excluderii unui operator economic de la procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice ca urmare a nerespectării, de către acesta, a unei obligații care nu rezultă în mod expres din documentele aferente acestei proceduri sau din legea națională în vigoare, ci dintr-o interpretare a acestei legi și a acestor documente, precum și din acoperirea lacunelor, de către autoritățile sau de către instanțele administrative naționale, prezentate de documentele menționate (Hotărârea din 2 iunie 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, punctul 51; a se vedea în acest sens Ordonanța din 10 noiembrie 2016, Spinosa Costruzioni Generali și Melfi, C-162/16, nepublicată, EU:C:2016:870, punctul 32).

21. În schimb, aceste principii nu pot să se opună, în principiu, excluderii unui operator economic de la procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice ca urmare a nerespectării, de către acesta, a unei obligații impuse expres, sub sancțiunea excluderii, prin documentele aferente acestei proceduri sau prin dispozițiile dreptului național în vigoare. [...]

26. Pe de altă parte, deși instanța de trimitere arată că anunțul de participare în discuție în litigiul principal nu amintește în mod explicit obligația impusă potențialilor ofertanți, prevăzută la articolul 95 alineatul 10 din Codul contractelor de achiziții publice, de a indica, în oferta economică, costurile lor cu forța de muncă, rezultă totuși din elementele din dosarul de care dispune Curtea că acest anunț preciza că, „pentru ceea ce nu este prevăzut în mod expres în acest anunț, în documentele și în caietul de sarcini al cererii de ofertă, se aplică normele din [Codul contractelor de achiziții publice]”.

27. Rezultă că orice ofertant informat în mod rezonabil și obișnuit de diligent era, în principiu, în măsură să ia cunoștință de normele relevante aplicabile procedurii de cerere de ofertă în discuție în litigiul principal, inclusiv de obligația de a indica în oferta economică costurile cu forța de muncă.

28. În aceste condiții, principiile egalității de tratament și transparenței nu se opun unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiul principal, potrivit căreia neindicarea costurilor cu forța de muncă conduce la excluderea ofertantului în cauză, fără să existe posibilitatea de a recurge la procedura de asistență la întocmirea dosarului, **chiar și în cazul în care anunțul de participare nu menționează în mod explicit obligația legală de a furniza această informație.**

Potrivit Hotărârii din 8 iulie 2021, Sanresa, C-295/20, EU:C:2021:556, faptul că autoritatea a omis să prevadă în documentația de atribuire condiția aprobării prealabile nu afectează licitația, **în contextul în care respectiva condiție decurge în mod clar dintr-o reglementare a Uniunii aplicabilă serviciilor.** Ofertantul **este obligat** să demonstreze că îndeplinește, la momentul depunerii ofertei sale, criteriile calitative de selecție.

Astfel cum a fost demonstrat mai sus, art. 47 al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011, cu modificările și completările ulterioare (inclusiv cele aduse prin Lege nr. 187/2023), era incident licitației derulate de ..., context în care aceasta din urmă, prin intermediul comisiei evaluatorii responsabile, era ținută să verifice dacă fiecare dintre ofertanți a depășit sau nu o perioadă de auditare anterioară a ... de 6 ani consecutivi, iar dacă răspunsul este afirmativ, să aplice prevederea conform căreia „*un nou contract de audit poate fi*

încheiat [...] numai după expirarea unei perioade de cel puțin 3 ani de la ultimul audit statutar". Din niciunul dintre procesele-verbale de evaluare și nici din raportul procedurii nr. 119599.13/10.03.2025 nu reiese că entitatea achizitoare ar fi întreprins vreun minim demers de verificare a incidenței față de ... SRL (care, la pct. [16] și [26] din propria cerere de intervenție chiar recunoaște că a avut calitatea de auditor al ... în perioada 2018-2024) și ... SRL a interdicției de contractare stabilită la art. 47 al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel fiind, Consiliul determină că, în mod superficial și nelegal, organizatoarea a admis și declarat câștigătoare oferta ... SRL, obiecțiile contestatoarei prin prisma omiterii verificării incidenței motivului de excludere reținut mai sus vădindu-se a fi fondate, în absența clarificărilor și verificărilor temeinice necesare și motivate în scris de comisia abilitată. În baza art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/ 2016, Consiliul va admite contestația ... SRL nr. 19655/27.03.2025, în contradictoriu cu ..., va anula raportul nr. 119599.13/10.03.2025 și adresele de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire, toate în partea care privește oferta ... SRL. Totodată, va obliga entitatea contractantă la clarificarea și la reevaluarea temeinică a amintitei oferte, prin prisma aspectului antamat, precum și la emiterea unui nou act de evaluare a ei, cu respectarea celor ce preced, a legislației privind achizițiile sectoriale, a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011, cu modificările și completările ulterioare (inclusiv cele aduse prin Lege nr. 187/2023), și a cerințelor din documentația de atribuire. În baza aceluiași temei legal, va obliga entitatea să comunice celor doi ofertanți rezultatul reevaluării ofertei, cu respectarea legislației aplicabile.

Consiliul nu se poate substitui comisiei de evaluare și să îi îndeplinească atribuțiile de evaluare pentru prima dată a eligibilității legale a ofertantei, respectiv să se subroge acesteia și să ceară ... SRL clarificări, pe care apoi să le analizeze el însuși ori prin intermediul unor experți cooptați. Etapa litigioasă nu se confundă cu etapa de evaluare a ofertelor, după cum nu pot fi confundate nici atribuțiile organului jurisdicțional cu acelea ale comisiei evaluatorii. Art. 1 alin. (4) din normele aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2016 statuează că entitatea contractantă este responsabilă pentru modul de atribuire a contractului de achiziție sectorială/ acordului-cadru, cu respectarea tuturor dispozițiilor legale aplicabile, deci și a regulilor de elaborare a proceselor-verbale și a rapoartelor comisiei de evaluare, inclusiv în ceea ce privește concluziile verificărilor de eligibilitate prin prisma Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011, cu modificările și completările ulterioare.

Obligația de diligență a entității îi impune examinarea, cu atenție și cu imparțialitate, a tuturor elementelor pertinente ale cauzei, pentru a înlătura îndoielile și pentru a clarifica situația – în acest sens, *mutatis*

mutandis, este Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 28 februarie 2018, *Vakakis kai Synergates/ Comisia*, T-292/15, EU:T:2018:103. Jurisprudența Consiliului este constantă în sensul că orice decizie a autorității/entității privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a ofertei, sub toate aspectele acesteia, și pe probe concludente, iar nu pe simple presupuneri care ar favoriza ori defavoriza ofertanții. Autoritatea/entitatea are obligația nu doar să asigure ofertanților toate condițiile pentru ca aceștia să își poată justifica și proba conformitatea ofertei, ci și de a verifica temeinic răspunsurile justificatorii/probante pe care le primește de la ofertanți.

Pentru a fi imparțială, evaluarea trebuie să fie completă și temeinică, iar nu să lase loc supozițiilor de favorizare a unei oferte sau, dimpotrivă, de dezavantajare a ei – a se vedea, în acest sens, decizia nr. 646 din 27 mai 2021 a Curții de Apel Cluj, Secția a III-a contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 7gegg3dg, și decizia civilă nr. 1267 din 20 noiembrie 2019 a Curții de Apel București, Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 3g346839.

Admiterea contestației este parțială, întrucât toate criticile pe tema sustenabilității prețului câștigătoare (pct. II.2 din contestație) sunt speculative și nefondate, în contextul în care contestatoarea aduce motive de ordin general și ipotetic, simple presupuneri ale celui care a redactat-o, fără vreo legătură concretă cu actele depuse de ... SRL și cu evaluarea realizată de entitatea contractantă prin procesul-verbal nr. 33/26.02.2025 (filele 345-353 din volumul letric primit de la entitatea contractantă). Simplul fapt că ... SRL a ofertat un preț neobișnuit de scăzut nu înseamnă că el este și nesustenabil ori de dumping. Nu se verifică niciuna dintre criticile speculative ale contestatoarei legată de prețurile celor trei loturi ofertate, mai cu seamă că justificarea lor este detaliată, cu explicații și calcule tabelare pe opt pagini pentru fiecare lot, iar un cost orar cu personalul situat între 22 și 200 de euro depășește cu mult minimul legal de 24,496 lei/oră, instituit prin Hotărârea Guvernului nr. 1.506/2024 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată.

Consiliul nu este organism de control care să realizeze o supraevaluare a ofertelor la cererea ofertanților care au îndoieli sau presupuneri legate de sustenabilitatea prețurilor concurenților. Consiliul nu se poate substitui autoarei sesizării în ce privește invocarea motivelor concrete de nelegalitate a actelor atacate. Sesizarea (contestația) trebuie realizată cu respectarea tuturor condițiilor prevăzute de lege, iar una dintre acestea este tocmai motivarea, care servește la determinarea exactă a obiectului judecății administrative, având în vedere principiul potrivit căruia judecata are loc în limitele sesizării. Altminteri, judecata ar echivala cu un control efectuat din oficiu de către Consiliu, inadmisibil în condițiile actualei legislații. Motivarea trebuie să explice într-un mod

rezonabil pretinsa relație de contrarietate dintre actele atacate ale autorității contractante și normele legale de referință, nu doar să afirme existența unei preținse încălcări, neindividualizate în concret.

Orice cerere de sesizare trebuie să cuprindă în mod clar și precis obiectul litigiului și expunerea sumară a motivelor invocate pentru a permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Consiliul să își exercite controlul. Rezultă că elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază o astfel de acțiune trebuie să reiasă în mod coerent și comprehensibil din însuși textul cererii introductive, iar capetele de cerere ale acesteia din urmă trebuie să fie formulate în mod neechivoc, pentru a evita ca organul jurisdicțional să se pronunțe *ultra petita* sau să omită să se pronunțe asupra unui motiv [*mutatis mutandis*, Hotărârea Curții de la Luxemburg din 28 aprilie 2022, Comisia/Bulgaria (Actualizarea strategiilor marine), C-510/20, EU:C:2022:324, punctul 16 și jurisprudența acolo citată].

Ofertanții aflați în competiție au interesul să propună prețuri mai mici decât estimarea beneficiarului, politica de prețuri ținând de fiecare ofertant în parte și de condițiile cererii și ofertei. Aspectul că ... SRL nu poate presta serviciile la un preț mai mic decât cel asumat prin semnătură de către câștigătoare și acoperit de viitoarea garanție de bună execuție a contractului nu înseamnă că niciun alt operator economic nu poate să execute „lucrarea” la respectivul preț ori că el este unul nereal. De altminteri, la originea sistemului deschis de achiziții publice/sectoriale se află libera concurență între operatorii economici, care au tot interesul în a participa la licitații cu prețuri cât mai competitive, pentru a își maximiza astfel șansele de a obține contractul supus licitației. Dacă toți operatorii economici ar practica aceleași prețuri, atunci sistemul în discuție ar deveni de prisos.

Nu trebuie scăpat din vedere că, potrivit diferențierii de preț efectuate de contestatoare la pct. (23), tariful este asemănător celor practicate în anii anteriori, fără abateri semnificative, iar dacă în respectivii ani ... SRL și-a îndeplinit obligațiile contractuale în limita tarifelor din acei ani, se prezumă că își va îndeplini și în noul contract aceleași obligații, la prețul asumat. Politica practicării de tarife apropiate nu poate fi cenzurată de Consiliu decât în ipoteza probării caracterului nelegal sau nesustenabil al lor, ceea ce nu s-a dovedit de către contestatoare. Legislația nu impune, în relațiile comerciale dintre profesioniști, indexarea tarifelor cu indicii de inflație. Legat de acuza ofertării unui preț nesustenabil, dincolo de faptul că nu este defel probată, nu trebuie omisă că, de pildă, în Hotărârea din 10 septembrie 2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, Curtea de la Luxemburg a interpretat art. 2 alin. (1) pct. 5 din Directiva 2014/24 în sensul că „*nu constituie un temei juridic pentru respingerea ofertei unui ofertant în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice doar pentru motivul că prețul propus în ofertă este de 0 euro*”.

Art. 222 din Legea nr. 99/2016 urmărește să prevină situațiile în care entitatea atribuie contractul unui ofertant ce nu este în măsură să îl execute în limitele pe care și le-a asumat prin ofertă, dispoziția legală fiind edictată în favoarea entităților contractante, pentru protejarea lor (respectiv a bugetelor publice pe care le gestionează și a serviciilor publice pe care le prestează), iar nu ca armă în mâna aceluiași entități sau a ofertanților concurenți de a exclude sau pretinde excluderea de la licitații a anumitor ofertanți. În sprijinul acestui raționament vine chiar norma de aplicare a legii de la art. 143 alin. (3) lit. g) din anexa la Hotărârea Guvernului nr. 394/2016 – oferta este inacceptabilă dacă, în urma verificărilor, se constată că are un preț neobișnuit de scăzut pentru ceea ce urmează a fi furnizat/ prestat/executat, *astfel încât nu se poate asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini*. Cu alte cuvinte, chiar dacă o ofertă are costuri/tarife deosebit de scăzute, ea nu poate fi respinsă decât dacă se probează *dincolo de orice îndoială rezonabilă* că, din cauza acelor prețuri, nu se poate asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini.

Contestatoarea, prin pledoaria sa, contrar art. 10 alin. (1), art. 14 alin. (2) și art. 249 C. proc. civ., care impun părților să argumenteze și să susțină cu mijloace de probă cele ce afirmă în fața Consiliului, nu a demonstrat că oferta ... SRL nu poate asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini, situație în care respectiva ofertă nu poate fi respinsă, criticile de ordin general axate pe prețul ei fiind vădit neîntemeiate.

Față de ansamblul considerentelor expuse, se constată că evaluarea ofertei ... SRL din perspectiva justificării și verificării prețului neobișnuit de scăzut nu a înregistrat abateri de la dispozițiile legale în vigoare și, pe cale de consecință, critica societății contestatoare este nefondată. Astfel, în baza art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, organul jurisdicțional trebuie să admită contestația ... SRL doar în partea privind examinarea de către ... a incidenței art. 47 al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011, cu modificările și completările ulterioare, celelalte critici fiind respinse, ca nefondate.

Cu privire la aspectele care nu au format obiectul contestației, răspunderea juridică pentru declararea câștigătoare a unei anumite oferte revine entității contractante, ținută de lege să verifice și să stabilească modul de îndeplinire de către ofertant/ofertă a tuturor cerințelor de calificare și specificațiilor în documentația de atribuire.

În eventualitatea unei căi de atac, după cum se cunoaște, în lumina art. 30 alin. (2) și a art. 31 alin. (3) din Legea nr. 101/2016:

- în plângere, contestatorul nu poate invoca alte motive împotriva actelor autorității contractante decât cele cuprinse în contestația adresată Consiliului;

- nu se pot depune probe noi față de cele care au fost depuse în cadrul contestației.

Legat de notele scrise de concluzii, orice critici și capete de cerere noi cuprinse în acestea sau în alte documente ulterioare termenului de contestare înregistrate de ... SRL la Consiliu sunt supuse inadmisibilității, prin prisma art. 21 alin. (3) din Legea nr. 101/2016, care dispune *expres* că este inadmisibilă prezentarea unor noi motive de contestare și/sau formularea unor noi capete de cerere pe calea concluziilor scrise sau orale ori a precizărilor la contestație ulterior termenului legal de formulare a acesteia. În Decizia sa nr. 190 din 18 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 754 din 3 august 2021, Curtea Constituțională a evidențiat că *„nu se poate reține că legiuitorul a afectat dreptul de acces liber la justiție prin faptul că a instituit interdicția formulării unor noi motive de contestare și/sau a formulării unor noi capete de cerere pe calea concluziilor scrise sau orale ori a precizărilor la contestație ulterior termenului legal de formulare a acesteia, precum și a altor motive în plângerea formulată împotriva actelor autorității contractante în afară de cele cuprinse în contestația adresată Consiliului [...]. Cerința respectării unor termene pentru invocarea motivelor de contestație este una firească, ea asigurând celeritatea procedurii specifice în materia achizițiilor publice. [...] Toate aceste aspecte concură la realizarea cu transparență a procedurilor, desfășurarea cu celeritate a proceselor în materia achizițiilor publice, atât în scopul evitării tergiversării, cât și pentru realizarea obiectivului pentru care a fost adoptat cadrul legislativ respectiv, totodată avându-se în vedere antrenarea și responsabilizarea tuturor celor care au un interes în finalitatea procedurilor de achiziție publică, cu precădere a participanților la procedură – autoritatea contractantă, operatorii economici interesați să participe la procedura de atribuire, respectiv, după caz, operatorii economici participanți la procedura de atribuire.”*

Față de cele reținute cu prilejul examinării contestației, Consiliul apreciază nefondată cererea de intervenție depusă de ... SRL, motiv pentru care o va respinge ca atare, nefondată fiind inclusiv excepția nedeunerii cauțiunii în termenul legal.

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

Admite, în parte, contestația ... SRL nr. 19655/27.03.2025, în contradictoriu cu ..., și anulează raportul procedurii nr. 119599.13/10.03.2025 și comunicările rezultatului procedurii, în partea care privește admiterea și declararea câștigătoare a ofertei ... SRL, prin prisma verificării incidenței motivului de excludere prevăzut la art. 47 al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011, cu modificările și

completările ulterioare. Obligă entitatea contractantă la clarificarea și reevaluarea acestei oferte sub aspectul antamat și la emiterea unui nou raport al procedurii de atribuire, cu respectarea celor consemnate mai sus, a documentației de atribuire și a legislației privind achizițiile sectoriale, în termen de cel mult douăzeci de zile de la data primirii prezentei decizii. După reevaluarea ofertei și aprobarea raportului procedurii, entitatea va comunica rezultatul procedurii, potrivit legislației aplicabile.

Respinge în rest contestația, ca nefondată.

Încuviințează, în principiu, cererea de intervenție voluntară accesorie nr. 19898/28.03.2025, depusă de ... SRL, și o respinge ca nefondată.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți. Împotriva ei se poate formula plângere, în termen de zece zile.

Redactată în cinci exemplare, conține douăzeci și una de pagini.