

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, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea:

DECIZIE

Nr. 2396/C1/2346

Data: 14.08.2025

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 41880/24.06.2025, formulată de SRL, cu sediul în, str. ..., Jud., având cod unic de înregistrare ..., înmatriculată la Oficiul pentru Registrul Comerțului sub nr. ..., reprezentată legal prin administrator, formulată împotriva rezultatului procedurii emis de către autoritatea contractantă cu sediul în, str., județul, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect: „Execuția lucrărilor în cadrul proiectului „Modernizare drumuri in”, s-a solicitat:

1. Admiterea contestației și în consecință, anularea Raportului Procedurii comunicat cu nr. 3567 din 17.06.2025 și a tuturor actelor subsecvente întocmite de comisia de evaluare.

2. Anularea adresei nr. 3575 din 17.06.2025, privind comunicarea rezultatului procedurii, prin care oferta depusă, de prezenta societate, a fost respinsă ca neconformă și ca inacceptabilă.

3. Obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei depusă și a răspunsurilor date la solicitările de clarificări, cu consecința adoptării măsurilor necesare restabilirii legalității operațiunilor care urmează a fi realizate.

Prin adresa nr 909/07.07.2025, înregistrată la CNSC sub nr. 45593/08.07.2025, SRL cu sediul în municipiul, str. .. județul, înmatriculată la Oficiul pentru Registrul Comerțului sub nr., având CUI, formulează cerere de intervenție accesorie, prin care solicită admiterea acesteia, respingerea, ca fiind vădit neîntemeiată, a contestației și, pe cale de consecință, menținerea în tot, ca fiind legale și temeinice, a Raportului procedurii nr. 3567/17.06.2025 și a tuturor actelor administrative subsecvente, prin care s-a stabilit rezultatul procedurii de atribuire; obligarea contestatorului la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de prezentul demers judiciar, în condițiile legii.

În luarea deciziei, CONSILIUL, legal investit, a avut în vedere următoarele:

Preliminar, contestatorul face un scurt istoric al procedurii, făcând totodată, trimitere, la motivele de respingere a ofertei sale, dezvoltate de către autoritatea contractantă, în raportul procedurii.

În fapt, precizează că în procesul de evaluare a ofertei, autoritatea contractantă i-a solicitat clarificări prin adresa nr. 2925/14.05.2025, clarificări care, în opinia sa, se regăseau cu ușurință în propunerea

financiară sau care erau în mod clar prezentate în cuprinsul ofertei depuse.

Precizează că a răspuns în mod concludent la aceste clarificări, indicând, însă, în prezenta contestație doar acele răspunsuri care au fost apreciate de către autoritatea contractanta ca fiind neconcludente și care au condus la eliminarea prezentei societăți din procedura, astfel:

„Întrebare 1:

„Modul de prezentare a resurselor necesare nu respecta cerința fișei de date pct. IV.4.1 -21 de a fi întocmite pe fiecare capitol de lucrări în parte din cadrul devizelor F3. Se vor prezenta explicații/clarificări.”

Răspuns:

În listele de cantități nu s-au identificat alte capitole de lucrări, care să genereze extrase de resurse, în afară de obiecte și categorii de lucrări astfel ca, fără o indicație exactă în documentația de atribuire, s-au prezentat resursele necesare, respectiv extrase de manopera și utilaje, pe fiecare deviz în parte (categorii de lucrări).

Mai mult, conform Ordinului nr. 1568 din 15.10.2002 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind elaborarea devizelor la nivel de categorii de lucrări și obiecte de construcții pentru investiții realizate din fonduri publice”, indicativ P 91/1-02, art. 3.4.1, Articolele de lucrări grupate pe capitole și subcapitole de lucrări împreună cu unitățile de măsură și respectiv cantitățile lor se înscriu în coloanele 1, 2, și 3, de unde rezultă că, capitolele de lucrări sunt structuri superioare articolelor de deviz, ce le conțin pe acestea, formularul F3 constituind , din acest punct de vedere capitole de lucrări.

Arată că, în documentația de atribuire nu se regăsesc în toate devizele și acestea nu generează în niciun program de devize rapoarte pentru resurse (extrase de tip C6, C7, C8, C9).

Menționează că, în Anexa la graficul Gantt s-au prezentat și resurse distribuite pe fiecare stadiu fizic, respectiv, activități.

„Întrebare 3: Suma duratelor activităților critice este de 258 de zile reprezentând 12,3 luni la care adăugând cele 4 luni aferente perioadelor nefavorabile pentru lucrări conform fișei de date pct IV. 4.1 -3.1 rezultând un termen de execuție de 16,3 luni, peste maximum de 16 luni impus de fișa de date punctul 11.2.7. Se vor prezenta explicații/clarificări”.

Contestatorul precizează că în „Grafic Drumului Critic”, „Grafic Gantt” din propunerea tehnic, precum și în „Graficul general de realizare a investiției publice” și „Grafic de plăți” din propunerea financiară, se poate constata că durata de execuție se întinde pe o perioadă de 16 luni, cuprinzând și o perioadă de 4 luni aferentă perioadei nefavorabile pentru lucrări, conform cerințelor din documentația de atribuire.

De asemenea, menționează că din „Graficul Drumului Critic”, reiese clar ca drumul critic este întocmit corect folosindu-se doar relații de precedenta finish-to-start si este cel mai lung ca durată, începând de la punctul de start si până la punctul final, trecând prin activitățile critice (cu rezerva de timp 0), respectând astfel cerințele din documentația de atribuire.

Precizează că atât graficele cât si „Graful Drumului Critic”, au fost întocmite conform cerinței IV. 4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, subpunctul 3.4, subliniind astfel că, durata de 258 de zile

lucrătoare a Drumului critic, nu depășește în niciun caz perioada de 12 luni calendaristice întregi, așa cum afirma comisia de evaluare, încadrându-se în perioada impusă în documentația de atribuire..

Cu privire la motivele de respingere evocate de către autoritatea contractantă, contestatorul solicită Consiliului să țină cont de următoarele aspecte:

(1) Noțiunea „capitolul de lucrări”, nu a fost explicată în documentația de atribuire, iar o definiție a terminologiei de „capitol de lucrări” nu poate fi identificată nici în normative sau/și documente oficiale, astfel ca răspunsul dat la clarificări a fost în sensul în care prezenta societate a prezentat extrase de manopera și de utilaje conform cerinței documentației de atribuire și a legislației în vigoare, respectiv pe categorii de lucrări (stadii fizice), iar în anexa la graficul prezentat, resursele fiind distribuite pe fiecare activitate.

(2) Pe de altă parte, în privința celui de-al doilea motiv de excludere, se poate constata faptul că graficul prezentat nu depășește 16 luni și cuprinde perioada de timp fruguros de 4 luni astfel cum s-a impus prin documentația de atribuire, aspecte care se regăsesc și în conținutul răspunsului la clarificări.

În acest sens, menționează că trebuie avut în vedere faptul că potrivit prevederilor art. 20 alin. (2) din HG nr. 395/2016, coroborate cu prevederile art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, autoritatea contractantă a avut obligația să întocmească o documentație de atribuire, care să conțină toate cerințele, criteriile și toate informațiile necesare pentru a asigura ofertanților o informare completă, corectă și explicită cu privire la cerințele achiziției, obiectul contractului și modul de desfășurare a procedurii de atribuire.

Solicită Consiliului să aprecieze dacă măsura excluderii din procedura prin respingerea ofertei ca inacceptabilă, în condițiile în care s-a depus documentația prevăzută obligatoriu și s-au indicat toate elementele care să corespundă criteriilor de selecție, prezentând o ofertă motivată corespunzător și avantajoasă din punct de vedere financiar, nu încalcă, în condițiile concrete, principiul proporționalității.

Consideră că prezenta societate nu se poate considera vinovată de vreo omisiune sau încălcare a prevederilor din documentația de atribuire.

Susține că, într-o atare situație, refuzul de acceptare a ofertei pentru motive care nu sunt susținute probatorii în raport de actele depuse de ofertant, este un veritabil abuz, pe care atât CNSC cât și instanțele l-au sancționat, printr-o aplicare constantă a unor măsuri de remediere și anularea actelor vătămătoare.

Precizează că, în răspunsul la solicitarea de clarificări a făcut trimitere și la Ordinul Nr. 1568 din 15.10.2002 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind elaborarea devizelor la nivel de

categorii de lucrări și obiecte de construcții pentru investiții realizate din fonduri publice”, indicativ P 91/1-02, art. 3.4.1, din cuprinsul căruia rezultă că „Articolele de lucrări grupate pe capitole și subcapitole de lucrări împreună cu unitățile de măsură și respectiv cantitățile lor se înscriu în coloanele 1, 2, și 3, de unde rezultă că, capitolele de lucrări sunt structuri superioare articolelor de deviz, ce le conțin pe acestea, formularul F3 constituind , din acest punct de vedere capitole de lucrări”.

În considerarea acestor aspecte, apreciază că, măsura adoptată de către comisia de evaluare, respectiv, de apreciere ca fiind neconcludent

răspunsul la aceasta solicitare de clarificări, este o măsura excesivă și disproporționată.

În acest sens, solicită Consiliului să aprecieze asupra faptului că, resursele prezentate pe stadii fizice cuprind, oricum și resursele a ceea ce autoritatea contractanta înțelege prin noțiunea de „capitole”. Mai concret, dacă autoritatea contractanta ar fi însumat toate resursele pe capitolele a căror noțiune nu a fost definită/explicată în documentația de atribuire s-ar fi obținut aceleași consumuri de resurse - manopera și utilaje- astfel cum s-a solicitat.

Cu privire la adresa de solicitări clarificări, respectiv: „Suma duratelor activităților critice este de 258 de zile reprezentând 12,3 luni la care adăugând cele 4 luni aferente perioadelor nefavorabile pentru lucrări conform fisei de date pct IV.4.1 -3.1 rezultând un termen de execuție de 16,3 luni, peste maximum de 16 luni impus de fisa de date pct. 11.2.7.”, contestatorul susține că modul de formulare al clarificării nu face referire la vreo prevedere din documentație care să impună ca durata de execuție ofertată să fie prezentată în luni calendaristice care să aibă un anumit număr de zile.

Astfel, solicită Consiliului să constate că modul de întocmire al solicitărilor de clarificări au un caracter general și a determinat obținerea unor răspunsuri formulate pe măsura acestor solicitări, neconcludența răspunsurilor primite fiind stabilită de autoritatea contractantă și pe baza unor elemente care nu au constituit subiect al unei solicitări de clarificări sau, în cel mai bun caz, au rezultat din alte subiecte supuse clarificării.

Arată că, potrivit cap. IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, pct. 3.4 din fisa de date/caiet de sarcini, rezulta ca: „Durata de execuție ofertată a contractului, în luni calendaristice întregi, cu încadrarea în durata maxima de execuții prezentată în fișa de date, corelată cu Drumul Critic identificat”.

Astfel, precizează că solicitarea de clarificări nu face referire la o prevedere care să stabilească în mod imperativ ca prezentarea Graficului Gantt și a Grafului drumului critic să fie făcută în luni cu o durata de 21 de zile lucrătoare, ci la planificarea resurselor și a programului de lucru corespunzător acestora.

În atare condiții, în raport de modul de interpelare al autorității contractante și față de prevederile documentației de atribuire referite în precedent, solicită Consiliului să constate că prin documentația de atribuire nu s-a impus prezentarea Graficului Gantt și a Grafului drumului critic în luni cu o durata de 21 de zile lucrătoare, ci în luni calendaristice întregi fără a se preciza și numărul de zile al duratei contractului, iar solicitarea de clarificări nu trimite la un alt înțeles al acestor prevederi.

Astfel, precizează că a parcurs la planificarea resurselor și programul de lucru cu luarea în considerare a zilelor considerate

lucrătoare, astfel cum au fost ele prevăzute la pct IV.4.1 -3.1, însă Graficul Gantt si Graficul drumului critic a fost întocmit pentru întreaga durată de execuție a contractului care, în raport de prevederile cap. IV.4.1 pct. 3.4 din caiet de sarcini/ fișa de date s-a calculat în luni calendaristice întregi.

Tot în același sens, prevăd și cerințele din fișa de date de la cap. II.2.7 Durata contractului, respectiv, că durata contractului este stabilită în luni calendaristice întregi, nu în zile.

Solicită, de asemenea, Consiliului, să analizeze graficul prezentat și să constate că acesta este întocmit având o durată de execuție care se întinde pe o perioadă de fix de 16 luni, cuprinzând 4 luni aferente perioadei nefavorabile pentru lucrări, conform cerințelor din documentația de atribuire.

Subliniază că drumul critic este întocmit corect folosindu-se doar relații de precedență finish-to-start și este cel mai lung ca durată începând de la punctul de start și până la punctul final, trecând prin activitățile critice (cu rezerva de timp 0), respectând astfel cerințele din documentația de atribuire.

Așadar, în condițiile în care graficul a fost întocmit corect, prin raportare la prevederea din documentație referitoare la prezentarea duratei de execuție ofertată a contractului în luni calendaristice întregi, aceasta sintagma având înțeles de lună ca unitate de timp care durează aproximativ 29,53 de zile, potrivit definiției date de DEX, contestatorul consideră că oferta sa nu poate fi apreciată ca fiind neconformă, graficul prezentat fiind întocmit pe 16 luni.

Prin adresa nr 909/07.07.2025, înregistrată la CNSC sub nr. 45593/08.07.2025, SRL formulează cerere de intervenție accesorie, prin care solicită, admiterea acesteia, respingerea, ca fiind vădit neîntemeiată, a contestației și, pe cale de consecință, menținerea în tot, ca fiind legale și temeinice, a Raportului procedurii nr. 3567/17.06.2025 și a tuturor actelor administrative subsecvente, prin care s-a stabilit rezultatul procedurii de atribuire; obligarea contestatorului la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de prezentul demers judiciar, în condițiile legii.

Intervenientul susține că analizând criticile aduse de contestator apreciază că acestea sunt vădit neîntemeiate, decizia autorității contractante de a respinge oferta ca inacceptabilă și neconformă fiind pe deplin legală și temeinică.

Cu privire la netemeinicia criticilor referitoare la obligația de detaliere a resurselor pe capitole de lucrări.

Intervenientul precizează că documentația de atribuire nu a lăsat loc de interpretare, ci a definit în mod expres ce se înțelege prin „capitole de lucrări”. La secțiunea privind planificarea lucrărilor (Fișa de date pct. IV.4.1-3.2 și Caietul de Sarcini cap. 3.2), se stipulează fără echivoc: „Activitățile de baza sunt capitolele de lucrări din cadrul devizelor F3”. Această definiție creează o legătură directă și indisociabilă între noțiunea de „capitol de lucrare” și cea de „activitate de bază” a proiectului.

Mai mult, însăși structura listelor de cantități (formularele F3) din proiectul tehnic, întocmite conform HG nr. 907/2016, detaliază aceste capitole în mod clar, prin titluri precum „1. Strat de fundație din balast”

sau „2. Strat de piatra sparta”, fiecare conținând articole de deviz distincte.

Arată de asemenea că, din analiza răspunsului la clarificări, a contestatorului, se poate constata că acesta nu a prezentat extrase de manoperă și utilaje pe fiecare capitol de lucrări în parte în cadrul devizelor F3, astfel cum s-a solicitat. Pentru a respecta cerința documentației de atribuire, ofertantul trebuia să procedeze la reîntocmirea și transmiterea extraselor de resurse defalcate pe capitole

de lucrări, în conformitate cu structura devizelor F3, astfel încât să se asigure transparența și trasabilitatea informațiilor.

Consideră că răspunsul formulat de SRL, nu doar că nu a remediat neconformitatea, dar, a reiterat o argumentație eronată, ignorând definiția clară din documentație și propria sa abordare din graficul de lucrări; în loc să prezinte documentele solicitate, acesta a persistat în eroarea sa, un astfel de răspuns, fiind, prin definiție, neconcludent.

Cu privire la netemeinicia criticilor referitoare la depășirea duratei maxime de execuție a contractului.

Intervenientul consideră că în mod corect, comisia de evaluare a constatat că suma duratelor activităților de pe drumul critic este de 258 de zile lucrătoare.

Astfel, aplicând convenția de calcul impusă, rezultă:

- $258 \text{ zile lucrătoare} / 21 \text{ zile/lună} = 12,3 \text{ luni de muncă efectivă.}$

La această durată se adaugă, în mod obligatoriu, cele 4 luni alocate perioadei nefavorabile, conform aceleiași cerințe.

- $\text{Durata totală ofertată} = 12,3 \text{ luni} + 4 \text{ luni} = 16,3 \text{ luni.}$

Această valoare depășește în mod incontestabil durata maximă de 16 luni stabilită la secțiunea 11.2.7 din Fișa de Date a Achiziției.

Arată că deși i s-a oferit contestatorului posibilitatea de a-și corecta propunerea tehnică, răspunsul acestuia la solicitarea de clarificări nu a remediat abaterea, ci, dimpotrivă, a confirmat refuzul de a se conforma regulilor procedurii, insistând pe o interpretare proprie și subiectivă. Un astfel de răspuns este, în mod justificat, neconcludent.

Consideră că în fața acestei neconformități evidente, autoritatea contractantă a procedat legal, solicitând clarificări în temeiul art. 209 din Legea nr. 98/2016; răspunsul formulat de contestator, în loc să remedieze abaterea, a constituit un refuz de a se conforma regulilor, insistând pe propria interpretare și ignorând premisa de calcul obligatorie.

Mai mult, menționează că urmare a răspunsului neconcludent prin care s-a refuzat remedierea acestei neconformități, oferta contestatorului a devenit și inacceptabilă, în temeiul art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016.

Prin adresele înregistrae la CNSC sub nr. 44617/03.07.2025, nr. 44998/04.07.2025, respectiv nr. 49071/21.07.2025, autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției publice, precum și punctul de vedere cu privire la contestația, în cauză, solicitând respingerea acesteia.

În ceea ce privește primul motiv de respingere.

1. Modul de prezentare de către ofertant a resurselor necesare, respectiv extrasele de manopera și de utilaje nu respecta cerința fisei de

date pct IV.4.1 -21 de a fi întocmite pe fiecare capitol de lucrări în parte din cadrul devizelor F3.

S-a solicitat ofertantului să prezinte explicații/clarificări.

Ofertantul a răspuns precizând următoarele:

„În listele de cantități nu am identificat alte capitole de lucrări, care sa genereze extrase de resurse, în afara de obiecte si categorii de lucrări astfel ca subscrisa, fără o indicație exactă în documentația de atribuire, am prezentat resursele necesare, respectiv extrase de manopera si utilaje, pe fiecare deviz in parte (categorii de lucrări). Mai mult, conform

Ord 1568/2002 pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind elaborarea devizelor la nivel de categorii de lucrări și obiecte de construcții pentru investiții realizate din fonduri publice” art 3.4.1, Articolele de lucrări grupate pe capitole și subcapitole de lucrări împreună cu unitățile de măsură și respectiv cantitățile lor se înscriu în coloanele 1, 2, și 3.. de unde rezulta ca capitolele de lucrări sunt structuri superioare articolelor de deviz, ce le conțin pe acestea, formularul F3 constituind, din acest punct de vedere capitole de lucrări. Dacă comisia de evaluare, considera ca stadiile fizice ar reprezenta capitole de lucrări, menționez că acest lucru nu a fost menționat în documentația de atribuire, nu se regăsesc în toate devizele și ca acestea nu generează în niciun program de devize rapoarte pentru resurse (extrase de tip C6, C7, C8. C9). Cu toate acestea, societatea noastră a prezentat în Anexa la graficul Gantt, și resurse distribuite pe fiecare stadiu fizic, respectiv activitate”.

Susține că ofertantul contestator nu a prezentat extrase de manoperă și de utilaje pe fiecare capitol de lucrări în parte din cadrul devizelor F3 astfel cum s-a solicitat în caietul de sarcini la cap. 2.1. În cadrul devizelor F3 din proiectul tehnic, atât stadiul fizic „Sistem rutier”, cât și „Scurgerea apelor” și „Drumuri laterale” se compun din mai multe capitole de lucrări pentru care ofertantul trebuia să prezinte extrase de manopera și de utilaje, însă acesta a prezentat extrasei doar pe devize F3 întregi.

Autoritatea contractantă menționează că răspunsul ofertantului a fost considerat neconcludent, întrucât, nici în urma solicitării de clarificări nu a prezentat resursele necesare (extrasele de manopera și de utilaje) detaliate pe fiecare capitol de lucrări în parte din cadrul devizelor F3, oferta fiind inacceptabilă în temeiul HG 395/2016 art. 134 alin. (5) și, întrucât nu îndeplinește cerința de la cap. 2.1 din caietul de sarcini, a fost declarată și neconformă în temeiul HG nr. 395/2016 art. 137 alin. (3) lit a).

Cu privire la afirmațiile contestatorului, potrivit cărora, noțiunea „capitol de lucrări” nu a fost explicată în documentația de atribuire și nu o poate identifica nici în normative sau documente oficiale, respectiv, în legislația incidentă, cum ar fi Ordinul nr. 1568/15.10.2002, acesta fiind motivul pentru care a considerat ca formularele F3 reprezintă în sine „capitole de lucrări”, autoritatea contractantă precizează, următoarele:

- Ofertantul înțelege ce sunt acelea „articole de lucrări”, „articol de deviz” și, deși nici aceste noțiuni nu apar în HG nr. 907/2016, ele sunt unanim acceptate în domeniul construcțiilor ca fiind componenta de baza a unui deviz de lucrări. Deși ofertantul susține că noțiunea „capitol de lucrări” nu există în legislație și în literatura de specialitate, totuși citează, la pag 9 din contestație, un paragraf din Ordinul nr.

1568/2002 (care, deși nu mai este în vigoare, face parte din literatura de specialitate) conform căruia „articolele de lucrări grupate în capitole. ..”, astfel ca afirmația ofertantului este contrazisă tocmai de ofertant.

- Conform HG nr. 907/2016 Anexa 10 - Formular F3, în capul de tabel coloana 1 apare „noțiunea capitol de lucrări”, iar linia 4 arată „1 Capitol de lucrări” aspect care indică în mod foarte clar și evident că aceste „capitole de lucrări” sunt subdiviziuni ale formularului F3 care includ mai multe articole de lucrări.

Autoritatea contractantă precizează că fișa de date pct. IV.4.1-2.1 solicita ofertanților să prezinte „resursele necesare, respectiv extrase de manopera și utilaje întocmite pe fiecare capitol de lucrări în parte din cadrul devizelor F3”.

Arată că, deși ofertantul pretinde că nu înțelege „noțiunea capitol de lucrări”, la întocmirea Grafului Drumului Critic (pag 317 din oferta) a înțeles exact ce înseamnă, detaliind în mod corect activitățile ca fiind capitolele de lucrări din cadrul devizelor F3.

Autoritatea contractantă solicită Consiliului să constate că ofertantul avea la îndemână toate datele și instrumentele necesare întocmirii unei oferte care să respecte cerințele documentației de atribuire, inclusiv solicitarea de clarificări la documentație sau contestarea acesteia.

De asemenea, avea la îndemână posibilitatea să solicite clarificări, să o conteste sau să răspundă corect solicitării de clarificări prezentând extrasele de manoperă și de utilaje conform solicitării de clarificări, declararea inacceptabilității și neconformității ofertei fiind astfel urmare a comportamentului ofertantului

În ceea ce privește al doilea motiv de respingere al ofertei, autoritatea contractantă precizează următoarele:

Potrivit Grafului Drumului Critic prezentat de ofertant la pag 307, suma duratelor activităților critice este de 258 de zile (262 de zile total din care comisia de evaluare a considerat cele 4 zile aferente pregătirilor ca fiind nerelevante), reprezentând 12,3 luni la care adăugând cele 4 luni aferente perioadelor nefavorabile pentru lucrări conform fisei de date pct. IV.4.1 -3.1 rezultând un termen de execuție de 16,3 luni, peste maximumul de 16 luni impus de fișa de date pct. II.2.7.

Astfel, precizează că a solicitat ofertantului să prezinte explicații/clarificări. Acesta a răspuns precizând următoarele: „Dacă comisia de evaluare este bine intenționată nu dorește să favorizeze anumiți candidați, și respecta principiile enunțate la art. 2 din Legea nr. 98/2016 poate să vadă cu ușurință atât în „Graful Drumului Critic” și „Grafic Gantt” din propunerea tehnică, cât și în „Graficul general de realizare a investiției publice” și „Grafic de plăți” din propunerea financiară, ca durata de execuție se întinde pe o perioadă de 16 luni, cuprinzând și o perioadă de 4 luni aferentă perioadei nefavorabile pentru lucrări, conform cerințelor din documentația de atribuire. De asemenea, din „Graful Drumului Critic”, reiese clar că drumul critic este întocmit corect folosindu-se doar relații de precedentă finish-to-start și este cel mai lung ca durată începând de la punctul de start și până la punctul final, trecând prin activitățile critice (cu rezerva de timp 0), respectând astfel cerințele din documentația de atribuire. Atât graficele cât și „Graful Drumului Critic”, au fost întocmite conform cerinței IV.4.1 Modul de

prezentare al propunerii tehnice, subpunctul 3.4 care precizează că acestea trebuie să respecte „Durata de execuție ofertată a contractului, în luni calendaristice întregi, cu încadrarea în durata maximă de execuție prezentată în fișa de date, corelată cu Drumul Critic identificat, privind respectarea duratei de execuție”. Așadar durata de 258 de zile lucrătoare a Drumului critic, nu depășește în niciun caz perioada de 12 luni calendaristice întregi, așa cum afirmă comisia de evaluare, încadrându-se în perioada impusă în documentația de atribuire”.

Autoritatea contractantă precizează că a constatat ca acesta nu a întocmit graficul Gantt si drumul critic conform indicațiilor de la cap. 3.1 din caietul de sarcini iar durata de execuție a contractului depășește termenul de 16 luni precizat la cap. II.2.7 din fișa de date a achiziției.

Arată că la cap. 3.1 din caietul de sarcini s-a precizat că o luna este formata convențional din 21 de zile lucrătoare. În graficul Gantt s-a prevăzut o durata a activităților de 262 de zile, din care 4 zile sunt activitate premergătoare execuției, rezultând 258 de zile pentru activitățile propriu-zise ale contractului. Transformând în luni cele 258 de zile rezulta o durata a activităților de 12,3 luni, la care se adaugă cele 4 luni aferente perioadei nefavorabile pentru lucrări și astfel durata totală a contractului este de 16,3 luni, depășind astfel durata de 16 luni precizată în fișa de date a achiziției la cap. II.2.7.

Astfel, răspunsul ofertantului a fost considerat neconcludent întrucât nu a clarificat depășirea termenului de execuție, oferta fiind inacceptabila in temeiul HG 395/2016 art 134 alin 5 si, întrucât nu îndeplinește cerințele cap. II.2.7 din fișa de date a achiziției si de la cap. 3.2 din caietul de sarcini, a fost declarata si neconforma in temeiul HG 395/2016 art 137 alin 3 lita.

În ceea ce privește afirmația contestatorului potrivit căreia, documentația de atribuire nu impune prezentarea Graficului Gantt si a Grafului Drumului Critic în luni cu o durata de 21 de zile lucrătoare pe luni, autoritatea contractantă face trimitere la fișa de date pct. IV.4.1-3.1 -"Premise", care precizează în mod clar ca „O luna este formată convențional din 21 de zile lucrătoare”.

Aceasta premisa aparține punctului 3 – „Planificarea resurselor si programul de lucru” unde se află și modul în care se întocmește tocmai Graful Drumului Critic si Graficul Gantt, în cauza.

Astfel, conform informațiilor din fișa de date și din caietul de sarcini, ofertantul trebuie să oferteze un termen de execuție exprimat în luni calendaristice dar având în vedere ca o lună calendaristica este formată din 21 de zile lucrătoare.

În mod evident, întrucât, data începerii execuției nu se poate cunoaște la momentul întocmirii documentației de atribuire și nici la momentul ofertării, este necesară precizarea numărului de zile lucrătoare aferente unei luni calendaristice pentru ca toți ofertanții sa își întocmească ofertele in cunoștința de cauza, iar evaluarea ofertelor în ceea ce privește încadrarea in termenul de execuție impus, având în vedere resursele necesare si cele pe care ofertantul le poate pune la dispoziția executării contractului, sa se realizeze in mod unitar relativ la toți ofertanții.

În ceea ce privește convenția ca o lună să fie constituită din 21 de zile lucrătoare, autoritatea contractantă precizează ca aceasta nu este una aleatorie și fără baze reale, întrucât:

- HG nr. 1506/2024 privind salariul minim brut pe anul 2025 prevede un program normal de lucru în medie de 165,334 ore/lună ceea ce corespunde un program de 20,67 zile lucrătoare pe lună ($165,334 \text{ ore/lună} / 8 \text{ ore/zi} = 20,67 \text{ zile/lună}$)
- HG 598/2024 privind salariul minim brut pe semestrul 2 din anul 2024 prevede un program normal de lucru în medie de 168 ore/lună ceea ce

corespunde un program de 21 de zile lucrătoare pe luna (168 ore/luna / 8 ore/zi = 21 zile/luna)

- HG 900/2023 privind salariul minim brut începând cu 1.10.2023 prevede un program normal de lucru în medie de 165,333 ore/luna ceea ce corespunde un program de 20,67 zile lucrătoare pe luna (165,333 ore/luna / 8 ore/zi = 20,67 zile/luna).

Toate hotărârile anterioare prevăd un program normal de maxim 168 de ore pe luna ceea ce corespunde un program de maxim 21 de zile lucrătoare pe luna și, făcând calculele pe următorii ani ținând cont atât de sâmbete și duminici cât și de zilele libere legale, rezulta tot un maxim de 21 de zile lucrătoare pe luna.

În consecință, alegerea de către ofertant a unor date de intrare care țin cont de faptul că sunt 5 zile lucrătoare pe săptămână și că nu există zile libere oficiale, respectiv a unor premise altele decât cele precizate în documentația de atribuire, nu este imputabilă autorității contractante ci este alegerea ofertantului care astfel și-a pus singur oferta în situația de a fi declarată respinsă.

Prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 46992/14.07.2025, contestatorul transmite răspuns față de cererea de intervenție și punctul de vedere emis de către autoritatea contractantă, apreciind că argumentele din cuprinsul contestației, sunt întemeiate, solicitând Consiliului să admită contestația și să dispună reevaluarea ofertei depuse.

Prin corespondența înregistrată la CNSC sub nr. 44125/01.07.2025, SRL depune, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 211435218/1 din 30.06.2025, în cuantum de 88.000 lei, eliberată de CEC Bank – Sucursala

Analizând susținerile și documentele depuse la dosarul cauzei,

CONSILIUL constată următoarele:

..... în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura de licitație deschisă, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect: „Execuția lucrărilor în cadrul proiectului „Modernizare drumuri în” cod CPV: 45233120-6 elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând, în SEAP, anunțul de participare simplificat nr. /28.03.2025, conform căruia valoarea estimată a procedurii este **4.500.161,52** lei fără TVA. Conform cap. 8 din anunț, criteriul de atribuire al contractului este „*cel mai bun raport calitate-preț*”.

În cauza care formează obiectul prezentei, SRL a formulat cererea de intervenție nr. 909/07.07.2025, înregistrată la CNSC sub nr. 45593/08.07.2025 care are natura juridică a unei cereri de intervenție accesorie, deoarece, în calitate de ofertant câștigător al procedurii, sprijină poziția autorității contractante, fără a solicita desființarea

vreunui act emis de aceasta, motiv pentru care, Consiliul califică cererea de intervenție drept cerere de intervenție accesorie formulată în favoarea autorității contractante.

În raport de dispozițiile art. 17 alin. (3) din Legea nr. 101/2016, care stipulează că *„Până la soluționarea contestației de către Consiliu, (...), operatorii economici participanți la procedura de atribuire pot formula cerere de intervenție voluntară în litigiu, potrivit prevederilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP*

a contestației. (...)” și art. 5 din același act normativ care prevede că: „(1) Termenele procedurale stabilite de prezenta lege, exprimate în zile, încep să curgă de la începutul primei ore a primei zile a termenului și se încheie la expirarea ultimei ore a ultimei zile a termenului. (2) Ziua în cursul căreia a fost comunicat un act procedural nu este luată în calculul termenului. Dacă ultima zi a unui termen exprimat altfel decât în ore este o zi nelucrătoare, termenul se încheie la expirarea ultimei ore a următoarei zile lucrătoare”, având în vedere faptul că, la data de **25.06.2025**, autoritatea contractantă a publicat în SEAP sub identificatorul: „[...../00075] *Contestație CNSC 763 din 24062025.pdf.p7s*”, contestația formulată de SRL, Consiliul constată că cererea de intervenție este formulată în termenul legal.

Având în vedere dispozițiile art. 17 alin. (3) și art. 68 din Legea nr. 101/2016, coroborate cu prevederile art. 61 alin. (3), art. 63, 65 și 67 din Cod proc. civ., dar și faptul că, în cadrul procedurii de atribuire în cauză intervenientul solicită, în principal, menținerea deciziei entității contractante, Consiliul admite în principiu cererea de intervenție formulată, astfel cum a fost calificată, iar, în conformitate cu art. 67 din C.p.c., coroborat cu cele ale art. 68 din Legea nr. 101/2016, va analiza cererea de intervenție a SRL, împreună cu contestația formulată de SRL.

Prin contestația care face obiectul prezentei, SRL este nemulțumit de faptul că autoritatea contractantă i-a respins oferta în etapa de verificare a propunerilor tehnice.

Potrivit adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 3575/17.06.2025, oferta contestatorului a fost respinsă pentru 2 motive, respectiv pentru că nu ar fi prezentat extrasele de resurse C6, C7, C8 și C9 pe „*fiecare capitol de lucrări în parte din cadrul devizelor F3*” ci pentru fiecare deviz F3 și pentru că verificarea duratei activităților critice ar fi condus la concluzia că lucrările se vor finaliza în 16,3 luni în loc de 16 luni cât a fost stabilit prin documentația de atribuire.

Cu privire la primul motiv de respingere, respectiv lipsa detalierii extraselor de resurse pe „*fiecare capitol de lucrări în parte din cadrul devizelor F3*”, Consiliul reține că, la secțiunea „IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice” din instrucțiunile pentru ofertanți publicate, în SEAP, în anexa anunțului de participare simplificat, autoritatea contractantă a menționat următoarele aspecte:

„*Propunerea tehnica va conține:*

(...) ”

2.1 *Prezentarea resurselor necesare, respectiv extrase de manoperă și utilaje întocmite pe fiecare capitol de lucrări în parte din cadrul devizelor F3, conform cantităților de materiale stabilite în proiect,*

pe baza procedurilor de execuție, a normelor și a consumurilor unitare proprii ale ofertantului (...)".

Listele de cantități, elaborate de proiectant pe modelul formularului F3 din Anexa nr. 10 la HG nr. 907/2016, au fost publicate de autoritatea contractantă, în SEAP, în anexa anunțului de participare simplificat, în fișierul cu identificatorul „[...../00013] 8. semn liste de cantitati.pdf”.

Prin contestația care face obiectul prezentei, SRL susține că, în documentația de atribuire, nu a fost definită sintagma „capitol de lucrări”, motiv pentru care aceasta poate fi interpretată prin raportare la

alte elemente din ofertă, cum ar fi obiectele investiției sau categoriile de lucrări (stadii fizice).

În replică, autoritatea contractantă indică modelul formularului F3 din anexa nr. 10 la HG nr. 907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/ proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, în care coloana 2 este intitulată „*capitolul de lucrări*” iar cele 2 rânduri prezentate exemplificativ sunt intitulate „1. *Capitol de lucrare*” și „2. *Capitol de lucrare*” și conțin, fiecare, mai multe subcapitole.

Este de notorietate faptul că, în cazul procedurilor care au ca obiect executarea unor lucrări în baza unui proiect tehnic preexistent, ofertanții introduc într-un program de devize listele elaborate de proiectant, astfel cum au fost publicate de autoritatea contractantă în SEAP, încarcă prețurile în același program după care acesta din urmă generează listele de cantități cu valori care sunt atașate propunerii financiare, listele de cantități fără valori, care sunt o simplă copie a celor publicate în SEAP și, eventual, extrasele de resurse C6, C7, C8 și C9.

Dacă proiectantul a elaborat listele de cantități de lucrări la un anumit nivel de detaliere, spre exemplu pentru fiecare stradă în parte, este evident că și extrasele de resurse vor fi generate la același nivel de detaliere.

Este adevărat că modelul formularului F3 prevede posibilitatea grupării articolelor de deviz în anumite categorii însă această modalitate neuzuală de solicitare a extraselor de resurse materiale nu a fost suficient de bine explicată în documentația de atribuire ca să justifice, în etapa de evaluare a ofertelor, respingerea ofertei contestatorului.

În acest sens, Consiliul reține că, în situația în care ar fi dorit să analizeze extrasele de resurse pe fragmentele de devize intitulate „*capitol de lucrare*” și nu pe întregul deviz F3, astfel cum au fost prezentate de contestator, nimic nu oprea autoritatea contractantă să solicite acestuia retransmiterea extraselor în modalitatea dorită, având în vedere că informațiile din acestea sunt susținute de conținutul listelor de cantități și extraselor transmise inițial, nefiind identificat vreun avantaj evident în favoarea contestatorului ci, eventual, un viciu de formă care poate fi corectat în condițiile art. 134 alin. (7) lit. a) coroborat cu art. 135 din HG nr. 395/2016.

Pe de altă parte, Consiliul va respinge criticile contestatorului privind al doilea motiv de respingere deoarece, din analiza graficului aflat la pag. 319 în fișierul „*Propunere tehnica Moftin-semnat.pdf*” din folderul „*Ardelean Company*” transmis de autoritatea contractantă la dosarul cauzei în format electronic, pe memorie externă tip USB stick, se constată că durata de execuție începe în interiorul lunii 1, se finalizează în interiorul lunii 16, cuprinde cele 4 luni de iarnă în care nu se lucrează,

astfel cum s-a solicitat prin documentația de atribuire însă, împărțind cele 258 de zile de activitate efectivă, menționate în grafic la valoarea de 21 zile lucrătoare/lună stabilită la prima liniuță de la punctul „3.1 premise” de la secțiunea IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice din fișa de date, rezultă o durată efectivă de execuție a lucrărilor de 12,28 luni (rotunjit 12,3 luni) iar prin adăugarea celor 4 luni de iarnă reglementate la a doua liniuță de la punctul 3.1 menționat anterior, rezultă durată totală de execuție a lucrărilor de 16,28 luni, însemnând 16 luni și 6 zile.

Or, această durată de execuție, de 16 luni și 6 zile depășește durata de 16 luni prevăzută la punctul II.2.7 din fișa de date, cu încălcarea prevederilor punctului 3.4 de la secțiunea IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice din fișa de date în care s-a solicitat *„Durata de execuție oferită a contractului, în luni calendaristice întregi, cu încadrarea în durata maximă de execuție prezentată în fișa de date, corelată cu Drumul Critic identificat”*.

Sub o altă perspectivă, Consiliul reține că, efectuând calculul 258 zile lucrătoare : 12 luni de execuție efectivă = 21,5 zile lucrătoare pe lună, valoare diferită de cea prevăzută la prima liniuță de la punctul *„3.1 premise”* potrivit căreia *„o lună este formată convențional din 21 de zile lucrătoare”*.

Din acest aspect, rezultă că societatea contestatoare a folosit un artificiu matematic pentru a se încadra în durata de execuție impusă prin fișa de date, elaborând graficul pe premisa că o lună are 21,5 zile lucrătoare în loc de 21 zile lucrătoare cât a impus autoritatea contractantă prin documentația de atribuire.

În ceea ce privește susținerile contestatorului privind pretinsa lipsă de corelare/legătură între punctul *„3.1 premise”* și celelalte instrucțiuni privind graficul Gantt, Consiliul urmează a le respinge, ca nefondate, având în vedere, pe de o parte, faptul că instrucțiunile sunt enumerate într-o ordine rezonabil de logică, sunt numerotate succesiv iar societatea contestatoare a înțeles perfect și a aplicat perioada de vreme rece de la a doua liniuță, aspect din care rezultă a că înțeles că premisele se aplică la generarea graficului Gantt.

Consiliul reține că, prin necontestarea în termenul legal, cerințele documentației de atribuire, inclusiv cea privind premisele pentru partea de planificare a ofertei, conform căreia *„o lună este formată convențional din 21 de zile lucrătoare”* au devenit obligatorii atât pentru ofertanți, cât și pentru comisia de evaluare, în exercitarea atribuțiilor sale exclusive, prevăzute la art. 127 alin. (1) din HG nr. 395/2016.

La punctul 39 din Hotărârea pronunțată în cauza **C-27/15, CJUE** a reținut că: *„Astfel, conform unei jurisprudențe constante a Curții, în temeiul articolului 2 din Directiva 2004/18, unei autorități contractante îi revine sarcina*

de a respecta cu strictețe criteriile pe care ea însăși le- a stabilit (a se vedea în

special Hotărârea din 10 octombrie 2013, Manova, C- 336/12, EU:C:2013:647,

punctul 40, și Hotărârea din 6 noiembrie 2014, Cartiera dell'Adda, C- 42/13, EU:C:2014:2345, punctele 42 și 43)” iar la punctul 42 din aceeași hotărâre a

reiterat că „astfel cum s- a amintit la punctul 39 din prezenta hotărâre, autoritatea contractantă are obligația de a respecta cu strictețe criteriile pe care ea însăși le- a stabilit” și a precizat că „această considerație este cu atât mai importantă cu cât miza este excluderea din procedură”.

Totodată, Consiliul apreciază ca fiind relevante explicațiile autorității contractante privind modalitatea în care a fost stabilit numărul de 21 de zile lucrătoare, respectiv prin raportare la actele normative care reglementează salariul minim pe economie, în care este menționat un astfel de număr de zile lucrătoare.

Consiliul mai reține faptul că o simplă verificare calendaristică relevă faptul că ultimul an în care au fost 258 de zile lucrătoare a fost anul 2012, acest număr scăzând treptat până la 248 de zile lucrătoare în anul 2025, evoluție determinată, în principal, de modificările succesive ale art. 139 alin. (1) din Codul Muncii, care reglementează sărbătorile legale.

În fine, Consiliul reține că o eventuală solicitare de înlocuire a graficului neconform cu unul care să se încadreze în perioada de execuție impusă ar determina apariția unui avantaj evident în favoarea contestatorului, cu încălcarea prevederilor art. 209 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, avantaj constând în transformarea ofertei acestuia dintr-o ofertă neconformă datorită modalității greșite de planificare a lucrărilor într-o ofertă conformă și, eventual, câștigătoare și cu încălcarea prevederilor art. 134 alin. (6) din HG nr. 395/2016 care stabilesc, cu titlu de regulă, faptul că *„În cazul în care ofertantul modifică prin răspunsurile pe care le prezintă comisiei de evaluare potrivit dispozițiilor alin. (1) conținutul propunerii tehnice sau propunerii financiare, oferta sa va fi considerată inacceptabilă”.*

Prin urmare, întrucât, eventuala reanalizare a cerinței cu privire la extrasele de lucrări nu poate schimba caracterul neconform al ofertei contestatorului din perspectiva celui de al doilea motiv, aceasta rămânând oricum respinsă, Consiliul nu va dispune măsuri de remediere.

În ceea ce privește susținerile contestatorului privind pretinsa intenție de favorizare a ofertantului desemnat câștigător, Consiliul constată că se confirmă susținerile contestatorului privind încadrarea prețului ofertat în intervalul de peste 99% din valoarea estimată, astfel cum a intuit contestatorul însă ofertarea unei astfel de valori nu încalcă vreo prevedere legală și, în lipsa unor alte critici concrete, privind

aspecte verificabile, supuse jurisdicției acestuia în baza principiului disponibilității, va respinge criticile contestatorului privind oferta desemnată câștigătoare.

Cu toate acestea, Consiliul subliniază că, în situația în care deține informații concrete privind fapte de natură penală, cum ar fi direcționarea procedurilor către un anumit operator economic, înțelegeri între autoritatea contractantă și ofertant etc., obligația sesizării organelor specializate ale statului aparține deținătorului acestora, în speță societatea contestatoare.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept arătate pe parcursul considerentelor, în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul urmează să respingă, ca nefondată, contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă, iar, pe cale de consecință, să admită cererea de intervenție formulată de SRL.

Pentru aceste motive
în baza documentelor depuse de părți,
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

DECIDE:

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă, iar, pe cale de consecință, admite cererea de intervenție formulată de SRL.

Obligatorie.

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

**Complet de soluționare a contestațiilor
în domeniul achizițiilor publice:**

Consilier de soluționare
.....

PREȘEDINTE
.....

Consilier de soluționare
.....

Redactat practicaua deciziei
...

Redactată în 5 (cinci) exemplare originale, conține 16 (șaisprezece) pagini