CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C.N.S.C.

Str. Stavropoleos nr. 6, Sector 3, București, România, CP 030084, CIF 20329980
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642; +4 021 8900745, www.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) 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 CNSC sub nr. ..., formulată de ..., cu sediul în .... împotriva comunicării intermediare nr. ..., emisă de către ..., în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în ..., în cadrul procedurii simplificate, într-o singură etapă, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări, având ca obiect ”...”, cod CPV ..., s-au solicitat următoarele:

- revocarea comunicării nr. ... și a tuturor actelor subsecvente acesteia;
- reluarea procedurii de evaluare a ofertei sale, cu respectarea prevederilor legislației specifice;
- reluarea procedurii de evaluare a ofertelor depuse de toți operatorii economici participanți la procedură, cu respectarea prevederilor legislației specifice.

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

Prin contestația depusă, ..., în calitate de ofertant la procedura simplificată, într-o singură etapă, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări, având ca obiect ”...”, cod CPV ..., inițiată prin publicarea în sistemul electronic de achiziții publice (SEAP) a invitației de participare nr. ..., a solicitat cele menționate în partea introductivă.

Autoarea contestației face un scurt istoric al procedurii, aratând că, prin comunicarea intermediară nr. ..., autoritatea

contractantă i-a adus la cunoștință că oferta sa a fost respinsă ca inacceptabilă și neconformă.

Față de acest aspect, contestatoarea afirmă că respingerea ofertei sale a fost nejustificată, întrucât drumul critic prezentat este real, așa cum a precizat și în răspunsul la clarificare, unde a explicat și motivele pentru care îl consideră ca fiind drum critic.

De asemenea, subliniază că, în răspunsul la clarificarea nr. ..., a precizat felul în care activitățile ce formează drumul critic influențează evoluția proiectului și faptul că nerealizarea acestora în termenul stabilit, ar atrage după sine întârzierea, respectiv decalarea în timp a celorlalte activități care o succed și automat nerealizarea proiectului.

Totodată, a precizat faptul că, prin identificarea drumului critic în cadrul proiectului, se va organiza și va aloca toate resursele necesare realizării lucrărilor pentru a nu se depăși termenul de execuție al acestora. Unul dintre rolurile evidențierii drumului critic este tocmai acesta, programarea în timp a activităților ținând seama de resurse, pentru o bună realizare a proiectului și pentru a spori randamentul lucrărilor.

... consideră că respingerea ofertei sale a fost făcută și cu încălcarea principiilor nediscriminării, tratamentului egal, recunoașterii reciproce, transparenței, proporționalității și asumării răspunderii de la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Contestatoarea subliniază că Graficul Gantt și drumul critic aferent prezentat a fost realizat prin folosirea unui program de deviz profesional (...) ce permite prezentarea lui, în forma în care l-a prezentat în propunerea tehnică, formă în care a fost prezentat cu siguranță și de către alți operatori economici participanți la prezenta procedură, ce folosesc același tip de program, și cărora nu li s-au cerut clarificări legate de modul de evidențiere al drumului critic, astfel nerespectându-se prevederile art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

De asemenea, evidențiază faptul că programul ... folosit este utilizat de majoritatea firmelor de construcții, fiind un program performat, care generează, în mod automat, drumul critic, respectând principiile matematice ale grafurilor și ale drumurilor într-un graf. Având în vedere faptul că autoritatea contractantă susține că drumul critit aferent Graficului Gantt prezentat nu este evidențiat corect, rezultă implicit că firmele concurente participante la prezenta procedură care au generat graficul Gantt și drumul critic aferent acestuia utilizând programul ..., au prezentat un drum critic evidențiat incorect, motiv pentru care apreciază că și aceste oferte trebuiau respinse ca inacceptabile și neconforme.

Prin adresa nr. ..., Consiliul a solicitat autorității contractante să transmită copia dosarului achiziției, oferta contestatoarei, precum

și punctul de vedere cu privire la contestație, inclusiv dovada comunicării acestuia către ....

Prin adresa nr. ..., autoritatea contractantă a comunicat punctul de vedere cu privire la contestație, precum și documentele necesare soluționării cauzei, solicitând Consiliului respingerea contestației formulată de ..., ca nefondată.

... arată că, în urma evaluării răspunsului dat de contestatoare la solicitarea de clarificări și a studierii raportului de specialitate tehnic, al expertului extern cooptat, a întocmit Procesul-verbal de evaluare nr. 6, înregistrat sub nr. ..., fiind transmisă către ... comunicarea intermediară nr. ..., prin care a fost înștiințată că, în urma evaluării propunerii tehnice și a răspunsului la solicitarea de clarificări, oferta sa fost declarată inacceptabilă și neconformă.

Totodată, subliniază că, potrivit cerințelor din fișa de date a achiziției, contestatoarea avea obligația să evidențieze în graficul Gantt drumul critic clar identificat în planificarea activităților. Conform formularului nr. 7, parte integrantă a fișei de date a achiziției, aceasta trebuia să indice clar, în planul de lucru, drumul critic.

De asemenea, în justificarea motivelor ce au stat la baza respingerii ofertei ..., autoritatea contractantă evidențiază următoarele:

- activitățile a căror rezervă de timp este nulă se numesc activități critice, iar drumul complet de activități critice formează drumul critic; durata drumului critic este durata totală minimă în care se poate realiza proiectul în condițiile date ale duratelor activităților;

- depășirea termenelor de realizare a acestora va conduce la depășirea termenului inițial calculat, de finalizare a proiectului;

- într-un proiect pot exista mai multe drumuri critice;

- cuvântul critic se referă la faptul că modificarea duratei, datei de start sau datei de final a oricărui task de pe drumul critic afectează data de final a proiectului;

- drumul critic reprezintă drumul cel mai lung (ca durata) din proiect și orice întârziere care apare pe acest traseu, va conduce la întârzierea proiectului.

... susține că, din graficul Gantt depus de contestatoare, rezultă că activitățile critice sunt doar activitățile aferente Străzii 23; având în vedere faptul că proiectul cuprinde modernizarea unui număr de 24 de străzi, modernizare care implică execuția aceluiași tip de activități, acelorași proceduri de execuție pe fiecare stradă în parte, este absurd să fie considerate activități critice doar cele de pe strada 23; și pe celelalte străzi (23 la număr) vor fi executate lucrări de terasamente, iar nerealizarea acestora la termenul stabilit ar atrage după sine întârzierea, respectiv decalarea în timp a celorlalte

activități care o succed și implicit a termenului de finalizate a proiectului.

Având în vedere cele de mai sus, autoritatea contractantă afirmă că drumul critic nu a fost corect evidențiat și că nu a fost îndeplinită cerința din fișa de date nici prin propunerea tehnică depusă inițial și nici prin răspunsul dat la solicitarea de clarificări, motiv pentru care oferta este inacceptabilă și neconformă.

În ceea ce privește capătul de cerere formulat de ... prin contestație, respectiv: "(...) scop în care înțelegem să contestăm prin prezenta inclusiv modul de îndeplinire al cerințelor de calificare și modul de îndeplinire a cerințelor propunerii tehnice de către ceilalți ofertanți și a cerințelor caietului de sarcini, urmând să precizăm mijlocele probante pentru acest capăt de cerere după ce ne va fi asigurat accesul la dosarul cauzei" și la următoarea cerere "(...) în măsura în care vor apărea elemente noi în urma consultării dosarului să admiteți cererea de completare și precizare a prezentei contestații, în conformitate cu constatările făcute după consultare", autoritatea contractantă a solicitat respingerea acestuia ca inadmisibil, invocând dispozițiile art. 10 lit. d), e) și f) și art. 21 alin. (3) din Legea nr. 101/2016.

Întrucât, în cuprinsul contestației, ... a solicitat accesul la dosarul achiziției, prin adresa nr. ..., aceasta a fost invitată la sediul Consiliului.

Prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. ... a formulat concluzii scrise afirmând că își menține, în totalitate, cele precizate în contestație și, în plus, aducând critici noi cu privire la oferta CRIDOV SRL.

În acest sens, evidențiază că singurul ofertant a cărui ofertă tehnică a fost declarată admisibilă ...a prezentat drum critic pe aceeași stradă 23 identic cu al său (pag. 1411 și pag. 1412 colorat), dar acesteia nu i-au fost înaintate solicitări de clarificări referitoare la drumul critic, respectiv la modul de întocmire al acestuia, deși drumul critic prezentat de aceasta nu cuprinde toate activitățile critice aferente lucrării, nu este un drum complet și, în consecință, nu este un drum critic.

Față de acest aspect, apreciază că autoritatea contractantă a încălcat principiul tratamentului egal, prin avantajarea ...a cărui ofertă este inacceptabilă și neconformă.

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

Procedura simplificată, într-o singură etapă, a fost inițiată de autoritatea contractantă ..., în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări, având ca obiect "...", cod CPV ..., prin publicarea în sistemul electronic de achiziții publice (SEAP) a invitației de participare nr. .... Potrivit acesteia, criteriul de atribuire

aplicat a fost „prețul cel mai scăzut”, valoarea estimată a contractului fiind de ... lei, fără TVA.

Conform procesului-verbal de evaluare a ofertelor nr. .... oferta ... a fost respinsă ca neconformă și inacceptabilă, în temeiul prevederilor art. 137 alin. (3) lit. a) coroborat cu art. 135 alin. (5) din HG nr. 395/2016, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu respectă cerințele din caietul de sarcini, respectiv drumul critic nu este evidențiat corect pentru că a fost cuprins doar din luna 9 a contractului și nici nu a fost evidențat până la finalul contractului.

Prin contestație, ... formulează critici cu privire la motivul de respingere a ofertei sale, susținând nelegalitatea acestuia, deoarece drumul critic prezentat este real, în răspunsul la clarificări fiind precizat atât felul în care activitățile care formează drumul critic influențează evoluția proiectului, cât și faptul că, prin identificarea drumului critic în cadrul proiectului, se va organiza și va aloca toate resursele necesare realizării lucrărilor pentru a nu se depăși termenul de execuție al acestora.

Din documentele existente la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarele:

Autoritatea contractantă a solicitat la cap. IV.4.1 ”Modul de prezentare a propunerii tehnice” lit. c) din fișa de date a achiziției ca ofertanții să prezinte ”programul de execuție (diagrama Gantt) pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrări (deviz), care să ilustreze succesiunea tehnologică de realizare a lucrărilor, ordinea și derularea în timp a activităților pe care ofertantul propune să le îndeplinească pentru realizarea lucrărilor, în special:

- lucrările permanente și temporare ce urmează să fie executate,

- activitățile de interfațare cu lucrările existente și operarea acestora, după caz (dacă este inclusă asemenea solicitare în caietul de sarcini);

- secvențierea, derularea în timp și durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului;

- denumirea activităților și subactivităților aferente, durata acestora, cu evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului;

- drumul critic clar identificat în planificarea activităților”.

Apreciind că documentele prezentate contestatoare, în scopul îndeplinirii cerinței mai sus menționate nu sunt concludente, autoritatea contractantă, prin adresa nr. ..., a solicitat contestatoarei, clarificări și completări, la punctul 6 fiind formulată următoarea cerință: ”În graficul Gantt prezentat de la pagina 803 până la pagina 828 nu sunt evidențiate activitățile critice, graficul

prezentat este similar cu graficul Gantt prezentat de la pagina 777 până la pagina 802. Vă solicităm să clarificați acest aspect, respectiv să depuneți un grafic Gantt în care drumul critic să fie clar identificat în planificarea activităților".

Contestatoarea a răspuns în termen prin adresa nr. 625/ 10.05.2017, în referire la punctul 6, precizând următoarele:

"În ceea ce privește **graficul Gantt-Drum Critic** prezentat de la pagina 803 la pagina 828 precizăm faptul că activitățile critice care formează DRUMUL CRITIC se regăsesc la pagina 826 fiind evidențiate prin culoarea roșie.

Totodată, precizăm faptul că Drumul Critic al lucrării trebuie evidențiat în cadrul unui grafic de execuție (Grafic Gantt) altfel neputând fi considerat drum critic.

Prin definiție **drum** în cadrul unui proiect reprezintă o **succesiune de activități**. Metoda Drumului Critic identifică activitățile critice formând "drumul critic". Asupra activităților cuprinse în drumul critic trebuie îndreptată atenția analistului și a conducătorului/șef de șantier/manager de proiect, reducerea duratei întregului proces putând fi realizată doar prin măsuri tehnico – organizatorice ce vizează duratele acestor activități și interdependența temporală a acestora. Pe baza secvențierii se stabilesc drumurile din cadrul proiectului. Cel mai lung drum din proiect se numește **drum critic**. Cuvântul **critic** se referă la faptul că modificarea duratei, datei de start sau datei de final a oricărei activități de pe drumul critic afectează data de final a proiectului.

Pe întreaga durată de execuție a unui proiect este posibil ca durata drumului critic să se modifice pe măsură ce lucrările sunt finalizate mai devreme sau întârziate. Modificările dependențelor dintre lucrări sau a duratei lor, pot și ele altera drumul critic.

După ce o lucrare situată pe drumul critic este finalizată, acea lucrare nu mai este critică deoarece nu mai poate influența data de sfârșit a proiectului.

Vă prezentăm Drumul critic aferent Graficului Gantt pentru prezenta lucrare (pag. 23-40)";

Contestatoarea a anexat răspunsului la clarificări, un nou grafic Gantt în care este evidențiat drumul critic.

Prin adresa nr. 229/09.06.2017, autoritatea contractantă solicită contestatoarei să clarifice faptul că "ați cuprins ca fiind subactivități critice, subactivitățile de pe strada nr. 23 pentru activitatea dispozitive de colectare și evaluare ape pluviale, dar conform graficului subactivitățile prezentate ca fiind critice pot fi prelungite și nu conduc la prelungirea contractului, datorită faptului că, conform graficului, activitățile se finalizează în data de ..., iar contractul se finalizează în data de ..., iar până la finalizarea contractului există și alte subactivități critice", precum și să prezinte graficul Gantt refăcut în care să cuprindă drumul critic complet pe

întreaga durată de execuție a lucrărilor sau justificări ale celor menționate anterior.

Contestatoarea răspunde prin adresa ..., atașând un nou grafic Gantt cu evidențierea drumului critic marcat și precizând că activitatea critică principală a drumului critic este cea de terasamente pentru strada 23 a cărei nerealizare în termenul stabilit atrage întârzierea celorlate activități care o succed.

Conform raportului tehnic de specialitate nr. ..., expertul tehnic extern cooptat precizează că ”operatorul economic a prezentat același drum critic respectiv pentru strada 23, dar conform graficului subactivitățile prezentate ca fiind critice pot fi prelungite și nu conduc la prelungirea contractului, datorită faptului că, conform graficului, activitățile se finalizează în data de ..., iar contractul se finalizează în data de ..., iar până la finalizarea contractului există și alte subactivități critice, iar activitățile critice încep în luna 9 a contractului”.

Consiliul reține că, în fapt, motivul respingerii ofertei contestatoarei, este faptul că atât comisia de evaluare cât și expertul cooptat au apreciat că drumul critic propus de către ... nu este corect deoarece ” subactivitățile prezentate ca fiind critice pot fi prelungite și nu conduc la prelungirea contractului”, că ”există și alte subactivități critice” și că ”activitățile critice încep în luna 9 a contractului”, elemente cu privire la care, autoritatea contractantă a solicitat clarificări, prin mai multe adrese. Contestatoarea, prin răspunsurile formulate, nu a răspuns acestor inadvertențe constatate de către autoritatea contractantă, ci s-a limitat la retransmiterea Graficului Gantt, reținut fiind faptul că, nici în susținerile din contestația depusă, nu clarifică și nu argumentează asupra criticilor autorității contractante, referirile sale fiind de ordin general despre drumul critic, despre softul utilizat și despre modul de evaluare a celorlate oferte din acest punct de vedere.

Cum a arătat și autoritatea contractantă în răspunsul la notificarea prealabilă, în condițiile în care existau mai multe străzi pe care urmau a fi executate aceleași tipuri de lucrări, identificarea amănunțită a drumului critic doar în cazul străzii nr. 23 nu poate fi considerată o prezentare corectă a drumului critic care trebuie să acopere toate lucrările ce fac obiectul contractului de achiziție publică în cauză.

De altfel, rolul drumului critic este de a identifica acele activități critice care ar determina modificarea termenului pentru executarea lucrărilor, or, în cazul graficului prezentat de contestatoare, activitatea critică evidențiată se încheie anterior termenului respectiv.

Deși autoritatea contractantă a solicitat, în mod repetat, contestatoarei transmiterea graficului Gantt cu evidențierea tutoror activităților critice, adresele fiind foarte clare aducând suficiente

explicații asupra aceea ce se dorește a fi obșinut de la ofertant, aceasta a transmis răspunsuri care nu pot fi considerate concludente, în raport de rolul drumului critic.

Ca urmare, Consiliul constată că, în condițiile în care răspunsurile contestatoarei la solicitările de clarificări sunt neconcludente, motivul de respingere invocat de către autoritatea contractantă este conform cu documentele prezentate de către ... și respectă prevederile legale în vigoare în materia achizițiilor publice, criticile contestatoarei nefiind întemeiate.

Consiliul respinge, ca inadmisibile, criticile referitoare la modul de evaluare a ofertei ...formulate de contestatoare prin concluziile scrise, în temeiul art 21 alin. (3) din Legea nr. 101/2016, respectiv ”Este inadmisibilă prezentarea unor noi motive de contestare şi/sau formularea unor noi capete de cerere pe calea concluziilor scrise sau orale ori a precizărilor la contestaţie ulterior termenului legal de formulare a acesteia”. În contestație, ... nu a prezentat o motivare concretă în susținerea capătului de cerere privind reevaluarea celorlalte oferte admisibile, Consiliul îl va respinge, ca nefondat.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept evocate, în baza 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, Consiliul urmează să respingă, ca nefondată, contestația depusă de ..., în contradictoriu cu ....

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți potrivit dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Împotriva prezentei decizii se va putea formula plângere, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 10 zile de la comunicare potrivit prevederilor art. 29 alin. (1) și art. 32 din Legea nr. 101/2016.

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

Respinge, ca nefondată, contestația depusă de ..., în contradictoriu cu ....

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

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

PREȘEDINTE,	**MEMBRU,**	**MEMBRU,**
...	**...**	**...**

...