Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor

str. Stavropoleos nr. 6, sectorul 3, București, România, CP 030084, CIF 20329980,
tel. +40-21-3104641, tel. +40-21-3104670, fax. +40-21-3104642,
e-mail: office@cnsc.ro, www.cnsc.ro, http://portal.cnsc.ro

**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...., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr...., depusă de..., cu sediul în...,..., înmatriculată la... sub nr...., având..., reprezentată prin administrator... și împuternicit..., privind procedura simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect Execuție lucrări pentru obiectivul de investiții „Modernizarea drumuri de interes local în.....", cod... Lucrări de construcții de drumuri (Rev.2), de..., *cu sediul în..., strada....., în calitate de autoritate contractantă, contestatoarea a solicitat: anularea comunicării privin*d rezultatul procedurii de atribuire nr.... și a raportului procedurii nr...., prin care... a fost respinsă ca neconformă în temeiul art. 136 alin. (3) și art. 137 alin. (3) lit. c) și d) din HG nr. 395/2016 și... depusă de ofertantul... a fost declarată câștigătoare; anularea tuturor actelor autorității contractante ce au stat la baza luării deciziilor menționate anterior, precum și a actelor subsecvente ce au legătură cu aceasta. În temeiul art.... din Legea nr. 101/2016, solicită acordarea accesului la dosarul achiziției publice după ce acesta va fi înaintat de către autoritatea contractantă. Solicită repunerea în termenul de a motiva contestația, începând cu data de la care i se va asigura accesul efectiv la documentele dosarului achiziției publice de către Consiliu.

De asemenea, în temeiul prevederilor art. 26 alin. (8) din Legea nr. 101/2016, solicită obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor ocazionate de soluționarea contestației.

Prin cererea de intervenție datată..., înregistrată la Consiliu cu nr...., depusă de..., cu sediul în..... nr....., înmatriculată la... sub nr...., având CUI..., reprezentată legal prin administrator..., a solicitat admiterea în principal a cererii de intervenție; admiterea pe fond a cererii de intervenție; respingerea contestației, cu consecința

menținerii în tot a raportului procedurii, precum și a tuturor documentelor anterioare care au stat la baza declarării ofertei sale câștigătoare, dar și a documentelor întocmite ulterior, inclusiv a comunicării rezultatului procedurii către toți participanții la procedură.

Contestația și cererea de intervenție vor fi soluționate împreună, având în vedere dispozițiile art. 66 alin. (1), art. 67 alin. (1) și art. 123 alin. (1) C. proc. civ.

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

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care... critică rezultatul reevaluării ofertelor, solicitând cele precizate în partea introductivă a deciziei.

Contestatoarea arată că, în procesul de reevaluare dispus prin decizia nr...., rămasă definitivă prin respingerea plângerii formulate de..., comisia de evaluare i-a adresat solicitarea de clarificări nr.... privind... financiară.

La această solicitare, a răspuns punctual prin adresa nr.....

Chiar și în aceste condiții în care a răspuns punctual solicitărilor de clarificări adresate de către comisia de evaluare, conform comunicării privind rezultatului procedurii de atribuire nr.... și a raportului procedurii 2416/..., se concluzionează că răspunsul nu furnizează elementele și dovezile necesare pentru justificarea prețurilor.

Solicită Consiliului să constate că, prin solicitarea de clarificări adresată, nu au fost solicitate justificări individuale ale prețurilor unitare ofertate, în temeiul art. 210 alin. (1) și (2) din Legea nr. 98/2016, respectiv art. 136 alin. (1) și (2) din normele aprobate de HG nr. 395/2016, fapt ce confirmă nelegalitatea deciziei de respingere a ofertei sale, ce are la bază motivația că răspunsul transmis *"nu furnizează elementele și dovezile necesare pentru justificarea prețurilor".*

Inclusiv în solicitarea de clarificări transmisă, comisia de evaluare face referire la "*posibilitatea autorității contractante de a verifica elementele de preț, în condițiile art. 136 alin. (1) și (2) din HG nr. 395/2016*." *(pct. 2 din solicitare),* pentru ca ulterior, prin comunicarea rezultatului procedurii să afirme că "Răspunsul nu este însoțit de documente privind furnizorii, stocurile, costurile de producție, manopera, combustibilul, utilajele ori transportul și nu justifică nivelul individual al prețurilor.... Răspunsul nu este însoțit de dovezi concludente privind costurile efective ale fiecărei resurse și ale fiecărui articol: oferte de furnizori, facturi, documente privind stocurile, costuri de producție, extracție sau preparare, consumuri de energie și combustibil, costuri salariale, amortizare, întreținerea utilajelor ori costuri obiective de transport." (pag. 2).

Cu privire la... declarată câștigătoare, consideră că, pentru a se încadra în standardul de cost impus pentru categoria de lucrări drumuri principale, a ofertat similar ca societatea sa, prin utilizarea de

prețuri unitare diferite pentru aceeași resursă, dar utilizată la categorii de lucrări diferite. O altă posibilitate de a răspunde acestei exigențe ar fi fost una netransparentă, nerealistă și nesustenabilă, prin utilizarea de consumuri de resurse diferite pentru același articol de lucrări, dar utilizat la obiecte diferite, posibilitate de care nu a uzat, deoarece, în mod firesc și având în vedere prevederile proiectului tehnic de execuție, aceeași lucrare nu poate fi executată cu resurse diferite în aceleași condiții tehnice și de calitate impuse prin proiectul tehnic. Pentru exemplificare, așternerea mecanică a straturilor de balast, legătură și uzură nu poate avea ore de funcționare a utilajelor și ore de manoperă diferite la drumurile principale față de drumurile laterale, având în vedere faptul că tehnologia de execuție și condițiile de calitate impuse prin caietul de sarcini sunt identice pentru ambele obiecte.

Astfel, consideră că, în evaluarea ofertelor, ofertantul... a fost favorizat, evaluarea ofertelor fiind făcută cu încălcarea principiului tratamentului egal.

Motivarea integrală a contestației se regăsește în fișierul ”[SCN11...336/...98] Contestatie_2_anonimizata_SEAP.pdf”, publicat de autoritate în SEAP în data de..., în cadrul documentelor asociate anunțului de participare simplificat nr.....

Prin punctul de vedere nr...., înregistrat la Consiliu sub nr..... solicită respingerea contestației ca nefondată și menținerea actelor contestate.

Autoritatea contractantă prezintă istoricul procedurii și al contestației ce a făcut obiectul dosarului nr.....

Pentru motivele de fapt și de drept pe care le dezvoltată, solicită Consiliului:

1. să respingă, ca nefondată, contestația formulată de...;
2. să mențină comunicarea privind rezultatul procedurii nr.... și a raportului procedurii nr...., în partea referitoare la... și la stabilirea ofertei câștigătoare;
3. să respingă cererile de anulare a actelor subsecvente și de reevaluare a ofertelor... și...;
4. să constate că art.... din Legea nr. 101/2016 conferă drept de acces la dosar, cu respectarea confidențialității, dar nu repune contestatoarea în termen pentru introducerea unor motive ori capete de cerere noi, interdicția rezultând expres din art. 21 alin. (3) din aceeași lege;
5. să respingă cererea contestatoarei privind obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor, ca nedovedită, iar, în subsidiar, în considerarea soluției de respingere solicitate cu privire la contestație.

1. Reevaluarea tehnică a fost efectuată integral

Autoritatea contractantă arată că a executat întocmai măsura dispusă de Consiliu, prin decizia nr....253/...: a reluat evaluarea, a admis... în etapa tehnică și i-a acordat punctajul tehnic maxim. Nici

decizia nr.... și nici... de... nr.... nu au analizat structura propunerii financiare și nu au declarat conforme prețurile unitare ale acesteia.

Prezenta cauză privește o etapă distinctă, un alt set de constatări și chiar explicațiile ulterioare ale ofertantului.

2. Documentația aplicabilă la data depunerii ofertelor și confirmarea sa definitivă

Autoritatea invocă decizia Curții de... nr.... și cele stabilite prin răspunsul consolidat nr...., publicat înainte de depunerea ofertelor.

Arată că a fost respinsă contestația împotriva răspunsului consolidat prin decizia Consiliului nr...., rămasă definitivă prin respingerea plângerii formulate împotriva deciziei.

III. Constatările din... financiară...

1. Declarația din ofertă și natura mecanismului folosit

La pag. 42/... a propunerii financiare, sub formularul C9cp... a introdus o «Notă importantă» potrivit căreia, pentru încadrarea în standardul de cost, prețurile unitare ale resurselor au fost diminuate la anumite categorii și majorate la altele, iar valorile absolute nu ar putea fi analizate ori justificate individual, ci numai ca prețuri medii sau compensate.

Această declarație nu descrie un rezultat accidental al unor costuri diferite, ci metoda deliberată de construire a ofertei: pozițiile din componenta plafonată au fost reduse, iar diferențele au fost transferate către obiectele care nu intră în plafon. Însuși ofertantul a legat valorile de obiectivul matematic al încadrării, nu de costurile proprii ale resursei sau articolului.

2. Diferențele identificate în... și verificate în etapa de evaluare financiară

Prezintă tabelar diferențele constatate și concluzionează că diferențele nu rămân în codurile interne ale resurselor. Ele sunt transferate în prețurile unitare ale articolelor de deviz, adică exact în valorile care vor fi folosite contractual la situațiile de lucrări și la modificări.

IV. Solicitarea de clarificări a fost clară și completă

Prin adresa nr....., emisă în temeiul art. 134 din HG nr. 395/2016 și cu trimitere expresă la art. 136 alin. (1) și (2), comisia a individualizat resursele, cantitățile, tarifele și articolele de deviz și a solicitat, în cinci puncte distincte:

- motivele tehnice și economice ale diferențelor și elementele de cost aferente fiecărei poziții;
- compatibilitatea afirmației că valorile absolute nu pot fi justificate cu obligația legală de fundamentare și verificare;
- existența și indicarea concretă, pentru fiecare poziție, a unor caracteristici tehnice, condiții obiective de execuție ori altor elemente tehnice/economice;
- natura și temeiul legal al menținerii în ofertă a unor valori care nu ar reflecta valoarea reală a poziției;

- modul în care prețurile reflectă costurile reale ale fiecărei poziții și pot funcționa drept prețuri contractuale la decontare și la modificarea cantităților.

V. Răspunsul nr.... confirmă lipsa fundamentării

1. Răspunsul nr.... - recunoașterea redistribuirii

... afirmă că motivele sunt «str*ict economice, pentru a ne putea încadra în valoarea maximă impusă pentru obiectul drumuri principale» și c*ă «...*».*

Aceste explicații descriu algoritmul de compensare, nu formarea economică a fiecărui preț. Plafonul finanțabil nu este cost de extracție, producție, achiziție, transport, manoperă, combustibil, amortizare, întreținere ori profit. El nu poate explica de ce același balast costă.../mc într-un obiect și.../mc în altul ori de ce același transport de... km de la același furnizor costă.../t și.../t.

2. Răspunsul nr.... - prețul mediu nu este preț ofertat

Ofertantul susține că ar fi «*fundamentat un preț mediu*», dar admite că, pentru încadrare, a creat două variante cu prețuri diferite. Mediile de.../mc.../t.../t.../oră.../oră și.../t nu sunt înscrise ca prețuri unitare în listele de cantități ofertate și nu vor fi folosite la plata unei poziții individuale.

Media este dependentă de raportul inițial dintre cantitatea cu preț mic și cantitatea cu preț mare. Orice renunțare, diminuare sau suplimentare schimbă media. Contractul nu conține un mecanism prin care toate situațiile de lucrări să fie regularizate la media globală invocată prin clarificări.

3. Răspunsul nr.... - ofertantul exclude factorii obiectivi

... afirmă expres că diferențele «nu *provin din caracteristici tehnice diferite ale lucrărilor, metode de execuție diferite și/sau alte elemente de natură tehnică», într*ucât tehnologia și cerințele de calitate sunt identice la drumurile principale și laterale. Această recunoaștere exclude tocmai factorii care ar fi putut explica obiectiv prețuri distincte. Formula «...*» indicat este atingerea rezu*ltatului matematic impus de plafon. Or, a*rt. 210 alin. (2) lit.* a) din Legea nr. 98/2016 solicită fundamentarea economică a modului de formare a prețului prin raportare la producție și metodele de construcție, nu o redistribuire după destinația bugetară a obiectului.

4. Răspunsul nr.... - *«ajustarea în plus sau în minus*» și sursele proprii

Ofertantul confirmă că valorile sunt *«prețuri unitare ajustate (în plus sau în minus)»* și invocă generic sursele proprii.

Răspunsul nr.... - asumarea riscului confirmă dispariția compensării

... își asumă ipoteza renunțării la articolele cu preț mare și a suplimentării articolelor cu preț mic. Tocmai această ipoteză arată că media nu funcționează contractual: dacă se modifică raportul cantităților, compensarea dispare. Asumarea unui risc comercial nu

substituie obligația de justificare și nu permite autorității să accepte prețuri despre care ofertantul declară că au fost ajustate artificial.

5. «*Transparența*» procedeului nu îl transformă în fundamentare

Faptul că mecanismul a fost declarat transparent permite comisiei să îl identifice, dar nu îl face conform.

VI. Calculul probator al efectului redistribuirii

Calculul din comunicare nu corectează... și nu înlocuiește prețurile.... El folosește exclusiv cantitățile și mediile declarate de contestator pentru a arăta efectul minim direct al mecanismului asupra componentei «Drumuri principale». Valorile pozitive reprezintă sume retrase din componenta plafonată (standardul de cost) prin raportare la media proprie; valoarea negativă reprezintă efectul invers al compactorului 8-14 tf.

Prezintă rezultatul calculului.

VII. Încadrarea juridică a respingerii

1. Temeiul principal: art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016 și art. 210 alin. (3) din Legea nr. 98/2016

Declanșarea verificării a avut o bază obiectivă: nota inserată chiar de... anunța diminuarea și compensarea valorilor, iar aceeași ofertă conținea diferențe de până la aproximativ 29 de ori pentru aceeași resursă sau operațiune. Art. 136 alin. (1) nu obligă autoritatea să stabilească ea însăși costul real înainte de solicitarea explicațiilor; scopul clarificării este tocmai verificarea posibilității de executare și a fundamentării economice deținute de ofertant.

2. Art. 137 alin. (3) lit. c) din HG nr. 395/2016

Textul califică drept neconformă... a cărei propunere financiară conține prețuri care nu sunt rezultatul liberei concurențe și care nu pot fi justificate.

3. Art. 137 alin. (3) lit. d) din HG nr. 395/2016

... declară că resursele, tehnologia și condițiile de calitate sunt aceleași, dar le atribuie valori radical diferite.

4. Art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016 - temei cumulativ

Clarificarea a fost concludentă numai în sensul confirmării mecanismului, nu în sensul justificării prețurilor. Ea nu a indicat elementele de cost solicitate pentru fiecare poziție și nu a prezentat dovezi. De aceea, art. 134 alin. (5) a fost reținut cumulativ, fără a substitui temeiul principal de neconformitate din art. 136 alin. (3).

5. Pragul de 80% nu împiedică verificarea elementelor individuale

... totală... este de... fără TVA, adică aproximativ...% din valoarea estimată de... fără TVA. Prin urmare, nu operează prezumția obiectivă de la art. 136 alin. (4). Aceasta nu exclude însă art. 136 alin. (1), care privește «...» și permite verificarea pozițiilor individuale. Distincția a fost confirmată în aceeași procedură prin decizia definitivă a Curții de... nr.....

6. Nu era necesară o a doua solicitare de clarificări

Art. 209 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 conferă dreptul de a solicita clarificări, iar art. 209 alin. (2) interzice crearea unui avantaj evident. Comisia a formulat o solicitare completă. Răspunsul nu era ambiguu: ofertantul a exclus diferențele tehnice și a recunoscut ajustarea pentru compensare. O nouă solicitare cu același obiect nu ar fi clarificat un fapt neînțeles, ci i-ar fi permis ofertantului să construiască ulterior structuri de cost și dovezi care lipseau din răspunsul dat.

VIII. Standardul de cost nu reglementează structura prețurilor unitare

Ordinul ministrului dezvoltării nr...., emis în aplicarea art. 15 din OUG nr. 95/2021, stabilește standarde/plafonări pentru obiectivele finanțate prin.... Aceste norme urmăresc încadrarea investiției în limita finanțabilă. Ele nu prevăd o derogare de la art. 210 din Legea nr. 98/2016 și art. 136 din HG nr. 395/2016 și nu autorizează diminuarea unei resurse într-un obiect și majorarea aceleiași resurse în alt obiect numai pentru obținerea unui rezultat aritmetic.

Deciziile nr.... și nr.... au stabilizat documentația și obligația de verificare, dar nu au conferit ofertanților un drept de a crea două valori nefundamentate. Dimpotrivă, operatorii economici au fost avertizați înainte de ofertare că elementele disproporționate vor fi verificate.

IX. Efectele contractuale și relevanța finanțării publice

1. Prețurile din ofertă devin prețuri contractuale

Decontarea resursei nu se face izolat la.../mc sau.../mc, ci prin prețul articolului în care este încorporată. Tocmai de aceea sunt decisive diferențele dintre DA06B1 - 49...2/...../mc, DA06A1 -.../377.../mc și TRA01A140 -..., 40/.../t. Contractul nu va utiliza media ponderată de.../mc ori.../t.

2. Controlul cheltuielii publice este distinct de soluționarea contestației

Autoritatea subliniază că nu solicită Consiliului să efectueze anticipat un audit al Curții de Conturi și nu transformă un posibil control ulterior într-un temei autonom de respingere. Referirea la finanțarea publică demonstrează caracterul concret al riscului contractual și explică de ce prețurile unitare nu pot fi tratate ca simple valori interne.

X. Pretinsa încălcare a tratamentului egal este neîntemeiată

... afirmă doar că apreciază că... ar fi ofertat similar, fără să identifice în contestație o singură pereche concretă de articole ori resurse cu valori „construite artificial" și fără să prezinte un calcul.... este speculativă. Mai mult, formularele F3 ale ofertei declarate câștigătoare arată contrariul pentru articolele comparabile dintre «Drumuri principale - Suprastructură» și «Drumuri laterale - Suprastructură».

În absența oricărui reper concret, susținerea nu reprezintă o critică efectivă și verificabilă a rezultatului procedurii, ci tinde la

extinderea artificială a cadrului contestației și la reluarea evaluării ofertei câștigătoare pe baza unor afirmații generale.

XI. Răspuns punctual la motivele contestației

Analizează punctual răspunsul la clarificări.

XII. Chestiuni procedurale

1. Accesul la dosar și cererea de «repunere în termen»

Autoritatea contractantă nu se opune accesului contestatoarei la înscrisurile dosarului în condițiile art.... din Legea nr. 101/2016, cu protejarea documentelor declarate și probate ca fiind confidențiale și cu respectarea eventualului acord al ofertantului vizat, potrivit legii.

Cererea de «repunere în termen» pentru motivarea ulterioară nu are însă suport în art..... Dreptul de acces nu suspendă și nu reînnoiește termenul de contestare. Art. 21 alin. (3) califică expres drept inadmisibilă prezentarea unor motive de contestare și/sau capete de cerere noi prin concluzii ori precizări depuse după expirarea termenului legal. Contestatorul poate dezvolta argumentele deja formulate, dar nu poate extinde obiectul și cauza contestației.

2. Cheltuielile solicitate

În ceea ce privește cheltuielile solicitate, solicită respingerea acestui capăt de cerere, întrucât contestatoarea nu a depus înscrisuri din care să rezulte existența, cuantumul și caracterul efectiv, necesar și rezonabil al acestora. Simpla solicitare, neînsoțită de documente justificative, nu poate fundamenta obligarea autorității contractante la plată. În subsidiar, în măsura în care Consiliul va dispune respingerea contestației, solicită respingerea cererii accesorii privind cheltuielile, în considerarea soluției pronunțate asupra cererii principale.

XIII. ...

... nu a fost respinsă pentru o opțiune comercială și nici pentru simpla existență a unor coduri distincte. Ea a fost respinsă deoarece, după o clarificare explicită, ofertantul a recunoscut că a creat și ajustat valori pentru compensarea între obiecte, a exclus cauzele tehnice ori condițiile obiective diferite, nu a prezentat elemente de cost proprii fiecărei poziții și nu a furnizat dovezi concludente. Mediile invocate în răspunsul la clarificări nu sunt prețuri contractuale și nu se identifica în... financiară, iar mecanismul nu mai este aplicabil la modificarea cantităților.

Pentru aceste motive, autoritatea contractantă solicită respingerea integrală a contestației și menținerea rezultatului procedurii consemnat prin raportul nr.... și comunicarea nr.....

Prin cererea de intervenție datată..., înregistrată la Consiliu cu nr..... a solicitat cele menționate în partea introductivă a deciziei.

Consideră că toate considerentele... legate de o așa zisă necesitate firească din partea autorității contractante de a accepta valori diferite pentru articole/materiale identice, costuri medii și aproximări, cu unicul scop de a ajusta prețurile pentru încadrarea formală în standardele de cost, sunt nu doar neîntemeiate, dar și nelegale.

Costurile/prețurile exprimate în cadrul ofertei sunt necesar legate de documente și acțiuni justificate și justificabile, menite să îi determine pe ofertanți să stabilească o modalitate de ofertare tocmai în sensul transparenței și realității indicate de către.... Scopul ofertării nu poate porni de la necesitatea formală de a se încadra în anumite prescripții, ci de la o arhitectură justă, fundamentată a ofertei financiare astfel propuse.

Or, în absenta unei evaluări temeinice a fiecărui element al propunerii financiare, așa cum indică... că ar fi fost suficient, prevalând doar încadrarea formală în standardul de cost, autoritatea contractantă ar fi în situația contrară legii de a atribui contractul ca urmare a unei evaluări incomplete, în incompatibilitate cu direcția de interpretare unanimă dată de jurisprudența aspectului fundamentării prețului.

Documentele necesare soluționării cauzei au fost transmise, pe suport electronic, prin adresa nr....., înregistrată la Consiliu sub nr.....

Prin adresa nr....., Consiliul transmite contestatoarei invitația la studiul dosarului.

Urmare studierii dosarului în data de..., contestatoarea transmite concluzii scrise, prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr.....

Autoritatea contractantă formulează note scrise, prin adresa nr....., înregistrată la Consiliu sub nr.....

Prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr...., achizitoarea a informat Consiliul că... nu a solicitat acces la dosarul achiziției la sediul său.

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

..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect Execuție lucrări *pentru obiectivul de investiții „Modernizarea drumuri de interes local în.....", cod... Lucrări de construcții de drumuri (*Rev.2), prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr...., data limită de depunere a ofertelor fiind stabilită pentru..., ora.... Valoarea estimată a contractului de lucrări este..., fără TVA.

Nemulțumită de decizia de respingere a ofertei sale... a înaintat contestația înregistrată la Consiliu cu nr...., solicitând cele precizate în partea introductivă a deciziei.

Contestatoarea a constituit cauțiunea în sumă de..., conform art. 611 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016, fiind depusă la dosar recipisa de consemnare nr...., eliberată de... - Sucursala..., la data de....

În soluționarea cauzei, Consiliul are în vedere că, după depunerea contestației, a fost formulată cererea de intervenție înregistrată la Consiliu sub nr...., de către....

Cu privire la admiterea în principiu a cererii de intervenție formulată de societatea amintită, Consiliul are în vedere că, în ceea ce o privește pe intervenientă, interesul acesteia este evident în condițiile în

care... a fost declarată câștigătoare în cadrul procedurii de atribuire, conform raportului procedurii nr..... În conformitate cu art. 64 Cod procedura civilă, încuviințează în principiu cererea de intervenție ca cerere de intervenție accesorie în interesul autorității contractante, în condițiile în care intervenția vizează menținerea ca fiind temeinice și legale a actelor acesteia.

Raportat la dispozițiile art. 17 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 potrivit cărora „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....34/... 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", cererea de intervenție a fost transmisă, prin e-mail, în termen legal, în data de..., către Consiliu, societatea contestatoare și autoritatea contractantă, contestația fiind publicată în SEAP în data de....

Trecând la soluționarea contestației, Consiliul constată că, anterior, în cadrul procedurii a fost pronunțată decizia nr.... din..., prin care a fost admisă contestația formulată de..., înregistrată la Consiliu sub nr...., fiind anulat raportul procedurii de atribuire nr...., în partea ce privește... contestatoarei, procesele-verbale de evaluare a ofertei contestatoarei și comunicările privind rezultatul procedurii. A fost obligată autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei..., cu respectarea celor din motivare, a documentației de atribuire și a dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice.

Împotriva deciziei a formulat plângere..., respinsă, ca nefondată, de..., Secția contencios administrativ și fiscal, prin hotărârea nr. 361/2026 din... (dosar nr....).

Prin procesul-verbal nr..... privind evaluarea conformității propunerilor tehnice cu prevederile caietului de sarcini și, după caz, cu factorii de evaluare... a fost declarată conformă.

Prin adresa nr....., referitor la propunerea financiară au fost solicitate următoarele clarificări:

In cadrul propunerii financiare, **la pag. 42,** se menționează:

*„Prețurile unitare la resurse au fost diminuate pe anumite categorii de lucrări sau majorate pe alte categorii de lucrări, astfel încât să ne încadrăm în standardele de cost (...). Prețurile unitare ale resurselor* ***nu pot fi analizate sau justificate la valorile absolute din ofertă,*** *ci ca prețuri medii sau compensate între ele. "*

….

| Material | Preț 1 ofertat | Preț 2 ofertat | Diferență |
|---|---|---|---|
| Balast | 11 lei/mc | 250 lei/mc | ≈ 22,72 ori |
| BADPC 22,4 | 190 lei/t | 2.037 lei/t | ≈ 10,72 ori |

| Material | Preț 1 ofertat | Preț 2 ofertat | Diferență |
|---|---|---|---|
| BAPC 16 | 197 lei/t | 2.800 lei/t | ≈ 14,21 ori |
| Compactor static autopropulsat cu rulouri (valturi) 8-14, de 14 tf | 95 lei/ora | 106,50 lei/ora | ≈ 1,12 ori |
| Compactor static autopropulsat pe pneuri 10,1 – 16 tf | 70 lei/ora | 150 lei/ora | ≈ 2,14 ori |
| TRA01A140 Transport rutier al materialelor, semifrabricatelor cu autobasculanta pe dist 140 km - transport balast | 27,40 lei/to | 800 lei/to | ≈ 29,19 ori |

Diferențele prezentate nu privesc numai nivelul prețurilor unor resurse individuale, ci se reflectă inclusiv în valorile unitare ofertate pentru aceleași articole de deviz executate în cadrul aceluiași contract

| Articol de deviz | Preț 1 ofertat Drumuri principale | Preț 2 ofertat Drumuri laterale | Diferență |
|---|---|---|---|
| DA06B1 | 49,602 lei/mc | 361,171 lei/mc | ≈ 7,281 ori |
| DA06A1 | 65,962 lei/mc | 377,531 lei/mc | ≈ 5,723 ori |
| DB13B1 | 30,247 lei/to | 33,261 lei/to | ≈ 1,099 ori |
| DB16H1 | 3,717 lei/mc | 4,08 lei/mc | ≈ 1,097 ori |
| TRA01A**140** (balast) ***Balastiera din Localitatea Marasesti, judetul Vrancea – conform declaratie pag. 1626 propunere tehnica*** | 27,40 lei/to | 800 lei/to | ≈ 29,197 ori |

Autoritatea contractantă reiterează faptul că, prin **răspunsul consolidat nr...., publicat în S**EAP anterior depunerii ofertelor, a informat în mod expres operatorii economici că, independent de analiza caracterului neobișnuit de scăzut al valorii totale a ofertei, va proceda la **verificarea oricăror poziții din lista de cantități care ridică probleme de fundamentare economică, inclusiv a elementelor de preț aparent neobișnuit de scăzute, în condițiile art. 136 alin. (1) și (2) din HG nr. 39**5/20**16,** inclusiv pent**ru prevenirea ofertării unor materiale esențiale la preturi nerealiste. Aceste preciz**ări au tăcut obiectul contestațiilor formulate anterior depunerii ofertelor, iar Curtea de... Iași a reținut că ob**ligația au**tor**ității contractante de a verifica, atunci când est***e cazul, elementele de*** preț ale ofertei care sunt aparent neobișnuit de scăzute decurge din pre**vederile art. 136 alin. (1) din HG nr. 395/2016 (Decizia nr...** */...).*

În aceste condiții, având în vedere declarația ofertantului de la pag. 42 din propunerea financiară, potrivit căreia prețurile unitare ale resurselor *"nu pot fi analizate sau justificate la valorile absolute din ofertă* ", precum și diferențele semnificative identificate între prețurile unitare ofertate pentru aceleași resurse, respectiv pentru aceleași articole de deviz executate în cadrul investiției, **comisia de evaluare solicită următoarele clarificări:**

1.Vă rugăm să prezentați motivele tehnice și economice care justifică existența diferențelor semnificative dintre prețurile unitare ofertate pentru aceleași resurse și, respectiv, pentru aceleași articole de deviz, astfel cum rezultă din tabelele de mai sus, deși acestea sunt utilizate în cadrul aceluiași contract de lucrări și să indicați pentru fiecare poziție elementele de cost care justifică diferențele.

2.Având în vedere declarația din propunerea financiară potrivit căreia,, *prețurile unitare ale resurselor nu pot fi analizate sau justificate la valorile absolute din ofertă",* vă rugăm să explicați **în ce mod această afirmație este compatibilă** cu obligația ofertantului de a fundamenta prețurile unitare înscrise în propunerea financiară și cu posibilitatea autorității

contractante de a verifica elementele de preț, în condițiile art. 136 alin. (1) și (2) din HG nr. 395/2016.
Vă rugăm să precizați dacă afirmația din propunerea financiară potrivit căreia *„prețurile unitare ale resurselor nu pot fi analizate sau justificate la valorile absolute din ofertă"* reprezintă poziția ofertantului cu privire la toate prețurile unitare înscrise în propunerea financiară sau numai cu privire la anumite resurse/articole de deviz și să indicați în mod expres la care dintre acestea se referă.
3.Vă rugăm să precizați dacă diferențele dintre prețurile unitare ofertate pentru aceleași resurse și articole de deviz rezultă din caracteristici tehnice diferite ale lucrărilor, condiții obiective diferite de execuție sau din alte elemente de natură tehnică ori economică și **să indicați, în mod concret, care sunt aceste elemente pentru fiecare dintre pozițiile prezentate în tabele.**
*(... mc balast la pret de.../mc vs 695 mc balast la pret de.../mc; 145 to mixtura asfaltica BADPC... la pret de.../to vs... to mixtura asfaltica BADPC... la pret de.../to; 89 to mixtura asfaltica BAPC 16 la pret de.../to vs... to mixtura asfaltica BAPC 16 la pret de.../to; transportul balastului.../to vs.../to; compactor cu ru*louri *(valturi) 92 ore cu.../ora vs compactor cu rulouri (valturi)... ore cu.../ora; compactor pe pneuri 11 ore cu.../ora vs compactor pe pneuri... ore cu.../ora)*
**4.** în situația în care susțineți că una sau mai multe dintre valorile unitare înscrise în propunerea financiară nu reflectă valoarea reală ofertată pentru resursa sau articolul de deviz respectiv, **vă rugăm să precizați expres natura acestor diferențe și temeiul legal în baza căruia considerați că acestea pot fi menținute în cadrul ofertei depuse.**
5. Având în vedere că prețurile unitare înscrise în propunerea financiară vor constitui prețurile contractuale utilizate la decontarea lucrărilor executate și, după caz, la aplicarea mecanismelor contractuale privind modificarea cantităților de lucrări, vă rugăm să explicați în ce mod prețurile unitare ofertate pentru aceleași resurse și articole de deviz reflectă costurile reale aferente fiecărei poziții și permit utilizarea acestora ca prețuri contractuale.

Ofertanta a răspuns cu adresa nr.....:

A) La stabilirea prețului ofertei noastre financiare s-a tinut seama de preturile reale si competitive de pe piața si prin analize de pret corecte a materialelor pe care le produce....
B) Referitor la diferentele de pret dintre unele tipuri de materiale, dupa cum am precizat in NOTA din cadrul propunerii financiare, acestea au fost necesare pentru a îndeplini cerințele din cadrul documentației de atribuire si a răspunsurilor la clarificari care obliga ofertantii sa se încadreze in valorile stabilite pe baza standardelor de cost... pe categoriile de lucrări din cadrul investiției si respectiv pe Indicatorii tehnici specifici conf. Anexa la HCL... din....
In acest sens, in timpul desfasurarii procedurii am solicitat clarificari despre faptul ca valorile stabilite pe baza standardelor de cost sunt disproporționate fata de preturile reale de pe piața dar prin răspunsurile la solicitări nr...., cerința de a ne incadra in valorile standardului de cost au ramas obligatorii.

[...]

Tinand seama de solicitările documentației de atribuire și răspunsurile clarificative ale autoritatii contractante legate de acest aspect, ce au fost confirmate ca fiind valide de deciziile CNSC/ Curții de... Iași, pentru a ne incadra in valorile estimate pe baza standardele de cost, am fost nevoiți sa creem materiale noi care sa conțină si ajustarile necesare pentru a respecta aceasta cerința.
Dupa cum constatati, de exemplu pentru Balast, am ofertat 2 materiale cu coduri si denumiri diferite, respectiv:
-materialul... -Balast nespalat de riu 0-70 mm -SC2021=..... mc x.../ mc=..., din cadrul stratului de fundație a Drumurilor principale -si materialul... -Balast nespalat de riu 0-70 mm, inel comp. SC2021= 694... mc x.../mc=..., din cadrul categoriilor de lucrări Drumuri laterale, Scurgerea apelor si Organizarea de șantier.
Rezultă astfel un pret mediu al balastului nespalat de riu 0-70 mm de.../mc (... /..., 74 mc). Daca am fi folosit același material si același pret unitar pentru tot balastul din cadrul investiției, la Drumurile principale am fi depășit cu mult valoarea estimata conform standardului de cost, ceia ce nu a fost permis. In consecința, am creat si utilizat in... doua materiale cu coduri, denumiri si preturi diferite, unul pentru Drumul principal (avand un pret mai mic decât media, respectiv.../mc) si unul avand un pret mai mare, care compenseaza diferența de pret de la drumurile principale si care l-am utilizat pentru categoriile de lucrări la care nu a existat obligativitatea incadrarii in standardul de cost (Drumuri laterale, Scurgerea apelor si Organizarea de șantier).

In acest mod s-a procedat si la materialele BADPC...; BAPC16; la utilajele Compactor 14 tf; Compactor 16 tf, precum si la articolul de transport TRA01A140, mentionate de dumneavoastra in solicitările de clrificari.
Astfel, din motivele prezentate anterior, și preturile unitare ale articolelor de deviz DA06B1, DA06A1, DB13B1, DB16H1 si TRA01A140, sunt diferite pentru cele regăsite la obiectul Drumuri principale comparativ cu aceleași articole de la restul obiectelor de lucrări.
Conform structurii Listelor de cantitati nu pot fi îndeplinite aceste doua condiții simultan, respectiv, de a folosi aceleași preturi unitare pe toata investiția si in același timp de a ne încadra in valorile estimate pe baza standardelor de cost a categoriilor de lucrări conform structurii indicatorilor tehnici specifici categoriilor de lucrări din Anexa la HCL... din....

Ulterior evaluării răspunsului la clarificări, prin adresa nr....., autoritatea contractantă a comunicat... decizia de respingere a ofertei sale ca

**NECONFORMĂ,** în conformitate cu art. 137 alin. (1), coroborat cu art. 136 alin. (3) și art. 137 alin. (3) lit. c) și d) din H.G. nr. 395/2016, precum și cu art. 210 alin. (3) și art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016, întrucât răspunsul la solicitarea de clarificări nu furnizează elementele și dovezile necesare pentru justificarea prețurilor, sunt incidente și dispozițiile art. 134 alin. (5) din H.G. nr. 395/2016 privind caracterul inacceptabil al ofertei.

[...]

Concluziile comisiei de evaluare au fost:

• a stabilit prețuri unitare diferite pentru aceleași resurse și articole, fară existența unor factori tehnici ori economici obiectivi proprii pozițiilor;
• a recunoscut că prețurile au fost ajustate în plus și în minus și că au fost create câte două variante pentru încadrarea formală în standardul de cost;
• nu a prezentat dovezi concludente privind costul real individual al resurselor și articolelor analizate;
• a invocat medii ponderate care nu sunt înscrise în ofertă, nu sunt prețuri contractuale și nu pot fi introduse prin clarificări;
• a recunoscut că modificarea cantităților poate conduce la suplimentarea pozițiilor cu preț mic și renunțarea la pozițiile cu preț mare, situație care anulează compensarea invocată;
• nu a demonstrat realitatea, sustenabilitatea și fundamentarea economică a elementelor de preț supuse verificării.

Față de cele care au stat la baza deciziei de respingere a ofertei..., este necesar a fi punctate elemente legate de conținutul documentației de atribuire vizavi de respectarea standardelor de cost.

Astfel, se reține că, prin decizia nr.... din..., Consiliul a reținut, între altele:

Din analiza prevederilor legale anterior menționate, Consiliul reține că sintagma *„standard de cost*" reprezintă o caracteristică a programului de finanțare național *„...", prin car*e..... și Administrației a urmărit să selecteze/filtreze investițiile de natura drumurilor publice, acceptate spre finanțare, după valoarea acestora, raportat la lungime, fără a lua în considerare lucrările colaterale sau accesorii, cum ar fi accesele la proprietate, trotuare etc.

Pe de altă parte, Consiliul reține prevederile art. 8 alin. (1) din OUG nr. 95/2021, potrivit cărora *„Beneficiarii răspund de organizarea și derularea procedurilor de atribuire a contractelor de bunuri/servicii/ lucrări, în conformitate cu prevederile legale (...)*" și cele ale art. 15 alin. (2) din Normele de aplicare a OUG nr. 95/2021, potrivit cărora *„Beneficiarii răspund, potrivit legii, de organizarea și derularea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică (...)*".

Or, din această perspectivă, Consiliul constată că mențiunea de la art. 1 alin. (2) din Ordinul nr...., conform căreia obiectivele de investiții finanțate prin... național de investiții... se realizează cu încadrarea în standardele de cost nu este de natură să permită autorității contractante includerea în caietul de sarcini a unor cerințe privind limitarea valorii anumitor lucrări.

În acest sens, Consiliul reține că legislația din domeniul achizițiilor publice prevede determinarea valorii estimate a achiziției pe baza valorii totale de plată (art. 16 din HG nr. 395/2016), nu doar a unei părți din aceasta.

Totodată, se reține că prevederile art. 137 din HG nr. 395/2016, care reglementează situațiile în care pot fi respinse ofertele, prevede, la alin. (2) lit. e) și f), doar comparații între prețul total ofertat și valoarea estimată, nu comparații între valoarea unor anumite categorii de lucrări din oferte comparativ cu cele din devizul elaborat de proiectant.

Prin urmare, cerința autorității contractante, ca prețul anumitor categorii de lucrări se încadreze în limitele stabilite de proiectant nu are corespondent în legislația din domeniul achizițiilor publice și este de natură să conducă la distorsionarea rezultatului procedurii, în situația indicată de contestator, a eventualei subevaluări a lucrărilor care intră în calculul standardului de cost și a supraevaluării celorlalte categorii de lucrări.

Este de notorietate faptul că procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică având ca obiect executarea lucrărilor în baza unui proiect tehnic sunt atribuite la preț mai mic decât cel estimat de proiectant, ca efect al manifestării concurenței, situație în care, plecând de la prezumția că estimarea proiectantului reprezintă realitatea, autoritatea contractantă nu ar avea de ce să impună condiția nelegală de la pag. 40 din caietul de sarcini.

Față de cele de mai sus, Consiliul urmează să admită critica... din contestația formulată de..., urmând să obl**ige autoritatea contractantă la eliminarea cerinței restrictive privind încadrarea anumitor lucrări în standardul de cost, cu atât mai mult cu cât acesta nu a fost actualizat conform art. 3 din Ordinul nr…., ci a fost utilizat de autoritatea contractantă la nivelul inițial, stabilit în anul….**

Urmare plângerii formulate de....., Secția... și Fiscal, prin decizia nr.... (dosar nr....), a decis următoarele:

(...)

Astfel, Curtea constată că prin caietul de sarcini nu s-a impus în mod arbitrar ofertanților să respecte o anumită valoare din devizul care a stat la baza estimării contractului.

Ceea ce s-a impus este respectarea standardului de cost care i s-a impus autorității, la rândul său, prin prevederile legale enumerate mai sus, aspect care nu are legătură cu libera concurență.

În aceste condiții, nu se poate afirma că faptul respectării de către autoritatea contractantă a condițiilor impuse de finanțator este de natură a vicia principiile concurențiale,

când aceleași condiții sunt valabile pentru toate părțile implicate in contract. Este ilogic ca doar autoritatea contractantă să aibă obligația respectării Ordinului...1/..., nu si ofertanții care urmăresc încheierea contractului de execuție lucrări. Obligația respectării standardelor de cost se reflectă asupra partenerilor contractuali. Si aceasta, cu atât mai mult cu cât ofertanții au fost atenționați prin prevederile de la... 41 din caietul de sarcini: "Oferte*le financiare care depășesc standardul maxim aprobat de... euro/km fără TVA pentru prezenta investiție vor fi respinse ca neconforme, nefiind eligibile pentru finanțare prin... Național de Investiții.... "*

(...)

Standardele de cost sunt documente de referință, având rol de ghidare in promovarea obiectivelor de investiții finanțate din fonduri publice. Raporturile juridice între părțile contractante, drepturile si obligațiile acestora, sunt stabilite prin contractul de achiziție publică încheiat ca urmare a finalizării procedurii de atribuire. In aceste condiții, existența unor cerințe obligatorii pentru cerere semnifică o obligație corelativă a ofertantului de a elabora... in conformitate pentru cerințele din documentația de atribuire.

(...)

Astfel, propunerea financiară a ofertantului nu poate conține costuri individuale care să se abată de la legislația incidență, in speță, Ordinul nr.....

Raportat la cele reținute anterior, se constată că, in mod contrar celor reținute de CNSC in decizia contestată, încadrarea de către autoritatea contractantă in standardele de cost impune acesteia, la rândul său, includerea in caietul de sarcini a unor cerințe privind limitarea valorii anumitor lucrări. Chiar dacă art.16 din HG 395/2016 prevede că autoritatea contractantă calculează valoarea estimată a unei achiziții având în vedere valoarea totală de plată, fără TVA, se impun a fi respectate si prevederile Ordinului...1/..., in caz contrar riscând lipsa finanțării.

De asemenea, nici disp.art.137 alin.2 lit.e si f din HG 395/2016, reținute de CNSC, nu sunt incidente in cauză, așa cum s-a arătat mai sus. Potrivit caietului de sarcini... poate fi respinsă ca neconformă in ipoteza in care depășește standardul maxim aprobat, nu ca inacceptabilă.

Nu are susținere nici considerentul CNSC in sensul că cerința autorității contractante ca prețul anumitor categorii de lucrări să se încadreze in limitele stabilite de proiectant nu are corespondent in legislația din domeniul achizițiilor publice si este de natură să conducă la distorsionarea rezultatului procedurii, întrucât acest corespondent legal există, respectiv art, 137alin.3 lit.d teza a Il-a ( cu textul redat anterior), astfel încât nu are nici efectul menționat de Consiliu.
Față de cele de mai sus, Curtea constată că in mod nelegal a fost admisă critica... din contestația... prin decizia contestată.

Curtea a admis în parte plângerea formulată de către petenta.../C1/... din... pronunțată de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor în contradictoriu cu intimata... și a modificat în parte... nr.... din... în sensul că a respins ca nefondată și critica... din contestația formulată de... în contradictoriu cu autoritatea contractantă....

Urmare deciziei instanței, autoritatea contractantă a publicat răspunsul consolidat nr...., în care
La solicitarea de clarificări nr.....
Având în vedere:
(i) cerința ca ofertanții să nu depășească standardele de cost, coroborată cu
(ii) faptul că aceste standarde, nefiind actualizate, sunt sub prețurile pieței pentru reperele incluse în standardele de cost,
Vă rugăm să ne comunicați dacă obligația de a licita cu prețuri justificate din punct de vedere economic (art. 210 alin. (1) și (2) lit. a din Legea nr. 98/2016) se aplică la ansamblul prețului ofertat sau se aplică pe fiecare reper în parte.
**Raspunsul autoritatii contractante a fost:**
**Cu privire la aplicabilitatea standardului de cost**
Cerința de ofertare în limita plafonului de cost pentru lucrările continue (carosabil), reglementat de... nr...., reprezintă o condiție impusă pr**in contractul de finanțare PNI „...", fiind fundamentată pe art.** 15 din OUG nr. 95/2021.
Această cerință nu constituie o limitare a dreptului operatorilor de a... liber, ci o conf**ormare bugetară nece**sară pentru elig**ibilitatea cheltuielilor ce u**rmează a fi decontate prin finanțare guvernamentală.
**Cu privire la raportarea la „preț aparent neobișnuit de scăzut"**
În ceea ce privește art. 210 alin. (1) și (2) lit. a) din Legea nr. 98/2016, coroborat cu art. 136 alin. (4) din HG nr. 395/2016, precizăm că:
- noțiunea de **preț aparent neobișnuit de scăzut** se analizează **la nivelul prețului totalal ofertei (fără TVA)**, raportat la valoarea estimată a contractului;
- nu se aplică individual **pe fiecare reper**(poziție) din lista de cantități;
- o ofertă se încadrează în această situație **doar dacă valoarea totală fără TVA este sub 80% din valoarea estimată**.

Prin urmare, justificarea prețului din perspectiva art. 210 alin. (2) lit. a) nu este impusă automat în cazul unor valori individuale reduse sub standardul de cost, ci doar dacă întreaga ofertă are un preț total aparent neobișnuit de scăzut.
Precizăm totusi că, **independent de analiza asupra valorii totale a ofertei**, autoritatea contractantă, în temeiul art. 136 alin.(1) si(2) din HG nr. 395/2016, poate **să solicite justificări detaliate** pentru orice poziție din lista de cantități care prezintă **prețuri vădit disproporționate** față de nivelul pieței sau față de costurile minime tehnic justificate.
Această abordare este necesară pentru a preveni riscurile legate de:
- ofertarea unor poziții esențiale (ex: balast, piatră spartă, mixturi asfaltice) la prețuri nerealiste;
- imposibilitatea derulării contractului în condiții de calitate și sustenabilitate.

**Cu privire la cadrul legal aplicabil**
În măsura în care ofertele propuse depășesc plafonul aprobat pentru lucrările continue (carosabil), acestea pot fi considerate **neconforme în raport cu obiectivele de eligibilitate a finanțării**, iar încadrarea în aceste plafoane este esențială pentru decontare. **În..., oblig**ația de a respecta standardul de cost impus de finanțator se raportează la comp**onenta lucrărilor vizate (carosa**bil), iar analiza caracterului „neobișnuit de scăzut"

se face la nive**lul total al ofertei, confo**rm dispozițiilor art. 136 alin. (4) din HG nr. 395/2016.

Prin decizia nr.... din..., Consiliul a respins, ca nefondată, contestația formulată de... împotriva răspunsului consolidat nr..... Decizia Consiliului a rămas definitivă, fiind respinsă, ca nefondată, de către..... și Fiscal (decizia nr. 418/2025 din..., dosar nr....), plângerea formulată de....

În ambianța celor de mai sus, trebuie observat că ceea ce a făcut obiectul contestațiilor, plângerilor și răspunsului consolidat a fost necesitatea respectării standardelor de cost, rămânând în forma definitivă cele stabilite expres de autoritate prin răspunsul consolidat nr.....

Luând în considerare acest răspuns... decide forma de ofertare în propunerea financiară identificată și de autoritatea contractantă: „Prețurile *unitare la resurse au fost diminuate pe anumite categorii de lucrări sau majorate pe alte categorii de lucrări, astfel încât să ne încadrăm în standardele de cost (...). Prețurile unitare ale resurselor nu pot fi a****nalizate sau justificate la valorile absolute din ofertă, ci ca prețu****ri medii sau compensate între ele. "*

În primul rând, astfel cum a concluzionat și autoritatea contractantă, operatorul economic alege să oferteze prețuri unitare cu diferențe foarte mari între ele, pentru aceleași resurse, spre exemplu:
Pag. 18/...:
OBIECTUL: [...] -...
...: [....2] - Suprastructura
... Mixtura asfaltica tip BADPC... - SC2021 -...0...
Pag. 26/...:
OBIECTUL: [...] -...
...: [....2] - Suprastructura
... Mixtura asfaltica tip BADPC... -incl. comp. SC2021 -.....]**.**
invocând necesitatea încadrării în standardele de cost, făcând mențiunea că *Prețurile unitare ale resurselor nu pot fi analizate sau justificate la valorile absolute din ofertă, ci ca prețuri medii sau compensate între ele.*

Prețurile pentru articole de deviz sunt diferite, cum s-a prezentat tabelar și în adresa de clarificări.

Așadar, fără a alege în funcție de caracteristici tehnice diferite, de condiții obiective diferite de execuție, de furnizori diferiți, de distanțe diferite de transport, de tehnologii diferite ori de alte elemente de cost proprii fiecărei poziții, operatorul economic alege să prezinte o abordare proprie a propunerii financiare în care prețurile unitare sunt diferite în cadrul propunerii financiare fără a avea la bază vreun element de diferențiere.

Modul de ofertare a fost explicat de operatorul economic în răspunsurile la clarificări (spre exemplu):
Dupa cum constatati, de exemplu pentru Balast, am ofertat 2 materiale cu coduri si denumiri diferite, respectiv:
-materialul... -Balast nespalat de riu 0-70 mm -SC2021=..... mc x.../ mc=..., din cadrul stratului de fundație a Drumurilor principale -si materialul... -Balast nespalat de riu 0-70 mm, inel comp. SC2021= 694... mc x.../mc=..., din cadrul categoriilor de lucrări Drumuri laterale, Scurgerea apelor si Organizarea de șantier.
Rezultă astfel un pret mediu al balastului nespalat de riu 0-70 mm de.../mc (... /..., 74 mc).

**Daca am fi folosit același material si același pret unitar pentru tot balastul din cadrul investiției, la Drumurile principale am fi depășit cu mult valoarea estimata conform standardului de cost, ceia ce nu a fost permis. In consecința, am creat si utilizat in... doua materiale cu coduri, denumiri si preturi diferite, unul pentru Drumul principal (avand un pret mai mic decât media, respectiv.../mc) si unul avand un pret mai mare, care compenseaza diferența de pret de la drumurile principale si care l-am utilizat pentru categoriile de lucrări la care nu a existat obligativitatea incadrarii in standardul de cost (Drumuri laterale, Scurgerea apelor si Organizarea de șantier).**

In acest mod s-a procedat si la materialele BADPC...; BAPC16; la utilajele Compactor 14 tf; Compactor 16 tf, precum si la articolul de transport TRA01A140, mentionate de dumneavoastra in solicitările de clarificari.

Așadar, preluând obligația sa ca operator economic participant la procedura de atribuire de atribuire pentru care, în mod definitiv, în urma deciziilor Consiliului și instanțelor, s-a stabilit necesitatea respectării standardelor de cost... utilizează ca artificiu pentru respectarea propriei obligații o abordare a prețurilor unitare în funcție de cuprinderea sau nu în categorii aferente standardelor de cost și ofertează prețuri după această viziune proprie, fără vreo minimă explicație legată de construcția, fundamentul și justificarea prețurilor folosite.

Or, o astfel de modalitate de ofertare nu poate fi conformă dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice care obligă operatorii economici să oferteze prețuri ferme și în același timp care să poată fi justificate.

Deși este adevărat că pot exista diferențe între prețurile unitare la materiale sau transport și deși încadrarea ca preț neobișnuit de scăzut rezultă din raportarea la întreaga valoare ofertată, nu poate fi ignorat faptul că prețurile utilizate în cadrul ofertei trebuie să fie prețuri reale, sustenabile, iar diferențele rezultate să aibă la bază elemente concrete, cuantificabile, verificabile de autoritate, Consiliul sau instanță.

Parcurgând solicitarea de clarificări adresată de achizitoare (nr....), se poate observa că aceasta este extrem de clară, în sensul în care, pe de o parte, sunt indicate concret sub formă tabelară diferențele constatate în propunerea financiară și, pe de altă parte, i se cere operatorului economic punctual: să prezinte motivele tehnice și economice care justifică existența diferențelor semnificative dintre prețurile unitare ofertate pentru aceleași resurse; să explicați în ce mod aceas**t**ă afirmația ”prețurile uni*tare ale resurselor nu pot fi analizate sau justificate la valorile absolute din ofertă" este compati***b**ilă cu obligația ofertantului de a fundamenta prețurile unitare înscrise în propunerea financiară și cu posibilitatea autorității contractante de a verifica elementele de preț, în condițiile art. 136 alin. (1) și (2) din HG nr. 395/2016; să precizeze dacă diferențele dintre preturile unitare ofertate pentru aceleași resurse și articole de deviz rezultă din caracteristici tehnice diferite ale lucrărilor, condiții obiective diferite de execuție sau din alte elemente de natură tehnică ori economică; să precizeze natura diferențelor constatate și temeiul legal pentru menținerea lor, să explice în ce mod sunt reflectate costurile reale

aferente fiecărei poziții. Așadar, achizitoarea a efectuat o analiză amănunțită a propunerii financiare și a adresat, în consecință, întrebări clare și punctuale pentru verificarea realității și sustenabilității acesteia.

În contrast cu analiza comisiei... aduce un răspuns care în niciun caz nu aduce lămuriri față de cele adresate și care nu îndeplinește exigențele unui răspuns concludent. Mai mult, întreaga construcție a răspunsului este circumscrisă obligației impuse în documentație de a fi respectate standardele de cost, obligație care în mod evident nu crea obligația corelativă în sarcina participanților la procedură de a opera cu artificii de ofertare străine de legislația în materia achizițiilor publice.

De altfel, chiar operatorul economic face trimitere în adresa sa la răspunsurile achizitoarei aferente documentației de atribuire (răspunsul consolidat nr....) în care s-au făcut referiri exprese la modul de verificare a prețurilor ofertate:

**Cu privire la raportarea la „preț aparent neobișnuit de scăzut”**

În ceea ce privește art. 210 alin. (1) și (2) lit. a) din Legea nr. 98/2016, coroborat cu art. 136 alin. (4) din HG nr. 395/2016, precizăm că:

- noțiunea de **preț aparent neobișnuit de scăzut** se analizează **la nivelul prețului totalal ofertei (fără TVA)**, raportat la valoarea estimată a contractului;
- nu se aplică individual **pe fiecare reper**(poziție) din lista de cantități;
- o ofertă se încadrează în această situație **doar dacă valoarea totală fără TVA este sub 80% din valoarea estimată**.

Prin urmare, justificarea prețului din perspectiva art. 210 alin. (2) lit. a) nu este impusă automat în cazul unor valori individuale reduse sub standardul de cost, ci doar dacă întreaga ofertă are un preț total aparent neobișnuit de scăzut.

Precizăm totusi că, **independent de analiza asupra valorii totale a ofertei**, autoritatea contractantă, în temeiul art. 136 alin.(1) si(2) din HG nr. 395/2016, poate **să solicite justificări detaliate** pentru orice poziție din lista de cantități care prezintă **prețuri vădit disproporționate** față de nivelul pieței sau față de costurile minime tehnic justificate.

și aduce ca justificare exclusiv necesitatea încadrării în standardele de cost, cu trimite la utilizarea unui preț mediu.

Petenta enumeră prețurile diferite utilizate și subliniază că a creat două variante, având coduri, denumiri și prețuri unitare diferite pe care le-a utilizat pentru a respecta cantitățile prevăzute în listele de cantități și în același timp de a se încadra în valorile stabilite prin standardul de cost.

Totodată, în cadrul răspunsului nr...., operatorul economic aduce în discuție o modalitate de ofertare în care își asumă execuția lucrărilor la prețurile ofertate, chiar și cu riscul de a interveni renunțări la articolele de lucrări din cadrul obiectelor cu prețuri mai mari și suplimentări la obiectul drumuri principale ce are prețuri mai mici.

Concluzionând, întreaga abordare și pledoarie a societății contestatoare nu poate fi circumscrisă dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice.

Pentru a conferi substanță celor de mai sus, sunt relevant a fi redate constatările comisiei vizavi de răspunsurile ofertantei redate în comunicarea privind rezultatul procedurii:

….

| | |
|---|---|
| „Resursele provin din surse proprii." | Sursa proprie nu înseamnă lipsa costului şi nu explică diferenţa dintre 11 şi 250 lei/mc ori dintre 27,40 şi 800 lei/t. Nu au fost prezentate costurile producţiei şi transportului. |
| „Preţul mediu este real şi asumat." | Media nu este un preţ din oferta financiară, nu este utilizată contractual şi depinde de cantităţile iniţiale. Acceptarea ei ar modifica oferta. |
| „Ofertantul îşi asumă riscul renunţărilor şi suplimentărilor." | Asumarea riscului nu substituie justificarea legală a preţului. în plus, exact acest scenariu arată că media şi compensarea pot dispărea în executare. |
| „Mecanismul a fost prezentat transparent." | Transparenţa declaraţiei permite identificarea problemei, dar nu legalizează mecanismul. O preluare transparentă a unei valori nefundamentate rămâne nejustificată. |

Dincolo de faptul că, pe calea contestației, nu sunt combătute justificările detaliate ale comisiei, se reproșează autorității contractante că nu ar fi solicitat justificări individuale ale prețurilor unitare ofertate, or, adresa de clarificări, tocmai acest rol a avut de a se obține lămuriri vizavi de o modalitate de ofertare care presupunea prețuri cu diferențe semnificative. Inclusiv s-a cerut să se precizeze dacă diferențele dintre prețurile unitare ofertate pentru aceleași resurse și articole de deviz rezultă din caracteristici tehnice diferite ale lucrărilor, condiții obiective diferite de execuție sau din alte elemente de natură tehnică ori economică și **să indicați, în mod concret, care sunt aceste elemente pentru fiecare dintre pozițiile prezentate în tabele,** elemente pe care contestatoarea nu le-a prezentat.

Astfel fiind, Consiliul va menține decizia de respingere a ofertei contestatoarei, analiza comisiei fiind raportată la dispozițiile legale aplicabile, fiind justificată în fapt și în drept.

În ceea ce privește... câștigătoare, Consiliul constată că singura critică a contestatoarei este următoarea: așternerea mecanică a straturilor de balast, legătură și uzură nu poate avea ore de funcționare a utilajelor și ore de manoperă diferite la drumurile principale față de drumurile laterale, având în vedere faptul că tehnologia de execuție și condițiile de calitate impuse prin caietul de sarcini sunt identice pentru ambele obiecte.

Astfel, considerăm că, în evaluarea ofertelor, ofertantul... a fost favorizat, evaluarea ofertelor fiind făcută cu încălcarea principiului tratamentului egal.

Contestatoarea nu a făcut o minimă trimitere la propunerea financiară a... și nu a indicat în concret la ce ore de funcționare și manoperă se referă.

Așadar, petenta alege să formuleze o critică generală și să însărcineze Consiliul să efectueze o evaluare integrală a propunerii financiare a câștigătoarei, deși rolul Consiliul este de a verifica legalitatea și temeinicia actelor autorității în raport cu criticile concrete din contestație, nu să efectueze o evaluare *in integrum* a ofertei. De altfel, în punctul său de vedere, achizitoarea a explicat că... a utilizat pentru aceleași articole de deviz aceleași prețuri unitare.

... nu a invocat o eventuală împiedicare a accesului la dosarul achiziției și că acesta ar fi motivul pentru care nu a putut formula o contestație motivată corespunzător vizavi de... câștigătoare. Dimpotrivă, prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr...., primăria a menționat că societatea contestatoare nu a formulat solicitare de *studiere a dosarului achiziției la sediul autorității contractante. În consecință, aceasta nu a avut acces, la sediul autorității contractante,*

*la documentele din dosarul achiziției și nu i-a fost pus la dispoziție, în această modalitate, niciun înscris aferent procedurii.*

În aceste condiții, va fi respinsă solicitarea de repunere a contestatoarei în termenul de a motiva contestația începând cu data de la care i se va asigura accesul efectiv la dosarul achiziției de către Consiliu.

Într-adevăr, practica Consiliul este de a accepta repunerea în termenul de contestare, însă această măsură privește situațiile în care se constată că, *în mod nelegal, autoritatea contractantă a restricționat accesul la dosarul achiziției*. Or, în cauză, nu se pune în discuție o eventuală restricționare a accesului la sediul autorității contractante, câtă vreme operatorul economic *nu a solicitat un astfel de acces*.

Obligația de motivare corespunzătoare, în termenul legal, a contestației nu a fost respectată în cauză din vina exclusivă a contestatoarei. Aceasta nu se poate prevala de propria culpă pentru a-și completa contestația, în privința ofertei câștigătoarei, la mai bine de o lună de la data primirii rezultatului procedurii, prin concluziile scrise transmise Consiliu în data de..., acestea fiind în mod evident tardive.

Așadar... alege să depună o contestație în care, în referire la..., prezintă o motivare generală, fără trimiteri concrete la ofertă, pentru a o completa ulterior studierii dosarului la Consiliu. În aceste condiții, vor fi respinse ca inadmisibile concluziile scrise, transmise prin e-mail în data de..., în temeiul art. 21 alin. (3) din Legea nr. 101/2026. Elementele aduse în discuție nu reprezintă dezvoltări a ceea ce se regăsește în contestație, ci critici noi vizavi de... câștigătoare care ar fi trebuit formulate în termenul legal de la data luării la cunoștință de rezultatul procedurii.

Raportat la situația factuală și de drept expusă, va fi respinsă, ca nefondată, contestația.... Va fi respinsă, în consecință, cererea de plată a cheltuielilor efectuate cu soluționarea contestației. De altfel, petenta nu a depus dovezi în susținerea cererii.

În ceea ce privește cererea de intervenție formulată de..., Consiliul urmează a o admite, pentru considerentele reținute în motivarea deciziei.

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

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

prezentei, respinge, ca nefondată, contestația formulată de..., în contradictoriu cu....

Respinge cererea de plată a cheltuielilor efectuate cu soluționarea contestației.

În temeiul art. 64 Cod procedură civilă, încuviințează în principiu cererea de intervenție formulată de... și o admite.

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

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

| **PREȘEDINTE,** | **MEMBRU,** | **MEMBRU,** |
|---|---|---|
| **...** | **...** | **...** |
| | **...** | **...** |