



# CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

**C. N. S. C.**

Str. Stavropoleos nr. 6, sector 3, București, cod poștal 030084, România  
Tel: +4 021.310.46.41 Fax: +4 021.890.07.45 și +4 021.310.46.42 www.cnsc.ro

**În conformitate cu prevederile art. 266 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea,**

## DECIZIE

**Nr. ... / ... / ... ..**

**Data: ...**

Prin contestația nr. ..., înregistrată la Consiliu cu nr. ... formulată de ... cu sediul în ... .. județul ... având CUI ... înregistrată la ORC sub nr. ... reprezentată legal de ... – ... formulată împotriva adreselor de răspuns la solicitările de clarificare nr. ... nr. ... și nr. ... transmise de ... cu sediul în ... .. în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de licitație deschisă în vederea încheierii acordului-cadru având ca obiect „elaborare studii de fezabilitate, audit energetic, expertize tehnice, DALI, proiecte”, s-a solicitat anularea procedurii în temeiul art. 109 alin. (1) lit. c) din OUG nr. 34/2006, sau, după caz, obligarea autorității contractante la clarificarea, fără echivoc, a modalității de întocmire a ofertei financiare, precum și suspendarea procedurii până la soluționarea pe fond a contestației.

Prin contestația înregistrată la Consiliu cu nr. 1/... înregistrată la Consiliu cu nr. ... formulată de ... cu sediul în ... .. având CUI ..., înregistrată la ORC sub nr. ... reprezentată legal de ... – ... formulată împotriva documentației de atribuire și a răspunsului la clarificări transmis de ... în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii anterior precizată, s-a solicitat suspendarea procedurii până la soluționarea pe fond a contestației, obligarea autorității contractante la formularea unui răspuns clar, competent și fără ambiguități sau, după caz, anularea procedurii.

Cererile de suspendare a procedurii au fost soluționate prin decizia nr. ... Pe rolul Consiliului se află celelalte capete de cerere.

În baza legii și a documentelor depuse de părți,

## CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

### DECIDE:

În temeiul art. 278 alin. (2) și (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, admite contestațiile depuse de ... și de ... în contradictoriu cu ... și anulează procedura de atribuire pentru imposibilitatea dispunerii de măsuri de remediere.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

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

### MOTIVARE

În luarea deciziei s-au avut în vedere următoarele:

Prin contestația formulată de ... în contradictoriu cu ... sunt criticate răspunsurile autorității contractante la o serie de solicitări de clarificări ale operatorilor economici ce au vizat modul de formare a prețului pe care fiecare ofertant va fi obligat să îl completeze în formularul de ofertă, precum și în SEAP, la rubrica „prețul ofertei”. În opinia contestatoarei, răspunsurile în cauză nu sunt în măsură să clarifice modul de formare a prețului total sau noțiunea de valoare maximă a acordului-cadru.

Astfel, arată că, răspunzând unei solicitări de clarificare ce a vizat modul în care „trebuie stabilită valoarea finală a prețului ofertat pentru întregul acord-cadru supus licitației, având în vedere că această valoare trebuie trecută în formularul de ofertă și în spațiul destinat ofertei totale care se criptează în SEAP” autoritatea contractantă, prin răspunsul publicat în SEAP în data de 05.02.2014, a precizat că *„valoarea ce va fi trecută în formularul de ofertă reprezintă valoarea maximă a acordului-cadru pe care o ofertează fiecare ofertant în parte. Evaluarea ofertelor se va face prin aplicarea punctajelor la prețurile unitare ofertate pentru elaborarea documentațiilor ce fac obiectul contractului (P1...P13), astfel: punctaj financiar total = (P1+P2+...P13) unde Ptotal suma punctajelor calculate aferente factorului de evaluare prețurile unitare ale ofertei. Punctajul financiar de 70% se calculează pe baza prețurilor unitare aferente celor 13 tipuri de servicii, nu pe baza prețului total ofertat pentru întregul acord-cadru supus licitației”*.

De asemenea, în data de 06.02.2014, răspunzând unei solicitări de clarificări ce a vizat aceleași aspecte, autoritatea contractantă a publicat în SEAP un răspuns în sensul că *„valoarea ofertată este valoarea maxima a acordului-cadru”*.

O altă solicitare de clarificări a vizat faptul că, deși pentru toate cele 13 categorii de servicii unitatea de exprimare a prețurilor unitare este „lei”, conform tabelului prezentat la pag. 23-24, coloana 2 din cadrul Caietului de sarcini, capitol „Modalitate de întocmire a ofertei financiare”, prin răspunsul la clarificare, asistența tehnică, respectiv serviciul de la poziția P13, se solicită a fi calculată în procent % din valoarea unei investiții de bază. Astfel, operatorul economic a solicitat să se precizeze cum va fi posibilă formarea prețului total (dacă acesta reprezintă însumarea prețurilor unitare a celor 13 categorii de servicii) dacă ultima categorie este exprimată în procent și nu în lei ca și restul celor 12 categorii.

Autoritatea contractantă a răspuns în sensul că, *„potrivit devizului general, asistența tehnică este calculată în % (pe care trebuie să o oferați din valoarea unei investiții de bază), fără ca aceasta să răspundă la întrebarea ce vizează formarea prețului total:.”*

Insistând pe aceleași aspecte, având în vedere că prețurile unitare se vor raporta la unitățile de măsură indicate de autoritate (mp, ml, % valoarea investiției), pentru a putea propune o ofertă financiară cât mai corectă, un operator economic a solicitat să se precizeze care sunt cantitățile maxime (x ml drumuri, x ml rețele de apa/canalizare, x mp suprafața construită..., valoarea totală a investiției de baza) la care se vor raporta prețurile unitare și în baza cărora s-a stabilit valoarea estimată a acordului-cadru.

În data de 05.02.2014, autoritatea contractantă a publicat în SEAP un răspuns potrivit căruia *„cantitățile maxime la care faceți referire ... vor fi prezentate în momentul în care urmează a fi atribuit fiecare contract subsecvent, autoritatea contractantă prezentând în acest sens, o cantitate necesară fermă a cărei prestare are loc într-o perioadă bine determinată, la care se vor raporta prețurile unitare ofertate în baza cărora s-a stabilit valoarea estimată a acordului-cadru. În acest sens, în vederea elaborării propunerii financiare, trebuie respectate cerințele din fișa de date IV.4.2 modul de prezentare a propunerii financiare, incluzând toate costurile estimate de ofertant pentru îndeplinirea corespunzătoare a serviciilor solicitate”*.

Potrivit contestatoarei, din răspunsurile autorității contractante, astfel cum au fost formulate, nu rezultă modalitatea de formare a valorii ce reprezintă prețul total pe care un ofertant va trebui să-l prezinte în formularul de ofertă, precum și în SEAP și că nu a fost clarificată noțiunea de „valoare maxima a acordului cadru”.

De asemenea, consideră că „valoarea corespunzătoare totală a serviciilor ce urmează să fie prestate” nu poate reprezenta suma

prețurilor unitare pentru P1-P13, fiind imposibilă însumarea unor valori unitare exprimate în lei cu procent, și că este eronată calcularea punctajului financiar de 70% pe baza prețurilor unitare aferente celor 13 tipuri de servicii, și nu pe baza prețului total oferat pentru întregul acord-cadru supus licitației.

În cadrul aceleiași proceduri a depus o contestație și ... care solicită obligarea autorității contractante la formularea unui răspuns clar, complet și fără ambiguități la solicitarea de clarificări nr. 13177/... vizând modul de formare a prețului.

În opinia contestatoarei, pentru a se putea întocmi o ofertă, documentația de atribuire trebuie completată cu o serie de aspecte strict necesare, și anume cu numărul de ore lucrate de experți în cadrul proiectelor derulate în ... pe cele 13 tipuri de contract (P1, P2 ...P13) și cantitatea minimă și maximă a fiecărui tip de lucrări. Contestatoarea arată că, date fiind unitățile de calcul pentru cele 13 tipuri de lucrări, departajarea în funcție de prețul pe unitatea de măsură ar putea fi acceptată în măsura în care ar fi cunoscută cantitatea care va fi proiectată.

De asemenea, apreciază că, atunci când a stabilit valoarea estimată a contractului de 4.800.000 mii lei, autoritatea contractantă trebuie să fi avut la bază o estimare de lucrări, pe care, însă, refuză să o pună la dispoziție operatorilor economici interesați pentru ca aceștia să poată forma o ofertă competitivă și reală, încălcându-se principiul transparenței, deoarece, dacă un operator economic ar cunoaște ce lucrări intenționează autoritatea contractantă să deruleze în viitorii 4 ani, este, în mod evident, avantajat în fața celorlalți operatori economici.

Totodată, contestatoarea consideră că, până în prezent, autoritatea contractantă nu a răspuns nici la întrebarea ce viza modul de punere în aplicarea a dispozițiilor art. 36<sup>1</sup> din HG nr. 925/2006, având în vedere că acesta face referire la valoarea estimată a contractului, iar autoritatea contractantă nu a clarificat la ce se va raporta pentru a ști dacă un preț este aparent neobișnuit de scăzut sau dacă o ofertă este sau nu serioasă.

Pentru situația în care se va considera că nu mai pot fi dispuse măsuri de remediere, contestatoarea solicită anularea procedurii.

Prin adresele nr. 14567/... și nr. 16233/17.02.2014, înregistrate la Consiliu cu nr. 4832/17.02.2014 și nr. 5231/19.02.2014, autoritatea contractantă a transmis punctele de vedere cu privire la contestațiile formulate de ... și de ... prin care solicită respingerea acestora ca nefondată și lipsită de obiect.

Referitor la criticile legate de modalitatea de formare a valorii ce reprezintă prețul total pe care un ofertant va trebui să-l prezinte în formularul de ofertă, precum și în SEAP, de neclarificarea noțiunii de "valoare maximă a acordului-cadru", noțiune ce reprezintă prețul oferat și fără ca aceasta să fie clarificat și prin declararea ca

punctajul financiar de 70% se calculează pe baza prețurilor unitare aferente celor 13 tipuri de servicii, și nu pe baza prețului ofertat pentru întregul acord-cadru supus licitației, autoritatea contractantă, arată următoarele:

- Prin răspunsul transmis la cererile de clarificări ale operatorilor economici și publicate în SEAP, s-a avut în vedere prezentarea unor informații cât mai clare privind modul de formare și exprimare a prețului pe care fiecare ofertant va fi obligat să-l completeze în formularul de ofertă precum și în SEAP la rubrica prețul ofertei, fiind o procedură online;
- S-a precizat că valoarea ofertată nu are nicio legătură cu suma prețurilor unitare ce vor fi ofertate pentru cele 13 servicii ce vor fi prestate în perioada de derulare a acordului-cadru (ce vor sta la baza încheierii contractelor subsecvente ce vor fi atribuite) și valoarea care va fi tastată în SEAP și care reprezintă oferta financiară, fiind valoarea estimată a acordului-cadru, respectiv 4.800.000 lei.
- Valoarea estimată a acordului-cadru a fost stabilită conform prevederilor art. 25 din OUG nr. 34/2006 și potrivit HG nr. 363/2010 privind aprobarea standardelor de cost pentru obiective de investiții finalizate din fonduri publice, reprezentând 3% din valoarea aferentă acordului-cadru privind Executare lucrări de construcții, finisaje, reparații, renovare și restaurare imobile în ... județul ... în sumă de 160.000.000 lei. În acest sens, s-a ținut cont de durata contractului care fiind stabilită pentru o perioadă de 48 luni, valoarea estimată trebuind să fie calculată având în vedere întreaga durată a contractului.
- În urma solicitărilor de clarificări ce au fost transmise de operatorii economici, s-a explicat că prin aplicarea criteriului de atribuire a contractului de achiziție publică „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic” evaluarea și departajarea ofertelor urmând să se realizeze prin compararea propunerilor financiare pentru cele 13 servicii și care vor sta la baza încheierii acordului-cadru, clasamentul ofertelor făcându-se în ordinea descrescătoare a punctajelor combinate, tehnic și financiar, având în vedere ponderile indicate în fișa de date a achiziției pentru fiecare dintre punctajele respective.

Autoritatea contractantă precizează că este interesată să atribuiască acordul-cadru unor operatori economici care ofertează atât un preț cât mai scăzut, dar justificat în același timp, cât și o durată de execuție cât mai mică. Din acest motiv, a fost ales criteriul de atribuire „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”.

De asemenea, arată că în cadrul documentației de atribuire, este prezentat modul concret de punctare a avantajelor care vor rezulta din propunerile tehnice și financiare prezentate de ofertanți, fără a

plana suspiciunea că există un anumit avantaj pentru anumiți operatori economici, respectându-se scopul și principiile care stau la baza atribuirii contractului de achiziție publică conform OUG 34/2006.

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

... în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura de licitație deschisă online prin anunțul de participare nr. ... publicat în Sistemul Electronic de Achiziții Publice - SEAP, în vederea atribuirii acordului-cadru cu 3 operatori economici având ca obiect „elaborare studii de fezabilitate, audit energetic, expertize tehnice, DALI, proiecte”, documentația de atribuire fiind postată în SEAP alături de anunțul de participare. Valoarea estimată a contractului este de 4.800.000 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”.

Ca urmare a publicării în SEAP a documentației de atribuire, au formulat solicitări de clarificări mai mulți operatori economici, acestea vizând modul confuz în care autoritatea contractantă a înțeles să solicite întocmirea propunerii financiare. După publicarea în SEAP a răspunsurilor la solicitările de clarificări, au formulat contestații împotriva acestor acte ... și ... susținând că deși nelămuririle ofertanților vizau aspecte esențiale ale procedurii, respectiv modul de calcul al valorii totale a contractului, cantitățile minime și maxime și natura serviciilor, autoritatea contractantă nu a formulat răspunsurile cu respectarea dispozițiilor legale, acestea fiind neclare, incomplete și ambigue, la unele întrebări neformulând răspuns. Ca urmare, solicită anularea procedurii sau obligarea autorității contractante la formularea unor răspunsuri complete, clare și lipsite de ambiguități.

Cu privire la excepția lipsei de obiect a celor două contestații, invocată de autoritatea contractantă, Consiliul observă că aceasta este nefondată, cele două contestatoare arătând în cuprinsul contestațiilor lor, că se îndreaptă împotriva răspunsurilor la solicitările de clarificări nr. ... nr. ... și nr. ... arătând că acestea nu respectă cerințele prevăzute de lege, respectiv faptul că acestea nu sunt clare, complete și lipsite de ambiguități, solicitând anularea procedurii sau obligarea autorității de a formula răspunsurile în conformitate cu dispozițiile legale, obiectul fiind clar precizat.

Pe fondul cauzei, Consiliul constată că potrivit anunțului de participare și fișei de date a achiziției, „Obiectul acordului cadru constă în prestarea următoarelor servicii:

- elaborare studiu de fezabilitate;
- elaborare audit energetic;
- elaborare expertiză tehnică;
- elaborare DALI;
- elaborare proiect tehnic”.

Autoritatea contractantă mai precizează că „Respectivele documentații se vor elabora la cererea autorității contractante prin încheierea contractelor subsecvente în funcție de referatele de necesitate privind execuția de lucrări publice de construcții civile, drumuri, rețele de apă, canalizare, stații de epurare etc”, precum și faptul că „Frecvența și valoarea contractelor ce vor fi atribuite: Se vor contracta maxim 60 contracte subsecvente atribuite lunar. Valoarea estimată a celui mai mare contract subsecvent este de 600.000 lei. Cantitatea estimată care ar putea fi solicitată pe durata întregului acord cadru este de minima 1 și maxim 60. Cantitatea estimată care ar putea face obiectul unui singur contract subsecvent dintre cele care urmează să fie atribuite este minim 1 și maxim 13.”

Din informațiile prezentate de autoritatea contractantă nu reiese, însă, numărul fiecărui tip de serviciu, respectiv x studii de fezabilitate, y audituri energetice, z expertize tehnice, k DALI și t proiecte tehnice, prin urmare, este posibil să nu fie elaborate una, două dintre componentele solicitate, sau să fie elaborată decât una dintre componente. De asemenea, autoritatea contractantă informează operatorii prin documentația de atribuire că încheierea contractelor subsecvente se va face în funcție de referatele de necesitate privind execuția de lucrări publice de construcții civile, drumuri, rețele de apă, canalizare, stații de epurare etc, prin urmare, studiile de fezabilitate, auditurile energetice, expertizele tehnice, DALI și proiectele tehnice cuprind arii largi de specializare, fiind diferită specializarea în proiectare de drumuri, față de specializarea în proiectarea de construcții civile sau restaurare monumente. În aceste condiții, este abuzivă gruparea artificială a unor servicii din domenii diferite în cadrul unui singur acord-cadru, o asemenea practică fiind interzisă expres de dispozițiile legale în materia achizițiilor publice.

În acest sens, sunt prevăzute în legislația aplicabilă următoarele dispoziții:

- art. 3 lit. b) din OUG nr. 34/2006 potrivit căruia acordul – cadru este o înțelegere scrisă “intervenită între una sau mai multe autorități contractante și unul sau mai mulți operatori economici, al cărei scop este stabilirea elementelor/condițiilor esențiale care vor governa contractele de achiziție publică ce urmează a fi atribuite într-o perioadă dată, în mod special în ceea ce privește prețul și, după caz, cantitățile avute în vedere”.
- Art. 143 din OUG nr. 34/2006 „Autoritatea contractantă nu are dreptul de a utiliza în mod abuziv sau impropriu acordurile-cadru, astfel încât să împiedice, să restrângă sau să distorsioneze concurența”.
- art. 65 din HG nr.925/2006 - „În sensul prevederilor art. 143 din ordonanța de urgență, autoritatea contractantă:

b) nu are dreptul de a atribui contracte subsecvente care au ca obiect prestații de altă natură decât cele stabilite prin acordul-cadru;

c) nu are dreptul de a încheia acorduri-cadru pe baza cărora se pot atribui contracte subsecvente de tipuri sau natură diferite unele față de altele".

Astfel cum sunt prezentate informațiile în cadrul documentației de atribuire, rezultă că operatorii economici vor desfășura și alte servicii de proiectare pentru lucrări publice decât cele prezentate explicit de autoritatea contractantă, respectiv lucrări publice de construcții civile, drumuri, rețele de apă, canalizare, stații de epurare, nefiind niciun dubiu în acest sens, abrevierea „etc” lăsând clar de înțeles operatorilor economici că vor proiecta și vor expertiza, în funcție de referatul de necesitate, orice va solicita autoritatea contractantă, indiferent de specialitatea avută de proiectantul câștigător. Mai mult, potrivit informațiilor de la alte capitole din documentație, ofertanții vor presta și servicii de asistență tehnică pentru investițiile care se vor realiza, fără a se preciza care sunt acestea, astfel încât ofertantul să știe dacă dispune de personal, dacă are capacitatea efectivă de a realiza aceste servicii, și chiar autoritatea să stabilească, în cunoștință de cauză, cerințe de calificare adecvate.

În elaborarea unei documentații de atribuire aferentă unui acord-cadru, autoritatea contractantă are obligația de a furniza ofertanților minime informații referitoare la obiectul acordului cadru, estimări ale cantităților minime și maxime care ar putea fi solicitate pe durata întregului acord-cadru, estimări ale cantităților minime și maxime care ar putea face obiectul unui singur contract subsecvent dintre cele care urmează să fie atribuite pe durata acordului-cadru, or, așa cum s-a arătat, modul în care autoritatea contractantă a prezentat aceste informații este deficitar, fiind justificate solicitările de clarificări ale operatorilor economici. Autoritatea contractantă, arătând că se vor atribui „maxim 60 contracte subsecvente atribuite lunar”. Valoarea estimată a celui mai mare contract subsecvent este de 600.000 lei. Cantitatea estimată care ar putea fi solicitată pe durata întregului acord cadru este de minima 1 și maxim 60”, nu a prezentat aceste informații, din documentație, așa cum s-a arătat, nerezultând informații cu privire la cantitatea minimă și maximă din fiecare componentă a contractului, la natura contractului, de exemplu 10 proiecte de drumuri cu o lungime de 100 m, o stație de epurare cu o capacitate de 100.000 PE, o conductă de canalizare nouă de 500 m, reabilitare conductă veche de 200 m, consolidare școala X construită în anul 1957, renovare fațadă clădire y, anvelopare termică bloc z, audit energetic 70 blocuri, asistență tehnică centrală termică etc.



Prin urmare, acordul cadru a cărui atribuire se urmărește, este lăsat la bunul plac al autorității contractante, iar ofertanții nu au cunoștință în concret, ce obligații își asumă. Mai mult, autoritatea grupează haotic servicii de mai multe categorii, cerând ofertanților un preț pe mp de suprafață proiectată, fiind, practic, imposibilă o asemenea abordare, tarifele fiind diferite în funcție de dimensiunea proiectului, de complexitatea acestuia, de finisaje, nefiind posibilă stabilirea unui preț comun pe mp pentru o clădire cu diverse funcțiuni și finisaje și pentru fațada unei clădiri, sau pentru o stație de epurare, comparativ cu o lucrare de intervenție la canalizare.

Manualul operațional pentru atribuirea contractelor de achiziție publice, editat de Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, în vol. I, la pag. 247, atenționează că "acordul-cadru nu poate fi utilizat în scopul de a acoperi toate tipurile de produse, servicii sau lucrări necesare unei autorități contractante", iar în speță tocmai înspre acest scop se tinde. În continuare, în același manual se prevede:

- "gruparea artificială a unor produse sau servicii din domenii diferite în cadrul unui singur acord-cadru, care în condiții normale nu pot fi procurate împreună, poate crea confuzie pentru operatorii economici cu privire la obiectul și scopul acordului-cadru, având ca efect privarea autorității contractante de a obține cele mai bune oferte";

- "exemple de utilizare abuzivă a acordului-cadru (în sensul art. 143 din ordonanță): O autoritate contractantă încheie un acord cadru al cărui obiect îl reprezintă serviciile de consultanță tehnică. În baza acestuia autoritatea intenționează să atribuiască contracte subsecvente ce au ca obiect întocmirea de studii geotehnice, realizarea studiului de fezabilitate, întocmirea proiectului tehnic. Aceste contracte subsecvente sunt de natură și tip diferit unele față de altele."

Deci, în cazul în care necesitatea autorității contractante are un caracter repetitiv, prevăzut cu limite minimale și maximale pentru o perioadă determinată, de până la 4 ani, autoritatea contractantă are posibilitatea de a folosi acordul-cadru, și nu pentru prestații intelectuale, unice fiecare sau cu elemente de unicitate, chiar și în situația unui audit energetic, pentru clădiri, de pildă, fiind necesară întocmirea unui raport personalizat. Repetitivitatea nu se referă la categoria largă a serviciului, cum ar fi, în cazul de față, serviciul de proiectare, ci la caracterul de produs sau serviciu de serie, cum ar fi consumabile de birou, medicamente, dezinfectanți, serviciile de dezapezire, asfaltare străzi, combustibilul, alimentele altele asemenea. De exemplu, pentru asfaltarea străzilor dintr-un oraș, se poate încheia un acord cadru cu mai mulți ofertanți, contractele subsecvente urmând a fi atribuite pe loturi, în funcție de existența fondurilor. De asemenea, pentru anveloparea termică a blocurilor, se

poate încheia un acord cadru de proiectare și execuție, cu mai mulți ofertanți, pe loturi, astfel încât să se asigure o concurență reală.

Date fiind efectele sale asupra concurenței, alegerea acestei modalități speciale de atribuire nu poate să rămână la simpla discreție a autorității contractante. Ea trebuie să răspundă exigențelor de legalitate, cu precădere prin prisma principiilor pe care le promovează legislația pe linie de achiziții publice, între care se situează și cel al promovării concurenței între operatorii economici (dedus din scopul ordonanței și din dispozițiile art. 135 din Constituție – în plus, după cum se cunoaște, principiul juridic poate fi prevăzut în mod expres de lege, fiind un principiu expres, sau poate doar rezulta din economia întregii reglementări, fiind un principiu implicit, cum se întâmplă cu principiul legalității în materia achizițiilor publice). Orice decizie a autorității trebuie analizată și circumstanțiată în prealabil prin prisma alinierii la principiile aplicabile (Curtea de Justiție a Comunităților Europene, hotărârea din 17 septembrie 2002, cauza C-225/99 Concordia Bus Finland Oy Ab împotriva Helsingin Kaupunki și HKL-Bussiliikenne).

În ceea ce privește criteriul de atribuire, autoritatea contractantă a stabilit următoarele:

*„1 Pretul ofertei 70.00% 70.00 puncte*

*2 Durata de elaborare a documentațiilor 30.00% 30.00 puncte*

*Descriere: Componenta tehnica*

*Algoritm de calcul: Detalii privind aplicarea algoritmului de calcul: Punctajul pentru factorul de evaluare Durata de elaborare*

*a documentatiilor ce fac obiectul contractului se acorda astfel:*

*a) pentru cea mai scazuta durata de elaborare a documentatiilor se acorda 30 puncte;*

*b) pentru alta durata de elaborare a documentatiilor decat cea prevazuta la punctul a) se acorda punctajul astfel:  $P = (\text{durata minima de elaborare documentatie ofertata} / \text{durata de elaborare documentatie}(n)) \times \text{punctaj maxim alocat (30)}$ .*

*Durata minima de elaborare a proiectarilor este de 1 luna, iar durata maxima de 2 luni.*

*Algoritm de calcul: Punctajul acordat pentru preturile unitare ofertate pentru intocmirea documentatiilor ce fac obiectul contractului se acorda astfel:*

*Preturile unitare ofertate pentru elaborarea documentatiilor de fac obiectul contractului ( $P_1 \dots P_{13}$ ) se acorda astfel:*

*$P_{total} = (P_1 + P_2 + \dots + P_{13})$*

*unde*

*$P_{total}$  - suma punctajelor calculate aferente factorului de evaluare preturile unitare ale ofertei,  $P_i$  - punctajele aferente preturilor ofertate de operatori pentru fiecare reper din Caietul de sarcini ( $i=1 \dots 13$ ).*

*Punctajul  $P_i$  se acorda astfel:*

Pentru cel mai scazut  $P_i$  se acorda maximul de puncte din tabelul din caietul de sarcini.

Pentru celelalte  $P_i$  punctajul se acorda

$P_i = \text{Pret minim} / \text{Pret}(n) \times \text{punctaj maxim alocat}$ .

Pret minim – pretul cel mai mic ofertat;

Pret(n) – pretul ofertat de operatorul economic pentru care se calculeaza punctajul;

Punctajul maxim alocat – Numarul de puncte din tabelul prezentat în caietul de sarcini”

În ceea ce privește cap. IV.4.2) „Modul de prezentare a propunerii financiare”, autoritatea contractantă a stabilit următoarele:

„Actul prin care operatorul economic își manifesta vointa de a se angaja din punct de vedere juridic în relația contractuală cu autoritatea contractantă, îl reprezintă formularul de oferta (formular prezentat în secțiunea Formulare). Propunerea financiară va fi exprimată ferm în lei și euro luându-se în calcul cursul comunicat de BNR la data publicării anunțului de participare și se va elabora în conformitate cu Formularul de oferta anexat în secțiunea Formulare. Propunerea financiară va conține obligatoriu valoarea corespunzătoare totală a serviciilor ce urmează să fie prestate, inclusiv taxa pe valoarea adăugată care va fi evidențiată distinct în centralizatorul financiar al obiectelor.

Propunerea financiară va include toate costurile estimate de ofertant pentru îndeplinirea corespunzătoare a serviciilor solicitate.

Ofertantul trebuie să prezinte propunerea financiară în așa fel încât să cuprindă toate elementele de formare a pretului final. Ofertantul va elabora propunerea financiară astfel încât aceasta să furnizeze toate informațiile solicitate cu privire la preturi, tarife precum și la alte condiții financiare și comerciale legate de obiectul acordului cadru de achiziție publică.

Propunerea financiară va conține:

- Formularul de oferta;

- Centralizatorul de preturi;

- O anexa care să conțină detalierea elementelor de cost ce urmează propunerea financiară Fundamentarea pretului va fi făcută în concordanță cu planul de lucru ce prezintă numărul de experți implicați în realizarea sarcinilor (activităților), și timpul alocat pe fiecare expert în parte și a tarifului orar, precum și de prevederile cuprinse în Caietul de Sarcini.

Pe baza acestei situații se va întocmi anexa la oferta financiară „centralizator de preturi”.

Propunerea financiară va fi prezentată în pretul total ofertat, pentru prestarea serviciului, și va fi compusă din:

• valoarea totală a prestării serviciilor licitate, în lei și euro, exclusiv taxa pe valoare adăugată, care va fi evidențiată distinct;

Ofertele care nu prezinta propunerea financiara în forma solicitata vor fi respinse. Ofertantul va face în mod obligatoriu oferta pentru toate sarcinile din caietul de sarcini.

NOTA 1: Lipsa oricarui document sau neprezentarea acestuia în forma solicitata va conduce la considerarea ofertei ca fiind neconforma.

Propunerea financiara, va contine conform Formularului de oferta, valoarea totala (oferta de pret), in lei si euro pentru:

- elaborarea expetizei tehnice
- elaborarea auditului energetic
- elaborarea studiilor necesare (topografice, geotehnice, hidrologice, etc.)
- elaborare studiu de fezabilitate
- elaborare documentatii de avizare a lucrarilor de interventie pentru lucrari de constructii civile
- elaborare documentatii de avizare a lucrarilor de interventie pentru lucrari de drumuri
- elaborare documentatii de avizare a lucrarilor de interventie pentru lucrari de retele apa
- elaborare documentatii de avizare a lucrarilor de interventie pentru lucrari de retele canalizare
- elaborare proiect tehnic pentru lucrari de constructii civile
- elaborare proiect tehnic pentru lucrari de drumuri
- elaborare proiect tehnic pentru lucrari de retele apa
- elaborare proiect tehnic pentru lucrari de retele canalizare
- asistenta tehnica din partea proiectantului

Evaluarea ofertelor se va realiza prin compararea propunerilor financiare ofertate si care vor sta la baza încheierii acordului cadru.

Elementul care face obiectul reofertarii este: pretul ofertat.

Prin reluarea competitiei se pot obtine îmbunatatiri sau preturi corecte aferente momentului la care se doreste încheierea contractului subsecvent, precum si în cel al operatorilor economici (oferindu-le celor clasati pe locul 2, 3 etc. sansa obtinerii contractelor subsecvente).

Autoritatea contractanta va transmite simultan invitatii numai ofertantilor care au încheiat acordul cadru cu autoritatea. In vederea departajarii ofertelor cu preturi egale clasate pe primul loc, dupa etapa de RELUARE A COMPETITIEI, se va solicita depunerea unei noi Oferte Financiare. Evaluarea ofertelor (respectiv incadrarea in art.36 din HG 925/2006) se va realiza din compararea propunerilor financiare determinate prin inmultirea tarifului unitar (care va sta la baza incheierii acordului cadru)cu cantitatea maxima aferenta acordului cadru”.

După cum rezultă din cele prezentate mai sus, lipsa informațiilor esențiale pentru întocmirea ofertelor a creat dificultăți, pe bună dreptate, operatorilor economici în întocmirea ofertelor,

motiv pentru care aceștia au solicitat clarificări, respectiv cum „trebuie stabilită valoarea finală a prețului oferat pentru întregul acord-cadru supus licitației, având în vedere că această valoare trebuie trecută în formularul de ofertă și în spațiul destinat ofertei totale care se criptează în SEAP” și cum se va calcula punctajul, autoritatea contractantă, prin răspunsul publicat în SEAP în data de 05.02.2014, a precizat că „valoarea ce va fi trecută în formularul de ofertă reprezintă valoarea maximă a acordului-cadru pe care o ofertează fiecare ofertant în parte. Evaluarea ofertelor se va face prin aplicarea punctajelor la prețurile unitare oferite pentru elaborarea documentațiilor ce fac obiectul contractului (P1...P13), astfel: punctaj financiar total = (P1+P2+...P13) unde Ptotal suma punctajelor calculate aferente factorului de evaluare prețurile unitare ale ofertei. Punctajul financiar de 70% se calculează pe baza prețurilor unitare aferente celor 13 tipuri de servicii, nu pe baza prețului total oferat pentru întregul acord-cadru supus licitației”.

De asemenea, în data de 06.02.2014, răspunzând unei solicitări de clarificări ce a vizat aceleași aspecte, autoritatea contractantă a publicat în SEAP un răspuns în sensul că „valoarea ofertată este valoarea maxima a acordului-cadru”.

O altă solicitare de clarificări a vizat faptul că, deși pentru toate cele 13 categorii de servicii unitatea de exprimare a prețurilor unitare este „lei”, conform tabelului prezentat la pag. 23-24, coloana 2 din cadrul Caietului de sarcini, capitol „Modalitate de întocmire a ofertei financiare”, prin răspunsul la clarificare, asistența tehnică, respectiv serviciul de la poziția P13, se solicită a fi calculată în procent % din valoarea unei investiții de bază. Astfel, operatorul economic a solicitat să se precizeze cum va fi posibilă formarea prețului total (dacă acesta reprezintă însumarea prețurilor unitare a celor 13 categorii de servicii) dacă ultima categorie este exprimată în procent și nu în lei, ca și restul celor 12 categorii.

Autoritatea contractantă a răspuns în sensul că, „potrivit devizului general, asistența tehnică este calculată în % (pe care trebuie să o oferați din valoarea unei investiții de bază), fără ca aceasta să răspundă la întrebarea ce vizează formarea prețului total”.

Neavând răspunsuri concrete, operatorii au insistat pentru lămurirea aspectelor esențiale ale acordului cadru, arătând autorității că, având în vedere că prețurile unitare se vor raporta la unitățile de măsură indicate (mp, ml, % valoarea investiției), pentru a putea propune o ofertă financiară cât mai corectă, un operator economic a solicitat să se precizeze care sunt cantitățile maxime (x ml drumuri, x ml rețele de apa/canalizare, x mp suprafața construită..., valoarea totală a investiției de baza) la care se vor raporta prețurile unitare și în baza cărora s-a stabilit valoarea estimată a acordului-cadru. Autoritatea contractantă a răspuns în

data de 05.02.2014, după cum urmează: „cantitățile maxime la care faceți referire ... vor fi prezentate în momentul în care urmează a fi atribuit fiecare contract subsecvent, autoritatea contractantă prezentând în acest sens, o cantitate necesară fermă a cărei prestare are loc într-o perioadă bine determinată, la care se vor raporta prețurile unitare ofertate în baza cărora s-a stabilit valoarea estimată a acordului-cadru. În acest sens, în vederea elaborării propunerii financiare, trebuie respectate cerințele din fișa de date IV.4.2 modul de prezentare a propunerii financiare, incluzând toate costurile estimate de ofertant pentru îndeplinirea corespunzătoare a serviciilor solicitate”.

Răspunsurile autorității contractante sunt, în mod evident neclare, nefiind de natură să lămurească ofertanții cu privire la modul de întocmire a ofertelor, respectiv valoarea totală a ofertei, nefiind cunoscute cantitățile minime și maxime. Mai mult, autoritatea contractantă nu lămurește pe ofertanți cum vor calcula pretul total ofertat, pentru prestarea serviciilor, în condițiile în care se solicită să adune prețuri unitare pentru componentele de la 1-12, și un procent nedeterminabil, pentru componenta 13 - asistență tehnică din partea proiectantului, în condițiile în care nu informează la ce sumă se va calcula procentul respectiv. Prin urmare, este corectă observația contestatoarelor conform căreia „valoarea corespunzătoare totală a serviciilor ce urmează să fie prestate” nu poate reprezenta suma prețurilor unitare pentru P1-P13, fiind imposibilă însumarea unor valori unitare exprimate în lei cu procent, după cum este întemeuată și observația referitoare la calcularea punctajului financiar de 70% pe baza prețurilor unitare aferente celor 13 tipuri de servicii, și nu pe baza prețului total ofertat pentru întregul acord-cadru supus licitației, fiind disproporționat a acorda același punctaj pentru un audit energetic și pentru proiectarea unei stații de epurare. De asemenea, nefiind cunoscută ponderea totală a fiecărui serviciu în parte, nu se poate considera că factorii de evaluare, așa cum au fost stabiliți, reflectă un avantaj real pentru autoritatea, nefiind posibilă cuantificarea egală a unui proiect cu un studiu de fezabilitate. De asemenea, este corectă observația contestatoarelor potrivit căreia nu se poate oferi un preț de proiectare pe metrul pătrat sau metrul liniar, în condițiile în care nu se cunoaște suprafața totală la care se raportează, fiind imposibilă aplicarea criteriului de atribuire în condițiile în care nu există elemente cuantificabile cunoscute ofertanților.

Consiliul observă și imposibilitatea ofertanților de a prezenta „O anexa care să conțină detalierea elementelor de cost ce urmează propunerea financiară- Fundamentarea pretului va fi făcută în concordanță cu planul de lucru ce prezintă numarul de experti implicați în realizarea sarcinilor (activitatilor), si timpul alocat pe fiecare expert în parte si a tarifului orar”, fiind imposibil a estima un

volum de activitate și resursele aferente, în condițiile în care nu se cunoaște ce se va proiecta.

Autoritatea contractantă a încălcat, astfel, în elaborarea răspunsurilor la solicitările de clarificări, prevederile art. 78 din OUG nr. 34/2006, potrivit căruia „(1) Orice operator economic interesat are dreptul de a solicita clarificări privind documentația de atribuire.

(2) Autoritatea contractantă are obligația de a răspunde, în mod clar, complet și fără ambiguități, cât mai repede posibil, la orice clarificare solicitată, într-o perioadă care nu trebuie să depășească, de regulă, 3 zile lucrătoare de la primirea unei astfel de solicitări din partea operatorului economic”.

Totodată, Consiliul observă că autoritatea contractantă a încălcat prevederile și art. 199 din OUG nr. 34/2006, atât la momentul elaborării documentației, dar și la momentul formulării răspunsurilor la clarificări, dispozițiile respective stabilind că „(1) În cazul aplicării criteriului «oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic», oferta stabilită ca fiind câștigătoare este oferta care întrunește punctajul cel mai mare rezultat din aplicarea unui sistem de factori de evaluare pentru care se stabilesc ponderi relative. În cazul în care, din motive obiective, pe care autoritatea contractantă le poate justifica temeinic, este imposibilă stabilirea exactă a ponderilor relative pentru fiecare factor de evaluare, autoritatea contractantă are obligația de a indica în anunțul de participare și în documentația de atribuire cel puțin ordinea descrescătoare a importanței factorilor de evaluare care urmează să fie utilizați.

(2) Factorii de evaluare a ofertei, prevăzuți la alin. (1), pot fi, alături de preț: caracteristici privind nivelul calitativ, tehnic sau funcțional, caracteristici de mediu, costuri de funcționare, raportul cost/eficiență, servicii post-vânzare și asistență tehnică, termen de livrare sau de execuție, alte elemente considerate semnificative pentru evaluarea ofertelor.

(3) Autoritatea contractantă are obligația de a preciza, în mod clar, în invitația/anunțul de participare, precum și în documentația de atribuire, factorii de evaluare a ofertei cu ponderile relative ale acestora.

(4) Autoritatea contractantă are obligația de a preciza în documentația de atribuire algoritmul de calcul sau metodologia concretă de punctare a avantajelor care vor rezulta din propunerile tehnice și financiare prezentate de ofertanți.

(5) Orice modificare și/sau completare a factorilor de evaluare precizați conform alin. (3) conduce la anularea procedurii de atribuire.”

De asemenea, dispozițiile art. 15 din HG nr. 925/2006 stabilesc următoarele: „(1) Autoritatea contractantă nu are dreptul de a utiliza

criteriile de calificare și selecție prevăzute la art. 176 din ordonanța de urgență ca factori de evaluare a ofertelor.

(2) Atunci când stabilește factorii de evaluare a ofertelor, autoritatea contractantă nu are dreptul de a utiliza factori care: a) nu au o legătură directă cu natura și obiectul contractului de achiziție publică ce urmează să fie atribuit; b) nu reflectă un avantaj real și evident pe care autoritatea contractantă îl poate obține prin utilizarea factorului de evaluare respectiv.

(3) Ponderea stabilită pentru fiecare factor de evaluare nu trebuie să conducă la distorsionarea rezultatului aplicării procedurii pentru atribuirea contractului de achiziție publică. Pentru fiecare factor de evaluare autoritatea contractantă are obligația de a stabili o pondere care să reflecte în mod corect: a) importanța caracteristicii tehnice/funcționale considerate a reprezenta un avantaj calitativ ce poate fi punctat; sau b) quantumul valoric al avantajelor de natură financiară pe care ofertanții le pot oferi prin asumarea unor angajamente suplimentare în raport cu cerințele minime prevăzute în caietul de sarcini.

Deși contestatoarele nu formulează critici legate de cel de-al doilea factor de evaluare, respectiv Durata de elaborare a documentațiilor, Consiliul observă că și cu privire la acesta se impun aceleași observații, nefiind posibilă estimarea duratei de execuție a unei documentații, în condițiile în care nu se cunoaște care este obiectul acesteia, după cum nu este posibilă ofertarea aceleiași durate pentru toate categoriile de documentații solicitate. Astfel cum s-a solicitat și la factorul de evaluare preț, și durata se solicită a fi ofertată „în orb”, fără a cunoaște minime detalii referitoare la obiectul de investiții care urmează a fi proiectat, experizat etc. Este greu de estimat cum va aprecia autoritatea contractantă un ofertant care declară o durată de realizare a documentațiilor de 1 lună, de pildă, cum îl va combate, în măsura în care nu are cuantificate elemente obiective din care să rezulte complexitatea documentației. De asemenea, este imposibil de prevăzut cum va aprecia autoritatea că ofertele se încadrează, sau nu, în valoarea estimată, în condițiile în care nu divulgă ofertanților numărul maxim de documentații, pe fiecare categorie, pentru ca aceștia să verifice încadrarea în limita fondurilor. Este, de asemenea, o întrebare pertinentă dacă poate fi comparată realizarea unui studiu de fezabilitate cu realizarea unui proiect complex, de canalizare cu stație de epurare sau lucrări de consolidare la o clădire monument, pentru a se oferta același termen de o lună.

În condițiile date, este evident că răspunsurile la solicitările de clarificări nu respectă prevederile art. 78 din Ordonanță, citate mai sus, autoritatea ignorându-și total obligațiile, atât cu ocazia întocmirii ofertelor, cât, mai ales, în etapa solicitării și elaborării de clarificări, refuzând să își fructifice șansa de a oferi operatorilor economici



implicații informații complete. Este greu de crezut că autoritatea contractantă nu are niciun fel de idee în legătură cu investițiile pe care urmează a le realiza, sau refuzul său de a le pune la dispoziție ofertanților are la bază necunoașterea dispozițiilor legale. În acest sens, art. 33 alin. (1) din OUG nr. 34/2006 stabilește că „Autoritatea contractantă are obligația de a preciza în cadrul documentației de atribuire orice cerință, criteriu, regulă și alte informații necesare pentru a asigura ofertantului/candidatului o informare completă, corectă și explicită cu privire la modul de aplicare a procedurii de atribuire.”

Totodată, dispozițiile art. 35 din același act normativ stabilesc următoarele: „(1) Caietul de sarcini conține, **în mod obligatoriu**, specificații tehnice.

(2) Specificațiile tehnice reprezintă **cerințe, prescripții, caracteristici de natură tehnică ce permit fiecărui produs, serviciu sau lucrare să fie descris, în mod obiectiv, în așa manieră încât să corespundă necesității autorității contractante.**

(3) Specificațiile tehnice definesc, după caz și fără a se limita la cele ce urmează, caracteristici referitoare la nivelul calitativ, tehnic și de performanță, cerințe privind impactul asupra mediului înconjurător, siguranța în exploatare, dimensiuni, terminologie, simboluri, teste și metode de testare, ambalare, etichetare, marcarea și instrucțiuni de utilizare a produsului, tehnologii și metode de producție, precum și sisteme de asigurare a calității și condiții pentru certificarea conformității cu standarde relevante sau altele asemenea. În cazul contractelor pentru lucrări, specificațiile tehnice pot face referire, de asemenea, și la prescripții de proiectare și de calcul al costurilor, la verificarea, inspecția și condițiile de recepție a lucrărilor sau a tehnicilor, procedeele și metodele de execuție, ca și la orice alte condiții cu caracter tehnic pe care autoritatea contractantă este capabilă să le descrie, în funcție și de diverse acte normative și reglementări generale sau specifice, în legătură cu lucrările finalizate și cu materialele sau alte elemente componente ale acestor lucrări”.

Caietul de sarcini întocmit de autoritatea contractantă nu cuprinde precizări referitoare la necesitățile autorității contractante, iar aceasta, deși sesizată în legătură cu lipsurile documentației, a ales să continue procedura, la momentul elaborării prezentei oferte fiind deschise.

Având în vedere că autoritatea contractantă a încălcat grav prevederile ordonanței de urgență, atât în ceea ce privește limitele minime și maxime ale acordului, gruparea în cadrul lui a unor servicii de natură diferită, criteriul de atribuire imposibil de aplicat în lipsa informațiilor esențiale legate de obiectul procedurii, lipsa specificațiilor tehnice referitoare la obiectul documentațiilor, încheierea unui acord cadru pentru prestații intelectuale de natură

diferită, răspunsuri la clarificări neclare sau refuzul de a răspunde, sub pretextul că informațiile vor fi puse la dispoziție în momentul încheierii contractelor subsecvente etc, Consiliul observă că este imposibilă remedierea procedurii, fiind aplicabile prevederile art. 209 alin. (1) lit. c) din OUG nr. 34/2006, potrivit cărora autoritatea contractantă are obligația de a anula aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de achiziție publică dacă abateri grave de la prevederile legislative afectează procedura de atribuire.

Față de cele de mai sus, în temeiul art. 278 alin. (2) și (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, Consiliul va admite contestațiile depuse de ... și de ... în contradictoriu cu ... și anulează procedura de atribuire pentru imposibilitatea dispunerii de măsuri de remediere.

Redactată în cinci exemplare, cuprinde optsprezece pagini.

**PREȘEDINTE COMPLET,**

...

**MEMBRU,**

...

**MEMBRU,**

...