

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. 2142/27.01.2025, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 4707/27.01.2025, înaintată de ...SA, cu sediul în ..., împotriva adresei de comunicare a rezultatului procedurii, emisă de către ...SA, cu sediul în ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificate organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „*Pachet 42: Execuția lucrărilor pentru obiectivul de investiție*” - Lot 1 „*Construire și dotare cămin cultural, ...*”, cod CPV 45200000-9, s-a solicitat:

- *admiterea contestației și anularea actelor de procedură contestate;*
- *anularea adresei de comunicare rezultat procedură;*
- *anularea, în parte, a adresei nr. 454L/21.01.2025, respectiv cea referitoare la ...SA;*
- *obligarea autorității contractante la reluarea procedurii și reevaluarea ofertei sale cu constatarea conformității acesteia.*

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 ...SA, în calitate de operator economic participant la procedura de atribuire în cauză, critică decizia autorității contractante de respingere a ofertei sale, ca inacceptabilă, în baza dispozițiilor art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016, motivat de faptul că răspunsul referitor la graficul tip Gantt nu este concludent.

În fapt, având în vedere motivele de neconformitate invocate de către autoritatea contractantă prin adresa de comunicare a rezultatului procedurii, contestatoarea arată că data de începere a lucrărilor declarate în cadrul graficului Gantt este 17.03.2025, iar data de finalizare este de 16.03.2026, astfel lucrările se vor desfășura într-o perioadă de 12 luni, conform documentației de atribuire. În acest sens,

petenta indică pagina 18 din caietului de sarcini și secțiunea II.2.14 Informații suplimentare – Durata contractului pentru Lotul 1.

Astfel, autoritatea contractantă a impus, prin documentația de atribuire, finalizarea lucrărilor în termen de 12 luni și nu a unui număr de zile calculate ca fiind lucrătoare din punctul acestora de vedere.

Contestatoarea arată că a prezentat un plan de lucru prin care a demonstrat execuția și finalizarea lucrărilor în termen de 12 luni, așa cum a fost solicitat. Prin caietul de sarcini s-a solicitat reprezentarea resurselor umane pe fiecare activitate în parte, informații care au fost prezentate. Atât în cadrul graficului Gantt, cât și în tabel alocare resurse au fost prezentate resurse umane pe fiecare activitate în parte.

Aceasta menționează că numărul de muncitori din graficul Gantt alocăți pentru un obiect este numărul maxim de muncitori prezenți într-o zi pentru execuția lucrărilor în termenele stabilite. Nu toate categoriile de muncitori vor lucra concomitent, astfel că se apreciază că într-o zi de lucru vor lucra un număr maxim de muncitori, acest număr fiind cel care se regăsește în graficul Gantt, pe coloana - număr muncitori, astfel că resursa precizată în grafic nu trebuie să fie aceeași cu cea precizată în propunerea tehnică sau în tabelul .xls denumit Alocare resurse.xls, fiind vorba de aceleași activități. În tabelul Alocare resurse, cât și cea din propunerea tehnică sunt indicate toate resursele necesare execuției aceluia tip de activitate.

Contestatoarea învederează că jurisprudența în materia achizițiilor publice este constantă și unitară, în sensul că s-a reținut că orice decizie a autorității privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a ofertei, sub toate aspectele acesteia. Astfel, arată petenta, autoritatea contractantă nu explică de ce neregula sesizată din oferta sa nu ar putea fi încadrată în categoria abaterilor minore corectabile, respectiv că este atât de gravă încât să atragă sancționarea ofertantei cu respingerea ofertei.

În opinia sa, comisia de evaluare are obligația de a analiza ofertele ca pe un tot unitar, iar nu pe bucăți, existența informațiilor avute în vedere de autoritatea contractantă fiind prevăzute în documentele aferente propunerii tehnice, decizia de a respinge ofertă pentru acest motiv este netemeinică și nelegală, emisă cu încălcarea principiului proporționalității și eficienței fondurilor publice. Or, prin documentație nu a fost stabilit un anumit grad de detaliere, situație în care se reține că ofertanților le-a fost acordată posibilitatea de a răspunde cerințelor așa cum consideră de cuviința, ceea ce a și făcut. Astfel, raportarea cerinței la numărul de zile față de luni, conform documentației de atribuire, excede cadrului legal.

În concluzie, apreciază că autoritatea contractantă a încălcat principiul tratamentului egal, prin nesocotirea tuturor documentelor puse la dispoziție în cadrul propunerii tehnice. Rolul graficului Gantt este acela de a evidenția doar anumite informații (durata în zile a fiecărei activități,

orele de manoperă, cantitățile de materiale, orele de utilaj etc.), iar aceasta nu poate ignora restul documentelor depuse în cadrul ofertei. În acest sens, consideră că dispozițiile art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016 nu sunt incidente în speță, deoarece răspunsurile transmise sunt pe deplin concludente.

Autoritatea contractantă a depus documentele necesare în soluționarea contestației, atașat punctului de vedere nr. 344/SJA/03.02.2025, înregistrat la Consiliu cu nr. 6370/03.02.2025, prin care solicită resingerea acesteia ca nefondată, în baza prevederilor art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, învederând următoarele:

În urma evaluării răspunsurilor la solicitarea de clarificări, transmise prin adresa nr. 1980 din data de 11.12.2024, înregistrată la CNI SA cu nr. 22112L din 12.12.2024, de către ...SA, comisia de evaluare a constatat următoarele:

Răspuns nr. 1

Contestatoarea a menționat că, Graficul GANTT a fost realizat într-o aplicație software dedicată, astfel:

- durata în zile a fost stabilită conform legislației în vigoare la un număr mediu de 21,75 de zile lucrătoare pe lună;

- pe coloana denumită „nr. muncitori” este menționată o medie a numărului de muncitori/zi estimat a fi necesar pentru a finaliza execuția lucrărilor în termenul stabilit.

Tot în cadrul acestui răspuns, contestatoarea a menționat că numărul de muncitori din graficul Gantt alocat pentru un obiect este numărul maxim de muncitori prezenți într-o zi pentru a executa lucrările în termenele stabilite. Se mai arată că, nu toate categoriile de muncitori vor lucra concomitent, astfel că se apreciază că într-o zi de lucru vor lucra un număr maxim de muncitori, acest număr fiind cel care se regăsește în graficul Gantt, pe coloana - număr muncitori.

Modalitatea de calcul a numărului de zile lucrătoare realizat de către contestator, respectiv 261 de zile, nu reprezintă numărul real de zile lucrătoare stabilite de lege, respectiv 250 zile.

Acordarea zilelor libere legale este obligatorie pentru toți angajatorii, indiferent dacă sunt persoane de drept public sau privat, singura excepție este reprezentată de „*activitățile cu foc continuu*”, unde oprirea activității ar crea prejudicii persoanei juridice, conform art. 141 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii.

Autoarea contestației și-a întocmit în mod greșit graficul de execuție, cu luarea în calcul ca zile nelucrătoare doar a zilelor de repaus săptămânal. Prin răspunsul formulat acesta menține durata de 261 de zile lucrătoare, ceea ce înseamnă o depășire a termenului maxim de realizare a obiectivului de investiții stabilit prin caietul de sarcini, respectiv de 12 luni.

În ceea ce privește resursa umană alocată pentru realizarea lucrărilor, comisia de evaluare a constatat că nici în acest caz răspunsul

formulat nu putea să fi acceptat. Prin caietul de sarcini s-a solicitat reprezentarea resursei umane pe fiecare activitate în parte, astfel că resursa umană precizată în graficul Gantt trebuia să fie aceeași cu cea precizată în tabelul .xls denumit „*Alocare resurse.xls*”, fiind vorba de aceleași activități.

Prin răspunsul la clarificări, contestatoarea a precizat că pe coloana denumită „*nr. muncitori*” a fost trecut un număr mediu de muncitori pe zi, iar într-un alt paragraf al aceluiași răspuns a menționat că, de fapt, numărul de muncitori din graficul Gantt alocat pentru un obiect este numărul maxim de muncitori prezenți într-o zi.

În consecință, comisia de evaluare nu putea să declare răspunsul ca fiind concludent și oferta admisibilă, fiind în obligația ofertantului ca la clarificările adresate de comisie să răspundă clar, corect și complet astfel încât să-și conserve calitatea de ofertant admisibil și potențial câștigător al contractului de achiziție publică.

Contrar celor afirmate de contestatoare, decizia comisiei de a exclude oferta nu a fost motivată de „*impunerea de noi criterii riguroase asupra perioadei de execuție, respectiv 250 de zile*”, ci de faptul că prin păstrarea unei durate de 261 de zile lucrătoare (durată reconfirmată prin răspuns), se depășește termenul maxim de realizare a investiției, impus prin caietul de sarcini de 12 luni.

Consiliul constată că, pentru a îndeplini obligația stabilită la art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016, contestatoarea a înaintat recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 210995134/1, din data de 30.01.2025, în valoare de 88.000 lei, emisă de CEC Bank – Sucursala Bacău.

Cauțiunea constituită se va restitui, la cerere, nu mai devreme de 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii, 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:

...SA, în calitate de autoritate contractantă, a publicat în SEAP anunțul de participare simplificat ... în data de 04.09.2024 privind procedura de licitație deschisă organizată pentru atribuirea contractului având ca obiect „*Pachet 42: Execuția lucrărilor pentru obiectivul de investiție*” - Lot 1 „*Construire și dotare cămin cultural, ...*”. Valoarea estimată a procedurii de atribuire este de 11.340.702,54 lei, fără TVA, termen stabilit pentru depunerea ofertelor 07.10.2024, ora 15:00. Criteriul de atribuire „*Prețul cel mai scăzut*”.

Potrivit raportului procedurii de atribuire nr. 454L/21.01.2025, în cadrul procedurii de achiziție au fost depuse 3 oferte, respectiv Asocierea ... SRL și ...SA, contestatoarea din prezenta cauză.

Împotriva deciziei de respingere a ofertei sale, ...SA a formulat contestație prin care solicită anularea actelor de procedură contestate, a adresei de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire, în parte, „a

adresei nr. 454L/21.01.2025” ce reprezintă raportul procedurii de atribuire și obligarea autorității contractante la reluarea procedurii și reevaluarea ofertei sale cu constatarea conformității acesteia.

În susținerea contestației, ...SA arată că decizia autorității contractante este nelegală având în vedere că în oferta sa este menționată ca data de începere a lucrărilor, potrivit Graficului Gantt, 17.03.2025 și data de finalizare a acestora este 16.03.2026, prin urmare, lucrările de executat pe perioada a 12 luni, conform documentației de atribuire.

De asemenea, arată că a răspuns solicitării de clarificări arătând că atât în Graficul Gantt cât și în tabel alocare resurse au fost prezentate resurse umane pe fiecare activitate în parte, considerând că oferta sa este conformă și acceptabilă iar decizia de respingere a ofertei este nelegală, având în vedere lipsa indicării de către autoritatea contractantă a unor prevederi/„specificatii” ale documentației de atribuire pe care oferta sa le-ar fi încălcat.

În acest sens, apreciază că autoritatea contractantă a încălcat principiul proporționalității printr-o decizie disproporționată și excesiv de formalistă. O astfel de concluzie se desprinde, în opinia sa, și din faptul că a decis criterii noi cu privire la perioada de execuție, respectiv 250 zile și nu 12 luni așa cum prevedea documentația de atribuire, cât și faptul că evaluarea nu a fost efectuată în raport cu întregul conținut al ofertei, respectiv a informațiilor existente deja în propunerea tehnică.

Preliminar analizării aspectelor sesizate de reclamantă, este de remarcat că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, caietul de sarcini, formularele necesare și modelul contractului de lucrări, la care se adaugă clarificările postate în SEAP, nu a fost contestată cu succes de niciun operator economic, drept care toate prevederile ei și-au consolidat forța obligatorie atât pentru autoritatea contractantă, cât mai ales pentru operatorii economici participanți la procedura de atribuire, inclusiv pentru ...SA (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 nr. 692 din 23 octombrie 2024 a Curții de Apel București, Secția a X-a contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, cod ReJust 6287ed6e5, și 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 normele aprobate prin Hotărârea Guvernului 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, *ex multis*, 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, decizia nr. 610 din 6 octombrie 2020 a Curții de Apel Brașov, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 6e77d24g, decizia nr. 3.891 din 14 iunie 2023 a Curții de Apel Alba Iulia, Secția de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 72792223d, decizia civilă nr. 176 din 21 august 2023 a Curții de Apel Constanța, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 985333e48, decizia nr. 1.738 din 20 septembrie 2023 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust g8e8223g8, decizia civilă nr. 288 din 2 noiembrie 2023 a Curții de Apel Constanța, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 597ee7239, și decizia civilă nr. 641 din 3 octombrie 2024 a Curții de Apel București, Secția a X-a contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, cod ReJust de79d856e).

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 București, în decizia nr. 692 din 23 octombrie 2024, precitată, Curtea de Apel Constanța, Secția de contencios administrativ și fiscal, în sentința civilă nr. 6 din 12 ianuarie 2024, cod ReJust g8789d674, 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).

Astfel cum a sesizat și Curtea de Apel Ploiești, Secția de contencios administrativ și fiscal, în decizia nr. 123 din 2 februarie 2023, cod ReJust 7239g5386, *„rigorile impuse de legislația achizițiilor publice și de cerințele documentației de atribuire impun ca ofertanții să demonstreze că ofertele lor sunt apte să satisfacă nevoile licitației, iar nu să vină doar cu simple afirmații în acest sens”*.

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 informații 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 achiziție, 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 acest preambul de subliniere a importanței conformării întru totul la regulile impuse de autoritate în documentația de atribuire, cât și obligația ce revine acestuia de a evalua ofertele prin raportare la aceste reguli/prevederi/cerințe, procedând la soluționarea contestației, Consiliul constată că potrivit adresei de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire, autoritatea contractantă a luat decizia respingerii, ca inacceptabilă, a ofertei ...SA pentru motivele detaliate mai jos:

„În urma evaluării propunerii tehnice, comisia de evaluare v-a solicitat clarificări prin adresa nr. 21888L din 09.12.2024, după cum urmează:

«1. În cadrul propunerii tehnice, ați prezentat Graficul Gantt de execuție în format .xls(fișier Gantt.xlsx), cuprinzând informațiile: durata de realizare, data de început/sfârșit, la nivel de deviz obiect.

În urma analizării informațiilor prezentate în graficul GANTT și a informațiilor din partea descriptive din propunerea tehnică (fișier PT Scurta_Part1.pdf), comisia de evaluare a identificat neconcordanțe cu privire la:

- durata categoriilor de lucrări raportate la data de început/data de sfârșit;
- numărul de muncitori prezentați în grafic raportat la numărul de muncitori prezentați în propunerea tehnică pag.24-67;
- nr. de muncitori din grafic GANTT alocări pentru un obiect diferă de nr. de muncitori aferenți categoriilor de lucrări (devize) aferente obiectului părinte. Exemplu: Pentru obiectul 1.d 1 CĂMIN CULTURAL sunt alocați 9 muncitori, iar pentru devizele aferente obiectului sunt alocați: deviz 1.d.a.R1 Terasamente – 10 muncitori, deviz 1.d.b R1.2 Infrastructura – 12 muncitori, deviz 1.d.c R1.3 Suprastructura – 11 muncitori.

Aceste neconcordanțe sunt prezentate în tabelul de mai jos:

Nr. crt	Denumire capitole de lucrari / activitati	Informatii prezentate de ofertant in grafic GANTT				Informatii identificate de comisia de evaluare			
						Durata calculata intre data inceput si data sfarsit		Resurse manopera din propunere tehnica	
		Durata in zile	Nr. muncitori	Data inceput	Data sfarsit	Zile lucratoare	Diferenta	Nr. muncitori	Diferenta
1	CONSTRUIRE SI DOTARE CAMIN CULTURA	261	15	17-mar.-2025	16-mar.-2026	250	-11		

	L SAT SCURTA COMUNA ORBENI JUDETUL BACAU								
1.b	LUCRARI DE CONSTRU CTII	109	15	24-sept.- 2025	23-feb.- 2026	102	-7		
1.b.a	ARHITECT URA	109	13	24-sept.- 2025	23-feb.- 2026	102	-7	33	20
1.c	AMENAJA RI EXTERIOA RE	66	7	24-sept.- 2025	24-dec.- 2025	65	-1		
1.c.a	ALEI PIETONAL E	9	2	24-sept.- 2025	6-oct.- 2025	9		7	5
1.c.b	PARCARE AUTO	40	2	7-oct.- 2025	1-dec.- 2025	39	-1	7	5
1.d	1 CAMIN CULTURA L	135	9	19-mar.- 2025	23-sept.- 2025	131	-4		
1.d.a	R1.1 Terasame nte	15	10	19-mar.- 2025	8-apr.- 2025	15		12	2
1.d.b	R1.2 Infrastruct ura	35	12	9-apr.- 2025	27-mai- 2025	33	-2	20	8
1.d.c	R1.3 Suprastruc tura	85	11	28-mai- 2025	23-sept.- 2025	83	-2	22	11
1.e	1 CONSTRUI RE SI DOTARE CAMIN CULTURA L	99	8	8-oct.- 2025	23-feb.- 2026	92	-7		
1.e.a	1 INSTALATII TERMICE	87	2	24-oct.- 2025	23-feb.- 2026	80	-7	18	16
1.e.b	2 INSTALATII TERMOENE RGETICE IN CT	25	1	20-ian.- 2026	23-feb.- 2026	25		17	16
1.e.c	3 INSTALATII SANITARE	72	1	14-nov.- 2025	23-feb.- 2026	65	-7	10	9
1.e.d	4 INSTALATII ELECTRICE	99	5	8-oct.- 2025	23-feb.- 2026	92	-7	21	16
1.e.e	5 Montaj utilaje, echipamen te	25	4	20-ian.- 2026	23-feb.- 2026	25		18	14
1.f	ORGANIZA RE DE SANTIER	245	1	18-mar.- 2025	23-feb.- 2026	234	-11		
1.f.a	ORGANIZA RE DE SANTIER	245	1	18-mar.- 2025	23-feb.- 2026	234	-11	4	3
1.f.b	Cheltuieli conexe	245		18-mar.- 2025	23-feb.- 2026	234	-11		

Vă solicităm să clarificați neconcordanțele identificate și prezentate mai sus».

În urma evaluării răspunsurilor la solicitările de clarificări, transise prin adresa nr. 1980 din data de 11.12.2024 înregistrată la CNI SA cu nr. 22112L din 12. 12.2024, în termneul solicitat semnate cu semnătură electronică, bazată pe u certificate digital emis de un furnizor acreditat, comisia de evaluare a constatat următoarele:

Răspuns nr. 1

Dumneavoastră ați menționat că Graficul GANTT a fost realizat într-o aplicație software dedicate, astfel:

-durata în zile a fost stabilită conform legislației în vigoare la un număr mediu de 21,75 de zile lucrătoare pe lună;

-pe coloana denumită nr. muncitori este menționată o medie a numărului de muncitori/zi estimat a fi necesar pentru a finaliza execuția lucrărilor în termenul stabilit.

Tot în cadrul acestui răspuns, dumneavoastră ați menționat că Numărul de muncitori din graficul Gantt alocati pentru un obiect este numărul maxim de muncitori prezenți într-o zi pentru a executa lucrările în termenele stabilite. Se mai arată că, nu toate categoriile de muncitori vor lucra concomitent, astfel că, se apreciază de către dumneavoastră că într-o zi de lucru vor lucra un număr maxim de muncitori, acest număr fiind cel care se regăsește în graficul Gantt, pe coloana – număr muncitori.

Analizând răspunsul dumneavoastră, Comisia de evaluare consideră răspunsul neconcludent și oferta inacceptabilă, în baza prevederilor art. 134, alin. (5) din HG nr. 395 din 2016 actualizată. Astfel, comisia constată că prin răspunsul formulat nu clarificați neconcordanțele identificate de comisia de evaluare. În acest sens se reține că prin răspuns dumneavoastră ați indicat faptul că durata de realizare a obiectivului de investiție este de 261 de zile lucrătoare. Având în vedere că între data de început și data de sfârșit sunt 250 zile lucrătoare, dumneavoastră ar fi trebuit să corelați nr. de zile lucrătoare indicat prin răspuns cu durata rezultată între data de început și data de final.

De asemenea, comisia nu poate accepta răspunsul dumneavoastră având în vedere că prin caietul de sarcini s-a solicitat reprezentarea resurse umane pe fiecare activitate în parte, astfel că resursa precizată în graficul Gantt trebuia să fie aceeași cu cea precizată în propunerea tehnică sau în tabel .xls denumit Alocare resurse.xls, fiind vorba de aceleași activități.

Comisia de evaluare consideră că nu ne aflăm în situația unui viciu de formă reglementat de art. 135 alin. (3) din HG nr. 395/2016. Așadar, potrivit prevederilor legale obligația de a elabora oferta în conformitate cu prevederile din documentația de atribuire și, deci, implicit, cu cerințele impuse în cadrul caietului de sarcini, este exclusiv în sarcina Ofertantului, riscul întocmirii/transmiterii ofertei fiind în sarcina acestuia.

În baza prevederilor art. 212 alin.(1) lit.a) din Legea nr. 98/2016 cu modificările și completările ulterioare, autoritatea contractantă anulează procedura de atribuire a contractului de achiziție publică, deoarece nu a fost depusă nicio ofertă admisibilă”.

Înainte de a lua o astfel de decizie comisia de evaluare a solicitat contestatoarei, cu adresa nr. 21888L/09.12.2024, următoarele clarificări:

„În cadrul propunerii tehnice, ați prezentat Graficul Gantt de execuție în format .xls (fișier Gantt.xlsx), cuprinzând informațiile: durata de realizare, data de început/sfârșit, la nivel de deviz obiect.

În urma analizării informațiilor prezentate în graficul GANTT și a informațiilor din partea descriptive din propunerea tehnică (fișier PT Scurta_Part1.pdf), comisia de evaluare a identificat neconcordanțe cu privire la:

- durata categoriilor de lucrări raportate la data de început/data de sfârșit
- numărul de muncitori prezentați în grafic la numărul de muncitori prezentați în propunerea tehnică pag.24-67;

- nr. de muncitori din graficul GANTT alocati pentru un obiect diferă de nr.de muncitori aferenți categoriilor de lucrări (devize) aferente obiectului părinte. Exemplu: Pentru obiectul 1.d 1 CĂMIN CULTURAL sunt alocati 9 muncitori, iar pentru devizele aferente obiectului sunt alocati: deviz 1.d.a R1.1 Terasamente – 10 muncitori, deviz 1.d.b R1.2 Infracstructura – 12 muncitori, deviz 1.d.c Ra.3 Suprastructura – 11 muncitori

Aceste necocordanțe sunt prezentate în tabelul de mai jos: (n.n. tabelul inserat în adresa de comunicare a rezultatului procedurii)

Vă solicităm să clarificați neconcordanțele identificate și prezentate mai sus”.

Cu adresa nr. 1980/11.12.2024, ofertantul contestator a răspuns solicitării arătând că:

„Graficul Gantt a fost întocmit în programul Intersoft ISD10, astfel:

- Durata în zile a fost stabilită conform ordonanței de urgență la un număr mediu de zile lucrătoare pe lună, respectiv 21,75 zile lucrătoare pe lună, astfel rezultând un total de 261 zile.

- În cadrul graficului pe coloana nr.muncitori apare ca o medie de număr de muncitori/zi necesari a se executa lucrările în termenele stabilite. În cadrul propunerii tehnice la pagina 24-67 se regăsesc categoriile de muncitori/meserii necesare a se executa lucrările.

Exemplificăm ca și exemplu, penru arhitectură vor fi necesari un număr de 13 muncitori zilnic, aceștia având diferite meserii. Într-o zi pot fi tencuitori, iar în altă zi zugrav vopsitor.

Numărul de muncitori din graficul Gantt alocați pentru un obiect este numărul maxim de muncitori prezenți într-o zi pentru a executa lucrările în termenele stabilite. Nu toate categoriile de muncitori vor lucra concomitent. În acest sens într-o zi de lucru vor lucra un număr maxim de muncitori, număr care se regăsește în graficul Gantt, pe coloana – număr muncitori și având diferite categorii de muncitori”.

Răspunsul primit a fost analizat de către membrii comisiei de evaluare, conform Procesului –verbal nr. 372/20.01.2025, concluzia fiind cea comunicată și contestatoarei, respectiv respingerea ofertei, ca inacceptabilă, pentru răspuns neconcludent în temeiul art. 134 alin.(5) din HG nr. 395/2016.

Analizând criticile contestatoarei și documentele depuse la dosarul cauzei, Consiliul constată că decizia luată de comisia de evaluare este nelegală pentru considerente ce vor fi expuse în continuare.

Pornind de la durata contractului, Consiliul constată că în fișa de date la Cap. II.2.14 Informații suplimentare este menționat:

„Durata contractului pentru Lotul 1 cuprinde:

- execuție – 12 luni;

- perioada de garanție de bună execuție a lucrărilor – 36 luni”.

În caietul de sarcini, pagina 18, este menționată

„DURATA LUCRĂRILOR DE EXECUȚIE

Execuția lucrărilor se va realiza în termen de 12 luni.

Lucrările trebuie să se deruleze conform graficului de îndeplinire a contractului fizic și valoric și să fie terminate la data stabilită. Datele intermediare prevăzute în grafice se consideră date contractuale”, fără a impune un anumit număr de zile, 250 cum invocă nefondat în decizia de respingere a ofertei, sau vreun mod de prezentare sau calcul a acestei durate ca fiind zile lucrătoare.

Un prim aspect sesizat de Consiliu în analiza motivului de respingere a ofertei este acela că autoritatea contractantă nu a putut indica, nici în adresa de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire și nici prin punctul de vedere, care este prevederea din documentația de atribuire care a fost încălcată de către ofertantul contestator prin modul de elaborare a ofertei și prin modul în care a răspuns la solicitarea de clarificări referitoare la „durata categoriilor de lucrări raportate la data de

început/data de sfârșit” limitându-se la a reține în luarea deciziei de respingere a ofertei pentru răspuns neconcludent, că „ați indicat faptul că durata de realizare a obiectivului de investiție este de 261 de zile lucrătoare. Având în vedere că între data de început și data de sfârșit sunt 250 zile lucrătoare, dumneavoastră ar fi trebuit să corelați nr. de zile lucrătoare indicat prin răspuns cu durata rezultată între data de început și data de final”.

În lipsa unei prevederi exprese cu privire la modul de calcul al zilelor în Graficul Gantt, Consiliul constată că răspunsul contestatoarei a fost clarificator, durata în zile a fost stabilită de ofertant, *„la un număr mediu de zile lucrătoare pe lună, respectiv 21,75 zile lucrătoare pe lună, astfel rezultând un total de 261 zile”.*

În condițiile în care în cadrul ofertei a fost respectat termenul de 12 luni, fiind de altfel și singurul termen impus prin documentația de atribuire, lipsa oricărei informații cu privire la faptul că autoritatea contractantă va efectua calculul duratei categoriilor de lucrări raportat la 250 de zile, răspunsul nu poate fi considerat neconcludent. În acest sens, Consiliul va reține că autoritatea contractantă nu a stabilit un anumit grad de detaliere a termenului de 12 luni, rezultând astfel că ofertanții au avut libertatea de a prezenta în Graficul Gantt modalitatea proprie de derulare a lucrărilor.

Astfel, măsura respingerii ofertei pentru modul de stabilire în Graficul Gantt a duratei pe categorii de lucrări, în lipsa unor prevederi clare din partea autorității contractante prin documentația de atribuire, având în vedere că durata contractului a fost respectată, se dovedește excesivă și disproporționată. Conformitatea ofertei a fost demonstrată de ofertant prin raportare la prevederile documentației de atribuire, în speță prevederile fișei de date și ale caietului de sarcini citate mai sus potrivit cărora durata lucrărilor va fi de 12 luni iar ofertantul are deplina libertate, ca în interiorul acestui termen, să stabilească care este durata pe fiecare categorie de lucrări.

De asemenea, Consiliul constată că prin punctul de vedere face cunoscut modul în care trebuia efectuat calculul zilelor lucrătoare la elaborarea ofertei, calcul pe care însă, în mod netransparent, nu l-a inclus în prevederile documentației de atribuire, motiv pentru care nu poate imputa ofertantului contestator faptul că nu a ținut cont la elaborarea ofertei de această informație.

Prin urmare, primul motiv de respingere a ofertei pentru răspuns neconcludent se dovedește nelegal, excesiv și disproporționat criticile urmând a fi admise.

În aceeași manieră a procedat autoritatea contractantă și în ceea ce privește al doilea răspuns dat de contestatoare referitor la neconcordanța dintre numărul de muncitori din Graficul Gantt și numărul de muncitori din propunerea tehnică, Consiliul apreciind excesiv și disproporționat motivul de respingere a ofertei pentru răspuns neconcludent întrucât „s-a

solicitat reprezentarea resurse umane pe fiecare activitate în parte, astfel că resursa precizată în graficul Gantt trebuia să fie aceeași cu cea precizată în propunerea tehnică sau în tabelul .xls denumit Alocare resurse.xls, fiind vorba de aceleași activități”.

Răspunsul contestatoarei a lămurit diferența dintre numărul de muncitori din Graficul Gantt față de propunerea tehnică arătând că aceasta vine din faptul că *„în cadrul graficului de coloana nr. muncitori apare ca o medie de număr de muncitori/zi necesari a se executa lucrările stabilite”* cu precizarea că *„în cadrul propunerii tehnice la pagina 24-67 se regăsesc categoriile de muncitori/meserii necesare a se executa lucrările”.*

Prin urmare, nu i se poate imputa o eventuală nerespectare a vreunei cerințe din documentația de atribuire sau imposibilitatea executării contractului de vreme ce numărul de muncitori a fost asigurat, autoritatea contractantă neavând nicio obiecție cu privire la acesta ci exclusiv cu privire la faptul că în Graficul Gantt trebuia să se regăsească același număr de muncitori.

Așa cum s-a reținut în soluționarea primului motiv de respingere a ofertei, în lipsa unor informații clare, precise, exprese cu privire la modul în care ofertanții sunt obligați să elaboreze oferta, participanții la procedura de atribuire au avut posibilitatea de a prezenta grafic resursele umane conform propriilor estimări, situație în care răspunsul este concludent.

Mai mult decât atât, oferta trebuie analizată în întregul ei iar eventuale neconcordanțe care nu își au izvorul în prevederi ale documentației de atribuire dar care sunt apreciate diferit de către membrii comisiei de evaluare față de modul în care a fost elaborată oferta trebuie interpretate ca eventuale vici de formă de vreme ce informațiile se regăsesc în alte documente ale ofertei, cum este cazul în prezenta speță, respectiv informații care trebuiau să se regăsească într-o anumită formă (nr. de muncitori) în Graficul Gantt se regăsesc în partea scrisă a propunerii tehnice. Potrivit art. 135 alin. (3) din HG nr. 395/2016, potrivit căroră *„(3) În sensul dispozițiilor alin. (1), viciile de formă reprezintă acele erori sau omisiuni din cadrul unui document a căror corectare/completare este susținută în mod neechivoc de sensul și de conținutul altor informații existente inițial în alte documente prezentate de ofertant sau a căror corectare/completare are rol de clarificare sau de confirmare, nefiind susceptibile de a produce un avantaj incorect în raport cu ceilalți participanți la procedura de atribuire”.*

Consiliul constată că membrii comisiei de evaluare au evaluat superficial oferta contestatoarei cu încălcarea atribuțiilor ce îi revin potrivit dispozițiilor art. 127 din HG nr. 395/2016.

Cu toate acestea va reține în soluționare ca nelegal, excesiv și abuziv modul de evaluare a ofertei contestatoarei în raport cu prevederile documentației de atribuire dar și raportat la scopul urmărit de inițierea și derularea procedurilor de achiziții publice care este de a avea un număr cât mai mare de ofertanți pentru a avea posibilitatea alegerii ofertei celei

mai avantajoase dintre acestea și nu eliminarea din competiție a ofertanților pentru motive arbitrare legate de modul în care au răspuns solicitărilor de clarificări de vreme ce acestea nu sunt întemeiate pe prevederi ale documentației de atribuire.

În condițiile în care toți cei trei ofertanți au fost eliminați pentru răspuns neconcludent pentru aspecte similare cu cele pentru care a fost eliminată și oferta contestatoarei se desprinde concluzia lipsei unor informații clare a documentației de atribuire cât și interpretarea excesivă a unor prevederi în raport cu care au fost elaborate ofertele, cum este cazul duratei contractului care este clar stabilită la 12 luni.

În evaluarea ofertei comisia de evaluare nu are dreptul de a stabili noi reguli ci este obligată să evalueze ofertele conform propriei documentații și a dispozițiilor art. 127 alin. (1) lit. f) din HG nr. 395/2016 care stabilesc că aceștia au printre atribuții și „f) verificarea conformității propunerilor tehnice ale ofertanților cu prevederile caietului de sarcini”.

Concluzionând, Consiliul constată că oferta contestatoarei nu a fost eliminată pentru nerespectarea vreunei prevederi a documentației de atribuire, neîndeplinirea unor cerințe a caietului de sarcini sau lipsa unor informații relevante care conduc la concluzia că ofertantul nu poate duce la îndeplinire contractul și execuția în întregime a lucrărilor ce fac obiectul contractului, ci, că unele informații nu sunt aceleași în conținutul propunerii tehnice (vezi numărul muncitorilor) și durata pe categorii de lucrări care nu ar fi fost calculate conform unui număr de zile (250 zile) necomunicat ofertanților, aspecte invocate de comisia de evaluare care exced prevederilor documentației de atribuire și sunt disproporționate în raport cu obiectul contractului.

Prin urmare, având în vedere rezultatul analizei criticilor contestatoarei, Consiliul constată caracterul ilegal al deciziei de respingere ca inacceptabilă a ofertei depusă de ...SA pentru lotul 1, motiv pentru care, în temeiul dispozițiilor art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, va admite contestația formulată de ...SA, în contradictoriu cu ...SA.

și va obliga autoritatea contractantă la anularea raportului procedurii de atribuire nr. 454L/21.01.2025 cu privire la oferta depusă de ...SA pentru lotul 1, a adreselor de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire și la reevaluarea acestei oferte, conform considerentelor de mai sus.

Analiza actului atacat al autorității contractante, din punctul de vedere al legalității și temeiniciei, s-a efectuat prin prisma motivelor invocate de societatea contestatoare, în acord cu principiul disponibilității care guvernează și procedura administrativ-jurisdicțională în fața Consiliului [art. 26 alin. (2) partea introductivă din legea remediilor și art. 9 alin. (2) C. proc. civ. - obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților]. Cu privire la aspectele care nu au format obiectul contestației, răspunderea juridică pentru declararea amidmisibile

sau nu a unor oferte revine autorității contractante, ținută de lege să verifice și să stabilească modul de îndeplinire de către ofertant/ofertă a tuturor cerințelor de calificare și specificațiilor tehnice stabilite în documentația de atribuire.

În eventualitatea unei căi de atac, după cum se cunoaște, în lumina art. 30 alin. (2) și a art. 31 alin. (3) din Legea nr. 101/2016:

- în plângere, contestatorul nu poate invoca alte motive împotriva actelor autorității contractante decât cele cuprinse în contestația adresată Consiliului;

- nu se pot depune probe noi față de cele care au fost depuse în cadrul contestației.

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. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, admite contestația formulată de ...SA, în contradictoriu cu ...SA.

Obligă autoritatea contractantă la anularea raportului procedurii de atribuire nr. 454L/21.01.2025 cu privire la oferta depusă de ...SA pentru lotul 1, a adreselor de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire și la reevaluarea acestei oferte, conform considerentelor de mai sus.

Măsurile dispuse vor fi aduse la îndeplinire în termen de 15 zile de la comunicarea prezentei.

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

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare.

PREȘEDINTE,

MEMBRU,

MEMBRU,

...

Redactată în 4 exemplare, conține 14 (pisprezece) pagini.