
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 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 înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 57921/04.11.2021, formulată de către ..., cu sediul în ..., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ..., având CUI ..., împotriva rezultatului procedurii de achiziție publică organizată prin procedură simplificată de către ..., cu sediul în ..., în calitate de autoritate contractantă, în vederea încheierii contractului de lucrări, având ca obiect „...”, se solicită anularea Raportului procedurii nr. 16596/ 27.10.2021 și a actelor subsecvente, inclusiv a Comunicării nr. 16629/ 28.10.2021 prin care oferta sa a fost declarată necâștigătoare și obligarea autorității contractante la aplicarea măsurilor de remediere indicate în cuprinsul contestației și la reluarea procedurii de evaluare a primilor doi operatori clasăți în Raportul procedurii.

Prin cererea de intervenție cu nr. 2560/15.11.2021, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 59622/15.11.2021, ..., cu sediul ..., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ..., având CUI ..., lider al Asocierii ..., solicită respingerea contestației formulate de către

Contestațiile și cererile de intervenție vor fi soluționate împreună, având în vedere dispozițiile art. 17 din Legea nr. 101/2016 și art. 66 alin. (1), art. 67 alin. (1) și art. 123 alin. (1) C. proc. civ.

Procedura de soluționare în fața Consiliului s-a desfășurat în scris.

**CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,
asupra cauzei de față, constată următoarele:**

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care ..., critică rezultatul procedurii de atribuire antemenționată, în ce privește conformitatea ofertelor clasate pe locurile I și II.

I. În ce privește oferta Asocierii ..., contestatorul prezintă următoarele motive:

1. În propunerea tehnică nu se regăsește graficul Gantt pentru activitatea de proiectare solicitat în cadrul Caietului de sarcini la pagina 14, grafic ce ar fi trebuit să ilustreze activitățile care vor fi derulate în cadrul contractului, cu indicarea etapelor esențiale a modului în care activitățile sunt realizate, precum și a resurselor umane alocate pe activități. Autorul precizează că simpla denumire a unui tabel ca "PROGRAMUL DE PRESTARE A SERVICIILOR (GRAFIC GANTT)" așa cum se regăsește în propunerea tehnică la pag. 581-582 nu-l transformă automat în grafic Gantt, în sprijinul afirmației fiind citată următoarea definiție: *"Graficul Gantt este o metodă des întâlnită în managementul proiectelor. Aceasta se prezintă sub forma unei diagrame cu bare orizontale care ilustrează activitățile dintr-un anumit proiect, desfășurate în timp, indicând perioada de începere și de finalizare, precum și durata acestor activități. De asemenea, într-o schemă Gantt pot fi menționate și persoanele responsabile pentru îndeplinirea sarcinilor."*

Totodată, din analiza graficului Gantt pentru execuția lucrărilor, precum și Graficul general de realizare a investiției publice petentul a observat că nu s-a ținut cont și nu au fost evidențiate perioadele de timp friguros conform C 16-1984.

2. Asocierea ... nu a respectat documentația de atribuire pusă la dispoziție de către autoritatea contractantă.

În acest sens, în conformitate cu Minuta nr. 16924/2.11.2021 contestatorul a consultat dosarul achiziției, respective documentele nedecarate și neprobate ca fiind confidențiale (Comisia de evaluare refuzând accesul și la procesele-verbale de evaluare) constatând faptul că Asocierea clasată pe primul loc nu a respectat formularul de ofertă, în timp ce, atât ..., cât și operatorul economic clasat pe locul 2 au respectat formularul de ofertă în funcție de care toți operatorii economici ar fi trebuit să își alcătuiască propunerea tehnică, astfel încât să existe o uniformitate în evaluarea ofertelor.

În ceea ce privește formularul mai sus menționat, acesta face parte integrantă din documentația de atribuire, conform art. 20 din HG 395/2016, și conform specificațiilor din Fișa de Date, secțiunea IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, *"Ofertanții vor prezenta Formularul de Propunere Tehnică. [...] Ofertanții vor întocmi propunerea tehnică astfel încât să se asigure posibilitatea verificării corespondenței cu specificațiile tehnice prevăzute în cadrul documentației tehnice atașate."*

Formularul de ofertă este structurat pe 7 puncte, la începutul acestuia autoritatea contractantă menționând: "Toate informațiile solicitate în cele ce urmează reprezintă componente-cheie și obligatorii ale Propunerii Tehnice și trebuie prezentate și descrise de către Ofertant

la un nivel de detaliere corespunzător. Prezentarea unei Propuneri care nu include informațiile solicitate de Autoritatea Contractantă ca răspuns la cerințele minime stabilite poate atrage neconformitatea ofertei. Simpla copiere a cerințelor din Caietul de Sarcini nu este considerată drept răspuns la cerințele Autorității Contractante."

Exemplificând, autorul arată că, la punctul 2 "Metodologia propusă pentru îndeplinirea obiectului din cadrul Contractului" este menționat: "Ofertantul trebuie să demonstreze: a) Nivelul său de înțelegere asupra obiectului contractului", punct care nu se regăsește.

Astfel, la paginile 172-178 este prezentat de către Asocieria clasată pe primul loc Formularul de ofertă așa cum a fost pus la dispoziție, însă nu cuprinde solicitările din conținutul lui, asocierea furnizând informații false, petentul exemplificând cu pag 173: "Structura propunerii tehnice respectă în totalitate cerințele formularului - Formular de PROPUNERE TEHNICĂ - atât ca și structură impusa și conținut, cât și prevederile Fișei de date secțiunea IV.4.1."

Tot pentru partea de proiectare, s-a solicitat la punctul d) PENTRU ACTUALIZAREA PROIECTULUI TEHNIC-Propunerea tehnică va conține în mod obligatoriu următoarele [...] se va prezenta un memoriu tehnic ce va conține descrierea soluțiilor din expertiză și proiectul care necesită actualizare", punct care nu se regăsește în Propunerea Tehnică consultată. La pagina imediat următoare, după prezentarea documentelor pentru specialiști, începe prezentarea punctului e) pentru EXECUTIE, care conform opisului prezentat face parte din "Metodologia pentru - EXECUȚIE propusă pentru îndeplinirea obiectului din cadrul contractului pag. 327-454".

3. Autorul motivează și prin calitatea lucrărilor prezentate, atât în ceea ce privește Planul calității aplicat la lucrare, cât și în privința tehnologiilor de execuție descrise ce urmează să fie aplicate. În acest sens, contestatorul enumeră câteva dintre normativele /STAS-urile care nu mai sunt în vigoare, dar care au stat la baza realizării ofertei câștigătorului.

Astfel, la pag.13 din propunerea tehnică, unde este descris planul calității se regăsesc:

- SR EN 933-1:2002 Încercări pentru determinarea caracteristicilor geometrice ale agregatelor. Partea 1 Determinarea granulozității, el fiind anulat și înlocuit în anul 2012. Acest stas care nu mai este în vigoare este folosit ca document de referință care a servit și la elaborarea tehnologiei de execuție „Îmbrăcăminți și straturi de bază bituminoase din mixturi asfaltice executate la cald", la pagina 372.

- SR EN 1097:1998 Încercări pentru determinarea caracteristicilor mecanice și fizice ale agregatelor. Acest stas nu mai este în vigoare, el fiind anulat și înlocuit cu normative din 2011, dar tehnologia de execuție „Îmbrăcăminți și straturi de bază bituminoase din

mixturi asfaltice executate la cald" a fost elaborată în conformitate cu prevederile lui, informația regăsindu-se la pagina 372.

- SR EN 12697-33+AK2007 Mixturi asfaltice. Metode de încercare pentru mixturi asfaltice preparate la cald. Ca și în celelalte cazuri, acest stas nu mai este în vigoare, fiind înlocuit în 2019.

Contestatorul amintește aici și informațiile de la pagina 370, aferente procedurii de „Îmbrăcăminți și straturi de bază bituminoase din mixturi asfaltice executate la cald", unde asocierea face mențiunea "Pentru execuția straturilor de uzură se vor avea în vedere următoarele tipuri de mixturi asfaltice[..]", fiind prezentate tipurile de mixturi în conformitate cu stasuri care nu mai sunt în vigoare. De exemplu, pentru "BA-beton asfaltic conform SR EN 13108-1/C91", acest normativ a fost anulat și înlocuit în anul 2016, pentru "MAS - mixturi asfaltice stabilizate, cu schelet mineral robust conform SR EN 13108-5/AC", care nu mai este în vigoare, modificat prin erată în anul 2008 și înlocuit în 2016.

La pagina 371 a ofertei câștigătoare se menționează: "Pentru stratul de bază, prezenta documentație prevede mixturi asfaltice de tip anrobat AB, conform SR EN 13108-1/AC", stas care a fost modificat prin erată în anul 2008 și înlocuit în anul 2016.

4. În ceea ce privește propunerea financiară a asocierii clasate pe primul loc, contestatorul afirmă că aceasta reprezintă 0.668% din valoarea estimată a achiziției.

Comisia de evaluare, lăsând la o parte interesul pentru calitatea resurselor care urmează să fie alocate pentru executarea lucrărilor, nu a considerat important nici măcar să solicite o justificare de preț conform art. 209 din Legea nr. 98/2016, motivând verbal faptul că ofertarea financiară s-a făcut pe prețuri forfetare, însă operatorul economic a pus la dispoziție și listele de cantități și extrasele de resurse.

Din consultarea dosarului, autorul indică doar câteva din foarte multele prețuri exagerat de scăzute, mai ales în contextul actual când prețul materialelor de construcții a crescut semnificativ, după cum urmează:

- Anrobat bituminos AB 31.5- 205 lei/to
- Beton asfaltic BADPC 22.4- 170 lei/to
- Mixtură asfaltică BAPC 16- 190 lei/to
- Mixtură asfaltică MAS16- 264 lei/to
- Mixtură asfaltică BAPC8- 235 lei/to
- Beton C30/37- 210 lei/mc
- Beton C25/30- 202lei/mc

Prin aceste prețuri câștigătorul și-a creat un avantaj neloial față de ceilalți participanți în procedură și neverificat de către Comisia de evaluare, deoarece și ... este producătoare de mixturi asfaltice și betoane, deținând propriile stații. Fiind în același domeniu de activitate, contestatorul precizează că furnizorii recunoscuți pe piață și agrementați

pentru a furniza materialele care intră în componența produselor finite menționate anterior practică în principiu prețuri asemănătoare cu ale sale.

Astfel, autorul susține că pentru obținerea unui mc de beton clasa C30/37 clasa superioară de betoane, rețetă avizată de către un laborator abilitat este următoarea:

- 410 kg ciment(0.44 lei kg de la furnizorul CRH)= 180.4 lei
- 706 kg nisip(minim 30 lei/to)= 21.18 lei
- 530 kg sort 4-8(minim 30 lei/to)= 15.9 lei
- 530 kg sort 8-16(minim 30 lei/to)= 15.9 lei
- Apa

Rezultă un preț minim de 233.38 lei/MC fără însă a cota costurile legate de curentul și uzura pentru stația de betoane, salariul operatorului, încărcătorul frontal (vola) care încarcă buncărele, salariul operatorului de pe încărcătorul frontal, arată petentul.

Operatorul economic, care este și el producător, va încerca să mizeze pe rețete aprobate, însă rugăm CNSC să aducă în atenția autorității faptul că încercările inițiale pentru stabilirea rețetei pentru această clasă de beton trebuie să aibă 37 + 6 N adică minimum 43 N rezistență, conform Anexa A de la Cp 012 din *Cp 012-1-07 Cod de Practică Pentru Producerea Betonului*, atașăm prezentei de către contestator.

Același raționament poate fi desfășurat și pentru celelalte materiale enumerate mai sus, afirmă autorul.

În ceea ce privește prețul cotate pentru manoperă, asocierea câștigătoare declară 19 lei/oră, însă nedovedit în sensul că, în conformitate cu legislația actuală din România salariul minim în domeniul construcțiilor este de 3000 lei + obligații 3068:176= 18 lei pe oră, aproximativ, comisia de evaluare considerând să nu solicite nicio astfel de clarificare în conformitate cu legislația în vigoare.

Autorul concluzionează prin a avertiza cu privire la modul de formare al acestor prețuri cu implicație directă asupra calității lucrărilor efectuate, în conformitate cu art. art. 136 din HG nr. 395/2016.

II. În ceea ce privește asocierea ..., contestatorului motivează prin:

- Din confruntarea graficului depus în cadrul propunerii tehnice și cel din cadrul propunerii financiare, se observă numeroase neconcordanțe între termenele și intervalele declarate, cum ar fi: durata proiectului 418 zile / 707 zile calendaristice declarate în cadrul propunerii tehnice și 412 zile / 699 zile calendaristice declarate în cadrul propunerii financiare; după care regăsim durata de 413 zile în intervalul 15.12.2021 - 13.11.2023 în graficul din propunerea tehnică și 412 zile în intervalul 15.12.2021 - 21.11.2023 în graficul din propunerea financiară;

activitatea de "PREGĂTIRE RECEPȚIE" prevăzută în cadrul ambelor grafice este cuprinsă în intervalul 14.11.2023 - 30.11.2023, interval ce se află în afara intervalelor definite la începutul graficului, ș.a.m.d. Mai mult, în cadrul graficului Gantt prezentat, legăturile dintre activități sunt trasate în mod eronat (deși multe activități au legături de tip finish-start, activitățile ce ar trebui să se deruleze după finalizarea celor precedente au termen de începere anterior termenului de finalizare a activității precedente).

Autorul consideră că ar fi trebuit avute în vedere cerințele din documentația de atribuire, în speță Caietul de Sarcini prin care se solicita: un program de lucru tip Gantt pentru execuție lucrări, cu descrierea pe scurt a activităților principale, arătând ordinea și durata în care Ofertantul își propune [...], ofertant neîndeplinind cerințele din documentația de atribuire prin raportare la motivele invocate.

De asemenea, autorul a regăsit graficul Gantt pentru activitatea de proiectare solicitat în cadrul Caietului de sarcini la pagina 14, grafic ce ar fi trebuit să ilustreze activitățile care vor fi derulate în cadrul contractului, cu indicarea etapelor esențiale a modului în care activitățile sunt realizate, precum și a resurselor umane alocate pe activități, fiind o simpla ilustrare a activităților de proiectare, fără resurse în care nici măcar termenul pentru PTH nu corespunde celui alt grafic

- În ceea ce privește propunerea financiară a asocierii clasată pe locul II, contestatorul afirmă că aceasta reprezintă 0.72% din valoarea estimată a achiziției.

Comisia de evaluare, lăsând la o parte interesul pentru calitatea resurselor care urmează să fie alocate pentru executarea lucrărilor, nu a considerat important nici măcar să solicite o justificare de preț conform art. 209 din Legea nr. 98/2016, motivând verbal faptul că ofertarea financiară s-a făcut pe prețuri forfetare, arată autorul.

Concluzionând, față de cele menționate, contestatorul solicită admiterea contestației așa cum a fost formulată

Prin adresa cu nr. 17378/10.11.2021, înregistrată la Consiliu sub nr. 58859/10.11.2021, autoritatea contractantă ..., formulează punct de vedere cu privire la contestația depusă de către ..., solicitând respingerea acesteia ca inadmisibilă și nefondată și, pe cale de consecință, menținerea ca temeinică și legală a raportului procedurii înregistrat sub nr. 16596/27.10.2021 și a comunicărilor subsecvente acestuia, inclusiv cea comunicată contestatorului prin SEAP în data de 28.10.2021, din următoarele considerente:

Prin descrierea succintă a procedurii, autoritatea contractantă arată că, la finalul etapei de evaluare a declarat ca ofertă câștigătoare pe cea depusă de Asocieria Oferta contestatorului a fost admisibilă, dar necâștigătoare prin aplicarea criteriului de atribuire. Comunicarea

rezultatului procedurii s-a efectuat în data de 28.10.2021 către toți ofertanții.

Pe fond, referitor la susținerile din contestație, autoritatea contractantă precizează următoarele:

1. Referitor la motivele contestatorului menționate cu privire la oferta Asocierii ...:

1.1. Referitor la lipsa graficului Gantt pentru activitatea de proiectare, se învederează că obiectului procedurii de atribuire este cel de proiectare și execuție a unor lucrări, iar ofertantul Asocierea ... a prezentat grafic de realizare a serviciilor de proiectare ca parte a graficului general de realizare a investiției în propunerea sa tehnică (pag. 581-583).

Deși forma de prezentare poate nu este cea de tip Gantt, autoritatea contractantă arată că prin documentația de atribuire s-a precizat că *"Orice referire din cuprinsul prezentei documentații de atribuire (inclusiv a caietului de sarcini), prin care se indica o anumită origine, sursa, producție, un procedeu special, o marca de fabrica sau de comerț, un brevet de invenție și/sau o licența de fabricație se va citi și interpreta ca fiind însoțită de mențiunea sau echivalent."*

Autoritatea contractantă afirmă că a solicitat pentru activitatea de proiectare un grafic de realizare fizic al prestațiilor, cu detalierea activităților care vor fi derulate în cadrul contractului, cu indicarea etapelor esențiale a modului în care activitățile respective sunt realizate, precum și a resurselor umane alocate pe activități.

Graficul pe care Asocierea ... l-a prezentat în cadrul propunerii tehnice la pagina 581 - 582 cu denumirea "programul de prestare a serviciilor (GRAFIC GANTT)" este în concordanță cu cele solicitate de către autoritatea contractantă, deoarece acesta conține detalierea activităților, cu prezentarea celor 26 de etape preluate din cadrul programului de lucru și transcrise în zile, la care se adaugă și resursele umane alocate fiecărei activități, consideră autoritatea contractantă.

De asemenea, graficul prezentat la pagina 584 este un grafic de tip Gantt care include atât serviciile de proiectare cât și execuția lucrărilor, întocmit în conformitate cu solicitarea din cadrul caietului de sarcini de la punctul 4.2 "Cerințe referitoare la modalitatea de întocmire a ofertei tehnice pentru execuție lucrări - Un program de lucru (tip Gantt) pentru execuție lucrări cu descrierea pe scurt ale activităților principale, arătând ordinea și durata în care Ofertantul își propune să presteze serviciile și să realizeze lucrările".

Referitor la evidențierea perioadelor de timp frigurose, această cerință nu apare în documentația de atribuire, singura referință fiind că execuția lucrărilor poate fi eventual sistată în perioadele de timp frigurose.

Cu atât mai mult, graficul de realizare al investiției prezentat la acest moment nu poate fi decât unul orientativ, urmând a fi aplicat la lucrare în funcție de semnarea contractului și demararea lucrărilor, afirmă achizitoarea.

1.2.Eventuala nerespectare a unui formular pus la dispoziție de autoritatea contractantă nu poate fi reținut ca motiv de neconformitate a propunerii tehnice prezentate de ofertantul Asocierea ..., chiar dacă contestatorul a înțeles să respecte întocmai acea modalitate de prezentare a propunerii sale tehnice.

Asocierea ... s-a raportat în prezentarea propunerii sale tehnice la cerințele formularului invocat de contestator, dar conformitatea propunerii tehnice nu poate fi altfel apreciată de comisia de evaluare decât prin raportare la cerințele caietului de sarcini din cadrul documentației, fără a se induce în cauză drept factor decisiv în evaluare eventuale cerințe formale de comunicare.

Comisia de evaluare a evaluat propunerea tehnică prezentată de ofertantul Asocierea ..., dar și ale celorlalți ofertanți, prin raportare la cerințele caietului de sarcini, cu luare în considerare a cerințelor documentației de atribuire, fără însă a da dovadă de un formalism excesiv, o astfel de abordare nefiind constructivă. În plus, comisia de evaluare a constatat că la pagina 327 din cadrul ofertei tehnice a ofertantului Asocierea ... este prezentată descrierea lucrării - principalele caracteristici ale acestora care corespunde cu punctul a) "nivelul sau de înțelegere asupra contractului", arată achizitoarea.

Astfel, autoritatea contractantă consideră că afirmația făcută referitor la furnizarea informațiilor false din cadrul ofertei tehnice nu este întemeiată, deoarece fiecare ofertant poate să adapteze formularul pus la dispoziție de către autoritatea contractantă astfel încât să întocmească o oferta adaptată la cerințele documentației de atribuire, și doar dacă oferta se abate de la cerințele minime ale caietului de sarcini/ poate fi considerată drept neconformă.

1.3.Referitor la indicarea unor standarde eronate în cuprinsul propunerii tehnice prezentate de ofertantul Asocierea ..., achizitoarea precizează:

- la elaborarea tehnologiei de execuție „Îmbrăcăminți și straturi de baza bituminoase din mixturi asfaltice executate la cald” se respecta cerințele standardului în vigoare SR EN 1097:2011;
- la pag 372 din propunerea tehnică se indică standard SR EN 1097-1, SR EN 1097-2, standarde care nu sunt anulate;
- la elaborarea tehnologiei de execuție „Metode de încercare pentru mixturi asfaltice preparate la cald” se respecta cerințele standardului în vigoare, adică SR EN 12697-22:2020;

- standardul SR EN 12697-33+Al:2007 este identificat în referințele altor standarde în vigoare, cum ar fi SR EN 12697-32+Al:2007, SR EN 12697-33:2019;

- referitor la informațiile de la pag 370 a propunerii tehnice prezentate de ofertantul Asocierea ..., aferente procedurii de „Îmbrăcăminți și straturi de baza bituminoase din mixturi asfaltice executate la cald”:

- Pentru beton asfaltic BA se respecta cerințele standardelor aferente variantei adoptate și în vigoare la nivelul Comitetului European de Standardizare și anume SR EN 13108-1:2006; SR EN 13108-1:2006/AC:2008, SR EN 13108-1:2006/C91:2014, (EN 13108-1:2006, EN 13108-1:2006/AC:2008) conform certificatului de conformitate a controlului producției în fabrica al produselor;

- Pentru Mixturi asfaltice stabilizate MAS se respecta cerințele standardelor aferente variantei adoptate și în vigoare la nivelul Comitetului European de Standardizare și anume SR EN 13108-5:2006 (EN 13108-5:2006) SR EN 13108-5:2006/AC:2008(EN13108-5:2006/AC:2008), conform certificatului de conformitate a controlului producției în fabrica al produselor;

- Pentru mixturi asfaltice de tip anrobat AB se respecta cerințele standardelor aferente variantei adoptate și în vigoare la nivelul Comitetului European de Standardizare și anume SR EN 13108-1:2006; SR EN 13108-1:2006/AC:2008, SR EN 13108-1:2006/C91:2014, (EN 13108-1:2006, EN 13108-1:2006/AC:2008) conform certificatului de conformitate a controlului producției în fabrica al produselor.

Toate standardele folosite atât în propunerea tehnică cât și cele care stau la baza certificării produselor fac parte din ediția de bază a standardelor avizate de Comisia Europeană a Standardizării și standardele românești sunt armonizate cu standardele de baza (versiunea oficială a standardelor) SR-EN, susțină autoritatea contractantă.

1.4.Referitor la susținerile contestatorului privind nivelul propunerii financiare a ofertantului Asocierea ..., achizitoarea reamintește faptul că obiectul procedurii este atribuirea unui contract de proiectare și execuție de lucrări, indicându-se prin documentația de atribuire că *"Având în vedere natura contractului, respectiv de proiectare și execuție de lucrări, cantitățile de lucrări menționate în documentația tehnică sunt orientative, acestea utilizându-se doar ca reper în evaluarea ofertelor. În urma elaborării Proiectului tehnic, operatorul economic (contractant) va întocmi propriile liste de cantități cu încadrarea în sumele forfetare stabilite pentru fiecare categorie principală de lucrări. Obiectivele stabilite prin caietul de sarcini și indicatorii de performanță asociați acestora sunt utilizate ca repere pentru a se putea verifica conformitatea lucrărilor cu cerințele autorității contractante."*

Astfel, executarea contractului se va raporta la reperele financiare indicate ca sume forfetare de ofertanți prin propunerile financiare pentru fiecare categorie principală de lucrări, conform anexei puse la dispoziție de autoritatea contractantă.

Faptul că ofertantul Asocierea ... are cea mai mică propunere financiară cu un procent de 66,90% din valoarea estimată de autoritatea contractantă și a înțeles să indice cum a înțeles să defalce principalele categorii de lucrări, indicând modalitatea de formare a prețurilor forfetare pe principalele categorii de lucrări nu poate fi decât un indiciu al seriozității cu care a înțeles să își formeze și să își prezinte oferta, nu ca un eventual motiv de neconformitate.

Nici respectarea unui nivel minim legal de salarizare care a fost utilizat de ofertantul Asocierea ... la formarea ofertei sale nu poate fi reținut ca motiv de neconformitate al propunerii financiare, iar modul de subordonare al personalului implicat în executarea contractului este considerat de către achizitoare drept un apanaj exclusiv al ofertantului, acesta având într-adevăr obligația de a livra un rezultat optim al contractului raportat la cerințele de calitate ale documentației de atribuire.

De asemenea, reiese în mod evident din documentele de evaluare că propunerea financiară a ofertantului clasat pe primul loc în clasamentul intermediar a fost de 66,90 % din valoarea estimată, a celui de-al doilea de 72,10% % din valoarea estimată, iar a celui de-al treilea (contestatorul) a fost de 73,78 % din valoarea estimată, devenind evident că valorile propunerilor financiare au fost încadrabile în prețurile practicate în piață raportat la obiectul achiziției, nefiind diferențe semnificative, potrivit autorității contractante.

2. Referitor la motivele contestatorului menționate cu privire la oferta Asocierii ...:

2.1. Raportat la susținerile contestatarului, autoritatea contractantă reiterează o parte din susținerile sale de la pct. 1.1. în ce privește forma de prezentare a unui grafic de realizare a investiției publice.

2.2. Referitor la susținerile contestatorului privind nivelul propunerii financiare a ofertantului Asocierea ..., achizitoarea aduce din nou în atenție faptul că obiectul procedurii este atribuirea unui contract de proiectare și execuție de lucrări, indicându-se prin documentația de atribuire că *"Având în vedere natura contractului, respectiv de proiectare și execuție de lucrări, cantitățile de lucrări menționate în documentația tehnică sunt orientative, acestea utilizându-se doar ca reper în evaluarea ofertelor. În urma elaborării Proiectului tehnic, operatorul economic (contractant) va întocmi propriile liste de cantități cu încadrarea în sumele forfetare stabilite pentru fiecare categorie principală de lucrări. Obiectivele stabilite prin caietul de sarcini și indicatorii de performanță*

asociați acestora sunt utilizate ca repere pentru a se putea verifica conformitatea lucrărilor cu cerințele autorității contractante."

Astfel, executarea contractului se va raporta la reperele financiare indicate ca sume forfetare de ofertanți prin propunerile financiare pentru fiecare categorie principală de lucrări, conform anexei puse la dispoziție de autoritatea contractantă.

Concluzionând, autoritatea contractantă solicită respingerea contestației ca inadmisibilă și nefondată, cu menținerea raportului procedurii nr. 16596/27.10.2021 și a actelor subsecvente ca temeinice și legale.

Prin cererea de intervenție cu nr. 2560/15.11.2021, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 59622/15.11.2021, ..., lider al Asocierii ..., solicită respingerea contestației formulate de către

1. Preliminar, intervenientul afirmă că a primit și înregistrat comunicarea privind rezultatul procedurii în data de 28.10.2021, iar la data de 05.11.2021, autoritatea contractantă a publicat în SEAP contestația

2. În motivarea cererii de intervenție intervenientul arată că oferta Asocierii ... este o oferta conforma respectând în totalitate criteriile impuse în Fisa de date și Caietul de Sarcini, fiind apreciată de Comisia de evaluare admisibilă și fiind clasată pe locul 1 cu un punctaj de 100 de puncte.

În demonstrarea admisibilității ofertei sale, în contradictoriu cu susținerile contestatorului ... intervenientul face următoarele precizări cu privire motivele invocate de contestator.

1) Cu privire la aprecierea contestatorului potrivit căreia în oferta Asocierii ... *"nu a regăsit graficul Gantt pentru activitatea de proiectare solicitată în Caietul de Sarcini la pag. 14"*.

Intervenientul precizează că prin Caietul de Sarcini pentru activitatea de proiectare s-a solicitat: grafic de realizare fizic al prestațiilor, *cu detalierea activităților care vor fi derulate în cadrul contractului, cu indicarea etapelor esențiale a modului în care activitățile respective sunt realizate, precum și a resurselor umane alocate pe activități*".

Astfel, intervenientul concluzionează că prin Caietul de sarcini nu s-a solicitat grafic Gantt ci grafic fizic, așa încât graficul fizic pentru activitatea de proiectare a fost depus în Oferta Tehnică la pag. 581-582.

Intervenientul apreciază că ... se află într-o gravă eroare întrucât cerințele autorității contractante pentru activitatea de proiectare au fost de a depune grafic fizic al prestațiilor și nu grafic Gantt. Astfel, în conformitate cu cerințele caietului de sarcini (pagina 14, pct. 4.1.2), intervenientul susține că a prezentat în cadrul propunerii tehnice, la

paginile 581-582, graficul fizic al prestațiilor cu detalierea activităților, indicarea etapelor esențiale și a resurselor umane alocate pe activități.

În ceea ce privește evidențierea perioadelor de timp frigurose, intervenientul face mențiunea că autoritatea contractantă nu a publicat o astfel de solicitare prin documentația de atribuire.

2) Contestatarul apreciază în mod eronat că Asocieria ... „*nu a respectat formularul de ofertă*”, intervenientul solicitând să se constate că la pag. 172 -179 din propunerea tehnică a fost prezentat formularul de ofertă, iar la pag. 180-586 din propunerea tehnică au fost prezentate toate documentele solicitate și menționate în formular ca fiind atașate.

Din analiza pag. 172-586 din oferta tehnică se constata corespondența dintre cerințele formularului și conținutul propunerii tehnice, susține intervenientul.

În privința memoriului tehnic ce va conține descrierea soluțiilor din expertiză tehnică și proiectul care necesită actualizarea, intervenientul învederează că la pag 177 din propunerea tehnică s-a menționat clar că „nu este cazul”. Astfel, intervenientul afirmă că își susține cele declarate în formular, la pag. 177 din propunerea tehnică, întrucât în cazul de față este vorba de întocmirea proiectului tehnic și nu de actualizarea unui proiect tehnic.

De asemenea, în propunerea tehnică prezentată nu au fost furnizate informații false, așa cum în mod eronat susține contestatorul. Propunerea tehnică prezentată cuprinde toate informațiile solicitate prin formularul de oferta și prin fișa de date.

3) Referitor susținerilor contestatorului legate de modificarea/anularea unor standarde, intervenientul menționează că în niciunul dintre cazuri nu este vorba de anulare ci de armonizarea standardelor române cu standardele europene (Ordinul nr. 1687/08.05.2019).

Legat de actualizarea/armonizarea acestor standarde pentru materiale (agregate și mixturi) ... deține certificate de conformitate a controlului producției în fabrică, valabile, în care sunt menționate toate standardele ce sunt respectate de materialele produse, atașând în acest sens certificate din care rezultă că toate materialele produse de către ... sunt verificate și evaluate din punct de vedere al performanței acestora fiind în conformitate cu standardele menționate în cuprinsul lor.

Pe de altă parte simpla menționare greșită a anului emiterii standardului SR EN 933-1:2002 (în loc de 2012) și respectiv SR EN 1097:1998 (în loc de 2020) nu poate fi interpretată decât cel mult ca o eroare de redactare, ce nu poate influența calitatea lucrărilor executate și implicit admisibilitatea ofertei.

4) Legat de aprecierea propunerii financiare ca „exagerat de scăzută”, intervenientul remarcă faptul că susținerile contestatorului pleacă din start cu o greșeală de calcul, susținând că oferta ..., în

asociere reprezintă 0.668% din valoarea estimată a achiziției. Intervenientul precizează că oferta sa reprezintă 66,9 %, respectiv de 100 de ori mai mult decât apreciază contestatorul.

Materialele oferite respectă în totalitate cerințele de calitate impuse de autoritatea contractantă iar prețurile oferite sunt rezultatul negocierilor noastre cu furnizorii de materii prime. De asemenea, intervenientul menționează că ... este producător de agregate de balastieră, beton și mixturi asfaltice, așa încât prețurile oferite sunt relativ scăzute.

În privința manoperei, contestatarul apreciază că tariful orar este „nedovedit”. În documentația de atribuire nu a existat o astfel de cerință, iar tariful oferit acoperă în totalitate cheltuielile cu manopera, susține intervenientul.

Referitor la organigrama prezentată la pag. 455 din propunerea tehnică, intervenientul consideră ca este vorba de o eroare de înțelegere a informațiilor prezentate în cadrul acestei organigrame. În nici un caz nu este vorba de relații de subordonare între șeful de șantier, RTE și CQ ci de colaborare. Astfel șeful de șantier coordonează, urmărește și supervizează execuția lucrărilor din punct de vedere cantitativ, calitativ, respectarea termenelor de execuție, RTE-ul are rolul de a supraveghea tehnic lucrările și CQ are rolul de a controla calitatea lucrărilor.

Șeful de șantier fiind prezent permanent la executarea lucrărilor, acesta interacționează și colaborează în mod direct și continuu cu RTE și CQ, relațiile dintre aceștia nefiind nici când de subordonare, așa cum greșit apreciază contestatorul

Concluzionând, în raport de aceste argumente, intervenientul solicită admiterea cererii de intervenție și respingerea contestației ca nefondată.

Prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr. 59899/16.11.2021, față de punctul de vedere formulat de către autoritatea contractantă, contestatorul depune punct de vedere, menționând următoarele:

În ceea ce privește Asocieria ..., față de susținerile autorității contractante de la pct. 1.1., contestatorul precizează:

1. Din Caietul de Sarcini rezultă foarte clar încărcarea cu resurse umane pentru activitățile de proiectare, cerință neîndeplinită de către Asocieria ..., deoarece la paginile indicate în punctul de vedere al autorității contractante se regăsește un grafic care însă nu respectă cerințele unui grafic Gantt.

După cum chiar autoritatea contractantă recunoaște prin admiterea faptului că "forma de prezentare poate nu este cea de tip Gantt" , după cum a fost chiar solicitarea din propriul Caiet de sarcini, pagina 15 "Cerințe referitoare la modalitatea de întocmire a ofertei tehnice pentru execuție lucrări - Un program de lucru tip Gantt [...]", este de la sine înțeles că simpla denumire a unui tabel cu sintagma "PROGRAMUL DE PRESTARE A SERVICIILOR (GRAFIC GANTT)" așa cum regăsim în

propunerea tehnică la pag. 581-582 nu-l transformă automat în grafic Gantt.

Explicația oferită de autoritatea contractantă referitoare la "*Orice referire din cuprinsul prezentei documentații [...]*", nu are absolut nicio legătură cu faptul că graficul prezentat de asocierea de pe primul loc nu este unul de tip Gantt.

Contestatorul consideră ca *nu este de la sine înțeles*, ca graficul prezentat nu poate fi unul orientativ deoarece cerințele dintr-o documentație de atribuire nu pot fi orientative, având în vedere că pe baza lor se desfășoară procesul de evaluare.

2. Petentul constată contradicții în afirmațiile autorității contractante, deoarece în cadrul propriei documentații de atribuire a pus la dispoziția ofertanților un formular tip după care aceștia să își întocmească propunerile tehnice, dar în punctul de vedere prezentat își reconsideră poziția susținând că „*fiecare ofertant poate să adapteze formularul pus la dispoziție de către autoritatea contractantă astfel încât să întocmească o oferta adaptată la cerințele documentației de atribuire*”, arătând justificat cu argumente cum asocierea clasată pe primul loc nu numai ca nu a respectat formularul de oferta, dar nici documentația de atribuire pe care o tot invoca autoritatea contractantă.

Avand în vedere că formularul mai sus menționat face parte integrantă din documentația de atribuire, conform art. 20 din HG nr. 395/2016, și conform specificațiilor din Fișa de Date, secțiunea IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, "*Ofertanții vor prezenta Formularul de Propunere Tehnică. (...) Ofertanții vor întocmi propunerea tehnică astfel încât să se asigure posibilitatea verificării corespondenței cu specificațiile tehnice prevăzute în cadrul documentației tehnice atașate.*" , este de la sine înțeles ca acest formular nu a fost respectat de către asocierea clasată pe primul loc, implicit nici cerințele documentației de atribuire.

Avand în vedere că atât, ..., în asociere, cât și ofertantul clasat pe locul 2 a înțeles ca trebuie să respecte formularul pus la dispoziție, considerăm că asocierea clasată pe primul loc și-a creat un avantaj concurențial neloial prin nerespectarea formularului, prin nerespectarea punctelor arătate în cadrul contestației, iar Comisia de evaluare prin faptul ca nu a solicitat nicio solicitare de clarificări în acest sens ne înlesnește ideea ca s-a dezis de propriile solicitări.

În ce privește "formalismul excesiv" despre care face vorbire autoritatea contractantă este chiar propria cerință: "*Toate informațiile solicitate în cele ce urmează reprezintă componente-cheie și obligatorii ale Propunerii Tehnice și trebuie prezentate și descrise de către Ofertant la un nivel de detaliere corespunzător. Prezentarea unei Propuneri care nu include informațiile solicitate de Autoritatea Contractantă ca răspuns la cerințele minime stabilite poate atrage neconformitatea ofertei.*

Simpla copiere a cerințelor din Caietul de Sarcini nu este considerată drept răspuns la cerințele Autorității Contractante."

3. Din punctul de vedere al autorității contractante reiese faptul că prezentarea unui Plan al Calității cu implicație asupra tehnologiilor de execuție, deci și asupra calității lucrărilor care urmează să fie executate bazat pe standarde și normative care nu mai sunt în vigoare este un lucru neesențial care nu a făcut obiectul evaluării ofertelor.

În susținerea motivației prezentată în contestație, petentul evocă ca exemplu Decizia CNSC nr. 260/C3/45 din 04.02.2021.

În acest sens, contestatorul consideră, sub aspectul informațiilor imprecise amintite, autoritatea contractantă (prin comisia de evaluare) avea obligația de a solicita informații de certitudine, conform prevederilor art. 209 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, fără a se expune riscului de atribuire/derulare viitorului contract pe baza unei oferte neconforme cu cerințele caietului de sarcini, a întregii documentații și a normativelor și standardelor în vigoare.

4. Având în vedere ca asocierea clasată pe primul loc a prezentat niște liste de cantități și extrase de resurse pe baza cărora și-a fundamentat prețul, iar preturile forfetare pe categorii de lucrări sunt fundamentate pe preturile unitare ale materialelor, manoperei, utilajelor, transporturilor, este de la sine înțeles că autoritatea contractantă este într-o vădita eroare, deoarece ofertanții nu își pot modifica preturile unitare, iar preturile lor forfetare sunt extrem de mici.

Totodată diferența de procent este una semnificativă raportat la valoarea estimată a achiziției, fiind imperios necesar ca ofertanții să își justifice modalitatea de formare a preturilor, astfel încât să prezinte dovezi concludente Comisiei de evaluare asupra calității materialelor folosite, a procurării sau producerii lor la prețul real declarat, preturi practicate de piață, la cotarea orei de manoperă în conformitate cu legislația în vigoare (dovedita ora de manopera de 19 lei cu documente justificative precum contracte de muncă sau acte adiționale la contractele de muncă încheiate anterior depunerii ofertelor pentru categoriile de muncitori din extrasul de manoperă, necesare pentru realizarea lucrărilor), prețul pentru ora de funcționare a utilajelor și prețul pentru distantele de transport.

Deși legislația actuală nu impune un prag valoric al ofertelor care ar indica nevoia de analiză suplimentară a sustenabilității/realității lor, practica a consacrat că orice propunere financiară diminuată sub 85% din valoarea estimată a achiziției este un indiciu de urmat în analiza suplimentară, în raport cu art. 210 din Legea 98/2016. Faptul ca autoritatea contractantă prin Comisia de evaluare nu a solicitat nicio astfel de clarificare pentru un procent de 66.9% din valoarea estimată a procedurii, coroborate cu faptul ca au fost prezentate niște preturi extreme de mici pe care Comisia de evaluare avea obligația să le ia în

considerare, contestatorul nefiind de acord cu susținerea punctului de vedere al acesteia, considerând ca prin această valoare nu se poate executa acest contract în condițiile de calitate impuse.

În acest sens, petentul solicită verificarea organigramei în care Responsabilul tehnic cu execuția și responsabilul cu controlul calității se subordonează șefului de șantier, pentru a demonstra Consiliului și Comisiei de evaluare nivelul de înțelegere al asocierii în raport cu obiectul și nivelul de calitate ale contractului.

În ceea ce privește asocierea ...

1. Vizavi de susținerea autorității contractante că în cazul asocierii clasate pe locul 2 ca nu a putut desfășura o evaluare corectă deoarece asta ar însemna un formalism excesiv, dar susține și ca propunerea unui anumit ofertant trebuie să fie conformă cerințelor Caietului de Sarcini și implicit a documentației de atribuire, contestatorul învederează că achizitoarea, prin Comisia de evaluare, nu își respectă în procesul de evaluare propriile cerințe ale documentației de atribuire în sensul în care în cadrul fisei de date IV.4.2 Modul de prezentare al propunerii financiare regăsim cerință *"În cadrul Ofertei financiare se va prezenta graficul valoric corelat cu graficul Gantt prezentat în oferta tehnica."*

Din analiza și confruntarea graficului depus în cadrul propunerii tehnice și cel din cadrul propunerii financiare, contestatorul observă numeroase neconcordanțe între termenele și intervalele declarate, activitatea de "PREGĂTIRE RECEPȚIE" prevăzută în cadrul ambelor grafice este cuprinsă în intervalul 14.11.2023 - 30.11.2023, interval ce se află în afara intervalelor definite la începutul graficului, cât și celelalte neconcordanțe prezentate în cadrul contestației.

Cu toate ca achizitoarea solicită în mod expres în Caietul de sarcini la pagina 15 un program de lucru timp Gantt arătând ordinea și durata activităților, în punctul sau de vedere, autoritatea contractantă consideră niște erori formale faptul că, în graficul prezentat de asocierea clasată pe locul 2, legăturile dintre activități sunt trasate în mod eronat (deși multe activități au legături de tip finish-start, activitățile ce ar trebui să se deruleze după finalizarea celor precedente au termen de începere anterior termenului de finalizare a activității precedente).

Totodată achizitoarea consideră în punctul sau de vedere faptul că nu a putut constata "neconformitatea ofertei doar pe temeiul unor erori formale de prezentare, existând suficiente informații conforme referitoare la perioadele contractuale propuse pentru prestarea serviciilor și execuția lucrărilor", prin evaluare alegând informațiile care i-au convenit dintr-un grafic Gantt, asupra căruia se pronunță indirect că ar conține informații greșite, deci că nu e corect întocmit, dar că totuși sunt și informații corecte în alte părți ale propunerii.

Dacă autoritatea Contractantă consideră Graficul Gantt unul orientativ, totuși a inclus în cadrul documentației de atribuire cerințe

destul de stricte referitoare la el, prin urmare petentul conchide ca evaluarea se face în funcție de ofertant și nu de calitatea ofertei.

Astfel, contestatorul consideră că ar fi trebuit avute în vedere cerințele din documentația de atribuire, în speță Caietul de sarcini prin care se solicită: un program de lucru tip Gantt pentru execuție lucrări, cu descrierea pe scurt a activităților principale, arătând ordinea și durata în care Ofertantul își propune [...] .

De asemenea, contestatorul afirmă că a regăsit graficul Gantt pentru activitatea de proiectare solicitat în cadrul Caietului de sarcini la pagina 14, grafic ce ar fi trebuit să ilustreze activitățile care vor fi derulate în cadrul contractului, cu indicarea etapelor esențiale a modului în care activitățile sunt realizate, precum și a resurselor umane alocate pe activități, fiind o simplă ilustrare a activităților de proiectare, fără resurse în care nici măcar termenul pentru PTH nu corespunde celui alt grafic (diferit numărul de zile). Petentul notează faptul că solicitarea autorității contractante referitoare la "*resursele umane alocate pe activități*", este total nerespectată.

2. În ceea ce privește propunerea financiară a asocierii clasată pe locul II, aceasta reprezintă 0.72% din valoarea estimată a achiziției. Comisia de evaluare, lăsând la o parte interesul pentru calitatea resurselor care urmează să fie alocate pentru executarea lucrărilor, nu a considerat important nici măcar să solicite o justificare de preț conform art. 209 din Legea nr. 98/2016, motivând verbal faptul că ofertarea financiară s-a făcut pe prețuri forfetare.

Pentru întărirea argumentației, contestatorul atașează extrase din decizii ale CNSC din spețe similare.

Concluzionând, ... solicită admiterea contestației fundamentată prin prezentul punct de vedere.

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

În calitate de autoritate contractantă, ..., a organizat procedură simplificată în vederea încheierii contractului de lucrări, având ca obiect „...”, cod CPV ... (Rev.2), prin publicarea în SICAP a anunțului de participare nr.

Potrivit anunțului de participare și a documentației de atribuire, criteriul de atribuire este „*cel mai bun raport calitate-preț*”, valoarea estimată contractului fiind de ..., fără T.V.A.

Conform procesului verbal privind evaluarea garanției de participare, a informațiilor DUAE și a documentelor care îl însoțesc cu nr.14580/26.08.2021, în procedura în cauză au depus oferte 7 operatori economici, printre care și Asocieria ..., contestator în prezenta cauză.

Potrivit raportului procedurii cu nr. 16596/27.10.2021, în urma aplicării criteriului de atribuire și algoritmului de calcul asociat, clasamentul este următorul:

- Locul I – Asocierea ... cu un scor total de 100 puncte;
- Locul II – Asocierea ... cu un scor total de 94,23 puncte;
- Locul III – Asocierea ..., cu un scor total de 92,54 puncte;
- Locul IV – Asocierea ..., cu un scor total de 90,06 puncte și
- Locul V – Asocierea ..., cu un scor total de 74,36 puncte.

În soluționarea cauzei, Consiliul are în vedere, ca o chestiune prealabilă, faptul că după depunerea contestației de către ..., a depus cerere de intervenție ..., în calitate de lider al Asocierii ..., solicitând respingerea contestației formulată de ... ca inadmisibilă și nefondată.

Cu privire la admisibilitatea cererii de intervenție, formulată de ..., având în vedere faptul că interesul acestui ofertant este evident, Consiliul o va admite în principiu și, în condițiile în care intervenția vizează modul în care au fost evaluate ofertele de către ..., o califică drept cerere de intervenție accesorie, în conformitate cu prevederile art. 61 alin. (3) din Codul de Procedură Civilă.

Procedând la analiza, pe fond, a contestației formulate de ..., Consiliul constată că aceasta vizează rezultatul procedurii de atribuire, fiind formulate critici cu privire la ofertele prezentate de ofertanții clasati pe locurile 1 și 2 în clasamentul stabilit de autoritatea contractantă ca urmare a aplicării criteriului de atribuire, oferte depuse de către asocierea ... (locul 1) și de către asocierea ... (locul 2).

Analizând criticile formulate, Consiliul constată că au fost criticate următoarele aspecte:

I. Referitor la oferta prezentată de asocierea ... (locul 1).

1. În cuprinsul propunerii tehnice prezentate de acest ofertant nu se regăsește graficul Gantt pentru activitatea de proiectare;

2. propunerea tehnică prezentată de asocierea ... nu respectă prevederile formularului de propunere tehnică, respectiv în cadrul acesteia nu se regăsesc informații referitoare la *„Nivelul de înțelegere asupra obiectului contractului”* și la *„memoriu tehnic ce va conține descrierea soluțiilor din expertiza tehnică și proiectul care necesită actualizarea”*;

3. În cuprinsul Planului calității prezentat de ofertantul declarant câștigător, în cadrul tehnologiilor de execuție descrise, au fost indicate normative/STAS-uri care nu mai sunt în vigoare, dar care au stat la baza realizării ofertei de către acest ofertant;

4. deși propunerea financiară prezentată de ofertantul declarat câștigător reprezintă 66,8 % din valoarea estimată, autoritatea contractantă nu a solicitat justificarea prețului ofertat;

II. Referitor la oferta prezentată de asocierea ... (locul 2).

1. în cuprinsul ofertei prezentate de acest ofertant există neconcordanțe între termenele și intervalele declarate și nu sunt precizate resursele umane alocate pe activități;

2. deși propunerea financiară prezentată de ofertantul declarat câștigător reprezintă 72 % din valoarea estimată, autoritatea contractantă nu a solicitat justificarea prețului oferat;

Raportat la criticile formulate de contestator, Consiliul reține că, în ceea ce privește modul de întocmire a ofertelor, în cuprinsul caietului de sarcini, la punctul 4.1.2. „Cerințe referitoare la modalitatea de întocmire a ofertei tehnice pentru proiectare”, sunt prevăzute următoarele cerințe:

„- partea descriptivă, din care să rezulte că sunt îndeplinite și asumate în totalitate cerințele din documentația de atribuire, ofertantul având obligația de a face dovada conformității propunerii tehnice cu cerințele caietului de sarcini și eventualele clarificări/răspunsuri la clarificări, atașate invitației de participare publicate în SEAP. Orice propunere tehnică elaborată prin simpla copiere a caietului de sarcini va fi respinsă ca neconformă;

- graficul de realizare fizic al prestațiilor, cu detalierea activităților care vor fi derulate în cadrul contractului, cu indicarea etapelor esențiale a modului în care activitățile respective sunt realizate, precum și a resurselor umane alocate pe activități;

(...).

Autoritatea contractantă își rezervă dreptul de a solicita clarificări și precizări inclusiv privind prețurile indicate în oferte în cazul în care va considera că prețurile respective nu reflectă realitatea de pe piață la momentul depunerii ofertelor.

De asemenea, se reține că la punctul 4.2 „Cerințe referitoare la modalitatea de întocmire a ofertei tehnice pentru execuție lucrări” din caietul de sarcini este prevăzut că „Propunerea tehnică va fi astfel elaborată astfel încât aceasta să respecte în totalitate cerințele impuse prin caietul de sarcini/documentația de atribuire. Astfel, ofertanții vor avea în vedere faptul că cerințele impuse prin documentația de atribuire/caietul de sarcini sunt minime și obligatorii. Orice ofertă care se abate de la acesta prevederi va fi considerată conformă doar dacă în propunerea tehnică se asigură un nivel calitativ superior. Ofertele care nu respectă cerințele minimale prevăzute în documentația de atribuire/caietul de sarcini vor fi declarate neconforme.

(...)

Propunerea tehnică va conține cel puțin informațiile de mai jos:

- Prezentarea caracteristicilor tehnice ale lucrărilor – se vor descrie lucrările și principalele caracteristici ale acestora;

- Prezentarea modului de realizare a lucrărilor. Se va descrie abordarea generală (metodologia) pentru realizarea lucrărilor, succesiunea tehnologică de realizare a lucrărilor;

- Un program de lucru (tip Gantt) pentru execuție lucrări cu descrierea pe scurt a activităților principale, arătând ordinea și durata în care Ofertantul își propune să presteze serviciile și să realizeze lucrările;

(...)"

În același context, relevante sunt reținute a fi și prevederile din cuprinsul formularului de propunere tehnică potrivit căroră „[Informațiile prezentate de către Ofertanți în acest formular reprezintă fundament pentru:

a. evaluarea Propunerii Tehnice conform metodologiei stabilite prin Documentația de Atribuire în corelație cu cerințele minime din Caietul de Sarcini,

b. aplicarea criteriului de atribuire conform metodologiei stabilite prin Documentația de Atribuire.]

[Toate informațiile solicitate în cele ce urmează reprezintă elemente cheie obligatorii ale Propunerii Tehnice.]

[Abordarea tehnică, metodologia și planul de lucru sunt componente cheie ale Propunerii Tehnice. Ofertanții trebuie să prezinte Propunerea Tehnică ca parte a Ofertei, inclusiv grafice, diagrame și orice alte anexe considerate relevante de către acesta pentru:

a. demonstrarea îndeplinirii cerințelor minime

b. obținerea unui punctaj ca urmare a aplicării criteriului de atribuire

c. evidențierea beneficiilor pe care le oferă Autorității Contractante].

Toate informațiile solicitate în cele ce urmează, reprezintă componente-cheie și obligatorii ale Propunerii Tehnice și trebuie prezentate și descrise de către Ofertant la un nivel de detaliere corespunzător.

Prezentarea unei Propunerii Tehnice care nu include informațiile solicitate de Autoritatea Contractantă ca răspuns la cerințele minime stabilite poate atrage neconformitatea Ofertei. Simpla copiere a cerințelor din Caietul de Sarcini nu este considerată drept răspuns la cerințele Autorității Contractante.

(...)

2. Metodologia propusă pentru îndeplinirea obiectului din cadrul Contractului

În acest capitol al Propunerii Tehnice, Ofertantul trebuie să documenteze:

a. nivelul său de înțelegere asupra obiectului Contractului și gradul de conștientizare a importanței rezultatului Contractului pentru Autoritatea Contractantă pe baza informațiilor furnizate în Caietul de Sarcini

b. metodologia utilizată pentru realizarea serviciilor, respectiv lucrărilor și obținerea rezultatelor – pentru fiecare fază în parte

Introduceți aici informațiile solicitate și în forma solicitată astfel încât să demonstrați îndeplinirea obiectivelor asociate atribuirii Contractului și implementarea abordării prezentate la paragraful anterior.

(...)

d. Pentru ACTUALIZAREA PROIECTULUI TEHNIC

Propunerea tehnică va conține în mod obligatoriu următoarele:

- Metodologia de prestare a serviciilor, cu descrierea justificativa a activităților și a subactivităților necesare realizării proiectului;
- Personalul minim, considerat de autoritatea contractanta ca fiind strict necesar pentru elaborarea documentațiilor tehnice ce fac obiectul prezentei proceduri, așa cum a fost menționat la capitolul ASIGURAREA CU PERSONAL în caietul de sarcini
- Se va prezenta un memoriu tehnic ce va conține descrierea soluțiilor din expertiza tehnică și proiectul care necesită actualizarea;
- Se vor respecta condițiile de mediu, social și cu privire la relațiile de muncă pe toată durata de îndeplinire a contractului de lucrări.

a **e. Pentru EXECUTIE**

Propunerea tehnică va conține în mod obligatoriu următoarele:

- Prezentarea modului de realizare a lucrărilor și tehnologiile aplicate, în aceasta secțiune, ofertantul va trebui să facă o prezentare detaliată privind lucrările care vor fi executate (la nivel de categorii de lucrări), descrierea tehnologiilor folosite în cadrul procesului de lucru, care vor fi întocmite în concordanță cu prevederile Documentației de atribuire.
- Personalul minim, considerat de autoritatea contractanta ca fiind strict necesar pentru realizarea lucrărilor ce fac obiectul prezentei proceduri, așa cum a fost menționat la capitolul ASIGURAREA CU PERSONAL în caietul de sarcini
- Se va prezenta un memoriu tehnic ce va conține descrierea soluțiilor din expertiza tehnică și proiectul care necesită actualizarea;
- Se vor respecta condițiile de mediu, social și cu privire la relațiile de muncă pe toată durata de îndeplinire a contractului de lucrări.

f. Vor fi identificate și nominalizate resursele (umane și materiale) necesare implementării contractului.

(...)"

În același timp, în ceea ce privește modul de prezentare a propunerii financiare, Consiliul reține ca fiind relevante cele prevăzute atât în cuprinsul caietului de sarcini cât și în cuprinsul fișei de date a achiziției, respectiv: „Propunerea financiară se va prezenta în conformitate cu Formularul de Ofertă și anexa acestuia, care reprezintă elementul principal al propunerii financiare depuse.

Prețul din Propunerea Financiară va cuprinde prețul total ofertat, valoare fără TVA care se completează în sistemul electronic SEAP rubrica special dedicată „Oferta financiară”.

Prețul din Formularul de ofertă reprezintă oferta finală pentru proiectarea și execuția lucrărilor ce fac obiectul contractului, cuprinzând inclusiv costurile aferente serviciilor de proiectare și asistență tehnică din partea proiectantului, fiind exprimat în lei fără TVA.

Propunerea financiară trebuie să se încadreze în fondurile care pot fi disponibilizate pentru îndeplinirea contractului de achiziție publică.

Propunerea financiară pe lângă Formularul de ofertă va cuprinde și anexa cuprinzând Lista cu activitățile principale, cu valori, aferente obiectului contractului, pusă la dispoziția ofertanților de către autoritatea contractantă. La întocmirea prețului se vor lua în calcul și se vor respecta coeficienții de recapitulație stabiliți de lege (C.A.S., C.A.S.S., ajutor de șomaj, fondul pentru accidente de munca și boli profesionale, etc.) și coeficienți proprii ai ofertantului (cheltuieli indirecte și profit).

Valoarea totală ofertată nu va include cheltuielile diverse și neprevăzute. Prețurile ofertate reprezintă prețuri forfetare pentru fiecare element, în conformitate cu nivelurile de defalcare prezentate.

În cadrul Ofertei financiare se va prezenta graficul valoric corelat cu graficul Gantt prezentat în oferta tehnică.

Totodată, intră în obligația ofertanților să demonstreze, la prima cerere scrisă a comisiei de evaluare, faptul că au prevăzut în cadrul ofertei resurse financiare suficiente pentru a îndeplini toate activitățile ce trebuie întreprinse de aceștia pentru a-și îndeplini în mod corespunzător obligațiile în cadrul contractului”.

Astfel, Consiliul constată că autoritatea contractantă a informat operatorii economici interesați de participarea la prezenta procedură de atribuire cu privire la modul de desfășurare a procedurii de atribuire și documentele și informațiile ce se impun a fi prezentate, în conformitate cu prevederile art. 154 din Legea nr. 98/2016, fiind făcute precizări, în mod concret cu privire la modul de prezentare a propunerilor tehnice și a propunerilor financiare.

Într-o atare situație, Consiliul constată că întrucât conținutul documentației de atribuire nu a fost contestat, acesta și-a consolidat caracterul obligatoriu, atât pentru ofertanți care, potrivit prevederilor art. 123 alin. (1) din H.G. nr. 395/2016, au obligația de a elabora ofertele în conformitate cu prevederile documentației de atribuire, cât și pentru comisia de evaluare care, în conformitate cu art. 133 alin. (1) și (2) din același act normativ, are obligația de a analiza și de a verifica fiecare ofertă atât din punct de vedere al elementelor tehnice propuse, cât și din punct de vedere al aspectelor financiare pe care le implică, în condițiile în care propunerea tehnică trebuie să corespundă cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini sau în documentul descriptiv.

Prin urmare, se reține că prin depunerea ofertelor la procedură, se presupune 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. 1555 din 6 martie 2012 a Curții de Apel Craiova, Secția de contencios administrativ și fiscal). Astfel cum un contract constituie legea părților, și documentația de atribuire, întovărășită de clarificările postate în SEAP, are aceeași valoare pentru părți, iar niciuna dintre ele nu îi poate ignora sau nesocoti clauzele.

În aceeași direcție, Curtea de Apel Iași, Secția de contencios administrativ și fiscal, a reținut în decizia nr. 2204 din 21 septembrie 2012 că cerințele riguroase în materie de achiziții publice presupun întocmirea documentelor necesare în conformitate cu prevederile documentației de atribuire, cunoscut fiind faptul că garantarea corectitudinii procedurii achizițiilor publice poate justifica respingerea ofertei pentru orice fel de încălcare a dispozițiilor legale în materie, care ar putea fi considerată de ofertant mai puțin importantă. Raportat la obiectivul general constând în prevenirea și sancționarea încălcării dispozițiilor legale în materia procedurilor de achiziție publică, nu i se poate reproșa autorității contractante că a analizat ofertele participanților la procedură în raport de cerințele minime de participare necontestate, sancționând neîndeplinirea acestora.

Depășind această introducere de subliniere a importanței respectării întru totul a regulilor impuse de achizitoare în documentația de atribuire, asupra aspectelor sesizate de reclamantă, analizând modul în care autoritatea contractantă a verificat documentele prezentate de ofertanți, Consiliul constată că în cuprinsul procesului verbal nr. 14828/24.09.2021, privind evaluarea conformității propunerilor tehnice cu prevederile caietului de sarcini și, după caz, cu factorii de evaluare, este prevăzut că *„ofertele prezentate de Asocierea ..., Asocierea ..., Asocierea ..., Asocierea ... și Asocierea ... sunt admisibile fiind conforme ca urmare a evaluării propunerilor tehnice”*, fără a fi prezentat, în mod concret, modul de îndeplinire a cerințelor din caietul de sarcini.

De asemenea, analizând documentele din cadrul dosarului achiziției, transmis de autoritatea contractantă în virtutea prevederilor art. 18 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul a identificat un tabel de corespondență a propunerilor tehnice prezentate de ofertanți cu prevederile caietului de sarcini (pag. 143 – 149), fără a fi detaliat modul de îndeplinire a cerințelor din caietul de sarcini și fără a fi făcute referiri

la modul de îndeplinire a cerințelor din cuprinsul formularului de propunere tehnică, parte integrantă a documentației de atribuire.

Astfel, sub acest aspect, Consiliul nu reține în soluționare susținerile autorității contractante din cuprinsul punctului de vedere nr. 57921/04.11.2021 potrivit căroră *„Eventuala nerespectare a unui formular pus la dispoziție de autoritatea contractantă nu poate fi reținut ca motiv de neconformitate a propunerii tehnice prezentate de ofertantul Asocierea ... , chiar dacă contestatorul a înțeles să respecte întocmai acea modalitate de prezentare a propunerii sale tehnice.*

Cu atât mai mult, ofertantul Asocierea ... s-a raportat în prezentarea propunerii sale tehnice la cerințele formularului invocat de contestator, dar conformitatea propunerii tehnice nu poate fi altfel apreciată de comisia de evaluare decât prin raportare la cerințele caietului de sarcini din cadrul documentației, fără a se induce în cauză drept factor decisiv în evaluare eventuale cerințe formale de comunicare.

Comisia de evaluare a evaluat propunerea tehnică prezentată de ofertantul Asocierea ..., dar și ale celorlalți ofertanți, prin raportare la cerințele caietului de sarcini, cu luare în considerare a cerințelor documentației de atribuire, fără însă a da dovadă de un formalism excesiv, o astfel de abordare nefiind constructivă”, întrucât are în vedere că înainte de a stabili conformitatea sau neconformitatea ofertelor, comisia de evaluare are obligația de a analiza ofertele sub toate aspectele, prin raportare la prevederile întregii documentații de atribuire și, eventual, de a solicita clarificări în cazul în care informațiile sau documentele prezentate de către operatorii economici sunt incomplete sau eronate sau în cazul în care lipsesc anumite documente din cadrul ofertelor, astfel încât fiecare decizie adoptată să fie pe deplin justificată.

Or, din cuprinsul documentelor întocmite de autoritatea contractantă în procesul de evaluare a ofertelor, nu rezultă modul concret în care au fost îndeplinite cerințele solicitate prin documentația de atribuire, *nefiind făcute referiri concrete la conținutul propunerilor tehnice prezentate de ofertanți* ci doar fiind precizat *„cerință minimă îndeplinită”* și nu au fost solicitate clarificări suplimentare.

Aceleași considerații vor fi reținute de Consiliu și în ceea ce privește modul de verificare de către autoritatea contractantă a propunerilor financiare prezentate de ofertanți.

Astfel, Consiliul constată că în cuprinsul procesului verbal nr. 15609/11.10.2021 privind evaluarea propunerilor financiare, inclusiv verificarea conformității acestora cu propunerile tehnice, este prevăzut, pentru fiecare dintre ofertanții cu oferte conforme din punct de vedere tehnic că *„- s-a prezentat propunerea financiară utilizând formularele puse la*

dispoziție de autoritatea contractantă, respectiv centralizatorul cu principalele categorii de lucrări;

- propunerea financiară oferă informațiile necesare despre condiții financiare și comerciale legate de obiectul contractului de achiziție publică;*
- propunerea financiară indică cotarea tuturor principalelor categorii de lucrări, asigurând corelarea cu propunerea tehnică prezentată;*
- nu au fost identificate erori aritmetice.*

Comisia de evaluare constată că propunerea financiară nu este neobișnuit de scăzută în raport cu lucrările care constituie obiectul contractului, comisia analizând comparativ elementele ofertelor financiare și prin raportare la prețurile cunoscute ale pieței”, fără a fi prezentat modul concret de verificare a informațiilor prezentate în cadrul anexelor la formularele de propuneri financiare prezentate de ofertanți, solicitate prin caietul de sarcini.

Astfel, Consiliul constată că din cuprinsul documentelor din cadrul dosarului achiziției rezultă că membrii comisiei de evaluare nu au analizat în detaliu propunerile financiare prezentate în cadrul prezentei proceduri de atribuire, respectiv a modului în care au fost constituite prețurile ofertate, în condițiile în care prin documentația de atribuire s-a solicitat, între altele ca „ofertantul va elabora propunerea financiară astfel încât aceasta să furnizeze toate informațiile cu privire la preț, precum și alte condiții financiare și comerciale legate de obiectul contractului de achiziție publică”, respectiv „la recapitulația devizului se vor folosi coeficienții stabiliți de lege (CAS, CASS, ajutor de șomaj, fondul pentru accidente de muncă și boli profesionale, etc.) și coeficienți proprii ai ofertantului (indirecte și profit)”.

De asemenea, Consiliul constată că deși membrii comisiei de evaluare au precizat în cuprinsul procesului verbal nr. 15609/11.10.2021, pentru fiecare ofertant în parte, faptul că „propunerea financiară nu este neobișnuit de scăzută în raport cu lucrările care constituie obiectul contractului, comisia analizând comparativ elementele ofertelor financiare și prin raportare la prețurile cunoscute ale pieței”, în cuprinsul dosarului achiziției nu a fost identificat vreun document care să arate că a fost efectuată o astfel de analiză.

Consiliul are în vedere că este foarte probabil ca, la procedurile de atribuire, ofertanții să propună prețuri mai mari la unele articole și, eventual, în compensare, mai mici la altele, politica de prețuri ținând de fiecare ofertant în parte și de condițiile cererii și ofertei, interesul acestora fiind de a fi declarați câștigători.

Însă este obligația comisiei de evaluare de a se asigura că prețurile oferite în cadrul procedurii de atribuire garantează îndeplinirea contractului în parametri cantitativi și calitativi solicitați prin documentația de atribuire, sens în care se impune verificarea în detaliu a elementelor componente ale prețurilor oferite și a corespondenței acestora cu prevederile propunerii tehnice.

De asemenea, Consiliul are în vedere că în cazul în care verificările comisiei de evaluare se raportează la prețurile pieței, se impune ca aceasta să prezinte, în mod concret, care sunt prețuri sau elemente ale acestora din piața de profil la care s-a raportat.

Or, sub acest aspect, Consiliul constată că în cuprinsul procesului verbal de verificare a propunerilor financiare se precizează doar că aceasta s-a raportat la „*prețurile cunoscute ale pieței*”, fără a indica, în mod concret, care sunt acestea.

Prin urmare, Consiliul constată că activitatea comisiei de evaluare a înregistrat abateri de la prevederile legale aplicabile în materia achizițiilor publice, acesta a realizat o verificare formală a propunerilor tehnice și financiare prezentate de ofertanți, nefiind îndeplinite corespunzător obligațiile prevăzute la art. 133 alin. (1) din H.G. nr. 395/2016 conform căroră „*Comisia de evaluare are obligația de a analiza și de a verifica fiecare ofertă atât din punct de vedere al elementelor tehnice propuse, cât și din punct de vedere al aspectelor financiare pe care le implică*”.

Într-o atare situație, Consiliul constată că se impune anularea proceselor verbale de evaluare nr. 14828/24.09.2021 și nr. 15609/11.10.2021 și reluarea procedurii de atribuire prin reanalizarea propunerilor tehnice și financiare prezentate de ofertanți prin raportare la prevederile documentației de atribuire.

Acestea fiind, în contextul de fapt și de drept anterior expus, în temeiul prevederilor art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul admite contestația formulată de ..., în contradictoriu cu

Anulează procesul verbal nr. 14828/24.09.2021 privind evaluarea conformității propunerilor tehnice cu prevederile caietului de sarcini și, după caz, cu factorii de evaluare și procesul verbal nr. 15609/11.10.2021 privind evaluarea propunerilor financiare, inclusiv verificarea conformității acestora cu propunerile tehnice, precum și toate actele subsecvente acestora.

Obligă ... ca, în termen de 10 zile de la primirea prezentei, să procedeze la reluarea procedurii de achiziție publică prin reanalizarea propunerilor tehnice și financiare prezentate de ofertanți prin raportare la prevederile documentației de atribuire.

În ceea ce privește cererea de intervenție nr. 2560/15.11.2021, , formulată de către ..., Consiliul va proceda la respingerea acesteia, având în vedere soluția de admitere a contestației formulate de

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

CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația formulată de către ..., cu sediul în ..., în contradictoriu cu ..., cu sediul în

Anulează procesul verbal nr. 14828/24.09.2021 privind evaluarea conformității propunerilor tehnice cu prevederile caietului de sarcini și, după caz, cu factorii de evaluare și procesul verbal nr. 15609/11.10.2021 privind evaluarea propunerilor financiare, inclusiv verificarea conformității acestora cu propunerile tehnice, precum și toate actele subsecvente acestora.

Obligă ... ca, în termen de 10 zile de la primirea prezentei, să procedeze la reluarea procedurii de achiziție publică prin reanalizarea propunerilor tehnice și financiare prezentate de ofertanți prin raportare la prevederile documentației de atribuire.

Respinge, ca nefondată, cererea de intervenție cu nr. 2560/15.11.2021, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 59622/15.11.2021, formulată de către ..., cu sediul

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

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

PREȘEDINTE,

....

MEMBRU,

....

MEMBRU,

....