



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

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

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de 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, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. ...

Data: ...

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 52894/23.12.2019, formulată de SC SRL, cu sediul în, județul, înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr., având CUI, reprezentată legal prin, împotriva documentației de atribuire, elaborată de ..., cu sediul în ..., județul, în calitate de autoritate contractantă, în procedura simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect "Înființare sistem de canalizare cu stație de epurare în, județul" – faza execuție lucrări, cod CPV 45232400-6 – Lucrări de construcții de canalizare de ape reziduale (Rev.2), s-a solicitat obligarea autorității contractante la respectarea modului de prezentare al propunerii tehnice prevăzut de Ordinul nr. 2266/2012, eliminarea cerințelor restrictive din fișa de date a achiziției publice, iar, în cazul în care nu se pot lua măsuri de remediere, ...

**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

conestația de față, prin care SC SRL critică documentația de atribuire, elaborată de ..., în calitate de autoritate contractantă, în procedura amintită, solicitând cele menționate în partea introductivă.

În fapt, contestatorul arată că, în prezenta procedură, autoritatea contractantă a întocmit documentația de atribuire fără să ia în considerare dispozițiile Ordinului nr. 2266/2012 privind aprobarea modelelor de documentații standardizate aferente procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție de lucrări publice pentru proiectele de proiectare și execuție de stație de tratare a apei/stație de epurare de ape reziduale, execuție de rețele de canalizare și rețele de alimentare cu apă, proiectare și execuție de stație de sortare, compostare și tratare mecano-biologică a deșeurilor, execuție de depozit conform de deșuri, deși, potrivit art. 2 din cuprinsul acestuia, autoritățile contractante care implementează proiecte în domeniul infrastructurii de mediu prevăzute în ordin au obligația utilizării documentațiilor standardizate începând cu data în vigoare a acestuia. Potrivit contestatorului, ordinul amintit este în vigoare, el nefiind abrogat până la acest moment.

Astfel, contestatorul susține că, în timp ce elaboratorul actului normativ ia în considerare o modalitate de elaborare a propunerii tehnice cuprinsă într-o pagină care se axează doar pe solicitarea de informații importante, autoritatea contractantă impune, pe nu mai puțin de 5 pagini, prezentarea unor informații exagerat de detaliate și imposibil de prezentat, în opinia sa, în termenul scurt stabilit pentru depunerea ofertelor, care cuprinde și perioada sărbătorilor de iarnă.

În continuare, înțelegând să prezinte conținutul cap. IV.4.1 din fișa de date a achiziției din cadrul documentației standard stabilită prin Ordinul nr. 2266/2012, contestatorul redă cerințele impuse de autoritatea contractantă prin fișa de date, pe care le apreciază contrare legislației în vigoare și restrictive prin complexitatea exagerată impusă în elaborarea ofertei.

Astfel, în opinia contestatorului, cerința: *"În cazul în care numărul de personal muncitor necesar pentru îndeplinirea contractului în termenul propus depășește numărul de angajați ai ofertantului, acesta trebuie să dovedească că va completa efectivul de personal, în conformitate cu cerințele rezultate din Formularul C7, în funcție de normele orare și cantitățile"*, este restrictivă, deoarece solicitarea demonstrării deținerii acordurilor întregului personal muncitor este una ilegală și cu mult exagerată, fiind una neclară, autoritatea contractantă nespecificând în mod clar ce înțelege prin solicitarea către ofertanți ca aceștia să dovedească că vor completa efectivul de personal, deși în documentația standardizată se impune solicitarea doar a unei organigrame cu identificarea întregului personal nu și prezentarea de documente doveditoare suplimentare.

De asemenea, făcând trimitere la cerințele regăsite la pct. 6, 7, 9 și 16 de la cap. IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, contestatorul apreciază absurdă impunerea includerii în ofertă, în mod

obligatoriu, a trei metode distincte de planificare și prezentare, respectiv graficul GANTT cu drumul critic, alături de prezentarea la alegere a uneia dintre următoarele metode: tehnica evaluării repetate a programului, metoda potențialelor; metoda diagramelor de precedentă, tehnica evaluării grafice repetate a programului și prezentarea graficului de rețea.

În același sens se arată că se solicită prezentarea histogramei de personal în mod distinct, deși nu este necesară având în vedere că s-a solicitat prezentarea personalului în Graficul GANTT.

Referitor la dovedirea, la momentul ofertării, a deținerii sau că va deține toate utilajele/echipamentele/autovehiculele ce reies din formularele C8 și C9, contestatorul susține că această cerință este una în mod evident ilegală și introdusă cu scopul de a restricționa accesul la procedură. Din formularul C8 reiese un necesar de 65 de categorii de echipamente și utilaje pe care ofertanții, în cadrul unei perioade scurte specifice procedurii simplificate, trebuie să le identifice în mod clar.

În continuare, contestatorul arată că cerința regăsită la pct. 17 din aceeași secțiune a fișei de date, respectiv *„ofertantul are obligația de a prezenta un tabel în care trebuie incluse următoarele informații detaliate: resursa aprovizionată, distanța de transport, numărul de mijloace de transport alocate/zi, numărul de curse auto/zi, timp alocat/cursa transport încărcat și descărcat”*, este abuzivă, fiind imposibil de identificat cu exactitate, pentru toate categoriile de resurse materiale (676 de categorii conform formularului C6), în termenul scurt impus pentru depunerea ofertelor, toate informațiile solicitate.

Concluzionând, contestatorul susține că deși documentația standardizată prevede prezentarea unei oferte generale cu detalieri strict pentru componentele principale ale lucrării, autoritatea contractantă a impus o modalitate de prezentare a ofertei extrem de detaliată, absolut pentru toate materialele, utilajele, resursele umane, mijloacele de transport. De exemplu, peste 500 de articole de material au o valoare totală pentru fiecare în parte de mai puțin de 1000 de lei, față de valoarea estimată a contractului de peste 23.000.000 de lei.

Mai arată că solicitările privind modalitatea de prezentare a ofertei tehnice sunt mult prea complexe față de documentațiile standardizate și față de specificul procedurii care este una simplificată, ceea ce presupune durate mai mici de elaborare a ofertei.

De asemenea, contestatorul menționează că autoritatea contractantă nu a precizat clar ce înțelege prin „activitate”, o eventuală raportare a noțiunii de activitate la articolul de deviz conducând la imposibilitatea prezentării ofertei în termenul impus, fiind vorba de mii de articole de deviz.

Pe cale de consecință, contestatorul solicită obligarea autorității contractante la respectarea modului de prezentare al ofertei tehnice prevăzut în ordinul amintit, eliminarea cerințelor restrictive din fișa de

date a achiziției, iar, în cazul în care nu se mai pot lua măsuri de remediere, ...

Ca mijloace de probă, au fost depuse, în copie, înscrisuri.

Prin punctul de vedere comunicat prin adresa nr. 10612/30.12.2019, înregistrat la CNSC sub nr. 53565/30.12.2019, ..., în calitate de autoritatea contractantă, precizează că, în referire la solicitarea contestatorului privind respectarea modului de prezentare al ofertei tehnice prevăzut de Ordinul nr. 2266/2012, acesta a fost emis în baza și cu respectarea legislației specifice achizițiilor publice din acel moment, respectiv OUG nr. 34/2006 și HG nr. 925/2006, legislație care, la momentul actual, este abrogată de Legea nr. 98/2016 și de HG nr. 395/2016.

Mai mult, autoritatea contractantă evidențiază că art. 2 din Ordinul nr. 2266/2012 nu se aplică și procedurii de față, întrucât contractul de lucrări are ca sursă de finanțare bugetul local sau alte surse legal constituite și bugetul de stat – Ministerul Dezvoltării, Administrației Publice și Fondurilor Europene, sens în care proiectul de față nu este implementat în domeniul infrastructurii de mediu aferentă Ministerului Mediului și Pădurilor, ci este aferentă Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene. Mai mult, arată că între ANAP și Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene, nu există niciun ordin comun cu privire la aprobarea modelelor de documentații standardizate aferente procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție de lucrări publice pentru proiectele implementate de acesta din urmă.

În același sens, autoritatea contractantă subliniază faptul că inclusiv în ordinul amintit este prevăzută clar, în secțiunea privind modul de prezentare a propunerii tehnice, sintagma „*propunerea tehnică va conține cel puțin informațiile de mai jos ...*” rezultând astfel că cerințele enumerate sunt minimale, autoritățile contractante nefiind obligate să se limiteze doar la acestea, având așadar posibilitatea să adauge și alte cerințe suplimentare.

Cu privire la prima cerință a cărei eliminare este solicitată de contestator, autoritatea contractantă arată că forma ei inițială a fost modificată prin anunțul tip erată EN1015467, publicat la data de 24.12.2019, astfel *“În cazul în care numărul de personal muncitor necesar pentru îndeplinirea contractului în termenul propus depășește numărul de angajați ai ofertantului, acesta trebuie să prezinte o declarație pe propria răspundere din care să rezulte ca va completa efectivul de personal necesar realizării lucrărilor ce fac obiectul contractului în termenul de execuție propus”*.

Referitor la criticile contestatorului vizând cerințele regăsite la pct. 6, 7, 9 și 16 de la cap. IV.4.1 din fișa de date, autoritatea contractantă arată că, pentru întocmirea graficului de tip Gantt, ofertantul trebuie să cunoască una din metodele de planificare menționate în cadrul cerințelor și care stau la baza managementului de proiect, respectiv a planificării sarcinilor/activităților. Or, graficul Gantt nu reprezintă

altceva decât imaginea simplificată a acestei planificări, principalul avantaj al acestui grafic fiind acela că indică cu precizie, pentru fiecare activitate în parte, termenul de început, cât și termenul de finalizare.

Așadar, subliniază autoritatea contractantă, graficul Gantt reprezintă un instrument complementar tehnicilor de planificare, cu scopul de a oferi o imagine de ansamblu, simplu de urmărit, a derulării activităților în timp.

Cu privire la cel de-al treilea punct menționat de contestator, respectiv "graficul de rețea", autoritatea contractantă precizează că derivă din graficul Gantt și are ca principal scop evidențierea interdependentelor sau condiționărilor dintre activități. Cu titlu exemplificativ, arată autoritatea, se poate spune că o activitate dintr-un grafic Gantt poate fi influențată, ca termen de început sau de finalizare, de o singură activitate sau de mai multe, activități care reprezintă predecesori, sau că o activitate poate influența una sau mai multe activități ca termen de început sau de finalizare, caz în care aceste activități sunt numite succesori. De subliniat este că rețeaua legăturilor logice și dependentele între activități are tocmai acest rol, de a indica cu precizie activitățile ce influențează începutul și sfârșitul altor activități.

Și aici se poate susține, potrivit autorității, că graficul de rețea nu reprezintă același lucru cu tehnicile de planificare sau graficul Gantt, ci vine în completarea acestora, și oferă informații suplimentare așa cum au fost indicate în exemplificarea de mai sus.

Concluzionând, autoritatea contractantă susține că, prin documentația de atribuire, nu s-au solicitat trei metode distincte de planificare care să ofere aceleași informații, ci s-au solicitat 3 cerințe, care au ca principal scop completarea de informații cu privire la planificarea lucrărilor și reprezentarea acestora în timp.

În ceea ce privește afirmația contestatorului conform căreia histograma personalului nu este necesar a fi prezentată în mod distinct, având în vedere că s-a cerut prezentarea diagramei Gantt, autoritatea contractantă precizează că histograma a fost solicitată cu scopul de a cunoaște numărul persoanelor implicate în derularea contractului la un anumit moment de timp, dat fiind că diagrama Gantt nu prezintă această informație.

În opinia autorității contractante, histograma reprezintă un instrument de urmărire, vital, în desfășurarea lucrărilor, fiind foarte ușor de urmărit dacă în șantier, la o anumită dată, constructorul/executantul (oferantul) este mobilizat corespunzător pentru a finaliza lucrările în termenul asumat. Din histogramă se poate vedea foarte clar câți oameni trebuie să fie prezenți în șantier în fiecare moment, informație care din graficul Gantt nu poate fi cunoscută.

Prin urmare, susține autoritatea contractantă, histograma a fost cerută cu scopul de a obține o informație în plus, față de informațiile pe care graficul Gantt le oferă, această solicitare rămânând neschimbată.

Mai mult, autoritatea contractantă apreciază că simpla afirmație a contestatorului potrivit căreia „*impunerea includerii în oferta în mod obligatoriu a trei metode distincte de planificare și prezentare este absurdă*”, este un non-sens și nu demonstrează ce prevederi au fost încălcate cu privire la cerințele minime 6, 7, 9 și 16 din modul de prezentare a propunerii tehnice.

În continuare, autoritatea contractantă supune atenției că, în cadrul anunțului de tip erată menționat anterior, a fost modificată și cerința privind dovedirea, la momentul ofertării, a numărului de utilaje/echipamente/autovehicule, astfel *"Numărul de utilaje/ echipamente/ autovehicule ce se vor propune de ofertant (menționat la nivelul propunerii/ofertei tehnice) pentru prezenta lucrare trebuie să coincidă cu cele rezultate ca fiind necesare în urma completării Formulelor C8 - Lista privind consumurile de ore de funcționare a utilajelor de construcții și a Formulelor C9 - Lista consumurilor privind transporturile, corelat cu durata de realizare a investiției"*.

De asemenea, în cadrul aceluiași anunț de tip erată publicat în SEAP la data de 24.12.2019, autoritatea contractantă precizează că cerința nr. 17 din fișa de date a achiziției s-a modificat după cum urmează: *"Ofertantul are obligația de a prezenta un tabel în care trebuie incluse următoarele informații detaliate:*

- *resursa aprovizionată pentru principalele materiale, respectiv pentru: agregate de balastieră, betoane, țevi canalizare, oțel beton.*
- *distanța de transport,*
- *numărul de mijloace de transport alocate/zi,*
- *numărul de curse auto/zi,*
- *timp alocat/cursa transport încărcat și descărcat"*.

În ceea ce privește criticile contestatorului referitoare la faptul că solicitările privind modalitatea de prezentare a ofertei tehnice sunt mult prea complexe față de documentația standardizată și față de specificul procedurii simplificate alese, precum și faptul că timpul este foarte scurt pentru întocmirea ofertei, autoritatea contractantă amintește că Ordinul nr. 2266/2012 care a fost abrogat în mod tacit, iar invocarea acestor documentații din partea contestatorului, este lipsită de temei legal.

Cu privire la termenul de depunere a ofertei, autoritatea contractantă precizează că acesta a fost decalat cu încă 8 zile, respectiv până la 14.01.2019, conform anunțului de tip erată nr. EN1015467 din 24.12.2019, astfel că, ținând cont și de prevederile art. 113 alin. (5) din Legea nr. 98/2016, pentru procedura simplificată aleasă, perioada minimă între data transmiterii anunțului de participare și data limită de depunere a ofertelor, sunt 29 de zile calendaristice, peste perioada de 15 zile calendaristice stipulată de legiuitor, ca fiind obligatorie pentru o astfel de procedură simplificată aferentă contractelor de lucrări.

Referitor la afirmația contestatorului conform căreia nu se precizează în cadrul documentației de atribuire, ce se înțelege prin

activitate, autoritatea contractantă arată că nu se specifică în mod clar de contestator la ce cerință face referire, astfel că, presupunând că este vorba cuvântul *activitățile* din cerința nr. 2 din modul de prezentare a propunerii tehnice, subliniind faptul că autorul contestației nu a formulat solicitări de clarificări cu privire la acest aspect, autoritatea menționează că cerința nr. 2 *„Activitățile și sarcinile concrete care vor fi încredințate întregului personal implicat în îndeplinirea contractului conform prevederilor documentației tehnico-economice anexate prezentei fișe de date”*, nu face nicio referire la articol de deviz, ci este doar o interpretare a contestatorului.

Pentru motivele prezentate, autoritatea contractantă solicită respingerea contestației SC SRL, ca nefondată și continuarea procedurii de atribuire.

În drept, se invocă prevederile Legii nr. 98/2016, ale HG nr. 395/2016, precum și pe cele ale Legii nr. 101/2016.

Ca mijloace de probă, au fost depuse înscrisuri.

Prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 829/09.01.2020, contestatorul a transmis punctul său de vedere cu privire la măsurile de remediere dispuse de autoritatea contractantă, precizând că acestea vizează doar o parte a solicitărilor subsidiare din contestație, rămânând nemodificate prevederile care au făcut obiectul solicitării principale, cât și a altor prevederi subsidiare.

Astfel, în ceea ce privește solicitarea cu privire la *a) Valabilitatea prevederilor privind modul de prezentare a ofertei tehnice din Ordinul nr. 2266/2012, actualizat prin Ordinul 373/2012*, contestatorul arată că își menține solicitările sale în sensul obligativității autorității contractante de a lua în considerare dispozițiile ordinului amintit.

Cu invocarea prevederilor art. 17, art. 64, art. 65, art. 67 din Legea nr. 24/2000, pe cele ale art. 238 din Legea nr. 98/2016, precum și pe cele ale HG nr. 395/2016 și Ordinul nr. 373/2012, evidențiază contestatorul că, în normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, se prevede, în mod clar, în ceea ce privește abrogarea implicită (tacită), că ea se rezumă la prevederile contrare cu noile prevederi legale și NU vizează o abrogare totală a actelor normative care fac referire la actul normativ abrogat, așa cum în mod greșit invocă autoritatea contractantă în punctul său de vedere.

În opinia contestatorului, toate prevederile din Ordinul nr. 2266/2012 modificat și completat prin Ordinul nr. 373/2012, care nu sunt contrare prevederilor noii legislații, sunt valabile și NU sunt abrogate tacit, aspect care rezultă și din art. 238 lit. b) al Legii nr. 98/2016 care, la abrogare, face referire la prevederile contrare din orice alt act normative și nu la acte normative în totalitate.

Cu luarea în considerare a principiilor de drept enunțate mai sus, se evidențiază că prevederile din Ordinul nr. 2266/2012 care privesc modul de elaborare al ofertei tehnice și caietele de sarcini sunt valabile, nefiind contrare noii legislații. În opinia sa, trebuie reținută necesitatea emiterii Ordinului nr. 2266/2012, enunțată în preambulul actului

normativ, care a rămas în vigoare, neapărând până la acest moment prevederi contrare:

- necesitatea standardizării documentației aferente procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, angajament asumat în cadrul discuțiilor cu Comisia Europeană;

- necesitatea fluidizării și perfecționării sistemului achizițiilor publice pentru îmbunătățirea gradului de absorbție a fondurilor comunitare alocate României;

- prevenirea apariției erorilor în procesul de atribuire a contractelor de achiziții publice.

De asemenea, se arată că acest ORDIN este de o importanță deosebită, el rezultând și din *"angajament asumat în cadrul discuțiilor cu Comisia Europeană"*.

Potrivit contestatorului, obligația respectării documentațiilor standardizate pentru procedurile enumerate în cadrul ordinului, reiese și din modul de formulare al articolului II alin. (1) și (2) din Ordinul nr. 373/2012. Pentru aceste proceduri cu documentații deja elaborate la acea dată se prevede obligația de a prezenta declarația proiectantului și/sau declarația reprezentantului legal al autorității contractante privind respectarea cerințelor tehnice prevăzute în documentația standardizată pe tipuri de contract, respectiv că includ toate informațiile la gradul de detaliere specificat prin aceste modele. Or, în opinia sa, o astfel de obligație nu își avea rostul dacă informațiile tehnice din documentațiile standardizate erau opționale și pentru procedurile amintite.

Din analiza celor prezentate, contestatorul susține că, în cazul procedurii organizate de pentru atribuirea contractului de achiziție publică de execuție de lucrări de realizare a rețelei de canalizare, inclusiv stație de epurare, aplicabile sunt prevederile art. 2 din Ordinul nr. 2266/2012 care prevăd obligativitatea utilizării documentațiilor standardizate. Având în vedere că informațiile de natură tehnică nu sunt contrare nr. Legii 98/2016 și HG nr. 395/2016, cu modificările și completările ulterioare ele, sunt valabile și aplicabile în cazul de față.

În aceste condiții, autorul contestației apreciază că necesitatea solicitării de eliminare din modul de întocmire a ofertei tehnice a prevederilor care depășesc gradul de detaliere din documentația de atribuire din Ordinul nr. 2266/2012, este una fondată și justificată, precizând că și-o menține în continuare.

Cu privire la cerința documentației de atribuire din SEAP *"În cazul în care numărul de personal muncitor necesar pentru îndeplinirea contractului în termenul propus depășește numărul de angajați ai ofertantului, acesta trebuie să dovedească că va completa efectivul de personal, în conformitate cu cerințele rezultate din Formularul C7, în funcție de normele orare și cantitățile"*, contestatorul susține că

aceasta este rămasă fără obiect, având în vedere măsurile de remediere luate de autoritatea contractantă.

Referitor la cerința din documentația de atribuire de la pct. 6, 7, 9 și 16 din modul de prezentare a propunerii tehnice, contestatorul arată că își menține cererea privind eliminarea obligației includerii în propunerea tehnică a trei metode distincte de planificare și prezentare, precum și cea referitoare la obligativitatea prezentării histogramei de personal în mod distinct, solicitarea sa vizând cerința privind dovedirea la momentul ofertării a deținerii sau că va deține toate utilajele/ echipamentele/ autovehiculele ce reies din formularele C8 și C9, fiind rămasă fără obiect, urmare a măsurilor de remediere adoptate de autoritatea contractantă.

De asemenea, arată contestatorul și cerința din documentația de atribuire cu privire la faptul că *"Ofertantul are obligația de a prezenta un tabel în care trebuie incluse următoarele informații detaliate: resursa aprovizionată, distanța de transport", numărul de mijloace de transport alocate/zi, numărul de curse auto/zi, timp alocat/cursa transport încărcat și descărcat"*, este rămasă fără obiect ca urmare a măsurilor de remediere adoptate de autoritatea contractantă.

În continuare, contestatorul subliniază că, prin documentația de atribuire, autoritatea contractantă a precizat că orice neconcordanță sau lipsă va conduce la respingerea automată a ofertei ca neconformă, astfel că, elementele detaliate la nivel de lună pentru fiecare articol de deviz și categorie de material, resursă umană, utilaj, transport etc. trebuie respectat întocmai în derularea procedurii. Or, atât timp cât o ofertă nu a putut fi corectată și a fost respinsă, atunci nici oferta câștigătoare nu va putea fi modificată pe parcursul derulării contractului, fiind imposibil de stabilit la nivelul ofertării, cu exactitate, câte ore va lucra un om, câte cuie se vor folosi etc.

Prin urmare, în opinia contestatorului, toate detaliile solicitate în plus față de documentația standardizată de autoritatea contractantă nu au nicio utilitate practică în derularea contractului, ele urmând a fi modificate și adaptate continuu, fiind evident o metodă de îngreunare și ducere aproape spre imposibil, a elaborării unei oferte admisibile.

În ceea ce privește termenul de "activități", contestatorul precizează că autoritatea contractantă nu face nicio referire la ce înțelege prin utilizarea acestei noțiuni. În aceste condiții, apreciază că are aplicabilitate actul normativ general care indică ce înseamnă activitate, respectiv ORDINUL Nr. 1568 din 15.10.2002 pentru aprobarea reglementării tehnice *"Ghid privind elaborarea devizelor la nivel de categorii de lucrări și obiecte de construcții pentru investiții realizate din fonduri publice"*, indicativ P 91/1-02 care la punctul 2.2.5 din GHID prevede: *"Articolele astfel stabilite trebuie să corespundă următoarelor cerințe:*

- *să corespundă unor categorii de lucrări distincte;*
- *să reprezinte o activitate pentru care natura resurselor semnificative să fie omogene;*

- să reprezinte o activitate a cărei desfășurare în timp să se facă cu continuitate, pe segmente tehnologice, astfel încât să fie evitate întreruperile determinate de necesitatea unei alte activități distincte".

Or, în opinia contestatorului, asimilarea activității cu articolul de deviz nu este o interpretare proprie ci rezultă din acte normative, apreciind totodată că autoritatea contractantă nu știe ce solicită pentru că oricum nu contează. Deși, din modul de formulare al punctului de vedere, autoritatea contractantă arată că nu înțelege prin „activitate” articol de deviz, modul de formulare al documentației de atribuire coroborat cu prevederile din ORDINUL Nr. 1568 din 15.10.2002, prevăd tocmai acest lucru. Având în vedere că, din punct de vedere legal, în derularea procedurii se aplică ceea ce rezultă din documentația de atribuire, așa cum a fost elaborată, coroborat cu prevederile legale în vigoare, contestatorul apreciază că peste tot unde se face referire la activitate, se face trimitere la articol de deviz, și nu ceea ce ar fi avut în intenție autoritatea contractantă.

Pentru motivele prezentate atât în contestație, cât și în concluziile scrise, contestatorul solicită admiterea contestației, așa cum a fost formulată.

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

..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect "Înființare sistem de canalizare cu stație de epurare în, județul" – faza execuție lucrări, cod CPV 45232400-6 – Lucrări de construcții de canalizare de ape reziduale (Rev.2), prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. SCN1060459/16.12.2019. Valoarea totală estimată a contractului ce urmează a fi atribuit este de 23.973.286,07 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire stabilit este „prețul cel mai scăzut”.

Deschiderea ofertelor, stabilită inițial pentru 06.01.2020, a fost modificată prin tip erată nr. EN1015467/24.12.2019, pentru data de 14.01.2020.

Împotriva documentației de atribuire, SC SRL (consemnând cautiunea aferentă, potrivit dispozițiilor art. 611 din Legea nr. 101/2016) a formulat contestația de față, solicitând cele menționate în partea introductivă.

Examinând susținerile părților, probatoriul aflat la dosarul cauzei și dispozițiile legale aplicabile, Consiliul constată că autorul contestației formulează critici, pe de o parte, referitor la faptul că autoritatea contractantă nu a ținut cont, la elaborarea fișei de date a achiziției, de dispozițiile Ordinului nr. 2266/2012, iar, pe de altă parte, vizând anumite cerințe stabilite cu privire la modul de prezentare al propunerii tehnice.

Cu titlu preliminar, Consiliul reține că, prin anunțul tip erată nr. EN1015467 publicat în SEAP la data de 24.12.2019, autoritatea contractantă a înțeles să adopte măsuri de remediere prin reformularea

unora dintre cerințele considerate nelegale prin contestație, respectiv cerințele regăsite la capitolul Modul de prezentare a propunerii tehnice din fișa de date, nota de la cerința minimă nr. 3, nota b) de la cerința minimă nr. 6 și cerința minimă nr. 17. În același sens, se reține că prin răspunsul transmis CNSC conform adresei înregistrată la acesta sub nr. 829/09.01.2020, contestatorul a fost de acord cu aceste modificări, arătând că sunt rămase fără obiect criticile sale referitoare la cerințele în discuție.

Pe cale de consecință, cererile contestatorului privind nota de la cerința minimă nr. 3, nota b) de la cerința minimă nr. 6 și cerința minimă nr. 17 din fișa de date a achiziției, cap. IV.4.1, nu vor mai fi analizate, ele fiind rămase fără obiect.

Procedând la analizarea criticii din contestație vizând obligația autorității contractante de a respecta prevederile Ordinului nr. 2266/2012 privind aprobarea modelelor de documentații standardizate aferente procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție de lucrări publice pentru proiectele de proiectare și execuție de stație de tratare a apei/stație de epurare de ape reziduale, execuție de rețele de canalizare și rețele de alimentare cu apă, proiectare și execuție de stație de sortare, compostare și tratare mecano-biologică a deșeurilor, execuție de depozit conform de deșuri, Consiliul reține următoarele:

Ordinul amintit a fost emis, în data de 06.06.2012, de Ministerul Mediului și Pădurilor și Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, având în vedere prevederile OUG nr. 34/2006 și pe cele ale HG nr. 935/2006, pentru aprobarea modelelor de documentații standardizate aferente procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție de lucrări publice pentru proiectele de *"proiectare și execuție de stație de tratare a apei/stație de epurare de ape reziduale"*, *"execuție de rețele de canalizare și rețele de alimentare cu apă"*, *"proiectare și execuție de stație de sortare, compostare și tratare mecano-biologică a deșeurilor"*, *"execuție de depozit conform de deșuri"*, finanțate din fonduri publice, prevăzute în anexele nr. 1-4.

Așadar, o primă constatare care se desprinde din informațiile expuse este aceea că ordinul în discuție a fost emis în aplicarea a două acte normative cu rolul de reglementare în domeniul achizițiilor publice, acte normative care, în prezent, sunt abrogate, prin intrarea în vigoare a noului pachet legislativ compus din Legile nr. 98/2016, nr. 99/2016, nr. 100/2016, respectiv HG nr. 395/2016, nr. 394/2016 și nr. 867/2016.

Din această perspectivă, având în vedere că procedura de achiziție publică în cauză prevede ca legislație aplicabilă Legea nr. 98/2016, HG nr. 395/2016, nu se poate reține o eventuală obligativitate a autorității contractantă de a respecta ordinul amintit.

În altă ordine de idei, din conținutul ordinului rezultă, într-adevăr, că emitentul a prevăzut obligația ca autoritățile contractante care implementează proiecte din domeniul infrastructurii de mediu să utilizeze documentațiile standardizate începând cu data intrării lui în vigoare, însă nu a fost identificată nicio sancțiune în cazul contrar.

Mai mult, din analiza prevederilor documentației standardizate, se constată că însuși emitentul ordinului a specificat faptul că la secțiunea IV.4.1. Modul de prezentare a propunerii tehnice, din fișa de date a achiziției, se vor prezenta informațiile necesare pentru elaborarea propunerii tehnice astfel încât aceasta să permită identificarea cu ușurință a corespondenței cu specificațiile tehnice din Caietul de sarcini, precum și, după caz, formularele ce trebuie completate. Însă, se observă că solicitările evocate prin ordin stabilesc un minim al informațiilor necesar a fi prezentate prin propunerea tehnică, concluzie care se desprinde, fără dubiu, din sintagma *„Propunerea tehnica va conține cel puțin informațiile de mai jos”*, de unde rezultă că, inclusiv în perioada de valabilitate a actelor normative care au stat la baza emiterii Ordinului nr. 2266/2012, nu se putea reține un eventual caracter nelegal al solicitării prezentării unor informații suplimentare, atunci când autoritățile contractante considerau justificat că este necesar pentru o bună evaluare a ofertelor primite.

Nu lipsit de importanță, față de interpretarea dată de contestator, este și că, inclusiv pe site-ul ANAP, www.anap.gov.ro, secțiunea „Documentații standardizate”, Agenția Națională pentru Achiziții Publice, unul dintre emitenții Ordinului nr. 2266/2012, precizează faptul că *„Utilizarea documentațiilor cuprinse pe această pagină are caracter opțional”*, drept care se constată caracterul neîntemeiat al alegațiilor contestatorului cu privire la aspectul analizat mai sus.

În continuare, se reține în soluționare că, față de aspectul formal al nerespectării ordinului amintit, raportat la conținutul informațiilor enunțate în cuprinsul documentațiilor standard invocat prin contestație, autorul acesteia înțelege să indice doar anumite cerințe din fișa de date care formează obiectul prezentei proceduri, pe care le consideră contrare legislației în vigoare și restrictive prin complexitatea, în opinia sa, exagerată impusă în elaborarea ofertei, respectiv cerințele solicitate la secțiunea IV. 4.1 Modul de prezentare a propunerii tehnice, nota aferentă cerinței minime de la pct. 3, precum și cele de la pct. 6, 7, 9, 16 și 17.

Având în vedere că, potrivit celor expuse mai sus, autoritatea contractantă a înțeles să adopte măsuri de remediere, în cele ce urmează Consiliul va analiza temeinicia criticilor privind următoarele solicitări ale fișei de date, indicate de contestator:

„6) Tehnicile de planificare, însoțite de graficul Gantt. Tehnicile de planificare cum ar fi tehnica evaluării repetate a programului, metoda potențialelor, metoda diagramelor de precedenta, tehnica evaluării grafice repetate a programului (Se va prezenta una dintre aceste tehnici de planificare), însoțite de graficul Gantt (explicitat fizic, incluzând consumurile cu mana de lucru, consumurile privind transporturile și consumurile de ore de funcționare a utilajelor de construcții - Graficul Gantt se va prezenta pornind de la ideea ca ordinul de începere al lucrărilor va fi 02.03.2020) trasat pe luni pentru prestarea serviciilor și pentru execuția tuturor etapelor ce se execută în cadrul fiecărui tip de lucrări.

Nota:

a. Graficului general de realizare a investiției (Graficul fizic de execuție a lucrării) este diferit de graficul Gantt. Atât Graficul fizic de execuție, cât și Graficul Gantt se vor prezenta pornind de la ideea ca ordinul de începere al lucrărilor va fi 02.03.2020. (...)

c. Din grafice trebuie să rezulte cel puțin următoarele:

- termenul de execuție (36 luni),
- perioada de stagnare datorată condițiilor meteo nefavorabile din perioada de iarnă.

Termenul de execuție al contractului este de 36 luni și începe cu emiterea Ordinului de începere.

Termenul de execuție pentru realizarea obiectivului de investiții trebuie să fie una realistă, atât din punct de vedere tehnic (de natură să asigure satisfacerea cerințelor din caietul de sarcini ținând cont de normativele tehnice în vigoare), cât și din punct de vedere financiar. Ofertantul trebuie să menționeze în cadrul propunerii tehnice și perioada de mobilizare. Perioada de mobilizare este perioada de timp cuprinsă între data primirii ordinului de începere a lucrărilor (care se prezuma a fi 02.03.2020) și data începerii execuției propriu zise.

Perioada de mobilizare se exprimă în zile calendaristice. Perioada de mobilizare este inclusă în durata de execuție a lucrărilor și trebuie evidențiată în graficul fizic de realizare a investiției.

d. Termenul de garanție acordată lucrărilor: se va prezenta o declarație pe propria răspundere privind termenul de garanție acordat lucrărilor executate. Termenul de garanție acordat lucrărilor va fi stabilit de ofertanți. Termenul de garanție minim acordat lucrărilor este cel rezultat în funcție de categoria de importanță a lucrărilor stabilită prin caietul de sarcini în coroborare cu prevederile Legii nr. 10/1995 privind calitatea în construcții cu modificările și completările ulterioare.

e. Durata contractului este distinctă de termenul de execuție a lucrărilor care este 36 luni.

7) Histograma personalului ce va fi folosit la lucrare. Histograma se va realiza de ofertant într-un software specializat și se va transmite astfel încât pe axa absciselor să fie reprezentată pe scara timpului, iar axa ordonatelor să fie reprezentată de numărul total al muncitorilor direct implicați în execuția lucrărilor în luna respectivă. (...)

9) Diagrama drumului critic

Diagrama drumului critic explicitată pentru fiecare tip de activitate (Drumul critic trebuie să plece și să respecte metodologia de execuție a lucrărilor prezentate). Drumul critic reprezintă drumul cel mai lung (ca durată) din lucrare și orice întârziere care apare pe acest traseu, va conduce la întârzierea lucrării. El este determinat de o serie de activități critice în lanțuite succesiv (care trebuie terminate conform programării, astfel încât lucrarea să se termine conform datei prevăzută în fișa de date ca durată a contractului).

Diagrama drumului critic se va realiza de ofertant într-un software de planificare a timpului specializat (cum ar fi: Microsoft Project, Primavera, Spyder Project etc) care va permite generarea lui automată și activitățile vor grupate în activități critice și activități cu rezerve de timp în cadrul aceluiași document. (...)

16) Rețeaua legăturilor logice și dependentele între activități.

Ofertantul are obligația de a prezenta rețeaua legăturilor logice și dependentele între activități. Rețeaua va fi în corelare cu Graficul de tip Gantt prezentat în cadrul propunerii tehnice."

Față de criticile din contestație cu privire la cerințele evocate mai sus, se observă că autorul acesteia se rezumă doar la aprecia „absurdă” solicitarea prezentării atât a graficului Gantt cu drumul critic, cât și unei tehnici de planificare, împreună cu rețeaua legăturilor logice și dependențele între activități, fără alte argumente de ordin legal. Ulterior, prin concluziile scrise, contestatorul arată că, în condițiile solicitării graficului Gantt și a drumului critic, prezentarea și a unei alte metode de planificare, cum este graficul de rețea, nu este necesară ci doar conduce la îngreunarea întocmirii ofertei.

Din apărările autorității contractante cuprinse în punctul de vedere, rezultă că solicitările amintite au rolul de a oferi o imagine de ansamblu, simplu de urmărit, a derulării activităților în timp, precum și evidențierea interdependențelor și condiționărilor dintre activități. În timp ce graficul de rețea prezintă toate activitățile din proiect, indiferent de importanța lor, drumul critic evidențiază evenimentele critice, care nu pot fi întârziate. Prin urmare, nu se poate reține o identitate între cele trei metode de planificare, care au rolul de a oferi autorității contractante o imagine cât mai reală a modului în care se vor desfășura activitățile necesare execuției lucrărilor supuse achiziției.

În același sens, nu se poate reține nici că prin solicitarea histogramei personalului s-ar dubla cerințele anterioare, scopul acesteia fiind acela de a expune numărul total al muncitorilor direct implicați în execuția lucrărilor în fiecare lună, la un nivel de detaliu care nu reiese din graficul Gantt, așa cum a justificat autoritatea necesitatea introducerii cerinței în discuție.

Față de perioada stabilită pentru depunerea ofertelor, Consiliul constată că aceasta a fost prelungită, ofertanții având astfel 29 de zile pentru întocmirea ofertelor, iar, prin concluziile scrise, contestatorul nu a înțeles să mai formuleze apărări cu privire la termenul apreciat inițial relativ scurt pentru depunerea ofertei.

Relativ la susținerile contestatorului cu privire la înțelesul termenului „activitate”, așa cum evidențiază și autoritatea contractantă, prin contestația nu se indică nicio cerință care cuprinde noțiunea în discuție, pentru a se verifica eventuala neclaritate a solicitării din documentația de atribuire. Cu toate acestea, contrar alegațiilor contestatorului din concluziile scrise, se constată că autoritatea contractantă, în lipsa unor alte date concrete, arată că referire la activități, existentă la cerința 2 din secțiunea a IV.4.1, fișa de date a achiziției, *„Activitățile și sarcinile concrete care vor fi încredințate întregului personal implicat în îndeplinirea contractului conform prevederilor documentației tehnico-economice anexate prezentei fișe de date”*, sub nicio formă nu poate fi interpretată ca vizând vreun articol de deviz. De altfel, câtă vreme autorul contestației nu a înțeles să facă referiri exacte în cadrul căror cerințe ale fișei de

date, noțiunea de „activitate” are un înțeles neclar, nici organul de control nu poate efectua o verificare *in intergum* a documentației de atribuire, neputându-se substitui contestatorului.

Pentru considerentele enunțate, în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul va respinge, ca nefondată, contestația formulată de SC SRL, în contradictoriu cu COMUNA PODENII MARI, în calitate de autoritate contractantă.

Decizia este obligatorie pentru părți, potrivit art.28 alin.1 din același act normativ.

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de SC SRL, în contradictoriu cu COMUNA PODENII MARI, în calitate de autoritate contractantă.

Obligatorie.

Împotriva prezentei se poate formula plângere, în termen de 10 zile lucrătoare de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate, în temeiul art. 29 din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE COMPLET,

.....

MEMBRU,

.....

MEMBRU,

.....

....