



# CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

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

**În conformitate cu prevederile art. 266 din OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea:**

## DECIZIE

**Nr. ...**

**Data: ...**

Prin contestația nr.1183/... înregistrată la C.N.S.C. sub nr.... formulată de ... cu sediul în sat Bacu, comuna ... ... jud.... înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului cu nr.... având ... în calitate de lider al asocierii formată din ... și ... de director general ... împotriva rezultatului procedurii de atribuire comunicat cu adresa nr.3684/22.09.2014, de către PRIMĂRIA COMUNEI ... cu sediul în ... jud.... în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire, prin cerere de oferte, a contractului de lucrări având ca obiect „Pod peste Pârâul Câinelui”, s-a solicitat anularea adresei susmenționate, a raportului procedurii de atribuire și a actelor subsecvente, precum și obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei cu respectarea documentației de atribuire și a legislației în vigoare.

În baza documentelor depuse de părți,  
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

## DECIDE:

Admite contestația depusă de ... cu sediul în sat Bacu, comuna ... ... jud.... în contradictoriu cu PRIMĂRIA COMUNEI ... cu sediul în ... jud.... anulează raportul procedurii de atribuire în ceea ce privește evaluarea ofertei depusă de asocieria al cărei lider este contestatorul și decizia de atribuire a contractului, precum și adresa nr.3684/22.09.2014.

Dispune continuarea procedurii de atribuire cu reevaluarea ofertei depusă de asocierea al cărei lider este contestatorul, în considerarea celor arătate în motivarea prezentei.

Obligatorie.

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

## **MOTIVARE**

În luarea deciziei, s-au avut în vedere următoarele:

Prin contestația înregistrată sub numărul de mai sus, ... a criticat rezultatul procedurii de atribuire comunicat cu adresa nr.3684/22.09.2014, de către PRIMĂRIA COMUNEI ... în cadrul procedurii de atribuire, prin cerere de oferte, a contractului de lucrări având ca obiect „Pod peste Pârâul Câinelui”, solicitând anularea adresei susmenționate, a raportului procedurii de atribuire și a actelor subsecvente, precum și obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei cu respectarea documentației de atribuire și a legislației în vigoare.

În motivarea contestației, ... prezintă considerații privind condițiile generale de organizarea procedurii, formulând critici cu privire la comunicarea rezultatului procedurii de atribuire, respectiv adresa nr.3684/22.09.2014, despre care arată că nu respectă prevederile art.207 alin.2, lit.d din O.U.G. nr.34/2006, deoarece nu conține data limită până la care se depune contestația, dar și cu privire la decizia de respingere a ofertei sale, ca neconformă, în temeiul art.36 alin.2 lit.a și c din H.G. nr.925/2006.

Cu privire la motivul de respingere a ofertei sale în temeiul art.36 alin.2 lit.a din H.G. nr.925/2006, motivat de nerespectarea caietului de sarcini și a fișei de date în ceea ce privește graficul de execuție a lucrărilor, contestatorul arată că ar fi trebuit să se indice care dispoziții din fișa de date sau caietul de sarcini nu au fost respectate, apreciind ca ambigua și inacceptabilă poziția comisiei de evaluare care, atât la momentul întocmirii documentației de atribuire, cât și în cadrul procesului de analiză a ofertei, a înțeles să nu precizeze în mod exact ceea ce apreciază că ar fi îndestulător în sensul exigenței sale, precizând că s-a prezentat doar graficul fizic iar cel valoric a lipsit, ca și când în documentația de atribuire ar exista o prevedere expresă cu privire la conținutul graficului de execuție (detaliat fizic și valoric).

Invocând prevederile art.3 lit.k<sup>1</sup> din O.U.G. nr.34/2006, contestatorul arată, față de poziția comisiei de evaluare potrivit cu care „graficul de execuție este incomplet”, că oferta sa a fost întocmită cu respectarea fișei de date a achiziției, cap.IV.4.1. – „Modul de prezentare a propunerii tehnice” și a caietului de sarcini, secțiunea II, unde nu apare indicată vreo formă sau condiție specială pe care ar fi trebuit să o îmbrace graficul de execuție al lucrărilor sau modul de prezentare al acestuia, situație în care graficul a fost prezentat sub formă de tabel în care se regăsesc un total de 15 luni

detaliat pe coloane numerotate de la 1 la 15, din conținutul căruia este redat.

Referitor la motivul de respingere a ofertei legat de propunerea financiară, contestatorul susține că, potrivit prevederilor legislației în vigoare, preluate în documentația de atribuire, *„Executanții (ofertanții) au deplina 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”*.

Ca reper, arată contestatorul, 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, astfel că și-a rezervat dreptul de a lua în calcul un consum de ore de funcționare utilaje propriu, date fiind și condițiile reale din teren, precum și productivitatea utilajelor din dotare.

Pe aspectele financiare ale ofertei sale, chiar și după data clarificărilor, contestatorul apreciază părtinitoare poziția comisiei de evaluare care nici nu a lecturat lămuririle aduse, aspect confirmat de adresa de înștiințare a rezultatului procedurii unde se regăsesc întocmai aceleași articole precum cele din adresa de clarificări (chiar și cu aceleași greșeli), însă consideră că în cadrul ofertei financiare sunt prețuri ce nu pot fi justificate.

Contestatorul redă, în continuare, justificările oferite comisiei de evaluare, apreciind răspunsul său ca fiind clar și justificat, răspunzând atât la întrebarea privind locațiile pentru balastieră, depozitele de piatră precum și stațiile de betoane și mixturi asfaltice, dar și precizând distanțele reale, tariful mijloacelor de transport care s-au luat în calcul și motivul pentru care apare neconcordanța sesizată de comisia de evaluare.

În drept, se invocă prevederile art.2, art.17, art.33 alin.2, alin.3 și alin.4, art.124 și urm, art.176-art.178 alin.1 și alin.2, art.255, art.256 și art.270 din O.U.G. nr.34/2006.

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

Prin punctul de vedere nr.3961/07.10.2014, înregistrat la C.N.S.C. sub nr.28555/09.10.2014, PRIMĂRIA ... a solicitat respingerea contestației depusă de Asocieria ... și ... ca nefondată.

Față de critica contestatorului cu privire la declararea ca neconformă a ofertei tehnice motivat de faptul că graficul de execuție este incomplet, autoritatea contractantă precizează că, deși potrivit documentației de atribuire asocieria trebuia să depună graficul de execuție al lucrărilor, graficul prezentat a fost incomplet, fiind prezentat cu scopul vădit de a puncta una dintre cerințele fișei de date, fără să lămurească aspectele acestei cerințe, anume acela de a vedea dacă ofertantul cunoaște în detaliu tehnologia de execuție a lucrării pe de o parte, și, pe de altă parte, de a asigura eșalonarea fondurilor pentru decontarea lucrărilor.

Prin faptul că nu s-a cerut expres graficul fizic și valoric de execuție a lucrărilor, ci doar graficul de execuție a lucrărilor, ofertanții aveau obligația de a prezenta ambele forme ale graficului, or acest lucru nu se poate realiza cu ceea ce a pus la dispoziție contestatorul.

Spre a se înțelege punctul său de vedere, autoritatea contractantă prezintă listele pe capitole cu lucrările aferente date prin documentația de atribuire, precum și ceea ce trebuia prezentat.

Totodată, autoritatea contractantă susține că din însumarea valorii declarate pentru execuția lucrări la Obiectul Lucrări de Pod, respectiv 1052348,21 lei (Infrastructură) + 915279,93 lei (Suprastructura) + 1482857,26 lei (Rampe pod) = 3.450.485,40 lei, sumă care nu coincide cu suma de 3.481.697,90 lei declarată ca fiind valoarea pentru Lucrări de pod (Rormularul 17 – pag.4 Oferta financiară).

Concluzionând, autoritatea contractantă arată că ofertantul nu a tratat graficul de execuție unitar, împreună cu listele de cantități solicitate prin fișa de date și nici nu a luat în calcul valorile aferente acestor liste.

Referitor la justificările prezentate cu privire la propunerea tehnică, autoritatea contractantă susține că, într-adevăr, nu a pus la dispoziția ofertanților formularul ... – Lista cuprinzând consumurile de resurse materiale, față de prevederea prin care s-a lăsat libertatea ofertanților de a stabili propriile consumuri și tehnologii de execuție cu respectarea cerințelor cantitative și calitative din proiectul tehnic, caietul de sarcini și în alte normative în vigoare, ci doar listele de cantități de lucrări pe baza cărora ofertanții să-și stabilească propriile norme iar formularele ... să se stabilească în funcție de tehnologia și normele proprii aplicate.

Prin urmare, precizează autoritatea contractantă, materialele invocate nu pot avea preț „0” pentru că acest lucru se poate interpreta ca un avantaj creat în favoarea sa, astfel că, prevalându-se de libertatea acordată, contestatorul trebuia să nu cuprindă respectivele materiale în normele proprii.

Referitor la Formularul C8 - Lista cuprinzând consumurile de ore de funcționare a utilajelor, autoritatea contractantă precizează că au fost acceptate justificările pentru utilajele închiriate, pentru celelalte utilaje aflate în proprietate fiind prezentate numai justificări pe proprie răspundere, răspunsul la clarificări nefiind însoțit de documente justificative (carte tehnică, facturi privind data punerii în funcțiune care să justifice perioada de amortizare).

De asemenea, se precizează că asocierii a pus la dispoziția autorității contractante facturi justificative pentru carburanți și lubrefianți fără a prezenta acte care să dovedească consumurile de carburanți și librefianți (manual de întreținere, carte tehnică), iar la unele utilaje, cum ar fi motocompresor atlas copco 5,5 mc și vibrator universal + vibrator universal + grup electrogen 2,5 kva, contestatorul a declarat că funcționează fără deservent.

În ceea ce privește Formularul C9 - Lista consumurilor privind transporturile, autoritatea contractantă precizează că a înțeles că distanțele

de transport au fost de 90 de km pentru transportul de agregate și beton, respectiv 100 km pentru mixturi asfaltice, distanțe care nu corespund cu cele prevăzute în Formularul C9, iar faptul că asocierea a utilizat „programul de devize WinDev”, care la articolele de transport nu au fost redactate decât până la 50 km, exonerează autoritatea de orice vină întrucât, în cadrul documentației de atribuire nu se impune și nici măcar nu se regăsește recomandarea de a folosi „programul de devize WinDev”.

Având în vedere că însuși contestatorul a invocat prevederea legală potrivit căreia „Executanții 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 normative în vigoare care reglementează execuția lucrărilor”, autoritatea contractantă precizează că asocierea a avut deplina libertate de a crea propriile norme de transport, astfel că folosirea TRA01A09-TRANSPORTUL RUTIER AL MATERIALELOR, SEMIFABRICATELOR CU AUTOBASCULANTA PE 9 KM, unde distanța reală de transport este 90 km, creează confuzie între articole în care distanța de transport este de 9 km și articolele de transport unde distanța este de 90 km.

În aceste condiții, autoritatea contractantă susține că acceptarea, ca fiind conformă, a unei oferte ce nu respectă cerințele solicitate, ar aduce atingere principiului tratamentului egal, prevederilor art.200 din O.U.G. nr.34/2006 și documentației de atribuire.

Ca mijloace de probă, au fost depuse, în copie, documente aflate la dosarul achiziției publice.

Prin concluziile scrise nr.1284/14.10.2014, înregistrate la C.N.S.C. sub nr.28781/14.10.2014, Asocierea ... .. și ... a formulat critici cu privire la nota justificativă nr.2962/14.07.2014, nota justificativă nr.2963/14.07.2014, raportul procedurii nr.3680/22.09.2014, precum și cu privire la oferta desemnată câștigătoare, reiterând solicitările formulate în cadrul contestației.

Referitor la nota justificativă nr.2962/14.07.2014 privind valoarea estimată a contractului, contestatorul precizează că aceasta nu este însoțită de devizul general al obiectivului de investiții și devizele pe obiecte, categorii de lucrări sau orice altă detaliere elaborată de proiectant pe structura devizului general prin care să se justifice valoarea estimată a contractului, astfel că, în opinia sa, nu se poate realiza o analiză corectă a propunerii financiare prezentată de asocierea sa în absența documentației financiar-economică a proiectantului.

În ceea ce privește nota justificativă nr.2963/14.07.2014 privind cerințele minime de calificare pentru atribuire contractului proiectare și execuție lucrări, contestatorul susține că autoritatea contractantă nu justifică sub nicio formă cerințele privind personalul minim solicitat pentru îndeplinirea contractului în ceea ce privește personalul de specialitate al potențialului proiectant și dotarea tehnică minimă necesară de care ar trebui să dispună potențialul proiectant.

În ceea ce privește oferta desemnată câștigătoare, analizând procesul-verbal de evaluare a documentelor de calificare nr. 3484/01.09.2014, contestatorul precizează că, la pct. 10., Cerința nr.1 de la Cap.III.2.3.a) Capacitatea tehnică și/sau profesională, nu se face nicio referire la documentele evidențiate în anexa 1 a procesului-verbal de deschidere, prezentate de terțul susținător ... în vederea susținerii experienței similare a proiectantului, ca și când nu ar fi existat, iar în dreptul asociatului ... este menționat faptul că a prezentat declarația privind lista principalelor prestări de servicii în ultimii 3 ani - formularul 9, neprezentând procesul-verbal de recepție, document care nu a făcut nici obiectul vreunei clarificări.

Contestatorul susține că, din analiza raportului procedurii nr.3680/22.09.2014, a procesului-verbal de evaluare a ofertelor nr.3634/16.09.2014 și a procesului-verbal nr.3679/22.09.2014 reiese că autoritatea contractantă nu a ținut seama de clarificările prezentate de asocierea sa, prin care a răspuns punctual și detaliat la toate solicitările comisiei de evaluare.

Precizează contestatorul că în pofida faptului că prin fișa de date nu s-au solicitat anumite documente, în caietul de sarcini nu a existat o descriere succintă dar precisă a prețurilor compuse, autoritatea contractantă a înțeles să le solicite prin adresa nr.3633/16.09.2014 și, fără a ține seama de răspunsurile primite, consideră oferta ca neconformă, respectiv:

- graficul de execuție solicitat prin fișa de date a achiziției devine prin solicitarea de clarificări grafic fizic și valoric detaliat (fără a se preciza până la ce nivel se dorește detalierea). Graficul prezentat, după cum se arată, respectă modelul pus la dispoziție prin caietul de sarcini – secțiunea II (pag.13 din Studiul de fezabilitate), dar comisia de evaluare consideră că nu este corespunzător fără a arăta de ce;

- referitor la procedurile tehnice de execuție care nu au fost solicitate prin documentația de atribuire, comisia de evaluare consideră, la momentul evaluării, că din oferta tehnică lipsesc proceduri tehnice de execuție.

- oferta tehnică în ansamblu este incompletă fără a preciza nici în documentația de atribuire, nici în solicitările de clarificări, nici în comunicarea privind rezultatul procedurii, în mod concret, ce dorește autoritatea contractantă de la oferta tehnică;

- accentul pus pe articolele de însămânțare și îmbrăcarea (pregătirea) taluzului cu pământ vegetal, articole care și după ce se prezintă clarificări comisia de evaluare trage concluzia că există articolul TSH 06A1 dar nu este suficient;

- nici justificarea privind tariful orar pentru manoperă nu este concludent pentru comisia de evaluare, aceasta raportându-se în continuare la un salariu mediu pe economie comunicat de Institutul Național de Statistică fără a ține seama de legislația în vigoare privind salarizarea;

- referitor la echipamente, comisia de evaluare face confuzii între ceea ce este un utilaj și modul său de funcționare și ceea ce este un echipament, respectiv, în opinia acesteia, un motocompresor sau grup electrogen de 2,5 kw necesită un mecanic deservent; de asemenea nu au fost observate

facturile, contractele de închiriere pentru utilaje, rapoartele de inspecție pentru utilajele cu pondere semnificativă și licențele pentru transport, polițe de asigurare și cărți de identitate auto, documente ce se regăsesc în cadrul ofertei. Se menționează că la pag.187 în documentele de calificare se regăsește factura pentru încărcătorul dotat cu freza de asfalt și perie de curățat, dar și că la stabilirea tarifului de funcționare al utilajelor și mașinilor de construcții s-a avut în vedere un regim de lucru mediu, în conformitate cu Normativul privind utilizarea resurselor în activitatea de mecanizare și transport tehnologic pentru asigurarea cerințelor de calitate a construcțiilor indicativ NE004-1997;

- referitor la redactarea distanțelor de transport, aspect care a fost detaliat pe larg în clarificare, comisia de evaluare consideră că nu are importanță faptul că în oferta financiară s-a ținut seama de distanța reală de transport, că prețul ofertat este cel real; de altfel comisia de evaluare nu contestă distanțele luate în calcul sau prețul, ci modul de redactare care, chiar dacă s-a explicat cauza pentru care s-a redactat astfel, nu are importanță pentru comisia de evaluare.

De asemenea, contestatorul susține că, în temeiul art.78-80 din H.G. nr.925/2006, în cazul în care există neclarități, comisia de evaluare are obligația de a solicita clarificări, dar și că raportul procedurii de atribuire nr.3680/22.09.2014 conține greșeli și omisiuni, fiind prezentate exemple în acest sens.

Față de înscrisurile aflate la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarea situație de fapt:

La data de 28.07.2014, ... a inițiat procedura de atribuire, prin cerere de oferte, a contractului de lucrări având ca obiect „Pod peste Pârâul Câinelui”, sens în care a publicat, în SEAP, invitația de participare nr....

Valoarea estimată a contractului este de 11.246.050 lei, iar criteriul de atribuire este „prețul cel mai scăzut”.

Au fost depuse două oferte, printre care se regăsește și cea a a asocierii al cărei lider este contestatorul, oferte care au fost deschise la data de 14.08.2014, ocazie cu care s-a încheiat procesul-verbal nr.3268.

Prin raportul procedurii de atribuire nr.3680/22.09.2014, autoritatea contractantă a desemnat câștigătoare oferta depusă de asocieria formată din ...

Împotriva rezultatului procedurii de atribuire, respectiv a deciziei de respingere a ofertei sale, ca neconformă, ... a depus, în termen legal, prezenta contestație.

Examinând susținerile părților, probatoriul aflat la dosarul cauzei și dispozițiile legale aplicabile, Consiliul constată:

... critică decizia de respingere a ofertei sale, ca neconformă, în temeiul art.36 alin.2 lit.a și c din H.G. nr.925/2006, decizie pe care o apreciază ca fiind nelegală prin prisma mai multor aspecte de formă și fond, care vor fi analizate în cele ce urmează.

Primul aspect sub care decizia criticată este considerată nelegală, privește forma adresei nr.3684/22.09.2014 privind rezultatul procedurii de

atribuire, adresă despre care contestatorul arată că încalcă prevederile art.207 alin.2 lit.d din O.U.G. nr.34/2006, în sensul că nu conține data-limită până la care se poate depune contestație.

Consiliul reține că, în conformitate cu prevederile legale invocate de contestator, autoritatea contractantă are obligația ca, în cazul respingerii unei oferte ca neconformă, situație în care se află oferta contestatorului, să indice în adresa de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire inclusiv data-limită până la care se putea depune o eventuală contestație.

Analizând adresa nr.3684/22.09.2014, prin care contestatorul a fost informat asupra rezultatului procedurii de atribuire, Consiliul constată că, într-adevăr, aceasta nu conține respectiva dată, fapt ce reprezintă o încălcare a prevederilor legale menționate, așa cum corect susține contestatorul.

Pe de altă parte, față de împrejurarea că ... a depus contestația în termen, dar și în considerarea principiului „nimeni nu poate invoca necunoașterea legii”, principiu care obligă ofertanții să cunoască prevederile legale din materia achizițiilor publice, între care se regăsesc și cele referitoare la termenele de formulare a contestației, critica va fi respinsă.

Procedând la analiza legalității deciziei de respingere a ofertei, Consiliul reține că, așa cum apare consemnat în raportul procedurii de atribuire nr.3680/22.09.2014, oferta depusă de asocierea al cărei lider este contestatorul a fost respinsă, ca neconformă, în temeiul art.36 alin.2 lit.a din H.G. nr.925/2006, deoarece „*graficul de execuție al lucrărilor este incomplet*”, dar și în temeiul lit.c a aceluiași articol, deoarece oferta conține „*prețuri ce nu pot fi justificate*”, fiind evidențiate aspectele în legătură cu care s-a considerat astfel.

În ceea ce privește primul motiv de respingere a ofertei, urmează să se determine dacă asocierea al cărei lider este contestatorul a întocmit sau nu înscrisul în discuție cu respectarea cerințelor impuse prin documentația de atribuire, obligație care îi revenea în temeiul art.170 din O.U.G. nr.34/2006 cu modificările ulterioare.

Relevante în soluționare sunt prevederile de la cap.IV.4.1 – „Modul de prezentare a propunerii tehnice” din fișa de date a achiziției, unde s-a stabilit în sarcina ofertanților următoarele:

„(...) *Propunerea tehnică va conține:*

- a) *Graficul de prestare a serviciilor de proiectare;*
- b) *Graficul de execuție a lucrărilor; (...)*”.

Observă Consiliul că autoritatea contractantă s-a limitat la solicitarea de a se prezenta cele două grafice, fără a indica un conținut impus, de unde rezultă că aceasta și nu contestatorul, este cea care a acordat importanță aspectului depunerii iar nu conținutului acestora, cu privire la care ofertanților le-a fost lăsată libertate deplină.

Totodată, din înscrisurile aflate la dosarul cauzei, respectiv din solicitarea de clarificări nr.3633/16.09.2014, rezultă că autoritatea contractantă a arătat, referitor la graficul prezentat de contestator, următoarele:



*„În Oferta Tehnică la cerințele exprese ale Autorității Contractante (Fișa de date pag.8 cap.IV.4.1) unde se solicita în mod expres Grafic de prestare a serviciilor de proiectare și Grafic de execuție a lucrărilor, am constatat că societatea dumneavoastră a prezentat doar un Grafic cumulat privind prestarea serviciilor de proiectare și execuție a lucrărilor. Facem precizarea că acest grafic face referire numai la capitolele principale fără a le prezenta în detaliu. Totodată am observat că s-a prezentat doar graficul fizic cel valoric lipsind. (...)*

*Urmarea celor prezentate mai sus, în temeiul art.78 din H.G. nr.925/2006 și art.201 din O.U.G. nr.34/2006, în scopul unei juste și corecte evaluări a ofertelor, vă solicităm ca până la data de 18.09.2014, ora 13,00, să depuneți, (...) clarificări cu privire la cele menționate mai sus.”*

Date fiind prevederile din fișa de date a achiziției, dar și solicitarea de clarificări, înscris în care, ca și în fișa de date, autoritatea contractantă nu a înțeles să solicite contestatorului prezentarea unui grafic care să aibă conținutul pe care l-a dorit, deși a invocat ca temei legal prevederile art.78 din hotărârea de guvern și pe cele ale art.201 din ordonanța de urgență, ci doar a prezentat considerațiile sale cu privire la graficul depus, Consiliul nu poate reține susținerea autorității contractante conform căreia graficul prezentat de contestator este unul incomplet și nici susținerile referitoare la conținutul pe care acesta ar fi trebuit să-l aibă, prezentat în punctul de vedere.

În situația în care autoritatea contractantă dorea depunerea unui grafic care să aibă conținutul invocat în punctul de vedere, acesteia îi revenea obligația, conform art.33 alin.1 din ordonanța de urgență, să precizeze explicit acest aspect în fișa de date, sens în care sunt și dispozițiile de la art.3 lit.k<sup>1</sup> din același act normativ, unde se arată că fișa de date trebuie să conțină, printre altele, instrucțiuni privind modul de elaborare și de prezentare a propunerii tehnice și financiare.

De asemenea, în temeiul aceluiași articole, nu poate fi primită nici susținerea conform căreia în condițiile în care nu s-a cerut una dintre formele graficului, ofertanții aveau obligația depunerii lui în ambele forme, cu referire la graficul valoric.

Astfel fiind, de vreme ce contestatorul a prezentat un grafic de execuție a lucrărilor de proiectare și execuție în care a evidențiat principalele categorii de lucrări precum și durata de desfășurare a lor în cadrul perioadei totale de execuție, de 15 luni, nu se poate considera că s-a depus un grafic incomplet.

Mai mult, se constată că, anexat adresei nr.1150/18.09.2014, contestatorul, răspunzând solicitării de clarificări nr.3633/16.09.2014, a redepus graficul de execuție a lucrărilor, în care a evidențiat și costurile pe fiecare categorie de lucrări.

Consiliul nu poate reține, pe cale de consecință, vreo culpă a contestatorului la întocmirea graficului de execuție a lucrărilor, acesta procedând la întocmirea lui conform celor solicitate prin fișa de date.

Susținerea autorității contractante cu privire la valoarea declarată pentru execuție lucrări la obiectul „Lucrări de Pod”, rezultată din graficul anexat răspunsului la clarificări, nu va face obiectul vreunei analize de vreme ce comisia de evaluare nu a consemnat un motiv corespunzător de respingere a ofertei, pe care să-l fi evidențiat în raportul procedurii de atribuire, care, așa cum se prevede la art.213 alin.2 lit.f din ordonanța de urgență, cuprinde, printre altele, *„denumirea/numele ofertanților respinși și motivele care au stat la baza acestei decizii,”*.

În ceea ce privește cel de al doilea motiv de respingere a ofertei, Consiliul constată că autoritatea contractantă și-a fundamentat concluzia conform căreia oferta conține prețuri ce nu pot fi justificate, pe informațiile prezentate în formularul ... – Lista cuprinzând consumurile de resurse materiale, aspectele avute în vedere fiind acelea conform cărora:

*„- la pct.1 materialul mărunț, cu codul 0020101 în cantitate de 58,525 lei are preț unitar 0*

*- la pct.3 materialul nedeclarat, cu codul 200030 nu are declarat decât consumul – 210, fără să fie declarată unitatea de măsură și prețul unitar*

*- la pct.3 materialul mărunț, cu codul 8000277 % nu are declarată unitatea de măsură, cantitatea și prețul unitar dar în schimb are valoare totală 2.08 lei”*.

Consiliul reține în soluționare, după cum susține contestatorul și recunoaște autoritatea contractantă, că formularul ... – „Lista cuprinzând consumurile de resurse materiale” nu a fost pus la dispoziția ofertanților, aceștia, conform cap.IV.4.1) – „Modul de prezentare a propunerii tehnice” din fișa de date a achiziției, având *„(...) deplina libertate de a-și prevedea în ofertă propriile consumuri și tehnologii de execuție, cu respectarea cerințelor calitative și cantitative prevăzute în Caietul de sarcini și în alte acte normative în vigoare, care reglementează execuția lucrărilor.”*

De asemenea, se reține că aspectele menționate mai sus, care au condus la respingerea ofertei, au format obiectul aceleiași solicitări de clarificări nr.3633/16.09.2014, în care autoritatea contractantă a precizat:

*„În urma analizei ofertei financiare depuse de d-voastră, comisia de evaluare a constatat că prezentați un preț neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi livrat, astfel, în scopul unei juste și corecte evaluări a ofertelor precum și din dorința de a nu determina apariția unui avantaj evident în favoarea unui ofertant, vă solicităm să justificați fundamentarea economică a modului de formare a prețului ofertat și să justificați punctual prețurile (...)”*.

Prin adresa de răspuns nr.1150/18.09.2014, contestatorul a precizat:

*„- material mărunț cod 0020101 provine din art.CL20C1 – Montarea confecțiilor metalice din cadrul prețului compus Scurgere ape. Prețul unitar este de 0 lei pentru ca în cadrul prețului de material cod 6314193 – profile metalice zincate este cuprins tot materialul necesar (profile jgheab, agrafe susținere jgheab, profile protecție fronton) pentru realizarea articolului de lucrări.*

*-material nedeclarat cod 200030 provine din art.CB46B1 – Eșafodaje de susținere din cadrul prețului compus Cofraje pentru elevații și reprezintă oțel beton pentru ancorare schele și eșafodaje. Având în vedere că pentru realizarea cofrajelor la elevație se utilizează schela metalică pe roți autoblocante, deci nu se justifică ancorarea acestora.*

*- material mărunț cod 8000277 – reprezintă un procent aplicat la materialele componente din art.PD20A – Injectarea cu pastă de ciment pentru a se asigura o marjă suplimentară de consum al materialelor componente; unitatea de măsură este % cantitatea este 1 (1%) aplicat la materialele componente din articol – anexăm rețeta art.PD20A pentru 1 ml de injectare cu pastă de ciment.”*

De asemenea, se observă a fi fost depuse rețetele articolelor: CL20C1 – Montarea confecțiilor metalice aparente: Diverse exclusiv parapeteți, balustrăzi, chepenguri; CB46B1 – Eșafodaje de susținere E75 de formă dreptunghiulară executate pe înălțimea de peste 3 m; PD20A – Injectarea cu pastă de ciment pt. protecția armăturii pretensionate.

În esență, observă Consiliul, autoritatea contractantă a respins oferta pe considerentul menționat și în raportul procedurii de atribuire nr.3680/22.09.2014, potrivit cu care „(...) în cazul în care un ofertant își crează o normă proprie acesta trebuie să conțină numai resursele care îi sunt necesare și nu normele din Indicatoarele de norme de deviz seria 1981 și indicatoarele de norme de deviz seria 1981 revizuite și completate după 1998, la care materialele care nu sunt utilizate li se atașează preț 0”,

Consiliul nu apreciază ca fiind întemeiat considerentul autorității contractante, deoarece cotarea cu preț „0” a unor articole în contextul prevederilor susenunțate din documentația de atribuire, nu este de natură a influența executarea contractului, contestatorul neaflându-se în situația de a nu fi respectat anumite liste cu cantități de lucrări puse la dispoziție de autoritatea contractantă.

Este adevărat că, de vreme ce a avut libertatea de a crea norme proprii, contestatorul trebuia să elaboreze oferta astfel încât aceasta să conțină numai resursele de care era nevoie, după cum susține autoritatea contractantă, dar, utilizarea normelor din Indicatoarele de norme de deviz seria 1981 și indicatoarele de norme de deviz seria 1981 revizuite și completate după 1998, la care contestatorul a făcut referire în preambulul răspunsului, și cotarea cu preț „0” a resurselor neutilizate, nu îndreptățește autoritatea contractantă să procedeze la respingerea ofertei, măsura fiind excesiv de formalistă.

Mai mult, dispozițiile art.36 alin.2 lit.c din H.G. nr.925/2006 cu modificările ulterioare, temei legal în baza căruia a fost respinsă oferta contestatorului, stabilesc că oferta se respinge ca neconformă dacă „conține în cadrul propunerii financiare prețuri care nu sunt rezultatul liberei concurențe și care nu pot fi justificate”, or, oferta contestatorului conține preț „0” la materiale care nu sunt utilizate, iar nu un anumit preț la un material utilizat dar care nu a fost justificat prin clarificările prezentate, ipoteză avută în vedere de textul legal menționat.

Pe de altă parte, se observă că, în răspunsul său, contestatorul a prezentat o serie de justificări cu privire la care autoritatea contractantă nu a făcut nicio referire în sensul de a preciza de ce anume nu au fost de natură a o satisface, situație ce echivalează cu o lipsă de analiză a acestora, fapt ce contravine dispozițiilor art.202 alin.1 din O.U.G. nr.34/2006 cu modificările ulterioare, care instituie nu numai un drept al autorității contractante de a solicita o justificare a prețului apreciat ca aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi executat, dar și o obligație de a verifica răspunsurile care justifică prețul respectiv.

Astfel fiind, motivul de respingere a ofertei contestatorului se reține a fi unul nelegal.

Următorul aspect pe care autoritatea contractantă și-a fundamentat concluzia conform căreia oferta contestatorului conține prețuri ce nu pot fi justificate, este legat de informațiile prezentate *„în formularul C7 - Lista cuprinzând consumurile cu mâna de lucru”*, autoritatea contractantă apreciind, așa cum rezultă din raportul procedurii de atribuire, că tariful mediu orar prezentat în ofertă, de 7,50 lei/oră, este deosebit de scăzut prin raportare la salariul mediu pe ramura construcțiilor în luna mai 2014, de 1751 lei/168 ore, conform Institutului Național de Statistică.

Consiliul constată că, ulterior solicitării de clarificări și răspunsului contestatorului, după cum apare în raportul procedurii de atribuire, autoritatea contractantă a concluzionat, având în vedere același salariu mediu pe ramura construcțiilor din luna mai 2014, că *„Autoritatea contractantă consideră că nu se poate realiza o lucrare de calitate cu muncitori care sunt plătiți cu un salariu puțin mai mare decât salariu minim pe economice”*

Dat fiind faptul că, așa cum rezultă din răspunsul la clarificarea autorității contractante având conținutul *„(...) vă rugăm să ne precizați ce salariu s-a luat în calcul pentru a ajunge la un tarif mediu orar 7,50 lei pe oră în condițiile în care salariul mediu pe ramura construcțiilor în luna mai 2014 a fost 1751 lei/168 ore”*, contestatorul a precizat că tariful mediu orar de 7,50 lei/oră corespunde unui salariu brut de 1260 lei/167 ore (7,5 lei/ora x 168 ore), fiind respectate, așadar, dispozițiile H.G. nr.871/2013 și, totodată, că toate cotele datorate bugetului de stat se calculează la total manoperă directă închidere de deviz - formular Recapitulație, motivul de respingere a ofertei este unul nelegal.

Împrejurarea că salariul mediu pe ramura construcțiilor în luna mai 2014 a fost de 1751 lei/168 ore, element la care a făcut trimitere autoritatea contractantă, nu prezintă nicio relevanță față de obligația angajatorului de a asigura angajaților săi salariul minim brut garantat la plată, prevăzut de legislația în vigoare, iar nu salariul mediu pe ramura construcții aferent unei anumite luni.

Având în vedere că, în legătură cu acest motiv de respingere a ofertei, autoritatea contractantă nu a formulat, prin punctul de vedere referitor la contestație, niciun argument în sensul susținerii legalității lui, Consiliul, față de observația susenunțată a comisiei de evaluare, aflată în raportul

procedurii de atribuire, nu poate reține motivul de respingere a ofertei ca fiind unul întemeiat.

De asemenea, autoritatea contractantă și-a fundamentat concluzia conform căreia oferta contestatorului conține prețuri ce nu pot fi justificate, pe informațiile prezentate „în formularul C8 – Lista cuprinzând consumurile de ore de funcționare a utilajelor”, în legătură cu care a apreciat că un număr de 14 utilaje/echipamente au un tarif orar deosebit de scăzut.

În analiza legalității acestui motiv de respingere a ofertei, Consiliul reține că, prin adresa de clarificări nr.3633/16.09.2014, autoritatea contractantă a solicitat și următoarele:

*„(...) vă solicităm să justificați fundamentarea economică a modului de formare a prețului ofertat și să justificați punctual prețurile și tarifele orare enumerate mai jos (...)*

*- În Formularul C7 – Lista cuprinzând consumurile de ore de funcționare a utilajelor de construcții (Oferta Financiară pag.166 – pag.167) utilajele din tabelul de mai jos au un tarif orar deosebit de scăzut: (...),*

*Urmarea celor prezentate mai sus, în temeiul art.78 din H.G. nr.925/2006 și art.201 din O.U.G. nr.34/2006, în scopul unei juste și corecte evaluări a ofertelor, vă solicităm ca până la data de 18.09.2014, ora 13,00, să depuneți, (...) clarificări cu privire la cele menționate mai sus.”*

Contestatorul a răspuns solicitării autorității contractante prin adresa nr.1150/18.09.2014, la care a anexat și fișele de calcul pentru stabilirea tarifului utilajelor și mașinilor de construcții la care s-a făcut referire.

După cum rezultă din raportul procedurii de atribuire nr.3680/22.09.2014, autoritatea contractantă a considerat răspunsul neconcludent deoarece contestatorul nu a depus anumite documente justificative (carte tehnică utilaj, facturi, fișă utilaj, omologare, etc) care să susțină cele declarate în fișele de calcul.

Față de cele solicitate de autoritatea contractantă, în formularea redată mai sus, Consiliul constată că aceasta nu a cerut inclusiv depunerea unor documente justificative, ci doar prezentarea unor clarificări (definite ca lămuriri, explicații în Dicționarul Explicativ al Limbii Române), situație în care nu se poate reține vreo culpă în sarcina contestatorului în sensul că nu a depus și documentele la care face autoritatea contractantă referire.

În situația în care autoritatea contractantă dorea prezentarea de documente justificative, avea obligația de a formula explicit respectiva solicitare, obligație care îi revenea în temeiul art.78 din hotărârea de guvern, temei legal în considerarea căruia a formulat solicitarea de clarificări dar și a art.201 alin.1 din ordonanța de guvern. Or, astfel cum apare formulată solicitarea de clarificări, autoritatea contractantă a lăsat deplina libertate a contestatorului de a prezenta sau nu documente justificative.

Cu toate acestea, se observă că, anexat răspunsului formulat, contestatorul a prezentat o serie de documente justificative, care, însă, dacă erau considerate insuficiente, nimic nu o oprea pe autoritatea contractantă să formuleze o nouă solicitare de clarificări și să ceară documentele pe care

le considera necesare, soluție de preferat celei de respingere a ofertei în contextul arătat deja.

Relativ la aspectul reținut de autoritatea contractantă conform căruia motoconpresorul Atlas Copco și vibrator universal + grup electrogen 2,5 Kva funcționează fără deservent, Consiliul constată că nu se indică care anume prevedere din documentația de atribuire sau normă legală a fost încălcată și, dincolo de aceasta, în cauză se observă a fi vorba despre echipamente iar nu despre utilaje care, într-adevăr, necesită deservent.

Astfel fiind, Consiliul reține și acest motiv de respingere a ofertei contestatorului ca fiind unul neîntemeiat.

Următorul aspect și ultimul pe care autoritatea contractantă și-a fundamentat concluzia potrivit cu care oferta contestatorului conține prețuri ce nu pot fi justificate, este legat de formularul C9 – „Lista cuprinzând consumurile privind transporturile”, autoritatea contractantă concluzionând că *„Distanțele de transport prezentate în Formularul C9 nu sunt în concordanță cu distanțele față de bazele de producție declarate”*.

Consiliul reține în soluționare că, prin adresa de clarificări nr.3633/16.09.2014, autoritatea contractantă a solicitat contestatorului clarificări și cu privire la următoarele:

*„În Formularul C9 – Lista cuprinzând consumurile privind transporturile toate transporturile sunt prezentate că se efectuează de la distanța de max 10 km. Vă rugăm să ne precizați locațiile pentru Balastieră, Depozitele de piatră spartă precum și Stațiile de betoane și mixturi asfaltice astfel încât să se încadreze în distanțele declarate în Oferta Financiară.”*

Cu adresa nr.1150/18.09.2014, contestatorul a prezentat răspunsul:

*„Având în vedere că oferta este elaborată în programul de devize WinDev, soft agreat de majoritatea autorităților contractante din România, articolele de transport nu pot fi redactate decât până la 50 km (ex. pentru un transport cu autobasculanta care se efectuează de la o distanță de 90 km nu se poate redacta TRA01A90, fapt pentru care apare TRA01A09). Distanțele luate în calcul la stabilirea tarifului sunt:*

*-90 km (TRA01A09, TRA06A09, TRA02A09) reprezentând distanța între com.Grădinari, jud.... (unde se află amplasată Baza de Producție a ... dotată corespunzător cu stație de sortare agregate, stație de betoane, atelier confecții metalice, spațiu depozitare agregate) – ...*

*-100 km (TRA01A10 și TRA05A10) reprezentând distanța între Rudeni, jud.Ifov (unde se află amplasată stația de mixturi asfaltice și uzina de emulsii bituminoase) ....*

*Pentru celelalte transporturi se vor citi distanțele din ofertă, respectiv:*

*-transportul pământului se efectuează pe o distanță de cca 5km – TRA01A05P sau TRA01A05)*

*-transportul apei se efectuează pe o distanță de cca 3 km – TRA05A05.*

*La stabilirea tarifului mijloacelor de transport s-au avut în vedere distanțele menționate mai sus. Spre exemplificare menționăm transporturile cu pondere semnificativă:*

-transport cu autobasculanta 0,45 lei/to/km, rezultând pentru TRA01A09 = 40,50 lei/to, TRA01A10 = 45 lei/to, TRA01A05 = 52,50 lei/to  
-transport cu autocisterna al emulsiei 0,50 lei/to/km – TRA05A10 = 50 lei/to.”

Analizând acest răspuns, Consiliul reține că transportul se efectuează de contestator pe distanțe de 90 km, 100 km, 5 km și 3 km, însă, dat fiind faptul că utilizarea programului de devize WinDev nu permite redactarea articolelor de transport decât până la 50 km, fapt conformat de autoritatea contractantă prin observația comisiei de evaluare din cadrul raportului procedurii potrivit căreia „Referitor la Formularul C9 (...), întradevăr programul nu preia articolul cu distanța maximă de transport de 50 km (...), dar distanța de 90 km este compusă de 40 + 50 km de unde rezultă că se putea folosi (...)”, în ofertă se regăsesc articolele TRA01A09, TRA06A09, TRA02A09 pentru distanța de 90 km, articolele TRA01A10 și TRA05A10 pentru distanța de 100 km, articolele TRA01A05P sau TRA01A05 pentru distanța de cca 5 km și articolul TRA05A05 pentru distanța de cca 3 km.

Verificând formularul C9 „Lista cuprinzând consumurile privind transporturile” din oferta contestatorului, Consiliul constată că, într-adevăr, apar menționate doar articolele respective, situație în care, coroborat cu răspunsul la clarificări din care rezultă că nu există distanțe de transport de 9 km, susținerea autorității contractante din punctul de vedere conform căreia se „crează confuzie între articolele în care distanța de transport este întradevăr de 9 km”, nu poate fi primită în soluționare cu atât mai mult cu cât aceasta se limitează la o simplă afirmație, fără a proba în vreun fel existența unei distanțe de transport de 9 km.

De asemenea, se observă că singura obiecție pe care a consemnat-o comisia de evaluare în urma primirii răspunsului la clarificări a contestatorului, constă în faptul că „Ofertantul putea să folosească varianta aleasă de el cu amendamentul că în explicitarea articolului să se precizeze că transportul se face la 90 km și nu la 09 km cum este prezentat în Oferta financiară”, obiecție ce nu poate fi primită atâta vreme cât distanțele ofertate nu sunt contestate de autoritatea contractantă și nici valoarea exprimată în cazul fiecărui articol, care se observă a fi corespunzătoare distanțelor reale explicitate în răspunsul la clarificări.

Prin urmare, se reține ca fiind neîntemeiat și acest motiv de respingere a ofertei contestatorului.

Referitor la criticile invocate de contestator prin intermediul concluziilor scrise, Consiliul nu va proceda la analiza temeiniciei lor, deoarece exced conținutului contestației.

Astfel, din caracterul imperativ al dispozițiilor art.270 alin.1 lit.e și alin.2, art.271, art.274 alin.1 și 4, art.275 alin.6 și art.276 alin.1 din O.U.G. nr.34/2006 cu modificările ulterioare, rezultă obligativitatea motivării în fapt și în drept a contestației, în termenul prevăzut de art.256<sup>2</sup> din O.U.G. nr.34/2006 cu modificările ulterioare, această contestație fiind cea care se comunică, prin intermediul autorității contractante, tuturor participanților

încă implicați în procedură, asigurând astfel respectarea principiilor transparenței și contradictorialității.

Așadar, pentru motivarea contestației nu se poate reține un alt termen decât cel prevăzut de art.256<sup>2</sup> din O.U.G. nr.34/2006 cu modificările ulterioare, pentru formularea contestației. Sub acest aspect este de reținut Hotărârea pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene la data de 12.12.2001, în cauza C-470/99 având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Vergabekontrollsenat des Landes Wien (Austria) și Hotărârea pronunțată de Curte la data de 11.10.2007, în cauza C-241/06.

Posibilitatea părților de a depune concluzii scrise (prevăzută de art.274 alin.4 din ordonanța de urgență) – concluzii care nu se comunică autorității contractante și, pe cale de consecință, nici celorlalți participanți încă implicați în procedura de atribuire – nu se identifică cu posibilitatea de a completa motivele de fapt și de drept ale contestației, element esențial al acesteia. Similar procedurii judiciare, concluziile scrise reprezintă expunerea sistematizată a motivelor de fapt și de drept invocate în termenul de formulare a contestației, iar nu o motivare a acesteia.

Completarea motivelor de fapt și de drept ale contestației nu este îngăduită de dispozițiile O.U.G. nr.34/2006 cu modificările ulterioare, fiind incompatibilă cu celeritatea care guvernează întreaga procedură de contestare a actelor emise de autoritatea contractantă. Cu alte cuvinte, Consiliul nu poate să acorde derogări de la termenul în care se puteau formula motivele de fapt și de drept al contestației.

De asemenea, dispozițiile art.274 alin.4 din O.U.G. nr.34/2006 cu modificările ulterioare, îi garantează contestatorului accesul la documentele aflate la doarul achiziției publice depuse de autoritatea contractantă la Consiliu și nu se constituie într-un motiv de derogare de la caracterul imperativ al termenului în care trebuie invocate neregularitățile procedurii de atribuire.

Astfel fiind, Consiliul apreciază că ... era decăzut, la data de 14.10.2014 – a depunerii concluziilor scrise, din dreptul de a mai motiva, în fapt, contestația, cadrul procesual fiind depășit.

În același sens s-a pronunțat și practica judiciară, relevante fiind decizii nr.716/CA/2013-R și nr.2899/CA/2013 – R, pronunțate de Curtea de Apel Oradea, decizia civilă nr.2320/27.05.2013 și decizia nr.656/16.02.2012, pronunțate de Curtea de Apel București, decizia nr.4874/03.07.2012, pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia, decizia nr.1550/10.09.2012, pronunțată de Curtea de Apel Bacău.

Având în vedere considerentele enunțate, în temeiul art.278 alin.5 și 6 din O.U.G. nr.34/2006 cu modificările ulterioare, Consiliul va admite contestația depusă de ... va anula raportul procedurii de atribuire în ceea ce privește evaluarea ofertei depusă de asocierea al cărei lider este contestatorul și decizia de atribuire a contractului, precum și adresa nr.3684/22.09.2014, procedura urmând a fi continuată cu reevalauarea



ofertei depusă de asocierea al cărei lider este contestatorul, în considerarea celor arătate în motivare.

Decizia este obligatorie pentru părți, potrivit art.280 alin.3 din același act normativ.

**PREȘEDINTE COMPLET,**

...

**MEMBRU,**

...

**MEMBRU,**

...