CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C.N.S.C.

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

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. ..../30.07.2018, înregistrată la Consiliu sub nr. ..../31.07.2018, formulată de SC ...SRL, lider al Asocierii SC ...SRL – SC ...SRL, cu sediul în ..., Drumul ... nr. ..., sector ...., având C.U.I. RO ..., reprezentată ..., reprezentant legal și împuternicit, împotriva adresei nr. ..../23.07.2018 prin care a fost informată că oferta sa a fost respinsă, emisă de către COMUNA ..., cu sediul în comuna localitatea ..., str. ... nr. ..., județul ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificată - într-o singura etapă, derulată online, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări având ca obiect „***Extindere sisteme de alimentare cu apă și canalizare în comuna ..., județul ...***”, (anunț de participare simplificat nr./05.03.2018), cod CPV ...– Lucrări de construcții de conducte de apă și de canalizare a apelor reziduale la mare distanță (Rev.2), se solicită anularea comunicării nr. .../23.07.2018 și reevaluarea ofertei Asocierii SC ...SRL – SC ...SRL.

În luarea deciziei asupra cauzei de față,
Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor
reține următoarele:

Prin contestația nr. .../30.07.2018, înregistrată la Consiliu sub nr. .../31.07.2018, formulată de SC ...SRL, lider al asocierii SC ...SRL – SC ...SRL împotriva adresei nr. 5091/23.07.2018 prin care a fost

informată că oferta sa a fost respinsă, emisă de către COMUNA ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificată - într-o singura etapă, derulată online, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări având ca obiect *„Extindere sisteme de alimentare cu apă și canalizare în comuna ..., județul ...”,* (anunț de participare simplificat nr. .../05.03.2018), cod CPV ...– Lucrări de construcții de conducte de apă și de canalizare a apelor reziduale la mare distanță, se solicită cele menționate în partea introductivă.

În argumentarea cererilor formulate, asocierea contestatoare menționează, urmare a solicitărilor de clarificări cu privire la documentația de atribuire, în data de 21.03.2018, autoritatea contractantă a publicat adresa de răspuns cu nr. ..., în cuprinsul căreia a specificat următoarele: *„(...), fiecare ofertant în parte, are dreptul în schimb, de a modifica componenta articolelor de deviz (rețeta), în funcție de capacitatea fiecăruia de a executa lucrarea, atâta timp cât se respectă listele de cantități aferente formularului F3, respectiv articolul de deviz, unitatea de măsură și cantitatea aferentă”.*

Arată că, în data de 28.06.2018, a primit solicitarea de clarificări nr. 4580 în cuprinsul căreia, la întrebarea nr. 1 comisia de evaluare îi cerea să clarifice *„(...), necorelațiile din extrasele de resurse – Formularul C7 – Lista cuprinzând consumurile cu mâna de lucru și formularul C8 – Lista cuprinzând consumurile de ore de funcționare a utilajelor de construcții, depuse în cadrul propunerii tehnice și cele aferente proiectului tehnic, întrucât, în urma evaluării propunerilor tehnice, s-au constatat următoarele:*

- ore manoperă – ...

- ore utilaj – ...

- în extrasele de resurse – C7 și C8, prezentate de ofertant, au rezultat:

- ore manoperă – ...

-ore utilaj - ...

Din extrasele de resurse –C7 și C8 prezentate de asociere rezultă că, față de necesarul de resurse din PT, consumurile de ore de funcționare a utilajelor de construcții și consumurile cu manopera (om/ore) sunt mult diminuate, față de cerințele proiectului tehnic, cu ... ore – om mai puțin”.

Contestatoarea menționează că, în data de 03.07.2018, prin adresa nr. ..., a răspuns solicitării de clarificări a autorității contractante, explicând acesteia *„modul în care a întocmită oferta și modul corect în care asocierea SC ...SRL - SC ...SRL a ales să își prezinte oferta”*, însă, în pofida acestui fapt, autoritatea contractantă *„nu a ținut cont de elementele de necontestat prezentate”* și, în data de 23.07.2018, i-a

transmis adresa nr. ... prin care i s-a comunicat faptul ca oferta asocierii a fost respinsa, ca inacceptabilă.

În acest sens, precizează că, astfel cum a arătat și autorității contractante, la întocmirea ofertei a avut în vedere următoarele:

A. INDICATIVUL ... - Ghid privind elaborarea devizelor la nivel de categorii de lucrări și obiecte de construcții pentru investiții realizate din fonduri publice http://www.mdrap.ro/userfiles/ reglementari/Domeniul .... .pdf, punctul 2.2 potrivit căruia *„Executanții (ofertanții) au deplina libertate de a-și prevedea în oferta 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"*

B. Răspunsul la solicitările de clarificări al autorității contractante cu numărul ... /21.03.2018: *„(...) fiecare ofertant în parte, are dreptul în schimb, de a modifica componenta articolelor de deviz (rețeta), in funcție de capacitatea fiecăruia de a executa lucrarea, atâta timp cat se respecta listele de cantități aferente formularului F3, respectiv articolul de deviz, unitatea de măsura și cantitatea aferenta".*

C. Propriile consumuri care au reieșit din execuția altor lucrări similare (a transmis anexat situații de lucrări cu consumurile de resurse efectiv implicate în alte lucrări de canalizare, situații de lucrări verificate din punct de vedere calitativ și cantitativ). Consumurile ofertate în procedura în cauza sunt chiar mai mari decât cele anexate, ținând cont de locație, caracteristicile proiectului, adâncime, tipul solului, productivitatea personalului implicat, tipul utilajelor etc. Contestatoarea apreciază că, în cazul în care a executat un alt contract similar, în condițiile calitative și cantitative impuse prin proiect, cu resurse cu 50% mai puțin decât resursele din indicatoare de deviz, în mod evident, poate executa și prezentul contract în aceleași condiții calitative și cantitative.

D. Echipamentele și tehnologia actuală de execuție sunt, în mod evident, mai eficiente decât cele de acum ... de ani care au stat la baza întocmirii articolelor de deviz. Tocmai de aceea, în ghid, se precizează caracterul orientativ al consumului de resurse, astfel încât ofertanții să poată adapta oferta la evoluțiile tehnologice.

E. Locația lucrării, caracteristicile lucrării au reieșit din proiectul tehnic.

Contestatoarea precizează că, luând în considerare toate cele expuse anterior, a ținut cont de propriile consumuri, care, în opinia sa, *„nu sunt cu mult mai mici decât cele care au stat la baza indicatoarelor de deviz și au caracter orientativ”.*

Reiterând faptul că, din experiența avută în cadrul lucrărilor anterioare, a constatat că, față de normative, consumurile sale sunt la jumătate, precizează că a probat acest fapt *„prin prezentarea nu a unei oferte, ci a unei lucrări derulate, a situațiilor de lucrări aferente acesteia și a proceselor verbale de recepție calitativă însușite de beneficiar”*.

Opinează că, întrucât articolele de deviz au caracter unitar, nu prezintă deosebită relevanță lungimea rețelei pentru care s-a executat contractul, fiind cunoscut faptul că, în cazul lucrărilor cu cantități mai mici, costurile unitare sunt cel puțin egale sau chiar mai ridicate decât în cazul contractelor cu cantități mai mari. Afirmă că *„acest principiu valabil recunoscut în economia de piață este contrar afirmațiilor făcute de către autoritatea contractanta în comunicarea de respingere a ofertei, în care susține că un contract mai mic are costuri unitare mai mici (ilogic)”.*

De asemenea, apreciază că prezentarea de documente care atestă că a executat la nivel calitativ lucrări cu resurse materiale și utilaje la jumătate față de estimările din normativ, dovedește, fără îndoiala că oferta sa este conformă.

Susținând că toate consumurile de resurse ofertate sunt acoperitoare, anexează extrasele de resurse pentru fiecare articol de deviz, cu categoriile de resurse normative, dar cu cantități proprii, care relevă că a utilizat consumuri acoperitoare cu raportare la proiectul tehnic, caietul de sarcini etc.

Concluzionând că a respectat condițiile impuse de autoritatea contractantă în ceea ce privește articolele de deviz, unitate de măsură, cantitate, iar în ceea ce privește printre altele consumul de resurse umane și de utilaje, a ținut cont de propriile consumuri.

Arată că, în pofida celor menționate, autoritatea contractantă a respins, în mod neîntemeiat oferta sa, justificând că, în cadrul răspunsului la solicitările de clarificări, nu au fost prezentate dovezi care *„să demonstreze propriile consumuri de resurse și performanțele propriilor utilaje*".

Totodată, arată că autoritatea contractantă recunoaște că resursele sunt orientative pentru ofertanți: *„Chiar dacă resursele din Formularele C7 și C8 sunt orientative pentru ofertanți, aceștia având dreptul să modifice componența articolelor de deviz, comisia de evaluare consideră că orice modificare majoră a acestora (cum este cazul de față) trebuie temeinic justificată, mai ales atunci când se constată o reducere de 50% față de proiectul tehnic, în caz contrar existând mai dubii că se va putea realiza investiția în termenul stabilit și în condiții cantitative și calitative impuse prin proiectul tehnic”.*

În opinia sa, autoritatea contractantă a respins o ofertă, pe baza unor „dubii”, acționând subiectiv, fără elemente temeinice care să justifice respingerea.

În ceea ce privește precizarea autorității contractante, din încheierea comunicării privind rezultatul procedurii, potrivit căreia: *„De menționat că toți ceilalți ofertanți, deși au aplicat propriile consumuri, diferențe de resurse ofertate, față de cele din proiectul tehnic sunt nesemnificative, ceea ce înseamnă cât extrasele de resurse atașate proiectului tehnic sunt foarte apropiate de cerințele pieței”,* societatea contestatoare apreciază ca fiind evident faptul că alte oferte au fost acceptate, deși ofertanții au aplicat propriile consumuri, la fel ca în cazul ofertei sale. Prin urmare, susține că oferta sa a fost în mod evident dezavantajată.

De asemenea, critică faptul că, în comunicarea de respingere a ofertei sale, autoritatea contractantă a utilizat *„o metodă aberantă și simplista de calcul, în care a înmulțit numărul de personal propus ca și când fiecare persoana ar lucra 8 ore în fiecare zi, fapt nereal, personalul intervenind în derularea contractului doar atunci când acest lucru se impune, de exemplu: un electrician va fi implicat doar în realizarea instalațiilor electrice (care se desfășoară doar câteva ore pe întreaga lucrare); un sondor este implicat doar în lucrările de subtraversări etc*.”

Având în vedere argumentele prezentate, precum si *„lipsa de temei a motivelor invocate în comunicare de către autoritatea contractantă”*, contestatoarea solicită Consiliului să dispună anularea comunicării nr. ... 23.07.2018 si reevaluarea ofertei sale

Totodată, în temeiul dispozițiilor art. 19 din Legea 101/2016, contestatoarea solicită accesul la documentele dosarului achiziției publice, depus de către autoritatea contractantă la Consiliu.

În drept, au fost invocate prevederile art. 8 și urm. din Legea nr. 101/2016 și textele de lege invocate în cuprinsul contestației.

În probațiune, au fost depuse înscrisuri.

Prin punctul de vedere nr. .../08.08.2018, înregistrat la C.N.S.C. sub nr. ... /10.08.2018, COMUNA ... a solicitat respingerea contestației formulată de asocierea SC ...SRL, ca netemeinică și nelegală.

Autoritatea contractantă menționează că, prin adresa nr. ...2/03.07.2018, publicată în ..., ofertantul a răspuns solicitărilor de clarificări, înaintate cu adresa nr. 4580/28.06.2018, iar în urma analizării răspunsurilor formulate, comisia de evaluare a constatat că acestea nu sunt concludente, fapt ce a determinat respingerea ofertei, pentru următoarele motive:

- prin solicitarea de clarificări i s-a cerut ofertantului *„Să clarifice necorelațiile din extrasele de resurse – Formularul C7 – Lista*

cuprinzând consumurile cu mâna de lucru și Formularul C8 – Lista cuprinzând consumurile de ore de funcționare a utilajelor de construcții, depuse în cadrul propunerii tehnice și a celor aferente proiectului tehnic, întrucât, în urma evaluării propunerii tehnice s-au constat că, față de necesarul de resurse din PT, consumurile de ore de funcționare a utilajelor de construcții și consumurile cu manopera (om/ore) sunt mult diminuate față de cerințele din proiectul tehnic";

- în răspunsul dat, contestatoarea a făcut trimitere atât la Indicativul ... – 02 - Ghid privind elaborarea devizelor la nivel de categorii de lucrări şi obiecte de construcţii pentru investiţii realizate din fonduri publice, aprobat prin Ordinul MLPTL nr. 1568/2002, cât şi la Răspunsul la solicitările de clarificari nr. .../21.03.2018 încărcat de autoritatea contractantă pe SICAP, potrivit căruia, *„fiecare ofertant are dreptul de a modifica componenţa articolelor de deviz (reţeta), în funcţie de capacitatea fiecăruia de a executa lucrarea, atâta timp cât se respectă listele de cantităţi aferente Formularului F3, respectiv, articolul de deviz, unitatea de măsură şi cantitatea aferentă".*

La răspunsul transmis, ofertantul a ataşat, de asemenea, Listele de cantităţi F3, cu detalierea consumului de resurse pentru fiecare articol de deviz.

Autoritatea contractantă menționează că, din analiza acestor liste a rezultat faptul că ofertantul a ales să reducă cu 50% consumurile specifice pentru manoperă şi pentru utilaje, motivând că, la întocmirea ofertei, a ţinut cont de propriile consumuri şi de echipamentele şi tehnologia actuală de execuţie, mult mai eficiente decât cele care au stat la baza întocmirii articolelor de deviz, însă, din analiza propunerii tehnice, nu a rezultat că ofertantul va utiliza alte tehnologii şi alte echipamente decât cele rezultate ca fiind necesare din cadrul proiectului tehnic.

Arată că, în Declaraţia privind utilajele, ataşată în cadrul propunerii tehnice, ofertantul a declarat că, pentru realizarea investiţiei, va utiliza exact aceleaşi echipamente şi utilaje (chiar cu aceleaşi caracteristici) rezultate ca fiind necesare, conform proiectului tehnic, însă din niciun document ataşat propunerii tehnice şi nici din cele anexate răspunsului la clarificări, nu rezultă faptul că ofertantul va utiliza alte echipamente şi utilaje, mult mai performante decât cele rezultate ca fiind necesare din proiectul tehnic, care să determine reducerea consumurilor de ore - utilaj cu 50% faţă de cele rezultate din proiectul tehnic.

În ceea ce priveşte personalul pus la dispoziţie de ofertant, autoritatea contractantă apreciază ca fiind nefondate susţinerile contestatoarei potrivit cărora personalul propriu nu lucrează 8 ore în fiecare zi, acesta intervenind în derularea contractului doar când lucrul

o impune, având în vedere faptul că, potrivit proiectului tehnic, numărul de ore/om necesare pentru implementarea proiectului (... ore) trebuie executate în termen de 8 luni.

Subliniază faptul că, în evaluarea efectuată, a avut în vedere durata normală de lucru/zi (maximă) prevăzută de Codul Muncii (8 ore/zi).

Totodată, autoritatea contractantă apreciază ca fiind nerelevant dacă personalul ofertantului lucrează 4 ore/zi sau 8 ore/zi, atâta timp cât, în termenul de execuţie stabilit prin caietul de sarcini (8 luni), executantul prestează numărul de ore-om stabilit prin proiectul tehnic ca fiind necesar pentru implementarea corespunzătoare a proiectului.

De asemenea, consideră că în 4 ore un muncitor nu poate executa sarcinile care, potrivit normelor tehnice prevăzute în proiectul tehnic, pot fi executate în 8 ore, pentru a se justifica reducerea cu 50% a numărului de ore – manoperă propusă de ofertant, în caz contrar existând riscul nefinalizării implementării investiției de către ofertant în termenul de 8 luni stabilit.

Astfel, autoritatea susține că, prin reducerea la jumătate a orelor de manoperă față de cele din proiectul tehnic, rezultă că fiecare muncitor al ofertantului ar trebui să execute norme duble/oră pentru fiecare categorie de lucrări, față de normele stabilite prin proiectul tehnic.

În justificarea afirmației de mai sus de mai sus, autoritatea contractantă arată următoarele: dacă în mod obișnuit, un muncitor sapă 2 mc/zi, în cazul ofertantului, fiecare muncitor al acestuia va săpa dublu, respectiv, 4 mc /zi, în aceeaşi perioadă de timp, ceea ce e foarte greu de crezut, mai ales că, ofertantul nu a demonstrat, în niciun fel, că normele de lucru ale muncitorilor săi sunt duble faţă de cele stabilite prin proiectul tehnic, astfel încât să conducă la reducerea cu 50% a numărului de ore de manoperă ofertate.

Astfel, concluzionează că, într-o logică elementară de execuţie a acestor categorii de lucrări, dacă se reduce numărul orelor de manoperă, atunci ar trebui să crească numărul orelor utilajelor, nicidecum scăderea amândurora, existând riscul neexecutării în termen a contractului.

În opinia sa, caracteristicile specifice acestor categorii de lucrări presupun un număr considerabil de ore manoperă, la care nu se poate renunța (sunt locuri înguste unde nu poate opera niciun utilaj/ echipament, sunt lucrări specifice de dulgherie, de sudură etc., care nu pot fi operate decât de oameni), iar din listele de cantităţi prezentate de ofertant pentru o altă lucrare la care a participat, a rezultat că este un „*modus operandi*" al acestuia, atâta timp cât reducerea consumurilor de

ore manoperă şi ore utilaj este aceeaşi - de 50%, fără a se lua în considerare caracteristicile specifice fiecărui proiect.

Menționează că astfel cum a arătat și în comunicarea contestată, chiar dacă resursele din Formularele C7 şi C8 sunt orientative pentru ofertanţi, aceştia având dreptul să modifice componenţa articolelor de deviz, comisia de evaluare a considerat că o diminuare cu 50% a acestora față de proiectul tehnic (cum este cazul de faţă) este o „modificare majora", ce trebuie temeinic justificată, în caz contrar existând riscul de a nu se putea realiza investiţia în termenul stabilit şi în condiţii cantitative şi calitative impuse prin proiectul tehnic.

Astfel, precizează că motivaţiile ofertantului, invocate în răspunsul la clarificări, au fost considerate neconcludente de către comisia de evaluare şi nu au fost în măsură să justifice diferențele de 50 % ale resurselor - ore manoperă şi ore utilaje, întrucât:

1. din niciun document ataşat propunerii tehnice şi nici din cele ataşate răspunsului la clarificări, nu a rezultat faptul că ofertantul va utiliza alte echipamente şi utilaje, mult mai performante decât cele rezultate ca fiind necesare din proiectul tehnic, care să determine reducerea consumurilor de ore -utilaj cu 50%, faţă de cele rezultate din proiectul tehnic;

2. contestatoarea nu a demonstrat în niciun fel că normele de lucru ale muncitorilor săi sunt duble faţă de cele stabilite prin proiectul tehnic, astfel încât să conducă la reducerea cu 50% a numărului de ore de manoperă ofertate. Prezentarea extraselor de resurse pentru fiecare articol de deviz, cu categoriile de resurse normative, dar cu cantităţi proprii, nu demonstrează că proprii muncitori execută norme duble faţă de cele stabilite prin proiectul tehnic, care să determine reducerea consumurilor de ore -manoperă cu 50%, faţă de cele rezultate din proiectul tehnic, ci arată modul în care ofertantul și-a formulat oferta;

3. din listele de cantităţi prezentate de ofertant pentru o altă lucrare la care a participat, rezultă că este un „*modus operandi*" al acestuia, atâta timp cât reducerea consumurilor de ore manoperă şi ore utilaj este aceeaşi - de 50%, fără a se lua în considerare caracteristicile şi complexitatea lucrărilor specifice fiecărui proiect.

Nu pot fi comparate cele doua proiecte, atat din punct de vedere al complexităţii lucrărilor (primul are o singura acţiune - canalizare, cel care face obiectul procedurii de achiziţie - are doua acţiuni apă și canalizare), cât şi al valorii acestora (...lei faţă de .... lei), însă în pofida acestui fapt, reducerea resurselor om-manoperă, om-utilaj este aceeaşi - de 50%.

Arătând că în comunicarea contestată s-a menţionat faptul că „*toţi ceilalţi ofertanţi, deşi au aplicat propriile consumuri, diferenţe de*

resurse ofertate faţă de cele din proiectul tehnic au fost nesemnificative, ceea ce înseamnă că extrasele de resurse ataşate proiectului tehnic sunt foarte apropiate de cerinţele pieţei", organizatoarea procedurii apreciază că, în mod eronat ofertantul consideră ca oferta sa a fost dezavantajată fata de celelalte oferte, prin solicitarea de clarificări privind extrasele de resurse - Formularele C7 şi C8, întrucât, în cazul celorlalţi ofertanti, diferențele constatate față de proiectul tehnic au fost nesemnificative (de ordinul orelor/zecilor de ore), nicidecum nu au însemnat o reducere de 50% a acestora.

Susține că o astfel de reducere, față de necesarul stabilit prin proiectul tehnic, impunea, din partea ofertantului, justificări temeinice privind normele de lucru ale personalului propriu și performanțele superioare ale echipamentelor pe care s-a angajat să le pună la dispoziţie pentru realizarea investiției, însă clarificările transmise de contestatoare au fost neconcludente, întrucât, din cuprinsul acestora nu au rezultat astfel de justificări, necesare comisiei de evaluare pentru a stabili dacă, în perioada de timp stabilită prin documentaţia de atribuire (8 luni), ofertantul are capacitatea tehnică să execute lucrarea în condiţii cantitative şi calitative impuse prin proiectul tehnic.

Precizează că acestea au fost motivele pentru care oferta depusă de contestatoare a fost declarata „inacceptabilă", în conformitate cu prevederile art. 134 alin. (5) din H.G. nr.395/2016

Având în vedere cele expuse, autoritatea contractantă solicită Consiliului să respingă contestaţia formulata de *asocierea SC ...SRL* - SC *...SRL,* ca netemeinică și nefondată și să dispună continuarea procedurii de achiziţie publică în termenul cel mai scurt posibil.

În probațiune, au fost depuse, în copie certificată, documente ale dosarului achiziției publice.

Ca urmare a studierii dosarului format în cadrul Consiliului, prin adresa nr. ... /20.08.2018, înregistrată la C.N.S.C. sub nr. .... / 20.08.2018, SC ...SRL, în calitate de lider al Asocierii SC ...SRL – SC ...SRL, a transmis „concluzii scrise" prin care a solicitat anularea comunicării nr. .... / 23.07.2018 și reevaluarea ofertei sale.

Argumentând, contestatoarea critică afirmația autorității contractante, potrivit căreia, în formularele C7 și C8, în cazul celorlalți ofertanți, diferențele constatate față de proiectul tehnic au fost nesemnificative, de ordinul orelor/ zecilor de ore, și precizează că aceste diferențe sunt de ordinul zecilor de mii de ore.

În acest sens, contestatoarea susține că, în cuprinsul procesului verbal nr. .... din 28.06.2018, regăsit la dosarul cauzei începând cu pagina ...., în anexa nr. 6 a documentului, în ceea ce privește evaluarea ofertei SC ...SRL, autoritatea contractantă concluzionează: „din

extrasele de resurse manoperă - Formular C7 prezentate de ofertant, rezultă o diferență de .... ore - om față de necesarul de resurse -formularele C7 din PT”, iar în coloana de observații menționează „Se vor solicita clarificări cu privire la diferența de ... ore — om dintre extrasele de resurse de manoperă Formularele C7 din propunerea tehnică și Formularul C7 din PT”.

În legătură cu acest aspect, contestatoarea arată că, prin adresa înregistrată la sediul autorității contractante sub nr. ... /05.07.2018 (pagina ... a dosarului), SC ...SRL a răspuns, explicând diferența de ore prin aplicarea propriilor tehnologii de execuție, sens în care redă un fragment din text.

În cadrul procesului verbal nr. ... /23.07.2018, susține contestatoarea, autoritatea contractantă a evaluat răspunsurile la solicitările de clarificări primite, iar după analiza răspunsurilor prezentate de către SC ...SRL, instituția le-a considerat conforme și concludente, astfel că propunerea tehnică a fost admisă în etapa următoare.

Referindu-se la acest aspect, contestatoarea arată că alți ofertanți din cadrul acestei proceduri au fost acceptați, deși au aplicat propriile consumuri, la fel ca în cazul ofertei sale, astfel că ofertele acelora au fost declarate conforme, fără a prezenta vreo dovadă, iar oferta sa a fost în mod evident dezavantajată, deoarece autoritatea contractantă a încălcat principiul tratamentului egal.

Mai mult, precizează că autoritatea contractantă a acceptat „această ofertă”, considerând-o conformă doar pe baza unor explicații, în timp ce, în cazul ofertei sale, răspunsul la solicitările de clarificări a fost susținut prin dovezi clare, de necontestat, și anume execuția aceluiași tip de lucrări, cu aceleași consumuri de resurse, pe baza tehnologiilor proprii, dovedite prin procese verbale de recepție calitativă și situații de lucrări însușite de către beneficiarul lucrării, dar răspunsul a fost considerat neconcludent.

După ce menționează faptul că, în anexa 2 a aceluiași proces verbal nr. 7, cu privire la evaluarea propunerii tehnice a sa, la pagina ... din dosar, autoritatea contractantă a consemnat: „Informațiile prezentate răspund cerințelor din Formularul F8. Personalul pus la dispoziție este suficient pentru îndeplinirea contractului”, contestatoarea susține că a prezentat dovezi reale ale unei lucrări executate deja, cu jumătate din resursele materiale și utilajele estimate prin normativ, aspect care dovedește că oferta sa este conformă.

În final, contestatoarea subliniază că autoritatea contractantă i-a respins oferta acționând subiectiv, încălcând principiul tratamentului egal și fără elemente temeinice care să justifice respingerea, deoarece

consumurile de resurse ofertate sunt acoperitoare, respectând condițiile impuse de instituție în ceea ce privește articolele de deviz, unitate de măsură, cantitate, iar în ceea ce privește consumul de resurse umane și de utilaje, a ținut cont de propriile consumuri.

În drept, au fost invocate prevederile Legii nr. 98/2016, cele ale H.G. nr. 395/2016, precum și cele ale Legii nr. 101/2016.

Față de înscrisurile aflate la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarea situație de fapt:

COMUNA ..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura simplificată - într-o singura etapă, derulată online, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări având ca obiect *„**Extindere sisteme de alimentare cu apă și canalizare în comuna ..., județul ...**”,* (anunț de participare simplificat nr. .../05.03.2018), cod CPV ...– Lucrări de construcții de conducte de apă și de canalizare a apelor reziduale la mare distanță (Rev.2), prin publicarea, în SEAP, a anunțului de participare simplificat nr. .../05.03.2018, atașat căruia a fost publicată documentația de atribuire.

Criteriul de atribuire a contractului utilizat a fost *„prețul cel mai scăzut*”, iar valoarea estimată totală a achiziției este de .... lei, fără TVA.

Potrivit procesului-verbal de vizualizare oferte depuse în SEAP nr. ... /30.03.2018, în procedura de atribuire s-au înscris ... operatori economici , printre care și contestatoarea.

Conform procesului-verbal al ședinței de evaluare a ofertelor nr. 8 (verificare răspunsuri la solicitările de clarificări – propuneri tehnice), înregistrat la emitent sub nr. ... /23.07.2018 oferta, *„comisia de evaluare consideră că în cazul ofertei depusă de asocierea SC ...SRL – SC ...SRL devin aplicabile prevederile art. 134 alin. (5) din H.G. nr. 395/2016, (...). Drept urmare, în temeiul art. 134 alin. (5) din H.G. nr. 395/2016, oferta depusă de asocierea SC ...SRL – SC ...SRL este considerată inacceptabilă”.*

Rezultatul procedurii astfel stabilit a fost comunicat asocierii contestatoare prin adresa nr. ... /23.07.2018, acesta fiind considerat de către Asocierea SC ...SRL – SC ...SRL netemeinic și nelegal, împrejurare în care a depus, în termen legal, contestația ce constituie obiect al prezentei analize.

Prin adresa înregistrată la C.N.S.C. sub nr. 31451/01.08.2018, Asocierea SC ...SRL – SC ...SRL a depus recipisa de consemnare nr. ....1 din 27.07.2018 a sumei de ... ron, emisă de CEC BANK Sucursala ..., respectându-se astfel dispozițiile art. 61^1 din Legea nr. 101/2016.

Examinând susținerile părților, probatoriul aflat la dosarul cauzei și dispozițiile legale aplicabile, Consiliul constată următoarele:

În adresa de comunicare a rezultatului procedurii nr. 5091/ 23.07.2018 se regăsesc motivele de respingere ca inacceptabilă a ofertei contestatoarei, având ca temei legal art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/ 2016, întrucât *„în urma analizei răspunsurilor formulate prin Adresa nr. ...2/03.07.2018 la solicitarea de clarificări a Autorității Contractante nr. 4580/28.06.2018, comisia de evaluare constată că clarificările transmise de Asocierea SC ...SRL, SC ...SRL nu sunt concludente*".

Nemulțumită de conținutul acestei adresei, Asocierea SC ...SRL – SC ...SRL, prin contestația depusă, a solicitat anularea acestei adrese și reevaluarea ofertei sale.

Astfel, din analiza dosarului cauzei, Consiliul constată că, întrucât au existat neclarități legate de anumite aspecte din propunerea tehnică a asocierii de mai sus raportat la cerințele caietului de sarcini, autoritatea contractantă, prin adresa nr. ... /28.06.2018, a solicitat următoarele:

„1. Să se clarifice necorelaţiile din extrasele de resurse - Formularul C7 - Lista cuprinzând consumurile cu mana de lucru si Formularul C8 - Lista cuprinzând consumurile de ore de funcţionare a utilajelor de constructii, depuse în cadrul propunerii tehnice și cele aferente Proiectului tehnic, întrucât, în urma evaluării propunerii tehnice s-au constatat următoarele:

În extrasele de resurse materiale aferente PT- Formular C7 şi C8 au rezultat ca fiind necesare:

- Ore manoperă- ...

- Ore utilaj- ...

În extrasele de resurse - C7 şi C8 prezentate de ofertant, au rezultat:

- Ore manoperă - ...

- Ore utilaj - ...

Din extrasele de resurse - C7 si C8 prezentate de Asociere rezulta ca, fata de necesarul de resurse din PT. consumurile de ore de funcţionare a utilajelor de constructii si consumurile cu manopera (om/ore) sunt mult diminuate fata de cerinţele Proiectul tehnic, cu .... ore - om mai puţin (...)".

Răspunsul contestatoarei a fost comunicat autorității contractante prin adresa nr. ...2/03.07.2018, în conținutul căruia au fost consemnate următoarele explicații:

«1. In ofertare am avut in vedere urmatoarele:

A. INDICATIVUL ... - Ghid privind elaborarea devizelor la nivel de categorii de lucrări si obiecte de constructii pentru investitii realizate din fonduri publice

http://www.mdrapjo/userfiies/reglementari/Domeniul XXV/25 10 .... 2002.pdf

punctul 2.2

„Executantii (ofertanţii) au deplina libertate de a-si prevedea in oferta propriile consumuri si tehnologii de execuţie, cu respectarea cerinţelor cantitatile si calitative prevăzute in proiectul tehnic, in caietul de sarcini si in alte acte normative in vigoare care reglementează execuţia lucrărilor".

B. Răspunsul numărul .../21.03.2018 publicat de către autoritatea contractanta:

„... fiecare ofertant in parte, are dreptul in schimb, de a modifica componenta articolelor de deviz (reteta), in funcţie de capacitatea fîecaruia de a executa lucrarea, atata timp cat se respecta listele de cantitati aferente formularului F3, respectiv articolul de deviz, unitatea de măsura si cantitatea aferenta".

C. Propriile consumuri care au reieşit din execuţia altor lucrări similare (Anexam prezentei situatii de lucrări cu consumurile de resurse efectiv implicate in alte lucrări de canalizare, situatii de lucrări verificate din punct de vedere calitativ si cantitativ). Consumurile ofertate in procedura in cauza sunt chiar mai mari decât cele anexate tinand cont de locaţie, caracteristicile proiectului adancime, tipul solului, productivitatea personalului implicat, tipul utilajelor etc. In concluzie, executând intr-un alt contract similar in condiţiile calitative si cantitative impuse prin proiect cu resurse cu 50% mai puţin decât resursele din indicatoare de deviz, in mod evident putem executa si prezentul contract in aceleaşi condiţii calitative si cantitative.

D. Echipamentele si tehnologia actuala de execuţie sunt in mod evident mai eficiente decât cele de acum 20-30 de ani care au stat la baza intocmirii articolelor de deviz. Tocmai de aceea se precizeaza in ghid caracterul orientativ al consumului de resurse, astfel incat ofertanţii sa poata adapta oferta la evoluţiile tehnologice.

F. Locaţia lucrării, caracteristicile lucrării care au reieşit din Proiectul Tehnic.

Astfel, luând in considerare toate cele expuse anterior, am tinut cont de propriile consumuri care oricum nu sunt cu mult mai mici decât cele care au stat la baza indicatoarelor de deviz si care au caracter orientativ.

In mod evident toate consumurile de resurse ofertate sunt acoperitoare. Va anexam extrasele de resurse pentru fiecare articol-de deviz, cu categorile de resurse normative dar cu cantitati proprii, din care se observa ca am utilizat consumuri acoperitoare cu raportare la proiectul tehnic, caietul de sarcini etc.

Se observa astfel ca am luat in considerare consumuri mai mult decât rezonabile si nicidecum unele mici.

In concluzie, am respectat condiţiile impuse de autoritatea contractanta in ceea ce priveşte articolele de deviz, unitate de masura, cantitate, iar in ceea ce priveşte printre altele consumul de resurse umane si de utilaje am tinut cont de propriile consumuri tinand cont de cele expuse anterior.

ANEXA 1 - Liste de cantitati F3 cu detalierea consumului de resurse pentru fiecare articol de deviz

ANEXA 2 - Situatii de lucrări reţea canalizare Cojasca cu toate documentele anexa:

Liste de cantitati verificate de diriginte

Liste de cantitati cu extrase pentru fiecare articol de deviz

PV recepţii calitative (...).»

În legătură cu motivul de respingere a ofertei care vizează reducerea cu 50% a consumurilor specifice pentru manoperă și pentru utilaje, Consiliul constată că societatea contestatoare nu a prezentat explicații și probe care să justifice această reducere la jumătate a respectivelor consumuri față de cele menționate în documentația de atribuire.

În susținerea acestei concluzii, Consiliul are în vedere faptul că în documentația de atribuire sunt cuprinse și Formularele C7 – *Lista cuprinzând consumurile cu mâna de lucru* pentru care autoritatea a stabilit un număr de *... ore manoperă*, precum și Formularul C8 – *Lista cuprinzând consumurile de ore de funcționare a utilajelor de construcții*, fiind indicat un număr de *... ore utilaj.*

Cu toate că informațiile cu privire la aceste aspecte au fost clar definite în listele de mai sus, societatea contestatoare a menționat alte valori, cu mult mai mici, respectiv: *... ore manoperă* și *... ore utilaje.* Prin urmare există o diferență semnificativă de: ***... ore manoperă*** și ***... ore utilaj***.

Referitor la acest aspect, Consiliul ține seama și de răspunsul la clarificare nr. .../21.03.2018 asupra documentației de atribuire, emis de autoritatea contractantă, pe care societatea contestatoare îl invocă în sprijinul criticilor sale: „(...) *în vederea unei evaluări corecte a fiecărei oferte tehnice si financiare in parte, ofertanţii au obligaţia de a respecta cantitatile de lucrări necesare execuţiei, asa cum au fost prezentate in Listele de cantitati de lucrări, puse la dispoziţie de către proiectantul lucrării. In consecinţa nu se admite folosirea altor articole de deviz decât cele prezentate in listele de cantitati, asa cum nu se admite nici modificarea cantitatilor aferente fiecărui articol in parte. De asemenea, ofertanţii au obligaţia ca in ofertele tehnice sa prezinte tehnologii de execuţie similare cu tehnologiile de execuţie impuse prin caietele de sarcini, puse la dispoziţie de către proiectant. Nu se admite folosirea altor materiale si a altor materii prime decât cele prevăzute in caietele de sarcini si in listele de cantitati. Fiecare ofertant in parte, are dreptul in schimb, de a modifica componenta articolelor de deviz (reteta), in*

funcţie de capacitatea fiecaruia de a executa lucrarea, atata timp cat se respecta listele de cantitati aferente Formularului F3, respectiv articolul de deviz, unitatea de masura si cantiatea aferenta."

Față de cele expuse, Consiliul constată că, într-adevăr, autoritatea, prin răspunsul de mai sus, a permis ofertanților să modifice componența articolelor de deviz, dar asta nu înseamnă că aceștia pot veni cu orice valorilor ale acestora care nu sunt justificate. Or, în cazul de față, pe lângă faptul că reducerea este majoră, cu aproximativ 50%, explicațiile societății contestatoare potrivit cărora echipamentele și tehnologia de execuție sunt mai eficiente decât cele de acum 20-30 de ani, care au stat la baza întocmirii articolelor de deviz sau invocarea locației și caracteristicilor lucrării care au reieșit din Proiectul tehnic, precum și „experiența lucrărilor anterioare" nu pot fi considerate concludente, în condițiile în care nu au fost însoțite de informații care să demonstreze practic reducerea substanțială a acestor ore, eventual prin prezentarea performanțelor tehnice ale echipamentelor, utilajelor etc. sau a tehnologiilor la care face referire.

În legătură cu acest aspect, Consiliul reține, în soluționare, faptul că în punctul de vedere nr. .../08.08.2018, emis de autoritatea contractantă (despre care asocierea contestatoare are cunoștință conform dovezilor de la dosarul cauzei), se menționează: *„din niciun document atașat propunerii tehnice și nici din cele atașate răspunsului la clarificări, nu a rezultat că ofertantul va utiliza alte echipamente și utilaje, mult mai performante decât cele rezultate ca fiind necesare din proiectul tehnic, care să determine reducerea consumurilor de ore – utilaj cu 50% față de cele rezultate din proiectul tehnic"*. Or, contestatoarea, deși a cunoscut informațiile de mai sus, nu a combătut în niciun fel aceste afirmații.

De asemenea, nici afirmațiile contestatoarei, de genul: *„prezentarea de documente care atestă că am executat la nivel calitativ lucrări cu resurse materiale și utilaje la jumătate față de estimările din normativ, dovedește fără îndoială că oferta noastră este conformă"*, nu pot fi convingătoare astfel încât să demonstreze faptul că poate duce la bun sfârșit derularea acestui contract de lucrări în termenul stabilit și în condițiile cantitative și calitative impuse prin proiectul tehnic.

Mai mult, în cazul în care știa că va reduce la jumătate aceste consumuri față de proiectul tehnic, contestatoarea avea posibilitatea de a se prevala de dispozițiile art. 160 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, potrivit cărora: *„Orice operator economic interesat are dreptul de a solicita clarificări sau informaţii suplimentare în legătură cu documentaţia de atribuire, cu respectarea termenului limită stabilit de autoritatea contractantă în anunţul de participare/simplificat/de concurs"*, astfel încât să solicite autorității lămuriri asupra condițiilor care ar fi putut sta la baza justificării acestor reduceri.

Prin urmare, neuzând de normele legale în acest sens, Consiliul apreciază că societatea contestatoare avea obligația de a prezenta informații susținute de probe care să dovedească faptul că diminuarea semnificativă a orelor pentru manoperă și a celor pentru utilaj este una reală.

În concluzie, raportat la conținutul formularelor C7 și C8, depuse de către societatea contestatoare, precum şi la conținutul răspunsul generic al acesteia, Consiliul apreciază că SC ...SRL nu a prezentat informații care să demonstreze că deține o tehnologie performantă ce permite reducerea substanțială a orelor aferente manoperei, precum și a utilajelor/mașinilor/etc. ale căror specificații tehnice pot să suplinească diferențele de ore indicate anterior.

Prin urmare, întrucât contestatoarea nu a argumentat, în mod clar, de unde provin diferențele de ore în discuție, autoritatea contractantă, în mod corect, a respins oferta acesteia, ca inacceptabilă, în temeiul art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016.

În ceea ce priveşte criticile contestatoarei, prin „concluzii scrise", suplimentare celor din contestaţie, Consiliu are în vedere prevederile art. 10 din Legea nr. 101/2016, potrivit cărora:

„Contestaţia se formulează în scris şi trebuie să conţină următoarele elemente:

a) numele şi prenumele, domiciliul sau reşedinţa, codul de identificare fiscală al contestatorului persoană fizică ori, după caz, pentru persoanele juridice, denumirea, sediul, codul unic de înregistrare, numărul de înmatriculare în registrul comerţului, persoanele care le reprezintă şi în ce calitate. Se indică şi adresa de poştă electronică, numărul de telefon şi numărul de fax, după caz, la care poate fi comunicat orice act procedural. Contestatorul care locuieşte în străinătate indică, pentru celeritate, şi domiciliul ales sau reşedinţa din România unde urmează să i se transmită comunicările privind soluţionarea contestaţiei;

b) denumirea şi sediul autorităţii contractante;

c) denumirea obiectului contractului, procedura de atribuire aplicată, după caz, numărul şi data anunţului de participare din SEAP;

d) precizarea actului atacat al autorităţii contractante;

e) obiectul contestaţiei;

f) motivarea în fapt şi în drept a contestaţiei;

g) mijloacele de probă pe care se sprijină contestaţia, în măsura în care este posibil;

h) semnătura contestatorului persoană fizică sau a reprezentantului persoanei juridice."

Astfel, din conţinutul normei expuse, rezultă că persoana vătămată sesizează Consiliul, în termenul prevăzut la art. 8 din același

act normativ, cu o contestaţie care trebuie să cuprindă obligatoriu motivarea în fapt şi drept.

Nicăieri în cuprinsul cap. III și IV din Legea nr. 101/2016 nu se aminteşte că persoana vătămată îşi poate schimba voluntar capetele de cerere din contestaţie prin care s-a delimitat cadrul soluţionării, astfel încât Consiliul să analizeze alte motive decât cele cu care a fost învestit în termenul legal de contestare.

Prin urmare, criticile suplimentare celor din contestaţie, formulate prin „concluzii scrise”, vor fi respinse ca inadmisibile.

Luând în considerare aspectele de fapt şi de drept mai sus prezentate, în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, pentru considerentele evocate în motivare, Consiliul respinge, ca nefondată, contestaţia formulată de SC ...SRL, în calitatea de lider al Asocierii SC ...SRL – SC ...SRL, în contradictoriu cu autoritatea contractantă COMUNA ....

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 și poate fi atacată cu plângere în temeiul art. 29 din același act normativ.

Pentru cele constatate,
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,

CONSILIUL DECIDE:

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de SC ...SRL – SC ...SRL, cu sediul în ..., Drumul ... nr. ..., sector ..., lider al asocierii SC ...SRL – SC ...SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă COMUNA ..., cu sediul în comuna localitatea ..., str. ... nr. ..., județul ...

Obligatorie.

Împotriva ei se poate formula plângere, în termen de 10 zile lucrătoare de la comunicare.

Președinte, **Membru,** **Membru**