CONSILIUL NAŢIONAL DE SOLUŢIONARE A CONTESTAŢIILOR
C.N.S.C.
Str. Stavropoleos, nr. 6, sector 3, Bucureşti, România, CP 030084, CIF 20329980
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642, +40218900745 www.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) şi ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. ...../...../.....
Data: .....

Prin contestația nr. ...../....., înregistrată la Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor sub nr. ...../....., înaintată de SC ..... SRL, cu sediul în ....., ..., județul ....., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ....., având CUI ....., formulată împotriva rezultatului evaluării propunerii tehnice ce i-a fost comunicat prin adresa nr. 1941/03.05....., emis de ....., cu sediul ales în ....., ..., județul ....., în calitate de autoritate contractantă în procedura simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect ”Înființare sistem de alimentare cu apă în comuna Alexandru Vlahuță, județul .....”, cu anunț de participare simplificat nr. ....., publicat în SEAP la data de ....., s-a solicitat Consiliului .....

CONSILIUL NAŢIONAL DE SOLUŢIONARE A CONTESTAŢIILOR,
asupra cauzei de faţă, constată următoarele:

Prin contestația nr. ...../....., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. ...../....., SC ..... SRL atacă rezultatul evaluării propunerii sale tehnice, ce i-a fost comunicat prin adresa nr. 1941/03.05....., emis de ....., în calitate de autoritate contractantă în procedura de atribuire mai sus arătată, considerând nelegală decizia acesteia, de respingere a ofertei, ca inacceptabilă, luată în temeiul dispozițiilor art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016, și ca neconformă, în temeiul dispozițiilor art. 137 alin. (3) lit. a) din același act normativ.

În fapt, contestatoarea arată că a răspuns concludent la solicitările de clarificări ale autorității contractante, prezentând toate documentele cerute de aceasta, privitoare la ofertă.

Considerând că a întocmit oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire, contestatoarea solicită Consiliului să constate că autoritatea contractantă a stabilit în mod eronat că oferta sa este inacceptabilă și neconformă, după ce i-au fost analizate răspunsurile de clarificare.

Pentru motivarea în drept a contestației, autoarea acesteia invocă dispozițiile art. 8 și următoarele din Legea nr. 101/2016.

Prin adresa nr. 2177/24.05....., înregistrată la CNSC sub nr. 20731/25.05....., autoritatea contractantă a transmis Consiliului punctul de vedere la contestație, solicitând respingerea acesteia, ca nefondată.

Prin punctul de vedere, autoritatea contractantă arată că oferta contestatoarei a fost declarată inacceptabilă, în temeiul dispozițiilor art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016, întrucât răspunsul la solicitările de clarificări este neconcludent, și, totodată, ca neconformă, în temeiul dispozițiilor art. 137 alin. (3) li.t a) din același act normativ, întrucât explicațiile prezentate de aceasta nu sunt concludente, constatând că oferta prezentată nu respectă cerințele documentației de atribuire.

Astfel, în ceea ce privește planul calității, autoritatea contractantă susține că nu se confirmă precizările contestatoarei, din răspunsul la solicitarea de clarificări, constatându-se că, la pag. 165 și următoarele, ofertantul nu prezintă procedurile tehnice de execuție.

Descrierea lucrărilor, prezentată în propunerea tehnică, nu este echivalentă cu descrierea procedurilor tehnice de execuție, raportat la structura și conținutul unei proceduri tehnice de execuție.

De asemenea, autoritatea contractantă susține că, la pag. 251-252, indicate de contestatoare, se face trimitere la cine elaborează, avizează, verifică, aplică și este responsabil pentru PCCVI, și, nicidecum, nu se prezintă și nici nu se clarifică modul de îndeplinire a cerinței privind prezentarea planului efectiv de control propus, al programului verificărilor, încercărilor de laborator și recepțiilor calitative, ori conceptul ofertantului asupra testării lucrărilor efectuate (PCCVI) pentru categoriile de lucrări ofertate.

De asemenea, autoritatea contractantă precizează că autoarea contestației a prezentat în graficul Gantt alocarea valorică a resurselor privind manopera, materialele, utilaje și transporturile pentru fiecare etapă de execuție. Ilustrarea valorică a resurselor în cadrul graficului de execuție nu satisface cerința din cadrul planului de lucru, unde s-a solicitat, în mod clar, a se prezenta o alocare adecvată de resurse umane și materiale necesare realizării contractului, corelată cu graficul Gantt de realizare pe etape și subetape și în strânsă legătură cu personalul alocat.

În continuare, autoritatea contractantă arată că SC ..... SRL nu a prezentat documente în vederea îndeplinirii cerințelor privind organizarea de proiect propusă pentru realizarea investiției (organigrama cu tot personalul și echipamentele alocate pentru execuția lucrărilor în cauză, resursele materiale, mijloace de transport, utilaje și echipamente pentru fiecare fază de realizare a obiectivului de investiție, resurse materiale

necesare realizării lucrărilor cu respectarea cerințelor caietului de sarcini), și nici nu clarifică aceste aspecte prin răspunsul prezentat la solicitările de clarificări.

În aceste condiții, autoritatea contractantă solicită Consiliului să respingă, ca nefondate, argumentele contestatoarei.

Față de susținerile părților şi de documentele depuse la dosarul cauzei, Consiliul reţine cele ce urmează:

Pentru atribuirea contractului de achiziție publică având ca obiect ”Înființare sistem de alimentare cu apă în comuna Alexandru Vlahuță, județul .....”, cod CPV 45232150-8 – Lucrări pentru conducte de alimentare cu apă (Rev. 2), ..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura simplificată, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. ..... din ....., precum și a documentației de atribuire aferente.

Împotriva deciziei autorității contractante de a-i declara inacceptabilă și neconformă oferta depusă în cadrul procedurii de atribuire (măsură ce i-a fost comunicată prin adresa nr. 1941/03.05.....), SC ..... SRL a înaintat Consiliului contestația de față (după îndeplinirea procedurii de notificare prealabilă, stabilită la art. 6 din Legea nr. 101/2016), solicitând anularea acestei decizii, precum și obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei sale și la stabilirea conformității acesteia.

Consiliul are în vedere că măsura de excludere s-a bazat pe evaluarea răspunsurilor de clarificare a ofertei, în privința propunerii tehnice, ce nu ar fi respectat condițiile de întocmire impuse prin fișa de date a achiziției (secțiunea *IV.4.1 Modul de prezentare a propunerii tehnice*).

În conformitate cu conținutul secțiunii arătate a fișei de date a achiziției, ofertanții aveau obligația prezentării unor informații exacte, cerințele de întocmire a propunerii tehnice fiind foarte precise și detaliate (cuprinse pe 2 pagini). Astfel:

IV.4.1) Modul de prezentare a propunerii tehnice 1. Se solicita prezentarea [...].

În aceasta sectiune, ofertantul va mentiona legislatia avuta în vedere pe parcursul executiei lucrarilor, inclusiv normative tehnice si standarde de calitate ce urmeaza a fi aplicate in scopul indeplinirii contractului. [...] 6. Fisele tehnice Ofertantul va include în propunerea tehnica Fisele tehnice afarente echipamentelor ce vor fi furnizate si instalate in cadrul contractului. În acest sens, pentru echipamentele solicitate se vor prezenta si specificatiile tehnice de la producatori/reprezentantii autorizati [...]. 10. Organizarea Lucrarilor Acest document va contine cel putin urmatoarele informatii: a) Adecvarea la constrangerile fizice impuse de amplasamentul in cauza: Ofertantul/liderul trebuie sa dovedeasca un grad de intelegere suficient al proiectului pe care urmeaza sa-l duca la indeplinire, s-a documentat,

si a reflectat la situatia respectiva, intr-o maniera personala, bazata pe propriile capacitati. [...]

11. Metodologia pentru realizarea lucrarii. Ofertantul va descrie abordarea generala si metodologia pentru realizarea lucrarilor, inclusiv descrieri detaliate pentru metodele de lucru pentru componentele majore ale lucrarilor. Acest document va contine cel putin urmatoarele informatii: • Se solicita identificarea si descrierera etapelor si procedurilor de lucru specifice lucrarilor care fac obiectul prezentului contract, Descrierera etapelor și procedurilor de lucru specifice lucrarilor trebuie sa fie coerenta, clara, sa urmareasca o ordine tehnologică de îndeplinire a obligatiilor ce decurg din natura investitiei, în concordanta cu caietul de sarcini si proiectul tehnic atasat. La fiecare deviz categorie de lucrari se vor descrie totalitatea resurselor implicate pentru indeplinirea corespunzatoare a contractului, astfel ca ele sa fie suficiente, atributiile lor sunt clar definite si sunt adecvate pentru executia lucrarilor conform graficului de executie propus si corelat cu extrasele de manopera, cu echipamentele din dotare. În cazul în care oferta este formulata de un grup de operatori economici, se descriu atributiile si responsabilitatile fiecarui membru al grupului, precum si interactiunea responsabilitatilor între membrii grupului; Informatii detaliate privind metodologia propusa pentru executia tuturor categoriilor de lucrari, corelate cu graficul de executie al lucrarilor; Structura organizationala prevazuta de catre ofertant in scopul executiei lucrarilor in cadrul careia se va ilustra, in cadrul acestei sectiuni, structura organizationala pe care a prevazut-o in vederea implementarii acestui contract, incluzand personalul de pe santier, echipele de specialisti, asistenta asigurata de birourile centrale, personalul administrativ si auxiliar etc. (inclusiv asociatii si subantreprenorii), prezentand in acest sens inclusiv o organigrama completa, care sa evidentieze functiile exacte care ii revin fiecarui membru al personalului de specialitate. 13. Planul calitatii pentru executia lucrarilor ofertate care concretizeaza sistemul de asigurare a calitatii la particularitatile lucrarii ce fac obiectul ofertei. Se va prezenta sistemul aplicat la lucrare, precum si gradul de acoperire a cerintelor de calitate prin procedurile tehnice de executie care urmeaza sa fie aplicate si planul efectiv de control propus. Se solicita prezentarea listei cuprinzand procedurile tehnice de executie a activitatilor pentru categoriile de lucrari necesare la realizarea integrala a obiectelor/investitiei. Acoperirea în integralitate a categoriilor/tipurilor de lucrari prin proceduri tehnice de executie care includ în continutul acestora si planuri de control, verificari si încercari pentru materialele puse în opera, masuri de supraveghere, monitorizare si verificare a executiei lucrarilor în sine, constituie un avantaj pentru autoritatea contractanta. Se solicita prezentarea: a.Planul de control al calitatii, descrierea sistemului calitatii aplicat la lucrare; b.Programul verificarilor, incercarilor de laborator si receptiilor calitative; c.Conceptul ofertantului privind testarea lucrarilor efectuate. Prezentarea unui plan al calitatii general, fara particularizrea la proiectul în cauza, va conduce la declararea ofertei ca neconforma. [...] 15. Se solicita intocmirea

programului (graficului) de finalizare a lucrarii, prin elaborarea unui grafic tip GANTT la nivel de categorii de lucrari si detalierea in cadrul fiecarei categorii de lucrari (devizul analitic) pe activitati principale-comasate (exemplu: lucrari de terasamente sapaturi, umpluturi, etc.) Graficul Gantt reprezinta un instrument specific managementului de proiect care impune claritate, ordine în executarea sarcinilor si o evidenta exacta a desfarurarii fiecarei sarcini din proiect. GRAFICUL GANTT metoda este o matrice care prezinta pe axa verticala lista activitatilor de efectuat. Fiecare linie conține o singura activitate identificata de obicei prin nume si un numar . Axa orizontala prezinta durata estimata a activitatii. Deasupra fiecarei activitati reprezentate printr-o linie orizontala cu lungimea determinata de timpul de desfasurare este recomandat sa se noteze numele persoanei responsabila pentru coordonarea activitatii, numarul de oameni si utilaje/echipamente necesari realizarii acesteia. In plus linia este dublata de un dreptunghi orizontal care va fi hasurat pe parcursul derularii activitatii, în functie de momentul de derulare a activitatii respective. Perioadele trebuie exprimate în aceleasi unitati de timp: saptamani. Graficele se vor realiza tinand cont de urmatoarele aspecte: - Lucrarea (investitia) se defineste ca o multime de obiecte (Centralizatoare pe categorii de lucrari), in urma executiei carora aceasta se concretizeaza; - Obiectul se defineste ca o multime de activitati (devize pe categorii de lucrari), in urma executiei carora acesta se concretizeaza; - Fiecare activitate va fi definita prin actiunile (articolele de deviz principale norme complexe/comasate ale devizelor pe categorii de lucrari), de o durata de executie cu o unitate de masura, o cantitate corespunzatoare si un numar de materiale, resurse umane, utilaje, echipamente, etc. care concura la realizarea ei; Intre obiecte/activitatile/actiunile definite se stabilesc prioritatile de executie care pot fi in una din urmatoarele situatii: a) Două obiecte/activitati/actiuni pot incepe simultan; b) Un obiect/activitate/actiune incepe numai dupa terminarea altui obiect/activitati/actiuni; c) Un obiect/activitate/actiune incepe dupa o anumita perioada de la inceperea altui obiect/activitati/actiuni. Intre obiecte/categorii de lucrari/activitatile principale definite se stabilesc prioritatile de executie care pot fi in una din urmatoarele situatii: a) Doua obiecte/categorii de lucrari/activitatile principale pot incepe simultan; b) Un obiect/categorie de lucrari/activitate principala incepe numai dupa terminarea altui obiect/activitati/actiuni; c) Un obiect/categorie de lucrari/activitate principala începe dupa o anumita perioada de la inceperea altui obiect/activitati/actiuni. 16. Planul de lucru, care va prezenta o alocare adecvata de resurse umane si materiale necesare realizarii contractului, corelata cu graficul GANTT de realizare pe etape si subetape si in stransa legatura cu personalul alocat. 17. Pe baza graficului GANTT elaborat, se solicita analiza drumului critic metoda CPM, la nivel de activitati principale din cadrul categoriilor de lucrari, prezentarea drumului critic aferent precum si modul de rezolvare al activitatilor critice. Drumul critic se refera la o succesiune de activitati

ce trebuie completate la timp pentru ca intregul proiect sa fie terminat dupa program. [...] 19. Ofertantul va ilustra organizarea de proiect pe care o propune. Aceasta se va realiza prin prezentarea unei organigrame cuprinzatoare care sa identifice in mod clar tot personalul si echipamentele pe care Ofertantul intentioneaza sa le utilizeze la realizarea Lucrarilor. Aceasta organigrama va include si o descriere a rolurilor si responsabilitatilor personalului si liniile de comunicare dintre membrii echipei. Pentru indeplinirea cerintelor solicitate ofertantul trebuie sa mentioneze resursele materiale, mijloacele de transport, utilajele si echipamentele aferente si resursele umane (cu nominalizarea persoanelor responsabile) implicate în derularea contractului, pentru fiecare faza de realizare a obiectivului de investitii, astfel încât sa fie acoperite toate actiunile solicitate, pe intervalul de timp propus. Se va prezenta o alocare adecvata de resurse materiale necesare realizarii contractului, corelata cu graficul de realizare pe etape si cu propunerea financiara, cu respectarea cerintelor caietului de sarcini. Autoritatea contractanta solicita ofertantilor pentru indeplinirea cerintelor de asigurare a calitatii lucrarilor, asigurarea asistentei tehnice pe santier, sa dispuna de personal de speciatitate responsabil [...].

În cauză, autoritatea contractantă a considerat că propunerea tehnică a ofertantului și, deopotrivă, răspunsurile de clarificare a acesteia, regăsite în adresa nr. 463/09.03..... a contestatoarei, nu respectă cerințele de întocmire și prezentare a informațiilor de concludență, în privința următoarelor elemente:

1. *Planul calității pentru execuția lucrărilor ofertate care concretizează sistemul de asigurare a calității la particularitățile lucrării ce fac obiectul ofertei și prezentarea listei cuprinzând procedurile tehnice de execuție (); Planul de control al calității, descrierea sistemului calității aplicat la lucrare;*

2. *Planul de lucru, care va prezenta o alocare adecvată de resurse umane si materiale necesare realizării contractului, corelată cu graficul GANTT.*

3. *Organizarea de proiect pe care o propune. Aceasta se va realiza prin prezentarea unei organigrame cuprinzătoare și o descriere a rolurilor și responsabilităților personalului și liniile de comunicare dintre membrii echipei*.

Consiliul constată că aprecierile autorității contractante sunt întemeiate, motivat de faptul că propunerea tehnică a contestatoarei nu a prezentat informațiile de claritatea și precizia solicitate prin documentația de atribuire. Diferitele părți ale propunerii tehnice, asupra căreia s-au solicitat clarificări sau confirmări a existenței informațiilor, nu au adecvarea la lucrările ce urmează a fi executate, fiind prezentări cu caracter general sau nu cuprind informațiile de tipul și calitatea solicitate de autoritatea contractantă.

Prin răspunsurile de clarificare 2, 4 și 5, contestatoarea a confirmat, practic, lipsa informațiilor detaliate privitoare la organizarea de proiect, adică a unei organigrame cuprinzătoare și a descrierii rolurilor și responsabilităților personalului, precum și lipsa unui plan de lucru care

să prezinte alocarea de resurse umane și materiale corelată cu graficul GANTT. Aceasta a precizat că a prezentat organigrama pentru ”personalul permanent, în special de conducere al operatorului economic”, informație lipsită de relevanță, în contextul de mai sus.

De asemenea, ofertanta pretinde că prezentarea graficului GANTT satisface, în egală măsură, și cerința de prezentare a planului de lucru. Contrar acestei susțineri, Consiliul consideră că autoarea contestației trebuia să țină cont de solicitarea expresă a fișei de date a achiziției, conform căreia, cele două componente ale propunerii tehnice trebuie să fie prezentate distinct, dar cu informații corelate. De altfel, din modalitatea de întocmire a graficului, regăsit în ofertă, nu rezultă și alocarea resurselor într-un mod adecvat, neexistând o descriere analitică a acesteia, care să echivaleze, eventual, cu conținutul planului de lucru neprezentat.

În privința structurii organizaționale, ca element al Metodologiei pentru realizarea lucrării, din răspunsul de clarificare 2, rezultă că autoarea ofertei/contestației a confundat prezentarea organigramei pentru personalul de conducere cu nevoia de a prezenta organigrama detaliată, *incluzând personalul de pe șantier, echipele de specialiști, asistența asigurată de birourile centrale, personalul administrativ și auxiliar etc. (inclusiv asociații si subantreprenorii).*

Privitor la absența planului calității, a procedurilor tehnice de execuție și a PCCVI, Consiliul consideră că informațiile de clarificare nu prezintă concludența pretinsă de contestatoare.

Planul calității, prezentat de contestatoare, nu are elementele de particularizare la lucrarea ce face obiectul achiziției, conținutul lui fiind, coform și cu mențiunea din pagina de gardă (pag. 144 din ofertă), întocmit pentru un domeniu larg de aplicare: Construcții civile și industriale, construcții edilitare și hidroedilitare, construcții hidrotehnice. Acestuia îi lipsesc procedurile tehnice de execuție, planul de control al calității, verificări și încercări (PCCVI). Pretextul contestatoarei că procedurile tehnice de execuție s-ar regăsi în Metodologia de lucru este o susținere nefondată, ce relevă faptul că aceasta a confundat cerința în cauză cu prezentarea generală a lucrărilor și cu descrierea fazelor de execuție (pag. 75 și următoarele), cerință distinctă a aceleiași părți a fișei de date a achiziției.

În referire la PCCVI, Consiliul constată că paginile indicate de contestatoare în răspunsul de clarificare conțin informații succinte, izolate (ce fac parte din acea secțiune a ofertei ce ar cuprinde și procedurile tehnice de execuție) și care nu sunt în măsură să echivaleze unui document de sine stătător.

Prin urmare, nerespectând caracterul obligatoriu al documentației de atribuire, contestatoarea și-a asumat riscul respingerii ofertei sale, Consiliul considerând astfel întemeiată decizia autorității contractante cuprinsă în adresa nr. 1941/03.05....., atacată în speță. De altfel, această decizie se bazează și pe evidenta lipsă de concludență a răspunsurilor de clarificare evocate mai sus.

În concordanță cu prevederile art. 75 din Legea nr. 98/2016, dar și cu prevederile art. 123 alin. (1) din Norma de aplicare a legii, aprobată prin HG nr. 395/2016, documentația de atribuire are caracter obligatoriu pentru ofertanți: „Ofertantul depune oferta elaborată în conformitate cu informaţiile şi cerinţele prevăzute în documentele achiziţiei (...)”/ „Ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentaţiei de atribuire (...)”.

Conform prevederilor art. 215 alin. (4) din Lege, *Oferta este considerată inacceptabilă dacă nu îndeplineşte condiţiile de formă aferente elaborării şi prezentării acesteia*, iar Norma de aplicare a legii impune autorității contractante, la art. 137 alin. (1), obligația de respingere a ei: *Comisia de evaluare are obligaţia de a respinge ofertele inacceptabile şi neconforme.*

Pentru cele ce preced, în temeiul dispozițiilor art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va respinge contestația, ca nefondată.

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge contestația SC ..... SRL, formulată în contradictoriu cu ....., în procedura inițiată prin anunțul de participare simplificat nr. ....., publicat în SEAP la data de ....., ca nefondată.

Prezenta decizie este obligatorie, dar împotriva ei se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare, conform dispozițiilor art. 28 alin. (1) și art. 29 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

PREŞEDINTE,	**MEMBRU,**	**MEMBRU,**
.....	**.....**	**.....**

.....