



În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1) și ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. 864/C8/693

Data: 01.04.2025

Prin contestația fără număr de înregistrare la emitent, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 13668/04.03.2025, formulată de către, împotriva comunicării nr. 1244/24.02.2025, emisă de către, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificate, organizată în vederea atribuirii contractului, având ca obiect „Execuție lucrări pentru obiectivul Eficientizare energetică sediu primărie situată la adresa Comuna Fântânele, nr. 389A, județul Prahova, nr. CAD 20086”, se solicită:

1. să se constate că autoritatea contractantă a procedat la evaluarea improprie a ofertei prezentate de ofertantul economic în cadrul procedurii de atribuire;

2. să se dispună măsuri de remediere constând în obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei și a documentelor de calificare prezentate de, cu respectarea riguroasă a cerințelor stabilite prin documentația de atribuire și a prevederilor legale, fără a lua decizii restrictive, abuzive și nelegale, astfel încât să permită derularea procedurii de achiziție publică în condiții de deplină legalitate și concurență reală;

3. să se dispună continuarea procedurii de atribuire în urma reevaluării ofertei tehnice a contestatoarei, aplicând criteriul de atribuire- „prețul cel mai scăzut”, din ofertele admisibile stabilite în urma măsurilor de remediere solicitate prin contestație;

4. în subsidiar, în eventualitatea în care nu s-ar mai putea dispune măsuri de remediere, anularea procedurii, în conformitate cu prevederile art. 212, alin. 1), lit. (d) și alin 2 din Legea nr. 98/2016;

5. suspendarea procedurii de atribuire, potrivit dispozițiilor art. 22 din Legea nr. 101/2016 până la soluționarea contestației.

Cu privire la cererea de suspendare a procedurii, Consiliul respins-o, ca nefondată, prin Încheierea nr. 937/C8/693 din data de 10.03.2025.

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,

asupra cauzei de față, constată următoarele:

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care critică decizia autorității contractante de respingere a ofertei sale ca inacceptabilă și neconformă.

Societatea contestatoare își exprimă dezacordul ferm față de modul în care comisia de evaluare a interpretat și a analizat propunerea tehnică depusă în cadrul procedurii de atribuire. Aceasta consideră că evaluarea a fost realizată în mod eronat, aplicându-se criterii disproporționate și excesiv de stricte, care au condus la o respingere nejustificată a ofertei sale.

Evaluarea incorectă a propunerii tehnice

Contestatoarea susține că membrii comisiei de evaluare au respins oferta sa fără a lua în considerare toate documentele relevante și fără a analiza în mod obiectiv conformitatea acesteia cu cerințele caietului de sarcini.

În primul rând, autoritatea contractantă a apreciat greșit că propunerea tehnică nu conține toate informațiile necesare, omițând să ia în calcul documentele anexate care explicau detaliat fiecare etapă a execuției lucrărilor. În al doilea rând, clarificările furnizate de contestatoare la solicitarea comisiei de evaluare au fost fie ignorate, fie interpretate în mod restrictiv, fără a se ține cont de explicațiile oferite.

Probleme legate de graficul Gantt și planificarea lucrărilor

Unul dintre motivele principale invocate pentru respingerea ofertei a fost o pretinsă neconcordanță între graficul fizic de execuție și graficul Gantt. Autoritatea contractantă a susținut că există discrepanțe între durata de execuție menționată în aceste documente.

Contestatoarea explică faptul că aceste diferențe apar din cauza modului de generare a documentelor prin intermediul softului utilizat, ceea ce nu afectează în niciun fel execuția lucrărilor. De asemenea, planificarea etapelor de execuție a fost descrisă în mod clar și detaliat în propunerea tehnică, iar jaloanele și drumul critic au fost incluse în documentația depusă, contrar afirmațiilor comisiei de evaluare.

Astfel, în folderul Grafic Gantt- fără valori se vor regăsi documentele în format Excel - Fluxuri de numerar, Raport activități, Raport resurse, Grafic Gantt, ce sunt elaborate prin intermediul aceluiași program informatic din modulul parte proiectare-prognoza, și sunt elemente componente ale acestuia.

În conținutul acestui document, apare ca dată de inițiere a unei astfel de prognoze ziua de 21.01.2025, generată automat de acest soft și este o dată asupra căreia contestatoarea nu poate interveni, fiind dată când a inițiat pregătirea acestei documentații, însă trebuie avut în vedere că deși este prezentă în conținutul documentului, această dată nu trebuie considerată ca fiind o propunere de interval de timp prin care se începe efectiv execuția obiectivului. Intervalul de timp efectiv ce se va consuma, este evidențiat prin intermediul documentului Grafic fizic.

Din conținutul documentelor componente Grafic Gantt, se pot prelua anumite informații, însă, planificarea de către soft pe număr de zile necesare a se executa fiecare tip de activitate, într-o ordine și succesiune a evenimentelor

propușe de proiectare, consumul necesar de resurse alocate realizării acestor activități detaliate în amănunt, raportul de activități etapizate.

Aplicarea excesiv de strictă a cerințelor privind forma graficului Gantt

Autoritatea contractantă a impus cerințe excesive privind nivelul de detaliere al graficului Gantt, depășind cadrul legal aplicabil contractelor de lucrări de complexitate redusă. Conform recomandărilor Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP), pentru contractele de lucrări cu o complexitate scăzută, cerințele privind graficul de execuție trebuie să fie limitate la demonstrarea respectării termenului de finalizare și la planificarea corectă a etapelor de execuție.

În acest sens, contestatoarea subliniază că a respectat toate aceste cerințe și că solicitările suplimentare impuse de comisia de evaluare sunt nejustificate și restrictive, afectând libera concurență între ofertanți.

Lipsa de obiectivitate și transparență în evaluare

Contestatoarea arată că procesul de evaluare a fost marcat de lipsă de imparțialitate și transparență, ceea ce ridică suspiciuni cu privire la corectitudinea deciziei luate de comisia de evaluare.

Aceasta susține că respingerea ofertei sale s-a bazat pe interpretări abuzive ale cerințelor documentației de atribuire și pe respingerea nejustificată a explicațiilor furnizate. Mai mult, comisia de evaluare a aplicat criterii excesiv de stricte asupra unor aspecte formale, fără a analiza în mod real fezabilitatea execuției lucrărilor.

..... susține că respingerea ofertei sale are un impact negativ asupra procesului de achiziție publică și asupra interesului public, generând următoarele efecte negative:

- reducerea concurenței reale, prin eliminarea unei oferte competitive pe criterii nejustificate;
- posibilitatea atribuirii contractului unei oferte mai puțin avantajoase, în detrimentul bugetului public și al calității lucrărilor;
- întârzierea execuției proiectului, ceea ce afectează funcționarea optimă a administrației publice locale și a beneficiarilor finali ai investiției.

Având în vedere toate aceste aspecte, societatea contestatoare solicită Consiliului:

- reevaluarea ofertei sale tehnice, prin analizarea corectă și obiectivă a documentelor și clarificărilor transmise.
- continuarea procedurii de atribuire a contractului, aplicând criteriul „prețul cel mai scăzut” conform prevederilor legale.
- în subsidiar, anularea procedurii de atribuire, având în vedere viciile de evaluare constatate.
- suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea prezentei contestații, pentru a preveni atribuirea incorectă a contractului.

Prin adresa nr. 1452/10.03.2025, înregistrată la CNSC cu nr. 15040/10.03.2025, ... transmite punctul său de vedere cu privire la contestația formulată de către, solicitând respingerea acesteia ca nefondată, pentru următoarele motive:

Autoritatea contractantă susține că procesul de evaluare a ofertelor s-a desfășurat în mod corect și conform prevederilor legale, subliniind importanța unei analize detaliate și riguroase a fiecărei oferte, astfel încât implementarea

proiectului să fie realizată conform cerințelor tehnice și financiare stabilite. Prin punctul de vedere autoritatea contractantă detaliază motivele pentru care contestația formulată este considerată nefondată, solicitând Consiliului respingerea acesteia.

..... a depus contestația împotriva deciziei de atribuire a contractului, susținând că evaluarea ofertei sale a fost realizată incorect. Concret, contestatoarea reclamă faptul că autoritatea contractantă a evaluat impropriu oferta sa, ceea ce a condus la excluderea din procedura de atribuire.

De altfel, Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) menționează prin Notificarea din data de 10 octombrie 2018 cu privire la aspectele care trebuie avute în vedere în situația utilizării graficului de execuție drept cerință aferentă modului de întocmire a propunerii tehnice pentru contractele de lucrări, în cazul contractelor de lucrări care prezintă un grad scăzut de complexitate și care au valoare estimată sub pragul de publicare în JOUE, și recomandă ca autoritățile contractante să stabilească doar cerințe de conformitate care să se limiteze la următoarele aspecte:

- graficul Gantt demonstrează ca ofertantul finalizează contractul cu respectarea termenului limită impus de autoritatea contractantă;
- graficul Gantt demonstrează că ofertantul finalizează „etapele/secțiunile” aferente lucrărilor în timp (în cazul în care construcția se realizează pe obiecte de lucrare, dacă acestea sunt distincte din punct de vedere fizic și funcțional);
- planificarea ofertantului este conformă cu cerințele stabilite de autoritatea contractantă (termene de analiză, transmitere observații, data de începere anticipată, eventuale perioade de suspendare a execuției lucrărilor datorate condițiilor climatice nefavorabile prevăzute în documentația de atribuire).

a) Ofertantul nu a clarificat care este durata de execuție a lucrării, motivat de faptul că în cadrul fișierului „Devize fără valori-semnat”- Grafic fizic.xlsx, durata de execuție este de 10 luni, iar în cadrul fișierului „ Devize fără valori-semnat”-Grafic GANTT, durata de execuție este de la 21 ianuarie 2025 până la 28 februarie 2025.

b) De asemenea, ofertantul nu a clarificat care este modul de îndeplinire a cerinței referitoare la prezentarea graficului Gantt întrucât acesta nu are figurat punctele cheie de control (jaloane/milestones) drumul critic și activitățile incluse în acesta.

Pe de altă parte, ofertantul nu a avut în vedere nici respectarea cerințelor cu privire la figurarea graficului în perioadele de timp friguros. Astfel, ofertantul nu a avut în vedere figurarea întreruperii lucrărilor în graficul Gantt, dar nici precizarea, la nivelul propunerii tehnice descriptive, a măsurilor ce urmează a le lua, în perioadele convenționale prin prezentarea unei proceduri tehnice de execuție în perioadele de timp friguros.

Neprezentarea acestor informații, în mod concret și opozabile cerinței autorității contractante, astfel cum a fost solicitat prin documentația de atribuire nu poate fi încadrată la categoria vicii de formă, motivat de faptul că în cadrul ofertei nu au fost identificate documente/informații opozabile și care să necesite a fi clarificate. Aceste informații lipsesc întru-totul, nu au fost

clarificate prin răspunsul prezentat, iar precizarea acestora reprezenta o obligație și nu o opțiune care nu poate fi suplinită de mențiuni cu titlu general. Astfel, încă de la această etapă, cea de ofertare, ofertantul trebuia să prezinte informații, să facă precizări detaliate cu privire la modalitatea în care intenționează să execute lucrările în perioadele de timp convențional.

Astfel, oferta reprezintă angajamentul asumat de către ofertant în scopul realizării obiectului contractului, iar elementele consemnate în documentele depuse nu sunt elemente pur formale ale ofertei, prezumate a fi valabile și admise, fără probe concludente, pe simple aprecieri, ci reprezintă elemente esențiale ale propunerii tehnice, a căror realitate trebuie să fie verificată de comisia de evaluare și confirmate de ofertant prin documentele înaintate autorității contractante.

În eventualitatea în care unele cerințe din cadrul documentației de atribuire nu sunt clare, la întocmirea ofertelor, ofertanții aveau la dispoziție posibilitatea solicitării de clarificări, în termenul prevăzut în documentația de atribuire și conform art. 160 alin. (1) din Legea 98/2016.

Comisia de evaluare nu poate reține precizarea succintă, întrucât o astfel de conduită ar lipsi de eficiență stabilirea, în cadrul documentației de atribuire, de către autoritatea contractantă, a anumitor cerințe care permit descrierea lucrărilor necesare autorității contractante. Dacă s-ar considera suficientă această afirmație, atunci nu ar mai exista raționamentul stabilirii unor cerințe concrete referitoare la modul de elaborare a propunerii tehnice.

După cum se observă, precizarea face referire la ofertant, nu la contractant, așadar această obligativitate există la momentul elaborării ofertelor.

Autoritatea contractantă susține că zi friguroasă se consideră ziua în care temperatura aerului exterior este inferioară valorii de 5°C și nu există tendință de urcare. Comisia de evaluare nu poate reține concludenta răspunsului prezentat dat fiind faptul că graficul Gantt prezentat relevă figurarea activităților pe perioadele de timp convențional, iar din propunerea tehnică prezentată nu reies măsurile care se vor lua pentru lucrările opozabile în aceste perioade.

Toate aspectele solicitate a fi clarificate prin solicitarea de clarificări, reprezentau cerințe ale autorității contractante care trebuiau figurate în interiorul graficului, tocmai ca acesta să poată fi urmărit și pe baza lui să se poată identifica perioada de teste, perioadele și etapele critice din cadrul contractului. Graficul Gantt reprezintă un instrument specific managementului de proiect care impune claritate, ordine în executarea sarcinilor și o evidență exactă a desfășurării fiecărei acțiuni din proiect. Prin prezentarea unui Grafic din care să rezulte că a înțeles desfășurarea cronologică a etapelor de execuție a proiectului, cu respectarea tehnologiilor și a procedurilor tehnice de execuție proprii, ofertantul va demonstra că durata de execuție este una realistă și va asigura autoritatea contractantă că termenul de execuție va fi respectat întocmai.

Astfel, Graficul Gantt prezentat de ofertant nu demonstrează că acesta va finaliza contractul cu respectarea termenului limită impus de autoritatea contractantă (adică în perioada de construcție maximă stabilit), și nici etapele și verificările de calitate aferente lucrărilor în timp. Termenul propus pentru

execuția lucrărilor, de 12 luni, reprezintă perioada care curge de la data emiterii ordinului de începere a lucrării și, consecutiv, până la împlinirea termenului de 12 luni. Dacă graficul ar fi evidențiat o perioadă de sistare a lucrărilor datorată condițiilor meteo nefavorabile, ar fi rezultat că graficul prezentat este un grafic realist și poate fi luat în considerare de către autoritatea contractantă și transpus în alocări bugetare prognozate lunar, fiind asigurată că nu se vor putea produce întârzieri ale execuției lucrărilor datorate plăților din pricina programării în timp a execuției lucrărilor. Prin neevidențierea în graficul GANTT a derulării în timp și a sistării lucrărilor în perioada rece de la 15 noiembrie la 15 martie și implicit nerespectarea „perioadei convenționale de timp friguros” din Normativul C16/84 este catalogată ca o operațiune flagrantă, ce nu poate fi îndreptată, cu atât mai mult cu cât aceasta afectează plățile din cadrul contractului (tranșele de plată se realizează în funcție de programarea activităților), iar pentru foarte multe categorii de lucrări, este nevoie de executarea unor operațiuni specifice normativului de lucru pe timp friguros.

Autoritatea contractantă susține că își dorește execuția unor lucrări în condiții de calitate, de aceea a interzis execuția lucrărilor în perioadele de timp nefavorabil sau luarea unor măsuri speciale conform Normativ, iar eventualele neclarități trebuiau clarificate în termenul prevăzut prin documentația de atribuire, pentru solicitarea clarificărilor.

Chiar dacă graficul de execuție va suporta revizuire pe perioadele de execuție, neluarea/luarea în considerare, aleatoriu, a perioadelor convenționale de timp nefavorabil la momentul ofertării, ar conduce la nerespectarea principiului tratamentului egal, de vreme ce alți ofertanți au înțeles că trebuie să nu figureze activități în aceste perioade; totodată durata de contract s-ar modifica și nu ar mai putea fi interpretată unitar pentru toți ofertanții.

Având în vedere că în faza de ofertare nu se poate anticipa dacă vremea va permite execuția unor lucrări în aceste perioade, pentru a avea oferte tehnice comparabile, din punct de vedere al graficelor de execuție ofertate și pentru egalitate de tratament, toți ofertanții ar fi trebuit să prevadă în cadrul graficului transmis în ofertă perioadele de timp friguros, așa cum sunt ele reglementate legal, (și cum s-a solicitat prin documentația de atribuire).

Cu alte cuvinte, autoritatea contractantă arată că planul propus nu răspunde cerințelor documentației de atribuire, astfel cum acestea au fost enumerate și, mai mult decât atât, nu rezultă că aceasta include perioada rece de la 15 noiembrie- 15 martie.

Astfel, figurarea unor activități în perioadele de timp nefavorabil (cunoscute cu certitudine din punct de vedere al temperaturilor scăzute), contrar cerințelor autorității contractante, conduce la execuția unor lucrări defectuoase fără a putea fi recepționate din punct de vedere calitativ, având în vedere că nu s-a prezentat o procedură tehnică de execuție a lucrărilor opozabile în aceste perioade.

Orice suspendare ulterioară (fără respectarea modului de elaborare a ofertei), conduce la o perioadă de execuție mai mare decât cea contractată, și implicit la încălcarea principiului tratamentului egal față de ceilalți ofertanți care au înțeles cum să își elaboreze ofertele.

În opinia comisiei de evaluare, nu s-au îndeplinit cerințele Formularului 7 și ale caietului de sarcini, întrucât nu s-a precizat întreruperea lucrărilor în perioadele de timp nefavorabil, iar pe de altă parte, din graficul Gantt prezentat, reiese că lucrările vor fi executate în toate lunile contractului fără a fi avută în vedere perioada rece de la 15 noiembrie-15 martie, conform Normativ C-16/1984, fără a exista o procedură tehnică de execuție a lucrărilor opozabile în aceste perioade.

Pe de altă parte, din graficul prezentat în cadrul răspunsului la solicitările de clarificări, nu se identifică căror activități le revine drumul critic. De asemenea, nu se identifică punctele cheie, în cadrul fișierului "GRAFIC GANTT VALOARE.xlsx" se prezintă Graficul Gantt care nu reflectă datele de începere și de finalizare (start-finish), drumul critic și reperele critice (jaloane/milestones) și nici durata corectă de execuție.

Autoritatea contractantă arată că a solicitat evidențierea drumului critic și a jaloanelor, în cadrul graficului Gantt și nu ca o prezentare generală fără identificarea punctuală în cadrul proiectului.

Graficul nu a fost realizat ținând cont de următoarele aspecte:

- lucrarea (investiția) se definește ca o mulțime de obiecte, în urma execuției căreia aceasta se concretizează;
- obiectul se definește ca o mulțime de categorii de lucrări, în urma execuției cărora acesta se concretizează; fiecare categorie de lucrări va fi definită prin activitățile/acțiunile de o durată de execuție cu o unitate de măsură, o cantitate corespunzătoare și un număr de materiale, resurse umane, utilaje, echipamente, etc. care concură la realizarea ei. Între obiecte/activitățile/acțiunile definite se stabilesc prioritățile de execuție care pot fi în una din următoarele situații: două obiecte/categorii de lucrări/activități/acțiuni pot începe simultan; un obiect/categorie de lucrări/activitate acțiune începe numai după terminarea altui obiect/ categorii de lucrări/activități/acțiuni; Un obiect/categorie de lucrări/ activitate /acțiune începe după o anumită perioadă de la începerea altui obiect și categorii de lucrări/activități/acțiuni.

Din introducerea datelor și a condiționărilor în programul informatic trebuie să rezulte un grafic tip Gantt în care este evidențiat drumul critic al lucrării, în ordinea activităților și cu respectarea interdependențelor dintre activități.

Drumul critic pentru execuția lucrărilor obiectivului este prezentat cu culoarea roșie, fiecare activitate începută se dușă la bun sfârșit având legătură cu data de început și apoi cu activitățile precedente. Principiul pentru care autoritatea contractantă a solicitat acest grafic și pe care îl urmează pe parcursul lucrării este orientarea către o execuție perfectă și la termen a lucrărilor, precum și de a păstra un patrimoniu într-o stare de conservare perfectă.

Astfel, drumul critic din cadrul proiectului se stabilește pe bază de secvențieri.

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.

Pe întreaga durată de viață a unui proiect este posibil ca durata drumului critic să se modifice pe măsură ce task-urile sunt finalizate sau întârziate. Modificările dependențelor dintre task-uri sau a duratei lor, pot și ele altera drumul critic.

După ce un task situat pe drumul critic este finalizat, acel task nu mai este critic deoarece nu mai poate influența data de sfârșit a proiectului.

Prin urmare task-urile colorate (de regulă cu roșu) sunt considerate task-uri critice, iar suma duratei acestora reprezintă durata drumului critic și a proiectului în întregime.

Pe baza graficului GANTT elaborat trebuia să se prezinte și analiza drumului critic, la nivel de activități principale din cadrul categoriilor de lucrări, prezentarea drumului critic aferent. Drumul critic se referă la o succesiune de activități ce trebuie completate la timp pentru ca întregul proiect să fie terminat după program. Dacă data finală a proiectului a fost depășită înseamnă că cel puțin o activitate critică nu a fost terminată la timp. Se prea poate ca o serie de activități să întârzie însă întregul proiect să fie terminat la timp deoarece activitățile nu erau critice. Pe de altă parte dacă proiectul rămâne în urmă, atribuirea activităților non critice de resurse suplimentare nu va contribui la terminarea proiectului înainte de termenul limită. Drumul critic poate fi calculat numai dacă la toate activitățile le-a fost determinată succesiunea. Drumul critic se bazează pe înțelegerea succesorilor și predecesorilor fiecărei activități .

Drumul-critic conține cea mai lungă succesiune de activități care trebuie începute și terminate conform programului. Cu alte cuvinte, este cea mai lungă succesiune de activități cu rezerva de timp zero.

Atât pentru drumul critic cât și pentru evidențierea jaloanelor și a secvențierii și duratei testelor, solicitarea autorității contractante a fost clară, aceea de a fi figurate în cadrul graficului și nu prezentate ca o expunere generală fără a putea fi identificate punctual în interiorul graficului:

Astfel, diagrama Gantt trebuia elaborată pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrări (deviz), cu activități și sub activități și să illustreze 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:

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

- drumul critic clar identificat în planificarea activităților.

Pe de altă parte, jaloanele/milestones reprezintă finalitatea unor activități dintr-o anumită categorie bine definite. Acestea arată elementele obținute sau lucrările finite realizate pe parcursul proiectului. Ele nu reprezintă sarcini, ci indică realizarea cu succes a unei etape din viața proiectului.

Jaloanele nu au durată în sine, ci doar delimitează activitățile. Ele pot fi considerate scopuri atinse, iar activitățile vor fi mijloacele de atingere a acestor scopuri; constituie finalizarea unor anumite activități a căror realizare trebuie verificată și confirmată (formal) pe parcursul derulării proiectului.

Un reper de referință (jalon) reprezintă un eveniment intermediar important care survine în cursul unei realizări, asociat cu obținerea unui rezultat important sau cu o analiză de stadiu, caracterizată drept critică.

Ofertantul nu a clarificat aspectele sesizate de comisia de evaluare, cu privire la modul de îndeplinire a cerinței autorității contractante referitoare la datele de începere și de finalizare (start-finish) și reperele critice (jaloane/milestones).

În cadrul graficului Gantt nu se reflectă datele de începere și de finalizare (start-finish) și nici reperele critice (jaloane/milestones), aceste procese fiind necesar a se reprezenta, conform cerințelor achizitoarei. Prin fișa de date s-a solicitat ca graficul de îndeplinire a contractului va surprinde execuția lucrărilor urmând să fie întocmit pe categorii de activități (cu sub activitățile aferente), în succesiunea logică de realizare a acestora cu precizarea duratelor de îndeplinire și a datelor de începere și de finalizare (start-finish), precum și cu indicarea drumului critic, și a reperelor critice (jaloane/milestones).

2.Probleme legate de personalul tehnic și capacitatea de execuție

Un alt aspect esențial identificat de autoritatea contractantă este legat de lipsa documentelor justificative privind echipa de execuție și capacitatea reală a ofertantului de a respecta cerințele contractului.

Contestatoarea a prezentat o listă de specialiști, însă nu a reușit să furnizeze suficiente dovezi privind accesul efectiv la personal calificat.

Comisia de evaluare a constatat următoarele deficiențe:

- nu a fost depusă o declarație clară privind personalul alocat și angajamentele acestora.
- nu s-au prezentat suficiente documente care să confirme contractele de muncă sau de prestări servicii pentru specialiștii menționați.
- nu s-a demonstrat clar modalitatea de asigurare a personalului pe toată durata execuției contractului.

Comisia a concluzionat că oferta nu oferă garanții suficiente că societatea contestatoare poate respecta cerințele impuse de autoritatea contractantă.

Pe baza acestor argumente, ... solicită Consiliului respingerea contestației formulate de deoarece:

- oferta depusă nu este conformă cu cerințele documentației de atribuire.
- durata execuției nu este clar stabilită, existând contradicții în documentele depuse.
- graficul Gantt nu respectă cerințele privind identificarea punctelor critice și a jaloanelor.
- nu s-au luat în considerare restricțiile climatice pentru lucrările executate în timpul sezonului rece.
- oferta nu demonstrează clar capacitatea firmei de a asigura personalul necesar pentru implementarea proiectului.

Achizitoarea subliniază că toți ofertanții au avut posibilitatea să solicite clarificări înainte de depunerea ofertelor, conform Legii 98/2016. nu a contestat în timp util condițiile impuse, ceea ce înseamnă că acestea trebuie respectate.

În concluzie, ... consideră că societatea contestatoare nu a respectat cerințele procedurii de achiziție și că oferta sa a fost justificat respinsă. Pe cale de consecință, solicită Consiliului respingerea contestației formulate.

..... a transmis, în original, recipisa de consemnare nr. 211112786/1, eliberată de CEC BANK Sucursala Ploiești la data de

07.03.2025, din care rezultă consemnarea cauțiunii în valoare de 30714,42 lei.

Din înscrisurile aflate la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarea situație de fapt:

În calitate de autoritate contractantă, ... a inițiat o procedură simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului, având ca obiect „Execuție lucrări pentru obiectivul Eficientizare energetică sediu primărie situată la adresa Comuna Fântânele, nr. 389A, județul Prahova, nr. CAD 20086”, prin publicarea anunțului de participare nr.

Conform anunțului de participare și a documentației de atribuire, criteriul de atribuire este „prețul cel mai scăzut”, iar valoarea estimată a contractului este de 1.535.721,14 lei fără TVA.

Analizând conținutul contestației, Consiliul constată că operatorul economic este nemulțumit de evaluarea pe care a realizat-o autoritatea contractantă și solicită cele din partea introductivă.

Consiliul constată că, prin adresa 1244/ 24.02.2025 autoritatea contractantă a comunicat rezultatul procedurii prin care operatorul în cauză a avut o ofertă neconformă potrivit art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016, art. 137 alin. (3) lit. a) din H.G. 395/2016, și inacceptabilă conform art. 134 alin. (5) și (6) din H.G. 395/2016.

În analiza criticilor privind respingerea ofertei depuse de Consiliul are în vedere conținutul propunerii tehnice, răspunsurile formulate la solicitarea de clarificări, precum și cerințele expres formulate în fișa de date a achiziției, secțiunea IV.4.1.

Potrivit fișei de date a achiziției:

„Propunerea tehnică elaborată de ofertant va respecta în totalitate cerințele prevăzute în caietul de sarcini. Propunerea tehnică trebuie să reflecte asumarea de către ofertant a tuturor cerințelor/obligățiilor prevăzute în documentația de atribuire. Ofertanții vor întocmi propunerea tehnică într-o manieră organizată, astfel încât aceasta să asigure posibilitatea verificării în mod facil a corespondenței cu cerințele/specificațiile prevăzute în cadrul prezentei secțiuni, respectiv cu cele prevăzute în cadrul Caietului de sarcini și a documentelor anexate la acesta. [...] Propunerea tehnică va cuprinde secțiunile din structura caietului de sarcini, după cum urmează: 1) Graficul de execuție a lucrărilor din care să rezulte încadrarea în durata contractului de achiziție publică prin planificarea fizică a activităților pe săptămâni, cu indicarea fazelor/etapelor de realizare a acestora, în ordinea și succesiunea logică a evenimentelor, informații care vor trebui să probeze transpunerea prevederilor caietului de sarcini într-un plan de implementare fezabil (formular nr. 7).”

Consiliul constată că aceste cerințe impun în mod explicit existența unui grafic de execuție clar, detaliat, însoțit de informații care să reflecte fidel modul în care ofertantul a înțeles să implementeze contractul, în conformitate cu cerințele și constrângerile autorității contractante.

Din analiza documentelor depuse de rezultă că oferta nu conține un grafic Gantt care să îndeplinească cerințele minime prevăzute în fișa de date a achiziției și caietul de sarcini.

Astfel, există o neconcordanță semnificativă între două grafice din ofertă, privitor la durata de execuție:

- în fișierul „Grafic fizic” este indicată o durată de 10 luni;
- în graficul Gantt „valoare”/„generat automat” este menționat intervalul 21 ianuarie – 23 mai 2025 (aproximativ 18 săptămâni) pentru realizarea întregii lucrări, cu tot cu realizare instalații și montare echipamente, din care,

un interval de aproximativ 5 săptămâni (21 ianuarie – 28 februarie 2025) pentru partea efectivă de lucrări

Față de diferența privind timpul de execuție din cele două grafice (10 luni versus 18 luni), comisia de evaluare a solicitat clarificări ofertantei, la care aceasta a răspuns dar fără să lămurească acest aspect, după cum urmează:

În conținutul Propunerii tehnice – folder *Devize fără valori – semnat* – sunt prezentate două formulare ce au rolul cumulativ de a prezenta elementele Graficului fizic și valoric, așa cum este solicitat prin caietul de sarcini, și anume:

Graficul fizic – în conținutul căruia **sunt detaliate elementele specifice Graficului general de realizare a investiției publice, în ceea ce privesc activitățile principale ce urmează a fi executate, grupate pe capitole** – devize (valoric sunt detaliate în folderul propus în ofertă – *Devize cu valori*, parte componentă a ofertei financiare), **și este eşalonat pe perioada de 10 luni**, luna 1 fiind momentul START la care ar începe lucrările și nu neapărat luna ianuarie 2025.

Acest document este inițiat prin intermediul softului WindDoc Deviz, iar formatul Excel este formatul de prezentare, editare și printare propus de aceștia. Elaborarea acestui document se face din modulul de ofertare – documentație financiară, de unde avem posibilitatea de a propune un interval de timp, ce-l considerăm a fi necesar pentru derularea activității viitoare.

Graficul GANTT – prezent în conținutul acestei oferte – este un cumul de elemente și documente inițiate și transmise în fișiere distincte, sau părți de text din documentația narată a propunerii tehnice, a se vedea și conținutul Formularului 7, Punctul B2-B9 – Propunere tehnică, unde sunt descrise **B.2. Descrierea potențialelor riscuri care pot afecta buna desfășurare a contractului**.

Astfel, în folderul *Grafic Gantt – fără valori* veți regăsi documentele în format Excel – *Fluxuri de numerar, Raport activități, Raport resurse, Grafic Gantt*, ce sunt elaborate prin intermediul aceluiași program informatic din modulul parte Proiectare – prognoză.

În conținutul acestui document apare ca dată de inițiere a unei astfel de prognoze ziua de **21.01.2025**, generată automat de acest soft și este o dată asupra căreia noi nu putem interveni, fiind data când am inițiat pregătirea acestei documentații; însă trebuie avut în vedere că, deși este prezentă în conținutul documentului, această dată nu trebuie considerată ca fiind o propunere de interval de timp prin care se începe efectiv execuția acestui obiectiv. Intervalul de timp efectiv ce se va consuma este evidențiat prin intermediul documentului *Grafic fizic*.

Din conținutul documentelor componente *Grafic Gantt*, putem prelua ca informații, însă, planificarea de către soft pe număr de zile necesare a se executa fiecare tip de activitate, într-o ordine și succesiune a evenimentelor propuse de proiectare, consumul necesar de resurse alocate realizării acestor activități detaliate în amănunt, raportul de activități etapizate etc.

Coroborarea cumulativă a acestor două fișiere de documente întregesc prezentarea noastră pentru emiterea *Graficului Gantt* și considerăm că informațiile prezente în aceste documente respectă condițiile privind planificarea a ceea ce ar trebui să fie detaliat de o manieră coerentă, anume: durata și succesiunea principalelor activități, jaloanele etapelor de planificare și execuție (cum ar fi fazele determinante – în cazul contractelor de lucrări care au ca obiect execuția acestora pe baza proiectului pus la dispoziție de beneficiar).

Astfel, din răspunsul ofertantului se constată că acesta nu clarifică diferențele privind durata de execuție a lucrărilor.

Lipsa unei explicații clare și concludente (prin răspunsul la clarificări) privind această diferență afectează capacitatea comisiei de evaluare de a înțelege și de a valida calendarul real al lucrărilor.

În ceea ce privește execuția de lucrări în perioada convențională de timp friguros (15 noiembrie – 15 martie), conform Normativului C16/84, Consiliul observă că în graficul de execuție sunt incluse activități programate în perioada de timp friguros (începând cu data de 21 ianuarie 2025), fără a exista niciun fel de mențiune privind măsuri speciale, proceduri de lucru

adaptate sau eventuale suspendări planificate ale activităților. În lipsa unor precizări exprese privind adaptarea lucrărilor la condițiile climatice specifice, Consiliul constată că reprezentarea grafică, fără a lua în considerare Normativului C16/84, constituie o nesocotire a regulile de executare a lucrărilor. Astfel, graficul nu poate fi considerat realist sau fezabil din punct de vedere tehnic.

De asemenea, graficul Gantt nu conține drumul critic, reperele critice necesare – nu sunt marcate jaloanele de etapă, nu este evidențiat drumul critic, iar succesiunea logică a activităților nu poate fi dedusă în mod clar din documentul transmis. Or, cerințele autorității contractante impun ca aceste informații să fie prezentate într-un mod structurat și clar, pentru a permite o evaluare obiectivă și comparabilă între ofertanți.

Prin documentația de atribuire, secțiunea *Formulare* (pag. 36-37), cerințele autorității contractante au fost explicite:

2. GRAFIC DE EXECUȚIE A LUCRĂRILOR (FIZIC)

(În acest capitol, Ofertantul trebuie să prezinte graficul de execuție a lucrărilor. Acesta trebuie să fie în concordanță cu metodologia de execuție a lucrărilor și durata de finalizare a activităților din contract.)

Ofertantul va prezenta cel puțin:

- Graficul activităților – anexat Propunerii Tehnice – care va fi realizat în format Gantt sau poate avea un alt format specific. Graficul va include toate informațiile solicitate în cele ce urmează.

Notă: Se acceptă și prezentarea mai multor grafice și/sau formate diferite (de exemplu: unul care prezintă activitățile, respectiv unul care prezintă resursele), cu condiția ca acestea să conțină elemente comune, astfel încât să poată fi analizate simultan.

- În partea narativă a Propunerii Tehnice, Ofertantul va prezenta informațiile care au stat la baza elaborării graficului: principalele etape de execuție a lucrărilor, activitățile principale cu succesiunea și inter-relaționarea lor, corelarea cu metodologia de execuție propusă, resursele necesare activităților (personal, utilaje etc.), punctele de reper relevante, analiza drumului critic etc.

Graficul de execuție a lucrărilor propus va conține cel puțin următoarele documente/informații:

- Structura WBS (Work Breakdown Structure) – structura de dezvoltare ierarhică privind activitățile contractului, în ordinea cronologică și succesiunea logică a activităților din punct de vedere tehnic;

- Graficul Gantt al lucrării, cu evidențierea relației dintre activitățile proiectului și a punctelor cheie (jaloanelor) în derularea contractului;

- Prezentarea drumului critic al activităților contractului, în baza graficului Gantt;

- Graficul de execuție se va întocmi doar pentru perioada efectivă de execuție, fără a lua în considerare perioada de timp friguros.

De asemenea, cel puțin următoarele informații trebuie prezentate în mod adecvat în graficul de execuție a lucrărilor:

- a. Denumirea lucrărilor;

- b. Activitățile principale și subactivitățile aferente acestora;

- c. Durata/succesiunea activităților și inter-relaționarea lor;

- d. Secvențierea, derularea în timp și durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației aplicabile obiectului contractului;

- e. Punctele cheie de control (jaloane/milestones);

- f. Drumul critic și activitățile incluse în acesta;

- g. Resursele alocate activităților, incluzând necesarul de personal pe categorii, precum și numărul de utilaje necesare pentru realizarea fiecărei etape principale de lucrări;

- h. Perioadele cu restricții în executarea unor activități;

- i. Orice alte informații considerate relevante în acest scop.

Graficul de execuție a lucrărilor propus trebuie:

a. să conțină resursele planificate pentru realizarea activităților și să aibă corespondent în informațiile incluse în Caietul de sarcini, atât la nivelul pieselor scrise, cât și la nivelul pieselor desenate;

b. să demonstreze:

- înțelegerea cerințelor Caietului de sarcini;
- abilitatea de a transpune informațiile din piesele scrise și cele desenate într-un grafic de execuție a lucrărilor (fizic) fezabil, în așa fel încât să se asigure finalizarea lucrărilor în termenul specificat în documentația de atribuire;

c. să fie realizat utilizând un software de planificare a timpului (inclusiv Excel), compatibil cu infrastructura TIC existentă la nivelul Autorității Contractante, astfel cum este indicat de către aceasta în Caietul de sarcini;

d. să utilizeze o scală de planificare a duratei/duratelor activităților (calendar lunar);

e. să permită corelarea informațiilor incluse în graficul de execuție a lucrărilor (fizic) cu informațiile din propunerea financiară (fluxul de numerar, pentru aceeași unitate de planificare).

Se va prezenta graficul fizic de execuție a lucrărilor centralizat pe întreaga investiție. Acesta va fi elaborat pe zile, cu cuprinderea și evidențierea tuturor activităților de execuție, pentru toate obiectele și categoriile de lucrări descrise în documentația de atribuire.

De asemenea, se va prezenta graficul fizic de execuție a lucrărilor separat pentru fiecare obiect în parte. Acesta va fi elaborat pe zile, cuprinzând, în cadrul fiecărui obiect, categoriile de lucrări, principalele lucrări aferente fiecărei categorii de lucrări, precum și principalele cantități de resurse necesare (materiale, umane, utilaje, transport).

3. Exemplificarea drumului critic se va realiza în cadrul unui grafic tip Gantt, care va corespunde cu succesiunea de activități a cărei durată maximă reprezintă durata de execuție. În acest grafic se vor evidenția activitățile critice, respectiv activitățile non-critice.

Ofertantul va exemplifica activitățile critice și activitățile non-critice în cadrul evidențierii drumului critic.

Ofertantul va prezenta o scurtă descriere a soluțiilor pe care urmează să le utilizeze în cazul activităților critice.

În consecință, lipsa acestor informații esențiale – durata clar exprimată și corelată între documente, jaloanele de etapă, drumul critic, precum și abordarea perioadelor de timp friguros – determină caracterul neconform al propunerii tehnice. Răspunsul transmis la clarificări nu a remediat aceste neconformități, ci doar a reiterat informații vagi sau generale, fără a completa lipsurile identificate de comisia de evaluare.

Consiliul subliniază că oferta tehnică trebuie să permită în mod obiectiv evaluarea modului de îndeplinire a contractului, în condiții reale de execuție, iar lipsa unor elemente fundamentale din graficul Gantt nu poate fi una care să confirme îndeplinirea cerințelor. Lipsurile identificate în propunerea tehnică a ofertantului, precum inexistența unei durate de execuție clar asumate, absența jaloanelor (milestones), a drumului critic, precum și nerespectarea cerințelor privind perioada de timp friguros, nu pot fi remediate ulterior prin intermediul clarificărilor. Aceste elemente constituie părți esențiale ale propunerii tehnice și lipsa lor atrage neconformitatea ofertei.

Potrivit dispozițiilor art. 137 alin. (3) lit. a) din H.G. nr. 395/2016, „în condițiile art. 215 alin. (5) din Lege, oferta este considerată neconformă în următoarele situații: a) nu satisface în mod corespunzător cerințele caietului de sarcini.” Prin urmare, orice ofertă care nu respectă în mod complet, explicit și verificabil cerințele tehnice și funcționale prevăzute în documentația de atribuire trebuie respinsă ca fiind neconformă. Nu este suficient ca ofertantul să declare că îndeplinește cerințele; acesta trebuie să demonstreze în concret modul în care le respectă, printr-o propunere tehnică detaliată și clară.

De asemenea, în conformitate cu art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016, „în cazul în care comisia de evaluare solicită unui candidat/ofertant clarificări și, după caz, completări ale documentelor prezentate de acesta în cadrul ofertei sau solicitării de participare, potrivit dispozițiilor art. 209 din Lege, iar candidatul/ofertantul nu transmite în termenul precizat de comisia de evaluare clarificările/completările solicitate sau clarificările/completările transmise nu sunt concludente, oferta sa va fi considerată inacceptabilă.” Acest text de lege reglementează o situație distinctă față de neconformitate, respectiv situația în care ofertantul nu răspunde în mod punctual și suficient de clar la solicitările autorității contractante. Dacă răspunsul la clarificări nu lămurește aspectele esențiale ale ofertei și nu permite comisiei să stabilească dacă cerințele sunt îndeplinite, oferta este inacceptabilă. Așadar, nu orice răspuns este suficient – acesta trebuie să fie convingător, argumentat și să dovedească, fără echivoc, că oferta respectă cerințele.

În plus, potrivit art. 134 alin. (6) din același act normativ, „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.” Această dispoziție interzice completarea ulterioară a unor lipsuri esențiale din ofertă. Clarificările sunt permise doar în măsura în care explică sau detaliază elemente deja existente în propunerea tehnică sau financiară, fără a schimba, adăuga sau corecta documentația depusă. Orice intervenție ulterioară care alterează conținutul ofertei – fie prin completarea graficului Gantt cu elemente lipsă, fie prin introducerea de informații suplimentare privind drumul critic sau perioadele de timp frigurose – atrage automat sancțiunea inadmisibilității. Ofertele trebuie evaluate în forma în care au fost depuse, tocmai pentru a asigura tratamentul egal al tuturor participanților și pentru a împiedica eventuale corecturi discriminatorii sau avantaje incorecte.

Prin coroborarea acestor dispoziții legale, rezultă că o ofertă care nu respectă cerințele documentației de atribuire este neconformă, iar dacă în etapa clarificărilor nu sunt transmise explicații concludente sau, dimpotrivă, este modificat conținutul ofertei, aceasta devine și inacceptabilă. În acest context, comisia de evaluare are obligația legală de a exclude oferta din cadrul procedurii, fără a putea invoca vreo marjă de interpretare sau apreciere subiectivă.

În raport cu aceste dispoziții, Consiliul apreciază că, în situația în care o ofertă nu cuprinde în mod efectiv și explicit informațiile solicitate prin documentația de atribuire, cum este cazul de față, clarificările nu pot fi folosite pentru a introduce elemente noi, care lipsesc în totalitate din oferta inițială.

Rezultă astfel că operatorul economic are obligația de a include, la momentul depunerii ofertei, toate informațiile relevante pentru demonstrarea conformității acesteia cu cerințele autorității contractante. În lipsa acestora, oferta devine neconformă și/sau inacceptabilă, iar autoritatea contractantă este îndreptățită să o respingă, fără a fi obligată să solicite completări care ar echivala cu modificarea propunerii tehnice.

În concluzie, Consiliul constată că remediarea “ex post” a unor astfel de lipsuri esențiale este contrară dispozițiilor art. 134 alin. (6), art. 137 alin. (3) lit. a) din H.G. nr. 395/2016 și art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016, și, pe

cale de consecință, constatarea caracterului neconform al ofertei este legală și definitivă.

Având în vedere cele reținute anterior, Consiliul constată că oferta contestatoarei este afectată de un viciu esențial – respectiv neconformitatea propunerii tehnice – care atrage excluderea acesteia din procedura de atribuire, motiv pentru care nu se mai impune analizarea celorlalte critici formulate în cuprinsul contestației, întrucât acestea nu mai pot influența legalitatea rezultatului procedurii.

Luând în considerare aspectele prezentate, în temeiul art. 26 alin. (1) și (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va respinge contestația formulată de, în contradictoriu cu, ca nefondată.

Prezenta decizie va fi obligatorie pentru părțile cauzei potrivit dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Împotriva prezentei decizii se va putea formula plângere la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate potrivit prevederilor art. 29 și 32 din Legea nr. 101/2016.

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge contestația formulată de către, în contradictoriu cu, ca nefondată.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate.

Redactat în 4 exemplare originale, conține 15 pagini.