

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. ...

Data: ...

Prin contestația nr. 1384/23.03.2023, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 15947/23.03.2023, înaintată de SC ...SRL, cu sediul în ..., reprezentant legal prin administrator ..., împotriva raportul procedurii nr. 675/16.03.2023 și a comunicării privind rezultatul procedurii nr. 676/16.03.2023, documente emise de ..., cu sediul în ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificate organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „*Execuție lucrări Modernizare drumuri sătești comuna ...*”, cod CPV 45233120-6, s-a solicitat:

- *anularea rezultatului procedurii în ceea ce privește respingerea ofertei sale ca fiind neconformă - adresa nr. 676/16.03.2023,*
- *anularea raportului procedurii nr. 675/16.03.2023 și a tuturor actelor subsecvente și, în consecință, și a declarării drept câștigătoare oferta depusă de SC ... SRL, în vederea reluării procedurii,*
- *reluarea procedurii de la etapa evaluării ofertei tehnice cu reintroducerea SC ...SRL în procedură și cu obligarea autorității contractante de a ține cont de măsurile ce vor fi menționate în decizia Consiliului.*

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 SC ...SRL, în calitate de participant la procedura de atribuire în cauză, critică decizia autorității contractante de a respinge oferta sa, ca neconformă, pentru aceleași motive pentru care a fost respinsă inițial.

1. Prin adresa nr. 603/08.03.2023, comisia de evaluare i-a solicitat următoarea clarificare:

În baza prevederilor fișei de date a achiziției, poziția IV.4.1 „Modul de prezentare a propunerii tehnice”, comisia a constatat că în Graficul

Gantt activitatea de „predare amplasament” nu este normată, iar activitatea de „trasare” este normată cu 5 zile.

Comisia a solicitat la punctul nr. 1 *„fundamentarea, cu încadrarea în articole de deviz prevăzute în Indicatorul normelor de deviz, calculul duratei următoarelor operațiuni:*

- *Predarea amplasamentelor și a bornelor de reper*
- *Trasarea lucrărilor”.*

Petenta a menționat că aceste două activități se regăsesc în grafic, că durata lor a fost prevăzută în baza experienței pe care o deține în domeniu și că ele nu se regăsesc ca articole de deviz în listele elaborate de proiectant, prin urmare, nu sunt normate (cotate valoric).

Analizând răspunsul, comisia de evaluare l-a considerat neconcludent.

Petenta apreciază că, comisia de evaluare a plecat de la o premisă greșită, neținând cont de clarificările sale nr. 2506/28.11.2022, prin care a indicat că ofertele vor fi întocmite în baza normelor proprii de consum, conform Ordinului MLPTL 1568/15.10.2002 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.

Prin urmare, fie că este vorba de activități/lucrări din cheltuieli directe sau indirecte, durata efectuării acestora este conformă normelor proprii și nu a unor indicatoare de norme de deviz cu o vechime de peste 30 de ani.

În consecință, calculul prezentat ca temei de către comisie nu are legătură cu prevederile documentației de atribuire și nu are relevanță în ceea ce privește aprecierea făcută de SC ...SRL că aceste operațiuni se parcurg, în medie în două ore pentru predare amplasament și borne de reper (predarea amplasamentului și a bornelor de reper se realizează în același timp și prin același proces-verbal de predare - primire) și în 5 zile pentru trasare.

Mai mult, conform prevederilor din STAS-ul 9824/3 și din Proiectului tehnic, pag 23-24: *amplasamentul lucrării va fi predat de către proiectant și beneficiar pe baza unui proces-verbal... Predarea amplasamentului și a bornelor de reper va fi efectuată de topograful studiului vizat OCPI”*. Prin urmare, bornele de reper sunt în sarcina proiectantului, prin topograful studiului avizat de OCPI și a beneficiarului, incluzând predarea amplasamentului și a bornelor, sarcina sa fiind de a le prelua prin semnarea procesului-verbal de predare primire. Având în vedere complexitatea redusă a lucrării, un termen de aproximativ 2 ore este suficient pentru această operațiune.

Graficul Gantt reflectă listele de cantități impuse de proiectant și trebuie să dovedească capacitatea de execuție la timp și în condițiile cerute a lucrării, conform Notificării ANAP din 10.10.2018 *„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”.

Ofertanții au avut libertatea de a folosi propriile norme de consum, iar prin documentație nu au fost impuse termene în care să se facă predarea amplasamentului și a bornelor de reper sau trasarea lucrărilor.

În consecință, termenele pentru aceste activități nu pot fi stabilite și comparate după depunerea ofertelor, prin efectuarea unui calcul în baza unor Indicatoare de deviz care nu au fost impuse prin documentația de atribuire.

Prin urmare, petenta consideră că decizia comisiei de evaluare este neîntemeiată, fără un motiv real și fără a dovedi că termenele menționate în ofertă nu ar putea fi respectate sau ar fi nerealiste, raportat și la complexitatea redusă a lucrării.

2. Prin cel de al doilea motiv, comisia de evaluare a arătat că, în conformitate cu fișa de date a achiziției, SC ...SRL avea *obligatia să prezinte Histograma - graficul de încărcare pe fiecare resursă, exprimată fizic, în luni de execuție. Se va prezenta graficul de încărcare a tuturor resurselor, inclusiv a celor cu suportabilitate din cheltuieli indirecte.*

Prin cererea de clarificări i s-a solicitat să clarifice lipsa histogramei pentru specialistul topograf, ca resursă cu forța de muncă, pentru activitățile:

- predare-primire amplasament și borne de reper
- Trasarea lucrărilor.

Petenta arată că, așa cum a menționat și în răspunsul la clarificări nr. 5562/19.12.2022, histogramele se regăsesc în oferta tehnică la pag. 279 - 283.

În opinia sa, ele corespund în totalitate cerinței din fișa de date (pag. 7 din fișă, punct 2), pe fiecare resursă: material, manoperă, utilaj, transport, exprimate fizic, în luni de execuție. De asemenea, cuprind resursele din cheltuieli indirecte, deoarece acestea sunt procent din cheltuielile directe, conform prevederilor HG nr. 907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice - formular F3.

Sustține că a clarificat că predarea-primirea amplasamentului și a bornelor de reper se va face în 2 ore, iar activitatea de trasare este cuprinsă în grafic la 5 zile x 8 ore/zi ~ 40 ore pentru trasare lucrări.

Astfel, încărcarea cu resursa timp pentru topograf și cele două activități reiese din Graficul Gantt și a fost lămurită prin clarificări.

În ceea ce privește calculul prezentat de comisie drept exemplu cu orele de manoperă, contestatoarea apreciază că este irelevant, deoarece este făcut în baza unor Indicatoare de norme de deviz, departe de realitate, de condițiile actuale de lucru și dotări cu echipamente.

Contestatoarea învederează că durata din total contract, pentru activitățile de mai sus, este deja individualizată în Graficul Gantt și

detaliată în răspunsul la clarificări, astfel încât o histogramă pentru o activitate care să prevadă același lucru ca în Graficul Gantt este irelevantă și inutilă, o astfel de lipsă putând fi considerată cel mult un viciu de formă sau eroare minoră și nici pe departe o neconformitate care ar îndreptăți comisia să constate neconformitatea ofertei tehnice.

În concluzie, consideră că motivul invocat de comisie la acest punct este unul de un formalism excesiv, netemeinic și cu o motivare care excede prevederilor exprese ale documentației de atribuire.

3. La punctul 3 din comunicare, comisia de evaluare a menționat că, potrivit fișei de date a achiziției - punct IV.4.1) Modul de prezentare a propunerii tehnice – petenta avea *obligația să prezinte* 4) „*Riscurile execuției investiției*”:

- *Riscurile geotehnice. Categoria geotehnică. Categoria de risc geotehnic. Identificare.*

Contestatoarea învederează Consiliului că motivul este asemănător cu cel de la prima descalificare, precizând următoarele:

În decizia de respingere a propunerii tehnice, autoritatea contractantă a făcut referiri la o serie întreagă de riscuri geotehnice care exced cu mult cerințelor din fișa de date a achiziției (pag. 7, punct 4, din fișa) și care, oricum ar fi, nu țin cont de complexitatea lucrării, a categoriei de importanță, a amplasamentului acesteia.

Petenta susține că studiul geotehnic, într-un asemenea grad de amănunt, nu s-a făcut nici în partea de proiectare și nu există ca cerință în documentația de atribuire, încadrarea în clase de risc fiind apanajul proiectantului, iar pentru stabilirea categoriei geotehnice și, implicit, a riscului geotehnic, trebuie evaluați mai mulți factori: condițiile de teren, apa subterană, clasificarea construcțiilor după importanță, vecinătățile și zonarea seismică. După cum se menționează în normativul de proiectare NP 074, categoria de importanță a construcției - excepțională, normală sau redusă - se regăsește în HG nr. 766/1997, unde la art. 3 din Anexa nr 3 se stipulează: „*Categoria de importanță se stabilește de către proiectant, la cererea investitorului*”.

Or, aceste lucruri au fost deja stabilite în mod clar de către proiectant în Proiectul tehnic, parte a documentației de atribuire.

Astfel, SC ...SRL arată că riscurile execuției sunt tratate în mod complet, conform cerințelor din fișa de date a achiziției și a stipulațiilor din Proiectul tehnic și se regăsesc la pag. 187-190 din oferta sa tehnică.

În Decizia nr. 440/C4/203/27.02.2023, Consiliul a menționat: „... *pe lângă faptul că exced exigențelor prevederilor documentației de atribuire, riscurile din documentație fiind menționate ca reduse, dar sunt și excesive raportat la complexitatea lucrărilor ce urmează a se executa, respectiv, modernizare drumuri satești...*”.

În opinia contestatoarei, concluzia la acest punct nu poate fi nici de această dată diferită, deoarece documentația de atribuire prevede în

mod concret la ce nivel vor fi abordate aceste riscuri, fără trimiteri la literatura de specialitate, iar aceasta le-a tratat corespunzător cerințelor.

Autoritatea contractantă a transmis punctul său de vedere nr. 769/30.03.2023, înregistrat la Consiliu cu nr. 17551/31.3.2023, prin care solicită respingerea contestației ca nefondată și dispunerea continuării procedurii, pentru următoarele motive:

Urmare deciziei Consiliului nr. 440/C4/203 din 27.02.2023, comisia de evaluare a dispus anularea raportului procedurii de atribuire nr. 154/20.01.2023, cu privire la oferta depusă de ...SRL și a adreselor de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire, respectiv reevaluarea acestei oferte.

Având în vedere conținutul documentației de atribuire, respectiv pct. IV.4) Prezentarea ofertei - IV.4.1) Modul de prezentare a propunerii tehnice și având în vedere că în graficul Gantt, SC ... SRL a prezentat activitatea „*Predare amplasament - nu este normată, iar activitatea «Trasare» este normată cu 5 zile*”, comisia de evaluare i-a solicitat să fundamenteze, cu încadrarea în articole de deviz prevăzute în Indicatorul normelor de deviz, calculul duratei de execuție a următoarelor operații/proceduri/activități:

- predarea amplasamentelor și a bornelor de reper;
- trasarea lucrărilor.

De asemenea, având în vedere că în histograma prezentată de ofertantul SC ...SRL nu se regăseau resursele cu forța de muncă (specialiști topografi) specifice următoarelor operații/proceduri/activități: predarea amplasamentelor și a bornelor de reper; trasarea lucrărilor; i-a solicitat să clarifice lipsa acestora.

Totodată, având în vedere propunerea tehnică (pag. 187) depusă de contestatoare, raportat la cerințele fișei de date a achiziției pct. IV.4) Prezentarea ofertei - IV.4.1) Modul de prezentare a propunerii tehnice, comisia de evaluare i-a solicitat ofertantului să justifice neidentificarea riscurilor geotehnice și a măsurilor de înlăturare/diminuare a riscurilor geotehnice.

Prin adresa nr. 1113/09.03.2023, SC ...SRL a comunicat răspunsul său la solicitarea de clarificări.

În urma reevaluării ofertelor tehnice și a răspunsului la solicitările de clarificări, oferta depusă de SC ...SRL a fost respinsă ca neconformă, în baza prevederilor art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016 și a prevederilor art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016.

1. Cu privire la pct. 1 din contestație – Graficul GANTT:

Autoritatea contractantă invocă prevederile documentației de atribuire, precum și ale răspunsului la solicitarea de clarificări nr. 2506/28.11.2022.

Aceasta învederează că răspunsul autorității contractante a fost în sensul că executantul are libertatea de a aprecia consumurile de resurse corespunzătoare tehnologiilor de execuție pe care le utilizează, cu

condiția respectării exigențelor calitative și cantitative prevăzute în proiectul tehnic și caietul de sarcini, în concordanță cu prevederile din actele normative în vigoare.

Autoritatea contractantă precizează că, deși i s-a solicitat contestatoarei să fundamenteze cu încadrarea în articole de deviz prevăzute în Indicatorul normelor de deviz, calculul duratei de execuție a următoarelor operații/proceduri/activități „Predare amplasament normată în graficul prezentat cu 0 zile, iar activitatea «Trasare» normată în grafic prezentat cu 5 zile”, contestatorul nu a prezentat o justificare în raport cu normele și normativele tehnice în vigoare și cu cerințele documentației de atribuire.

Astfel, raportat la cerința autorității contractante și la prevederile normativelor în vigoare, răspunsul ofertantului SC ...SRL a fost considerat neconcludent.

Aceasta apreciază că ofertantul, în calitate de constructor cu peste 25 ani experiență declarată, trebuia să cunoască faptul că predarea amplasamentului, a bornelor de reper și trasarea lucrărilor sunt operații/activități/proceduri obligatorii înainte de începerea execuției lucrărilor, că acestea fac parte din categoria cheltuieli indirecte (anexa 6 – Structura și conținutul cheltuielilor indirecte, cap. 18 – Alte cheltuieli de interes general și de executare a lucrărilor, activitatea: cheltuieli de topometrie, trasare), iar durata acestor activități se normează cu Indicatorul „O” ediția 1987 - Lucrări geodezice, topo-fotogrametrice și cartografice (lucrări de măsurători terestre).

Din cadrul activității de proiectare a trasării drumurilor proiectate fac parte ca proceduri distincte: predarea amplasamentului și a bornelor de reper; trasarea propriu - zisă a lucrărilor proiectate; care se normează astfel:

1. Predarea amplasamentului și a bornelor de reper

OU0 44A- Ridicări topografice în localitate

$(8 \text{ pct} \times 3,207 \text{ h/pct}) / 8 \text{ h/zi} = \text{min. } 3 \text{ zile lucrătoare}$

2. Trasarea lucrărilor

OD 12 A - Pichetarea traseelor de drumuri în localitate în vederea trasării lucrărilor

$(3,841 \text{ km} \times 17,12) / 8 \text{ h/zi} = \text{min. } 8 \text{ zile lucrătoare}$

Chiar dacă s-ar folosi „metoda experienței” invocată de contestatoare, se constată că pentru Predarea amplasamentului și a bornelor de reper tot este nevoie de circa 3 zile lucrătoare.

Astfel, ținând cont de:

- toate operațiile executate în teren și birou;
- procesul tehnologic aplicabil acestei activități;
- investiția analizată se execută în două localități aparținătoare autorității contractante;
- investiția se execută pe un număr de 16 amplasamente diferite (drumuri sătești);

- deplasarea în scopul vizitei amplasamentului (drumului);
- identificarea bornelor de reper (minim 2 borne pentru fiecare drum);
- verificarea și notarea coordonatelor topografice (x, y, z), în prezența constructorului în scopul predării acestora;
- întocmirea documentației de predare - primire (proces verbal de predare amplasament și borne de reper pentru fiecare amplasament/drum)

$16 \text{ drumuri} * 2 \text{ borne} * 0,8 \text{ h/borna} = 25,60 \text{ h} = \text{cca } 3 \text{ zile lucrătoare}$

Așadar, autoritatea contractantă apreciază că justificarea contestatoarei conform căreia durata activității *Predarea amplasamentului și a bornelor de reper* este de aproximativ 2-3 ore, este nerealistă, ținând cont de faptul că numai deplasarea de la un amplasament la altul durează mai mult de 2-3 ore.

Totodată, aceasta precizează că Graficul Gantt reflectă, în fapt, activitățile dintr-un proiect, desfășurate în timp, indicând timpii de începere și respectiv de finalizare, precum și durata acestor activități și nu listele de cantități, așa cum greșit susține contestatoarea.

2. Cu privire la pct. 2 din contestație – HISTOGRAMA:

Autoritatea contractantă învederează că ofertantul a ignorat cu desăvârșire cerințele documentației de atribuire și prevederile normelor și normativelor tehnice în vigoare și și-a justificat nerespectarea cerinței prin afirmații care nu au niciun suport legal.

Astfel, în opinia contestatorului, bazată pe experiență, inginerul topograf face parte din personalul tesa și nu ar trebui să fie normat.

Conform cerinței, ofertantul trebuia să prezinte histograma/graficul de încărcare a tuturor resurselor, inclusiv a celor cu suportabilitate financiară din cheltuieli indirecte, exprimat fizic în ore și nu procentual cum greșit susține.

Autoritatea contractantă menționează că, potrivit normelor și normativelor în vigoare: STAS 9824/0 – Trasarea pe teren a construcțiilor, STAS 9824/3 – Trasarea pe teren a drumurilor publice proiectate:

Indicatorul „O” ediția 1987 - Lucrări geodezice, topo-fotogrammetrice și cartografice (lucrări de măsurători terestre), histograma (graficul de încărcare pe fiecare resursă: material, manopera, utilaj, transport), exprimat fizic (materialul în tone, manopera în ore, utilajele în ore și transportul în tone), se reprezintă funcție de cantitățile de resurse ce rezultă fizic din normarea activităților/procedurilor /operațiilor ce concură la realizarea investiției.

Astfel, ofertantul a omis să evalueze manopera, exprimată fizic în ore, aferentă următoarelor activități: predarea amplasamentului și a bornelor de reper, trasarea lucrărilor proiectate, astfel:

1. Predarea amplasamentului și a bornelor de reper

OU0 44A - Ridicări topografice în localitate

Extras mâna de lucru (manoperă)

- topograf 8 pct * 3,207 h/pct= 25,656 h

Total 25,656 h

2. Trasarea lucrărilor proiectate

OD 12 A - Pichetarea traseelor de dumuri în localitate în vederea trasării lucrărilor

Extras mâna de lucru (manoperă)

- topograf 3,841 km * 817,120 h/km= 65,758 h

Total 65,758 h

Rezultă că, din normarea celor două activități nominalizate în Graficul Gantt, dar nenormate, ofertantul a omis să reprezinte în Histograma manoperei specialiștii topografi ce execută aceste activități, a căror durată normată totală este de 81,414 ore.

În concluzie, autoritatea contractantă consideră că răspunsurile transmise de SC ...SRL au fost necocludente, nerealiste, prin nerespectarea atât a cerințelor fișei de date a achiziției, cât și a procesului tehnologic de execuție și a normelor, normativelor și prescripțiilor tehnice în vigoare.

Consiliul constată că, pentru a îndeplini obligația stabilită la art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016, contestatoarea a înaintat recipisa de consemnare a cauțiunii în valoare de 63.343,40 lei, emisă de BANCA COMERCIALĂ ROMÂNĂ SA, la data de 21.03.2023.

Cauțiunea constituită se va restitui, la cerere, nu mai devreme de 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii, în temeiul art. 61¹ alin. (5), (6) și (7) din Legea nr. 101/2016.

Din analiza susținerilor părților și a documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

COMUNA ..., în calitate de autoritate contractantă, a publicat în SEAP anunțul de participare simplificat SCN11117115 în data de 15.11.2022 privind procedura simplificată pentru atribuirea contractului având ca „Execuție lucrări Modernizare drumuri sătești comuna ...”. Valoarea estimată a procedurii de atribuire este de 3.167.170,22 lei, fără TVA, termen stabilit pentru depunerea ofertelor 05.12.2022, ora 15:00. Criteriul de atribuire „Prețul cel mai scăzut”.

Potrivit procesului verbal al ședinței de vizualizare a ofertelor nr. 2566/06.12.2022, în cadrul procedurii de atribuire au fost depuse 3 oferte, respectiv oferta SC ... SRL și SC ...SRL, contestatoarea din prezenta cauză.

După finalizarea procedurii, comisia de evaluare a întocmit raportul procedurii de atribuire înregistrat sub nr. 154/20.01.2023, potrivit căruia ofertele depuse de SC ...2008 SRL și SC ...SRL au fost respinse ca neconforme, oferta depusă de SC SRL fiind declarată admisibilă, clasată pe locul I și câștigătoarea procedurii de atribuire. Rezultatul

procedurii de atribuire a fost comunicat contestatoarei cu adresa nr. 155/20.01.2023.

Împotriva rezultatului procedurii de atribuire SC ...SRL a formulat contestație prin care a criticat decizia autorității contractante solicitând anularea raportului procedurii de atribuire și a adresei nr. 155/20.01.2023 și a tuturor actelor subsecvente acestuia și reluarea procedurii de atribuire de la etapa de evaluare a ofertei tehnice cu reintroducerea ofertei sale în cadrul procedurii de atribuire și obligarea autorității contractante de a ține cont de decizia pronunțată de Consiliu.

Cu privire la această contestație ce a făcut obiectul dosarului 203/2023, Consiliul s-a pronunțat prin Decizia nr. 440/C4/203 din data de 27.02.2023, astfel:

„În temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, admite contestația formulată de SC ...SRL, în contradictoriu cu COMUNA

Obligă autoritatea contractantă la anularea raportului procedurii de atribuire nr. 154/20.01.2023 cu privire la oferta depusă de SC ...SRL și a adreselor de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire, și dispune reevaluarea acestei oferte, conform considerentelor de mai sus. (...)”, rămasă definitivă prin neformularea unei plângeri.

Împotriva noului rezultat al procedurii de atribuire comunicat cu adresa nr. 676/16.03.**2022** (*n.n. eroare de redactare, prin urmare se va citi 676/16.03.**2023***), SC ...SRL a formulat contestația ce face obiectul prezentei cauze, prin care invocă caracterul nelegal al deciziei autorității contractante de respinge ca neconformă a ofertei sale, solicitând anularea raportului procedurii de atribuire nr. 675/16.03.2023 și a tuturor actelor subsecvente, și în consecință, și a declarării drept câștigătoare a ofertei SC DATAR TRANS SRL, în vederea reluării procedurii de la etapa evaluării tehnice și reintroducerea ofertei sale în cadrul procedurii de atribuire.

Consiliul constată că prin adresa de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire nr. 676/16.03.2022 autoritatea contractantă a avut în vedere în luarea deciziei de respingere a ofertei contestatoarei trei motive, acestea urmând a fi analizate punctual în ordinea comunicată.

Preliminar analizării motivelor de respingere a ofertei contestatoarei, Consiliul constată că după primirea Deciziei CNSC nr. 440/C4/203 pronunțată în cadrul acestei proceduri de atribuire, comisia de evaluare a solicitat clarificări cu privire la aspecte care ulterior au stat la baza deciziei de respingere a ofertei.

Consiliul constată că prin adresa nr. 603/08.03.2023 comisia a solicitat clarificări iar ofertantul contestator a răspuns prin adresa nr. 1113/09.03.2023, răspuns care a făcut obiectul analizei experților cooptați, așa cum rezultă din Raportul de specialitate emis în data de 14.**02**.2023 (*n.n. și în acest caz apare ca menționată în mod eronat luna*), iar în data de 16.03.2023 a fost reevaluată oferta SC ...SRL,

conform Procesului-verbal nr. 674. Motivele de respingere a ofertei se regăsesc atât în raportul procedurii de atribuire nr. 675/16.03.2023 cât și în adresa de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire nr. 676/16.03.2023, care cuprinde inclusiv textul solicitării de clarificări cât și răspunsul contestatoarei, urmând ca acestea să fie analizate așa cum au fost detaliate.

Astfel, procedând la analiza primului motiv de respingere a ofertei comunicat prin adresa nr. 676/16.03.2023 Consiliul constată că autoritatea contractantă i-a detaliat motivul care a condus la concluzia unui răspuns neconcludent, și anume:

„1. Conform fișei de date a achiziției pct. IV. 4) PREZENTAREA OFERTEI – IV.4.1) Modul de prezentare a propunerii tehnice:

Propunerea tehnică va cuprinde secțiunile din structura caietului de sarcini, după cum urmează:

1) Graficul Gantt (activități principale și secundare) de realizare a investiției din care să rezulte încadrarea în durata contractului de achiziție publică prin planificarea fizică a activităților pe săptămâni, cu indicarea fazelor /etpelor de realizare a acestora, în ordinea și succesiunea logică a evenimentelor informațiilor care vor trebui să probeze transpunerea prevederilor caietului de sarcini într-un plan de implementare fezabil. Dacă anumite activități sunt realizate de subcontractanți în cadrul graficului Gantt vor fi evidențiate distinct;

Graficul Gantt va conține toate activitățile/operațiile/procedurile cuprinse atât în structura cheltuielilor directe cât și în cea a cheltuielilor indirecte, în conformitate cu programul de control al fazelor de execuție, normate în conformitate cu prevederile Indicatorilor de norme de deviz.

În graficul Gantt prezentat de dumneavoastră activitatea «Predare amplasament» nu este normată, iar activitatea «Trasare» este normată cu 5 zile.

Vă solicităm să fundamentați, cu încadrarea în articole de deviz prevăzute în Indicatorul normelor de deviz, calculul duratei de execuție a următoarelor operații/proceduri/activități:

-predarea amplasamentelor și a bornelor de reprer;

-trasarea lucrărilor.

Prin răspunsul la solicitarea nr. 1 ne comunicați următoarele:

În primul rând trebuie să vă atragem atenția, așa cum și CNSC-ul a făcut-o în Decizia sa, ca în conformitate cu dispozițiile art. 123, alin. (1) din HG 395/2016 „Ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire” iar Comisia de Evaluare în conformitate cu dispozițiile art. 127 din HG 395/2016 are obligația de a evalua oferta raportat la prevederile Documentației de Atribuire în speță la cerințele minime din caietul de sarcini.

Referitor la solicitarea dumneavoastră de mai sus vă precizăm faptul că cele două activități nu sunt articole ofertate, ci sunt activități pe care Antreprenorul trebuie să le realizeze și fără de care demararea lucrărilor nu poate avea loc.

În ceea ce privește valorile la care faceți referire în clarificarea dumneavoastră, acestea reprezintă de fapt durata celor două activități, valori care se bazează pe experiența acumulată de noi în cei peste 25 ani de activitate în acest domeniu. Conform acestei experiențe activitatea de Predare amplasamentului și a bornelor se realizează în aceeași zi, în medie într-o perioadă se maxim 2 ore, iar activitatea de trasare a lucrărilor se realizează în medie într-o perioadă de 5 zile.

De asemenea se poate observa din Graficul Gantt că activitatea de Predare a amplasamentelor și a bornelor de reprer este un jalon (milestone) precizat ca atare în grafic.

Precizăm faptul că cele două activități nu se regăsesc ca articole de deviz, așa cum precizați dumneavoastră, în listele elaborate de Proiectantul lucrării puse la dispoziție de Autoritatea Contractantă în cadrul prezentei proceduri.

Concluzionând, ținând cont de cele prezentate mai sus considerăm că solicitarea Comisiei de evaluare este excesivă și nu se raportează la informațiile prevăzute în Documentația de Atribuire.

Analizând răspunsul dumneavoastră la solicitarea nr. 1, comisia de evaluare îl consideră neconcludent pentru următoarele motive:

Proiectantul a inclus în cadrul Documentației tehnice de achiziție publică, cap. Liste cuprinzând cantitățile de lucrări, și legislația referitoare la alte activități/proceduri care se regăsesc în alte acte normative, iar dacă ofertantul, din curiozitate studia și aceste acte normative, cu toate că în calitate de constructor cu peste 25 ani experiență declarată trebuia să le cunoască, afla că predarea amplasamentului, a bornelor de reper și trasarea lucrărilor sunt operații/activități/proceduri obligatorii înainte de începerea execuției lucrărilor, ca acestea fac parte din categoria cheltuieli indirecte (anexa 6 – Structura și conținutul cheltuielilor indirecte, cap. 18 – Alte cheltuieli de interes general și de executare a lucrărilor, activitatea: cheltuieli de topometrie, trasare), iar durata acestor activități se normează cu Indicatorul „0” ediția 1987 – Lucrări geodezice, topo-fotogrammetrice și cartografice (lucrări de măsurători terestre).

Însăși din definirea indicatorului rezultă că aceste proceduri sunt definite ca lucrări și durata de execuție a acestora se normează conform normelor, normativelor și prescripțiilor tehnice în vigoare.

Conform STAS 9824/3 – Trasarea pe teren a drumurilor publice proiectate:

«1.3. Trasarea pe teren a drumurilor publice proiectate consta în deteriorarea materializarea și reperarea punctelor caracteristice care definesc elementele traseului (aliniamente, curbe, schimbările de declivități, etc)

2.1. Proiectarea trasării (rețelei de tasare) se face în faza premergătoare aplicării pe teren a proiectului de execuție a drumului, corespunzător cerințelor impuse de necesitatea legării punctelor de pe traseu la rețeaua topografică existentă».

Din cadrul activității de proiectare a trasării drumurilor proiectate fac parte ca proceduri distincte:

-predarea amplasamentului și a bornelor de reper

-Trasarea propriu – zisă a lucrărilor proiectate care se normează astfel:

1. Predarea amplasamentului și a bornelor de reper

OU0 44A-Ridicări topografice în localitate

$(8 \text{ pct} \times 3,207 \text{ h/pct})/8 \text{ h/zi} = 3 \text{ zile lucrătoare}$

2. Trasarea lucrărilor

OD 12A-Pichetarea traseelor de drumuri în localitate în vederea trasării lucrărilor

$(3,841 \text{ km} \times 17,12)/8 \text{ h/zi} = \text{min. } 8 \text{ zile lucrătoare}$

Facem precizarea că cerința impusă de Autoritatea contractantă a fost clar exprimată: «Graficul Gantt va conține toate activitățile/operațiile/procedurile cuprinse atât în structura cheltuielilor directe cât și în cea a cheltuielilor indirecte, în conformitate cu programul de control al fazelor de execuție, normate în conformitate cu prevederile Indicatoarelor de norme de deviz», astfel:

-pentru lucrările normate din cheltuieli directe, prin articolele de deviz cuprinse în listele cantităților de lucrări ale Documentației tehnice de achiziție publică postate în SEAP;

-pentru lucrările cu suportabilitate financiară din cheltuieli indirecte, conform prevederilor Ghid pentru elaborarea la nivel de categorii de lucrări și obiecte de construcții pentru investiții realizate din fonduri publice, indicativ P91/1-02.

Astfel, ofertantul ...SRL, pe baza propriei experiențe declarate, a evaluat aceste activități astfel:

1. Predarea amplasamentului și bornelor de reper (0 zile).

Pentru această activitate ofertantul ...SRL nu a prevăzut în grafic nicio durată de execuție, față de cea reieșită din calcul conform Indicator «0», min – 3 zile lucrătoare, care constă în predarea amplasamentului, dar și a bornelor de reper, lucrare omisă în Graficul Gantt.

Cu privire la activitatea de predarea amplasamentului, precizăm că aceasta reprezintă o etapă de marcare (jalon) în desfășurarea acestei activități, dar nu și predarea bornelor de reper, fapt de care nu se poate realiza trasarea propriu – zisă a lucrărilor, și implicit, fără de care nu poate începe execuția lucrărilor de drumuri.

2. Trasarea lucrărilor (5 zile)

Pentru această activitate ofertantul ...SRL a prevăzut în grafic o durată de execuție de 5 – zile, fără cea reieșită din calcul conform Indicator «0», minim – 8 zile lucrătoare.

Din reevaluarea efectuată rezultă că oferta prezentată de ...SRL este nerealistă și neconformă prin nerespectarea atât cerințele Fișei de date a achiziției, a procesului tehnologic de execuție cât și a normelor, normativelor și ale prescripțiilor tehnice în vigoare”.

În analiza acestui prim motiv de respingere a ofertei, Consiliul constată că solicitarea comisiei de evaluare excede prevederilor documentației de atribuire cum de altfel și argumentele detaliate referitoare la motivul pentru care răspunsul este neconcludent, întrucât aceste două activități care se regăsesc în Graficul Gantt nu se regăsesc ca articole de deviz în listele de cantități elaborate de proiectant, și prin urmare nu sunt normate (cotate valoric).

Acest fapt este confirmat și de modul în care autoritatea contractantă a răspuns prin adresa de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire când, legat de inexistența acestor articole de deviz în listele elaborate de proiectant, arată că „proiectantul a inclus în cadrul Documentației tehnice de achiziție publică, cap. Liste cuprinzând cantitățile de lucrări, și legislația referitoare la alte activități/proceduri care se regăsesc în alte acte normative, iar dacă ofertantul, din curiozitate studia aceste acte normative (...) afla că predarea amplasamentului, a bornelor de reper și trasarea lucrărilor sunt operații/proceduri obligatorii înainte de începerea execuției lucrărilor, că acestea fac parte din categoria cheltuielilor indirecte (...)”

Consiliul constată că și printr-unul de vedere autoritatea contractantă susține, în mod greșit, că deși i s-a solicitat contestatoarei să fundamenteze cu încadrarea în articole de deviz prevăzute în Indicatorul normelor de deviz, calculul duratei de execuție a următoarelor operații/proceduri/activități „Predare amplasament normată în graficul prezentat cu 0 zile, iar activitatea «Trasare» normată în grafic prezentat cu 5 zile”, contestatorul nu a prezentat o justificare în raport cu normele și normativele tehnice în vigoare și cu cerințele documentației de atribuire. Or, ofertanți elaborează oferta conform documentației de atribuire, documentație care trebuie să cuprindă toate informațiile

necesare elaborării ofertei, inclusiv acte normative în raport cu care ar trebui să procedeze în elaborarea ofertei.

În acest sens, Consiliul reține în soluționarea faptului că documentația de atribuire trebuie să fie elaborată 154 din Legea nr. 98/2016, care stabilesc că *„Autoritatea contractantă are obligația de a elabora documentația de atribuire care conține toate informațiile necesare pentru a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă și precisă cu privire la cerințele achiziției, obiectul contractului și modul de desfășurare a procedurii de atribuire”*, fără a fi necesară *„studierea”* altor acte normative de către ofertanți, așa cum susține autoritatea contractantă în motivarea deciziei de apreciere a răspunsului ca *„neconcludent”*, iar oferta neconformă.

Or, raportat la acestea Consiliul are în vedere relevanța dispozițiilor art. 123 alin. (1) din HG nr. 395/2016 potrivit cărora *„Ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire (...)”* cât și dispozițiile art. 127 din același act normativ potrivit cărora comisia de evaluare are obligația de a evalua oferta raportat la prevederile documentației de atribuire.

Decizia autorității contractante este întemeiată pe faptul că *„Din reevaluarea efectuată rezultă că oferta prezentată de ...SRL este nerealistă și neconformă prin nerespectarea atât cerințele Fișei de date a achiziției, a procesului tehnologic de execuție cât și a normelor, normativelor și ale prescripțiilor tehnice în vigoare”*, fără a indica în mod clar, în conformitate cu dispozițiile art. 215 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 98/2016, care sunt prevederile caietului de sarcini sau ale fișei de date a achiziției care nu au fost respectate, astfel încât decizia să fie întemeiată.

Aprecierea că oferta este *„nerealistă”* nu are corespondent în prevederile legale în materia achizițiilor publice, prin urmare, nu poate constitui temei legal în luarea deciziei de respingere a unei oferte.

În ceea ce privește trimerile autorității contractante la STAS-uri și Indicatoarele de norme de deviz, ediția 1987, în baza cărora prezintă calcule referitoare la *„Predarea amplasamentului și a bornelor de reper”* și *„Trasarea lucrărilor”*, Consiliul constată că un astfel de calcul nu este în conformitate cu prevederile documentației de atribuire, așa cum au fost completate și modificate prin adresa de clarificări publicată în SEAP sub nr. 2506/28.11.2022.

Prin clarificarea prevederilor documentației de atribuire autoritatea contractantă a stabilit că ofertanții își pot prevedea în ofertă propriile consumuri, solicitarea și răspunsul la solicitări fiind următorul:

„Solicitare nr. 1

*Având în vedere prevederile Ordinului nr. 1568/15.10.2002 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, **vă rugăm să confirmați că fiecare ofertant poate prezenta propriile norme în ceea ce privește consumurile de ore de utilaje și consumuri de ore de manoperă”**.*

Răspuns solicitare nr. 1:

În conformitate cu prevederile 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:

«2.2.2. Executanții (ofertanții) au deplină libertate de a-și prevedea în ofertă propriile consumuri și tehnologii de execuție, cu respectarea cerințelor cantitative și calitative prevăzute în proiectul tehnic, în Caietul de sarcini și în alte acte normative în vigoare care reglementează execuția lucrărilor.

3.3.1.4. **Pentru aprecierea consumurilor de resurse se pot utiliza** atât norme de consumuri de resurse din indicatoarele de norme de deviz **cât și consumuri proprii de resurse.**

3.3.1.5. Pentru lucrările care nu se regăsesc în indicatoare, executantul are libertatea de a aprecia consumurile de resurse corespunzătoare tehnologiilor de execuție pe care le utilizează, cu condiția respectării exigențelor calitative și cantitative prevăzute în proiectul tehnic și Caietul de sarcini, în concordanță cu prevederile din catele normative în vigoare».

Așadar, pentru a stabili dacă ofertantul a elaborat oferta conform documentației de atribuire, Consiliul are în vedere că cele două activități, pe lângă faptul că nu se regăsesc ca articole de deviz în listele elaborate de proiectant, ofertanții nu avea obligația de a le fundamenta „cu încadrarea în articole de deviz prevăzute în Indicatorul normelor de deviz, calculul duratei de execuție”, așa cum a solicitat autoritatea contractantă.

Consiliul nu poate reține ca întemeiate susținerile autorității contractante exprimate prin punctul de vedere, când afirmă că răspunsul la clarificări a fost în sensul că executantul are libertatea de a aprecia consumurile de resurse corespunzătoare tehnologiilor de execuție pe care le utilizează, cu condiția respectării exigențelor calitative și cantitative prevăzute în proiectul tehnic și caietul de sarcini, în concordanță cu prevederile din actele normative în vigoare. Or, nici prin punctul de vedere autoritatea contractantă nu poate indica în mod concret care este prevederea din caietul de sarcini pe care ofertantul nu a respectat-o la elaborarea ofertei, în condițiile în care documentația de atribuire nu trebuie să permită interpretări, într-un sens sau în altul, ci trebuie să fie clară și elaborată cu respectarea prevederilor legale.

Prin urmare, Consiliul constată că solicitarea de clarificări excede prevederilor documentației de atribuire, autoritatea contractantă cerând ofertantului să prezinte fundamentare a unor activități pentru care, conform clarificării, avea dreptul de a-și stabili propriile consumuri.

Consiliul va reține ca relevante în soluționarea cauzei susținerile contestatoarei potrivit cărora, conform prevederilor din STAS-ul 9824/3 și din Proiectului tehnic, pag 23-24, „amplasamentul lucrării va fi predat de către proiectant și beneficiar pe baza unui proces-verbal... Predarea amplasamentului și a bornelor de reper va fi efectuată de topograful studiului vizat OCPI”, astfel că, bornele de reper sunt în sarcina proiectantului, prin topograful studiului avizat de OCPI și a beneficiarului,

incluzând predarea amplasamentului și a bornelor, sarcina sa fiind de a le prelua prin semnarea procesului-verbal de predare primire.

Astfel, Consiliul apreciază că, raportat la prevederile documentației de atribuire, așa cum a fost modificată, și având în vedere complexitatea redusă a lucrării, un termen de aproximativ 2 ore este suficient pentru această operațiune, respectiv predarea amplasamentului și semnarea procesului-verbal.

Cu privire la apărările autorității contractante din punctul de vedere, potriți căroră trebuie ținut cont de faptul că:

- toate operațiile executate în teren și birou;
- procesul tehnologic aplicabil acestei activități;
- investiția analizată se execută în două localități aparținătoare autorității contractante;
- investiția se execută pe un număr de 16 amplasamente diferite (drumuri sătești);
- deplasarea în scopul vizitei amplasamentului (drumului);
- identificarea bornelor de reper (minim 2 borne pentru fiecare drum);
- verificarea și notarea coordonatelor topografice (x, y, z), în prezența constructorului în scopul predării acestora;
- întocmirea documentației de predare - primire (proces verbal de predare amplasament și borne de reper pentru fiecare amplasament/drum)

$16 \text{ drumuri} \times 2 \text{ borne} \times 0,8 \text{ h/borna} = 25,60 \text{ h} = \text{cca } 3 \text{ zile lucrătoare}$, aspecte față de care apreciază că justificarea contestatoarei conform căreia durata activității *Predarea amplasamentului și a bornelor de reper* este de aproximativ 2-3 ore, este nerealistă, ținând cont de faptul că numai deplasarea de la un amplasament la altul durează mai mult de 2-3 ore, Consiliul le va reține ca neîntemeiate pe prevederi ale documentației de atribuire ci sunt aprecieri proprii.

În condițiile în care, ofertanții au avut libertatea de a-și stabili propriile consumuri, fără a fi ținuți de normele de deviz din anul 1987, invocate de altfel, în mod greșit de autoritatea contractantă în stabilirea evaluării și calcului, aceștia pot stabili numărul de ore de manoperă în funcție de propria tehnologie folosită, distanțele între localități putând fi parcurse nu în ore, cum susține autoritatea contractantă, ci în minute, acesta putând fi unul dintre exemple.

Faptul că autoritatea contractantă nu a putut să indice în mod concret care sunt prevederile documentației de atribuire, în speță a caietului de sarcini încălcate de contestatoare prin modul în care a elaborat oferta și a răspuns solicitării de clarificări, este confirmat de împrejurarea că autoritatea contractantă a stabilit un calcul, o modalitate, în care aceasta apreciază că ar fi trebuit să elaboreze oferta, fără însă a indica în mod concret care este prevederea din caietul de

sarcini încălcată, ci, a făcut trimitere la STAS-ul 9824 și la Indicatoarele de deviz ediția 1987.

Astfel, Consiliul reține că potrivit prevederilor art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016 *„(5) Oferta este considerată neconformă dacă nu respectă cerințele prezentate în documentele achiziției, (...)”*, iar potrivit art. 137 alin (3) lit.a) din HG nr. 395/2016 *„(3) 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**”.*

În cazul acestui prim motiv de respingere a ofertei, autoritatea contractantă avea obligația de a respecta dispozițiile art. 215 din Legea nr. 98/2016, care stabilesc faptul că:

„(1) Autoritatea contractantă informează fiecare candidat/ofertant cu privire la deciziile luate în ceea ce privește rezultatul selecției, rezultatul procedurii, respectiv atribuirea/încheierea contractului de achiziție publică/acordului- cadru sau admiterea într-un sistem dinamic de achiziții, inclusiv cu privire la motivele care stau la baza oricărei decizii de a nu atribui un contract, de a nu încheia un acord-cadru, de a nu implementa un sistem dinamic de achiziții ori de a relua procedura de atribuire, cât mai curând posibil, dar nu mai târziu de 3 zile de la emiterea deciziilor respective.

(2) În cadrul comunicării privind rezultatul procedurii prevăzute la alin. (1), autoritatea contractantă are obligația de a cuprinde: (...)

b) fiecărui ofertant respins, motivele concrete care au stat la baza deciziei de respingere a ofertei sale;”, prin raportare la prevederile documentației de atribuire, și nu la acte normative care nu sunt obligatorii, și de care ofertanții avea dreptul de a ține sau nu seama, așa cum a clarificat autoritatea contractantă.

Consiliul constată că autoritatea contractantă nu poate stabili, în mod concret, care sunt neconformitățile propunerii tehnice a ofertantului contestator, motiv pentru care constată caracterul nelegal al deciziei de respingere a ofertei pentru faptul că este *„nerealistă”* și neconformă, criticile urmând a fi admise.

În ceea ce privește al doilea motiv de respingere a ofertei SC ...SRL, Consiliul constată că acesta este următorul:

2. Conform fișei de date a achiziției pct. IV.4) PREZENTAREA OFERTEI – IV.4.1) Modul de prezentare a propunerii tehnice, Propunerea tehnică va cuprinde secțiunile din structura caietului de sarcini, după cum urmează:

Histograma (graficul de încărcare pe fiecare resursă: materia, manopera, utilaj, transport), expirat fizic (material în tone, manopera în ore, utilajele în ore și transportul în tone), în luni de execuție (se va întocmi histograma/graficul de încărcare a tuturor resurselor, inclusiv a celor cu suportabilitate financiară din cheltuieli indirecte).

Având în vedere ca în histograma prezentată de dumneavoastră nu se regăsesc resursele cu forța de muncă (specialiști topografi) specifice următoarelor operații/proceduri/activități:

- predarea amplasamentelor și a bornelor de reper;
- trasarea lucrărilor.

Vă solicităm să clarificați lipsa acestora.

Prin răspunsul la solicitarea nr. 2 ne comunicați următoarele:

În primul rând trebuie să vă atragem atenția, așa cum și CNSC-ul a făcut-o în Decizia sa, că în conformitate cu dispozițiile art. 123, alin. (1) din HG 395/2016 «Ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire» iar Comisia de Evaluare în conformitate cu dispozițiile art. 127 din HG 395/2016 are obligația de a evalua oferta raportat la prevederile Documentației de Atribuire în speță la cerințele minime din caietul de sarcini.

În ceea ce privește histograma (graficul de încărcare pe resursa manoperă) vă precizăm faptul că ea se bazează pe informațiile din listele elaborate de Proiectantul lucrării și care au fost depuse la dispoziție Autoritatea Contractantă în cadrul prezentei proceduri.

Din analiza acestor liste, pe care Comisia de evaluare ar fi trebuit să le cunoască, se constată că resursa manoperă se referă doar la muncitori.

De astfel Comisia de Evaluare ar fi putut să observe acest lucru și din analiza Propunerii Tehnice depuse de noi care prezintă:

-la pag. 279 Histograma cu resursa umană care se numește Histograma muncitori;

-la pag. 453 Lista C7 – Lista cuprinzând consumurile cu mâna de lucru.

În ceea ce privește topograful, așa cum Autoritatea Contractantă a solicitat în pag. 24 din Documentație Tehnică Achiziție Publică, ce a fost atașată la Documentația de Atribuire, acesta face parte din personalul TESA și a fost prevăzut, atât în Organigrama Proiectului (pag.288 din Propunerea Tehnică), cât și Tabelul de la pag. 290 care prezintă informații referitoare la Personalul Tehnic de specialitate.

În plus în cadrul capitolului V Personalul propus și Managementul Contractului pentru execuția lucrărilor se regăsește topograful solicitat de Autoritatea Contractantă precum și atribuțiile pe care acesta le va avea (pag. 156 și 157 din Propunerea Tehnică).

Analizând următoarea afirmație de la pag. 65 din Propunerea Tehnică «Pentru planificarea, implementarea și controlarea activităților care sunt impuse de cerințele beneficiarului, proiectului și caietului de sarcini, precum și pentru asigurarea cerințelor de calitate, conducerea Antreprenorului nominalizează următorul personal cheie: ...» se constată că topograful va fi implicat pe întreaga perioadă a implementării proiectului făcând parte din personalul cheie.

Așa cum v-am menționat și în răspunsul la clarificarea pe acest subiect cu nr. 5562/19.12.2022 încărcată în SEAP în data de 19.12.2022 prezentarea histogramelor aferente activităților ce vor fi finanțate din cheltuieli indirecte, ținând cont de faptul că acestea reprezintă un procent din cheltuielile directe, considerăm că reprezintă o solicitare care excede prevederile legislației naționale în domeniu și în realitate nici nu pot fi realizate de niciun operator economic participant la prezenta procedură de achiziție.

În concluzie topograful face parte din personalul TESA implicat pe întreaga perioadă de implementare a proiectului.

Analizând răspunsul dumneavoastră la solicitarea nr. 2, comisia de evaluare îl consideră neconcludent pentru următoarele motive:

Conform normelor și normativelor în vigoare:

- STAS 9824/0 – Trasarea pe teren a construcțiilor
- STAS 9825/3 – Trasarea pe teren a drumurilor publice proiectate;

-Indicatorul «O» ediția 1987 – Lucrări geodezice, topo-fotogrammetrice și cartografice (lucrări de măsurători terestre) histograma (graficul de încărcare pe fiecare resursă: material, manopera, utilaj, transport), exprimat fizic (materialul în tone, manopera în ore, utilajele în ore și transportul în tone), se reprezintă funcție de cantitățile de resurse ce rezultă fizic din normarea activităților/procedurilor/ operațiilor ce concură la realizarea investiției.

În acest sens, ofertantul a omis să evalueze manopera, exprimată fizic în ore, aferentă următoarelor activități:

-predarea amplasamentului și a bornelor de reper

-trasarea lucrărilor proiectate, astfel:

1. Predarea amplasamentului și a bornelor de reper

OU0 44 A-Ridicări topografice în localitate

Extras mîna de lucru (manopera)

-topograf 8pct*3,207 h/pct = 25,656 h

Total 25,656 h

2. Trasarea lucrărilor proiectate

OD 12 A-Pichetarea traseelor de drumuri în localitate în vederea trasării lucrărilor

Extras mîna de lucru (manopera)

-topograf 3,841 km*817,120 h/km = 65,758 h

Total 65,758 h

Rezultă că din normarea celor două activități nominalizate în Graficul Gantt dar nenormate, rezultă că Ofertantul a omis să reprezinte în Histograma manoperei specialiștii topografi ce execută aceste activități al căror durată normată totală este de 81,414 ore.

Din reevaluarea efectuată rezultă că oferta prezentată este nerealistă și neconformă prin nerespectarea atât cerințele Fișei de date a achiziției, a procesului tehnologic de execuție cât și a normelor, normativelor și ale prescripțiilor tehnice în vigoare”.

Din analiza solicitării de clarificări, a răspunsului la solicitarea de clarificări cât și a modului de analiză a acestuia de către comisia de evaluare, Consiliul constată că aceasta a procedat în mod similar.

În acest sens, Consiliul constată că solicitarea de clarificări excede prevederilor documentației de atribuire, fapt confirmat inclusiv prin concluzia comunicată de către autoritatea contractantă, potrivit căreia răspunsul este neconcludent, oferta este „nerealistă” și neconformă, fără a indica, în mod concret, care sunt prevederile încălcate.

Consiliul reține că singurul motivul concret de respingere al ofertei este acela că **„ofertantul a omis să evalueze manopera, exprimată fizic în ore, aferentă următoarelor activități:**

-predarea amplasamentului și a bornelor de reper

-trasarea lucrărilor proiectate”.

Consiliul reține că ofertantul nu avea obligația de a prezenta „în Histograma manoperei, specialiștii topografi”, cum în mod greșit autoritatea contractantă a concluzionat, iar calculul prezentat de către comisia de evaluare este bazat pe Indicatoarele de norme de deviz, ediția 1987, față de care autoritatea contractantă a adus clarificări prin adresa nr. 2506/28.11.2022, în sensul că ofertanții își pot stabili propriile consumuri cu utilaje și manopera. În această situație este nerelevant în

evaluarea ofertei contestatoarei calculul raportat la Indicatorul de norme de deviz, de vreme ce ofertantul contestator a ales să își declare propriile consumuri cu manopera pentru aceste două activități, așa cum s-a acceptat prin modificarea adusă documentației de atribuire, respectiv pentru *„Predarea amplasamentului și a bornelor de reper”* și *„Trasarea lucrărilor proiectare”*.

În sensul celor reținute anterior, Consiliul constată că prin fișa de date a achiziției, Cap. IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, autoritatea contractantă a stabilit că:

„Propunerea tehnică va cuprinde secțiunile din structura caietului de sarcini, după cum urmează (...)

2) **Histograma (graficul de încărcare pe fiecare resursă: material, manoperă, utilaj, transport), exprimat fizic (material în tone, manopera în ore, utilajele în ore și transportul în tone), în luni de execuție**, (se va întocmi histograma/graficul de încărcare a tuturor resurselor, inclusiv a celor cu suportabilitate financiară din cheltuieli indirecte”.

După cum rezultă chiar din prevederea citată, histograma cuprinde informații referitoare la activitățile derulate în perioada de execuție, or, *„Predarea amplasamentului și a bornelor de reper”* și *„Trasarea lucrărilor proiectare”* sunt lucrări premergătoare etapei de execuție a lucrărilor, așa cum susține și autoritatea contractantă prin adresa de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire când afirmă *„Proiectarea trasării (rețelei de trasare se face în faza premergătoare aplicării pe teren”*, astfel nefiind obligatorie prezentarea în cadrul histogramei a resursei cu forța de muncă pentru topometriști, existența activităților în cadrul histogramei fiind necesară și suficientă.

Consiliul va reține de asemenea că în cadrul Listelor de cantități puse la dispoziție de autoritatea contractantă resursa cu manopera se referă la muncitori (asfaltatori, betoniști, montator conducte, zugrav vopsitor, etc) nu și la personalul TESA cum sunt încadrați topometriștii și pentru a căror cheltuieli cu manopera este suportată din cheltuieli indirecte, prin urmare, cele 81,414 ore pentru manopera topometriști, aferente celor două activități, nu au corespondent în prevederile documentației de atribuire din prezenta procedură de atribuire.

Astfel, Consiliul constată că decizia de respingere a ofertei și pentru punctul 2 din adresa nr. 676/16.03.2023 se dovedește neîntemeiată, și va reține că și cazul acestui motiv de respingere a ofertei comisia de evaluare a încălcat aceleași prevederi legale menționate în considerentele analizei primului motiv de respingere, respectiv încălcarea dispozițiilor art. 127 alin. (1) din HG nr. 395/2016 privind atribuțiile membrilor comisiei de evaluare și cele ale art. 215 din Legea nr. 98/2016, urmând a admite criticile formulate.

Referitor la ultimul motiv de respingere a ofertei SC ...SRL, Consiliul constată că prin adresa nr. 676/16.03.2023 au fost comunicate următoarele:

„3. Conform fișei de date a achiziției pct, IV.4) PREZENTAREA OFERTEI – IV.4.1) Modul de prezentare a propunerii tehnice, Propunerea tehnică va cuprinde secțiunile din structura caietului de sarcini, după cum urmează:

4) Riscurile execuției investiției:

-Riscurile geotehnice. Categoria geotehnică. Categoria de risc geotehnic. Identificare.

Măsurile de înlăturare/diminuare a riscurilor geotehnice.

În propunerea dumneavoastră tehnică, la 187, pentru riscurile geotehnice ați prezentat următoarele: (n.n. tabel informații din ofertă).

Conform literaturii tehnice de specialitate, indiferent de:

- a) natura complexitate investiției;
- b) categoriei de importanță a construcției (A,B,C,D);
- c) categoriei drumului (național, județean, comunal, sătesc, vicinal, stada rurală);
- d) clasei tehnice a drumului (I, II, III, IV, V);
- e) clasei de trafic (T1, T2, T3, T4, T5);
- f) categoriei geotehnice (I, II, III);
- g) gradul de risc geotehnic (redus, moderat, mare);
- h) tipul intervenției: construire, reabilitare, consolidare, ranforsare, modernizare, în execuție, la toate tipurile de investiții enumerate se respectă tehnologia adecvată proiectată și pot fi identificate aceleași tipuri de riscuri geotehnice, diferența constând în ponderea volumetrică și valorică a acestor investiții.

(n.n. conform solicitării de clarificări nr. 603/08.03.2023, «Față de cele înverdate mai sus, vă rugăm să justificați neidentificarea riscurilor geotehnice și a măsurilor de înlăturare/diminuare a riscurilor geotehnice»)

Prin răspunsul la solicitarea nr. 3 ne comunicați următoarele:

În primul rând trebuie să vă atragem atenția, așa cum și CNSC-ul a făcut-o în Decizia sa, că în conformitate cu dispozițiile art. 123, alin. (1) din HG 395/2016 «Ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire» iar Comisia de Evaluare în conformitate cu dispozițiile art. 127 din HG 395/2016 are obligația de a evalua oferta raportat la prevederile Documentației de Atribuire în speță la cerințele minime din caietul de sarcini.

Trebuie totuși să vă comunicăm că nu se înțelege clar care este obiectul acestei clarificări, ținând cont că subiectul a fost tratat la clarificarea anterioară, și cu toate acestea vom încerca să oferim un răspuns la acesta.

În ceea ce privește riscurile geotehnice în elaborarea ofertei am ținut cont de informațiile pus la dispoziție de Autoritatea Contractantă în Documentația Tehnică Achiziție Publică atașată la documentația de Atribuire, respectiv în pagina 8.

Ca urmare, ofertantul a identificat riscurile geotehnice în conformitate cu Documentația de Atribuire și Propunerii Tehnice «Studiul geotehnic arată că pământurile din corpul drumurilor permit realizarea structurii rutiere proiectate prin săpătură, fără a necesita măsuri speciale de stabilitate».

De asemenea, vă aducem în atenție punctul de vedere al CNSC, referitor la acest aspect, care menționează: «..., pe lângă faptul că exced exigențelor prevederilor documentației de atribuire, riscurile din documentație fiind reduse, dar sunt și excesive raportat la complexitatea lucrărilor ce rumează a se executa, respectiv modernizare de drumuri sătești, ...».

În concluzie, oferta noastră, așa cum am precizat și în răspunsul la solicitarea dumneavoastră anterioară de clarificări încărcat în SEAP în data de 19.12.2022, a abordat acest subiect raportat la informațiile puse la dispoziție de Autoritatea Contractantă până la data depunerii ofertelor.

Menționăm că în conformitatea cu legislația achizițiilor publice în vigoare Documentația de Atitudine este obligatorie, atât pentru ofertanți, cât și pentru Autoritatea Contractantă.

Apreciem că opinia ofertantului cu privire la riscurile geotehnice identificate ca fiind riscuri cu probabilitate mică, dar impact mare, fără să le identifice, iar ca măsură de prevenire/eliminare, propunerea acestuia fiind refacerea studiului geotehnic, reprezintă o abordare generalistă, nerealistă.

Cu privire la categoria geotehnică și gradul de risc, facem următoarele precizări: (...)

Față de cele învederate mai sus apreciem că:

Răspunsurile transmise de Ofertantul ...SRL Craiova «conform experienței acumulate în peste 25 ani de activitate», sunt neconcludente, nerealiste, prin nerespectarea atât a cerințelor Fișei de date a achiziției cât și a procesului tehnologic de execuție și a normelor, normativelor și prescripțiilor tehnice în vigoare”.

În soluționarea acestui ultim motiv de respingere a ofertei, Consiliul constată că anterior solicitării de clarificări, al cărui răspuns a fost considerat neconcludent, comisia de evaluare a mai solicitat clarificări cu privire la riscurile geotehnice și prin adresa nr. 2649/15.12.2022, oferta fiind respinsă pentru că nu au fost identificate anumite riscuri.

Consiliul va reține în soluționare că prin Decizia nr. 440/C4/203 din data de 27.02.2023, s-a pronunțat cu privire la riscurile geotehnice din propunerea tehnică a ofertantului SC ...SRL, astfel:

„Potrivit ultimului motiv de respingere a ofertei ca neconformă este prezentat la punctul 3 din adresa de comunicare a rezultatului procedurii, astfel:

3.Conform Fișei de date a achiziției aveți obligația să prezentați «Riscurile execuției investiției:

-**Riscurile geotehnice.** Categoria de risc geotehnic. **Identificare.** Măsuri de înlăturare/diminuare a riscurilor geotehnice.

-Riscurile de mediu. Categoria de risc de mediu. Identificare. Măsuri de înlăturare/diminuare a riscurilor de mediu.

-Riscurile securității și sănătății în muncă. Categoria de risc SSM. Identificare. Măsuri de înlăturare/diminuare a riscurilor SSM».

În propunerea tehnică prezentată nu se regăsesc:

-riscurile geotehnice: riscuri geomorfologice (seismul, prăbușiri și alunecări de teren, curgeri noroioase, șiroire, revenare, torențialitate, degradarea albiilor, eroziunea și sbminarea malurilor), riscuri asociate riscului morfologic (inundațiile, emisia de poluanți în ape, schimbarea chimismului apelor, emisiile poluante în atmosferă, seceta și/sau ploile abundente, ceața, depunerile de gheață), riscul pedologic (înmălăștinarea, gheizarea) și riscul antropic (pierderile de vieți omenești)

-descrierea riscurilor geotehnice;

-măsuri pentru diminuarea/înlăturarea riscurilor geotehnice”.

În soluționarea criticilor aduse acestui motiv de respingere a ofertei, Consiliul constată că și cu privire la această cerință, prevăzută în fișa de date la Cap. IV.4.1, punctul 4, au fost solicitate următoarele clarificări:

„1. Prezența explicații/justificări/fundamentări care să lămurească, raportat la cerințele Fișei de date a achiziției, următoarele aspecte:

a) Abordarea concretă a riscurilor execuției investiției Modernizare drumuri satești Comuna ..., raportate la situația existentă din teren:

-Riscurile geotehnice. Categoria geotehnică, Categoria de risc geotehnic. Identificare. Măsuri de înlăturare/diminuare a riscurilor geotehnice.

-Riscurile de mediu. Categoria de risc de mediu. Identificare, Măsuri de înlăturare/diminuare a riscurilor de mediu.

-Riscurile securității și sănătății în muncă. Categoria de risc SSM. Identificare. Măsuri de înlăturare/diminuare a riscurilor SSM”.

Cu adresa nr. 5562/19.12.2022, contestatoarea a răspuns solicitării arătând că aceste informații se regăsesc în propunerea tehnică la pagina 187, unde de altfel **Consiliul constată că se regăsesc informații care fac dovada îndeplinirii cerinței din fișa de date și documentația de atribuire, respectiv DTAP publicat în SEAP de autoritatea contractantă.**

Potrivit DTAP, pagina 8, „Încadrarea lucrărilor în riscul geotehnic și categoria geotehnică”, rezultă că acest risc intră în categoria de risc „Redus”, Categoria geotehnică 1, așa cum de altfel a menționat și în conținutul propunerii tehnice.

Prin urmare, neexistând argumentele enumerate în luarea deciziei de respingere a ofertei, pe lângă faptul că exced exigențelor prevederilor documentației de atribuire, riscurile din documentație fiind menționate ca reduse, dar sunt și excesive raportat la complexitate lucrărilor ce urmează a se executa, respectiv modernizare drumuri satești, motiv pentru care criticile vor fi admise, decizia de respingere a ofertei pentru acest ultim motiv dovedindu-se nefondată”.

În aceste condiții, Consiliul constată că aspectul legat de riscurile geotehnice din oferta SC ...SRL a dobândit autoritate de lucru judecat, având în vedere că împotriva Deciziei nr. 440/C4/203 nu a fost formulată plângere, astfel că atât solicitarea de clarificări, și, pe cale de consecință, analiza răspunsului și decizia de respingere a ofertei pentru răspuns neconcludent și ofertă neconformă se dovedesc nelegale, context în care criticile urmează a fi admise.

Consiliul constată că în prezenta procedură de atribuire, comisia de evaluare nu a efectuat o evaluare completă și riguroasă a propunerii tehnice cu respectarea dispozițiilor art. 127 alin. (1) din HG nr. 395/2016, în etapa destinată acestor activități, fapt confirmat de împrejurarea că după decizia CNSC membrii comisiei au invocat noi motive de neconformitate a ofertei. Consiliul reține în soluționare că membrii comisiei de evaluare sunt ținuti a reevalua oferta sub aspectele stabilite prin Decizia CNSC.

Cu privire la acest aspect Inalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat prin Decizia nr. 66/2018 pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, ocazie cu care a stabilit că:

76. Infirmarea deciziei de inadmisibilitate a ofertei, ca urmare a controlului de legalitate exercitat de C.N.S.C. sau de instanța de contencios administrativ, obligă comisia de evaluare din cadrul autorității contractante de a proceda la reevaluarea ofertei, prin verificarea celorlalte aspecte care caracterizează admisibilitatea acesteia și care nu au fost cercetate la prima evaluare, fără a avea posibilitatea extinderii acestui proces de verificare cu privire la cele pe care le-a verificat în etapa de evaluare, conform art. 65 alin. (2) și art. 133 din normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, și care nu au făcut obiectul vreunei solicitări de

remediere sau contestări, raportul de evaluare în măsura în care le confirmă, privit ca act administrativ, fiind definitiv și executoriu sub acest aspect. Cu atât mai mult, în situația dată, nu se poate extinde procesul de reevaluare asupra celorlalte oferte declarate ca admisibile sau inadmisibile și în privința cărora raportul de evaluare nu a fost contestat, fiind contrar principiului securității juridice declararea ca neconformă sau inacceptabilă a unei oferte declarate anterior admisibilă sau invers, conduită care echivalează cu o revocare a unui act administrativ care a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice.

77. Nu este exclus, fiind chiar recomandabil, ca în exercitarea atribuțiilor sale specifice comisia de evaluare să procedeze la o evaluare completă a tuturor ofertelor, chiar și a celor în privința cărora au fost identificate motive de neconformitate sau de inacceptabilitate. În acest caz, anularea deciziei autorității contractante de declarare ca inadmisibilă a ofertei, sub rezerva unor dispoziții suplimentare formulate de C.N.S.C. sau de instanța de judecată, nu conduce decât la concluzia admisibilității ei, cu consecința trecerii în etapa următoare, de stabilire a clasamentului.

78. Într-adevăr, potrivit art. 65 și art. 133 din normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, comisia de evaluare are obligația de a analiza și de a verifica fiecare ofertă atât din punctul de vedere al elementelor tehnice propuse, cât și din punctul de vedere al aspectelor financiare pe care le implică.

79. O astfel de obligație trebuie însă analizată numai din perspectiva finalizării etapei de verificare a admisibilității ofertei, pentru a se putea trece la faza următoare de verificare, așa cum rezultă din art. 207 din Legea nr. 98/2016 și art. 137 alin. (4) din normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, nefiind permisă intrarea în ultima etapă a evaluării a unor oferte neverificate complet sub aspectul conformității sau acceptabilității lor, care, în consecință, prezintă riscul unei eventuale inadmisibilități.

80. Obligația verificării complete a ofertelor nu subzistă însă în ipoteza în care comisia de evaluare descoperă cu prilejul efectuării operațiunilor ce implică această activitate aspecte de neconformitate sau inacceptabilitate a unei oferte, constatarea lor obligând comisia la aplicarea sancțiunii legale corespunzătoare, respectiv respingerea ofertelor, fără a mai fi obligată a verifica oferta în ansamblul ei.

Înțenția legiuitorului nu este aceea de a da posibilitatea membrilor comisiei de evaluare de a invoca ulterior etapei de evaluare a propunerilor tehnice, alte trei motive și încă alte trei motive de respingere a ofertei și a prelungi nejustificată perioada de derulare a procedurii de atribuire, prezumându-se că primele trei motive au fost singurele motive de respingere a ofertei și că evaluarea a fost efectuată cu respectarea atribuțiilor membrilor comisiei de evaluare.

Întrucât Consiliul a constatat caracterul fondat al criticilor, în temeiul dispozițiilor art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, va admite contestația formulată de SC ...SRL, în contradictoriu cu COMUNA ... și va obliga autoritatea contractantă la anularea raportului procedurii de atribuire nr. 675/16.03.2023 cu privire la oferta depusă de SC ...SRL și a adreselor de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire, și dispune reevaluarea acestei oferte, conform considerentelor de mai sus.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

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

CONSILIUL DECIDE:

În temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, admite contestația formulată de SC ...SRL, în contradictoriu cu COMUNA

Obligă autoritatea contractantă la anularea raportului procedurii de atribuire nr. 675/16.03.2023 cu privire la oferta depusă de SC ...SRL și a adreselor de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire, și dispune reevaluarea acestei oferte, conform considerentelor de mai sus.

Măsurile dispuse vor fi aduse la îndeplinire în termen de 15 zile de la comunicarea prezentei.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

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

PREȘEDINTE,
....

MEMBRU,

MEMBRU,

Redactată în 4 exemplare, conține 23 (douăzecișitri) pagini.