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

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

DECIZIE

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

Prin contestațiile nr. ...../..... și nr. ...../....., înregistrate la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. ...../....., respectiv nr. ...../....., înaintate de SC ..... SRL, lider al Asocierii SC ..... SRL - SC ..... SRL - SC ..... SRL, cu sediul în ....., ..., ..., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ....., având CUI ....., reprezentată legal prin ..... și de SC ..... SA, cu sediul în ....., ..., ..., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ....., având CUI ....., reprezentată legal prin ..... - Director general, formulate împotriva rezultatului evaluării propunerilor tehnice, emis de ....., cu sediul în ....., în calitate de autoritate contractantă în cadrul procedurii simplificate, organizate în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „Execuție lucrări pentru obiectivul Amenajare drumuri de exploatare în ....., ...”, cu anunț de participare simplificat nr. ....., publicat în SEAP la data de ....., s-a solicitat Consiliului .....

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

Prin contestația nr. ...../....., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. ...../....., SC ..... SRL atacă rezultatul evaluării propunerilor tehnice, emis de ....., în calitate de autoritate contractantă în procedura de atribuire mai sus amintită, considerând nelegală decizia acesteia din urmă de a-i declara inacceptabilă și neconformă oferta în temeiul dispozițiilor art. 134 alin. (5) și art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016.

Raportându-se la motivele de respingere prezentate de autoritatea contractantă în adresa nr. 157/28.04....., contestatoarea precizează că a evidențiat punctele cheie (jaloanele), la pagina 3 din documentul numit Grafic Gantt tehnic - semnat, prin figurile roșii în formă de romb, cuprinzând următoarele: Semnare contract, Ordin de începere, Predare amplasament, Documentații permise și acorduri, dar și Recepția la terminarea lucrărilor, aceasta din urmă fiind reprezentată printr-o figură diferită de primele. În legenda de la pagina 4 sunt explicate simbolurile utilizate, observându-se că în dreptul figurilor roșii, de tip romb, apare denumirea de Critical Milestone. În limbajul specific Programul MS Project - Milestone este echivalentul Jaloanelor.

De altfel, precizează contestatoarea, autoritatea contractantă nu a pus la dispoziția ofertanților un model de Grafic Gantt, la care să se raporteze toți cei care au ales să depună ofertă.

În aceste condiții, contestatoarea apreciază că autoritatea contractantă nu a citit legenda primei pagini, ce cuprinde clar activitățile – „Task", detaliate la paginile 1 și 2 din Graficul Gantt depus.

Având în vedere aceste aspecte, contestatoarea solicită obligarea autorității contractante la anularea deciziei prin care aceasta din urmă a stabilit că cerința privind evidențierea punctelor cheie este neîndeplinită.

Totodată, contestatoarea susține că drumul critic se regăsește la paginile 3 și 4 din documentul Grafic Gantt tehnic semnat și este evidențiat cu roșu.

Din documentul prezentat, reiese că drumul critic este format din următoarele activități: semnare contract, ordin de începere, predare amplasament, documentații permise și acorduri, lucrări permanente, lucrări temporare și recepția la terminarea lucrărilor. În cadrul lucrărilor permanente s-a reprezentat ordinea cronologică de execuție a lucrărilor pe fiecare stradă, acestea fiind la rândul lor marcate cu roșu pentru că au fost cuprinse ca subcapitole ale lucrărilor permanente. Această abordare a fost utilizată pentru evidențierea faptului că, dacă una din componentele lucrărilor permanente (DE 1140+DE1046+DE1047; DE923; DE 922; DE 747; respectiv organizarea de șantier nu se finalizează, atunci, întreaga activitate denumită lucrări permanente, nu se va finaliza.

Or, încadrând în drumul critic numai două activități, contestatoarea susține că autoritatea contractantă a făcut, din nou, o confuzie. Programul Microsoft Project indică drumul critic, prin solicitarea acestuia în cadrul unei comenzi. Autoritatea contractantă poate verifica această afirmație, prin introducerea în programul MS Project a unui grafic exact cu aceleași date de intrare, solicitând, la final, ca programul să indice drumul critic. În urma acestei verificări, se va constata că acesta va fi întocmai cel indicat în ofertă.

În plus, contestatoarea menționează că, la momentul ofertării, Graficul Gantt nu are nicio relevanță practică. Acest document nu influențează cu nimic modul în care se derulează procedura de atribuire. În ceea ce privește ordinea și durata activităților prezentate la nivelul Graficului Gantt, acestea rămân neschimbate, iar luna când vor fi

demarate, este pur orientativă, aceasta putând fi stabilită cu exactitate la momentul semnării contractului. Relevanța acestuia intervine după momentul semnării contractului cu ofertantul declarat câștigător, acesta fiind obligat să refacă Graficul Gantt prezentat inițial, prin raportare la momentul semnării contractului de execuție lucrări.

În opinia contestatoarei, decizia autorității contractante de a declara neconformă oferta este una neîntemeiată, nelegală și care excede prevederilor documentației de atribuire.

Pentru motivarea în drept a contestației, autoarea acesteia invocă dispozițiile Legii nr. 98/2016, ale HG nr. 395/2016, precum și pe cele ale Legii nr. 101/2016.

În cadrul aceleiași proceduri, prin contestația nr. ...../....., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. ...../....., SC ..... SA atacă rezultatul evaluării propunerilor tehnice, considerând nelegală decizia autorității contractante de a-i declara inacceptabilă și neconformă oferta în temeiul dispozițiilor art. 134 alin. (5) și art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016, în comunicarea privind evaluarea propunerii tehnice, comisia de evaluare reținând că răspunsul la solicitarea de clarificări nr. 141/11.04..... este neconcludent.

Contrar opiniei autorității contractante, prin folosirea unei singure metode de realizare a drumului critic, contestatoarea consideră că aceasta a restricționat modalitatea de îndeplinire a cerinței.

De altfel, contestatoarea susține că există inadvertențe în întrebările și răspunsurile autorității contractante. Astfel, autoritatea contractantă precizează că „(...) activitățile a căror rezervă de timp este nulă se numesc activități critice, iar drumul complet de activități critice formează drumul critic. O activitate critică nu poate fi startată până ce nu au fost finalizate toate activitățile critice, al căror eveniment final corespunde cu evenimentul de start al acesteia. Durata drumului critic este durata totală minimă în care se poate realiza proiectul în condițiile data ale duratelor activităților".

În opinia contestatoarei, autoritatea contractantă face confuzie între definiția generală a analizei „drumul critic" (cea mai lungă succesiune de activități legate între ele a căror rezervă de timp este 0. Durata minimă de realizare a succesiunii de activități reprezintă durata totală necesară realizării acesteia) și una din modalitățile și tehnicile utilizate pentru analiza acestuia, autoritatea oferind definiția particularizată a metodei CPM (Critical Path Method).

Totodată, contestatoarea menționează că două din cele mai uzuale metode de analiză a drumului critic sunt CPM - Critical Path Method (Metoda drumului critic), elaborată de către Morgan R. Walker (DuPont) și James E. Kelly Jr. (Remington Rund) și MPM - Metra Potential Method (Metoda Potențialelor Metra), elaborată de către cercetătorul francez Bernard Roy, diferența dintre acestea fiind modalitatea de reprezentare grafică a drumului critic (tipul de rețea).

În continuare, contestatoarea prezintă modalitățile de reprezentare a celor două metode și anume tipurile de rețea folosite de către acestea (așa cum sunt prezentate în diverse materiale didactice).

Concluzionând, contestatoarea arată că, în comparație cu CPM, MPM prezintă mai multe tipuri de interdependențe între activități ce permit o flexibilitate superioară în realizarea drumului critic, astfel fiind mult mai potrivită pentru proiectele cu o complexitate ridicată. Astfel, se observă că, prin folosirea condiționării de tip „început-început” se pot obține drumuri critice ale cărui activități se pot suprapune (în contradictoriu cu afirmațiile autorității contractante potrivit cărora „o activitate critică nu poate fi startată până ce nu au fost finalizate toate activitățile critice, al căror eveniment final corespunde cu evenimentul de start al acesteia”).

De asemenea, contestatoarea precizează că Graficul de execuție (Gantt) și drumul critic au fost realizate în programul de management al proiectului Microsoft Project 2007, iar drumul critic a fost rezultatul analizei automate făcute de către program în baza Graficului de execuție și a tuturor interdependențelor activităților stabilite.

Programele automate pentru realizarea graficelor de management al proiectelor folosesc metoda MPM datorită gradului de complexitate sporit pe care îl au anumite proiecte (inclusiv proiectele de construcții).

Luând în calcul cele prezentate mai sus, precum și faptul că prin tehnologia de execuție aleasă în realizarea lucrărilor se impune suprapunerea categoriilor de lucrări (devize) datorită lucrului pe tronsoane, contestatoarea a ales utilizarea metodei MPM datorită nivelului de complexitate al proiectului și a faptului că prin această metodă se pot eșalona activitățile încât să obțină un consum optim de resurse materiale, umane și de timp.

De altfel, contestatoarea apreciază că prin utilizarea exclusiv a metodei CPM se restricționează în mod artificial accesul firmelor ce nu dispun neapărat de cantitatea de resurse necesară realizării proiectului prin abordarea CPM.

Prin urmare, contestatoarea consideră că autoritatea contractantă a făcut confuzie în ceea ce privește cerința fișei de date a achiziției, și anume între identificarea clară a drumului critic în planificarea activităților (cerința fișei de date a achiziției) și identificarea clară a drumului critic în planificarea activităților prin metoda drumului critic (CPM/MDC).

În aceste condiții, contestatoarea solicită admiterea contestației așa cum a fost formulată, invocând, în drept, dispozițiile Legii nr. 101/2016, ale Legii nr. 98/2016, precum și pe cele ale HG nr. 395/2016.

Prin adresa nr. 187/19.05....., înregistrată la CNSC sub nr. 19978/22.05....., autoritatea contractantă a transmis Consiliului punctul de vedere la contestația înaintată de SC ..... SRL, solicitând respingerea acesteia ca neîntemeiată.

În fapt, analizând propunerea tehnică înaintată de contestatoare, comisia de evaluare a considerat necesară transmiterea unei solicitări de clarificări (în speță, solicitarea de clarificări nr. 142/11.04.....) cu

următorul conținut: „În cadrul Graficului Gantt prezentat, nu se pot identifica următoarele:

- *evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului;*
- *din cadrul activității de probe și teste prezentată, nu se poate identifica evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului;*
- *drumul critic clar identificat în planificarea activităților.*

Vă rugăm clarificați".

Procedând la analiza justificărilor prezentate prin răspunsul la solicitarea de clarificări, în contextul propunerii tehnice transmise și prin raportare la cerințele impuse prin documentația de atribuire, comisia de evaluare a constatat că, prin Graficul Gantt prezentat, precum și prin răspunsul la solicitarea de clarificări, contestatoarea nu demonstrează o succesiune tehnologică în realizarea lucrărilor care să îndeplinească cerințele impuse prin documentația de atribuire și nu demonstrează realizarea unui drum critic.

Cu privire la evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului, consultând paginile 3 și 4 din documentul numit Grafic Gantt la care face referire contestatoarea, analizând implicit legenda prezentată, autoritatea contractantă a constatat că simbolurile prezentate nu sunt puncte cheie (jaloane).

În opinia autorității contractante, contestatoarea confundă noțiunea de activitate (făcând referire în răspunsul la solicitarea de clarificări la Semnare contract, Ordin de începere, Predare amplasament, Documentații permise și acorduri, etc.) cu evidențierea punctelor cheie (jaloane) în execuția contractului (activități propriu-zise de execuție lucrări).

Referitor la explicațiile contestatoarei privind termeni precum Task, Milestone, Critical Milestone etc., autoritatea contractantă menționează că fișa de date a achiziției prevede, la punctul IV).3.6. - limba în care ofertantul poate redacta oferta este limba română, astfel că, în situația dată, poate afirma că ofertantul în cauză nu a respectat condiția impusă prin fișa de date a achiziției.

În ceea ce privește critica contestatoarei potrivit căreia nu a pus la dispoziția ofertanților un model de grafic Gantt la care aceștia să se raporteze, autoritatea contractantă învederează că, neincluzând în documentația de atribuire un astfel de model, a lăsat libertate ofertanților de a alege modul de prezentare a graficului Gantt, folosind, după cum au considerat de cuviință, softuri specializate sau nu. În schimb, revine ofertanților obligația de a răspunde cerințelor stabilite prin fișa de date, în cazul de față secțiunea *Modul de prezentare a propunerii tehnice*.

Cu privire la drumul critic, prin consultarea paginilor 3 și 4 din documentul intitulat Grafic Gantt, la care face referire contestatoarea, comisia de evaluare a constatat (în conformitate cu legenda aferentă

acestuia) că simbolurile prezentate nu constituie o reprezentare grafică a drumului critic. De asemenea, având în vedere că există mai multe trasee prezentate la pagina 3, acestea nu pot reprezenta un drum critic.

Prin definiție, drumul critic constă într-un șir de activități critice (a căror rezervă de timp este nulă), dependente una de cealaltă (o activitate critică nu poate fi startată până ce nu au fost finalizate toate activitățile critice, al căror eveniment final corespunde cu evenimentul de start al acesteia, deci acestea nu se pot suprapune, cum în mod contrar este ilustrat în graficul prezentat de contestatoare).

Timpul total minim necesar realizării tuturor activităților din drumul critic reprezintă durata de realizare a lucrării. Activitățile care se află pe drumul critic trebuie clar evidențiate, deoarece trebuie să li se acorde o importanță sporită în realizarea lucrării, având în vedere că orice modificare intervenită în derularea activităților din drumul critic perturbă întreaga execuție. Altfel spus, pentru fiecare activitate din graficul de execuție trebuie prevăzută o perioadă critică care trebuie respectată astfel încât execuția să fie finalizată în timpul prestabilit.

În același timp, corelând informația din răspunsul la solicitările de clarificări cu legenda din subsolul graficului, se constată că există doar două așa-zise activități critice, respectiv organizarea de șantier și recepția lucrărilor, între care nu există nicio legătură marcată cu roșu, respectiv critică, astfel că nu este îndeplinită condiția ilustrării unui drum critic clar identificat, fapt ce a determinat comisia de evaluare să declare răspunsul neconcludent și cerința neîndeplinită.

În plus, referitor la remarca contestatoarei privind modul prin care soft-ul Microsoft Project indică drumul critic, autoritatea contractantă apreciază că fiecare ofertant a fost liber să își aleagă soft-ul pe care să îl folosească. Totodată, având în vedere că există un număr însemnat de soft-uri prin care se pot realiza grafice de execuție (Microsoft Project, Primavera Project Planner, Matrix Gantt, etc.), autoritatea contractantă învederează faptul că îi este imposibil comisiei de evaluare să fie cunoscătoare a modului de utilizare a tuturor acestor soft-uri, de aici și cerința ca drumul critic să fie clar ilustrat.

Contrar opiniei contestatoarei, procesul de evaluare a tuturor propunerilor tehnice a fost guvernat de principiul egalității de tratament. Or, în situația acceptării unui grafic Gantt în forma prezentată de contestatoare (grafic ambiguu/neclar și incomplet), prin raportare la cele prezentate de alți ofertanți (grafic conform cu cerințele documentației de atribuire), ar fi intervenit în mod cert o încălcare a acestui principiu.

Făcând trimitere la jurisprudența privind lipsa ilustrării unui drum critic în graficul Gantt, autoritatea contractantă invocă concluziile Curții de Apel ..... din cuprinsul Hotărârii civile nr. 224/.....

Având în vedere cele invocate anterior, autoritatea contractantă consideră că susținerile care stau la baza contestatei formulate de SC ..... SRL sunt neconcludente, contestația fiind neîntemeiată.

Prin adresa nr. 187/19.05....., înregistrată la CNSC sub nr. 19978/22.05....., autoritatea contractantă a transmis Consiliului

punctul de vedere la contestația înaintată de SC ..... SA, solicitând respingerea acesteia ca neîntemeiată.

În fapt, analizând propunerea tehnică înaintată de contestatoare, comisia de evaluare a considerat necesară transmiterea solicitărilor de clarificări nr. 142/11.04..... și nr. 147/19.04..... referitoare la modul de întocmire a drumului critic.

În urma analizei informațiilor furnizate de contestatoare, comisia de evaluare a considerat că nu este îndeplinită cerința din cadrul fișei de date a achiziției - punctul IV.4.1), prin care, în mod clar, s-a solicitat a se prezenta: „c) programul de execuție (diagrama Gantt) pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrări (deviz), care să ilustreze succesiunea tehnologică de realizare a lucrărilor, ordinea și derularea în timp a activităților pe care ofertantul propune să le îndeplinească pentru realizarea lucrărilor, în special: drumul critic clar identificat în planificarea activităților". Or, contestatoarea a prezentat un drum critic care contravine definiției acestuia, în sensul în care o activitate critică nu poate începe până nu a fost finalizată cea anterioară. Astfel, se observă că majoritatea activităților critice prezentate de contestatoare se suprapun, iar rezultatul înlănțuirii acestora nu poate reprezenta un drum critic. Acest fapt are un impact direct și asupra duratei de execuție a lucrării.

Autoritatea contractantă apreciază că autoarea contestației face o confuzie între suprapunerea unor activități (care este acceptată, având în vedere execuția pe tronsoane a lucrării) și suprapunerea unor activități critice, care nu este permisă în conformitate cu definiția drumului critic.

Făcând trimitere la jurisprudența privind ilustrarea drumului critic în graficul Gantt, autoritatea contractantă invocă concluziile Curții de Apel ..... din cuprinsul Hotărârii civile nr. 224/.....

Cu privire la metoda MPM, utilizată de contestatoare în realizarea drumului critic, autoritatea contractantă învederează că această metodă poate scurta durata totală de execuție a lucrărilor prin permiterea declanșării activității următoare mai înainte de finalizarea celei aflate încă în desfășurare, în împrejurările în care frontul de lucru este asigurat, iar formațiile de lucru nu se deranjează reciproc și sunt asigurate condițiile de respectare a normelor și măsurilor în securitatea și sănătatea muncii.

În aceste condiții, din analiza graficului, autoritatea contractantă a constatat că autoarea contestației a folosit această metodă urmărind să scurteze timpul de execuție a lucrărilor, astfel timpul minim de execuție este egal cu timpul maxim de execuție a lucrărilor, în speță 13 luni calendaristice. Or, drumul critic este o bază pentru stabilirea calendarului unui proiect, deoarece durata totală a unui proiect nu poate să fie mai mică decât timpul total al drumului critic. Totodată, întârzierile în activitățile componente pot pune în pericol întregul proiect, fapt ce necesită acordarea unei atenții sporite acestor activități critice, însă, conform graficului prezentat de contestatoare, nu se pot regăsi rezerve

de timp în planificarea activităților, așa cum este indicat să adopte pentru metoda folosită.

În lumina acestor considerente, autoritatea contractantă apreciază că, în mod corect, comisia de evaluare a declarat oferta contestatoarei drept inacceptabilă și neconformă, dat fiind că aceasta a întocmit un grafic imposibil de realizat și nerealist în planificarea activităților, fapt ce deschide calea unei decalări a termenului final de terminare a lucrărilor, din pricina factorilor care pot apărea pe parcursul celor 13 luni de execuție.

Contrar opiniei contestatoarei, procesul de evaluare a tuturor propunerilor tehnice a fost guvernat de principiul egalității de tratament. Or, în situația acceptării unui grafic Gantt în forma prezentată de contestatoare (grafic ambiguu/neclar și incomplet), prin raportare la cele prezentate de alți ofertanți (grafic conform cu cerințele documentației de atribuire), ar fi intervenit în mod cert o încălcare a acestui principiu.

De asemenea, autoritatea contractantă consideră că, în mod injust, contestatoarea susține că „se restricționează în mod artificial accesul firmelor ce nu dispun neapărat de cantitatea de resurse necesară realizării proiectului prin abordarea CPM”, având în vedere că cerința din fișa de date a achiziției a fost impusă tocmai pentru a asigura autoritatea că ofertantul conștientizează, în raport cu factorul timp, activitățile ce trebuie îndeplinite, că înțelege dinamica și modul de prioritizare a acestora.

Având în vedere cele invocate anterior, autoritatea contractantă consideră că susținerile care stau la baza contestatei formulate de SC ..... SA sunt neconcludente, contestația fiind neîntemeiată.

Prin adresa nr. 189/19.05....., înregistrată la CNSC sub nr. 19978/22.05....., autoritatea contractantă a transmis Consiliului punctul de vedere la contestația înaintată de Toscana Appalti Filiala ..... SRL, solicitând respingerea acesteia ca neîntemeiată.

SC ..... SRL s-a prezentat la sediul Consiliului pentru a studia dosarul cauzei dar până la data prezentei nu a formulat concluzii scrise.

Făcând aplicarea prevederilor art. 17 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, după conexarea celor două contestații, din analiza susținerilor părților și a documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

Pentru atribuirea contractului de achiziție publică având ca obiect ”Execuție lucrări pentru obiectivul Amenajare drumuri de exploatare în ....., ...”, ... (în calitate de autoritate contractantă) a inițiat procedura simplificată online, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. ..... din ....., precum și a documentației de atribuire.

Împotriva rezultatului evaluării propunerilor tehnice (ce le-a fost comunicat prin adresele nr. 157 și nr. 159 din 28.04.....), SC ..... SRL și SC ..... SA au înaintat prezentele contestații (după îndeplinirea procedurii notificării prealabile, stabilite la art. 6 din Legea nr. 101/2016), solicitând Consiliului .....

Preliminar analizării aspectelor sesizate de contestatoare, este de remarcat că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, caietul de sarcini, formularele necesare și modelul contractului de lucrări, la care se adaugă clarificările postate în SEAP, nu a fost contestată de niciun operator economic, drept pentru care toate prevederile ei și-au consolidat forța obligatorie atât pentru autoritatea contractantă, cât mai ales pentru operatorii economici participanți la procedura de atribuire, inclusiv pentru contestatoare. La acest moment, nu pot fi emise pretenții sau critici vizavi de prevederile documentației de atribuire, întrucât ar fi vădit tardive, raportat la termenul prescris de Legea nr. 101/2016.

În concluzie, documentația acceptată implicit de ofertanți le impunea să îi urmeze cu strictețe prescripțiile, sens în care dispune și art. 75 din Legea nr. 98/2016 – ofertantul depune oferta elaborată în conformitate cu informațiile și cerințele prevăzute în documentele achiziției, precum și art. 123 alin. (1) din normele aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 – ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire.

Prin depunerea ofertelor la procedură, se înțelege că ofertanții și-au însușit documentația de atribuire fără rezerve, ceea ce înseamnă că nu li se poate scuza nicio abatere de la prescripțiile ei, opozabile în cel mai mic detaliu (relevantă în acest sens este decizia nr. ..... din 6 martie 2012 a Curții de Apel Craiova, Secția de contencios administrativ și fiscal).

Analizând prezenta cauză, Consiliul constată că motivele de respingere a ofertelor contestatoarelor, au fost următoarele:

- *SC ..... SRL: „vă comunicăm că ați fost declarat respins în urma finalizării etapei de evaluare a propunerilor tehnice, din următoarele motive (...) 1. Prin graficul Gantt prezentat, precum și prin răspunsul la solicitarea de clarificări nu demonstrați o succesiune tehnologică în realizarea lucrărilor care să îndeplinească cerințele impuse prin documentația de atribuire și nu demonstrează realizarea unui drum critic. a. cu privire la evidențierea punctelor cheie, prin consultarea paginii 3 și 4 din documentul anumit Grafic Gantt (...) comisia de evaluare consideră răspunsul neconcludent și cerința neîndeplinită. C. cu privire la drumul critic, prin consultarea paginii 3 și 4 din documentul numit Graficul Gantt (...) comisia de evaluare consideră răspunsul neconcludent și cerința neîndeplinită. În concluzie, comisia de evaluare decide declararea ofertei inacceptabilă în baza art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016 și neconformă în baza art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016";*

- *SC ..... SA: „vă comunicăm că ați fost declarat respins în urma finalizării etapei de evaluare a propunerilor tehnice, din următoarele motive (...) 1. Din graficul prezentat la pagina 163 se*

observă că majoritatea activităților sunt critice (marcate cu culoare roșie). Având în vedere multiplele suprapuneri existente în drumul critic, vă rugăm să clarificați modul de întocmire a acestuia (...) iar dvs ați prezentat un drum critic care contravine definiției acestuia în sensul în care o activitate critică nu poate începe până nu a fost finalizată cea anterioară, observându-se astfel că majoritatea activităților critice prezentate se suprapun, iar rezultatul înlănțuirii acestora nu poate reprezenta un drum critic apărând un impact implicit și asupra duratei de execuție a lucrării, element la care conduce drumul critic (...) În concluzie, comisia de evaluare decide declararea ofertei inacceptabilă în baza art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016 și neconformă în baza art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016".

Totodată, Consiliul are în vedere că aceste aspecte au făcut obiectul corespondenței de clarificare a ofertelor, respectiv:

- prin adresa nr. 142/11.04....., autoritatea contractantă i-a solicitat contestatoarei SC ..... SRL să clarifice următoarele: „1. În cadrul Graficului Gantt prezentat nu se pot identifica următoarele: evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului; din cadrul activității de probe și teste prezentată, nu se poate identifica evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului; drumul critic clar identificat în planificarea activităților. Vă rugăm clarificați (...)", la care contestatoarea a transmis adresa nr. 3751/14.04..... cu următorul răspuns: „1 referitor la programul de execuție (diagrama Gantt). Menționăm că acesta a fost elaborat în programul specializat Microsoft Project (MSProject: a. Evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului: acestea sunt evidențiate la pagina 3 din documentul numit Grafic Gantt tehnic-semnat, prin figurile roșii în formă de romb și cuprind următoarele: Semnare contract, Ordin de începere (...) în legenda de la pagina 4 sunt explicate simbolurile utilizate (...). b. Evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului; aceste activități sunt descrise conform legislației în vigoare, în cadrul propunerii tehnice, la fiecare capitol de probe, teste de funcționare, pentru fiecare operațiune în parte (...) în plus față de cele menționate mai sus, nu a fost indicat până la ce nivel de detaliere al activităților să fie prezentat Graficul Gantt, aceste procese de asigurare, respectiv control al calității, fiind o fază auxiliară, neregăsindu-se în cadrul articolelor de deviz, ea este parte din cheltuielile indirecte, nefiind parte de execuție propriu-zisă. C. Drumul critic se regăsește la paginile 3 și 4 din documentul Grafic Gantt semnat și este evidențiat cu roșu (...)";

- prin adresa nr. 122/16.03....., autoritatea contractantă i-a solicitat contestatoarei SC ..... SA să clarifice următoarele: „1. În cadrul propunerii tehnice nu pot fi identificate următoarele elemente:

denumirea activităților și subactivităților aferente, durata acestora, cu evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului; drumul critic clar identificat în planificarea activităților în conformitate cu cerința 1 lit. c) de la cap. IV.4.1 din fișa de date. Vă rugăm clarificați (...)", iar aceasta a răspuns prin adresa nr. 1275/20.03....., astfel: „răspuns întrebarea nr. 1: Denumirea activităților și sub-activităților aferente, durata acestora, cu evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului pot fi identificate în cadrul graficului de execuție anexat la ofertă, în cadrul propunerii tehnice, la paginile 162-162 (fișier pt ..... 4-16022017.pdf) sunt prezentate din nou, sub formă de listă, activitățile și sub-activitățile împreună cu duratele aferente acestora. Atașăm în continuare extrase din propunerea tehnică depusă (Anexa 1,2) conținând evidențierea exactă a informațiilor cerute. Drumul critic clar identificat în execuția contractului este prezentat la pagina 163 (fișier pt ..... 4-16022017.pdf). Drumul critic este definit printr-un șir de activități dependente una de cealaltă (începerea unei activități este condiționată de cea anterioară). Timpul total necesar realizării tuturor activităților și sub-activităților din drumul critic reprezintă timpul de realizare a proiectului respectiv. Acesta este reprezentat prin activitățile (sub-activitățile) evidențiate cu culoarea roșie (la sobsolul paginii, în cadrul legendei, acesta este prezentat sub denumirea de Critical Task-activități (sub-activități) critice. Atașăm în continuare extrase din propunerea tehnică depusă (Anexa 3) conținând evidențierea exactă a informațiilor cerute";

1. prin adresa nr. 141/11.04....., autoritatea contractantă a revenit cu o nouă solicitare de clarificări adresată contestatoarei SC ..... SA, respectiv: „... vă rugăm să clarificați reprezentarea punctelor cheie (jalonare) doar la sfârșitul fiecărui obiect-organizare de șantier (...) din graficul prezentat la pagina 163 se observă că majoritatea activităților sunt critice (marcate cu culoare roșie). Având în vedere multiplele suprapuneri existente în drumul critic, vă rugăm să clarificați modul de întocmire a acestuia", la care contestatoarea a formulat următorul răspuns prin adresa nr. 1893/13.04.....: „răspuns întrebare nr. 1: facem precizarea că oferta tehnică și financiară s-a întocmit ținând cont de documentația de atribuire postată în SEAP, inclusiv de răspunsurile la solicitările de clarificări solicitate de potențiali ofertanți. Conform precizării din fișa de date a achiziției, programul de execuție (diagrama Gantt) s-a cerut a fi reprezentat la nivel de categorie de lucrări (deviz) care să ilustreze succesiunea tehnologică de realizare a lucrărilor, cu evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului. Am îndeplinit în totalitate această cerință (...) Detalierea punctelor critice s-a prezentat în cadrul Planului de Calitate anexat ofertei (PCCVI, proceduri de execuție, s.a), toate categoriile de teste și verificări aferente fiecărei activități, având menționate și momentele în care acestea trebuie realizate (...) răspuns întrebare nr. 2: Facem precizarea că oferta tehnică și financiară s-a

întocmit ținând cont de documentația de atribuire postată în SEAP, inclusiv de răspunsurile la solicitările de clarificări solicitate de potențialii ofertanți. La realizarea Graficului de execuție și a Drumului critic s-a ținut cont de tehnologia proprie de execuție, de etapele propriu-zise ce trebuie parcurse pentru realizarea lucrărilor cât și de normativele tehnice în vigoare aplicabile acestor categorii de lucrări (...) astfel, în cazul nostru suprapunerea în grafic pe anumite porțiuni, spre exemplu, a lucrărilor de terasamente cu lucrările de infrastructură, apare datorită faptului că, odată terminate terasamentele pentru un tronson (inclusiv testele și procesele verbale aferente) se va continua cu lucrările de infrastructură la acesta, dar totodată se continuă lucrările de terasamente la următorul tronson (...)".

Referitor la motivul de respingere reținut, comun contestatoarelor, Consiliul are în vedere următoarele informații ce se regăsesc în cadrul documentației de atribuire (*cap. IV.4.1) Modul de prezentare a propunerii tehnice* din fișa de date preluate și în *cap. 1.7.4. – instrucțiuni pentru întocmirea ofertei-Propunerea tehnică* din caietul de sarcini): „Prezentarea modului de realizare a lucrărilor (planul propus) (Formular nr. 7) care va descrie:

a) abordarea din punct de vedere proces tehnologic (metodologia de execuție) pentru realizarea lucrărilor;

b) resurse (personal și instalații/echipamente) (Formular nr.8)

c) programul de execuție (diagrama Gantt) pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrări (deviz), care să ilustreze succesiunea tehnologică de realizare a lucrărilor, ordinea și derularea în timp a activităților pe care ofertantul propune să le îndeplinească pentru realizarea lucrărilor, în special:

- ✓ lucrările permanente și temporare ce urmează să fie executate,
- ✓ activitățile de interfațare cu lucrările existente și operarea acestora, după caz (dacă este inclusă asemenea solicitare în caietul de sarcini);
- ✓ secvențierea, derularea în timp și durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului;
- ✓ **denumirea activităților și subactivităților aferente, durata acestora, cu evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului**;
- ✓ **drumul critic clar identificat în planificarea activităților.**

2. Listele cu cantitățile de lucrări, fișele tehnice și formularele completate conform caietului de sarcini, inclusiv pentru organizarea de șantier.

3. Extrasele de resurse materiale, manoperă, utilaj și transport;

4. Declarație privind termenul de garanție acordat lucrărilor executate.

5. Prezentarea modalității de asigurare a accesului la specialiștii necesari și obligatorii în vederea verificării nivelului de calitate corespunzător cerinţelor fundamentale aplicabile lucrărilor cuprinse în obiectul contractului, în conformitate cu prevederile Legii 10/1995 și a altor legi incidente (...)".

✓ Analizând documentele depuse de SC ..... SRL și de SC ..... SA în cadrul ofertelor și răspunsurilor la solicitările de clarificări, Consiliul constată că informațiile prezentate de acestea nu corespund solicitărilor documentației de atribuire, în sensul că achizitoarea a impus în cadrul programului de execuție în special: evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului, precum și drumul critic clar identificat în planificarea activităților.

Analizând propunerile tehnice ale contestatoarelor, Consiliul constată următoarele.

- punctele cheie (jaloanele) în execuția contractului indicate de SC ..... SRL, respectiv „figurile roșii în formă de romb și cuprind următoarele: Semnare contract, Ordin de începere (...) în legenda de la pagina 4 sunt explicate simbolurile utilizate (...)”, sunt contrare cerinței autorității referitoare la activitățile și subactivitățile aferente, în execuția contractului;

- drumul critic, prezentat de SC ..... SRL la paginile 3 și 4 din graficul Gantt, inclusiv legenda, nu confirmă activitățile la care contestatoarea se referă în contestație (semnare contract, ordin de începere, predare amplasament, documentații permise și acorduri, lucrări permanente, lucrări temporare și recepția la terminarea lucrărilor), iar în răspunsul la solicitarea de clarificări aceasta nu le-a indicat;

- drumul critic prezentat de SC ..... SA nu poate conduce la finalizarea contractului în termenul propus, atâta timp cât se întinde pe toată perioada de execuție a contractului.

Graficul Gantt a fost solicitat pe categorii de lucrări (devize) tocmai pentru a se putea evidenţia activităţile şi subactivităţile aferente execuţiei fiecărui obiect din cadrul obiectivului de execuţie, duratele şi punctele cheie în derularea execuţiei contractului, drumul critic în planificarea activităților, dar pentru acest tip de lucrări și nivelul de detaliere impus – **la nivel de deviz**, informațiile transmise de contestatoare nu concordă cu cele care trebuiau furnizate.

Prin urmare, Consiliul consideră corectă respingerea ofertelor prezentate de contestatoare pentru neconcludența răspunsurilor la solicitările de clarificări în legătură cu modul în care au întocmit Graficul Gantt (punctele cheie (jaloanele) în execuția contractului și drumul critic).

În sprijinul celor reținute de Consiliu sunt următoarele prevederi legale ale Legii nr. 98/2016:

- art. 75: „Ofertantul depune oferta elaborată în conformitate cu informaţiile şi cerinţele prevăzute în documentele achiziţiei (...)”;

- art. 154: „Autoritatea contractantă are obligaţia de a elabora documentaţia de atribuire care conţine toate informaţiile necesare pentru a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă şi precisă cu privire la cerinţele achiziţiei, obiectul contractului şi modul de desfăşurare a procedurii de atribuire”;

și respectiv ale HG nr. 395/2016:

- art. 20 alin. (2) și (10): „(2) Documentaţia de atribuire conţine orice cerinţă, criteriu, regulă şi alte informaţii necesare pentru a asigura ofertantului/candidatului o informare completă, corectă şi explicită cu privire la modul de aplicare a procedurii de atribuire. (10) Caietul de sarcini conţine, în mod obligatoriu, specificaţii tehnice care reprezintă cerinţe, prescripţii, caracteristici de natură tehnică ce permit fiecărui produs, serviciu sau lucrare să fie descris, în mod obiectiv, astfel încât să corespundă necesităţii autorităţii contractante”;

- art. 123 alin. (1): „Ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentaţiei de atribuire (...)”;

- art. 127 alin. (1) lit. f): „Comisia de evaluare are următoare atribuţii: f) verificarea conformităţii propunerilor tehnice ale ofertanţilor cu prevederile caietului de sarcini”;

- art. 133 alin. (1) și (2): „(1) Comisia de evaluare are obligaţia de a analiza şi de a verifica fiecare ofertă atât din punct de vedere al elementelor tehnice propuse, cât şi din punct de vedere al aspectelor financiare pe care le implică. (2) Propunerea tehnică trebuie să corespundă cerinţelor minime prevăzute în caietul de sarcini sau în documentul descriptiv”;

- art. 137 alin. (3): „În condiţiile art. 215 alin. (5) din Lege, oferta este considerată neconformă în următoarele situaţii: a) nu satisface în mod corespunzător cerinţele caietului de sarcini (...)”.

Totodată, Consiliul are în vedere că autoritatea contractantă a formulat punct de vedere cu privire la contestația înaintattă de un alt ofertant, respectiv de Toscana Appalti Filiala ..... SRL, dar Consiliul nefiind investit cu soluționarea acesteia nu va proceda la analizarea contestației.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept, în baza art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, va respinge, ca nefondate, contestaţiile formulate de SC ..... SRL și de SC ..... SA, în contradictoriu cu .....

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

Conexează cele două contestații.

Respinge, ca nefondate, contestaţiile formulate de SC ..... SRL și de SC ..... SA, în contradictoriu cu .....

Prezenta decizie este obligatorie, 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.

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

.....