



În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1) și ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr.

Data:

Prin contestația nr. 3029/21.09.2023, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 51608/21.09.2023, formulată de SC ... SRL, cu sediul în ..., înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr., având CUI RO ..., reprezentată legal prin administrator ..., împotriva rezultatului procedurii comunicat prin adresa nr. 3384/14.09.2023, emisă de către COMUNA ..., cu sediul în comuna ..., str. ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificate de atribuire a contractului de achiziție publică având ca obiect *«Execuție lucrări pentru obiectivul de investiții „Îmbunătățirea infrastructurii rutiere în comuna ... etapa 3 și 4»*”, anunț de participare nr. SCN1125557/25.05.2023, s-a solicitat:

1. Admiterea contestației;
2. Anularea adresei de comunicare nr. 3384/14.09.2023, ca netemeinică și nelegală;
3. Anularea raportului procedurii nr. 3382/14.09.2023, în partea ce conține decizia de respingere a ofertei SC ... SRL și cea privind rezultatul procedurii de atribuire;
4. Obligarea autorității contractante la reanalizarea și reevaluarea ofertei SC ... SRL și la stabilirea legală a rezultatului procedurii de atribuire.

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

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care SC ... SRL critică decizia autorității contractante comunicată prin adresa nr. 3384/14.09.2023, solicitând adoptarea măsurilor de remediere precizate mai sus.

Contestatoarea arată că a participat la procedura de atribuire cu ofertă individuală, elaborată în conformitate cu prevederile documentației de atribuire, reglementările legale în materie și normativele tehnice aplicabile. Pe timpul evaluării ofertelor au fost solicitate clarificări la care consideră că a răspuns concludent, însă prin adresa de comunicare a fost informată că oferta sa a fost respinsă ca neconformă și inacceptabilă, decizie pe care o apreciază ca netemeinică și nelegală.

Contestatoarea apreciază că motivele de respingere a ofertei sunt destul de ambiguu prezentate, pe care le sintetizează, astfel

- *„Din planificarea activităților în raport cu axa timpului rezultă succesiunea cronologică a acestora, însă nu și interdependența tehnologică. De asemenea, se constată că doar activitățile critice sunt interconectate, iar cele necritice nu depind de realizarea altora și nici nu condiționează execuția unei activități succesive”;*

- *„Efectul suprapunerii activităților critice este prelungirea duratei drumului critic cu durata suprapunerilor (...) rezultă faptul că diagrama drum critic nu respectă cerințele CS, rezultând o durată de execuție de 383 de zile, mai mare decât durată maximă impusă prin documentația de atribuire”;*

- *„Nu se prezintă nicio explicație privind respectarea cerințelor exprese ale proiectului tehnic, secțiunea caiete de sarcini, raportat la graficul Gantt propus. În cadrul proiectului tehnic, secțiunea caiet de sarcini terasamente, raportat la soluția tehnică proiectantul interzice execuția terasamentelor anterior execuției săpăturii șanțurilor, în vederea asigurării scurgerii apelor”;*

- *„Se prezintă alocările pe activități doar a numărului de resurse alocate, neprezentându-se și meseria lor. Atașat se prezintă tipul meseriilor pe lună, dar nu pe activități. Astfel, nu se poate stabili, care sunt alocările de resurse pentru fiecare activitate în fiecare lună”;*

În dovedirea netemeinicii motivelor invocate și a caracterului pur speculativ al acestora, contestatoarea prezintă regulile documentației de atribuire pe baza cărora și cu a căror respectare a elaborat oferta, începând chiar cu detalierea obiectului contractului, după cum urmează:

(7.1) Obiectul contractului a fost precizat în anunțul de participare de maniera: *Execuție lucrări pentru obiectivul de investiții „Îmbunătățirea infrastructurii rutiere în Comuna ... etapa 3 și 4”.*

Prin pct. II.1.4) Descriere succintă — al anunțului de participare, obiectul contractului a fost descris astfel: „*Prin proiectul tehnic se propun a fi executate lucrări de infrastructură rutieră în comuna Descrierea completă a lucrărilor se regăsește în Proiectul tehnic aferent achiziției, parte a prezentei documentații de atribuire*”.

(7.2) În Memoriu tehnic general al Proiectului tehnic nr. 02/PT/2023 — parte a documentației de atribuire — pct. 2.2, „*Soluția tehnică cuprinzând*”, se precizează următoarele:

a. Caracteristici tehnice și parametri specifici obiectivului de investiții

La proiectarea elementelor geometrice s-au avut în vedere Normativ pentru proiectarea drumurilor STAS 863/1985 „Elemente geometrice ale traseelor”, Normativ PD177/2001 privind dimensionarea sistemelor rutiere suple și semirigide, STAS 1709/1 privind verificarea la îngheț-dezghet și alte normative tehnice în vigoare. În aceste condiții s-au ales caracteristicile cele mai potrivite pentru un trafic fluent în orice condiții meteorologice.

Principalele caracteristici propuse:

- Lungime proiectată: $L = 7,335$ km
- Lățimea platformei drumului: 4,00 — 6,50 m
- Lățimea carosabilului: 3,0 - 5,5 m
- Viteza de proiectare: 20 km/h
- Rigolă betonate, șanțuri betonate, rigole carosabile
- Accese la proprietăți
- Consolidări
- Podețe
- Siguranța circulației

b. Varianta constructivă de realizare a investiției

Varianta este cea recomandată prin DALI

Nr.crt	Localitatea	Denumire stradă	Lungime (km)	Platformă	
				Parte carosabilă	Acostamente
1	...	Drum 1S - Tronson 1	0,690	4	1x0,5 și 2x0,5
2		Drum 3S - Tronson 3	1,230	4	1x0,5 și 2x0,5
3	...	Drum 2B - Tronson 2	0,215	4	2x0,5
4	...	Drum 1V - Tronson 1	1,400	4	2x0,5
5		Drum 2V - Tronson 2	0,400	4	2x0,5
6		Drum 3V - Tronson 3	0,200	4	2x0,5

7		Drum 1A - Tronson 1	0,385	55; 4	1x0,5 și 2x0,5
8	...	Drum 2A - Tronson 2	0,415	3.5	
9		Drum 3A - Tronson 3	0,110	3.5	1x0,5
11	...	Drum 1R - Tronson 1	0,140	4	2x0,5
12	...	DC 279	1,900	4	2x0,5
13		Drum 1SP - Tronson 1	0,250	4	2x0,5
TOTAL			7,335		

Sunt precizate:

- structura rutieră nouă în alcătuirea:

- 4 cm strat de uzură din mixtura asfaltică tip BA16
- 5 cm strat de legătură din mixtura asfaltică tip BAD22.4
- 20 cm strat de fundație din piatră spartă
- 35 cm strat de fundație din balast

- lucrările de colectare și evacuare a apelor pluviale (șanțuri și podețe) prevăzute a fi realizate pe fiecare dintre tronsoanele dispuse pe teritoriul celor 6 localități;

- siguranța circulației - semnalizarea rutieră, lucrări care sunt detaliate suplimentar în Secțiunea II a memoriului - „Memoriu tehnic de specialitate pentru lucrările de drum”.

Contestatoarea susține că a recurs la o detaliere sumară a obiectului contractului pentru a evidenția că infrastructura rutieră supusă îmbunătățirii este constituită din tronsoane de drumuri situate disparat pe teritoriul celor 6 sate din componența comunei achizitoare, completate cu imagini de tip google maps, ce cuprinde dispunerea satelor în care urmează a se efectua lucrările în comuna ... (anexează foto) și dispunerea tronsoanelor de drum în cadrul fiecărei localități a comunei

În raport de dispunerea satelor comunei achizitoare și a tronsoanelor de drumuri supuse modernizării, prin documentația de atribuire au fost impuse următoarele cerințe referitoare la elaborarea și prezentarea propunerilor tehnice cu relevanță pentru litigiu: fișa de date - pct. IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice:

„Propunerea tehnică va conține:

(...) 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 interferare 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, inclusiv prezentarea informațiilor privind utilizarea resurselor: utilaje, financiare și de recepție la terminarea lucrărilor”.

Contestatoarea mai arată că, deși drumurile supuse lucrărilor de îmbunătățire sunt profund fragmentate pe localități și tronsoane de drum din cadrul fiecăreia dintre sate, fiind vorba în concret de 12 tronsoane de drum independente din punctul de vedere al amplasării, categoriile de lucrări (devizele) la nivelul cărora trebuia detaliat graficul au fost precizate la nivel global, centralizat, fără vreo detalieri pe localități și tronsoane, fiind însumate pe stadii fizice/categorii de lucrări - Formulare F3 - în volumul Proiectului tehnic „201_PDFsam_PT_SEMNAT.pdf”, pag. 26/100 -71/100, astfel:

- terasamente;
- structura rutieră;
- scurgerea apelor;
- podețe;
- consolidări;
- siguranța circulației.

Contestatoarea învederează că a respectat întrutotul documentația de atribuire, în propunerea tehnică fiind prezentat graficul Gantt detaliat conform celor impuse, astfel:

0012	ÎMBUNĂȚĂȚIREA INFRASTRUCTURII R	343	18.09.2023	08.01.2025
0012.1	Mobilizare	2	18.09.2023	19.09.2023
0012.1.1	Primire ordin începere lucrări	1	18.09.2023	18.09.2023
0012.1.2	Predare primire amplasament	1	19.09.2023	19.09.2023
0012.2	Organizare de șantier	2	20.09.2023	21.09.2023
0012.2.1	Organizare de șantier	2	20.09.2023	21.09.2023
0012.3	Trasare lucrări		22.09.2023	22.09.2023
0012.3.1	Trasare lucrări/depistare rețele subterane		22.09.2023	02.09.2023
0012.4	Lucrări de construcții	335	25.09.2023	03.01.2025
0012.4.1	Terasamente	155	25.09.2023	26.04.2024
0012.4.	Structura rutieră	216	04.03.2024	30.12.2024
2				
0012.4.	Scurgerea apelor	135	23.102023	26.042024
3				
0012.4.	Podețe	120	30.10.2023	12.04.2024

4

0012.4. Consolidări

145 09.10.2023 26.04.2024

5

0012.4. Siguranța circulației

4 31.12.2024 03.01.2025

6

0012.5 Teste

335 25.09.2023 03.01.2025

0012.5.1 Teste conform PCCVI

335 25.09.2023 03.01.2025

0012.6 Organizare de șantier demontare

1 06.01.2025 06.01.2025

0012.6.1 Lucrări de construcții

1 06.01.2025 06.01.2025

0012.7 Notificare privind finalizarea lucrărilor

2 07.01.2025 08.01.2025

0012.7.1 Notificare privind finalizarea lucrărilor

1 07.01.2025 07.01.2025

0012.7.2 Recepție la terminarea lucrărilor

1 08.01.2025 08.01.2025

Contestatoarea consideră că din activitățile planificate, la nr. crt. 0012.4 „*Lucrări de construcții*”, rezultă că a respectat gradul de detaliere „*la nivel de categorie de lucrări (deviz)*”, așa cum a impus regula documentației de atribuire, respectiv la nivelul categoriilor de lucrări: terasamente; structura rutieră; scurgerea apelor; podețe; consolidări; siguranța circulației.

Astfel, din duratele planificate pentru execuție a fiecăreia dintre categoriile de lucrări și termenele de finalizare planificate, apreciază că rezultă cu claritate că lucrările de terasamente, scurgere a apelor, podețe și consolidări se finalizează anterior structurii rutiere care, la rândul său, se finalizează anterior lucrărilor de siguranță a circulației, fiind respectată întocmai „*sucesiunea tehnologică de realizare a lucrărilor, ordinea și derularea în timp a activităților pe care ofertantul propune să le îndeplinească pentru realizarea lucrărilor*”, după cum rezultă din extrasul de grafic reprodus mai jos:

0012.4	Lucrări de construcții	335	25.09.202	03.01.2025
		3		
0012.4.1	Terasamente	155	25,09.202	26.04.2024
		3		
0012.4.2	Structura rutieră	216	04.03.202	30.12.2024
		4		
0012.4.3	Scurgerea apelor	135	23.10.202	26.04.2024
		3		
0012.4.4	Podețe	120	30.10.202	12.04.2024
		3		
0012.4.5	Consolidări	145	09.10.202	26.04.2024
		3		
0012.4.6	Siguranța circulației	4	31.12.202	03.01.2025
		4		

Aceasta învederează că motivele ambiguu invocate de autoritatea contractantă pentru respingerea ofertei sunt invocate împotriva regulii stricte a documentației de atribuire prin care s-a impus ca „*programul*

de execuție (diagrama Gantt) să fie prezentat „pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrări (deviz)”, nivele de deviz care au fost respectate întocmai cum acestea au fost prevăzute în Proiectul tehnic, respectiv, în mod cumulat, nu defalcate pe localități sau tronsoane de drum.

Contestatoarea susține că la planificarea execuției a avut în vedere fragmentarea lucrărilor întrucât, în cele 155 de zile planificate pentru execuția terasamentelor, a avut în vedere că după execuția terasamentelor unui tronson, va fi în ordine tehnologică normală celelalte categorii de lucrări pe tronsonul respectiv, echipa de terasamente urmând a începe execuția următorului tronson și, succesiv, până la finalizarea celui de-al 12-lea tronson, în execuția niciunuia dintre tronsoane neputându-se ajunge la situații de natura celor apreciate de autoritatea contractantă ca fiind motive de respingere a ofertei sale.

Aceasta explicitează că, în înțelesul practic al execuției lucrărilor, în ordine tehnologică normală, pe localități, dar și pe tronsoane, a fost răspunsul la clarificările solicitate pe timpul evaluării ofertelor, prin care a precizat după cum urmează:

Diagrama distinctă prezentată reliefează durata, interdependența și succesiunea tehnologică și cronologia corectă doar a activităților critice, cele mai îndelungate activități fiind cele de Terasamente și Structură rutieră.

Având în vedere lungimea drumului proiectat propus, respectiv 7,335 km și complexitatea lucrărilor aferente obiectivului de investiții, societatea noastră consideră că se pot executa lucrări în paralel la Terasamente Structura rutieră. Activităților aferente drumului critic prezentate corect cronologic și tehnologic li s-a atribuit relația de precedență finish-to-start.

În raport de realitatea din procedură, consideră că afirmația autorității contractante conform căreia *„Efectul suprapunerii activităților critice este prelungirea duratei drumului critic cu durata suprapunerilor (...) rezultă faptul că diagrama drum critic nu respectă cerințele CS, rezultând o durată de execuție de 383 de zile, mai mare decât durata maxima impusă prin documentația de atribuire”* este una pur speculativă, în condițiile în care execuția lucrărilor va fi una în succesiune tehnologică normală, pe localități și tronsoane de drum, detalieri care însă nu a fost impusă spre prezentare la momentul ofertării, gradul de detalieri a planificării fiind impusă *„la nivel de categorie de lucrări (deviz)”*.

Prin afirmația *„nu se prezintă nici o explicație privind respectarea cerințelor exprese ale proiectului tehnic, secțiunea caiete de sarcini, raportat la graficul Gantt propus. În cadrul proiectului tehnic, secțiunea caiet de sarcini terasamente, raportat la soluția tehnică proiectantul interzice execuția terasamentelor anterior execuției săpăturii șanțurilor, în vederea asigurării scurgerii apelor”*, consideră că autoritatea contractantă face confuzie între *„lucrările de scurgerea apelor”* din

proiect, care se referă la „*lucrări de colectare și evacuare a apelor pluviale*”, constituite de șanțuri și rigole în marea lor majoritate betonate și „*scurgerea apelor superficiale spre terenul pe care se execută lucrările*”, al căror regim este reglementat de pct. 2. 9 — 2.11 din Normativul privind executarea lucrărilor de terasamente pentru realizarea fundațiilor construcțiilor civile și industriale - Indicativ C 169-88 astfel:

„2.9 Scurgerea apelor superficiale, spre terenul pe care se execută lucrările de construcție, va fi oprită prin executarea de șanțuri de gardă ce vor dirija aceste ape în afara zonelor de lucru;

2.10 Dimensiunile șanțurilor de gardă, pantele de scurgere și modul de protejare a talazurilor vor fi prevăzute în proiect.

2.11 În cazul în care debitul apelor de colectat este redus sau terenul este accidentat, executarea șanțurilor nefiind economică, se vor amenaja rigole”.

În opinia petentei, afirmația autorității contractante „*Se prezintă alocările pe activități doar a numărului de resurse alocate, neprezentându-se și meseria lor. Atașat se prezintă tipul meseriilor pe lună, dar nu pe activități. Astfel, nu se poate stabili, care sunt alocările de resurse pentru fiecare activitate în fiecare lună*” este în mod vădit nereală, fiind contrară informațiilor conținute de propunerea tehnică a ofertei în care sunt detaliate toate resursele, sens în care exemplifică doar cu:

- pag. 696: luna 1 — total 8 muncitori/profesii; luna 2 — total 48 muncitori/profesii etc, cu detalierea pe activități conform pag. 697 — 707, numărul de muncitori repartizați pe activități fiind menționat inclusiv pe grafic;
- pag. 707 — unde sunt detaliate utilajele pe tipuri, numeric și luni, cu detaliere și pe grafic până la pag. 719.

Întrucât, conform obiectului contractului detaliat în Proiectul tehnic în execuția de lucrări pe raza a 6 localități și 12 tronsoane de drum, lucrările urmează a fi executate prin echipele specializate, atât în paralel pe mai multe tronsoane, dar și cu respectarea succesiunii tehnologice pe fiecare tronson, la întocmirea graficului la nivel global, corespunzător detalierii impusă prin documentația de atribuire „*pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrări (deviz)*”, *activitățile necritice globale nu puteau prezenta relații „finish-to-start”* cum pretinde autoritatea contractantă, deoarece fragmentarea lucrărilor în tronsoane de lucrări dispuse în localități diferite, amplasate pe poziții distincte impun executarea unei categorii de lucrări (precum scurgerea apelor) succesiv pe fiecare tronson, execuția următoarei categorii de lucrări în ordine tehnologică urmează a se executa pe tronsoanele în cauză fără a se aștepta finalizarea lucrărilor în discuție pe toate tronsoanele pentru ca, mai apoi, să înceapă, spre exemplu, lucrări de consolidări sau podețe

încât între respectivele lucrări să se fi instituit o relație de tipul „finish-to-start”, așa cum în mod neîntemeiat, nepractic și nelogic, pretine autoritatea contractantă.

Întrucât, apreciază că pentru respingerea ofertei sale autoritatea contractantă a invocat motive subiective și speculative, fără legătură concretă cu regulile documentației de atribuire, dar și cu ignorarea realității determinată de fragmentarea și poziționarea lucrărilor din obiectul contractului, în condițiile în care oferta sa a fost elaborată cu stricta respectare a regulilor documentației de atribuire, nefiind niciun moment sub incidența dispozițiilor legale invocate de autoritatea contractantă, petenta reiterează solicitarea de admitere a contestației așa cum aceasta a fost formulată.

Cu adresa nr. 3557/26.09.2023, înregistrată la Consiliu sub nr. 52743/27.09.2023, COMUNA ... a transmis punctul său de vedere, prin care solicită respingerea contestației formulată de SC ... SRL.

În ceea ce privește primul motiv de excludere, consideră că în mod corect a procedat comisia de evaluare, în sensul că a solicitat ofertatului clarificări privind întocmirea graf-ului de activități drum critic, după cum urmează: *În cadrul graficului drum critic, nu sunt prezentate toate activitățile. (de exemplu: podețe, șanțuri. Nu rezultă interdependența și succesiunea tehnologică, dat fiind faptul că nu sunt incluse toate activitățile. Activitățile aferente drumului critic prezintă întoarceri în timp. De exemplu, activitatea critică se finalizează în data de 26.04.2024, urmată de activitatea critică structura rutieră care începe în data de 04.03.2024, astfel rezultă o durată de execuție de 383 zile > 343 zile conform grafic.*

Autoritatea contractantă susține că prin răspunsul la solicitarea de clarificări, contestatoarea a redepus graf-ul de activități drum critic, incluzând și activitățile necritice. De asemenea, arată că acesta a prezentat o serie de afirmații (nicidecum explicații) privind întocmirea graf-ului, astfel: *Diagrama prezentată este definită ca și drumul cel mai lung începând de la punctul de start și până la punctul final, trecând doar prin activitățile critice. Diagrama prezentată reliefează durata, interdependența și succesiunea tehnologică și cronologia corectă doar a activităților critice, cele mai îndelungate activități fiind cele de Terasamente și Structură rutieră. Dat fiind lungimea drumurilor proiectate și complexitatea lucrărilor, ofertantul consideră că se pot executa lucrări în paralel la terasamente și structura rutieră. Activităților aferente drumului critic li s-a atribuit relația de precedență finish-to-start.*

Aceasta învederează Consiliului că răspunsul societății contestatoarea nu putea fi considerat concludent, întrucât acesta nu respectă cerințele caietului de sarcini, cerințe care nefiind contestate în

termenul legal, devin obligatorii atât pentru ofertanți, cât și pentru comisia de evaluare. Astfel, comisia de evaluare a reținut următoarele: *Diagrama drum critic nu respectă cerințele caietului de sarcini, respectiv punctul c), unde s-a specificat faptul că acesta trebuie să reliefeze duratele, interdependența și succesiunile tehnologică și cronologică corecte ale activităților. Din planificarea activităților în raport cu axa timpului rezultă succesiunea cronologică a acestora, însă nu și interdependența tehnologică. De asemenea, se constată că doar activitățile critice sunt interconectate, iar cele necritice nu depind de realizarea altora și nici nu condiționează execuția unei activități succesive. Acest aspect este imposibil din punct de vedere tehnologic, de exemplu realizarea podețelor nu poate fi independentă față de realizarea structurii rutiere. Activitățile critice, terasamente și suprastructura, se suprapun și sunt interdependente. Drumul critic reprezintă secvența de activități critice, care determină cea mai lungă durată posibilă a contractului și activitățile critice sunt activități cu rezerva de timp 0, adică întârzierea lor are ca efect întârzierea corespunzătoare a întregului contract, iar efectul suprapunerii activităților critice este prelungirea duratei drumului critic cu durata suprapunerilor. Mai mult, conform caiet de sarcini, ofertantul avea posibilitatea de a descompune sau de a cumula unele activități. Activitățile necritice, nu folosesc relații de finish-to-start.*

Conform celor de mai sus, rezultă faptul că diagrama drum critic nu respectă cerințele CS, rezultând o durată de execuție de 383 de zile

Autoritatea contractantă mai arată că, din conținutul contestației, reiese că motivele pentru care răspunsul a fost considerat neconcludent sunt pur speculative, întrucât execuția lucrărilor va fi una în succesiune tehnologică normală, iar detalierea graficului este impusă la nivel de categorie de deviz. Aceasta admite că în caietul de sarcini s-a menționat că activitățile de bază sunt cele aferente devizelor F3, însă precizează că este menționat și că *ofertantul are libertatea de a cumula două sau mai multe activități de bază într-o singură activitate atunci când începerea unei activități de bază nu depinde de finalizarea celeilalte/celorlalte, sau poate descompune o activitate în mai multe subactivități pentru a reliefa anumite particularități ale tehnologiei proprii de lucru, caz în care subactivitățile respective devin activități, cu condiția ca activitățile rezultate să respecte definiția de a fi distincte și indivizibile, iar Graficul Drumului Critic să reliefeze duratele, interdependența și succesiunile tehnologică și cronologică corecte ale acestora.*

În acest context, consideră că societatea contestatoare avea posibilitatea de a descompune sau cumula mai multe activități, pentru a reliefa cât mai corect planificarea lucrărilor, cu încadrarea în termenul maxim de execuție. Autoritatea contractantă afirmă că, analizând și reanalizând graf-ul drum critic, comisia de evaluare a constatat că activitățile necritice nu sunt interconectate, adică independente, aspect ce este imposibil din punct de vedere tehnologic, întrucât o activitate nu

poate să nu fie conectată cu nicio altă activitate din graful drumului critic. Chiar și în cazul extrem în care o activitate nu depinde de finalizarea alteia, activitatea în cauză este legată totuși de punctul de start și de punctul de final al graf-ului. Graficul solicitat este reprezentarea în timp a contractului, care este împărțit în mai multe activități interdependente, iar momentele de început și de sfârșit ale acestor activități sunt reprezentate grafic. Fiecare activitate reprezintă o parte distinctă (separabilă fizic) și indivizibilă (rezultatul ei este disponibil doar la finalizarea respectivei activități) a contractului care consumă resurse fizice și/sau de timp și trebuie să se supună dependențelor cu alte activități în cadrul contractului sau punctelor de start și de sfârșit. În cazul în care o activitate nu este legată nici de punctul de start și nici de punctul de final, aceasta trebuie să aibă cel puțin o altă activitate precedentă și cel puțin una succesoare, în caz contrar fiind imposibilă calcularea rezervei de timp cu încadrarea ei în drumul critic, în cazul în care rezerva de timp este 0 (zero).

Tot în ceea ce privește susținerea din contestație legat de faptul că nu putea institui relații de tipul finish-to-start pentru anumite activități, întrucât ar fi nepractic și nelogic, subliniază că această afirmație nu a respectat cerințele impuse prin caietul de sarcini. Faptul că acest aspect nu a fost contestat în termenul legal, cerința a devenit obligatorie atât pentru ofertanți, cât și pentru comisia de evaluare.

În ceea ce privește cel al doilea motiv de excludere, s-a solicitat societății contestatoare să prezinte explicații/clarificări privind întocmirea graficului Gantt, raportat la cerința expresă din proiectul tehnic, caietul de sarcini nr. 1, unde se specifică că, anterior execuției terasamentelor, se va executa săpătura șanțurilor proiectate.

Ofertantul a răspuns și a oferit o serie de explicații care nu au legătură cu solicitarea. Astfel, precizează că *activitățile de terasamente prezentate în grafic reprezintă soluția tehnică prin care se începe săpătura pentru consolidări care, potrivit profilurilor transversale tip nr. 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 13, 17, 18, 21, au rolul de a sprijini taluzurile de pământ, structura rutieră, iar cota inferioară a fundației zidurilor de sprijin trebuie să se racordeze la cota din partea superioară a șanțurilor.*

Autoritatea contractantă susține că, analizând răspunsul, comisia de evaluare a fost pusă în imposibilitatea de a considera răspunsul concludent, întrucât, pe de o parte nu prezintă nicio explicație raportat la planificarea execuției săpăturii șanțurilor după începerea execuției terasamentelor, iar pe de altă parte contestatoarea afirmă că activitatea de terasamente planificată în cadrul graficului ar fi de fapt soluția tehnică pentru săpătura lucrărilor de consolidări.

Raportat la acest aspect, în contestație se arată că membrii comisiei de evaluare fac o confuzie între lucrările de scurgere a apelor

pluviale din cadrul proiectului tehnic și scurgerea apelor superficiale, care ar fi reglementat de normativul C169-88, însă autoritatea contractantă solicită observarea că din acest normativ, până a ajunge la punctele citate de contestatare, se poate citi punctul 161, ultimul aliniat, unde se specifică că: *Terasamentele pentru drumuri, căi ferate, poduri, tuneluri, lucrări hidrotehnice și hidroameliorative etc. nu fac obiectul prezentului normativ.*

În această situație, dat fiind că obiectul contractului îl reprezintă lucrări de modernizare a drumurilor, aceasta învederează că normativul citat nu este aplicabil, astfel apreciază că respectiva confuzie este chiar la contestatoare.

În continuare, citează din STAS 2914-84, atașat contestației, punctul 6.5, al 2 lea paragraf unde se specifică că săpăturile pentru realizarea patului drumului se vor executa pe tronsoane limitate, luându-se măsuri pentru a evita acumularea apei pe suprafața patului, precizează că acest lucru a fost impus și de autorul proiectului, pentru evitarea acumulării apei pe suprafața patului drumului prin măsura impusă. Prin urmare este interzisă execuția lucrărilor de terasamente anterior execuției săpăturilor șanțurilor, în vederea asigurării scurgerii apelor de pe platforma drumului.

Așadar, autoritatea contractantă apreciază că nici prin răspunsul la solicitarea de clarificări și nici în cadrul contestației nu se regăsește nicio explicație cu privire la planificarea execuției lucrărilor de terasamente anterior executării lucrărilor de săpătura a șanțurilor.

Drept urmare, consideră că prin contestația înaintată nu se aduce niciun argument sau explicație pertinentă privind concludența răspunsului său, contestatoarea citând doar dintr-un normativ neaplicabil în cadrul prezentei proceduri.

Tot în ceea ce privește al doilea motiv de excludere, autoritatea contractantă arată că a solicitat ofertantului să prezinte alocările de resurse pe meserii și activități, întrucât în cadrul propunerii tehnice se regăsesc alocările de resurse pe luni, însă prin răspunsul dat ofertantul face trimitere la paginile 697-719 din cadrul propunerii tehnice.

Reanalizând paginile indicate, aceasta susține că a constatat că la pag. 696 se prezintă alocările de resurse pe meserii lunar, nefiind alocate pe activități, iar la pagina 697 se prezintă pentru activitatea *terasamente* - 2 muncitori, activitatea *structură rutieră* - 11 muncitori etc., nefiind prezentat alocarea pe meserii.

Totodată, arată că în continuarea paginilor se prezintă alocări de resurse ca număr de ore, însă conform caietului de sarcini s-a solicitat ofertanților să prezinte, anexat sau în interiorul graficului Gantt, atât resursele necesare de manoperă și de utilaje, cât și modul de alocare a resurselor proprii de manoperă și de utilaje pe fiecare activitate în parte.

Contrar afirmației contestatoarei, autoritatea contractantă învederează că din analiza paginilor menționate nu rezultă, spre exemplu, căror activități îi sunt alocați cei 48 muncitori în luna 6, dat

fiind că în luna 6 sunt planificate a se executa 5 activități. Totodată, conform tabelelor prezentate, de ex, pentru activitatea structură rutieră se alocă 11 muncitori (conform tabel pag. 697), iar conform tabel pagina 696, în luna 8 ar fi nevoie de 3 asfaltatori și 9 pavatori, mai puțin de 11, principiu aplicabil și raportat la resursele utilaje.

Având în vedere că acest aspect era doar o bănuială, raportat la lucrările cuprinse în cadrul activității structura rutieră, s-a solicitat să se prezinte care sunt alocările de resurse pe activități. Astfel, fiind în imposibilitatea de a stabili resursele necesare pe fiecare activitate în parte, comisia de evaluare a stabilit ca este neconcludent răspunsul societății contestatoare, fiind și în imposibilitatea de a verifica dacă resursele alocate sunt suficiente pentru îndeplinirea contractului.

Autoritatea contractantă subliniază că nici în cadrul contestației nu se precizează concret, spre exemplu, pentru structura rutieră sunt necesari x asfaltatori, y pavatori etc. sau, pentru scurgerea apelor, x betoniști, y dulgheri, z muncitori necalificați etc.

Ca urmare a argumentelor prezentate mai sus, consideră că decizia de a declara neconformă și inacceptabilă oferta depusă de către SC ... SRL este întemeiată și solicită Consiliului respingerea contestației.

În replică, contestatoarea a formulat răspuns la punctul de vedere al autorității contractante, prin care reiterează solicitarea de admitere a contestației, așa cum aceasta a fost formulată, învederând că afirmațiile acesteia nu sunt susținute de realitatea regulilor execuției lucrărilor, impuse chiar de autoritatea contractantă.

În susținere, contestatoarea reiterează aspecte pe care le consideră esențiale, așa cum acestea rezultă din documentele achiziției, care au determinat întocmirea graficului de planificare a execuției în modul în care a fost prezentat în ofertă, prezentate și în contestație, sintetizate după cum urmează:

- execuția lucrărilor se efectuează în conformitate cu Proiectul tehnic nr. 02/PT/2023 a cărui respectare este strict obligatorie conform tuturor legilor și normativelor tehnice în materie în vigoare;

- drumurile supuse lucrărilor de îmbunătățire care constituie obiectul contractului sunt constituite de 12 tronsoane situate pe teritoriul a 6 localități;

- proiectul tehnic conține detalierea Formulelor F3 la nivel global centralizat pentru toate cele 12 tronsoane;

- regula documentației de atribuire cu privire la modul de elaborare a graficului de planificare a execuției lucrărilor a fost impusă prin pct. IV.4.1 „Modul de prezentare al propunerii tehnice” din fișa de date.

Existând cantități de lucrări calculate strict determinate prin Proiectul tehnic la nivelul celor 6 Formulare F3, era obligatorie respectarea strictă a acestora, ca parte componentă a proiectului tehnic,

a cărei componentă este riguros reglementată de Anexa nr. 10 a HG nr. 907/2016, respectarea „activităților de bază” fiind reiterată și prin caietul de sarcini.

Față de această situație, consideră că adăugirea din caietul de sarcini conform căreia *„Ofertantul are libertatea de a cumula două sau mai multe activități de bază într-o singură activitate (...)”* reprezenta o regulă desuetă și inaplicabilă, deoarece:

- listele de cantități de lucrări, conținând cantități de lucrări și resurse erau parte a proiectului tehnic. Pentru a descompune listele de cantități globale, în liste de cantități defalcate pe localități sau tronsoane, ar fi presupus elaborarea de către ofertant a unei părți a proiectului tehnic, constituită de o documentație tehnico-economică de tipul *Detalii de execuție (DE)*, documentație care ar fi trebuit însă verificată și aprobată de entitățile în drept, posibilitate exclusă, în obiectul contractului nefiind incluse servicii de proiectare - faza elaborării DE;
- în absența listelor de cantități divizate pe localități sau tronsoane și/sau sectoare ale acestora, programul de devize nu avea date de intrare pentru rularea graficului la un astfel de nivel de detaliere, rezultat din divizarea arbitrară a listelor de cantități;
- totodată, în ipoteza în care graficul ar fi fost rulat manual, pe baza unor cantități de lucrări divizate prin aproximare, exista posibilitatea evidentă de a se imputa, fie nerespectarea regulii documentației de atribuire impusă prin pct. IV.4.1 „Modul de prezentare al propunerii tehnice” al fișei de date, fie de necorelare deplină a cantităților de lucrări cu resursele alocate etc.

Prin urmare, gruparea sarcinilor proiectului în funcție de categoria din care acestea fac parte era atributul autorității contractante, care a ales să detalieze sarcinile/activitățile contractului la nivelul Formulelor F3 globale, conținând cantitățile de lucrări cumulat pentru toate cele 6 localități și 12 tronsoane.

În situația în care dorea să ofere detalierea instrumentului de planificare (graficului) la un nivel mai mare, aceasta ar fi trebuit să precizeze și să realizeze cu acuratețe structura arborescentă de tip WBS (Work Breakdown Structure) a execuției proiectului din obiectul contractului prin detalierea listelor de cantități de lucrări la nivel de localitate sau tronson, nicidecum să se limiteze la completarea regulii documentației de atribuire precizată la pct. IV.4.1 al fișei de date cu un considerent nelegal, formulat împotriva prevederilor legale care instituie reguli stricte cu privire la competențele de elaborare a documentațiilor tehnico-economice din cadrul Proiectelor tehnice, precum listele cu cantități de lucrări.

Apreciind că graficul de planificare a execuției lucrărilor a fost elaborat în conformitate cu regulile documentației de atribuire, consideră că respingerea ofertei SC ... SRL s-a bazat pe motive speculative, imaginate de autoritatea contractantă și este profund netemeinică.

De asemenea, consideră că susținerea cu privire la neaplicabilitatea normativului C169-88 nu poate fi de natură să valideze netemeinicia

respingerii ofertei SC ... SRL pentru motive străine documentației de atribuire, în ansamblul său, câtă vreme șanțurile de scurgere a apelor sunt elemente ale infrastructurii drumului, execuția acestora efectuându-se în paralel cu lucrările de tersamente, în caz contrar lucrările de execuție a unora ar dăuna celorlalte.

În susținere, contestatoarea redă schema pentru facilitarea înțelesului prevederii pct. 2.2 al Standardului STAS 10796/2-79 — Construcții anexe pentru colectarea și evacuarea apelor — rigole, șanțuri și casii — conform căreia: „2.2 Amplasarea rigolelor și șanțurilor de colectare și evacuare a apelor se va face în funcție de poziția platformei drumului în profil transversal (rambleu, debleu sau la nivelul terenului)”.

Concluzionând, arată că modul de alcătuire a documentației de atribuire nu a permis reprezentarea pe grafic a unei relaționări de tip „finish-to-start” a activităților necritice, deoarece execuția acestora se va produce în mod continuu, dar succesiv pe cele 12 tronsoane de drum.

Prin urmare, nu se putea aștepta finalizarea integrală, pe toate cele 12 tronsoane de drum a lucrărilor de tersamente în cele 6 localități, ca apoi să se revină spre începerea execuției lucrărilor de scurgere a apelor și podețe, iar doar după finalizarea acestora să se execute consolidări pe toate cele 12 tronsoane, ca, într-un final să se înceapă lucrările de structură rutieră și ca ultimă etapă să se fi executat lucrările de siguranța circulației.

Contestatoarea subliniază că aceasta era ordinea tehnologică dată de tehnologia de execuție asigurată prin regula de planificare precizată la pct. IV.4.1 al fișei de date și modul de elaborare a Formulelor F3, la nivel global, încât să se fi putut institui o relație de tipul „finish-to-start” între toate lucrările.

În opinia sa, o astfel de viziune a autorității contractante contravine fluxului tehnologic normal de execuție a lucrărilor, care impune ca lucrările să fie executate pe tronsoane și sectoare ale acestora, a căror lungime urmează a se stabili la etapa de trasare și pichetare a lucrărilor.

Astfel, după ce pe unul dintre sectoare au fost executate lucrările de infrastructură a drumului, echipele de specialitate cu dotările specifice urmează a începe lucrările pe următorul sector sau tronson, urmând ca pe tronsoanele a căror infrastructură a fost finalizată să înceapă execuția lucrărilor de suprastructură, în caz contrar, dacă s-ar aștepta finalizarea lucrărilor de infrastructură, cum a prevăzut autoritatea contractantă, porțiunile realizate în etapele inițiale ar fi supuse degradării până la începerea lucrărilor de suprastructură, iar echipelor specializate în executarea suprastructurii nu li s-ar asigura front de lucru.

Aceasta face precizarea că tocmai materializarea derulării normale a fluxului de execuție a lucrărilor pe grafic a fost împiedicată chiar prin regulile documentației de atribuire și stadiile de lucrări determinate la

nivel global din punctul de vedere al cantităților de lucrări, a căror defalcare nu se putea face în mod arbitrar și doar printr-o documentație tehnico-economică supusă regimului reglementat de acte normative exprese și imperative.

Întrucât în perioadele planificate pentru fiecare dintre activități este asigurată execuția lucrărilor pe toate tronsoanele de drum într-o succesiune tehnologică normală, motivul de respingere a ofertei sale este apreciat ca fiind unul pur speculativ, în condițiile în care, din vina autorității contractante, pe grafic nu se puteau materializa relațiile de tipul „finish-to-start”, prin faptul că lucrările se execută succesiv pe tronsoane și sectoare ale acestora, fără a se putea aștepta finalizarea integrală, pe toate cele 12 tronsoane, a unei activități, ca mai apoi să înceapă activitatea următoare, aceasta fiind singura situație în care în grafic se puteau materializa relațiile „finish-to-start”, invocate în mod eronat de autoritatea contractantă.

Contestatoarea combate afirmația autorității contractante referitoare la alocarea pe meserii și, spre exemplificare, arată că activitatea de așternere a mixturilor asfaltice din cadrul activității de infrastructură se realizează cu un complex constituit de „Trusă de așternere”, care este compusă, în ordinea dictată de poziția în cadrul fluxului tehnologic, din „trenul de așternere” propriu-zis format din:

- utilaj pentru curățarea stratului suport — peria mecanică;
- instalație de amorsare a stratului suport - autocisternă cu dozator/pulverizator;
- repartizator de mixturi asfaltice;
- atelier de compactare format din 1 sau 2 cilindri compactori și celelalte componente care deservește „trenul de așternere”, respectiv: autobasculante, autocamion pentru transport muncitori, dispozitiv de tăiat rosturi.

Reiterând că oferta sa fost respinsă doar prin invocarea unor motive speculative, dar și contradictorii regulilor documentației de atribuire, aceasta solicită admiterea contestației, așa cum aceasta a fost formulată.

În replică, autoritatea contractantă, prin adresa nr. 3632/02.10.2023, înregistrată la Consiliu sub nr. 53860/03.10.2023, arată că prin răspunsul la punctul de vedere al autorității contractante, contestatoarea încearcă să ducă motivele declarării ca neconcludent al răspunsul la solicitarea de clarificări într-o altă direcție.

Aceasta arată că nicăieri nu s-au menționat aspecte privind descompunerea listelor de cantități pe localități sau străzi, solicitarea de clarificări raportându-se la execuția terasamentelor anterior execuției săpăturilor la șanțuri, în vederea asigurării scurgerii apelor de pe platforma drumului, cerință expres menționată de către proiectant în caietul de sarcini al proiectului tehnic.

Referitor la precizarea din contestație că șanțurile sunt elemente ale infrastructurii drumului, iar execuția acestora se va face în paralel cu

execuția lucrărilor de terasamente, rezultă că încă din această fază contestatoarea admite că nu va respecta cerințele proiectului tehnic.

Autoritatea contractantă învederează că societatea contestatoare nu aduce în realitate nicio critică deciziei autorității adoptate prin prisma art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016, ci critică cerințele din documentația de atribuire

Autoritatea contractantă precizează că răspunsul nu a fost declarat neconcludent pe motiv că autoarea contestației nu a descompus execuția lucrărilor pe tronsoane, ci a fost declarat neconcludent, raportat la cerințele caietului de sarcini, fiind irelevant, în această etapă, argumente de genul pe grafic nu se putea materializa relații de tipul finish-to-start.

Aceasta face precizarea că acest aspect putea fi contestat la CNSC sau prin solicitarea unei clarificări în termenul de depunere a solicitărilor de clarificări la documentația de atribuire.

Autoritatea contractantă mai susține și că prin criticile formulate nu se argumentează concludența răspunsului la clarificări, și nici nu are cum în lipsa prezentării informațiilor solicitate prin adresa de clarificări.

Referitor la aspectele precizate în legătură cu graficul Gantt, rezultă că societatea contestatoare prezintă o altă tehnologie de execuție a lucrărilor, prin precizarea că este de notorietate faptul că lucrările de drumuri se execută în proporție de 90% mecanizat, însă conform tabel pag. 696 se identifică și 57 muncitori/lună (luna 7 și 8) sau 48 muncitori în lunile 2-6.

Contestatoarea mai exemplifică și tehnologia de așternere a mixturilor asfaltice, afirmând printre altele că muncitorii sunt deservenți ai utilajelor, pe lângă care se mai alocă 1-2 muncitori personal de deservire/ajutor. Astfel, conform celor precizate, se deduce că pentru această activitate nu are nevoie de asphaltatori, cu toate că în cadrul propunerii tehnice indică faptul că sunt necesari 3 asphaltatori, motiv pentru care, în vederea clarificării aspectelor privind resursele necesare, comisia de evaluare a solicitat prezentarea de resurse alocate pe meserii, întrucât a observat din propunerea tehnică că sunt necesari 3 asphaltatori, dar nu a identificat la care activitate sunt alocați cei 3 asphaltatori.

Autoritatea contractantă susține că nici la acest aspect contestatoarea nu face precizări în concret, chiar dacă s-a solicitat clarificarea acestui aspect, respectiv care sunt resursele necesare fiecărei activități în parte.

Prin adresa nr. 3173/03.10.2023, înregistrată la Consiliu sub nr. 53947/03.10.2023, SC ... SRL a formulat răspuns la replica autorității contractante, prin care reiterează solicitarea de admitere a contestației, așa cum aceasta a fost formulată.

Cu privire la aserțiunile autorității contractante, solicită reținerea următoarele aspecte:

i. Autoritatea contractantă face confuzie între „șanțurile de gardă” proprii execuției lucrărilor de terasamente și șanțurile din compunerea obiectului „Scurgerea apelor”, constituite de „șanț din beton (clasa de expunere XD1+XF3” și „rigolă carosabilă”, cu structura: 10 cm balast; 10 cm beton C30/37, în lungime totală - pe cele 12 tronsoane - de 11.011 m (pag. 23/100 din volumul proiectului tehnic intitulat „1_PDFsam_PT_SEMNAT.pdf”.

ii. Confuzia este dovedită de următoarele reglementări ale Normativului privind executarea mecanizată a terasamentelor de drumuri – Indicativ C. 122-77:

- pct. 2.3. „Înainte de începerea lucrărilor de terasamente se execută următoarele lucrări pregătitoare: (...) asanarea zonei drumului prin îndepărtarea apelor de suprafață și adâncime”:

- pct. 2.10. „În porțiunile de drum unde apele superficiale se pot scurge spre rambleul sau debleul drumului, acestea trebuie abătute prin șanțuri de gardă (...)", despre execuția acestor tipuri de șanțuri este vorba în proiect a fi executate înaintea începerii lucrărilor propriu-zise de terasamente, care nu au nicio legătură cu șanțurile din cadrul lucrărilor de scurgere a apelor din cadrul contractului.

- pct. 2.20. „Pentru a asigura scurgerea rapidă a apelor, la întreruperea lucrărilor de pe o zi pe alta, se vor lua următoarele măsuri: se prevăd în punctele joase locuri de evacuare a apei; se mențin în stare bună pantele și se evită făgașele formate de mijloacele de transport, eroziunile, gropile (...)”.

iii) Aprecierea speculativă a autorității contractante este dovedită chiar de Formularul F6 — „*Graficul general de realizare a investiției publice*” din Proiectul tehnic — p. 61/100 din volumul intitulat „1 PDFsam_PT SEMNAT.pdf”, grafic în care chiar Proiectantul a planificat lucrările de terasamente în perioadă de timp suprapusă cu cea de execuție a lucrărilor scurgere ape, lucrările de scurgere a apelor fiind prevăzute a se executa și după finalizarea lucrărilor de terasamente, sens în care redă Formularul F6 al Proiectului tehnic: SECȚIUNEA VI: Graficul general de realizare a investiției publice formularul F6

[illegible]

iv) Proiectul tehnic a fost respectat, aspect ce rezultă din graficul ofertei SC ... SRL prezentat în ofertă sub forma a două grafice (grafic Gantt și, separat, grafic Gantt al drumului critic), iar la solicitarea de clarificări a autorității contractante a prezentat drumul critic materializat pe același Grafic Gantt, grafice pe care le redă și în prezentul punct de vedere, ce cuprind săgeți figurate în prelungirea activităților necritice.

Acestea sunt aplicate la momentul prezentei spre a releva că, prin posibilitatea reală de prelungire a activităților necritice, acestea nu sunt condiționate „finish to start” unele de altele, cu atât mai mult cu cât lucrările se execută pe teritoriul a 6 localități și pe un număr de 12 tronsoane, poziționate disparat în cadrul localităților, fără continuitate între drumuri. Astfel, lucrările se execută pe fiecare tronson, nu global, în sensul că s-ar definitiva o categorie de lucrări (spre exemplu terasamente) pe toate cele 12 tronsoane, ca apoi să înceapă o alta (ex. scurgerea apelor sau consolidări etc.) pe toate cele 12 tronsoane, situație în care toate lucrările anterior executate ar fi supuse degradării cauzată de trafic, de condițiile meteo etc, un astfel de mod de execuție fiind contrar normativelor tehnice aplicabile în vigoare.

v) Din cele relevate de Formularul F6 — *„Graficul general de realizare a investiției publice”* din Proiectul tehnic, prin care lucrările de scurgere a apelor au fost planificate și după finalizarea lucrărilor de terasamente, afirmația autorității contractante în acest sens reprezintă o critică a chiar Proiectului tehnic, autoritatea încercând să inducă o confuzie voită relativ la *„șanțurile de gardă (...)”* — activitate inclusă în lucrările de terasamente, fiind proprie respectivei categorii de lucrări și *„șanțurile din cadrul lucrărilor de scurgere a apelor”* — stadiu de lucrări distinct și separat față de lucrările de terasamente.

În ceea ce privește susținerea că prin criticile formulate se critică în fapt documentația de atribuire, nu modalitatea de evaluare a răspunsului la solicitarea de clarificări, solicită reținerea următoarelor:

i) După cum rezultă din graficul ofertei prezentat în prezentul răspuns, activitățile critice au fost relaționate „finish to start”;

ii) Activitățile necritice nu presupun relaționări de tipul celor invocate de autoritatea contractantă, deoarece:

- prin faptul că sunt necritice, respectivele activități prezintă rezerve de timp, ele putând fi translate sau chiar prelungite cu condiția ca astfel de prelungiri să nu afecteze vreuna dintre activitățile critice. În condițiile în care oricare dintre activitățile necritice suportă prelungiri și translatări este evident că acestea nu sunt legate de relaționări de tipul: finalizarea uneia dintre ele să condiționeze începutul alteia;

- autoritatea contractantă ignoră că lucrările se execută pe cele 12 tronsoane din 6 localități, astfel că, spre exemplu, lucrările de consolidări de pe unul dintre tronsoanele unei localități nu pot fi condiționate de lucrările de scurgere a apelor de pe un tronson din altă localitate.

Contestatoarea arată că singura condiție este ca activitățile necritice să nu depășească timpul planificat pentru execuția activității critice constituită, în speță, de lucrările de „suprastructură”, care se realizează și peste podețe, dar și peste consolidări.

Așadar, reiterează că nu critică documentația de atribuire, ci eroarea în care se află autoritatea contractantă în încercarea de a elimina oferta SC ... SRL din procedură.

În ceea ce privește alegația autorității contractante legată de graficul Gantt, solicită a se avea în vedere prevederile art. 86 din Reglementările tehnice „*Normativ privind mixturile asfaltice executate la cald. Condiții tehnice de proiectare, preparare și punere în operă a mixturilor asfaltice*”, - Indicativ AND 605-2016, aprobată prin Ordinul nr. 6970/2017, conform căroră: „Art. 86. (1) *Așternerea mixturilor asfaltice se efectuează numai mecanizat, cu repartizatoare-finisoare prevăzute cu sistem de nivelare încălzit care asigură o precompactare, cu excepția lucrărilor în spații înguste în care repartizatoarele-finisoare nu pot efectua această operație.*

Mixtura asfaltică trebuie așternută continuu, în grosime constantă, pe fiecare strat și pe toată lungimea unei benzi programate a se executa în ziua respectivă.

(2) Certificarea conformității echipamentelor de așternere a mixturilor asfaltice la cald se va efectua cu respectarea procedurii PCC 022”.

Contestatoarea reiterează că asphaltatorii sunt deservenți ai utilajelor din „trusa de așternere”, care trebuie să dețină serioase cunoștințe despre reglarea utilajelor din punctul de vedere al dozajelor de repartizare mixturi/emulsii, poziționării utilajelor, viteze și direcții de deplasare etc.

Din susținerea autorității contractante relativ la nevoia de asphaltatori a contestatoarei, aceasta din urmă consideră că rezultă necunoașterea tehnologiei de execuție a operațiunii de așternere a straturilor de mixturi asfaltice și constituie dovada netemeinicii considerentelor invocate în respingerea ofertei sale, considerente apreciate ca fiind contrare documentației de atribuire, a proiectului tehnic, dar și a normativelor tehnice în vigoare aplicabile, precizate anterior, fapt pentru care reiterează solicitarea de admitere a contestației așa cum aceasta a fost formulată.

SC ... SRL a înaintat Consiliului contestația de față, îndeplinind procedura stabilită la art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016, prin depunerea recipisei de consemnare nr. ..., în valoarea de ...,00, constituită la CEC BANK – Sucursala

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

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

COMUNA ..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura simplificată pentru atribuirea contractului de achiziții publice având ca obiect *«Execuție lucrări pentru obiectivul de investiții „Îmbunătățirea infrastructurii rutiere în Comuna ... etapa 3 și 4”»*, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. .../25.05.2023, împreună cu documentația de atribuire.

Valoarea estimată a contractului este de 8.136.155,00 lei, fără TVA, criteriul de atribuire fiind *„cel mai bun raport calitate preț”*.

Potrivit declarației de participare publicată în SEAP în data de 15.06.2023, au fost depuse 2 oferte, de către ... SRL și de către ... SRL, contestatoarea din prezentul dosar.

Conform raportului procedurii nr. 3382/14.09.2023, oferta depusă de ... SRL a fost respinsă ca neconformă, în temeiul art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016, întrucât nu a respectat prevederile caietului de sarcini și ale caietului de sarcini din proiectul tehnic, și ca inacceptabilă, în temeiul art. 134 alin. (5) din același act normativ, fiind declarată câștigătoare oferta depusă de ... SRL.

Împotriva acestui rezultat, ... SRL a formulat prezenta contestație, prin care critică motivele de respingere a ofertei sale.

Preliminar analizării aspectelor sesizate de reclamantă, este de remarcat că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, caietul de sarcini, formularele necesare, modelul de contract și Proiectul tehnic însoțit de caietele de sarcini, nu a fost contestată de niciun operator economic, drept pentru care toate prevederile acesteia și-au consolidat forța obligatorie atât pentru autoritatea contractantă, cât și pentru operatorii economici participanți la procedura de atribuire, inclusiv pentru ofertanta contestatoare (relevantă, în acest sens, este, de pildă, decizia civilă nr. 2799 din 19 decembrie 2022 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust de926443g). 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 (a se vedea, cu titlu de exemplu, decizia civilă nr. 77 din 7 februarie 2023 a Curții de Apel Galați, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 39g63373e). „Conținutul documentației de atribuire, astfel cum a fost întocmită de entitatea contractantă, este obligatoriu atât pentru agenții economici participanți la procedură, care au obligația de a elabora ofertele în conformitate cu prevederile acesteia, cât și pentru entitatea contractantă, aceasta fiind obligată ca, în desfășurarea procedurii de achiziție, să respecte atât legislația aplicabilă în domeniu, cât și propria sa documentație de atribuire care stabilește regulile ce trebuie

respectate de părțile implicate în derularea procesului competitiv.” – sentința civilă nr. 113/CA din 11 septembrie 2020 a Curții de Apel Constanța, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 672e8757.

În concluzie, documentația acceptată implicit de toate societățile ofertante 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 HG nr. 395/2016 – „ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire”. 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 (elocvente în acest sens sunt, de pildă, decizia nr. 1555 din 6 martie 2012 a Curții de Apel Craiova, Secția de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 4d27ede4, decizia nr. 916/CA/2019-R din 8 noiembrie 2019 a Curții de Apel Oradea, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 7g222g79, și decizia nr. 610 din 6 octombrie 2020 a Curții de Apel Brașov, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 6e77d24g). Astfel cum un contract constituie legea părților, și documentația de atribuire, însoțită de clarificările postate în SEAP, are aceeași valoare pentru părți, iar niciuna dintre ele nu îi poate ignora sau nesocoti clauzele (a se vedea decizia civilă nr. 107 din 15 ianuarie 2021 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 2724gd82).

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 (în această direcție s-au pronunțat, de pildă, Curtea de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, în decizia nr. 45 din 12 ianuarie 2023, cod ReJust 39gd8e778, Curtea de Apel București, Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, în decizia civilă nr. 1589 din 12 august 2021, cod ReJust 736ee28e, în decizia nr. 1405 din 17 iunie 2021, cod ReJust 28993ed2, în decizia nr. 1754 din 8 octombrie 2020, cod ReJust 845de6d9, și în decizia civilă nr. 1417 din 9 septembrie 2020, cod ReJust gg2g5696, și Curtea de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal, în decizia nr. 468/R din 16 mai 2017, cod ReJust 8988379e). 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 (Curtea de Apel

București, Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, decizia civilă nr. 828 din 1 aprilie 2021, cod ReJust 65ed4d74, și decizia civilă nr. 517 din 4 martie 2021, cod ReJust 65459455, și Curtea de Apel Cluj, Secția a III-a contencios administrativ și fiscal, decizia civilă nr. 2507 din 21 decembrie 2016, cod ReJust 27494445).

În jurisprudența sa, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că autoritatea adjudecătoare trebuie să interpreteze criteriile în același fel pe parcursul întregii proceduri. La punctul 34 din Hotărârea din 13 iulie 2017, *Ingsteel și Metrostav* (C-76/16, EU:C:2017:549), Curtea a reamintit că „principiul egalității de tratament impune ca ofertanții să dispună de aceleași șanse în formularea ofertelor lor și implică, așadar, ca aceste oferte să fie supuse acelorași condiții pentru toți ofertanții. Pe de altă parte, obligația de transparență, care constituie corolarul principiului egalității de tratament, are ca scop să garanteze absența riscului de favoritism și de arbitrar din partea autorității contractante. Această obligație implică formularea tuturor condițiilor și modalităților procedurii de atribuire în mod clar, precis și neechivoc în anunțul de participare sau în caietul de sarcini, astfel încât, în primul rând, să permită tuturor ofertanților informați în mod rezonabil și normal de diligenți să le înțeleagă conținutul exact și să le interpreteze în același mod și, în al doilea rând, să permită autorității contractante să verifice efectiv dacă ofertele prezentate de ofertanți corespund criteriilor care guvernează contractul în cauză (Hotărârea din 2 iunie 2016, *Pizzo*, C-27/15, EU:C:2016:404, punctul 36, precum și jurisprudența citată)”.

În cazul în care, în cadrul unei proceduri de „cerere de ofertă”, autoritatea contractantă definește condițiile pe care intenționează să le impună ofertanților, aceasta limitează exercitarea propriei puteri de apreciere și nu poate de altfel să se abată, față de vreun ofertant, de la

condițiile pe care le-a definit astfel fără să încalce principiul egalității de

tratament între ofertanți (Ordonanța președintelui Tribunalului Uniunii Europene din 4 decembrie 2014, *Vanbreda Risk & Benefits/Comisia*, T-199/14 R, EU:T:2014:1024, punctul 96, și Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 20 martie 2013, *Nexans France/Entreprise commune Fusion for Energy*, T-415/10, EU:T:2013:141, punctul 80). Și autorităților contractante le revine obligația de a garanta aplicarea dreptului Uniunii cu ocazia adoptării deciziilor lor și de a lăsa neaplicate, dacă este necesar, dispozițiile naționale care ar contraveni celor ale dreptului Uniunii care au efect direct (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 22 iunie 1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256,

punctele 30-33, Hotărârea din 14 octombrie 2010, Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punctele 61 și 63, Hotărârea din 4 decembrie 2018, Minister for Justice and Equality și Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punctele 36 și 38, precum și Hotărârea din 21 ianuarie 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punctul 78).

Depășind această introducere de subliniere a importanței conformării întru totul la regulile impuse de autoritate în documentația de atribuire, conformare ce reprezintă regula în sistemul de atribuire a contractelor de achiziție publică, Consiliul reține că, pe parcursul etapei de evaluare tehnică, autoritatea contractantă a solicitat ... SRL, prin adresa nr. 2772/19.07.2023, clarificări punctuale cu privire la drumul critic și la graficul Gantt, astfel

„1. Referitor la drumul critic:

- În cadrul graficului drum critic, nu sunt prezentate toate activitățile (de exemplu: podețe, șanțuri).

- Nu rezultă interdependența și succesiunea tehnologică, dat fiind faptul că nu sunt incluse toate activitățile.

- Activitățile aferente drumului critic prezintă întoarceri în timp. De exemplu, activitatea critică se finalizează în data de 26.04.2024, urmată de activitatea critică structura rutieră care începe în data de 04.03.2024, astfel rezultă o durată de execuție de 383 zile > 343 zile conform grafic. Clarificați/Explicați.

Referitor la Graficul Gantt:

- Nu respecta cerințe caietului de sarcini din cadrul PT, unde se specifică faptul că **anterior execuției lucrărilor de terasamente se vor executa lucrările de săpătură a șanțurilor proiectate**. Astfel, conform grafic execuția terasamentelor începe în data de 25.09, iar execuția șanțurilor în data de 23.10

Conform CS, s-a solicitat prezentarea resurselor alocate pe meserii cât și necesarul de resurse pe activități. Conform grafic alocarea de resurse și necesarul este prezentat pe luni și nu pe activități. Clarificați/Explicați.”

Cu adresa nr. 2339/21.07.2023, SC ... SRL a răspuns acestor solicitări de clarificări, astfel:

„Răspuns solicitare de clarificări - punctul 1

În ce privește solicitarea de clarificări răspundem și precizăm următoarele:

- Graficul Drum Critic a fost prezentat în cadrul Propunerii Tehnice ca diagramă distinctă. Aceasta diagramă este definită ca drumul cel mai lung începând de la punctul de start și până la punctul final trecând doar prin activitățile critice.

Diagrama distinctă prezentată reliefează durata, interdependența și succesiunea tehnologică și cronologia corectă doar a activităților critice, cele mai îndelungate activități fiind cele de Terasamente și Structura rutieră.

- Având în vedere lungimea drumului proiectat propus, respectiv 7,335 km și complexitatea lucrărilor aferente obiectivului de investiții, societatea noastră consideră că se pot executa lucrări în paralel la Terasamente și Structura rutieră. Activităților aferente drumului critic prezentate corect cronologic și tehnologic li s-a atribuit relația de precedență finish-to-start.

Raportat la cele mai sus menționate vă transmitem anexat diagrama Gantt și Drum Critic asimilate într-un singur grafic.

Răspuns solicitare de clarificări - punctul 2:

În ce privește solicitarea de clarificări răspundem și precizăm următoarele:

- Activitățile de Terasamente prezentate în grafic reprezintă soluția tehnică prin care se începe săpătura pentru Consolidări care potrivit Profilurilor transversale tip nr. 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 13, 17, 18, 21 au rolul de a sprijini taluzurile de pământ, structura rutieră, iar cota inferioară a fundației zidurilor de sprijin trebuie să se racordeze la cota din partea superioară a șanțurilor. Având în vedere că stratul de balast este sub rigola ranforsată, rigola pereată și în stratul de fundare al structurii rutiere, **societatea noastră a considerat mai eficient să**

lucreze în paralel la ambele activități și din punct de vedere tehnologic să execute săpătură întâi, pentru a putea continua cu așternerea stratului de balast.

- Resursele alocate pe meserii cât și necesarul de resurse pe activități sunt prezentate în Graficul de încărcare cu Resurse alăturat fiecărei activități, acestea regăsindu-se de la pagina 697 până la pagina 719 în Propunerea Tehnică a societății noastre."

În urma evaluării acestui răspuns de către autoritatea contractantă, aceasta a hotărât respingerea ofertei, pentru următoarele motive, prezentate în raportul procedurii și în actul de comunicare a rezultatului procedurii:

«Prin prezenta vă facem cunoscut că în urma evaluării ofertei depuse în cadrul procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică menționat mai sus, oferta dumneavoastră a fost declarată inacceptabilă și neconformă, din următoarele motive:

Prin adresa nr. 2772 din data de 19.07.2023 s-au solicitat clarificări cu privire la următoarele aspecte:

1. Referitor la drumul critic:

- În cadrul graficului drum critic nu sunt prezentate toate activitățile (de exemplu: podețe, șanțuri).

- Nu rezultă interdependența și succesiunea tehnologică, dat fiind faptul că nu sunt incluse toate activitățile.

- Activitățile aferente drumului critic prezintă întoarceri în timp. De exemplu, activitatea critică se finalizează în data de 26.04.2024, urmată de activitatea critică structura rutieră care începe în data de 04.03.2024, astfel rezultă o durată de execuție de 383 zile > 343 zile conform grafic.

În urma evaluării răspunsului de către expertul tehnic cooptat precum și în urma deciziei asumate de către comisia de evaluare se consideră următoarele:

Diagrama drum critic nu respectă cerințele caietului de sarcini, respectiv punctul c), unde s-a specificat faptul că acesta trebuie să reliefeze duratele, interdependența și succesiunile tehnologică și cronologică corecte ale activităților. Din planificarea activităților în raport cu axa timpului rezultă succesiunea cronologică a acestora, însă nu și interdependența tehnologică. De asemenea, se constată că doar activitățile critice sunt interconectate, iar cele necritice nu depind de realizarea altora și nici nu condiționează execuția unei activități succesive. Acest aspect este imposibil din punct de vedere tehnologic, de exemplu realizarea podețelor nu poate fi independentă față de realizarea structurii rutiere. În modul corect de execuție al lucrărilor, premurgător execuției structurii rutiere, este obligatoriu execuția tuturor lucrărilor anterioare, adică săpătură și montajul podețelor. Activitățile critice, terasamente și suprastructura, se suprapun și sunt interdependente. Drumul critic reprezintă secvența de activități critice, care determină cea mai lungă durată posibilă a contractului și activitățile critice sunt activități cu rezerva de timp 0, adică întârzierea lor are ca efect întârzierea corespunzătoare a întregului contract, iar efectul suprapunerii activităților critice este prelungirea duratei drumului critic cu durata suprapunerilor, rezultând o durată de execuție de 383 de zile. Mai mult, conform caiet de sarcini, există posibilitatea de a descompune sau de a cumula unele activități, în funcție de tehnologia proprie, dar cu respectarea cerințelor calitative impuse prin proiectul tehnic. Activitățile necritice, nu folosesc relații de finish-to-start.

Astfel, rezultă faptul că diagrama drum critic nu respectă cerințele CS, rezultând o durată de execuție de 383 de zile, mai mare decât durata maximă impusă prin documentația de atribuire.

2. Referitor la Graficul Gantt:

- Nu respectă cerințe caietului de sarcini din cadrul PT, unde se specifică faptul că, anterior execuției lucrărilor de terasamente, se vor executa lucrările de săpătură a șanțurilor proiectate Astfel, conform grafic execuția terasamentelor începe în data de 25.09, iar execuția șanțurilor în data de 23.10

- Conform CS, s-a solicitat prezentarea resurselor alocate pe meserii, cât și necesarul de resurse pe activități. Conform grafic alocarea de resurse și necesarul este prezentat pe luni și nu pe activități.

În urma evaluării răspunsului de către expertul tehnic cooptat precum și în urma deciziei asumate de către comisia de evaluare se consideră următoarele:

Raportat la cele prezentate, se constată faptul că nu se prezintă explicații/clarificări, raportat la aspectul semnalat. Răspunsul este neconcludent, raportat la solicitare, astfel:

D-voastră ați răspuns faptul că activitatea de terasamente prevăzută în grafic reprezintă, de fapt, partea de săpătură pentru consolidări. Atunci, luând în considerare explicația d-voastră, rezultă faptul că în cadrul graficului nu se regăsește activitatea de terasamente pentru structura rutieră.

Nu se prezintă nicio explicație privind respectarea cerințelor exprese ale proiectului tehnic, secțiunea caiete de sarcini, raportat la graficul Gantt propus. În cadrul proiectului tehnic, secțiunea caiet de sarcini terasamente, raportat la soluția tehnică, proiectantul interzice execuția terasamentelor anterior execuției săpăturii șanțurilor, în vederea asigurării scurgerii apelor.

Raportat la a doua parte a solicitării, nu se prezintă resursele alocate pe activități, paginile la care faceți trimitere (paginile 697-710), prezintă alocările astfel:

Se prezintă alocările pe activități doar a numărului de resurse alocate, neprezentându-se și meseria lor. Atașat se prezintă tipul meseriilor pe lună, dar nu pe activități. Astfel, nu se poate stabili, care sunt alocările de resurse pentru fiecare activitate în fiecare lună.

Ca urmare a celor detaliate mai sus, comisia de evaluare declară oferta neconformă, în baza art. 137, alin. (3), lit. a) din HG 395/2016 care prevede următoarele: „în condițiile art. 215 alin (5) din Lege, oferta este considerată neconformă în următoarele situații a) nu satisface în mod corespunzător cerințele caietului de sarcini;”.

De asemenea declară oferta inacceptabilă în baza art. 134, alin. (5) din HG 395/2016 care prevede următoarele: „5) în cazul în care comisia de evaluare solicită unui candidat/ofertant clarificări și, după caz, completări ale documentelor prezentate de acesta în cadrul ofertei sau solicitării de participare, potrivit dispozițiilor art. 209 din Lege, iar candidatul/ofertantul nu transmite în termenul precizat de comisia de evaluare clarificările/completările solicitate sau clarificările/completările transmise nu sunt concludente, oferta sa va fi considerată inacceptabilă”».

În ceea ce privește motivul de respingerea a ofertei vizând răspunsul la clarificări privind graficul Gantt, pe considerentul că nu a respectat succesiunea execuției lucrărilor de terasamente și de șanțuri proiectate, Consiliul are în vedere, atât faptul că obiectul contractului îl reprezintă execuția de lucrări pe baza unui proiect, care constituie parte a documentației de atribuire, fiind publicat în SEAP, precum și următoarele prevederi ale documentației de atribuire:

- pct. IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice din fișa de date:

„Ofertantul are obligația de a face dovada conformității propunerii de execuție a lucrărilor cu cerințele prevăzute în caietele de sarcini, în listele de cantități, în fișele tehnice și în detaliile de execuție.

Ofertanții au obligația de a respecta cerințele calitative și cantitative prevăzute în caietele de sarcini, în listele de cantități, în fișele tehnice și în detaliile de execuție realizate de proiectant care reglementează execuția lucrărilor.

Propunerea tehnică se va elabora, astfel încât să se ofere posibilitatea verificării corespondenței acesteia cu cerințele prevăzute în caietul de sarcini și proiectul tehnic.

Propunerea tehnică va conține: (...)

1. Prezentarea modului de realizare a lucrărilor (planul propus) care va descrie: (...)

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)".

- caietul de sarcini:

„Propunerea tehnică va conține:

1) Prezentarea modului de realizare a lucrărilor (planul propus) care va descrie:

d) Graficul Gantt rezultat în urma întocmirii Grafului Drumului Critic, detaliat pe activități, care să prezinte (în interior sau anexat) atât resursele necesare de manoperă și de utilaje, cât și modul de alocare a resurselor proprii de manoperă și de utilaje pe fiecare activitate în parte."

- proiectul tehnic (pag. 2)

„Lucrări de colectare și evacuare a apelor pluviale: apele vor fi conduse spre șanțuri prin panta transversală și vor fi conduse în lungul drumului către emisar, prin șanțurile și podelele proiectate. **Șanțurile se vor executa în toate zonele de debleu, de-a lungul rambleurilor mai mici de 0,50 m și în porțiunile unde se acumulează ape ce trebuie evacuate.** Panta longitudinală a șanțurilor va urmări declivitatea drumului. Evacuarea apelor se va face transversal prin podețe la distanțe de maxim 300-400 m, în funcție de condițiile locale, Continuizarea scurgerii apelor în zona acceselor la proprietăți sau la drumurile laterale se va asigura prin podețe având lungimi adecvate. Principalele caracteristici ale dispozitivelor de scurgere a apelor:

- sunt din beton (clasa de expunere XD1+XF3)
- structura: - 10 cm balast;
- 10 cm beton C30/37

Lungimea totală a șanțurilor și rigolelor este 11011 m, din care: șanț betonat, L=7750 m; șanț de pământ: L= 1910 m; rigolă betonată, L= 1290 m; rigolă carosabilă: 61 m."

- caietul de sarcini nr. 5 - Dispozitive de colectare și scurgere a apelor de suprafață

„Prevederi generale

Prezentul caiet de sarcini se aplică la următoarele tipuri de lucrări: șanțuri rigole din beton argilă, rigole de acostament, cașiuri, șanțuri de gardă, descărcători pe taluz.

Șanțurile de beton cu secțiune trapezoidală se realizează la piciorul taluzului în profilele de rambleu debleu. Lățimea la fund a șanțului este în general de 0,5 m iar adâncimea de 0,5 m. (...)

Șanțurile de pe banchetele de debleu se vor realiza din argilă, iar pe sectoarele unde panta longitudinală a acestora este cuprinsă între 0,36-3% ele se vor realiza din betone.

Rigolele de acostament se vor realiza din beton și se vor amplasa la marginea platformei pe zonele unde rambleul drumului este mai mare de 3,0 m. Rigolele de acostament vor descărca pe taluz la șanțul de la baza prin cașiuri.

Casiurile sunt dispozitive prin care apa colectată de rigolele de acostament este deversată pe taluz în șanțul de la baza acestuia. Ele sunt elemente prefabricate așezate pe o fundație din beton turnat monolit. La baza cașiului se realizează o cameră de disipare a energiei.

Șanțul de gardă se amplasează la partea superioară a taluzului de debleu pentru a colecta apele provenite de pe versant. Șanturile vor fi realizate din beton. Dimensiunile șanturilor de gardă vor fi în conformitate cu proiectul. (...)

1.2 Executia săpăturii

Săpăturile se realizează mecanizat și manual.

Săpăturile trebuie executate la cotele și dimensiunile din detaliile de execuție.

Înainte de începerea lucrărilor de terasamente atât în rambleu cât și în debleu se vor realiza șanturile de gardă cu dimensiunile din proiect. Ele se vor realiza pe o lungime necesară astfel încât ele să fie deversate în emisar sau pe versant cu măsurile antierozionale corespunzătoare.

De asemenea șanturile de pe banchetele de debleu se vor realiza în momentul în care se va ajunge cu săpătura generală la cota banchetei respective,

Toate șanturile vor deversa în emisari sau direct pe versant cu prevederea unui bazin de dispersie, înainte de deversare apele vor fi trecute printr-un separator de hidrocarburi."

Din analiza cumulată a tabelelor de la pag. 17 și 19 din documentul [SCN1125557/00005] 101_PDFsam_PT_SEMNAT.pd, reiese că pe cei 7335 m de drum care fac obiectul lucrărilor vor fi 11.011 m de șanțuri, pe întreaga porțiune a drumului fiind șanț cel puțin pe o parte.

Având în vedere că șanțurile au fost proiectate pentru porțiunile de rambleu, dembleu și în care se acumulează apă, rezultă că întreaga lungime a drumului este formată din astfel de porțiuni.

Deși prin caietul de sarcini nr. 5 - Dispozitive de colectare și scurgerea apelor de suprafață obligă executantul lucrărilor ca, cel puțin în cazul lucrărilor în rambleu sau în dembleu să realizeze șanțurile de gardă înaintea execuției lucrărilor de terasamente, ofertantul a precizat în mod clar în răspunsul la clarificări: „societatea noastră a considerat mai eficient să lucreze în paralel la ambele activități și din punct de vedere tehnologic să execute săpătura întâi pentru a putea continua cu așternerea stratului de balast”, sens în care a și întocmit graficul Gantt:

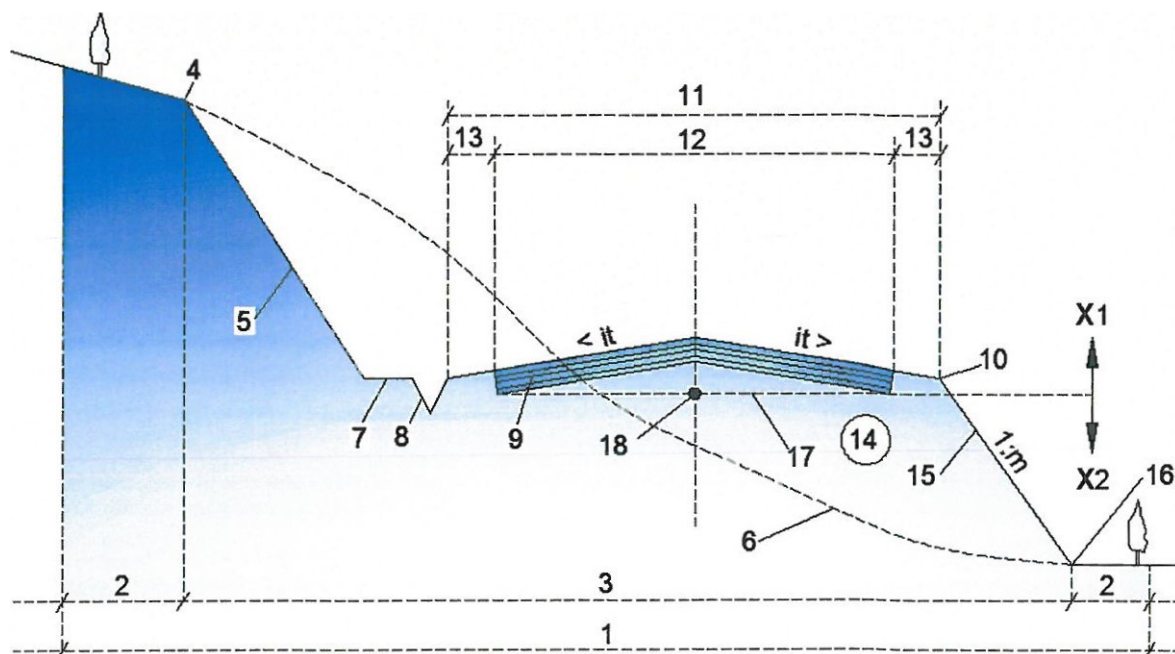
0012.4	Lucrări de construcții	335	25.09.2023	03.01.2025
0012.4.1	Terasamente	155	25.09.2023	26.04.2024
0012.4.2	Structura rutieră	216	04.03.2024	30.12.2024
0012.4.3	Scurgerea apelor	135	23.10.2023	26.04.2024
0012.4.4	Podete	120	30.10.2023	12.04.2024
0012.4.5	Consolidări	145	09.10.2023	26.04.2024
0012.4.6	Siguranța circulației	4	31.12.2024	03.01.2025

Consiliul nu poate lua în considerare susținerea din răspunsul la clarificări, potrivit căruia „activitățile de Terasamente prezentate în grafic reprezintă soluția tehnică prin care începe sapătura pentru Consolidări”, întrucât activitățile de terasamente și de consolidări, sunt activități diferite, pentru care în graficul Gantt s-au prevăzut perioade diferite, respectiv 25.09.2023-26.04.2024 pentru Terasamente și 09.10.2023-26.04.2023 pentru Consolidări”.

În cazul în care s-ar lua în considerare această susținere a contestatoarei, oferta acesteia ar fi neconformă, întrucât în acest caz, nu se regăsește activitatea de Terasamente pentru Structura rutieră.

Mai mult, chiar contestatoarea recunoaște în răspunsul la punctul de vedere că „șanțurile de scurgere a apelor sunt elemente ale

infrastructurii drumului, execuția acestora efectuându-se în paralel cu lucrările de terasamente, în caz contrar lucrările de execuție a unora ar dăuna celorlalte, aspect confirmat de următoare schemă a elementelor principale ale drumurilor:



- 1 — zona drumului.
- 2 — zone de siguranță.
- 3 — ampriza.
- 4 — creasta taluzului.
- 5 — taluzul semidebleului.
- 6 — poziția liniei drumului înainte de executarea drumului.
- 7 — berma.
- 8 — sanț lateral.
- 9 — sistem rutier.
- 10 — muchie.
- 11 — platforma drumului.
- 12 — partea carosabilă.
- 13 — acostament.
- 14 — terasament.
- 15 — taluzul semirambleului.
- 16 — piciorul taluzului.
- 17 — patul drumului.
- 18 — axa drumului.
- it>- — declivitatea transversală a drumului.
- X2 — infrastructura drumului;

XI — suprastructura drumului”.

Consiliul constată, astfel, că autoarea contestației și-a întocmit propunerea tehnică fără a ține seama de prevederile documentației de atribuire, în special a caietului de sarcini nr. 5 referitor la Dispozitive de colectare și scurgere a apelor de suprafață, parte a documentației de atribuire, prevăzând în Graficul Gantt executarea lucrărilor de Scurgere a apelor după executarea lucrărilor de Terasamente pentru Structura rutieră.

Totodată, art. 26 din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții republicată interzice executanților lucrărilor de construcții să se abată de la prevederile proiectelor:

„Executantul lucrărilor de construcții are următoarele obligații principale:

g) respectarea proiectelor și a detaliilor de execuție pentru realizarea nivelului de calitate corespunzător cerințelor.”

După cum s-a arătat mai sus, art. 75 din Legea nr. 98/2016 dispune că ofertanții au obligația de a elabora oferta în conformitate cu prevederile din documentația de atribuire. Raportat la propunerea tehnică a asocierii contestatoare, ea nu respectă cerința impusă de proiectul tehnic ca activitatea de săpat șanțuri pentru colectarea apelor să se efectueze anterior activității de execuție a lucrărilor pentru terasamente. Potrivit art. 133 alin. (2) din HG nr. 395/2016, propunerea tehnică trebuie să corespundă cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini. De asemenea, în baza art. 127 alin. (1) lit. f), comisia de evaluare are atribuția verificării propunerilor tehnice cu prevederile caietului de sarcini. Pentru a fi imparțială, evaluarea trebuie să fie completă și temeinică, iar nu să lase loc supozițiilor de favorizare a unei oferte sau, dimpotrivă, de dezavantajare a ei. A se vedea, în acest sens, decizia civilă nr. 1267 din 20 noiembrie 2019 a Curții de Apel București, Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal.

Prin urmare, societatea a încălcat atât documentația de atribuire (fișa de date, caietul de sarcini și caietul de sarcini aferent PT), cât și normele legale precitate. În consecință, fiind incidente în speță prevederile art. 137 alin. (3) lit. a) din normele amintite (oferta este considerată neconformă dacă nu satisface în mod corespunzător cerințele caietului de sarcini) și cele ale art. 137 alin. (1) din același act normativ (comisia de evaluare are obligația de a respinge ofertele inacceptabile și ofertele neconforme), decizia de respingere a ofertei pentru motivul analizat este singura legală. Întocmirea deficitară a ofertei este imputabilă societății care a prezentat-o, iar nu autorității contractante, a cărei obligație era de a controla respectarea întocmai de către ofertanți a prescripțiilor documentației.

Contrar opiniei reclamantei, particularitățile procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică impun o rigoare deosebită atât din partea autorităților contractante, cât și, mai ales, din partea celor care doresc să obțină aceste contracte finanțate din fonduri publice

(a se vedea, Curtea de Apel Constanța, Secția de contencios administrativ și fiscal, sentința civilă nr. 174 din 21 august 2023, Curtea de Apel Ploiești, Secția de contencios administrativ și fiscal, sentința civilă nr. 631 din 17 august 2023). În aceste condiții, orice operator economic interesat să participe la o astfel de procedură trebuie să manifeste o diligență sporită, încât să nu existe suspiciuni sau neclarități cu privire la oferta sa și, astfel, să prevină orice risc de respingere a ei.

Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, în decizia civilă nr. 3274 din 24 septembrie 2012, a statuat că, în materia achizițiilor publice, operatorii economici trebuie să manifeste o diligență sporită în privința cerințelor legale și a celor cuprinse în documentația de atribuire, astfel că, în condițiile în care nu au uzat de dreptul de a contesta anumite cerințe precizate în cuprinsul documentației de atribuire, au acceptat să se supună rigorilor acestora.

În Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 10 decembrie 2009,

Antwerpse Bouwwerken/Comisia, T-195/08, EU:T:2009:491, punctul 58,

s-a reținut că este esențial ca, în interesul securității juridice, autoritatea contractantă să fie în măsură să se asigure cu precizie cu privire la conținutul unei oferte prezentate în cadrul unei proceduri de cerere de ofertă și în special cu privire la conformitatea acesteia cu condițiile prevăzute în caietul de sarcini.

Conform unei jurisprudențe constante a Curții de la Luxemburg, unei autorități contractante îi revine sarcina de a respecta cu strictețe

criteriile pe care ea însăși le-a stabilit (a se vedea, cu titlu exemplificativ,

Hotărârea din 28 februarie 2018, MA.T.I. SUD și Duemme SGR, C-523/16 și C-536/16, EU:C:2018:122, Hotărârea din 11 mai 2017, Archus și Gama, C-131/16, EU:C:2017:358, Hotărârea din 20 septembrie 2011, Evropaiki Dynamiki/BEI, T-461/08, EU:T:2011:494, Hotărârea din 14 decembrie 2016, Connexion Taxi Services, C-171/15, EU:C:2016:948, Hotărârea din 2 iunie 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, Hotărârea din 14 octombrie 2020, Close și Cegelec/Parlamentul, C-447/19 P, EU:C:2020:826, Hotărârea din 6 noiembrie 2014, Cartiera dell'Adda, C-42/13, EU:C:2014:2345, Hotărârea din 10 octombrie 2013, Manova, C-336/12, EU:C:2013:647, Hotărârea din 30 aprilie 2014, Euris Consult/Parlamentul, T-637/11, EU:T:2014:237, și Hotărârea din 6

octombrie 2021, Global Translation Solutions/Parlamentul, T-7/20, EU:T:2021:649).

După cum s-a punctat mai sus, documentația de atribuire nu a fost atacată de niciun operator economic, în scopul revizuirii clauzelor sale. În plus, orice operator economic interesat, inclusiv contestatoarea, avea dreptul de a solicita clarificări sau informații suplimentare în legătură cu documentația de atribuire [art. 160 alin. (1) din Legea nr. 98/2016]. Trebuie adăugat că operatorii economici participanți la achizițiile publice sunt considerați a fi profesioniști în domeniul lor de activitate, capabili să înțeleagă ușor specificațiile elaborate de autoritatea beneficiară și, în caz contrar, să reacționeze în sensul clarificării lor, astfel încât să dispună de toate informațiile necesare alcătuirii ofertei în sensul dorit de autoritate. Neînțelegerea clauzelor de participare la procedura competițională nu îi poate scuza sau exonera de obligația respectării lor.

În considerarea celor evocate, Consiliul determină că în mod legal autoritatea a respins oferta depusă de ... SRL, neexistând motive pentru infirmarea acestei măsuri, pentru anularea raportului procedurii prin care a fost stabilit rezultatul procedurii și nici pentru obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei.

În condițiile date, cercetarea de către Consiliu a celorlalte motive de respingere a ofertei contestatoarei este de prisos, ea neputând schimba situația ofertei, în sensul transformării ei în una admisibilă. Astfel cum s-a statuat irevocabil în decizia civilă nr. 1117 din 19 mai 2011 a Curții de Apel București, Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal: „În mod judicios Consiliul a apreciat că, găsind întemeiat un singur motiv de respingere ca inacceptabilă a ofertei petentei, nu se mai impune analizarea și a celorlalte, câtă vreme cel analizat este apt prin el însuși a conduce la concluzia că oferta este inadmisibilă. Evident, în acest context, analizarea celorlalte motive ale contestației se constituia într-un demers inutil soluționării cauzei deduse judecății.” Totodată, în decizia civilă nr. 129 din 14 ianuarie 2013, instanța a consemnat: „Atât timp cât oferta este declarată inacceptabilă pentru neîndeplinirea unei singure cerințe de calificare, chiar dacă le îndeplinește pe toate celelalte, ar fi fost inutil ca, Consiliul să analizeze și restul motivelor invocate în cuprinsul contestației, vizând alte cerințe de calificare cu privire la care autoritatea contractantă a reținut că nu au fost îndeplinite, un asemenea demers nemaiprezentând niciun interes pentru contestatoare.” Și decizia civilă nr. 2514 din 30 noiembrie 2009 este în aceeași direcție, reținută cu titlu exemplificativ.

Pentru toate aceste motive, în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va respinge, ca nefondată contestația formulată de de SC ... SRL, în contradictoriu cu COMUNA

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

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

CONSILIUL DECIDE:

În temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, respinge, ca nefondată, contestația formulată de SC ... SRL, în contradictoriu cu COMUNA

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

Împotriva acesteia se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare, în temeiul art. 29 din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE,

MEMBRU,

MEMBRU,

Redactată în 4 exemplare originale, conține 32 (treizeci și două) pagini.