



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.cnsc.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 fără număr de înregistrare la emitent, transmisă prin fax, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 5709 din 02.03.2016, depusă de către S.C. S.R.L., cu sediul în localitatea, având cod unic de înregistrare și număr de înregistrare la Oficiul Registrului Comerțului, reprezentată legal prin administrator și convențional prin, împotriva raportului procedurii și a rezultatului procedurii de atribuire comunicat cu adresa nr. AP2016-000023/26.02.2016, de către, cu sediul în, , în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire, prin cerere de oferte offline cu etapă finală de licitație electronică, a contractului de achiziție publică având ca obiect „**Execuția lucrărilor aferente obiectivului de investiții: «Modernizare strada**», ...”, cod CPV 45233120-6 – lucrări de construcții de drumuri (Rev.2), s-au solicitat: „*anularea raportului procedurii de atribuire, precum și a tuturor actelor subsecvente acestuia, incluzând, dar fără a se limita la comunicarea privind rezultatul procedurii, decizia de declarare a câștigătorului S.R.L., precum și obligarea autorității contractante la reluarea procedurii de la finalizarea etapei finale de licitație electronică prin respingerea ofertei cu un preț neobișnuit de scăzut*”.

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

DECIDE:

Admite contestația formulată de către S.C. S.R.L., cu sediul în localitatea, în contradictoriu cu autoritatea contractantă, cu sediul în, ...

Anulează raportul procedurii nr. SC2016-4615/25.02.2016 în părțile referitoare la: decizia de considerare a ofertei câștigătoare ca fiind admisibilă; aplicarea criteriului de atribuire; concluzii, precum și actele subsecvente părții anulate din raport.

Obligă autoritatea contractantă ca, în termen de 12 zile de la data primirii deciziei, să procedeze la reevaluarea ofertelor depuse de ofertanții cu calitate de operator economic implicat în procedura de atribuire și stabilirea rezultatului procedurii de atribuire cu respectarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice în vigoare, a regulilor documentației de atribuire și a celor reținute în motivarea prezentei.

Dispune continuarea procedurii de atribuire.

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 fără număr de înregistrare la emitent, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 5709 din 02.03.2016, S.C. S.R.L. critică raportul procedurii și rezultatul procedurii de atribuire, comunicat prin adresa nr. AP2016-000023/26.02.2016, de către, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire, prin cerere de oferte offline cu etapă finală de licitație electronică, a contractului de achiziție publică având ca obiect **„Execuția lucrărilor aferente obiectivului de investiții: «Modernizare strada», ...,** solicitând: *„anularea raportului procedurii de atribuire, precum și a tuturor actelor subsecvente acestuia, incluzând, dar fără a se limita la comunicarea privind rezultatul procedurii, decizia de declarare a câștigătorului S.R.L., precum și obligarea autorității contractante la reluarea procedurii de la finalizarea etapei finale de licitație electronică, prin respingerea ofertei cu un preț neobișnuit de scăzut”*.

1. Petenta menționează că a participat, în calitate de ofertant, la procedura de atribuire menționată în cele ce preced, inițiată de autoritatea contractantă prin publicarea, în SEAP, a invitației de participare nr. 183156/10.12.2015, valoarea estimată a contractului de lucrări fiind de 2.125.851,1 lei, iar criteriul de atribuire *„prețul cel mai scăzut”*.

Se mai arată că, potrivit procesului-verbal al ședinței de deschidere a ofertelor nr. SC2016-556/12.01.2016, la procedura de atribuire au

participat 5 ofertanți, iar din data de 05.02.2016, ora 14.00 și până în data de 08.02.2016, ora 14.00 s-a desfășurat etapa finală de licitație electronică, în urma căreia S.C. S.R.L. ocupa locul 4, cu o valoare a propunerii financiare de 1.806.940,93 lei, locul 1 fiind ocupat de o ofertă cu valoarea propunerii financiare de 1.150.000 lei.

Petenta menționează că singura solicitare de clarificări a autorității contractante a fost cea constând în prezentarea ofertei financiare finale, elaborată în concordanță cu valoarea ofertată în licitația electronică.

S.C. S.R.L. menționează că, prin comunicarea rezultatului procedurii de atribuire, autoritatea contractantă i-a adus la cunoștință că oferta sa *„a fost declarată admisibilă, dar necâștigătoare, deoarece valoarea ofertată în licitația electronică este mai mare decât cea a ofertantului declarat câștigător și ocupă locul 2 în clasament, în conformitate cu criteriul de atribuire stabilit în documentația de atribuire”*, precum și faptul că oferta declarată câștigătoare este cea depusă de ofertantul S.C. S.R.L., cu o valoare a propunerii financiare de 1.296.747,21 lei, fără TVA, reprezentând 60,99% din valoarea estimată a contractului de achiziție publică.

2. Precizând că justifică un interes legitim, actual și direct în formularea contestației, interes ce a fost lezat prin adoptarea de către autoritatea contractantă a unor măsuri care încalcă dispozițiile legale aplicabile în materia achizițiilor publice, autoarea contestației redă dispozițiile art. 255 din O.U.G. nr. 34/2006.

Petenta subliniază faptul că vătămarea sa *„este evidentă, de vreme ce oferta depusă a fost declarată necâștigătoare, în condițiile în care oferta câștigătoare se încadrează în prezumția prețului neobișnuit de scăzut, iar autoritatea contractantă nu a luat măsurile ce se impuneau într-o astfel de situație, cu consecința directă a afectării intereselor legitime (...)”*.

3. Reiterând susținerea potrivit căreia valoarea ofertată de S.C. S.R.L. reprezintă 60,99% din valoarea estimată a contractului de achiziție publică, autoarea contestației apreciază că autoritatea contractantă nu și-a îndeplinit obligațiile în ceea ce privește analizarea prețului aparent neobișnuit de scăzut în cazul ofertantului declarat câștigător.

Solicitând Consiliului să observe faptul că oferta declarată câștigătoare are un preț ce reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului, *„respectiv se încadrează în prezumția prețului neobișnuit de scăzut prevăzută de art. 202 alin. 1^x din O.U.G. nr. 34/2006”*, petenta apreciază că autoritatea contractantă nu a dat curs prevederilor art. 202 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006 și celor ale art. 36^x alin. (3) din H.G. nr. 925/2006 în sensul reținut prin Decizia Curții de Apel Iași, Secția de contencios administrativ și fiscal, nr. 553/CA din 15 decembrie 2008, din motivarea căreia redă următoarele: *„(...) din economia textului rezultă că legiuitorul a instituit o obligație de suspiciune pentru autoritățile contractante, în astfel de situații dezideratul obținerii unui preț neputând opera în detrimentul*

achiziționării unor produse de calitate corespunzătoare. Or, diferența absolut evidentă a prețului ofertei pe care a declarat-o câștigătoare era de natură a conduce la sporirea diligențelor de identificare a caracteristicilor reale ale produselor ce urmau a fi achiziționate, cu atât mai mult cu cât astfel de diligențe erau prevăzute expres de legiuitor în atari ipoteze, situație în care corect a fost obligată de organul jurisdicțional la a proceda la reevaluarea ofertelor, după obținerea tuturor informațiilor privitoare la caracteristicile calitative ale bunurilor”.

S.C. S.R.L. apreciază că, în ipoteza în care autoritatea contractantă ar fi dat curs prevederilor legale care impuneau efectuarea verificărilor cu privire la prețul neobișnuit de scăzut al ofertei depuse de ofertantul declarat câștigător S.C. S.R.L., ar fi fost în măsură să observe faptul că îndeplinirea contractului la parametri cantitativi prevăzuți în documentația de atribuire, de către acest ofertant, ar fi imposibilă la un preț reprezentând 60,99% din valoarea estimată a contractului.

Aspectele mai sus menționate, susține petenta, vor fi probate în urma studierii dosarului achiziției publice, sens în care solicită accesul la documentele acestuia.

Contestatoarea susține că *„atâta timp cât legea instituie o prezumție că prețul având valoarea inferioară procentului de 80% din valoarea estimată reprezintă un preț neobișnuit de scăzut, autoritatea contractantă nu avea dreptul de a avea în vedere o ofertă situată sub acest prag decât dacă, în urma solicitărilor de clarificări, ofertantul contestator ar fi prezentat dovezi incontestabile care să justifice, din punct de vedere economic prețurile oferite și că acestea sunt rezultatul liberei concurențe, nefiind doar prețuri de dumping, sub prețurile de achiziție/producție, menite să asigure câștigarea, cu certitudine a unui contract care se atribuie în baza criteriului prețul cel mai scăzut”.*

Autoarea contestației opinează că aceste dovezi nu pot fi aduse, întrucât, în realitate, prețul propus de ofertantul declarat câștigător nu constituie un preț corect, justificat, ci un preț care nu este rezultatul liberei concurențe, care încalcă astfel legislația în materia achizițiilor publice, precum și principiile statuate conform dispozițiilor art. 2 din O.U.G. nr. 34/2006.

În susținerea celor relevate, petenta menționează că, potrivit caietului de sarcini, execuția lucrărilor care fac obiectul contractului de achiziție publică impune necesitatea utilizării unor cantități semnificative de balast, nisip, balast stabilizat, mixturi asfaltice, materiale esențiale în lucrarea de modernizare a unei căi rutiere, iar „conform informațiilor sale”, S.C. S.R.L. este nevoit să achiziționeze aceste materiale esențiale, nefiind producător și nedeținând stație de asfalt, stație de sortare, balastiere și cariere, caz în care, în opinia petentei, ar deveni evident faptul că ofertantul declarat câștigător nu ar putea obține prețuri mai bune decât S.C. S.R.L.

În contextul celor arătate, petenta afirmă că „este *presumabil faptul că numai în măsura în care autoritatea contractantă ar fi luat toate măsurile ce se impuneau în vederea justificării prețului aparent neobișnuit de scăzut, ar fi putut identifica imposibilitatea realizării lucrărilor atât din punct de vedere calitativ, cât și cantitativ la prețurile oferite de S.C. S.R.L.*”, precum și că „*trebuie considerat faptul că eventualele măsuri adoptate de autoritatea contractantă, în sensul dispozițiilor art. 36^x alin. (3) din Normele de aplicare, ar fi trebuit să vizeze nu numai o solicitare de detalii din partea S.C. S.R.L., ci și o analiză detaliată a eventualelor justificări comunicate de către acesta din urmă*”. Numai în acest fel, se poate considera că autoritatea contractantă a făcut o aplicare corectă a normelor legale în materie”.

Față de cele prezentate, petenta susține că autoritatea contractantă trebuia să se asigure de sustenabilitatea ofertei declarată câștigătoare, respectiv, de capacitatea operatorului economic de a duce la îndeplinire contractul conform cerințelor caietului de sarcini.

S.C. S.R.L. menționează că probele pe care-și întemeiază susținerile sunt „*prezumții și înscrisuri*”, atât cele aflate la dosarul achiziției publice, pe care le va indica punctual ulterior consultării dosarului achiziției publice, cât și înscrisuri pe care le va depune pentru combaterea unor înscrisuri aflate la dosar. Petenta apreciază că „*presumpția legală conform căreia un preț situat sub 80% din valoarea estimată este neobișnuit de scăzut constituie mijloc de probă*”.

În probațiune, a fost depus, în copie, un set de documente.

Prin adresa nr. SC2016-5680/08.03.2016, înregistrată la C.N.S.C. sub nr. 6729/11.03.2016, ... a transmis punctul de vedere privind contestația formulată de către S.C. S.R.L., solicitând respingerea contestației, ca nefondată.

Prezentând istoricul procedurii de atribuire, autoritatea contractantă menționează că aceasta a fost inițiată în conformitate cu prevederile legale în vigoare, prin publicarea în SEAP a invitației de participare nr. 383156, atașat căreia a fost publicată documentația de atribuire, acte împotriva cărora nu a fost formulată nicio contestație.

Descriind amănunțit activitățile derulate până la data lansării etapei finală de licitație electronică, derulată într-o singură rundă, în perioada 05.02.2016, ora 14:00, până la 08.02.2016, ora 14:00, autoritatea contractantă precizează clasamentul rezultat în urma finalizării etapei de licitație electronică, astfel:

Nr. crt.	Denumire ofertant	Preț Ron, fără TVA	Clasament	Observații
1	S.C. S.R.L.	1.150.000	1	54,09% din Vestimată
2	S.C. S.R.L.	1.296.747,21	2	60,99% din Vestimată
3	S.C. S.R.L.	1.357.094,3	3	63,83% din Vestimată
4	S.C. S.R.L.	1.806.940,93	4	84,99% din

				Vestimată
5	S.C. S.R.L.	2.045.000,38	5	96,19% din Vestimată

Față de prețul aparent neobișnuit de scăzut prezentat de ofertele depuse de către ofertanții S.C. S.R.L., S.C. S.R.L. și S.C. S.R.L., autoritatea contractantă menționează că, în conformitate cu cele specificate în Procesul-verbal nr. 5 de evaluare a ofertelor, înregistrat cu nr. SC2016-3042/09.02.2016, comisia de evaluare a solicitat ofertanților prezentarea ofertelor finale (original+copie) rezultate în urma etapei de licitație electronică și justificarea prețului ofertat în cazul prețurilor mai mici decât pragul de 80% din valoarea estimată a contractului.

Autoritatea contractantă menționează că nu au depus ofertele finale S.C. S.R.L., S.C. S.R.L. și S.C. S.R.L., fapt pentru care comisia de evaluare a respins respectivele oferte ca fiind neconforme, justificarea prețului final ofertat de S.C. S.R.L. a fost considerată concludentă, ofertantului fiindu-i solicitată suplimentar prezentarea listei de cantități și a prețurilor unitare aferente devizului „trotuare” - 1261 mp, pentru confirmarea valorii de 84.613,65 lei, fără TVA, cuprins în centralizatoarele de cheltuieli (F1 și F2) din oferta finală.

Având în vedere răspunsul ofertantului și raportul expertului cooptat exprimat în adresa nr. 4222/24.02.2016, înregistrată la autoritatea contractantă sub nr. AP2016-130/24.02.2016, autoritatea contractantă menționează că și-a însușit justificarea în discuție și a apreciat că propunerea financiară a S.C. S.R.L. *„corespunde cerințelor și este în concordanță cu valoarea ofertată în licitația electronică”*.

Precizând că criteriul de atribuire a fost aplicat doar ofertelor admisibile, autoritatea contractantă menționează clasamentul final al acestora, astfel: pe locul 1 - S.C. S.R.L., cu prețul ofertei de 1.296.747,21 lei, fără TVA; pe locul 2 - S.C. S.R.L., cu prețul ofertei de 1.806.940,93 lei, fără TVA, rezultatul menționat în raportul procedurii nr. SC2016-4615 din 25.02.2016, comunicările privind rezultatul procedurii fiind transmise celor doi ofertanți prin fax/poștă, în data de 26.02.2016.

Afirmația contestatoarei potrivit căreia oferta desemnată câștigătoare *„se încadrează în prezumția prețului neobișnuit de scăzut, iar autoritatea contractantă nu a luat măsurile ce se impuneau într-o astfel de situație, ca o consecință directă a afectării intereselor legitime ale subscrisei”* este considerată nefondată și nejustificată de către autoritatea contractantă, care susține că petenta *„prezintă toată contestația întemeiată pe supoziții, fără a avea cunoștință de toate demersurile întreprinse de autoritatea contractantă, care a aplicat prevederilor art. 202 alin. (1) și (1^x) din O.U.G. nr. 34/2006 și a solicitat justificarea prețului ofertat tuturor ofertanților cu prețul licitat sub pragul de 80% din valoarea estimată a contractului”*.

Referitor la afirmația potrivit căreia „3.Autoritatea contractantă nu și-a îndeplinit obligațiile în ceea ce privește analizarea prețului aparent neobișnuit de scăzut în cazul ofertantului declarat câștigător”, organizatoarea procedurii apreciază că și acest considerent al petentei este nejustificat, având în vedere faptul că aceasta nu cunoaște activitatea comisiei de evaluare referitoare la modul de analiză a documentelor privind justificarea prețurilor prezentate de ofertantul câștigător. Astfel, arată organizatoarea procedurii, în baza raportului de specialitate nr. AP2016-119/18.02.2016, întocmit de către expertul cooptat, comisia de evaluare a constatat că prețul final ofertat în licitația electronică a fost justificat prin documentele prezentate (pag. 2 -3 din Procesul-verbal nr. 6 al ședinței de evaluare a ofertelor S.C. 2016-3957/18.02.2016).

Reiterând faptul că a interpretat corect prevederile art. 201 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006, autoritatea contractantă susține că „*prin oferta depusă în urma licitației electronice ofertantul desemnat câștigător a justificat prețurile oferite și și-a asumat execuția, în totalitate, a lucrărilor prevăzute în caietele de sarcini, în suma totală ofertată și nu există motiv pentru respingerea ofertei declarate câștigătoare*”.

Autoritatea contractantă mai precizează că a aplicat prevederile art. 271 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006 în sensul că a înștiințat, la data de 04.03.2016, prin fax/e-mail și prin poștă (07.03.2016), operatorii economici implicați în procedură despre depunerea contestației, anexând și copia acesteia.

În probațiune, au fost depuse documente ale dosarului achiziției publice.

Cu adresa înregistrată la Consiliu sub nr. 7911 din 21.03.2016, S.C. S.R.L. a înaintat documentul intitulat „Note scrise”, prin intermediul căruia își menține susținerile din contestație privitoare la faptul că ofertantul declarat câștigător, S.C. S.R.L., a prezentat un preț al ofertei aparent neobișnuit de scăzut, reprezentând 60,99% din valoarea estimată a contractului, iar autoritatea contractantă nu a dat curs prevederilor art. 202 alin. (1) din OUG 34/2006 și prevederilor art. 36¹ alin. (3) din HG nr. 925/2006, neefectuând analiza temeinică a clarificărilor primite cu privire la justificarea respectivului preț.

Cu privire la răspunsul dat de către S.C. S.R.L. la solicitarea autorității contractante de prezentare a ofertei finale, rezultată în urma etapei de licitație electronică și de justificare a prețului ofertei aparent neobișnuit de scăzut, contestatoarea menționează că, inițial, ofertantul câștigător a omis depunerea devizului de trotuare, fapt pentru care comisia de evaluare a solicitat respectivul deviz prin adresa nr. AP2016- 000108/18.02.2016, solicitare la care S.C. S.R.L., cu adresa nr. 94/18.02.2016 (pag. 308), a depus devizul de trotuare (pag. 309-310 - dosar 11/5) unde, la articolul 7 - **pavaj gri de 6 cm grosime**, a utilizat un preț unitar de **24 lei/mp**, iar cu adresa nr. 109/19.02.2016 (pag. 314 - dosar 11/5), a redepus devizul de trotuare,

unde, la articolul 7 - **pavaj gri de 6 cm grosime**, a utilizat un preț unitar de **20,86 lei/mp**.

De asemenea, arată petenta, primul extras de materiale (pag. 279*280 - dosar 11/5) prezintă valoarea totală de 741.549,93 lei, iar cel de-al doilea extras de materiale (pag. 317-319 - dosar 11/5), depus cu adresa nr. 109, are valoarea de 737.589,93 lei, diferența fiind determinată de modificarea prețului unitar al pavajului **gri de 6 cm grosime**.

Contrar modificării din oferta concurentă prezentată, prin adresa nr. 4222/24.02.2016 a expertului cooptat, precum și prin procesul-verbal nr. 7 al ședinței de evaluare al ofertelor, s-a reținut că răspunsul furnizat de S.C. S.R.L. corespunde cerințelor caietului de sarcini.

Referitor la justificarea prețului manoperei, contestatoarea susține că S.C. S.R.L. a utilizat tariful orar de 6,3 lei, corespunzător HG nr. 1091/2014 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, fără a lua în considerare faptul că în conformitate cu prevederile HG nr. 1017/2015 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, începând cu 01.05.2016, tariful orar minim reglementat este de 7,382 lei.

Susținând că, chiar dacă HG nr. 1017/2015 este aplicabilă cu începere de la 01.05.2016, petenta consideră că trebuie avut în vedere faptul că execuția lucrărilor din obiectul contractului este de 3 luni, depășind astfel luna mai, situație de care S.C. S.R.L. ar fi trebuit să țină cont când și-a formulat oferta, deoarece HG nr. 1017/2015 a fost publicată în Monitorul Oficial la data de 31.12.2015.

Imaginând începerea execuției lucrărilor la data de 01.04.2016 și derularea acestora pe dura lunilor aprilie, mai și iunie, petenta prezintă o calculație bazată pe media ponderată a tarifelor unitare corespunzătoare aplicabilității reglementărilor privind stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, înainte și după data de 01.05.2016, determinând o valoare medie a tarifului la manoperă de 7,021 lei, pe care o înmulțește cu numărul total de ore de manopera (16.024,85 ore), iar din compararea rezultatului operațiunii respective cu valoarea totală a manoperei din oferta concurentă, societatea contestatoare susține că S.C. S.R.L. ar fi subevaluat oferta cu suma totală de 14.859,59 lei.

Referitor la justificarea prețului la materiale, contestatoarea susține că, pentru nisip, S.C. S.R.L. a justificat prețul utilizat în ofertă cu factura nr. 3574/16.11.2015, de 15 lei/t, care în raport de greutate specifică precizată de proiectant în antemăsurători, echivalează cu 24 lei/mc (15 lei/t x 1,6 t/mc), iar în extrasul de material – Formularul C6, ofertantul concurent a utilizat în calculul prețului total al produsului nisip prețul unitar de 21 lei/mc, preț nejustificat, deoarece este mai mic decât cel cu care acesta achiziționează materialul respectiv.

Totodată, contestatoarea menționează că S.C. S.R.L. a modificat succesiv valoarea totală a extrasului de materiale, de la suma

de 741.549,93 lei, la suma de 737.589,93 lei, prin modificarea prețului unitar al pavajului gri de 6 cm grosime, de la 54 lei/mp, la 20,86 lei/mp, operațiune efectuată în scopul de a acoperi tocmai valoarea devizului de trotuare, pe care ofertantul declarat câștigător îl omisese din oferta fială (pag. 280 și pag. 319 - dosar 11/5).

Cu privire la prețurile mixturilor asfaltice, contestatoarea menționează că S.C. S.R.L. prezintă oferta de preț eliberată de către S.C. S.A., care are valabilitatea prețurilor de 60 zile, neacoperind întreaga perioadă de execuție a lucrărilor.

Totodată, petenta susține că prețurile prezentate sunt „foarte mici în condițiile în care subscrisa suntem producător de mixtură asfaltică, iar S.R.L. trebuie să achiziționeze repectivele materiale, ceea ce ar determina o creștere a costurilor”, iar autoritatea contractantă „nu a observat faptul că S.R.L. nu a comunicat nicio justificare a prețurilor pentru emulsie, borduri, tuburi PVC, capace cu rama fonta, tuburi cămine, în condițiile în care acestea sunt materiale esențiale pentru execuția lucrărilor”.

În ceea ce privește justificarea tarifelor orare pentru utilaje, contestatoarea arată că S.C. S.R.L. a utilizat tarife orare, astfel: pentru compactor de 12 t - 30 lei/oră și un consum de 3,8 l/oră, consumul real, în opinia petentei, fiind de minimum 6-7 l/oră; pentru compactor de 14 t - 40 lei/oră și un consum de 4,1 l/oră, consumul real fiind de minimum 7-8 l/oră; pentru compactorul de 10-16 t ofertantul câștigător a justificat un tarif orar de 50 lei/oră, dar în calculul din extrasul de utilaje – Formularul C8, a utilizat un consum de 40 lei/oră.

Se mai arată că S.C. S.R.L. a utilizat în calculele justificative aferente autocisternei și automacaralei un consum de 0,9 l/oră, în opinia petentei, nejustificat de mic și imposibil de realizat.

Petenta critică justificarea prețului cu transporturile sub următoarele aspecte:

- analizele pentru tarifele de transport sunt fundamentate pe tariful orar aferent manoperei deservenților de 6,30 lei, nefiind avut în vedere tariful minim de 7,382 lei, impus prin HG nr. 1017/2015, începând cu data de 01.05.2016;

- în analizele de preț, S.C. S.R.L. nu a ținut cont de faptul că transportul materialelor se face de la furnizor la șantier și înapoi, în cheltuielile cu transporturile nefiind luate în calcul deplasările dus – întors;

- calculul kilometrilor parcurși este eronat, utilizând distanțe mult mai mici decât cele reale dintre locurile de aprovizionare și cel de punere în operă.

Petenta mai apreciază că cheltuielile indirecte din oferta S.R.L., de 1%, sunt neacoperitoare, iar deși documentația de atribuire a impus durata de execuție a lucrărilor, de trei luni, S.C. S.R.L. a depus un grafic de execuție pe durata a 4 luni.

Pentru a-și justifica susținerile, contestatoarea redă, sub formă tabelară, un număr total de 27 de tarife și prețuri din oferta concurentă

comparativ cu propria ofertă, cu scopul de demonstra că oferta S.C. S.R.L. „cuprinde valori mult diminuate față de valorile obișnuite, comparativ cu cea a subscrisei”, astfel:

NR.CRT	DENUMIRE RESURSA	PRET	PRET
1	NISIP BITUMAT	130 LEI/T	97.61
1	B 200	160 LEI/MC	146.67
3	BALAST	10 LEI/MC	8.5
4	NISIP	21 LEI/MC	24
5	BA 16	170 LEI/T	162.3
6	BALAST STABILIZAT	110 LEI/T	140.48
7	AB2	150 LEI/T	129.6
8	BAD 25	150 LEI/T	141.5
9	BA 8	190 LEI/T	172.97
10	PAVAJ	24 LEI/MP	20.754
11	BETON C 25/30	190 LEI/MC	181.59
12	BETON C 12/15	160 LEI/MC	146.67
13	EMULSIE	1.73 LEI/KG	2.25
14	BORDURA 50X25X20	15.30 LEI/M	17.92
15	MANOPERA	6.3 LEI/ORA	9
16	COMPACTOR 12 T	30 LEI/ORA	75
17	COMPACTOR 14 T	40 LEI/ORA	75
18	COMPACTOR 10-16 T	40 LEI/ORA	75
19	EXCAVATOR	40 LEI/ORA	75
20	AUTOGREDER	70 LEI/ORA	75
21	REPARTIZATOR ASFALT	85 LEI/ORA	140
22	AUTOCISTERNA	20 LEI/ORA	55
23	AUTOMACARA	50 LEI/ORA	110
24	ÎNCĂRCĂTOR	40 LEI/ORA	75
25	TRANSPORT	0.22 LEI/T KM	0.3
26	CHELTUIELI INDIRECTE	1%	15%
27	PROFIT	3%	10%

Din înscrisurile aflate la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarea situație de fapt:

....., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura de atribuire, prin cerere de oferte offline cu etapă finală de licitație electronică, a contractului de achiziție publică având ca obiect **„Execuția lucrărilor aferente obiectivului de investiții: «Modernizare strada», ...”,** cod CPV 45233120-6 – lucrări de construcții de drumuri (Rev. 2), prin publicarea, în SEAP, a invitației de participare nr. 383156/10.12.2015, atașat căreia s-a publicat și documentația de atribuire sub formă de fișiere de date.

Potrivit invitației de participare și fișei de date, valoarea estimată, fără TVA, a contractului de lucrări este de **2.125.815,1 lei**, iar criteriul de atribuire a contractului - *„prețul cel mai scăzut”*.

Potrivit procesului-verbal al ședinței de deschidere a ofertelor nr. SC2016-556/12.01.2016, la procedura de atribuire au depus oferte

operatorii economici S.C. S.R.L., S.C. S.R.L., S.C. S.R.L., S.C. S.R.L. și S.C. S.R.L.

Conform raportului procedurii nr. SC2016-4615/25.02.2016, în urma etapei finale de licitație electronică, au fost declarate admisibile două oferte, respectiv, cele depuse de către S.C. S.R.L. și S.C. S.R.L., iar în urma aplicării criteriului de atribuire, câștigătoare a fost declarată cea depusă de către S.C. S.R.L., cu valoarea propunerii financiare de 1.296.747,21 lei, fără TVA, oferta depusă de către petenta S.C. S.R.L. clasându-se pe locul II, cu valoarea de 1.806.940,93 lei, fără TVA.

Rezultatul procedurii de atribuire astfel stabilit, transmis S.C. S.R.L. cu adresa nr. AP2016-000023 din 26.02.2016, a fost atacat în termen legal cu contestația ce constituie obiect al prezentei analize.

Examinând susținerile părților, probatoriul administrat și dispozițiile legale aplicabile, Consiliul constată:

Unica problemă cu care Consiliul, prin contestația promovată de către S.C. S.R.L., a fost investit spre dezlegare este constituită de modul de îndeplinire, de către, a obligațiilor care îi incumbă din calitatea de autoritate contractantă, în privința ofertei cu preț aparent neobișnuit de scăzut, depusă de către S.C. S.R.L., ofertă care, în opinia petentei, a fost declarată admisibilă și câștigătoare în mod nelegal.

În analiza sa, Consiliul are în vedere că oferta declarată câștigătoare, depusă de către S.C. S.R.L., are valoarea finală, după parcurgerea etapei de licitație electronică, de 1.296.747,21 lei, fără TVA, reprezentând 60,99% din valoarea estimată a contractului, de 2.125.815,1 lei, fără TVA, fiind ofertă cu preț aparent neobișnuit de scăzut în sensul definit de art. 202 alin. (1 ind.1) din OUG nr. 34/2006.

În raport de dispozițiile art. 202 alin. (1) din ordonanță – „(1) *În cazul unei oferte care are un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat, autoritatea contractantă are obligația de a solicita ofertantului, în scris și **înainte de a lua o decizie de respingere a acelei oferte**, detalii și precizări pe care le consideră semnificative cu privire la ofertă, precum și de a verifica răspunsurile care justifică prețul respectiv*”, Consiliul va verifica în ce măsură autoritatea contractantă și-a îndeplinit **obligația** „de a solicita ofertantului (...) **detalii și precizări pe care le consideră semnificative cu privire la ofertă**”, precum și **temeinicia** cu care autoritatea contractantă **a verificat răspunsurile** prin care ofertantul S.C. S.R.L. a justificat prețul ofertei sale, aparent neobișnuit de scăzut.

Se reține astfel existența la dosarul cauzei a adresei autorității contractante nr. AP2016-000021/09.02.2016, prin care aceasta a solicitat S.C. S.R.L. „justificarea prețului ofertat, întrucât acesta se situează sub pragul de 80% precizat în legislație, raportat la valoarea estimată a contractului”, solicitare la care ofertantul în cauză a

răspuns cu adresa nr. 85/15.02.2016 conținând 5 puncte referitoare la: oferta financiară refăcută în urma procesului de reofertare electronică; prețuri și facturi justificative pentru mixturi asfaltice; precizarea că salarizarea forței de muncă se face cu cu tariful de 6,30 lei/oră; analize de preț pentru utilaje și transport, adresei fiindu-i atașate acte totalizând 37 de pagini.

În Formularul de ofertă 10C, S.C. S.R.L. precizează, printre altele, prețul ofertei de 1.296.747,21 lei, fără TVA, și angajamentul de terminare a lucrărilor *„în conformitate cu graficul de execuție anexat, respectiv 3 (trei) luni calendaristice”*.

În *„centralizatorul financiar al categoriilor de lucrări, devizul ofertă al obiectelor”* sunt menționate cu cotație financiară un număr de 8 obiecte, obiectul nr. 6, constituit de *„Deviz Trotuare__1261 mp”*, fiind cotate financiar cu valoarea de 84.613,65 lei, deviz care, în forma analitică (listă cu cantități de lucrări), a fost omis la depunere.

Cu adresa nr. AP2016-000108 din 18.02.2016, autoritatea contractantă a solicitat ofertantului S.C. S.R.L. ca, pentru confirmarea valorii devizului *„Trotuare – 1261 mp”*, de 84.613,65 lei, fără TVA, cuprins în Formularele F1 și F2, să transmită Lista privind cantitățile de lucrări și prețuri unitare aferente *„Deviz Trotuare – 1261 mp”*.

La solicitarea autorității contractante, S.C. S.R.L. a răspuns cu **adresa nr. 94/18.02.2016**, atașand **Formularul „deviz - ofertă Trotuare _ 1261 mp”**, în cadrul căruia **articolul nr. 7 „Pavaj gri de 6 cm grosime – 1261 mp” are menționat prețul unitar de 24 lei/mp**, iar **valoarea totală de 30.264 lei**.

La dosar se regăsește **adresa nr. 109/19.12.2016**, prin care S.C. S.R.L. **revine la adresa anterioară**, precizând: *„1. În vederea confirmării valorilor prezentate în formularul F2 Centralizatorul cheltuielilor pe categorii de lucrări pe obiecte, anexăm Formularul F3 lista cu cantități de lucrări pentru devizul Trotuare-1261 mp, având valoarea totală de 84.613,65 lei conform valorii precizate în Formularul F2. 2. **Vă rugăm să încadrați această modificare în categoriile viciilor de formă.** 3. Anexăm și Extrasul general de materiale și Extrasul general de transport care confirmă valorile celorlate devize și valoarea totală ofertată”*.

Atașat ultimei adrese (nr. 109/19.12.2016), S.C. S.R.L. a redepus **Formularul „deviz - ofertă Trotuare _ 1261 mp”**, în cadrul căruia articolul nr. 7 **„Pavaj gri de 6 cm grosime – 1261 mp” prezintă prețul unitar de 20,86 lei, valoarea aferentă** noului preț unitar fiind de **26.304 lei**, prețuri și valori care se regăsesc ca atare la codul 7600024 din Formularul C6 – *„Extrasul general Materiale”*.

Valoarea de **26.304 lei** a devizului **„Trotuare”**, diferită (redușă) față de valoarea inițială, de **30.264 lei** a aceluiași articol, aferentă **prețului unitar, de 24 lei/mp**, a condus la modificarea valorii Formularului C6 *„Extras general materiale”*, de la suma de **741.549,93 lei**, prezentată inițial în formularul atașat adresei inițiale nr.

85/15.2016, la suma de **737.589,93 lei**, prezentată atașat adresei nr. 109/19.02.2016.

S.C. S.R.L. a recurs la diminuarea valorii articolului/produsului „**Pavaj gri de 6 cm grosime – 1261 mp**” cu suma de **3.960 lei**, prin **modificarea prețului unitar al articolului/produsului de la 24 lei/mp, la 20,86 lei/mp**, pentru a **compensa valoarea aferentă articolului TRA01A60** „Transport rutier al materialelor semifabricatelor cu autobasculanta pe dist = 60 km”, în cantitate de **262,080 tone**, cu prețul unitar de 13,20 lei, din cadrul aceluiasi deviz, cantitate mai mică decât cantitatea de **562,08 tone**, prevăzută în lista de cantități din cadrul caietului de sarcini publicat în SEAP sub denumirea „CS3 [INV383156/002] 3_Modernizare strada Chimistilor - documentatie economica.pdf.p7s” (diferența = 300 tone x 13,20 lei = 3.960 lei).

Deși, în cadrul articolelor de deviz „**Pavaj gri de 6 cm grosime – 1261 mp**”, respectiv, **TRA01A60** „Transport rutier al materialelor semifabricatelor cu autobasculanta pe dist = 60 km” din Lista aferentă Formularului „**deviz - ofertă Trotuare _ 1261 mp**”, S.C. S.R.L. a recurs la modificările redată în cele ce preced pentru a păstra valoarea totală a devizului la suma de 84.613,65 lei, modificări care au operat în mod corespunzător și în cadrul centralizatoarelor cu consumurile de materiale și transport, iar ofertantul a solicitat expres „**2. Vă rugăm să încadrați această modificare în categoriile viciilor de formă**”, autoritatea contractantă a trecut sub tăcere situația și implicațiile modificărilor efectuate în cadrul respectivei oferte, în documentele procedurii reținându-se, după cum urmează:

- în raportul de specialitate al expertului cooptat nr. 4222/24.02.2016 se regăsește mențiunea: „Au fost verificate clarificările transmise de ofertantul S.C. S.R.L. cu nr. 109/19.02.2016 referitor la lipsa Devizului-ofertă – Trotuare. Devizul ofertă – Trotuare respectă articolele, cantitățile din proiectul tehnic și are valoarea fără TVA conform Formulelor 1 și F2 din oferta prezentată anterior clarificărilor”;

- în procesul verbal nr. 7 al ședinței de evaluare a ofertelor se menționează de maniera: „(...) comisia de evaluare constată că oferta financiară a S.C. S.R.L. corespunde cerințelor și este în concordanță cu valoarea ofertată în licitația electronică”;

- în raportul procedurii nr. 4615/25.02.2016, în legătură cu aspectul analizat, s-a reținut astfel: „Deviz Trotuare__1261 mp – nu se regăsește. La solicitarea de clarificări (...) ofertantul a clarificat acest aspect conform celor specificate în PV 7 SC2016 – 4458/24.02.2016”.

Se constată astfel că autoritatea contractantă nu și-a îndeplinit obligația instituită prin dispozițiile art. 202 alin. (1) din OUG nr. 34/2006 „**de a verifica răspunsurile care justifică prețul respectiv**”, în sensul în care modificările efectuate de către S.C. S.R.L. în cadrul ofertei - „**deviz - ofertă Trotuare _ 1261 mp**” - pot fi încadrate în categoria *viciilor de formă* în sensul

definit de art. 80 alin. (3) din HG nr. 925/2006 – *„Viciile de formă reprezintă acele erori sau omisiuni din cadrul unui document a căror corectare/completare este susținută în mod neechivoc de sensul și de conținutul altor informații existente inițial în alte documente prezentate de ofertant sau a căror corectare/completare are rol de clarificare sau de confirmare, nefiind susceptibile de a produce un avantaj incorect în raport cu ceilalți participanți la procedura de atribuire”*, critica S.C. S.R.L. privind faptul că autoritatea contractantă nu și-a îndeplinit obligațiile legale pe timpul evaluării ofertelor fiind întemeiată.

Referitor la critica petentei corespunzător căreia ofertantul câștigător a practicat, în cadrul ofertei, tarife orare la manoperă sub salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată, Consiliul are în vedere că, în „Extrasul general manoperă”, pentru toate categoriile de angajați, S.C. S.R.L. a prevăzut tariful orar la manoperă de 6,30 lei, tarif care se menține și în toate analizele de preț pentru utilaje și transport, în partea privitoare la manopera deservenților.

În verificarea măsurii în care tariful orar la manoperă de 6,30 lei este sub nivelul salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, Consiliul se va raporta la următoarele dispoziții legale:

- HG nr. 1091/2014 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, art. 1 alin. 2) – *„Începând cu data de 1 iulie 2015, salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată se stabilește la 1.050 lei lunar, pentru un program complet de lucru de 168,667 de ore în medie pe lună în anul 2015, reprezentând 6,225 lei/oră”*;

- HG nr. 1017/2015 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, art. 1. – *„Începând cu data de 1 mai 2016, salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată se stabilește la 1.250 lei lunar, pentru un program complet de lucru de 169,333 ore în medie pe lună în anul 2016, reprezentând 7,382 lei/oră”*.

Se constată astfel că, până la data de 01.05.2016, tariful orar la manoperă, de 6,30 lei, practicat de către S.C. S.R.L. este unul legal, superior *salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată*, de 6,225 lei/oră, reglementat prin HG nr. 1091/2014.

La data limită de depunere a ofertelor, respectiv, 12.01.2016, era în vigoare începând cu data de 31 decembrie 2015, HG nr. 1091/2014 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, care, prin art. 3, statuează că *„La data prevăzută la art. 1 (1 mai 2016), Hotărârea Guvernului nr. 1.091/2014 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 902 din 11 decembrie 2014, se abrogă”*, începând cu data de 01.05.2016 fiind garantat în plată salariului de bază minim brut pe țară de 7,382 lei/oră.

Spre a verifica dacă derularea contractului impune diligența, din partea ofertantului câștigător, de a lua în considerare majorarea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, la 7,382 lei/oră, reglementat prin act normativ în vigoare, publicat înainte de data limită de depunere a ofertelor, Consiliul are în vedere următoarele aspecte:

- data limita de depunere a ofertelor a fost precizată prin pct. IV.3.4) al invitației de participare ca fiind 12.01.2016;

- publicarea și intrarea în vigoare a HG nr. 1017/2015 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată s-a produs la data de 31.12.2015;

- durata contractului/termenul pentru finalizare a fost precizată prin pct. II.3) al fișei de date ca fiind de "**3 luni începând de la data atribuirii contractului / emiterii ordinelor de incepere a serviciilor sau lucrarilor**".

Spre determinarea întinderii celor 3 luni de execuție începând cu data atribuirii contractului astfel încât să se verifice dacă exista posibilitatea ca derularea contractului să poată fi efectuată anterior datei de 01.05.2016, Consiliul are în vedere următoarele dispoziții incidente din OUG nr. 34/2006:

- art. 200. – „(1) În termen de **25 de zile de la data deschiderii ofertelor**, autoritatea contractantă stabilește oferta câștigătoare, pe baza criteriului de atribuire precizat în invitația de participare/anunțul de participare și în documentația de atribuire; (2) În cazuri temeinic motivate, autoritatea contractantă **poate prelungi o singură dată perioada de evaluare**";

- art. 205. – „(1) **Contractele** care intră în sfera de aplicare a prezentei ordonanțe de urgență **pot fi încheiate numai după împlinirea termenelor de așteptare de: b) 6 zile de la data transmiterii comunicării privind rezultatul aplicării procedurii**, în cazul în care valoarea estimată, conform prevederilor art. 23 și ale cap. II secțiunea a 2-a, a contractului respectiv este mai mică decât pragurile valorice prevăzute la art. 55 alin. (2)";

- art. 256². – „(1) **Persoana vătămată poate sesiza Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor** în vederea anulării actului și/sau recunoașterii dreptului pretins ori a interesului legitim, **în termen de: b) 5 zile începând cu ziua următoare luării la cunoștință**, în condițiile prezentei ordonanțe de urgență, despre un act al autorității contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea contractului care urmează să fie atribuit, estimată conform prevederilor art. 23 și ale cap. II secțiunea a 2-a, este mai mică decât pragurile valorice prevăzute la art. 55 alin. (2)";

- art. 274. – „(1) În vederea soluționării contestației/contestațiilor, autoritatea contractantă are obligația de a transmite Consiliului, în termen de cel mult **5 zile lucrătoare** de la data primirii contestației";

- art. 276. – „(1) Consiliul soluționează pe fond contestația în **termen de 20 de zile de la data primirii dosarului achiziției publice** de la autoritatea contractantă";

- art. 279 alin. (3) – „Decizia Consiliului, adoptată potrivit alin. (1), va fi motivată și **comunicată în scris părților în termen de 3 zile de la pronunțare**".

Se constată că situația de minimă diligență a ofertantului pentru a asigura îndeplinirea corespunzătoare a contractului era aceea de a avea

în vedere: termenul de evaluare prelungit, cum s-a și petrecut în cauză – 50 zile; termenul de așteptare pentru exercitarea căilor de atac – 5 zile; termenul de transmitere a dosarului de către autoritatea contractantă – 5 zile; termenul de soluționare a eventualelor contestații – 20/30 zile; termenul de comunicare a deciziei Consiliului către părți, de 3 zile, rezultând un orizont de timp minim pentru încheierea contractului de minimum 93 de zile de la data limită de depunere a ofertelor, fără a se fi luat în considerare termenul de exercitare și soluționare a unei eventuale căi de atac împotriva deciziei Consiliului la instanța competentă.

Astfel, în raport de data limită de depunere a ofertelor – 12.01.2016, data de minimă diligență ce trebuia avută în vedere de către ofertanți pentru semnarea contractului era în jurul a 15.04.2016, reper de la care pornea calculul celor de 3 luni de execuție a lucrărilor, a cărora finalizare era posibil a se produce în jurul datei de 15.07.2015.

Faptul că și autoritatea contractantă a luat în considerare termenele mai sus redată rezultă fără echivoc din conținutul pct. IV.3.6) al invitației de participare prin care s-a precizat că „*Data limita de valabilitate a ofertei: **120 zile** (de la termenul limita de primire a ofertelor)*”, termen care depășea evident data de 01.05.2016, a intrării în vigoare a HG nr. 1017/2015 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată „*la 1.250 lei lunar, pentru un program complet de lucru de 169,333 ore în medie pe lună în anul 2016, reprezentând 7,382 lei/oră*”.

Neluând în considerare, la elaborarea ofertei, obligativitatea de sustenabilitate a valabilității ofertei pe timp de 120 de zile de la data depunerii acesteia și nici prevederile HG nr. 1017/2015, ofertantul câștigător, prin prisma tarifului la manoperă utilizat și a dispozițiilor art. 171 din OUG nr. 34/2006 potrivit cărora „**Oferta are caracter obligatoriu, din punctul de vedere al conținutului, pe toată perioada de valabilitate stabilită de către autoritatea contractantă**”, ulterior datei de 01.05.2016, va urma să practice **tarife la manoperă care nu pot fi justificate**, fiind sub nivelul celor minim reglementate, ceea ce determină ca o astfel de ofertă să intre în categoria celor calificate de dispozițiile art. 36 alin. (2) lit. c) din HG nr. 925/2006 ca fiind neconforme.

Întrucât, ulterior depunerii și evaluării ofertelor, prin prisma aspectului analizat în cele ce preced, caracterul neconform al ofertei depusă de către S.C. S.R.L. nu poate fi înlăturat, analiza celorlalte critici formulate de către S.C. S.R.L. devine de prisos, fapt pentru care, în temeiul dispozițiilor art. 278 alin. (2), (4) și (6) din OUG nr. 34/2006, Consiliul va admite contestația formulată de către S.C. S.R.L., în contradictoriu cu autoritatea contractantă și va anula raportul procedurii nr. 4615/25.02.2016 în părțile referitoare la: decizia de considerare a ofertei câștigătoare ca fiind admisibilă; aplicarea criteriului de atribuire; concluzii, precum și actele subsecvente părții anulate din raport.

Va obliga autoritatea contractantă ca, în termen de 12 zile de la data primirii deciziei, să procedeze la continuarea procedurii de atribuire cu reevaluarea ofertelor depuse de ofertanții cu calitate de operator economic implicat în procedura de atribuire și stabilirea rezultatul procedurii de atribuire cu respectarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice în vigoare, a regulilor documentației de atribuire și a celor reținute în prezenta motivare.

Deciza este obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 280 alin. (3) din ordonanța de urgență.