CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

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

DECIZIE

Nr. ..../...../....
Data: ....

Prin contestația nr. 960/03.07.2017 transmisă prin mijloace electronice (e-mail) și prin poștă, înregistrată la Consiliu sub nr. 26636/04.07.2017, respectiv sub nr. 26691/04.07.2017, SC ... SRL, cu sediul în ...., înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ..., având CIF RO ..., reprezentată legal prin administrator ..., a contestat adresa nr. 4326/22.06.2017, reprezentând comunicarea rezultatului procedurii de verificare a propunerilor tehnice, emis în procedura de atribuire „simplificată", într-o singură etapă, online, fără etapă finală de licitație electronică, a contractului de achiziție publică de lucrări având ca obiect „Modernizare străzi și drumuri comunale în comuna ..., județul ...", cod CPV 45233120-6 (Rev.2), inițiată de COMUNA ..., în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în comuna ..., str. ...., județul ... și a solicitat următoarele:

„- anularea rezultatului privind evaluarea propunerii tehnice, comunicat sub nr. 4326/22.06.2017, /.../, reevaluarea ofertei şi continuarea procedurii de atribuire,

- anularea în parte a Procesului Verbal de Evaluare,
- anularea raportului procedurii și a actelor subsecvente,
- anularea adresei nr. 4748/ 29.06.2017,
- obligarea autorității contractante la continuarea procedurii în conformitate cu cele stabilite prin decizia CNSC".

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

Contestatoarea arată că prin adresa de comunicare a rezultatului evaluării propunerii tehnice, înregistrată sub nr. 4326/22.06.2017,

comisia de evaluare a reținut că oferta a fost declarată neconformă și inacceptabilă, întrucât oferta nu îndeplinește cerința cu privire la «descrierea succesivă a procedurilor tehnice de execuție», deoarece nu au fost prezentate, inițial, în cadrul propunerii tehnice, iar completarea cu acestea ar încălca tratamentul egal așa cum este precizat la art.2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Autoarea contestației susține că oferta sa îndeplinește cerința cu privire la „descrierea succesivă a procedurilor tehnice de execuție”, aceasta fiind prezentată în propunerea tehnică postată în SEAP, în cadrul Formularului nr. 7, cu luarea în considerare a răspunsului la întrebarea nr. 7 din documentul „Răspuns la solicitare de clarificări” înregistrat la autoritatea contractantă sub nr. 569/07.02.2017 şi postat în SEAP la data 09.02.2017 la secțiunea ”Clarificări, decizii la documentația de atribuire”, descrierile succesive ale procedurilor şi metodologiilor de execuție pentru toate lucrările ce urmează a fi executate regăsindu-se între paginile 12 şi 44 din propunerea tehnică. Astfel, contestatoarea menționează că a prezentat descrierea tuturor lucrărilor aplicabile la lucrare, respectiv: topografice (trasare), de terasamente, de așternere a stratului de balast la fundația drumului, de execuție a stratului de piatră spartă, de așternere a straturilor de mixturi asfaltice, de execuție a podețelor şi a șanțurilor, de semnalizare şi marcaje rutiere, de ajustare la cotă a capacelor utilităților subterane.

Pentru aceste considerente, contestatoarea consideră că oferta sa îndeplinește atât cerințele Formularului nr. 7 și a punctului 2.a) aferent subcap.IV.4.1) din fișa de date, cât și a caietelor de sarcini, apreciind că, în exces de zel, autoritatea contractantă i-a solicitat clarificări cu privire la justificarea lipsei descrierilor succesive ale procedurilor tehnice de execuție, prin adresa nr. 3988/30.05.2017.

Contestatoarea susține, totodată, că, răspunzând solicitării de clarificări, a anexat descrierile succesive a procedurilor tehnice de execuție pentru lucrările ce urmează a fi executate şi prezentate în ofertă sub forma anexelor programului calității aplicat la lucrare conform HG nr. 766/1997 pentru aprobarea unor regulamente privind calitatea în construcții, Anexa nr. 2 Regulament privind conducerea şi asigurarea calității în construcții, proceduri care fac parte integrantă din programul calității aplicat la lucrare și sunt constituite din următoarele capitole: scop, domeniu de aplicare, documente de referință, definiții şi prescurtări, descrierea procedurii, responsabilități, înregistrări.

Contestatoarea mai arată că, prin răspunsul la notificarea prealabilă, înregistrat sub nr. 4748/ 29.06.2017, autoritatea contractantă precizează că își menține decizia comunicată prin adresa nr. 4326/22.06.2017.

Contestatoarea consideră că nu sunt îndeplinite exigențele art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016 pentru a fi declarată inacceptabilă oferta sa tehnică, întrucât nu a adus completări la ofertă, descrierile succesive a procedurilor tehnice anexate răspunsului la solicitarea de clarificări sub forma anexelor la programul calității cuprinzând capitolele specifice, pot

fi încadrate în categoria viciilor de formă având în vedere că acestea au rol de corectare a unor informații deja existente în ofertă, în conformitate cu art. 135 alin. (1) şi (3) din HG nr. 395/2016.

În ceea ce privește declararea ofertei ca neconformă în baza art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016, contestatoarea consideră că descrierile succesive a procedurilor de execuție prezentate inițial, satisfac în mod corespunzător cerințele caietului de sarcini.

În concluzie, contestatoarea consideră că autoritatea contractantă trebuia, fie să declare propunerea sa tehnică conformă şi acceptabilă, în forma prezentată în SEAP, aceasta îndeplinind toate cerințele formulate de autoritatea contractantă în documentația de atribuire şi răspunsuri la solicitări de clarificări, fie să ia în considerare răspunsul la solicitarea de clarificări nr. 3988/30.05.2017, întrucât cerința privind prezentarea „Descrierilor succesive a procedurilor tehnice de execuție" sub forma „anexelor programului calității aplicat la lucrare conform HG nr. 766/1997", nu a fost solicitată nici în documentația de atribuire și nici în răspunsurile la solicitările de clarificări postate în SEAP înaintea termenului de depunere a ofertelor.

În probațiune, contestatoarea SC ... SRL a depus, în copie, un set de înscrisuri.

Prin adresa nr. 27130/2281 .../05.07.2017, Consiliul a solicitat autorității contractante documentele necesare soluționării contestației formulată de SC ... SRL.

Autoritatea contractantă a transmis, în original, punctul de vedere nr. 4890/11.07.2017 și, în copie, documentele necesare pentru soluționarea contestației, corespondența fiind înregistrată la Consiliu sub nr. 28303/12.07.2017.

Autoritatea contractantă solicită respingerea contestației ca nefondată şi, pe cale de consecință, în conformitate cu prevederile art. 26 alin. (6) din Legea 101/2016, continuarea procedurii de achiziție.

Autoritatea contractantă susține că, în urma evaluării propunerii tehnice încărcate de contestatoare în SEAP pentru prezenta procedura, s-a întocmit procesul verbal nr. 3225/20.04.2017, în care s-a consemnat lipsa descrierilor procedurilor tehnice de execuție aplicabile în cadrul lucrărilor contractului așa cum s-a prevăzut expres în cadrul documentației de atribuire, respectiv răspunsul la solicitarea de clarificări nr. 118/07.02.2017 înregistrată la autoritate sub nr. 569/07.02.2017.

Autoritatea contractantă susține că, oferta depusă de SC ... SRL nu îndeplinește această cerință privind „Descrierea succesiva a procedurilor tehnice pentru toate lucrările ce urmează a se executa în cadrul proiectului", motiv pentru care a fost declarată neconformă în baza art. 137 alin. (3) lit. a) din H.G. 395/2016, deoarece, regăsirea în cadrul propunerii tehnice a descrierilor metodelor de lucru aplicabile în prezenta lucrare, nu se substituie cerinței prezentării procedurilor tehnice de execuție.

În sensul clarificării acestui aspect, comisia de evaluare a transmis contestatoarei solicitarea de clarificări nr. 3988/30.05.2017, solicitare

atașat căreia contestatoarea a transmis procedurile tehnice de execuție fapt ce denotă că, SC ... SRL a înțeles că acestea trebuiau transmise odată cu oferta, dovadă că răspunsul transmis constituie completarea ofertei.

În drept, autoritatea contractantă își susține punctul de vedere pe prevederile Legii nr. 101/2016, Legii nr. 98/2016 și HG nr. 395/2016.

Din documentele depuse de părți și din susținerile acestora, Consiliul reține următoarele:

Autoritatea contractantă a inițiat procedura de atribuire simplificată, într-o singură etapă, online, fără fază finală de licitație electronică, a contractului de achiziție publică de lucrări având ca obiect „Modernizare străzi și drumuri comunale în comuna ..., județul ...", cod CPV 45233120-6, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. .../01.02.2017, stabilind data limită de depunere a ofertelor la 17.02.2017, criteriul de atribuire „prețul cel mai scăzut" și valoarea estimată de -.-.-,- ron.

În cadrul procedurii de atribuire au depus oferte 17 operatori economici și asocieri de operatori economici, printre care și contestatoarea, așa cum rezultă din „Procesul verbal de vizualizare a documentelor depuse în SEAP" înregistrat sub nr. 871/22.02.2017.

După verificarea și evaluarea propunerilor tehnice, autoritatea contractantă a stabilit rezultatul intermediar al acestei etape, în legătură cu oferta depusă de SC ... SRL, reținând caracterul neconform al ofertei în temeiul art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016 și inacceptabil în baza art. 134 alin. (5) din același act normativ.

Împotriva acestui rezultat, comunicat prin adresa nr. 4326/22.06.2017, SC ... SRL a depus contestația care face obiectul prezentei cauze.

Atașat contestației autoarea acesteia a depus dovada respectării dispozițiilor art. 6 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 101/2016, respectiv notificarea prealabilă nr. 943/26.06.2017, înaintată autorității contractante, precum și răspunsul la aceasta, înregistrat sub nr. 4748/29.06.2017, prin care autoritatea contractantă comunică faptul că își menține decizia comunicată prin actul atacat.

Din conținutul adresei nr. 4326/22.06.2017, reprezentând comunicarea rezultatului etapei de verificare a propunerii tehnice, rezultă că motivul care a condus la respingerea ofertei contestatoarei a fost următorul: *„nu îndepliniți cerința cu privire la «descrierea succesivă a procedurilor tehnice de execuție», deoarece nu au fost prezentate inițial în cadrul propunerii tehnice, iar completarea cu acestea ar încălca principiul tratamentului egal așa cum este precizat la art. 2 alin. (2) din legea nr 98/2016"*.

Analizând prevederile fișei de data a achiziției Consiliu constată că, la pct. IV.4.1) – Modul de prezentare a propunerii tehnice, s-au menționat următoarele:

„Propunerea tehnică elaborată de ofertant va respecta în totalitate cerințele prevăzute în caietul de sarcini. Propunerea tehnică trebuie să

reflecte asumarea de către ofertant a tuturor cerințelor/obligațiilor prevăzute în caietul de sarcini.

Propunerea tehnică va conține:

2. ***Prezentarea modului de realizare a lucrărilor (planul propus) (Formular nr.7) care va descrie :***

a) abordarea din punct de vedere proces tehnologic (metodologia de execuție) pentru realizarea lucrărilor;

b) resurse (personal și instalații/echipamente) (Formular nr.8);

c) programul de execuție (diagrama Gantt) pe luni calendaristice, la nivel de categorie de lucrări (deviz), care să ilustreze succesiunea tehnologică de realizare a lucrărilor, ordinea și derularea în timp a activităților pe care ofertantul propune să le îndeplinească pentru realizarea lucrărilor, în special:

- lucrările permanente și temporare ce urmează sa fie executate,

- activitățile de interfațare cu lucrările existente si operarea acestora, după caz (dacă este inclusă asemenea solicitare în caietul de sarcini);

- secvențierea, derularea în timp și durata testelor, cu evidențierea clară a activităților incluse în procesele de asigurare, respectiv de control al calității, conform legislației specifice corespunzătoare obiectului contractului;

- denumirea activităților și subactivitatilor aferente, durata acestora, cu evidențierea punctelor cheie (jaloanele) în execuția contractului;

- drumul critic clar identificat în planificarea activităților.

2. Listele cu cantitățile de lucrări, fișele tehnice și formularele completate conform caietului de sarcini, inclusiv pentru organizarea de șantier.

3. Extrasele de resurse materiale, manopera, utilaj si transport;

4. Declarație privind termenul de garanție acordat lucrărilor executate.

5. Prezentarea modalității de asigurare a accesului la specialiștii necesari și obligatorii în vederea verificării nivelului de calitate corespunzător cerințelor fundamentale aplicabile lucrărilor cuprinse în obiectul contractului, în conformitate cu prevederile Legii 10/1995 și a altor legi incidente.

(...)".

În secțiunea „Cap.2 Formulare", publicată în SEAP aferentă prezentei proceduri, autoritatea contractantă a inclus Formularul nr. 7 intitulat *„Propunere tehnică. Metodologia pentru realizarea lucrărilor"*, potrivit căruia*, „ofertantul va prezenta modul de realizarea a lucrărilor prin furnizarea informațiilor referitoare la abordarea din punct de vedere proces tehnologic (metodologia de execuție) pentru realizarea lucrărilor. Planul propus trebuie să demonstreze înțelegerea prevederilor documentație tehnice și a caietului de sarcini și abilitatea de a transpune progresul activităților într-un plan de lucru fezabil. Ofertantul va prezenta: listele cu cantitățile de lucrări, fișele tehnice și formularele*

completate conform caietului de sarcini (...); extrasele de resurse materiale, manoperă și utilaj; declarație privind termenul de garanție (...)".

Răspunzând, prin publicarea în SEAP, la data de 08.02.2017, a adresei nr. 569/07.02.2017, unei solicitări de clarificări adresată de un potențial ofertant, potrivit căreia *„În formularul nr. 7 – Propunerea tehnică, aliniatul 2: Planul propus trebuie să demonstreze înțelegerea prevederilor documentației tehnice și a caietului de sarcini și abilitatea de a transpune progresul activităților într-un plan de lucru fezabil. Solicităm să specificați mai concret care sunt solicitările*", autoritatea contractantă a precizat următoarele: *„Descrierea succesivă a* ***procedurilor tehnice*** *pentru toate lucrările ce urmează a se executa în cadrul proiectului*".

Din conținutul propunerii tehnice depusă de către contestatoare rezultă că aceasta a prezentat, la paginile 2-44, „Abordarea din punct de vedere proces tehnologic (metodologia de execuție) pentru realizarea lucrărilor", în cadrul căreia ofertantul a prezentat metodologiile de realizare a lucrărilor.

Verificând lucrările membrilor comisiei de evaluare, Consiliul constată că, în cadrul procesului verbal intermediar de evaluare nr. 3, înregistrat sub nr. 3225/20.04.2017, aceștia au reținut că „metodologia de execuție" descrisă de ofertant în cadrul propunerii tehnice nu reprezintă proceduri tehnice de execuție, stabilind necesitatea transmiterii unei clarificări în sensul justificării neconformității cu lipsa descrierilor succesive ale procedurilor tehnice de execuție.

În acest sens, prin adresa nr. 3988/30.05.2016, autoritatea contractă a solicitat clarificări contestatoarei după cum urmează: *„În conformitate cu răspunsul la solicitarea de clarificări nr. 118/07.02.2017 înregistrată la autoritatea contractantă sub nr. 569/07.02.2017 se solicită ca în pachetul de lucru să fie prezentată și descrierea succesivă a procedurilor tehnice de execuție, vă rugăm să ne justificați lipsa descrierilor succesive ale procedurilor tehnice de execuție*".

Prin adresa nr. 887/30.05.2017, ofertantul SC ... SRL a răspuns solicitării autorității contractante, precizând că *„În propunerea tehnică din oferta noastră postată în SEAP am prezentat descrierile și metodologiile de execuție pentru toate lucrările propuse pentru realizarea contractului în cadrul Formularului nr. 7 – Metodologia pentru realizarea lucrării, astfel am considerat că prezentarea acestor descrieri de execuție este suficientă pentru satisfacerea cerințelor autorității contractante din fișa de date, răspunsul nr. 118 din 07.02.2017 și caietele de sarcini. De asemenea, pentru a răspunde solicitării autorității contractante anexăm la prezentul răspuns descrierile succesive ale procedurilor tehnice de execuție*", anexând în acest sens „Lista procedurilor tehnice de execuție" (care conține 16 poziții) precum și procedurile tehnice de execuție indicate în listă.

Acest răspuns a fost analizat de expertul tehnic cooptat, așa cum rezultă din raportul de specialitate 5, înregistrat sub nr. 89/13.06.2017, care a reținut neconformitatea ofertei considerând că „acceptarea descrierilor succesive ale procedurilor tehnice de execuție atașate la răspuns ar însemna completarea propunerii tehnice încălcându-se astfel principiul tratamentului egal așa cum este precizat la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016". Aceste concluzii au fost însușite de membrii comisiei de evaluare, care, în cadrul procesului verbal intermediar de evaluare nr. 6, înregistrat sub nr. 4189/15.06.2017, au stabilit că oferta este neconformă, în baza art. 137 alin. (3) lit. a) și inacceptabilă în baza art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016 și au decis respingerea ofertei ca neconformă în baza art. 137 alin. (1) din același act normativ.

Analizând decizia autorității contractante Consiliu constată că, în mod greșit, membrii comisiei de evaluare au decis respingerea ofertei contestatoarei ca neconformă, în condițiile în care, așa cum rezultă din documentația de atribuire, așa cum a fost aceasta clarificată prin răspunsul nr. 569/07.02.2017, autoritatea contractantă nu a stabilit, în sarcina ofertanților depunerea procedurilor tehnice de execuție.

Astfel, Consiliul apreciază că răspunsul autorității contractante potrivit căruia propunerea tehnică trebuia să conțină „Descrierea succesivă a procedurilor tehnice pentru toate lucrările ce urmează a se executa în cadrul proiectului", trebuie interpretat în coroborare cu cerința/solicitarea din fișa de date în legătură cu care a fost formulată această solicitare de clarificări, respectiv cu informațiile din Formularul nr. 7 și necesitatea ca propunerea tehnică să conțină „prezentarea modului de realizare a lucrărilor (planul propus) (...) care va descrie «abordarea din punct de vedere proces tehnologic (metodologia de execuție) pentru realizarea lucrărilor»".

În aceste condiții, referirea din cadrul răspunsului transmis potențialilor ofertanți, la „proceduri tehnice" nu poate fi interpretată în sensul necesității/obligației depunerii „procedurilor tehnice de execuție", așa cum susține autoritatea contractantă, având în vedere faptul că informațiile care au făcut obiectul solicitării de clarificări trebuiau prezentate sub forma unor descrieri, așa cum rezultă chiar din modul de formulare a cerinței și a clarificării ulterioare.

Ori, potrivit HG nr. 766/1997 pentru aprobarea unor regulamente privind calitatea în construcții, care aprobă Regulamentul privind conducerea şi asigurarea calităţii în construcţii din 21.11.1997, procedurile tehnice de execuție fac parte din programul de asigurare a calității și au un anumit conținut/format standard.

Așa cum rezultă din conținutul Formularului nr. 7 – Propunere tehnică, redat într-unul din paragrafele anterioare, autoritatea contractantă nu a stabilit în sarcina ofertanților necesitatea prezentării, în cadru propunerii tehnice, a unui plan de asigurare a calității, care, în mod implicit, ar fi presupus și necesitatea depunerii procedurilor tehnice de execuție, ci doar prezentarea, prin descrierea unor proceduri tehnice, a metodologiei de execuție a lucrărilor, descriere care, în lipsa unor

cerințe clare, concrete, nu poate fi asimilată procedurilor tehnice de execuție.

Având în vedere modul în care a fost elaborată documentația de atribuire, respectiv pct. IV.4.1 - Modul de prezentare a propunerii tehnice, din fișa de date a achiziției și răspunsul nr. 569/07.02.2017 formulat în legătură cu modul de prezentare a propunerii tehnice, din conținutul cărora rezultă că autoritatea contractantă nu a solicitat în mod concret prezentarea de către ofertanți în cadrul propunerilor tehnice a procedurilor tehnice de execuție prevăzute de art. HG nr. 766/1997 pentru aprobarea unor regulamente privind calitatea în construcții, coroborat cu faptul că în cadrul informațiilor menționate la pct. III.1.5 – Legislație aplicabilă - din fișa de date a achiziției, nu este indicat actul normativ anterior menționat, Consiliul constată că ofertanții nu aveau obligația prezentării, în propunerile tehnice, a procedurilor tehnice de execuție, așa cu susține autoritatea contractantă, ci doar obligația de a prezenta metodologia de execuție, respectiv descrierea succesivă a procedurilor tehnice pentru toate lucrările ce urmează a se executa.

Astfel, Consiliul reține faptul că procedurile tehnice de execuție stipulate de HG nr. 766/1997, cuprind informații cu privire și la alte aspecte, respectiv scop, domeniu de aplicare, documente de referință, definiții prescurtări, responsabilități, înregistrări și sunt însoțite de fișă de evidență a edițiilor sau reviziilor, listă de difuzare/retragere, listă cu modificările efectuate în procedură.

În acest sens, Consiliu reține relevante, prevederile art. 154 din Legea nr. 98/2016 potrivit cărora „*Autoritatea contractantă are obligaţia de a elabora documentaţia de atribuire care conţine toate informaţiile necesare pentru a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă şi precisă cu privire la cerinţele achiziţiei, obiectul contractului şi modul de desfăşurare a procedurii de atribuire*”.

Concluzionând, în legătură cu aspectele criticate de SC ... SRL, Consiliul constată că acestea sunt întemeiate, iar contestația întemeiată.

Având în vedere cele reținute, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația formulată de SC ... SRL în contradictoriu cu COMUNA ..., va anula, în parte, procesul verbal intermediar de evaluare nr. 6, înregistrat sub nr. 4189/15.06.2017 și actele subsecvente acestuia, respectiv referirile la oferta contestatoarei și va obliga autoritatea contractantă, ca în termen de 10 zile de la primirea prezentei decizii, să reevalueze oferta contestatoarei conform celor reținute în motivare.

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

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

CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația formulată de SC ... SRL în contradictoriu cu COMUNA ..., anulează, în parte, procesul verbal intermediar de evaluare nr. 6, înregistrat sub nr. 4189/15.06.2017 și actele subsecvente acestuia, respectiv referirile la oferta contestatoarei și obligă autoritatea contractantă, ca în termen de 10 zile de la primirea prezentei decizii, să reevalueze oferta contestatoarei conform celor reținute în motivare.

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

PREŞEDINTE COMPLET
...

MEMBRU COMPLET **MEMBRU COMPLET**
... **...**

Redactat în 4 exemplare originale, conține 9 pagini.