



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. (2) 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. 1675/C2/1798

Data: 17.09.2020

Prin contestația înregistrată la CNSC sub nr. 35743/25.08.2020, formulată de SC SRL, cu sediul în, înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr., având CUI RO, reprezentantă legal prin administrator și convențional prin cabinet de avocat, cu sediul în, împotriva adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 12538/14.08.2020, emisă de, cu sediul în, str.-.., în calitate de autoritate contractantă, în procedura simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări având ca obiect „Execuție rețea canalizare ape pluviale Țăntăreni etapa I” cod CPV 45232130-2- Lucrări de construcții de canalizări de ape pluviale (Rev.2), s-au solicitat:

-“Anularea deciziei comisiei de evaluare, comunicată societății noastre prin adresa nr. 12538/14.08.2020, și a tuturor actelor subsecvente acesteia în ceea ce privește declararea ofertei noastre ca inacceptabilă și neconformă;

- Obligarea autorității contractante la reluarea procedurii de evaluare din faza de evaluare a ofertelor și reevaluarea ofertelor cu respectarea deciziei Consiliului a legislației în materia achizițiilor publice și a criteriilor de atribuire;

- Obligarea autorității la plata chetuielilor de judecată ocazionate de prezenta contestație”.

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 adresa de comunicare a rezultatului procedurii nr. 12538/14.08.2020, emisă de, în calitate de autoritate contractantă, în procedura amintită, potrivit căreia oferta sa a fost declarată neconformă și inacceptabilă.

Față de primul motiv reținut în respingerea ofertei sale, respectiv că propunerea tehnică include informații care nu au legătură cu autoritatea contractantă organizatoare a procedurii de atribuire, în cadrul ofertei fiind menționată o altă autoritate contractantă, contestatorul precizează că, în cadrul răspunsului la solicitările de clarificări, a arătat că, în mod eronat, s-au detaliat atribuțiile beneficiarului în cadrul planului de management de mediu, precum și denumirea lui. Cu toate acestea, menționează contestatorul, *Planul de management de mediu* atașat propunerii tehnice se referă la obiectivul supus licitației, are o introducere care se referă la lucrarea în cauză și la autoritatea contractantă, precum și la persoana de contact.

De asemenea, arată contestatorul, *Prezentarea amplasament și a componentelor Contractului* face referire la amplasamentul lucrării care corespunde cu obiectul de investiții și tema de proiect.

În atare situație, contestatorul susține că, așa cum reiese din analiza propunerii tehnice, toate documentele prezentate fac trimitere la obiectivul de investiții, acestea tratând aspectele referitoare la proceduri necesare și la cele care devin obligatorii pentru întocmirea Cărții Tehnice a obiectivului.

În consecință, contestatorul precizează că și-a asumat eroarea de editare aceasta putând fi corectată, iar acest aspect nu reprezintă un impediment care ar putea duce la nerealizarea lucrărilor, în parametrii de calitate avuți în vedere de autoritatea contractantă.

Referitor la al doilea motiv de respingere a ofertei sale, respectiv că propunerea tehnică include informații care nu se referă la lucrările ce fac obiectul procedurii de atribuire, în apărare, contestatorul susține că documentul la care se face referire și de unde acel pasaj a fost extras, este un document de *Procedură Tehnică* aplicată la execuția lucrărilor și stabilește metodologia de planificare și control a operațiilor și activităților care sunt asociate aspectelor de mediu semnificative și obiectivelor de mediu cu scopul asigurării conformității cu cerințele specifice de mediu. Prevederile acestei proceduri se aplică compartimentelor organizației care desfășoară activități și operații care pot fi sursa impacturilor semnificative asupra mediului.

Fiind o procedură tehnologică, sunt tratate toate aspectele referitoare la impactul asupra mediului, orice modificare a mediului,

dăunătoare sau benefică, care rezultă total sau parțial din activitățile, produse sau serviciile unei societăți.

Or, după cum se arată, paragraful scos din context se referă la Gospodărirea deșeurilor generate pe amplasament moloz în cazul obiectivului de față și în conformitate cu listele de cantități se vor executa lucrări de spargeri și desfaceri, sisteme rutiere din care vor rezulta deșeuri de moloz, beton, resturi vegetale, asfalturi. Acestea vor intra în proprietatea Beneficiarului, vor fi depozitate sau se vor transporta (în conformitate cu listele de cantități) la locul special unde este arondată Primăria, sau în locul în care societatea sa are încheiate contracte cu groapa ecologică.

Prin urmare, contestatorul apreciază că menționarea metodologiei de planificare și control a operațiilor și activităților care sunt asociate aspectelor de mediu semnificative și obiectivelor de mediu cu scopul asigurării conformității cu cerințele legale și specifice de mediu, nu sunt un impediment care ar putea duce la nerealizarea lucrărilor pentru care a oferat.

Referitor la menționarea „lucrului la înălțime” și a „schelelor”, ca elemente pentru care se elaborează instrucțiuni proprii de securitatea muncii – pagina 20 din fișierul „plan SSM.doc”, contestatorul arată că planul SSM prezentat în cadrul propunerii tehnice abordează toate tipurile de accidente și incidente care pot fi prevenite în execuția lucrărilor. Evaluarea riscurilor la lucrări executate în șantier se face pe baza proiectelor tehnologice în concordanță cu date despre zona și mediul unde are loc lucrarea. În susținere, contestatorul face trimitere și la informațiile regăsite în Proiectul tehnic și detaliile de execuție întocmite de către ..., pag. 13-14.

În ceea ce privește planul SSM din cadrul propunerii tehnice, se susține de contestator că, în cazul adjudecării lucrărilor și în conformitate cu legislația în vigoare, Planul SSM va fi întocmit de către specialistul în probleme de Securitate și Sănătate în Muncă respectiv, HSEQ Consulting și reprezentantul societății, particularizat la amplasamentul obiectivului, cerințele tehnologice, utilajelor care solicită deosebită grija în manevrare, descărcare, încărcare material sau deșeuri, lansare și pregătirea fazelor de lucrări și ținându-se cont de numărul de muncitori repartizați la execuția lucrărilor.

În consecință, menționarea „lucrului la înălțime” și a „schelelor” ca elemente pentru care se elaborează instrucțiuni proprii de securitatea muncii și care sunt în conformitate cu cerințele documentației de atribuire, în opinia contestatorului, nu reprezintă un impediment care ar putea duce la nerealizarea lucrărilor oferate.

Referitor la următorul motiv de respingere reținut, respectiv faptul că în cadrul metodologiei de execuție a lucrărilor (fișierul „metodologiei exec. lucrări de canalizare, doc” - pag. 11), sunt enumerate operațiuni specifice lucrărilor de executare a sistemelor de canalizare ape uzate menajere deși procedura de atribuire vizează

executarea unor lucrări de canalizare pluvială, în conformitate cu propunerea tehnică depusă, a prezentat atât Metodologia executării lucrări de canalizare cât și Program realizare canalizare, ambele documente tratând tehnologia de realizare a lucrărilor de canalizare. Mai mult, conform cerințelor caietului de sarcini, a descris tehnologiile de execuție standard pentru lucrări de canalizare ape uzate/pluviale.

Mai arată contestatorul că, deși se numesc pluviale, acestea fac parte din categoria rețelilor de canalizare, preluare a apelor menajere/uzate sau a apelor provenite din ploi sau inundații și au fost numite pluviale pentru a marca denumirea distinctă. Atât rețelele de canalizare menajeră, cât și cele de canalizare pluvială, au aceleași tehnologii de execuție clasică de tipul operațiunilor defalcate prin lista de cantități. Ambele tipuri de rețea se amplasează pe carosabil, cea menajeră pe axul drumului, cea pluvială pe laterala drumului, ambele tipuri de rețea preiau ape prin cămine colectoare în cazul menajerei și geigerelor pentru pluvială.

Atâta timp cât documentația prezentată cuprinde condițiile tehnice pentru executarea rețelilor de canalizare exterioare cu tuburi PVC (PVC SN 4 M sau KG sau PVC SN 8 sau KG), contestatorul apreciază că respectă tehnologia de execuție din caietul de sarcini respectiv, fazele de execuție, fazele de probe și punere în funcțiune. În atare condiții, afirmația autorității contractante cu privire la faptul că nu a tratat în cadrul metodologiei de execuție rețele de canalizare pluvială, nu este corectă.

Contrar afirmației autorității contractante conform căreia în cadrul propunerii tehnice a tratat sau redactat în mod eronat probele de etanșeitate sau presiune în cadrul metodologiei de execuție rețele de canalizare pluvială cu țevi PVC sau conducte PAFSIN, se susține, de contestator, că a demonstrat că tehnologia aplicată și explicată/detaliată prin cele trei documente atașate propunerii tehnice sunt în conformitate cu tehnologiile solicitate de către proiectant prin caietele de sarcini anexate documentației de atribuire. Textul atribuit ofertei sale, arată contestatorul, se găsește, de fapt, în caietul de sarcini al proiectantului.

De asemenea, față de cele arătate de autoritatea contractantă, cu privire la informația de la pag. 4 din fișierul „pccvi.doc”, respectiv *„verificarea cotei de fundare și a naturii terenului...pentru distribuție alimentare cu apă”*, contestatorul precizează că a specificat autorității că a introdus, în PCCVI, pct. 6 Lucrări de canalizare colector, 6.1 Verificare cotei de fundare și a naturii cotei de fundare, în considerarea informațiilor regăsite în documentație, Programul fazelor de execuție determinante – propunere- proiectul 19-281/2015 Faza Pth+DE ... Revizuire, pct. 2, și, totodată, a arătat că mențiunea *pentru distribuție alimentare cu apă*, aceasta fiind o eroare evidentă și un viciu absolut minor al ofertei.

La cel de-al treilea motiv de respingere a ofertei, comisia de evaluare a reținut că există informații necorelate între diferitele părți componente ale propunerii tehnice respectiv, în fișierul „plan SSM.doc” (pag.2) unde se menționează că pentru executarea lucrărilor sunt necesari 20 muncitori, în timp ce în lista cu personalul necesar execuției lucrărilor se menționează 83 persoane - fișierul „personal necesar execuției lucrărilor.doc” - pag. 1) și în neconcordanță cu mențiunile din graficul de execuție.

Raportat la acest aspect, contestatorul învederează că, așa cum a fost menționat în răspunsul la clarificare, nu există nicio neconcordanță între mențiunile redată mai sus și Graficul de execuție, deoarece în acest grafic nu se face nici un fel de precizare la numărul de persoane care vor lua parte la execuția lucrării, este doar un grafic fizic de execuție al lucrării întocmit în conformitate cu solicitările autorității contractante.

Mai arată contestatorul că, în cadrul planului SSM, s-a făcut o estimare a numărului de muncitori care ar putea fi cooptat la realizarea lucrărilor. Numărul real de muncitori care vor participa la realizarea lucrărilor se va prezenta autorității contractante în momentul începerii execuției obiectivului, deoarece aceștia vor fi declarați și instruiți conform normelor privind controlul personalului din punct de vedere PSI și SSM, vor avea instruirii periodice la 1 lună- sau 3 luni și vor fi declarați la ITM.

Totodată, precizează că, în cadrul fișierului „personal necesar execuției lucrărilor.doc”, se regăsesc toate categoriile de muncitori care pot lua parte la execuția lucrărilor, personal care se poate verifica cu Formularul C7 - lista consumurilor cu mâna de lucru.

Prezentând un calcul al numărului de muncitori alocați pentru executarea lucrărilor, din care rezultă că manopera de execuție se poate realiza cu 12 muncitori, contestatorul susține că personalul muncitor se va aloca în funcție de stadiile fizice atacate, complexitatea lucrărilor, ritmul aprovizionării, disponibilitatea beneficiarului, problemelor adiacente etc.

Prin urmare, nu există un impediment care ar putea duce la nerealizarea lucrărilor ofertate.

Referitor la al patrulea motiv de respingere a ofertei sale, în care comisia de evaluare a concluzionat că, în cadrul propunerii tehnice, se regăsesc informații preluate de la un alt operator economic, contestatorul arată că, dintr-o eroare umană, a preluat formularul cu antetul imprimatorului, solicitându-i autorității contractante să ignore antetul respectiv ca fiind vădit o eroare de redactare și un viciu extrem de minor.

În ultimul motiv de respingere a ofertei, comisia de evaluare a apreciat că, în cadrul propunerii tehnice, se regăsesc informații preluate integral de la proiectantul lucrării, fără a fi adaptate particularităților lucrării sau echipamentului respectiv, *fișa tehnică a*

echipamentului „separator de hidrocarburi” este preluată integral din documentația tehnică pusă la dispoziția ofertanților în SEAP, de către autoritatea contractantă FIȘA TEHNICĂ A ECHIPAMENTULUI.

În apărare, contestatorul susține că în cadrul propunerii tehnice s-a atașat Planșa descriptivă reprezentând Separatorul de hidrocarburi, echipament identic cu solicitarea din fișa tehnică. Mai mult decât atât, în fișa tehnică s-a menționat și furnizorul/producătorul acestui tip de echipament care produce acest model corespunzător solicitării proiectantului.

Concluzionând, contestatorul afirmă că, prin propunerea tehnică prezentată, abordarea detaliată a tuturor aspectelor ce țin de metodologia pentru realizarea lucrărilor, calitate și control, mediu și securitate în muncă, tehnologii de execuție și de pregătire a lucrărilor în conformitate cu caietele de sarcini, garanții și supraveghere lucrări, a îndeplinit integral solicitările din fișa de date a achiziției și a caietului de sarcini.

Prin urmare, atitudinea autorității contractante de a respinge oferta sa pentru motivele prezentate, contestatorul o apreciază ca nejustificată, fiind încălcat astfel principiul utilizării eficiente a fondurilor publice și pe cel al proporționalității.

Pentru motivele prezentate, contestatorul solicită admiterea contestației, așa cum a fost formulată.

În drept, se invocă prevederile Legii nr. 98/2016, ale Legii nr. 101/2016, ale HG nr. 395/2016, ale Directivei 2014/24/UE, jurisprudența CJUE și pe interpretările oficiale ale legislației din domeniu.

Ca mijloace de probă, au fost depuse înscrisuri.

Prin punctul de vedere comunicat cu adresa nr. 13343/31.08.2020, înregistrată la CNSC sub nr. 36852/31.08.2020, ..., în calitate de autoritate contractantă, solicită respingerea contestației formulată de SC SRL.

Preliminar, autoritatea contractantă arată că în cadrul procedurii au fost depuse două oferte, în urma evaluării lor, oferta contestatorului a fost respinsă. Împotriva deciziei de respingere a ofertei, acesta a formulat contestație la Tribunalul Prahova, soluționată prin Sentința nr. 1351/07.10.2019. Împotriva acestei sentințe, contestatorul a formulat recurs la Curtea de Apel, soluționată prin Hotărârea Civilă nr. 276/19.05.2020, în sensul admiterii lui, instanța dispunând evaluarea ofertei acestuia. În vederea punerii în aplicare a hotărârii amintite, autoritatea contractantă a procedat la parcurgerea etapelor obligatorii prevăzute de legislația în vigoare și în acord cu condiționările tehnice ale platformei SEAP, a reevaluat oferta depusă de contestator, fiind întocmit procesul-verbal al ședinței de evaluare a propunerilor tehnice nr. 12093/05.08.2020.

În urma analizării propunerii tehnice, precum și a răspunsului la solicitările de clarificări, comisia de evaluare a respins oferta SC SRL, ca inacceptabilă și neconformă.

Raportat la motivele de respingere a ofertei, autoritatea contractantă susține că în cadrul propunerii tehnice, acesta confundă tipul lucrărilor ce trebuie executate, menționează utilizarea schelei la lucrări de săpătură, precizează un alt beneficiar și uneori chiar propria denumire, prezentând un document care teoretic a fost redactat de ea însăși cu antetul altui operator economic. Or, o astfel de abordare a întocmirii și prezentării ofertei de către contestator, în opinia autorității contractante, denotă o lipsă de interes și înțelegere față de cerințele documentației de atribuire, care nu poate trece nesancționată.

De reținut este că ofertantul contestator nu neagă existența acestor erori, le recunoaște chiar, însă încearcă să le scadă relevanța, convins fiind că autoritatea contractantă trebuie să le accepte sau să le ignore.

În fapt, în cadrul propunerii tehnice, se reține că lucrările se execută fie pentru primăria Berceni, fie pentru o altă primărie, se precizează că se va executa fie canalizare menajeră, fie alimentare cu apă, dar în niciun caz canalizare pluvială, cum a cerut autoritatea contractantă, nu sunt adaptate părți ale documentației tehnice la caracteristicile lucrărilor, autorul ofertei având pretenția ca autoritatea contractantă să nu țină cont de aceste vicii și să considere propunerea sa tehnică drept una conformă.

Mergând pe logica pe care o propune contestatorul în cadrul propunerii tehnice, se poate concluziona că în urma finalizării procedurii și a încheierii contractului de lucrări, contestatorul ar realiza investiția în Comuna Berceni și nu în și nu ar fi o canalizare pluvială, așa cum s-a solicitat, ci o rețea de alimentare cu apă sau o grădiniță.

Autoritatea contractantă apreciază că aceste erori sunt în exclusivitate ale ofertantului și nu pot fi invocate în sprijinul acestuia potrivit principiului „*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*”.

De subliniat este că propunerea tehnică cuprinde informații cu caracter general, fără a fi particularizate în vreun fel la lucrarea care se intenționează a fi executată, modul de prezentare a propunerii tehnice fiind grăitor în acest sens. Astfel, arată autoritatea, ofertantul și-a structurat informațiile ce compun propunerea sa tehnică în nu mai puțin de 47 fișiere, de cele mai multe ori fără o legătură organică între ele, fără a reprezenta un tot unitar și o concepție proprie în abordarea lucrării, iar o bună parte a informațiilor prezentate nu sunt nici măcar solicitate de autoritatea contractantă.

Mai arată că, deși lucrările pe care intenționează să le execute sunt de canalizare pluvială, ofertantul amintește de „schele”, „reparații clădiri”, „lucru la înălțime” și alte elemente fără nicio legătură cu procedura de atribuire organizată, fiind evident că amploarea viciilor

care afectează propunerea tehnică nu este rezultatul unor erori materiale, ci expresia neadaptării informațiilor componente la specificul lucrării.

Prin urmare, consideră autoritatea contractantă, contestatorul a prezentat o ofertă care nu corespunde cerințelor caietului de sarcini și exigențele enunțate în fișa de date a achiziției, cu nesocotirea art. 123 alin. (1) teza 1 din H.G. nr. 395/2016.

În aceste condiții, viciile care afectează metodologia proprie de executare a lucrărilor echivalează cu lipsa propunerii tehnice însăși, oferta contestatorului fiind respinsă, ca inacceptabilă, în temeiul art. 215 alin. 4 din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, și art. 134 alin. 5-6, art. 137 alin. 2 lit. k) din HG nr. 395/2016, și neconformă, în temeiul art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016 și ale art. 137 alin. 3 lit. a) din HG nr. 395/2016, și, neadecvată, în temeiul art. 215 alin (5¹) din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Pentru motivele invocate, autoritatea contractantă solicită respingerea contestației formulată de SC SRL și menținerea deciziilor luate în cadrul procedurii, ca legale și temeinice.

Ca mijloace de probă, au fost depuse înscrisuri.

Prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 38867/11.09.2020, contestatorul a transmis concluzii scrise ca urmare a punctului de vedere al autorității contractante, solicitând admiterea contestației, așa cum a fost formulată.

În susținere, contestatorul precizează că, în urma reevaluării ofertei sale, așa cum a fost dispusă de Curtea de Apel, autoritatea contractantă i-a solicitat o serie de clarificări, asupra unor vădite erori de redactare sau vicii de formă ce s-au produs cu ocazia întocmirii ofertei în anul 2018.

În cadrul răspunsului la solicitările de clarificări, a explicat punctual fiecare punct din solicitare și a explicat că aceste vicii minore ale ofertei nu aduc atingere îndeplinirii cerințelor solicitate prin documentația de atribuire și nu afectează posibilitatea de realizare a obiectului contractului.

De remarcat este că nici în comunicarea rezultatului procedurii și nici în punctul de vedere la contestație, autoritatea contractantă nu oferă nici un argument referitor la motivele pentru care a respins oferta sa, sau nu a considerat fundamentat răspunsul dat la clarificările formulate, în sensul reținerii, ca vicii de formă, a aspectelor solicitate a fi clarificate.

Cu invocarea prevederilor art. 134 alin. (7) HG nr. 395/2016, contestatorul susține că motivele de excludere sunt, în realitate, vicii de formă ale ofertei, iar nu erori fundamentale care să motiveze excluderea ofertei sale ca inacceptabilă, neconformă și neadecvată.

În concret, contestatorul apreciază că autoritatea contractantă a acționat doar în scopul excluderii ofertei sale din procedură, nicidecum

în sensul impus de legislația achizițiilor publice de corectă concurențială evaluare.

Invocând jurisprudența Consiliului, precum și cea națională și europeană, contestatorul arată că respingerea unei oferte pentru deficiențe minore, nu este legală, autoritatea contractantă are obligația aplicării principiului privind eficiența utilizare a fondurilor publice ca obligație ce îi revine în temeiul legii și a răspunderii față de cetățeni.

În final, se apreciază de contestator că oferta sa satisface cerințele caietului de sarcini, iar lucrările propuse vor fi realizate în deplină conformitate cu documentația tehnică existentă și cu prevederile proiectului tehnic.

În replică, prin adresa nr. 14262/14.09.2020, înregistrată la CNSC sub nr. 39078/14.09.2020, autoritatea contractantă a transmis răspuns la concluziile scrise formulate de SC SRL, solicitând respingerea contestației și menținerea deciziilor emise în cadrul procedurii, ca legale și temeinice.

Așa cum a fost precizat și în punctul de vedere, pentru comisia de evaluare a fost clar modul de prezentare a ofertei SC SRL. Ofertantul a prezentat „de-a valma” informațiile și înscrisurile pe care le-a utilizat în cadrul altor proceduri sau le-a preluat de la alți agenți economici, fără a le mai trece prin filtrul analizei pentru procedura actuală, pretinzând că propunerea tehnică prezentată este conformă. De remarcat este că ofertantul invocă propria culpă în redactarea ofertei sale și nu face altceva decât să desconsidere în continuarea cerințele fișei de date a achiziției și ale documentației de atribuire elaborate de autoritatea contractantă.

În concluzie, cu respectarea principiului tratamentului egal și al nediscriminării, autoritatea contractantă susține că nu putea trece peste erorile identificate, în condițiile în care operatorul economic competitor a întocmit o ofertă strict în concordanță cu exigențele caietului de sarcini. O acceptare a unei astfel de oferte ar fi însemnat tocmai sancționarea indirectă a celui alt operator economic.

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 încheierii contractului de achiziție publică de lucrări având ca obiect „Execuție rețea canalizare ape pluviale Țăntăreni” cod CPV 45232130-2- Lucrări de construcții de canalizări de ape pluviale (Rev.2), prin publicarea unui anunț de participare simplificat nr. SCN1008629/25.07.2020, la care a anexat documentația de atribuire.

Potrivit documentului „Declarație de participare”, publicat în SEAP, asociat anunțului de participare simplificat, în cadrul procedurii au fost primite 2 oferte, iar, ulterior evaluării acestora, conform

raportului tehnic nr. 07 din 13.08.2018, oferta SC SRL a fost respinsă, ca inacceptabilă, conform art. 215 alin. (4) din Legea nr. 98/2016 și art. 137 alin. (2) lit. b), j) și k) din HG nr. 395/2016.

Nemulțumit de decizia de respingere a ofertei sale, SC SRL a formulat o contestație la Tribunalul Prahova, soluționată prin Sentința nr. 1351/2019, în sensul respingerii acțiunii. Împotriva acesteia, contestatorul a formulat recurs la Curtea de Apel, soluționat prin Decizia nr. 276 din 19.05.2020, în sensul admiterii lui, cu obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei sale.

În vederea punerii în aplicare a deciziei emisă de Curtea de Apel, autoritatea contractantă a reevaluat oferta SC SRL, întocmind procesul-verbal al ședinței de evaluare a propunerilor tehnice nr. 12460/12.08.2020, prin care s-a reținut respingerea ofertei amintite, ca inacceptabilă, neconformă și inadecvată.

Împotriva acestui rezultat, comunicat societății sale prin adresa nr. 12538/14.08.2020, 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, documentele probatorii regăsite la dosarul cauzei, precum și dispozițiile legale aplicabile, Consiliul reține că, potrivit actul atacat, propunerea tehnică a contestatorului a fost respinsă, ca inacceptabilă, în temeiul art. 215 alin. (4) din Legea nr. 98/2016, și art. 134 alin. (5)-(6), art. 137 alin. (2) lit. k) din HG nr. 395/2016, ca neconformă, în temeiul art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016 și art. 137 alin. (3) din HG nr. 395/2016, respectiv, ca neadecvată, în temeiul art. 215 alin. 5¹ din Legea nr. 98/2016, având în vedere că „s-a constatat că propunerea tehnică include:

- informații care nu au legătură cu autoritatea contractantă organizatoare a procedurii de atribuire, menționându-se în clar o altă autoritate contractantă (...)

- informații care nu se referă la lucrările ce fac obiectul procedurii de atribuire (...)

- informații necorelate dintre diferite părți componente ale propunerii tehnice (...)

- informații preluate de la un alt operator economic (...)

- informații preluate integral de la proiectantul lucrării, fără a fi adaptate la particularitățile lucrării sau echipamentului (...)."

În soluționare, Consiliul stabilește că nu este ținut să analizeze criticile în ordinea expusă pe parcursul contestației, document în cuprinsul căruia se reclamă, printre altele, motivul constând în identificarea unor informații necorelate dintre diferite părți componente ale propunerii tehnice, indicând în acest sens situația informațiilor cuprinse în fișierul „plan SSM.doc” pag.2, unde se menționează că pentru executarea lucrărilor sunt necesari 20 de muncitori, în timp ce, în lista cu personal necesar execuției lucrărilor,

se menționează 83 de persoane, fișierul „personal necesar execuției lucrărilor.doc” pag. 1 și în neconcordanță cu mențiunile din graficul de execuție.

Această constatare, ca, de altfel, toate aspectele evidențiate în comunicarea rezultatului procedurii, a format obiectul unor clarificări cu ofertantul contestator, răspunsul acestuia, transmis prin adresa nr1013/10.08.2020, fiind următorul:

[În conformitate cu Plan SSM pag. 2 se precizează următoarele: „Pentru realizarea lucrărilor sunt necesari aproximativ 20 lucrători”. În conformitate cu fișierul „personal necesar execuției lucrărilor.doc” se precizează: PERSONAL DE EXECUȚIE CALIFICAT ȘI NECALIFICAT.

Menționăm că nu există nicio neconcordanță între mențiunile de mai sus și Graficul de execuție, deoarece în acest grafic nu se face niciun fel de precizare la numărul de persoane care vor lua parte la execuția lucrării, este doar un grafic fizic de execuție al lucrării întocmit în conformitate cu solicitările autorității contractante.

În cadrul planului SSM s-a făcut o estimare a numărului de muncitori care ar putea fi cooptat la realizarea lucrărilor. Numărul real de muncitori care vor participa la realizarea lucrărilor se va prezenta autorității contractante în momentul începerii execuției obiectivului deoarece aceștia vor fi declarați și instruiți cf. normelor privind controlul personalului din punct de vedere PSI și SSM, vor avea instruiți periodice la 1 lună sau 3 luni și vor fi declarați la ITM.

În cadrul fișierului „personal necesar execuției lucrărilor.doc” se regăsesc toate categoriile de muncitori care pot lua parte la execuția lucrărilor, personal care se poate verifica cu Formularul C7 – lista consumurilor cu mâna de lucru.

În cazul în care autoritatea contractantă solicită calculul numărului de muncitori care ar putea să execute lucrările la obiectivul de investiții ce face obiectul prezentei licitații, putem explica algoritmul de calcul după cum urmează:

Execuție lucrări 10 luni cf. grafic fizic de execuție și cerința AC
Număr de ore tehnic normate cf. Formular C7: 18689,136 ore
 $10 \text{ luni} \times 4 \text{ sapt/luna} \times 40 \text{ ore/sapt} = 1600 \text{ ore efective}$
 $18689,136 \text{ ore tehnic normate} : 1600 \text{ ore efective} = 11,68 \text{ oameni/12 oameni}$

Rezultă că manopera de execuție se poate realiza cu 12 muncitori.

În consecință, personalul muncitor se va alocă în funcție de stadiile fizice atacate, complexitatea lucrărilor, ritmul aprovizionării, disponibilitatea beneficiarului, problemelor adiacente etc.

Considerăm că aceste aspecte arătate de dvs și explicate de noi nu sunt un impediment care ar putea duce la nerealizarea lucrărilor pentru care am ofertat.]

Informațiile regăsite în propunerea tehnică a ofertantului contestator confirmă aspectele sesizate de autoritatea contractantă, respectiv faptul că în documentul intitulat Planul propriu de sănătate și

securitate în muncă pentru șantierul temporar „Execuție rețea canalizare ape pluviale Țânțăreni Etapa I” (pag. 132 din dosarul achiziției) acesta a precizat că *„pentru realizarea lucrărilor sunt necesari aproximativ 20 lucrători”*, în timp ce, în documentul intitulat „Personal de execuție calificat și necalificat” (pag. 292 din dosarul achiziției) sunt enumerați 83 de muncitori, cu mențiunea *„Personalul și utilajele vor fi suplimentate în caz de nevoie pentru asigurarea fluxului tehnologic și încadrarea în termenul asumat prin graficul de execuție”*.

În acest context, Consiliul apreciază că, în mod corect și legal, comisia de evaluare a solicitat SC SRL clarificarea neconcordanțelor sesizate.

Însă, observă Consiliul, din răspunsul furnizat de ofertantul contestator rezultă că acesta nu a indicat, în cadrul propunerii sale tehnice, un număr cert avut în vedere la stabilirea necesarului de resurse umane pe care urmează să îl folosească în execuția contractului, subliniind faptul *„Numărul real de muncitori care vor participa la realizarea lucrărilor se va prezenta autorității contractante în momentul începerii execuției”*.

Prin urmare, rezultă că, la momentul redactării ofertei, autorul acesteia nu și-a dimensionat, în mod concret, numărul de personal utilizat pentru execuția contractului supus achiziției, acesta urmând să fie stabilit abia la momentul începerii execuției contractului.

Or, lipsind această informație din cadrul propunerii tehnice, este firesc că nu se poate verifica demonstrarea posibilității îndeplinirii contractului la parametri cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini, câtă vreme dimensionarea corectă a personalului implicat în îndeplinirea contractantului prezintă o deosebită importanță sub acest aspect.

Propunerea tehnică, parte componentă a ofertei, are caracter obligatoriu, și, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (1) din HG nr. 395/2016, ea devine parte integrantă a contractului de achiziție publică, prin urmare conținutul ei trebuie să fie adaptat și corelat cu cerințele solicitate de autoritatea contractantă pentru a dovedi că este aptă să satisfacă necesitățile acesteia care au condus la desfășurarea procedurii de achiziție publică.

Însă, în contextul în care, din informațiile relevate de ofertant în propunerea sa tehnică, nu rezultă care este numărul exact al personalului utilizat în derularea contractului, nici caracterul conform al acesteia nu poate fi reținut, comisia de evaluare fiind în imposibilitatea de a verifica posibilitatea ofertantului de a executa lucrările obiect al achiziției.

Mai mult, deși, pe de o parte, acesta indică 20 de muncitori, iar, pe de altă parte, face referire la 83 de muncitori cooptați la realizarea lucrărilor, prin răspunsul formulat prezintă autorității contractante un calcul care conduce la concluzia că *manopera de execuție se poate realiza cu 12 muncitori*, modificându-și așadar conținutul propunerii

tehnice, prin indicarea unui număr de muncitori folosiți în derularea contractului, diferit față de cele precizat în propunerea tehnică, situație sancționată de legiuitor cu respingere ofertei, ca inacceptabilă, așa cum dispun prevederile art. 134 alin. 6 din HG nr. 395/2016.

Consiliul se vede nevoit să achieseze la poziția exprimată de autoritatea contractantă în sensul că, cel puțin sub aspectul analizat, *„propunerea tehnică cuprinde informații cu caracter general, fără a fi particularizate în vreun fel la lucrarea care se intenționează a fi executată. (...) Ofertantul și-a structurat informațiile ce compun propunerea tehnică (...) fără a reprezenta o concepție proprie în abordarea lucrării (...). Din documentele prezentate în propunerea tehnică nu rezultă propria viziune a ofertantului asupra realizării contractului din care să reiasă modul în care a înțeles contextul și scopul proiectului, realizarea activităților și atingerea obiectivelor și a rezultatelor așteptate și pur și simplu sunt prezentate informații cu caracter mult prea general pentru a constitui în fapt o propunere tehnică specifică lucrării ce se intenționează a fi executată...”*.

Prin urmare, chiar dacă față de celelalte motive expuse în respingerea ofertei, s-ar putea analiza eventuala incidență a unui viciu de formă care să permită rectificarea aspectelor semnalate, în ceea ce privește situația personalului propus pentru realizarea lucrărilor, excepția instituită de legiuitor, la art. 135 din HG nr. 395/2016, nu operează, având în vedere că modificarea efectuată de ofertant în legătură cu propunerea sa tehnică, vizând numărul de muncitori, nu este susținută, în mod neechivoc, de sensul și de conținutul altor informații existente inițial, în alte documente prezentate de ofertant, nefiind, așadar, în prezența unei corectării/completării formale sau de confirmare.

Se constată că, potrivit regulilor stabilite prin fișa de date a achiziției, cap. IV.4.1, privind modul de întocmire al propunerii tehnice, respectiv *„Propunerea tehnica va conține cel puțin informațiile de mai jos: Metodologia pentru realizarea lucrării. Ofertantul va descrie abordarea generală și metodologia pentru realizarea lucrărilor, inclusiv descrieri detaliate pentru metodele de lucru pentru componentele majore ale lucrărilor. Ofertantul va preciza în mod explicit termenul de execuție a lucrării și garanția lucrărilor...”*, autoritatea contractantă a lăsat la latitudinea ofertanților modul în care aceștia înțeleg să își structureze informațiile prezentate, însă, această situație nu este în măsură să elimine caracterul obligatoriu și serios al conținutului propunerii lor tehnice. Rolul acesteia este de a demonstra comisiei de evaluare că abordarea propusă de ofertant este adecvată pentru satisfacerea nevoii autorității contractante.

De altfel, deși în expunerea de motive, contestatorul apreciază că toate deficiențele semnalate de comisia de evaluare în cuprinsul actului atacat, reprezintă vicii de formă, în argumentele prezentate nu face trimitere la vreo informație din cadrul propunerii sale tehnice care

să susțină modificarea operată prin răspunsul său la clarificări vizând numărul de muncitori avuți în vedere pentru execuția lucrărilor. În opinia Consiliului, sunt lipsite de relevanță, sub aspectul dezbătut, numărul de ore normate în formularul C7, câtă vreme acesta nu este parte a propunerii tehnice, iar procedura se află, la acest moment, în etapa de evaluare tehnică.

Și în ipoteza în care nu s-ar reține modificarea ofertei pe calea răspunsului la clarificări, Consiliul constată că explicațiile contestatorului la cererea de lămuriri primită din partea comisiei de evaluare nu pot fi considerate concludente, deoarece acesta nu a precizat în care dintre cele două înscrisuri nominalizate, s-a menționat corect numărul personalului implicat în execuția contractului, ci, mai mult, a susținut că *„Numărul real de muncitori care vor participa la realizarea lucrărilor se va prezenta autorității contractante în momentul începerii execuției”*.

În cauză, reține Consiliul, nu se pune în discuție insuficiența resurselor umane indicate de contestator, ci, exclusiv, modul în care acesta a înțeles să explice neconcordanțele sesizate de comisia de evaluare în cadrul propunerii sale tehnice.

Concluzionând, Consiliul nu va reține ca întemeiate criticile societății contestatoare vizând situația analizată, decizia autorității contractante de respingere a SC SRL, din acest motiv, fiind una în acord cu normele legislative invocate.

În condițiile date, cercetarea de către Consiliu a celorlalte aspecte reclamate de contestatoare 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. 2514 din 30 noiembrie 2009 a Curții de Apel București, Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal, "nu are nicio relevanță că autoritatea a declarat oferta petentei ca neconformă pentru șase motive și doar unul dintre cele șase a fost reținut de Consiliu sau de instanță, deoarece și un singur motiv, dacă este întemeiat, poate duce la constatarea ofertei ca neconformă."

Similar, în decizia civilă nr. 1117 din 19 mai 2011, aceeași instanță a reținut că: „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.”

Pe cale de consecință, în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va respinge, ca nefondată, contestația formulată de SC SRL, în contradictoriu cu, în calitate de autoritate contractantă.

În considerarea dispozițiilor art. 26 alin. (9) din același act normativ, respinge cererea contestatorului de obligare a autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată, având în vedere că nu s-a reținut o culpă procesuală a autorității contractante.

Decizia este obligatorie pentru părți, potrivit 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:

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

Respinge cererea contestatorului de obligare a autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată.

Obligatorie.

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

PREȘEDINTE COMPLET,

.....

MEMBRU,

.....

MEMBRU,

.....

...