



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C.N.S.C.

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

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. ...

Data: ...

Prin contestația nr. ..., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ..., formulată de asocieria ..., prin liderul de asociere ... cu sediul în ..., înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului cu nr. ..., având CIF ..., reprezentată de ... – Director General, împotriva rezultatului procedurii comunicat prin adresa nr. 6312/21.06.2016, emisă de către ..., cu sediul în ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de cerere de oferte, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „*EXECUȚIE LUCRĂRI PENTRU OBIECTIVUL «MODERNIZARE DRUMURI DE INTERES LOCAL ÎN COMUNA ...»*”, cod CPV 45233120-6 – Lucrări de construcții de drumuri (Rev. 2), s-a solicitat anularea adresei nr. 6312/21.06.2016 și a tuturor actelor subsecvente, cu consecința obligării autorității contractante la reevaluarea ofertelor din cadrul celor admisibile, precum și verificarea modului în care autoritatea contractantă a adoptat decizia de a accepta justificările primite de la ofertantul câștigător cu privire la soluțiile tehnice adoptate și/sau orice alte condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru executarea lucrării.

Procedura de soluționare în fața Consiliului s-a desfășurat în scris.

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,
asupra cauzei de față, constată următoarele:

Prin contestația depusă, ..., în calitate de operator economic interesat de participarea la procedura de cerere de oferte,

organizată de către autoritatea contractantă ..., în vederea atribuirii contractului având ca obiect „EXECUȚIE LUCRĂRI PENTRU OBIECTIVUL «MODERNIZARE DRUMURI DE INTERES LOCAL ÎN COMUNA ...»”, inițiată prin publicarea în sistemul electronic de achiziții publice (SEAP) a invitației de participare nr. ..., a solicitat cele menționate în partea introductivă.

De asemenea, aceasta a solicitat accesul la dosarul achiziției publice, în temeiul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Contestatoarea arată că prin adresa nr. 6312/21.06.2016, reprezentând comunicarea rezultatului procedurii, oferta sa a fost declarată admisibilă, dar necâștigătoare, oferta câștigătoare fiind cea depusă de ..., cu o valoare de 4.900.000 lei, respectiv 54,76% din valoarea estimată a procedurii de atribuire.

Astfel, ... consideră că oferta financiară prezentată de ofertantul declarat câștigător este subevaluată prin raportare la amploarea resurselor financiare și tehnice necesare executării contractului supus atribuirii.

În susținerea afirmației sale și pentru a demonstra că oferta sa îndeplinește cerințele documentației de atribuire la un preț minim ofertat, contestatoarea face următoarele precizări:

- la întocmirea propunerii financiare, ... a urmărit obținerea unei oferte competitive, atât din punct de vedere tehnic, cât și din punct de vedere al costurilor, cu respectarea cerințelor tehnico-calitative din caietul de sarcini;

- la întocmirea propunerii financiare, a folosit cele mai competitive prețuri și tarife la manoperă, utilaje și transport, justificabile pentru a obține o ofertă corectă și serioasă. Totodată, la stabilirea tehnologiei de execuție a cotate activitățile strict necesare pentru realizarea categoriilor de lucrări din listele de cantități, tehnologii de execuție la care s-au stabilit consumurile minime, corecte de ore, manoperă și utilaje, prin utilizarea cât mai eficientă a forței de muncă și utilizarea de utilaje noi, cât mai performante, utilaje care au un consum redus de carburant și o productivitate ridicată. Acest lucru reiese din detalierea prețurilor unitare, pentru toate activitățile din listele de cantități, care au fost depuse odată cu propunerea financiară, prin prezentarea ofertelor de preț de la furnizori, analizelor de preț pentru materiale produse de contestatoare loco-lucrare (mixturi asfaltice, betoane), analizelor de preț pentru tarife utilaje și transport.

De asemenea, ... opinează că oferta financiară desemnată câștigătoare cu un preț de 4.900.000 lei (fără TVA), respectiv 54,76% din valoarea estimată a procedurii de atribuire, dar valoric situată cu mult sub valoarea ofertei sale, este subevaluată din două puncte de vedere:

- 1) din punct de vedere financiar, respectiv din punct de vedere al prețurilor la principalele materiale (în mod special la beton asfaltic

BADPC 20, mixtură asfaltică BAPC 16, agregate de balastieră: balast și nisip, agregate de carieră: piatră spartă);

2) din punct de vedere al tehnologiei de execuție, prin omiterea intenționată a anumitor activități, precum și prin reducerea excesivă a normelor de timp necesare pentru realizarea categoriilor de lucrări, respectiv reducerea consumurilor orare de forță de muncă și utilaje în special pentru principalele categorii de lucrări cu pondere la stabilirea valorii, respectiv: terasamente, infrastructură și covoare asfaltice.

Contestatoarea afirmă că pentru cotarea valorică a principalelor categorii de lucrări susmenționate, cu pondere în stabilirea prețului ofertei financiare, prețurile la materiale, tarifele orare pentru forța de muncă, utilaje, precum și tariful pentru transportul materialelor au fost astfel stabilite, încât să obțină costurile minime, justificabile din punct de vedere tehnic și financiar, pe care le consideră ca fiind prețurile sub care orice ofertă financiară prezentată este subevaluată.

Astfel, ... menționează că din ofertele/analizele de preț prezentate pentru principalele materiale, mixturile asfaltice și betoanele produse în instalațiile proprii, loco-lucrare, calculate conform rețelilor stabilite de laboratorul de gradul II propriu, au rezultat prețuri minime, prețuri sub care orice alt preț prezentat îl consideră ca fiind subevaluat, nelegal și neconcurențial.

Totodată, contestatoarea subliniază că la stabilirea tarifelor orare pentru utilajele principale aferente execuției lucrărilor, a ținut cont de faptul că majoritatea sunt deținute în proprietate, performante, au consum redus de carburant, în stare foarte bună de funcționare, rezultând tarife orare minime, luându-se în calcul cheltuielile cu manopera, carburanții, lubrifianții, acumulatorii, service, anvelope, asigurare și amortismentul.

Pe cale de consecință, ... consideră că autoritatea contractantă, în mod eronat a desemnat câștigătoare o ofertă, cu o propunere financiară ce conține prețuri ce nu sunt rezultatul liberei concurențe, nu sunt reale și nu acordă siguranța finalizării contractului.

În acest sens, contestatoarea invocă prevederile art. 18 și art. 19 din Ordonanța nr. 99 din 29 august 2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, solicitând Consiliului să verifice, dacă autoritatea contractantă nu a încălcat aceste prevederi.

Mai mult decât atât, ... a solicitat Consiliului să verifice modalitatea de aplicare a art. 202 din OUG nr. 34/2006, în sensul aprecierii corectitudinii evaluării efectuate, autoritatea contractantă fiind obligată să verifice răspunsurile prezentate de ofertant și sub aspectul documentelor suport ale prețurilor scăzute, fără a se limita doar la a lua act de răspunsul ofertantului, astfel cum reiese din apărarea formulată de ... la notificarea prealabilă adresată de contestatoare.

Autorea contestației susține că pentru justificarea prețului neobișnuit de scăzut, în sensul art. 202 din OUG nr. 34/2006, ofertantul declarat câștigător, ar trebui să aibă ca și corespondent contracte încheiate cu furnizorii, incluzând mențiuni clare referitoare la posibile discounturi, cuantumul acestora, înregistrări ale discounturilor invocate în evidențele contabile ale partenerilor, o situație a materialelor aflate pe stoc, etc.

Prin adresa nr. ..., Consiliul a solicitat autorității contractante, copia dosarului achiziției publice, oferta câștigătoare, precum și punctul de vedere cu privire la contestație, inclusiv dovada comunicării acestuia contestatoarei.

Prin adresa nr. ..., înregistrată la Consiliu cu nr. ..., ... a comunicat punctul de vedere cu privire la contestația ..., solicitând respingerea acesteia, precizând faptul că nu a respectat termenul de 5 de zile prevăzut la art. 8 lit. b) din Legea nr. 101/2016 și că a transmis operatorului ... faptul că respectivul contract este lovit de nulitate absolută conform art. 9 alin. (5) din același act normativ.

Autoritatea contractantă prezintă istoricul procedurii, arătând că a solicitat ... să justifice cum îndeplinește condiția din caietul de sarcini, referitoare la faptul că „toate sorturile de agregate utilizate pentru realizarea stratului de piatră spartă vor fi obținute din aceeași rocă (cu aceeași natură mineralogică)”, având în vedere că piatra spartă 40 – 63 mm, precum și splitul 15 – 25 mm, conform furnizorilor declarați, sunt aprovizionate de la ..., fiind produse de carieră, iar nisipul grăunțos 0 – 8 mm, de la ..., fiind produs de balastieră, deci cu altă natură mineralogică.

... redă răspunsul ..., concluzionând că ofertantul declarat câștigător a îndeplinit condiția din caietul de sarcini susmenționată, având în vedere faptul că ofertanții au libertatea să folosească fie savură 0-8 mm sau nisip grăunțos 0-8 mm, chiar dacă materialele ce intră în componența realizării stratului de piatră spartă provin din surse diferite sau din aceeași tip de rocă, respectiv sedimentară.

De asemenea, aceasta precizează că a solicitat ofertantului câștigător să justifice prețul de 50,01 lei/mc pentru nisip grăunțos 0 - 8 mm, având în vedere oferta prezentată, în care nisipul concasat 0 - 4 mm este de 28 lei/to, sortul concasat 4 - 8 mm este de 21 lei/to, iar transportul din balastieră la locul de punere în operă este de 54 km, reprezentând, conform propriei analize 11,34 lei/to.

... menționează că ofertantul câștigător, pentru justificarea prețului de 50,01 lei/mc pentru nisip grăunțos 0 – 8 mm, prezintă în detaliu analiza care a stat la baza formării prețului ofertat, astfel: nisipul grăunțos s-a obținut prin amestecarea sorturilor 0 - 4 mm și 4 - 8 mm, rezultând un preț mediu de procurare de 24,50 lei/to $[(28 \text{ lei/to} + 21 \text{ lei/to}) : 2]$, la care se adaugă prețul de transport de 11,34 lei/to $[(54 \text{ km} \times 2 \times 2,25 \text{ lei/km}) : 24 \text{ to}]$, rezultând un preț total de 50,01 lei/mc $(35,84 \text{ lei/to} \times 1,4 \text{ to/mc})$.

Pe cale de consecință, autoritatea contractantă consideră că ofertantul a răspuns concludent la această solicitare de clarificări.

Un alt aspect subliniat de către ... este că în urma analizei efectuate, a documentelor din propunerea financiară a SC ..., a constatat că aceasta respectă cerințele minime impuse prin documentația de atribuire, prețurile unitare pentru materiale, manoperă, utilaje și transporturi fiind comparabile cu cele de pe piață. Drept urmare, oferta operatorului SC ... este conformă.

Mai mult decât atât, ..., arată că ofertantul SC ... a susținut prin răspunsul la solicitările comisiei de evaluare că „a prezentat un preț avantajos pentru autoritatea contractantă, în condițiile respectării în totalitate a prevederilor actelor normative în vigoare”. În plus, Ofertantul a semnat de asemenea, o declarație privind luarea la cunoștință și respectarea prevederilor caietului de sarcini, asumându-și astfel respectarea cerințelor tehnico-calitative din caietul de sarcini.

Având în vedere solicitarea contestatoarei privind accesul la dosarul achiziției publice, Consiliul, prin adresa nr. ..., a invitat-o în acest sens, până la data de 13.07.2016.

Contestatoarea a primit fotocopiile solicitate la data de 11.07.2016, iar, prin adresa nr. ..., înregistrată la Consiliu cu nr. ..., a comunicat concluzii scrise, prezentând argumente în sprijinul celor menționate în cuprinsul contestației.

În cuprinsul concluziilor scrise, ... constată că autoritatea contractantă a semnat contractul de execuție de lucrări la data de 29.06.2016, aceasta a solicitat Consiliului următoarele:

- constatarea nulității contractului de achiziție publică nr. 6589/29.06.2016;

- în conformitate cu art. 1247 alin. (2) din Noul Cod Civil, să dispună anularea procedurii de atribuire, având în vedere nulitatea absolută a contractului de lucrări, încheiat cu nesocotirea interesului general, acesta fiind principalul motiv al sancțiunii nulității absolute, prevăzute de legiuitor.

Mai mult, contestatoarea opinează că se impune ca procedura să fie anulată, o altă posibilă interpretare fiind de natură să încurajeze atitudinea ilegală a autorității contractante, oferindu-se acesteia posibilitatea de a semna același contract de achiziție publică, anterior atribuit și semnat în condiții de ilegalitate.

Din examinarea materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarele:

Procedura de cerere de oferte a fost inițiată de ..., în calitate de autoritate contractantă, în vederea atribuirii contractului având ca obiect „EXECUȚIE LUCRĂRI PENTRU OBIECTIVUL «MODERNIZARE DRUMURI DE INTERES LOCAL ÎN COMUNA ...»”, prin publicarea în sistemul electronic de achiziții publice (SEAP) a invitației de participare nr.

Potrivit acesteia, criteriul de atribuire aplicat a fost „prețul cel mai scăzut”, valoarea estimată a contractului fiind de 8.948.343,69 lei, fără TVA.

... și ... au formulat contestații cu nr. ... și ..., înregistrate la CNSC cu nr. ... și cu nr. ..., soluționate prin Decizia nr. ..., prin care contestațiile au fost admise, anulându-se rezultatul procedurii consemnat în raportul procedurii de atribuire nr. 2776/23.03.2016 și adresele de comunicare a rezultatului procedurii.

De asemenea, Consiliul a obligat autoritatea contractantă la reevaluarea ofertelor ... și asocierii ... - ..., în termen de 10 zile de la comunicarea deciziei.

În aplicarea Deciziei nr. ..., autoritatea contractantă a solicitat celor 2 ofertanți, clarificări și, în urma evaluării răspunsurilor primite, a considerat ofertele acestora, ca fiind admisibile.

Conform raportului procedurii nr. 6247/21.06.2016, au fost depuse 7 oferte, dintre care 4 au fost considerate admisibile și invitate la etapa de licitație electronică; în urma aplicării criteriului de atribuire, câștigătoare a fost declarată oferta ..., cu o valoare a ofertei financiare de 4.900.000 lei, fără TVA.

Asocierea ... a formulat contestația ce face obiectul dosarului nr. ..., susținând că autoritatea contractantă nu a evaluat corect oferta ..., din punctul de vedere al verificării prețului ofertat, apreciind că prețurile scăzute la principalele materiale, omiterea intenționată a anumitor activități și reducerea consumurilor orare de forță de muncă și utilaje au condus la subevaluarea ofertei, aprecierile contestatoarei fiind justificate prin raportare la prețurile și consumurile existente în oferta proprie.

Consiliul reține că autoritatea contractantă, ulterior etapei de licitație electronică, a făcut aplicarea prevederilor art. 202 din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare și a solicitat ofertanților, a căror valoare se situa sub 80% din valoarea estimată, justificarea prețului ofertat.

Prin adresa nr. 4246/27.04.2016, autoritatea contractantă a solicitat ..., justificarea prețului ofertat în cadrul etapei de licitație electronică, respectiv oferte de preț de la furnizori pentru materialele de bază, oferte de preț sau analize de preț pentru utilajele din lista consumurilor de ore de funcționare a utilajelor de construcții și din lista consumurilor privind transporturile, iar prin adresa nr. 6037/09.06.2016, justificarea prețului pentru nisip grăunțos.

... a răspuns prin adresele nr. 3300/06.05.2016 și nr. 4240/14.06.2016, anexând oferte de preț și contracte de furnizare de la furnizorii declarați în ofertă, calculații de preț pentru principalele utilaje de construcții și pentru articolele de transport din propunerea financiară, documente analizate și considerate concludente și conforme de către comisia de evaluare și de către experții cooptați, prin procesul verbal al ședinței finale de evaluare a

ofertelor nr. 6246/21.06.2016 și prin 5 rapoarte de specialitate, Consiliul constatând că susținerea contestatoarei, conform căreia ofertantul declarat câștigător a subevaluat materialele principale ce urmează a fi utilizate, este neîntemeiată, nefiind aduse argumente în susținerea celor afirmate.

În ceea ce privește criticile contestatoarei legate de "omiterea intenționată a anumitor activități, precum și prin reducerea excesivă a normelor de timp necesare pentru realizarea categoriilor de lucrări, respectiv reducerea consumurilor orare de forță de muncă și utilaje în special pentru principalele categorii de lucrări cu pondere la stabilirea valorii, respectiv: terasamente, infrastructură și covoare asfaltice", Consiliul constată netemeinicia acestora, deoarece, în propunerea financiară depusă de ofertantul declarat câștigător, se regăsesc toate categoriile de lucrări impuse prin listele de cantități din caietul de sarcini, iar extrasele privind consumurile de manoperă, utilaje și transport conțin cantități similare cu cele din celelalte oferte depuse, diferențele fiind nesemnificative valoric.

Consiliul constată că nu există elemente care să dovedească faptul că evaluarea ofertei ... a fost făcută cu încălcarea legislației care a stat la baza derulării procedurii de atribuire, criticile legate de faptul că autoritatea contractantă a semnat contractul de achiziție publică urmând a fi respinse ca inadmisibile având în vedere pe de o parte faptul că nu se regăsesc în contestația formulată inițial, iar, pe de altă parte, faptul că, în conformitate cu prevederile legale, competența CNSC se limitează la modul de desfășurare a procedurii de atribuire, care se încheie prin semnarea contractului.

În baza art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, Consiliul urmează să respingă, ca nefondată, contestația depusă de ... în contradictoriu cu

În conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) și art. 29 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, prezenta decizie va fi obligatorie pentru părți și va putea fi atacată cu plângere la instanța de judecată competentă, în termen de 10 zile de la comunicare.

Pentru aceste motive,

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de asocieria ..., în contradictoriu cu

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

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

PREȘEDINTE COMPLET,

...

MEMBRU,

...

MEMBRU,

...

Redactată în 4 (patru) exemplare, conține 9 (nouă) pagini.