



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 nr. 298/11.05.2023, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 25306/11.05.2023, formulată de ... SRL, cu sediul în ..., înmatriculată la Registrul Comerțului cu nr. ..., cod de identificare fiscală ..., reprezentată prin administrator ..., împotriva raportului procedurii nr. 2070/04.05.2023 și a comunicării rezultatului procedurii nr. 2074/04.05.2023, prin care oferta contestatoarei a fost declarată neconformă și inacceptabilă, acte emise de ..., cu sediul în ..., ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificate organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect «Execuție de lucrări la obiectivul „Modernizare drumuri în ..., județul Satu Mare”», anunț de participare simplificat nr. ... din 08.03.2023, s-au solicitat Consiliului următoarele:

- admiterea contestației, anularea raportului procedurii nr. 2070/04.05.2023 și a tuturor actelor subsecvente;
- anularea adresei nr. 2074/04.05.2023 privind comunicarea rezultatului procedurii, prin care oferta ... SRL a fost respinsă ca neconformă și inacceptabilă, iar oferta asocierii ... SRL - ... SRL a fost desemnată câștigătoare;
- obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei ... SRL, cu consecința adoptării măsurilor necesare restabilirii legalității operațiunilor care urmează a fi realizate.

Prin cererea de intervenție înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 27573/23.05.2023, formulată de către ... SRL, liderul al asocierii ... SRL- ... SRL, cu sediul în ..., înmatriculată la Registrul Comerțului cu nr. ..., cod de identificare fiscală ..., reprezentată prin administrator ..., s-au solicitat Consiliului următoarele:

- admiterea în principiu a cererii de intervenție;

- respingerea contestației formulate de ofertantul ... SRL cu consecința menținerii rezultatului/raportului procedurii nr. 2070/04.05.2023 ca temenic și legal.

Contestația și cererea de intervenție vor fi soluționate împreună, având în vedere dispozițiile art. 67 alin. (1) și art. 123 alin. (1) din Codul de procedură civilă.

**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 nr. 298/11.05.2023, prin care ... SRL, solicită cele menționate în partea introductivă a deciziei.

Prin depunerea contestației, petenta arată că a participat în calitate de ofertant la procedura de atribuire a contractului de achiziție publică, la care au mai participat alți patru contracandidați.

În continuare, contestatoarea arată că în urma studierii documentației de atribuire, respectiv fișa de date, caiet de sarcini și listele de cantități, a întocmit o ofertă conformă și acceptabilă, însă comisia de evaluare a apreciat în urma evaluării propunerilor tehnice, că doar unul dintre cei cinci operatori economici participanți la procedură, îndeplinește cerințele din documentația de atribuire, fiind respinse patru dintre oferte și declarată admisibilă doar oferta depusă de asocieria ... SRL - ... SRL.

Petenta subliniază că din cuprinsul raportului procedurii nr. 2070/04.05.2023, rezultă că, doar oferta depusă de ASOCIEREA ... SRL - ... SRL a îndeplinit cerințele documentației de atribuire, ceilalți patru operatorii economici interesați, întocmind oferte inacceptabile și/sau neconforme.

Prin adresa nr. 2074/04.05.2023 (a cărei anulare se solicită) contestatorul a luat la cunoștință în data de 05.05.2023 de faptul că autoritatea contractantă a respins oferta sa, conform art. 137 alin. (1) din HG nr. 395/2016 și că a fost declarată câștigătoare oferta depusă de asocieria ... SRL - ... SRL cu prețul de 8.894.525,89 lei.

În plus, petenta ridică suspiciuni asupra comisiei de evaluare, arătând că experții cooptați pentru evaluarea ofertelor solicită clarificări în sensul de a identifica oferta cea mai potrivită pentru procedura de achiziție publică în discuție și parcurg la îndeplinirea obligațiilor care le revin. Cu toate acestea, s-au născut suspiciuni cu privire la legătura dintre experții cooptați la această procedură și societatea SC ... SRL, întrucât contestatorul a constatat că dintre procedurile în care acești experți au fost cooptați și la care au participat în calitate de ofertanți ... SRL, aceștia din urmă au fost

desemnați câștigatori solitari cu procente de peste 95%, iar ceilalți participanți au fost eliminați încă din faza de evaluare tehnică.

Contestatoarea menționează că ar apărea, așadar, că această comisie de evaluare favorizează operatorul economic ... SRL la toate procedurile de achiziție publică la care se intersectează, eliminând în mod nelegal pe ceilalți contracandidați, cu încălcarea vădită a principiilor enunțate la art. 2 din Legea 98/2016.

Asupra situației de fapt, contestatoarea apreciază că actele atacate sunt nelegale și netemeinice, având în vedere următoarele aspecte relevante și anume:

Prin adresa nr. 1670/11.04.2023, comisia de evaluare a solicitat răspuns la un număr de 5 clarificări, astfel că în termenul impus, societatea a răspuns în mod concludent la toate interelările atașand și dovezile necesare, astfel cum rezultă din înscrisurile anexate la contestație.

În cuprinsul raportului procedurii și în adresa de comunicare a rezultatului procedurii postate pe SEAP, comisia de evaluare reține că o parte dintre aceste răspunsuri sunt neconcludente apreciind totodată că în raport de aceste clarificări transmise, oferta este inacceptabilă în temeiul art. 134 alin. 5 din HG 395/2016 și neconformă în temeiul art. 137 alin. 3 lit a din HG 395/2016.

Astfel, **primul motiv de excludere** din cuprinsul adresei contestate este motivat de autoritatea contractantă, ca presupusa nerespectare a disp. art. 3.3 din caietul de sarcini: "3.3 Graficul Gantt rezultat în urma întocmirii Graficului\Drumului Critic, detaliat pe activități, care să prezinte atât resursele necesare precum și resursele proprii de manoperă alocate activităților."

În raport de înțelesul acestei prevederi, contestatoarea a indicat faptul că pentru lucrările la contract, aceasta ar fi prevăzut ca specialitate pentru personalul de execuție „muncitor construcții drumuri și anexe la drumuri” având deplină libertate, conform legislației aplicate, de a încadra personalul de execuție în această specialitate. Contestatoarea a pus de asemenea la dispoziție comisia de evaluare extrasul de manoperă rectificat, în conformitate cu solicitările autorității contractante, din documentația de atribuire publicată pe SICAP, însă comisia de evaluare nu poate solicita documente suplimentare sau modificări ale documentelor prin aplicarea de cerințe noi față de cele prevăzute inițial în documentația de atribuire.

În acest sens, contestatoarea a avut în vedere că năcieri în documentația de atribuire, autoritatea contractantă nu a solicitat prezentarea extraselor de manoperă pe meserii și nici nu a furnizat sau indicat un anumit formular conform căruia să se prezinte extrasele de manoperă.

Mai mult, la cerință 2.2 din fișa de date dar și în cuprinsul caietului de sarcini, se identifică solicitarea explicită a autorității

contractante de "prezentare a resurselor de personal pe specialități", nu pe meserii.

Prin urmare, petenta a întocmit propunerea tehnică cu strictă respectare a cerințelor și indicațiilor autorității contractante din documentația de atribuire postată pe SICAP.

Contestatoarea arată că pe de altă parte, Conform art. 2.2.2. din 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 Executanții (ofertanții) au deplină libertate de a-și prevedea în ofertă propriile consumuri și tehnologii de execuție, cu respectarea cerințelor cantitative și calitative prevăzute în proiectul tehnic, în Caietul de sarcini și în alte acte normative în vigoare care reglementează execuția lucrărilor.

La art. 2.2.3 din același document, se menționează că indicatoarele de norme de deviz seria 1981 și indicatoarele de norme de deviz seria 1981 revizuite și completate după 1998, pot fi folosite în mod orientativ atât de proiectant cât și de ofertant în descrierea lucrărilor, a condițiilor de măsurare a lucrărilor, a evaluării resurselor necesare și a consumurilor specifice de materiale, manoperă și utilaje.

Așadar, petenta solicită Consiliului, analiza răspunsului dat de către aceasta la clarificările solicitate pentru a constata că acesta a fost concludent prin raportare la solicitările impuse, în timp ce comisia de evaluare a dat o interpretare gresită răspunsului primit de la reclamant apreciind în mod nefondat că răspunsul prezentat nu este concludent și că oferta petentei este inacceptabilă.

Al doilea motiv de excludere susținut de către contestatoare, este reprezentat de faptul că aceasta nu ar fi precizat efectivele ce vor fi angajate și efectivele totale de muncitori ce vor fi disponibilizate pe meserii și că răspunsul dat la solicitarea de clarificări referitoare la aceste aspecte, ar fi neconcludent, motiv pentru care cere Consiliului să constate faptul că în propunerea tehnică, la pagina 225 petenta a specificat clar: "Menționez că în timpul iernii, având în vedere că în această perioadă nu se pot executa lucrări de construcție drumuri, din cauza temperaturilor negative, societatea noastră nu are la fel de mulți angajați ca în perioada în care se pot executa lucrări. Declarăm pe propria răspundere că după semnarea contractului vom angaja personal suficient pentru asigurarea întregului personal necesar pentru execuția prezentului contract, așa cum am arătat în extrasele de manoperă. Mai mult, legislația din țara noastră nu impune ca la data licitației să avem angajat tot personalul de execuție (mana de lucru), doar personalul de specialitate fiind obligatoriu de probat prin contracte de muncă, contracte de prestări servicii sau declarații de disponibilitate. În cazul în care oferta noastră va fi declarată

câștigătoare, vor fi angajate efective noi de personal pentru a acoperi necesarul de forță de muncă pentru toate activitățile și categoriilor de lucrari ce urmează a se realiza/executa.". Astfel, având în vedere că personalul de execuție angajat fluctuează în cadrul unei societăți de construcții în funcție de sezon dar și de la o zi la alta, personalul angajat la data licitației nu are nici o relevanță la data semnării contractului.

Contestatoarea arată că în propunerea tehnică a prezentat extras de Revisal incepand cu pagina 267, în funcție de personalul de execuție care va fi disponibil la data semnării contractului (data care nu poate fi cunoscută de nimeni având în vedere că nu se știe exact durata de evaluare a ofertelor, durata eventualelor contestații, etc). Însă, dacă situația o va impune, va angaja efective noi de personal pentru a acoperi necesarul de forță de muncă pentru toate activitățile și categoriilor de lucrari ce urmează a se realiza/executa, așa cum a declarat în propunerea tehnică.

Cum din cuprinsul documentației de atribuire rezultă că nu s-a solicitat la întocmirea propunerii tehnice, prezentarea de "efective ce vor fi angajate și efectivele totale de muncitori ce vor fi disponibilizate, pe meserii.", apare că petenta a întocmit propunerea tehnică cu strictă respectare a solicitărilor și indicațiilor autorității contractante din documentația de atribuire, comisia de evaluare neavând dreptul de a solicita documente suplimentare sau modificări ale documentelor prin aplicarea de cerințe noi față de cele prevazute inițial în documentația de atribuire.

Al treilea motiv de excludere este argumentat de către autoritate astfel:

"Din graficele prezentate la pag. 274-275 nu rezultă interdependența și succesiunea tehnologică a activităților întrucât activitățile necritice nu sunt conectate."

Contestatoarea a arătat prin răspunsul la clarificarea solicitată, faptul că "Din graficele prezentate, rezultă clar succesiunea tehnologică a activităților, chiar și a celor necritice, având în vedere că acestea sunt prezentate succesiv pe axa timpului. Activitățile ce nu sunt conectate, sunt activități ce nu depind de realizarea altora și nici nu condiționează execuția unei activități successive. Nu este obligatoriu ca într-o lucrare de construcții ca toate activitățile să fie interconectate", subliniind însă că în mod nejustificat, comisia de evaluare a apreciat că răspunsul ei este neconcludent, apreciind totodată că oferta este neconformă.

Față de aceste nelegale constatări ale comisiei de evaluare, petentul constată și faptul că în fișa de date la capitolul IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, punctul 3.2 - Prezentarea Grafului Drumului Critic, s-a solicitat să se reliefeze duratele, interdependența și succesiunile tehnologică și cronologică corecte ale activităților (folosindu-se doar relații de precedență finish-to-start) să demonstreze că ofertantul finalizează contractul cu respectarea

termenului limită impus de autoritatea contractantă și să evalueze Drumul Critic, definit ca drumul cel mai lung ca durată începând de la punctul de start și până la punctul final, trecând prin activitățile critice.

Petenta aduce critici tot în fișa de date la același capitol - Modul de prezentare a propunerii tehnice, la punctul 3.3 Graficul Gantt rezultat în urma întocmirii Grafului Drumului Critic, arătând că nu se menționează nimic referitor la obligativitatea evidențierii interdependenței dintre activități.

Având în vedere că din Drumul Critic fac parte doar activitățile critice, rezultă că din cerințele mai sus menționate trebuiau evidențiate interdependențele doar dintre activitățile critice, ceea ce petentul a și făcut.

Solicitările de clarificări ale comisiei de evaluare, privind interdependența activităților, au vizat doar activitățile necritice, astfel cum rezultă și din raportul procedurii, cerință ce nu se regăsește nici unde în documentația de atribuire.

Pe de altă parte, petentul susține că exemplul dat de către comisia de evaluare conform căruia execuția, în totalitate a podetelor ar condiționa execuția structurii rutiere, este neavenit deoarece, de exemplu, timpanele acestora ce fac parte tot din ansamblul denumit „podet”, pot fi executate și ulterior execuției structurii rutiere.

Contestatoarea consideră că în mod evident comisia de evaluare în mod abuziv a declarat oferta sa că neconformă invocând cerințe ce nu de regasesc în documentația de atribuire, contestatorul solicită obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei lui sub acest aspect.

Al patrulea motiv de excludere evidențiat de contestatoare are ca argumentare următoarele rețineri ale comisiei, pe care, în raport de lămuririle pe care le-a dat reclamantul, par a fi total nefondate, pe motiv că petentul nu a detaliat pe meserii resursele proprii de manopera alocate activităților și ică deși în propunerea tehnică la pag. 277-279 susține că a alocat pe fiecare activitate, „muncitori construcții drumuri și anexe la drumuri”, nu ar fi îndeplinită cerința caietului de sarcini de la cap. 3.3.

Astfel la interpelarea comisiei, petentul susține că a arătat faptul că nicăieri în documentația de atribuire, autoritatea contractantă nu a solicitat prezentarea extraselor de manopera pe meserii. Mai mult de atât la cerință 2.2 din fișa de date dar și caietul de sarcini, autoritatea contractantă a solicitat explicit „prezentarea resurselor de personal pe specialități”, nu pe meserii. Acest răspuns a fost apreciat ca fiind neconcludent, iar oferta acestuia inacceptabilă.

Reclamantul apreciază nelegale aceste rețineri ale comisiei de evaluare, astfel a întocmit propunerea tehnică cu strictă respectare a cerințelor și indicațiilor autorității contractante din documentația de

atribuire postata pe SICAP și încă solicitarea de documente suplimentare sau modificări ale documentelor prin aplicarea de cerințe noi fata de cele prevazute initial în documentația de atribuire nu sunt permise comisiei de evaluare în legislația privind achizițiile publice.

Pe cale de consecință, reclamanta consideră răspunsurile date de către reclamant la clarificări ca fiind concludente, astfel că în mod netemeinic a apreciat autoritatea contractantă oferta acestui ca fiind inacceptabilă și neconformă, apreciind că autoritatea contractantă a dat dovada de un vădit subiectivism în analiza făcută, încălcând chiar și principiile enumerate la articolul 2 al. 2 din Legea 98/2016.

Având în vedere cele expuse, ... SRL apreciază că în mod greșit, autoritatea contractantă a considerat răspunsul său la solicitarea de clarificări ca fiind neconcludent, situație care a condus la o evaluare nelegală, finalizată prin respingerea , ca neconformă și inacceptabilă, a ofertei sale.

În drept, au fost invocate dispozițiile art. 8 ,26 din Legea nr. 101/2016, precum și pe celelalte dispoziții legale invocate pe parcursul Contestației.

În probațiune, au fost depuse înscrisuri.

Prin adresa nr. 25739/1253/C11/12.05.2023, CNSC a solicitat contestatoarei ... SRL dovada constituirii cauțiunii. ... SRL, a constituit cauțiunea legala.

Prin adresa nr. 26408/1253/C11/17.05.2023, CNSC a solicitat contestatoarei sa menționeze numele și calitatea persoanei care a semnat contestația. În data de 17.05.2023 s-a înregistrat răspunsul contestatoarei nr. 315/17.05.2023, înregistrată la Consiliu cu nr. 26611/17.05.2023, prin care s-au adus lămuririle solicitate.

Prin punctul de vedere nr. 2257/16.05.2023, înregistrat la CNSC cu nr. 26312/16.05.2023, ... a solicitat Consiliului să respingă ca nefondata contestația formulată de ... SRL.

Achizitoarea argumentează în continuare toate cele 4 motive invocate în contestația nr. 298/11.05.2023, formulată de ... SRL, împotriva raportului procedurii nr. 2070/04.05.2023 și a comunicării rezultatului procedurii nr. 2070/04.05.2023, astfel:

În ceea ce privește **primul motiv de respingere**, autoritatea contractantă menționeaza urmatoarele:

In caietul de sarcini la cap. 2.1 s-a solicitat ca ofertanții să prezinte extrasele de manopera întocmite pe fiecare deviz F3 în parte, pe baza procedurilor tehnice de execuție, a cantităților de materiale, a normelor și consumurilor unitare proprii și a distanțelor reale de transport.

Pentru îndeplinirea cerinței, la pag. 227-266 din propunerea tehnică, ofertantul a prezentat formularele C7 - Lista cuprinzând consumurile cu mana de lucru.

Constatandu-se faptul că la rubrică „Denumirea meseriei”, în toate extrasele prezentate, contestatoarea a înscris „Muncitor constructii drumuri șianexe la drumuri,, ,comisia de evaluare a solicitat

încadrarea muncitorilor construcții drumuri și anexe la drumuri pe meserii, conform cerinței formularului. Atașat răspunsului, contestatoarea a prezentat aceleași extrase de manopera în care a înlocuit sintagma "Denumirea meseriei" cu "Denumirea specialității" fără a detalia meseriile încadrate în categoria „Muncitor construcții drumuri și anexe la drumuri”, astfel cum a solicitat comisia de evaluare, cu alte cuvinte fără a răspunde solicitării comisiei de evaluare.

Mai mult, astfel cum i s-a comunicat contestatoarei și prin adresa de respingere a ofertei sale, motivul solicitării de clarificări, a fost tocmai pentru a se clarifica dacă ofertantul cunoaște ce resurse sunt necesare pentru realizarea activităților contractului și dacă a stabilit durata activităților rațional și nu în mod arbitrar, întrucât durata activităților din graficul Gantt, poate fi stabilită doar având în vedere resursele disponibile raportat la resursele necesare de personal. Având în vedere faptul că din oferta contestatoarei nu rezultă resursele disponibile și nici resursele necesare de personal pe activități, comisia de evaluare nu a putut aprecia dacă duratele activităților din graficul Gantt au fost stabilite în mod corect și din acest motiv a solicitat detalierea personalului încadrat în „Muncitor construcții drumuri și anexe la drumuri,” pe meserii.

Conform art. 134 alin 1 din HG 395/2016 "Comisia de evaluare are obligația de a stabili care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei solicitări de participare/oferte".

Autoritatea contractantă precizează faptul că, împotriva afirmațiilor contestatoarei, solicitarea comisiei de evaluare de a detalia muncitorii

încadrați în categoria „Muncitor construcții drumuri și anexe la drumuri” nu reprezintă „documente suplimentare sau modificări ale documentelor” și nici nu reprezintă „cerințe noi fata de cele prevăzute în documentația de atribuire”, solicitarea având rolul, astfel cum s-a arătat mai sus, de a confirma faptul că durata activităților a fost stabilită corect și faptul că resursele disponibile sunt suficiente în raport cu cele necesare.

Autoritatea contractantă menționează că în caietul de sarcini la cap. 3 s-a solicitat prezentarea planificării resurselor și a programului de lucru. Având în vedere faptul că resursele necesare nu sunt cunoscute (dealtfel nici resursele disponibile, astfel cum se va observa mai jos) nu se poate discuta despre planificarea resurselor, iar programul de lucru, respectiv planificarea în timp a activităților și stabilirea duratelor acestora nu se poate realiza.

Autoritatea contractantă arată faptul că, anterior depunerii ofertei, în cazul în care o anumită cerință a documentației de atribuire

nu îi era suficient de clara, contestatoarea avea posibilitatea de a solicita clarificări în legătură cu aceasta conform art. 160, alin. 1 din Legea 98/2016 sau de a contesta prevederile documentației de atribuire, iar în cazul în care considera că solicitarea de clarificări adresată de comisia de evaluare încalcă prevederile legale avea posibilitatea contestării solicitării de clarificări, însă având în vedere faptul că nu a întreprins aceste demersuri orice critici cu privire la conținutul solicitării de clarificări și al documentației de atribuire sunt tardive.

Autoritatea contractantă ține să sublinieze faptul că solicitarea comisiei de evaluare a fost una cât se poate de clară, respectiv să se prezinte extrasele de manopera cu încadrarea muncitorilor construcții drumuri și anexe la drumuri pe meserii, conform cerinței formularului pe care, chiar contestatoarea l-a prezentat în oferta; nu exista alte interpretări care pot fi date acestei solicitări. Cu toate acestea, contestatoarea a ales să nu prezinte extrasele detaliate astfel cum a solicitat comisia de evaluare și în aceste condiții răspunsul său nu a putut fi considerat concludent.

În cele din urmă autoritatea contractantă precizează faptul că solicitarea de clarificări referitoare la acest punct este aferentă cerinței caietului de sarcini de la pct. 2.1 și nu de la pct. 3.3 astfel cum în mod eronat a reținut contestatoarea.

În ceea ce privește **cel de-al doilea motiv de respingere**, autoritatea contractantă arată următoarele:

În caietul de sarcini la cap. 2.2 s-a solicitat ca ofertanții să prezinte resursele de personal pe specialități, de care dispun pentru realizarea cantitativă a lucrărilor și modul de acces la acestea. Pentru îndeplinirea cerinței, ofertantul a prezentat extrasul Revisal la 15.02.2023 la pag. 225-273 din propunerea tehnică. Având în vedere faptul că, pe de o parte, extrasul Revisal atestă faptul că la data de 15.02.2023 contestatoarea avea un număr de 89 de salariați activi, iar dintre aceștia nu se cunoaște câți vor fi angajați ai contestatoarei la data executării lucrărilor, iar pe de altă parte, din cei 89 de salariați câți vor fi disponibilizați pentru acest contract, comisia de evaluare nu a considerat îndeplinită cerința caietului de sarcini și a constatat că se impune solicitarea de clarificări.

Totodată, la pag. 225 din propunerea tehnică a declarat pe propria răspundere că, după semnarea contractului va angaja personal suficient prezentului contract.

Având în vedere cele de mai sus, comisia de evaluare a solicitat contestatoarei să precizeze efectivele ce vor fi angajate (conform declarației pe propria răspundere) și efectivele totale de muncitori ce vor fi alocate prezentului contract, pe meserii. Prin această solicitare, comisia de evaluare a oferit petentei posibilitatea de a clarifica resursele de personal ce vor fi disponibilizate pentru acest contract, astfel cum s-a solicitat în caietul de sarcini la , cap. 2.2.

Autoritatea contractantă, contrar susținerilor contesatoarei, în documentația de atribuire a solicitat prezentarea resurselor de personal pe specialități, de care ofertantul dispune, aceasta cerință fiind echivalentă cu solicitarea de prezentare a efectivelor totale de muncitori ce vor fi disponibilizate, pe meserii. Solicitarea precizării (și nu a prezentării astfel cum în mod eronat a apreciat contestatoarea) efectivelor ce vor fi angajate, provine din necesitatea de a clarifica cele declarate pe propria răspundere la pag. 225 din propunerea tehnică, respectiv să precizeze ce fel și câți muncitori va angaja pentru acest contract. Alegațiile contestatarului conform cărora își concediaza angajații pe timp de iarnă și îi angajează vara, nu au nicio noimă în prezenta procedură, intrucât nici caietul de sarcini pct 2.2 și nici solicitarea de clarificări a comisiei de evaluare nu a cerut ofertantului să prezinte angajații actuali ci personalul pe specialități de care dispune și modul de acces la acesta. Da, ofertantul poate angaja ulterior personal pentru indeplinirea contractului, însă trebuie să arate numărul și specialitatea acestui personal (pentru a putea planifica resursele și programul de lucru conform cerințelor caietului de sarcini pct 3). Este evident că cerințele caietului de sarcini sunt minimale, nu impun ofertatilor sa aiba angajați azi, pentru lucrări care vor demara peste câteva luni, însa aceștia trebuie sa-și asume pe proprie răspundere că vor angaja personalul necesar astfel încât autoritatea contractantă să nu fie pusă în situația de întârziere a lucrărilor sub pretextul că piața muncii este în criza de personal muncitor și nu-i oferă personal suficient ca număr sau ca specialități. Tocmai pentru acest motiv prin caietul de sarcini s-a solicitat inclusiv modul de acces la personalul necesar, declarația ofertantului că va angaja acest personal fiind luată în considerare de comisia de evaluare însă numai sub condiția de a se prezenta numărul și specialitățile acestui personal. În urma întocmirii propunerii tehnice în baza caietului de sarcini pct 3, ofertantul trebuie să știe exact care este numărul și specialitatea muncitorilor și trebuie sa stie exact de unde vin aceștia, în caz contrar declarația pe proprie răspundere fiind una menită doar să inducă în eroare autoritatea contractantă în ceea ce privește capacitatea ofertantului de a aloca resursele necesare conform programului de lucru pe care însuși ofertantul l-a întocmit.

Autoritatea contractantă, astfel cum a aratat mai sus și cum i s-a comunicat și contestatoarei, resursele disponibile (ca număr și ca specialități), alaturi de resursele necesare (că ore x om pe specialități), reprezintă doi factori esențiali în stabilirea duratelor activităților și mai departe în întocmirea graficului Gantt.

Așa cum a observat și contestatoarea, „personalul angajat la data licitației nu are nicio relevanță la data semnării contractului”, acesta fiind motivul pentru care extrasul Revisal nu a fost luat în considerare

pentru îndeplinirea cerinței caietului de sarcini și pentru care au fost solicitate clarificări. Autoritatea contractantă constata că pentru îndeplinirea cerinței, contestatoarea a prezentat informații lipsite de relevanță (extrasul Revisal) și o declarație pe propria răspundere din care însă nu rezultă efectiv personalul ce va fi disponibilizat pentru acest contract.

Cu toate că i s-a solicitat în mod explicit reclamantei să precizeze personalul ce va fi disponibilizat pentru îndeplinirea contractului, contestatoarea nu a dat curs solicitării comisiei, aspect penalizat de legislația achizițiilor publice.

În ceea ce privește **cel de-al treilea motiv de respingere**, autoritatea contractantă arată următoarele:

În caietul de sarcini la cap. 3.3 s-a solicitat ca ofertanții să prezinte graficul Gantt rezultat în urma întocmirii grafului drumului critic, iar la cap. 3.2 s-au prezentat informații privind întocmirea grafului drumului critic. Astfel, „acesta trebuie să reliefeze duratele, interdependența și succesiunile tehnologică și cronologică corecte ale activităților (folosindu-se doar relații de precedentă finish-to-start), să demonstreze că ofertantul finalizează contractul cu respectarea termenelor limită impuse de autoritatea contractantă și să evidențieze Drumul Critic (..)

Activitatea este o parte distinctă (separabilă fizic) și indivizibilă (rezultatul ei este disponibil doar la finalizarea respectivei activități) a contractului care consumă resurse fizice și/sau de timp”.

Intrucât din graficul prezentat de către petentă, comisia de evaluare nu a distins interdependența și succesiunea tehnologică a activităților pe motiv că activitățile necritice nu sunt conectate, s-a solicitat contestatoarei să prezinte explicații/clarificări. Din explicațiile contestatoarei rezultă faptul că succesiunea tehnologică a activităților, chiar și a celor necritice rezultă din faptul că acestea sunt prezentate succesiv pe axa timpului, iar activitățile ce nu sunt conectate, sunt activități ce nu depind de realizarea altora și nici nu condiționează execuția unei activități succesive.

Analizând răspunsul ofertantului și reanalizând graficul Gantt din propunerea tehnică, comisia de evaluare a hotărât că răspunsul nu este concludent întrucât succesiunea cronologică a acestora, însă nu și interdependența tehnologică, iar din graficul Gantt prezentat în propunerea tehnică se constată că doar activitățile critice nu sunt interconectate, cele necritice fiind independente, acest fapt fiind imposibil din punct de vedere tehnologic. O activitate nu poate să nu fie conectată cu nicio altă activitate din graful Drumului Critic. Chiar și în cazul extrem, în care o activitate nu depinde de finalizarea alteia, activitatea în cauză este legată totuși de punctul de start și de punctul de final al grafului. Graficul Gantt este reprezentarea în timp a contractului, care este împărțit în mai multe activități interdependente, iar durata și momentele de început și de sfârșit ale acestor activități sunt reprezentate grafic. Fiecare activitate reprezintă

o parte distinctă (separabilă fizic) și indivizibilă (rezultatul ei este disponibil doar la finalizarea respectivei activități) a contractului care consumă resurse fizice și/sau de timp și trebuie să se supună dependențelor cu alte activități din cadrul contractului sau punctelor de start și de sfârșit. În cazul în care o activitate nu este legată nici de punctul de start și nici de punctul de final, acesta trebuie să aibă cel puțin o altă activitate precedentă și cel puțin una succesoare. În caz contrar este imposibilă calcularea rezervei de timp a activității și încadrarea ei în Drumul Critic, în cazul în care rezerva de timp este 0 (zero).

Spre exemplu, în cazul în care termenul de execuție a unui contract este 100 de zile iar o activitate cu o durată de 10 zile este complet independentă de orice altă activitate, aceasta are o rezerva de timp de 90 de zile și poate fi amplasată în absolut orice poziție în intervalul de 100 de zile pe axa timpului, întrucât nu depinde decât de punctul de start și punctul de final dar cu certitudine depinde de aceste două puncte, iar acest aspect trebuie reliefat. În orice altă variantă, graful drumului critic nu se poate construi corect deoarece nu se poate calcula rezerva de timp.

Stabilirea relațiilor de precedentă reprezintă una din etapele esențiale ale întocmirii Drumului Critic și a Graficului Gantt, alături de stabilirea activităților și de estimarea duratelor acestora pe baza resurselor necesare și a celor disponibile. Relațiile de precedentă nu sunt

specifice doar activităților critice, ci tuturor activităților, inclusiv a celor necritice, diferența dintre ele fiind aceea că, activitățile critice au rezerva de timp zero, adică întârzierea lor determină întârzierea corespunzătoare a întregului contract.

În ceea ce privește **cel de-al patrulea motiv de respingere** Autoritatea contractantă arată următoarele:

La cap. 3.3 din caietul de sarcini s-a solicitat că ofertanții să prezinte graficul Gantt detaliat pe activități, care să prezinte atât resursele necesare precum și resursele proprii de manopera alocate activităților.

Având în vedere faptul că din tabelul prezentat la pag. 277 în propunerea tehnică, atât resursele necesare, cât și resursele proprii alocate pe activități sunt încadrate în categoria "Muncitor construcții drumuri și anexe la drumuri", comisia de evaluare a solicitat contestatoarei, încadrarea resurselor pe meserii (sau ocupații, aceasta reprezentând specialitatea (calificarea) exercitată efectiv la locul de muncă), aducându-se la cunoștință totodată și motivul solicitării, respectiv pentru a clarifica dacă ofertantul cunoaște ce resurse sunt necesare pentru realizarea activităților contractului, ce resurse sunt (sau vor fi) disponibile și dacă a stabilit durata activităților rațional și

nu în mod arbitrar, întrucât durata activităților poate fi stabilită doar având în vedere resursele disponibile de personal raportat la resursele necesare.

În loc să manifeste o atitudine pozitivă și să clarifice aspectele sesizate de către comisia de evaluare, contestatoarea a ales să amintească faptul că în documentația de atribuire nu s-au solicitat extrase de manoperă pe meserii și să atenționeze comisia de evaluare cu privire la faptul că nu poate solicita documente suplimentare sau modificări ale documentelor prin aplicarea de cerințe noi față de cele prevăzute inițial în documentația de atribuire.

Autoritatea contractantă subliniază că așa cum s-a arătat la pct. 1 de mai sus, solicitarea comisiei de evaluare de a detalia muncitorii încadrați în categoria „Muncitor construcții drumuri și anexe la drumuri” nu reprezintă „documente suplimentare sau modificări ale documentelor” și nici nu reprezintă „cerințe noi față de cele prevăzute în documentația de atribuire”, solicitarea având rolul de a confirma faptul că durata activităților a fost stabilită corect în raport cu resursele disponibile și cu resursele necesare.

Având în vedere faptul că resursele necesare și resursele disponibile nu sunt cunoscute, nu se poate discuta despre planificarea resurselor, iar programul de lucru, respectiv planificarea în timp a activităților și stabilirea duratelor acestora nu se poate realiza.

Întrucât nu a detaliat resursele necesare și resursele disponibile pe meserii, astfel cum prevede caietul de sarcini și cum a solicitat comisia de evaluare, răspunsul contestatoarei nu a putut fi considerat concludent.

Autoritatea contractantă precizează suplimentar că, în urma faptului că petenta nu a răspuns unor solicitări de clarificare a acelor aspecte deja solicitate prin caietul de sarcini, comisia de evaluare nu putea să solicite încă odată ofertantului să clarifice aceste aspecte decât cu încălcarea legislației achizițiilor publice.

Având în vedere cele prezentate mai sus, autoritatea contractantă solicită Consiliului respingerea contestației ca nefondată.

Prin cererea de intervenție înregistrată la CNSC cu nr. 27573/23.05.2023, ... SRL în calitate de lider al asocierii ... SRL - ... SRL, solicită respingerea contestației formulată de ofertantul ... SRL cu consecința menținerii rezultatului/raportului procedurii nr. 2070/04.05.2023 ca temenic și legal și acordarea accesului la dosarul constituit la Consiliu.

Prezentând situația de fapt, intervenienta precizează că în urma finalizării evaluării efectuate a fost desemnată câștigătoarea procedurii de atribuire. În această calitate de ofertant câștigător, ... SRL arată că ulterior publicării de către autoritatea contractantă a contestației formulate de ofertantul ... SRL a solicitat accesul la dosarul achiziției în vederea formulării unei cereri de intervenție, pentru a indica în mod exact neconformitățile reținute.

Având în vedere ca autoritatea contractantă a refuzat accesul intervenientei la documentele dosarului achiziției, și în special la Rapoartele intermediare de evaluare, argumentele din prezenta cerere de intervenție se vor limita doar la aspectele care reies din contestația formulată de contestatoare.

Raportat la aceste aspecte, ... SRL solicită în temeiul art. 19 din Legea nr. 101/2016 să li se permita accesul la dosarul constituit la Consiliu în vederea indicării în mod concret a dovezilor din care reiese inadmisibilitatea ofertei contestatoarei.

În continuare, intervenienta aduce precizări la cele 4 critici aduse de contestatoare.

Referitor la prima critică din cadrul contestației, intervenienta arată următoarele :

- Autoritatea contractantă, în etapa de evaluare a ofertei contestatoarei, constatând anumite neconcordanțe, lipsuri sau aspecte neclare în cadrul Propunerii Tehnice a solicitat clarificări.

- Contestatoarea, în cadrul Propunerii Tehnice a menționat resursa umana ca fiind "muncitori construcții drumuri și anexe la drumuri" fără a identifica acest personal conform necesarului de manoperă pentru realizarea lucrărilor.

- Astfel, așa cum rezultă din Raportul Procedurii, Autoritatea contractantă prin adresa nr. 1670/11.04.2023, a solicitat contestatoarei clarificări cu privire la propunerea tehnică, respectiv să prezinte „extrasele de manopera cu încadrarea muncitorilor construcții drumuri și anexe la drumuri pe meserii, conform cerinței formularului”, pentru a putea verifica dacă contestatoarea, raportat la cerința din Caietul de Sarcini privind Graficul Gantt, a prevăzut resursele necesare pentru realizarea manoperelor.

Intervenienta arată ca raportat la această solicitare de clarificări, contestatoarea avea 2 posibilități :

- a. Să conteste solicitarea de clarificări în cazul în care aprecia că solicitările exced prevederilor legale și a Documentației de Atribuire

- b. Să răspundă concludent la aceste solicitări și să prezinte extrasele de manopera cu încadrarea muncitorilor construcții drumuri și anexe la drumuri pe meserii.

Intervenienta relevă faptul că petenta nu a uzat de dreptul de a contesta clarificările solicitate, avea obligația de a răspunde concludent și pertinent acestora, respectiv să prezinte „extrasele de manopera cu încadrarea muncitorilor construcții drumuri și anexe la drumuri pe meserii,,. Mai mult, intervenienta observă că în cadrul Fișei de Date a Achiziției s-a precizat la pct. IV. Modalitatea de prezentare a propunerii tehnice 2. Resurse și organizare, 2.1. Extrase de manopera întocmite pe fiecare deviz F3 în parte, pe baza procedurilor tehnice de execuție, a cantitatilor de materiale, a normelor și consumurilor

unitare proprii și a distanțelor reale de transport și pct. 2.2. Prezentarea resurselor de personal pe specialități de care ofertantul dispune pentru realizarea cantitativă a lucrărilor și modul de acces la acestea.

Coroborând cele două cerințe interveniența constată că ofertantul avea obligația de a prezenta resursele de personal de care dispune pentru realizarea cantitativă a lucrărilor și modul de acces la acestea, și la nivel de meserii, deoarece doar în acest mod se poate verifica cuantificarea totală a personalului de execuție și durata activităților. În lipsa prezentării acestor extrase de manoperă, autoritatea contractantă a fost în imposibilitatea de a verifica dacă ofertantul cunoaște ce resurse sunt necesare pentru realizarea activităților contractului și dacă acesta a stabilit durata activităților rațional și nu în mod arbitrar.

În susținerea motivației interveniența arată că ofertantul avea obligația de a prezenta autorității contractante extrasele de manoperă cu încadrarea muncitorilor construcții drumuri și anexe la drumuri pe meserii, în caz contrar autoritatea contractantă neavând posibilitatea de a verifica dacă ofertantul a alocat toate resursele necesare realizării lucrărilor iar durata activităților a fost stabilită în mod corect.

Așa cum a arătat anterior, interveniența menționează că în situația în care contestatoarea considera că această solicitare de clarificări excede Documentației de atribuire avea dreptul de a o contesta.

Interveniența relevă în concluzie următoarele aspecte:

- Prin criticile formulate, precum și prin răspunsul la clarificări, contestatoarea critică în fapt solicitarea de clarificări și nu modalitatea de evaluare a răspunsului la solicitarea de clarificări, urmată de decizia de declarare a ofertei ca inacceptabilă.
- La decizia Autorității Contractante, contestatoarea nu aduce în realitate nici o critică asupra deciziei adoptate prin prisma art. 134 alin. 5 din Hotărârea de Guvern nr. 395/2016, ci critică cerințele din solicitările de clarificări.
- Contestatoarea prin criticile formulate nu argumentează concludența răspunsului său la clarificări, de altfel nici nu avea cum în lipsa prezentării informațiilor solicitate prin adresa de clarificări, motiv pentru care decizia de a declara oferta inacceptabilă a fost adoptată de autoritatea contractantă tocmai în lipsa unui răspuns concludent și nu a prezentat extrasele de manopera cu încadrarea muncitorilor construcții drumuri și anexe la drumuri pe meserii la solicitarea de clarificări.

Referitor la a doua critică din cadrul contestației, interveniența arată următoarele:

- contestatoarea a precizat în cadrul Propunerii Tehnice, că în situația în care va fi desemnată câștigătoarea procedurii de atribuire va angaja personalul necesar realizării lucrărilor. Totodată aceasta a

prezentat extras din Revisal, privind efectivele de personal angajat la momentul depunerii ofertei.

- raportat la faptul că petenta a prezentat personalul de execuție cu denumirea „muncitorilor constructii drumuri și anexe la drumuri pe specialități,, , în timp ce autoritatea contractantă a solicitat acesteia să precizeze alocarea personalului existent pe meserii și efectivele de personal pe meserii ce urmează a fi angajat, aspect ce ar fi a dorit pentru a fi clarificat, astfel încât autoritatea contractantă să fi putut verifica dacă contestatoarea are capacitatea de a acoperii toate lucrările cu personal calificat, respectiv dacă la momentul execuției aceasta va deține meseriile care rezultă din extrasul de manoperă.

Intervenienta relevă faptul că, similar cu situația de la prima critică, contestatoarea nu prezintă această defalcare cu încadrarea pe meserii a personalului ce urmează a fi utilizat pentru realizarea lucrărilor, respectiv personalul ce urmează a fi angajat și nici efectivele totale pe meserii, astfel nici de aceasta dată contestatoarea nu răspunde la solicitarea de clarificări, sens în care sunt incidente prevederile art.134, alin.5 din Hottărârea de Guvern nr. 395/2016.

Intervenienta concluzionează că solicitarea de clarificări nu a fost conform solicitărilor autorității contractante, în fapt, în loc să furnizeze informațiile solicitate, contestatoarea atât prin răspunsul la clarificări cât și prin contestație, formulează critici privind conținutul solicitării de clarificări.

Intervenienta arată că la fel ca și la prima motivare , contestatoarea prin criticile formulate, precum și prin răspunsul la clarificări, aceasta critică în fapt solicitarea de clarificări și nu modalitatea de evaluare a răspunsului la solicitarea de clarificări, urmată de decizia de declarare a ofertei ca inacceptabilă, fapt pentru care decizia de a declara oferta inacceptabilă a fost adoptată de autoritatea contractantă deoarece ofertantul nu a răspuns concludent și nu a prezentat informațiile solicitate.

Referitor la a treia critică din cadrul contestației, semnatară intervenției arată cu privire la această critică, faptul ca petenta formulează indirect critici față de solicitarea de clarificări, cu toate că nu a contestat solicitările în termenul legal.

Pe fondul acestei critici, intervenienta constată faptul că în etapa de evaluare a Propunerii Tehnice, autoritatea contractantă a solicitat ofertantului clarificări și explicații privind faptul că din graficele prezentate la pag. 274-275 nu rezultă interdependența și succesiunea tehnologică a activitatilor întrucât activitățile necritice nu sunt conectate.

Intervenienta citează raspunsul contestatoarei „ Din graficele prezentate, rezulta clar succesiunea tehnologica a activitatilor, chiar și a celor necritice, avand în vedere ca acestea sunt prezentate succesiv

pe axa timpului. Activitățile ce nu sunt conectate, sunt activități ce nu depind de realizarea altora și nici nu conditionează executia unei activități succesive, Nu este obligatoriu ca într-o lucrare de construcții ca toate activitățile să fie interconectate”, arătând că Autoritatea contractantă analizând răspunsul la solicitarea de clarificări a constatat neconcludența acestuia deoarece raportat la prevederile din Caietul de sarcini la cap. 3.2, cerința vizează ca ofertantii să prezinte Graficul Gantt rezultat în urma întocmirii drumului critic, iar la cap. 3.2 s-a specificat că acesta trebuie să reliefeze duratele, interdependența și succesiunile tehnologica și cronologica corecte ale activităților.

Astfel interveniența, din analiza răspunsului la clarificări a constatat că din planificarea activităților în raport cu axa timpului rezultă o succesiune cronologica a acestora, însă nu și interdependența tehnologica, iar din graficul Gantt prezentat de petentă în propunerea tehnică s-a constatat că doar activitățile critice sunt interconectate, iar cele necritice. Interveniența obsevă în cadrul contestației, se susține faptul că nu avea obligația de a corela în Graficul Gantt și activitățile necritice.

În concluzie, interveniența susține că aceste susțineri sunt nefondate și totodată atehnice, deoarece așa cum a reținut și autoritatea contractantă activitățile necritice nu se pot realiza independent de alte activități succesive tehnologic, iar graficul Gantt, prezentat de contestatoare nu reflectă interdependența și succesiunea tehnologica a activităților (aspecte menționate în cadrul pct.3.2 și 3.3 din Fișa de Date a Achiziției și Caietul de Sarcini), oferta este neconformă.

Referitor la a patra critică din cadrul contestației, interveniența arată că așa cum de altfel a reținut și autoritatea contractantă, contestatoarea nu a prezentat resursele umane conform necesarului de manoperă pentru execuția lucrărilor, ci a alocat pe fiecare activitate generic ”muncitori construcții drumuri și anexe la drumuri”. Raportat la această mențiune, pentru a putea verifica resursele necesare și cele proprii de manoperă, autoritatea contractantă a solicitat contestatoarei clarificarea și prezentarea „muncitorilor construcții drumuri și anexe la drumuri” defalcați pe meserii. Contestatoarea nu a prezentat/nu a detaliat pe meserii a resurselor proprii de manopera alocate activităților astfel cum a solicitat autoritatea contractantă ,situație în care în lipsa detalierii pe meserii a resurselor necesare cât și a resurselor proprii, nu s-a respectat cerința privind Graficul Gantt și totodată nici modalitatea de întocmire a acestui document nu poate fi verificată, deci contestatoarea avea obligația de a detalia pe meserii a resurselor necesare cât și a resurselor proprii, iar orice critică față de conținutul solicitării de clarificări, prin prezenta contestație este tardivă.

Interveniența solicită Consiliului să aibă în vedere aspectele învederate anterior, privind posibilitatea contestatoarei de a contesta solicitarea de clarificări precum și obligația de a se conforma solicitării

Autorități, sunt valabile și cu privire la această critică și atât timp cât solicitarea de clarificări nu a fost contestată, contestatoarea era debitoarea unui răspuns conform solicitărilor autorității contractante. Intervenienta reiterează faptul că prezentarea unei detalieri a resurselor umane pe meserii nu reprezintă o modificare a propunerii tehnice, ci o clarificare a informațiilor din cadrul ofertei. Mai mult, în loc să furnizeze informațiile solicitate, contestatoarea, atât prin răspunsul la clarificări cât și prin contestație, formulează critici privind conținutul solicitării de clarificări.

În concluzie, intervenienta susține decizia de a declara oferta inacceptabilă, adoptată de autoritatea contractantă deoarece ofertantul nu a răspuns concludent și nu a prezentat informațiile solicitate.

Pentru aceste considerente intervenienta solicită admiterea în principiu a cererii de intervenție, respingerea contestației formulate de ofertantul ... SRL cu consecința menținerii rezultatului/raportului procedurii nr. 2070/04.05.2023 ca temenic și legal.

Prin adresa nr. 100/30.05.2023, înregistrată la CNSC cu nr. 29306/30.06.2023, intervenienta a depus concluzii scrise, reiterând solicitarea de respingere a contestației formulate de către ... SRL, cu consecința menținerii rezultatului procedurii.

Preliminar, intervenienta arată faptul că își menține în totalitate pozițiile formulate în cadrul cererii de intervenție.

Analizând răspunsul la clarificări, intervenienta observa faptul că petenta nu a răspuns la solicitarea de clarificări concludent și nici nu a comunicat autorității contractante informațiile solicitate.

Pe fond, referitor la prima critică din cadrul contestației, intervenienta reia integral argumentația din cererea de intervenție, concluzionând că decizia de a declara oferta inacceptabilă a fost adoptată de autoritatea contractantă raportat la faptul că ofertantul nu a răspuns concludent, deoarece nu a prezentat extrasele de manopera cu încadrarea muncitorilor construcții drumuri și anexe la drumuri pe meserii conform solicitării de clarificări precum și cerinței din Fișa de date a achiziției.

Referitor la a doua critică a contestatoarei, intervenienta reiterează faptul că petenta, în loc să furnizeze informațiile solicitate, atât prin răspunsul la clarificări cât și prin contestație, formulează critici privind conținutul solicitării de clarificări.

Raportat la faptul că petenta a prezentat personalul de execuție cu denumirea „muncitorilor construcții drumuri și anexe la drumuri pe specialități”, achizitoarea a solicitat acesteia să precizeze alocarea personalului existent pe meserii și efectivele de personal pe meserii ce urmează a fi angajat.

Similar cu situația de la prima critică, contestatoarea nu prezintă această defalcare cu încadrarea pe meserii a personalului ce urmează a fi utilizat pentru realizarea lucrărilor - personalul ce urmează a fi angajat și nici efectivele totale pe meserii.

Astfel contestatoarea nu răspunde la solicitarea de clarificări, sens în care sunt incidente prevederile art. 134, alin. 5 din Hotărârea de Guvern nr. 395/2016.

Referitor la a treia critică, intervenienta reiterează aspectul potrivit căruia petenta formulează indirect critici față de solicitarea de clarificări, cu toate că nu a contestat solicitările în termenul legal.

Reluând atât solicitarea de clarificări sub aspectul interdependenței și succesiunii tehnologice rezultată din Graficul Gantt, cât și răspunsul petentei la clarificări, intervenienta reiterează că susținerile contestatoarei sunt nefondate, deoarece, așa așa cum a reținut și autoritatea contractantă, activitățile necritice nu se pot realiza independent de alte activități succesive tehnologice.

Mai mult, succesiunea tehnologică prezentată de contestatoare în graficul Gantt, este în contradicție cu prevederile Caietelor de Sarcini din cadrul Documentației de atribuire (Conform precizari proiectant în cadrul Caiet de sarcini - Terasamente - lucrări pregătitoare), adaugă intervenienta.

Referitor la a patra critică a contestatoarei, intervenienta reiterează aspectul privind posibilitatea contestatoarei de a contesta solicitarea de clarificări precum și obligația de a se conforma solicitării autorității contractante.

În loc să furnizeze informațiile solicitate, contestatoarea atât prin răspunsul la clarificări cât și prin contestație, formulează critici privind conținutul solicitării de clarificări.

Astfel, decizia de a declara oferta inacceptabilă a fost adoptată de autoritatea contractantă deoarece ofertantul nu a răspuns concludent și nu a prezentat informațiile solicitate, adaugă intervenienta.

... SRL a constituit cauțiunea în sumă de 88.000,00 lei, conform art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016, fiind depusă recipisa de consemnare nr. ... din 16.05.2023, eliberată de CEC Bank - Sucursala Satu Mare, înregistrată la Consiliu cu nr. 26659/17.05.2023.

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

..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat o procedură simplificată în vederea atribuirii contractului având ca obiect «*Execuție de lucrări la obiectivul „Modernizare drumuri în ..., județul Satu Mare”*», prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. ... din 08.03.2023, valoarea estimată a contractului de lucrări fiind 8.989.990 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire fiind „prețul cel mai scăzut”.

Decizia privind rezultatul procedurii i-a fost comunicată ... SRL prin adresa nr. 2074 din 04.05.2023, în care se arată că oferta sa a fost respinsă ca inacceptabilă, în baza art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016, și ca neconformă, în baza art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016. În adresă, achizitoarea a expus pe larg motivele luării deciziei de respingere.

Împotriva acestei decizii a autorității contractante, ... SRL a înaintat Consiliului contestația de față solicitând:

- admiterea contestației, anularea raportului procedurii nr. 2070/04.05.2023 și a tuturor actelor subsecvente;

- anularea adresei nr. 2074/04.05.2023 privind comunicarea rezultatului procedurii, prin care oferta ... SRL a fost respinsă ca neconformă și inacceptabilă, iar oferta asocierii ... SRL -... SRL a fost desemnată câștigătoare;

- obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei ... SRL, cu consecința adoptării măsurilor necesare restabilirii legalității operațiunilor care urmează a fi realizate.

Ca o chestiune prealabilă, Consiliul reține că ... SRL a formulat o cerere de intervenție pe care o încuviințează în principiu, în conformitate cu art. 64 Cod procedură civilă, dat fiind faptul că autoarea ei, în calitate de membru al asocierii declarată câștigătoare, dovedește un interes legitim propriu în pricina prin promovarea ei.

Verificând, prin prisma celor reclamate prin contestație, legalitatea deciziei autorității contractante de a respinge oferta ... SRL, Consiliul reține că, raportat la propunerea tehnică a acestei societăți, achizitoarea i-a solicitat, prin adresa nr. 1670 din 11.04.2023, și următoarele clarificări:

«Va transmitem neclaritățile constatate și va solicitam ca, în termen de 3 zile lucratoare de la încarcarea în SEAP a prezentei, sa ne puneți la dispoziție clarificările și/sau completările formale sau de confirmare necesare:

PROPUNEREA TEHNICA

1. *Se vor prezenta extrasele de manopera cu incadrarea muncitorilor constructii drumuri și anexe la drumuri pe meserii, conform cerinței formularului.*

2. *La pag. 225 din propunerea tehnica s-a precizat ca în cazul în care oferta va fi declarata castigatoare vor fi angajate efective noi de personal pentru a acoperi necesarul de forța de munca. Se vor preciza efectivele ce vor fi angajate și efectivele totale de muncitori ce vor fi disponibilizate, pe meserii.*

5. *Resursele necesare și resursele proprii de manopera alocate activitatilor, prezentate la pag. 277-279 din propunerea tehnica, se vor detalia pe meserii.»*

... SRL a răspuns prin adresa fără număr de înregistrare, astfel:

«1. Rugam comisia de evaluare sa constate ca nicăieri în documentația de atribuire, autoritatea contractanta nu a solicitat prezentarea extraselor de manopera pe meserii și nici nu a furnizat sau indicat un anumit formular conform caruia sa se prezinte extrasele de manopera. Mai mult de atât la cerința 2.2 din fisa de date dar și caietul de sarcini, autoritatea contractanta a solicitat explicit "prezentarea resurselor de personal pe specialitati", nu pe meserii. Prin urmare societatea noastra a intocmit propunerea tehnica cu stricta respectare a cerințelor și indicațiilor autoritatii contractante din documentația de atribuire postata pe SICAP. Pe de alta parte Conform art 2.2.2. din 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 Executanții (ofertanții) au deplină libertate de a-și prevedea în ofertă propriile consumuri și tehnologii de execuție, cu respectarea cerințelor cantitative și calitative prevăzute în proiectul tehnic, în Caietul de sarcini și în alte acte normative în vigoare care reglementează execuția lucrărilor. Iar la art. 2.2.3 din același document, se menționează ca indicatoarele de norme de deviz seria 1981 și indicatoarele de norme de deviz seria 1981 revizuite și completate după 1998, pot fi folosite în mod orientativ atât de proiectant cât și de ofertant în descrierea lucrărilor, a condițiilor de măsurare a lucrărilor, a evaluării resurselor necesare și a consumurilor specifice de materiale, manoperă și utilaje. Pentru lucrările la prezentul contract, societatea noastra a prevăzut ca specialitate pentru personalul de execuție "muncitor construcții drumuri și anexe la drumuri" având deplina libertate, conform legislației aplicate, de a încadra personalul de execuție în aceasta specialitate. Atașam la prezenta extrasul de manopera rectificate în conformitate cu solicitările autoritatii contractante din documentația de atribuire publicata pe SICAP și atragem atenția comisiei de evaluare ca aceasta nu poate solicita documente suplimentare sau modificări ale documentelor prin aplicarea de cerințe noi fata de cele prevăzute inițial în documentația de atribuire.

2. în propunerea noastra tehnica, la pagina 225, am specificat clar: „Menționez ca în timpul iernii, având în vedere că în aceasta perioada nu se pot executa lucrări de construcție drumuri din cauza temperaturilor negative, societatea noastra nu are la fel de mulți angajați ca în perioada în care se pot executa lucrări. Declaram pe propria răspundere ca după semnarea contractului vom angaja personal suficient pentru asigurarea întregului personal necesar pentru execuția prezentului contract, așa cum am aratat în extrasele de manopera. Mai mult legislația din țara noastră nu impune ca la data licitației să avem angajat tot personalul de execuție (mana de lucru), doar personalul de specialitate fiind obligatoriu de probat prin contracte de munca, contracte de prestări servicii sau declarații de disponibilitate. În cazul în care oferta noastră va fi declarată castigatoare vor fi angajate efective noi de personal pentru a acoperi necesarul de forță de munca pentru toate activitățile și categoriilor de lucrări ce urmează să se realizeze/execute.” După cum am specificat clar, personalul de execuție angajat fluctuează în cadrul unei societăți de construcții în funcție de sezon dar și de la o zi la alta, prin urmare personalul angajat la data licitației nu are nici o relevanță la data semnării contractului. În propunerea noastră tehnica am prezentat extras de revisal începând cu pagina 267, în funcție de personalul de execuție care va fi disponibil la data semnării contractului

(data care nu poate fi cunoscuta de nimeni având în vedere ca nu se stie exact durata de evaluare a ofertelor, durata eventualelor contestatii etc), daca va fi cazul vom angaja efective noi de personal pentru a acoperi necesarul de forță de munca pentru toate activitatile și categoriilor de lucrări ce urmeaza a se realiza/executa, asa cum am declarat în propunerea noastra tehnica. Rugam comisia de evaluare sa constate ca nicăieri în documentația de atribuire autoritatea contractanta nu a solicitat la întocmirea propunerii tehnice prezentarea de „efective ce vor fi angajate și efectivele totale de muncitori ce vor fi disponibilizate, pe meserii”. Societatea noastra a intocmit propunerea tehnica cu stricta respectare a solicitărilor și indicațiilor autoritatii contractante din documentația de atribuire și atragem atentia comisiei de evaluare ca aceasta nu poate solicita documente suplimentare sau modificări ale documentelor prin aplicarea de cerințe noi fata de cele prevăzute inițial în documentația de atribuire.

5. Rugam comisia de evaluare sa constate ca nicăieri în documentația de atribuire, autoritatea contractanta nu a solicitat prezentarea extraselor de manopera pe meserii. Mai mult de atat la cerința 2.2 din fisa de date dar și caietul de sarcini, autoritatea contractanta a solicitat explicit „prezentarea resurselor de personal pe specialitati”, nu pe meserii. Prin urmare societatea noastra a intocmit propunerea tehnica cu stricta respectare a cerințelor și indicațiilor autoritatii contractante din documentația de atribuire postata pe SICAP. Atragem atentia comisiei de evaluare ca aceasta nu poate solicita documente suplimentare sau modificări ale documentelor prin aplicarea de cerințe noi fata de cele prevăzute inițial în documentația de atribuire.

Atragem atentia comisiei de evaluare și în special experților cooptati, ca la evaluarea ofertelor, sa respecte principiile enuntate la articolul 2 din legea 98/2016. În același timp, va transmitem ca societatea noastra va intreprinde toate diligentele pentru apararea intereselor sale mai ales ca din studierea documentelor publice postate pe SICAP (anunțuri de atribuire, fise de date, procese verbale), se nasc suspiciuni cu privire la legătură dintre expertii cooptati la aceasta procedura și societatea SC ... SRL.

Astfel, am constatat ca procedurile în care acești experți au fost cooptati, și la care au participat în calitate de ofertanți SC ... SRL, aceștia din urma au fost desemnați castigatori solitari cu procente de peste 95%, iar ceilalți participanți au fost eliminați inca din faza de evaluare tehnica. În ideea ca aceste aspecte sunt doar coincidente, societatea noastra spera într-o evaluare corecta și echidistanta.»

Ca urmare a acestor răspunsuri ale societății, autoritatea contractantă a reținut lipsa lor de concludență, ceea ce a condus la respingerea ca inacceptabilă a ofertei, potrivit art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016. Motivele pentru care achizitoarea a stabilit că nu sunt concludente aceste răspunsuri se regăsesc înscrise în adresa de comunicare a rezultatului procedurii nr. 2074 din 04.05.2023, transmisă ... SRL, și sunt următoarele:

«Analizand răspunsul ofertantului se constata ca acesta nu a prezentat extrasele de manopera cu incadrarea muncitorilor constructii drumuri și

anexe la drumuri pe meserii astfel cum a solicitat comisia de evaluare. Conform art. 134 alin 1 din HG 395/2016 „Comisia de evaluare are obligația de a stabili care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei solicitări de participare/oferte”. La cap. 3.3 din caietul de sarcini s-a solicitat ca ofertanții să prezinte graficul Gantt detaliat pe activități, care să prezinte atât resursele necesare precum și resursele proprii de manopera alocate activităților. Durata activităților poate fi stabilită doar având în vedere resursele disponibile de personal raportat la resursele necesare. Din aceasta ecuație, din oferta prezentată, atât resursele necesare, cât și resursele disponibile sunt necunoscute, iar acesta este motivul solicitării de clarificări. Comisia de evaluare a solicitat încadrarea categoriei "Muncitor construcții drumuri și anexe la drumuri" pe meserii (sau ocupații, aceasta reprezentând specialitatea (calificarea) exercitată, efectiv la locul de muncă) pentru a clarifica dacă ofertantul cunoaște ce resurse sunt necesare pentru realizarea activităților contractului și dacă a stabilit durata activităților rațional și nu în mod arbitrar. Răspunsul nu este concludent. Oferta este inacceptabilă în temeiul HG 395/2016 art 134 alin 5. [...]

Analizând răspunsul ofertantului se constată că acesta nu a precizat efectivele ce vor fi angajate și efectivele totale de muncitori ce vor fi disponibilizate, pe meserii astfel cum a solicitat comisia de evaluare. În caietul de sarcini la cap. 2.2 s-a solicitat „Prezentarea resurselor de personal pe specialități de care ofertantul dispune pentru realizarea cantitativă a lucrărilor și modul de acces la acestea”, iar având în vedere faptul că din propunerea tehnică prezentată nu rezultă aceste informații și având în vedere faptul că declarația pe propria răspundere conform căreia după semnarea contractului ofertantul va angaja personal suficient pentru asigurarea întregului personal necesar pentru execuția prezentului contract nu îndeplinește cerința caietului de sarcini, comisia de evaluare a solicitat precizarea concretă a numărului de muncitori pe meserii ce vor fi angajați, astfel încât, împreună cu personalul deja angajat să acopere necesarul de forță de muncă pentru realizarea activităților. La cap. 2 din caietul de sarcini s-a solicitat prezentarea resurselor ofertantului, iar la cap. 3 s-a solicitat prezentarea planificării acestor resurse și a programului de lucru. Pentru verificarea corectitudinii planificării resurselor și a stabilirii programului de lucru, respectiv a determinării duratelor activităților, este necesară cunoașterea acestor resurse, acesta fiind motivul pentru care comisia de evaluare a solicitat clarificări cu privire la propunerea tehnică prezentată. Răspunsul nu este concludent. Oferta este inacceptabilă în temeiul HG 395/2016 art 134 alin 5. [...]

Analizând răspunsul ofertantului se constată că acesta nu a detaliat pe meserii resursele proprii de manopera alocate activităților astfel cum a solicitat comisia de evaluare. Faptul că în propunerea tehnică la pag. 277-279 ofertantul a alocat pe fiecare activitate „muncitori construcții drumuri și anexe la drumuri” nu îndeplinește cerința caietului de sarcini de la cap. 3.3. La cap. 3.3 din caietul de sarcini s-a solicitat ca ofertanții să prezinte graficul Gantt detaliat pe activități, care să prezinte atât resursele necesare precum și resursele proprii de manopera alocate activităților. Durata activităților poate fi stabilită doar având în vedere resursele disponibile de personal raportat la resursele necesare. Din această ecuație, din oferta prezentată, atât resursele necesare, cât și resursele disponibile sunt necunoscute, iar

acesta este motivul solicitării de clarificari. Comisia de evaluare a solicitat incadrarea categoriei „Muncitor constructii drumuri și anexe la drumuri” pe meserii (sau ocupații, aceasta reprezentand specialitatea (calificarea) exercitată efectiv la locul de muncă) pentru a clarifica daca ofertantul cunoaște ce resurse sunt necesare pentru realizarea activitatilor contractului, ce resurse sunt (sau vor fi) disponibile și daca a stabilit durata activitatilor rațional și nu în mod arbitrar. Răspunsul nu este concludent. Oferta este inacceptabila în temeiul HG 395/2016 art 134 alin 5.»

Ca un prim aspect, Consiliul constată că demersul achizitoarei din adresa acesteia nr. 1670 din 11.04.2023, este unul realizat în aplicarea prevederii de la art. 134 alin. (1) din HG nr. 395/2016, potrivit căreia *„Comisia de evaluare are obligația de a stabili care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei solicitări de participare/oferte, precum și perioada de timp acordată pentru transmiterea acestora, termenul-limită neputând fi stabilit decât la nivel de zile lucrătoare, fără a fi precizată o oră anume în cadrul acestuia.”* Astfel, legiuitorul a stabilit obligația autorității contractante ca, în evaluarea completă și corectă a unei oferte, să solicite clarificări și completări formale sau chiar de confirmare a unor informații existente în oferta primită. Așa cum rezultă din motivările aduse de achizitoare demersului său, înscrise în adresa de comunicare a deciziei de respingere adoptate, aceasta a avut motive pertinente de a cere ofertantei în cauza clarificările citate din adresa nr. 1670 din 11.04.2023.

Corelativ obligației achizitoarei de a cere clarificări și completări formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea unei oferte, legiuitorul a prevăzut și obligația operatorului economic deponent al ofertei de a răspunde concludent acestei cereri, fără a modifica conținutul propunerii tehnice sau al celei financiare, așa cum este reglementat prin dispozițiile art. 134 alin. (5) și (6) din HG nr. 395/2016.

Este evident faptul că, în cazul în care ofertantul consideră că solicitarea autorității contractante, exprimată în aplicarea dispoziției de la art. 134 alin. (1) din HG nr. 395/2016, este excesivă, nelegală sau neavenită, acesta are posibilitatea legală de atacare a ei, pe calea unei contestații formulată în baza dispozițiilor Legii nr. 101/2016. Faptul de a nu fi atacat în mod legal o astfel de cerere de clarificări primită din partea achizitoarei, are drept consecință directă respectarea obligației de a răspunde concludent la aceasta, sub sancțiunea expresă prevăzută de lege pentru cazul contrar, respectiv respingerea ca inacceptabilă a ofertei, conform art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016.

Consiliul stabilește că singura posibilitate legală de a înlătura efectul unei solicitări de clarificări a ofertei, în cazul în care aceasta nemulțumește destinatarul ei ofertant, este anularea ei pe calea unei contestații prin care este atacată. În acest context, este lipsită de

relevanță și de efecte nemulțumirea ofertantului cu privire la clarificările ce îi sunt cerute, aduse la cunoștința autorității contractante prin intermediul răspunsului la solicitarea acesteia. Orice critică adusă pe această cale nu este de natură să înlăture caracterul obligatoriu al cererii primite și nici obligația de a răspunde concludent pe fondul aspectelor ofertei puse în discuție și necesar a fi lămurite pentru achizitoare.

De asemenea, sunt de neprimat criticile aduse adresei autorității contractante nr. 1670 din 11.04.2023 pe calea prezentei contestații, în contextul evidentei lor tardivități, raportat la momentul cunoașterii conținutului adresei de către ... SRL și la termenul legal de contestare, prevăzut la art. 8 din Legea nr. 101/2016.

În lumina considerentelor teoretice expuse, Consiliul notează că ... SRL nu a răspuns solicitărilor primite de la autoritatea contractantă, citate mai înainte, deși primirea adresei nr. 1670 din 11.04.2023 o obliga pe aceasta la un răspuns concludent cu privire la chestiunile expuse, dincolo de orice apreciere a ofertantei asupra necesității și oportunității clarificărilor ce i-au fost cerute, apreciere lipsită de efectul urmărit câtă vreme calea legală pentru obținerea acestuia nu este convingerea achizitoarei, ci anularea actului acesteia ca urmare a formulării unei contestații.

Astfel, Consiliul observă că ofertanta contestatoare, contrar solicitării exprese și explicite primite de la autoritatea contractantă, nu a transmis acesteia extrase de manoperă cu încadrarea muncitorilor construcției drumuri și anexe la drumuri pe meserii, nu a precizat efectivele ce vor fi angajate și efectivele totale de muncitori ce vor fi disponibilizate, pe meserii, și nici nu a detaliat, pe meserii, resursele necesare și resursele proprii de manopera alocate activităților, prezentate la pag. 277-279 din propunerea tehnică.

Prin urmare, Consiliul stabilește lipsa de relevanță a atenționărilor pe care ofertanta ... SRL le-a transmis autorității contractante, singura sarcină a societății, în contextul în care nu a înțeles să realizeze demersurile de anulare a cererii primită de la achizitoare, fiind aceea de a răspunde concludent asupra aspectelor ofertei ce i-au puse în discuție. Or, societatea contestatoare nu a înțeles să vină în sprijinul autorității contractante și să îi aducă acesteia informațiile și lămuririle cerute, situație în care operează sancțiunea expresă prevăzută la art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016, respectiv respingerea ca inacceptabilă a ofertei.

În aceste condiții, Consiliul stabilește că este de prisos a examina și legalitatea deciziei de respingere ca neconformă a ofertei ... SRL, câtă vreme eventuala ei anulare nu este de natură să înlăture caracterul inacceptabil al ofertei, reieșit din cele examinate de Consiliu.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept evocate, în baza art. 26 alin. (6) 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 urmează să respingă ca nefondată contestația depusă de ... SRL.

Față de cele reținute mai sus cu ocazia soluționării contestației, Consiliul va admite cererea de intervenție depusă de ... SRL.

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge ca nefondată contestația depusă de ... SRL în contradictoriu cu

Încuviințează în principiu și admite cererea de intervenție depusă de ... SRL.

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

Împotriva ei 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, în temeiul art. 29 din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE,

...

MEMBRU,

...

MEMBRU,

...