

DECIZIE
BO2010_0472
Data: ■.2010

Prin contestația fara numar de inregistrare si nedatata, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ■ din 21.12.2009, completata prin adresa inregistrata la Consiliu sub nr. ■ din 22.12.2009, depusă de S.C. ■ S.R.L., cu sediul in ■, cod unic de inregistrare ■, si sediul pentru comunicarea actelor de procedura ales la ■ din ■ împotriva documentatiei de atribuire emisa de catre ■, prin ■, cu sediul in ■, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de licitatie restransa accelerata derulată pentru atribuirea contractului de lucrari de "reabilitare si modernizare de drumuri judetene, Tronsonul DJ ■ : DN■ (■) – DN■ (■)", cod CPV 45233120-6, contestatoarea a solicitat anularea partiala a fisei de date a achizitiei din documentatia de atribuire si obligarea autoritatii contractante la modificarea fisei de date a achizitiei, precum si la continuarea procedurii de atribuire ulterior comunicarii catre ofertanti a documentatiei de atribuire modificata.

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

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

DECIDE:

În temeiul art. 278 alin. (2) si (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare, admite in parte contestația nr. ■ din 21.12.2009, depusa de S.C. ■ S.R.L., în contradictoriu cu autoritatea contractantă ■, si anuleaza documentatia de atribuire, precum si procedura de atribuire contestata.

Respinge, ca ramase fara obiect, capetele de cerere de obligare a autoritatii contractante la modificarea fisei de date a achizitiei si de continuare a procedurii de atribuire, ulterior comunicarii catre ofertanti a documentatiei de atribuire modificata.

Prezenta decizie este executorie si obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (1) si (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

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

MOTIVARE

În luarea deciziei s-au avut în vedere următoarele:

Consiliul a fost sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 266 alin. (1) din OUG 34/2006, să soluționeze contestația de față.

Prin contestația înregistrată la Consiliu cu nr. ■ din 21.12.2009, S.C. ■ S.R.L., în contradictoriu cu autoritatea contractantă ■, a solicitat anularea parțială a fișei de date a achiziției din documentația de atribuire și obligarea autorității contractante la modificarea fișei de date a achiziției, precum și la continuarea procedurii de atribuire ulterior comunicării ofertanților a documentației de atribuire modificată pe motiv că factorii de evaluare a propunerii tehnice încalcă dispozițiile art. 199 alin. (3) din O.U.G. nr. 34/2006, precum și pe cele ale art. 15 alin. 2 din H.G. nr. 925/2006.

Se arată astfel că, prin pct. 10.1 din fișa de date a achiziției, au fost stabiliți următorii factori de evaluare a propunerii tehnice: *metodologia și planul de lucru pentru executarea lucrărilor, managementul riscului, durata executiei și garanția lucrării*, apreciindu-se că factorii de evaluare "metodologia și planul de lucru pentru executarea lucrărilor" și "managementul riscului" nu au legătură cu anumite caracteristici tehnice și functionale considerate a reprezenta un avantaj calitativ ce poate fi punctat, ci doar aspecte care au legătură cu conformitatea ofertei și cu verificarea acesteia din punct de vedere al posibilității acesteia de realizare.

Totodată, modalitatea de acordare a punctajelor ofertelor pentru factorii de evaluare "metodologia și planul de lucru pentru executarea lucrărilor" și "managementul riscului" încalcă dispozițiile art. 199 alin. (3) din O.U.G. nr. 34/2006, nefiind precizată în mod clar și detaliat metodologia de punctare a factorilor de evaluare criticați.

În drept, au fost invocate dispozițiile art. 199 și 2 din OUG nr. 34/2006 și cele ale art. 14 și 15 din HG nr. 925/2006.

În probațiune, au fost depuse, în xerocopie, documentația de atribuire și alte acte în legătură cu aceasta.

Prin punctul său de vedere, înaintat Consiliului prin adresa nr. ■ din 21.01.2010, autoritatea contractantă a solicitat respingerea contestației ca neîntemeiată susținând că factorii de evaluare "metodologia și planul de lucru pentru executarea lucrărilor" și "managementul riscurilor" au fost legal stabiliți, prezentând o argumentație teoretică detaliată privind diferențierea dintre criteriile de calificare a ofertanților și criteriile de atribuire a contractului.

Se menționează, de asemenea, că cererea petentei de obligare a autorității contractante la modificarea fișei de date a achiziției, precum și la continuarea procedurii de atribuire ulterior comunicării

oferantilor a documentatiei de atribuire modificata contravine dispozitiilor art. 199 alin. (3) din OUG nr. 34/2006 care interzic schimbarea pe toata durata de aplicare a procedurii de atribuire a factorilor de evaluare cu ponderile relative ale acestora, algoritmul de calcul, precum si metodologia de punctare a avantajelor care vor rezulta din propunerile tehnice si financiare prezentate de ofertanti.

Din verificarea documentelor depuse la dosarul cauzei, Consiliul a constatat:

Procedura de licitatie restransa accelerata organizata de ■ in vederea atribuirii contractului de lucrari de "reabilitare si modernizare de drumuri judetene, Tronsonul DJ ■: DN ■ (■) – DN ■ (■)", a fost initiata prin anuntul de participare publicat in SEAP sub nr. ■ din 10.12.2009, in care s-au mentionat: valoarea estimata a contractului, fara TVA – 36.803.697 lei, echivalentul a aprox. 8,7 mil. euro; limitarea numarului de operatori economici invitati sa prezinte oferte la 5; criteriul de atribuire a contractului – oferta cea mai avntajoasa din punct de vedere economic; data limita de depunere a ofertelor – 29.12.2009, ora 11:00; data deschiderii ofertelor – 29.12.2009, ora 13:00.

Documentatia de atribuire a fost publicata in SEAP sub forma de fisier atasat anuntului de participare.

Prin pct. 6. "criterii de selectie – metodologie de punctare" al fisei de date a achizitiei s-a precizat: "selectia candidatilor reprezinta un proces distinct care urmeaza procesului de calificare si care are ca scop doar limitarea numarului de candidati calificati care vor depune oferta in etapa a doua a licitatiei restranse. Selectia se realizeaza prin acordarea pentru fiecare candidat in parte a unui punctaj care trebuie sa reflecte capacitatea acestuia de a indeplini contractul ce urmeaza sa fie atribuit", prin pct. 7.2) - data limită pentru depunerea candidaturilor a fost stabilita la 29.12.2009, ora 11:00, data deschiderii candidaturilor fiind stabilita la 29.12.2009, ora 13:00.

La cap. "Etapa II – depunerea si evaluarea ofertelor" din fisa de date a achizitiei s-a mentionat ca, "la Etapa a II-a a licitatiei restranse vor depune oferte candidatii care vor primi invitatie de participare (operatorii economici care au fost selectati in cadrul Etapei I a licitatiei restranse)".

Prin pct. 9. "*criterii de atribuire*" din fisa de date a achizitiei, in cadrul criteriului de atribuire a contractului "oferta cea mai avantajoasa din punct de vedere economic", au fost prevazuti factorii de evaluare si punctajul maxim aferent precizat in dreptul ficaruia, astfel: pretul ofertei – 55 pct.; punctajul tehnic – 45 pct.

In cadrul factorului de evaluare "punctajul tehnic" a fost mentionata utilizarea a 4 subfactori de evaluare, punctajul maxim aferent fiecaruia fiind: "*metodologia și planul de lucru pentru*

executarea lucrărilor - metodologia va contine o descrie detaliata a tehnologiei propuse pentru executarea lucrarilor, pentru fiecare etapa de lucru, corelata cu echipamentele, utilajele, instalatiile propuse si cu graficul de executie propus pentru realizarea obiectivului de investitii – 21 pct.; *managementul riscurilor* – 10 pct.; *durata de executie* – 9 pct.; *garantia lucrarii* – 6 pct.

Ca modalitate de "aplicare a algoritmului de calcul" s-a prevazut:

Pentru subfactorul de evaluare "*metodologia și planul de lucru pentru executarea lucrărilor*" – "metodologia va contine o descriere detaliata a tehnologiei propuse pentru executarea lucrarilor, pentru fiecare etapa de lucru, corelata cu echipamentele, utilajele, instalatiile propuse si cu graficul de executie propus pentru realizarea obiectivului de investitii - *tehnologia propusa trebuie sa contina modul in care ofertantul va gestiona zonele de executie a proiectului, logistica pe care o va aborda in ceea ce priveste utilizarea utilajelor si echipamentelor propuse pe fronturile de lucru create/faze de executie. Prin tehnologia abordata ofertantul va demonstra durata de executie propusa pentru realizarea lucrarii, în conformitate cu Graficul General de executie a lucrarilor: executia lucrarilor de colectare si evacuare a apelor; executia lucrarilor de siguranta circulatiei.*

* Prezentarea programului cu toate activitatile, in ordinea optima din punct de vedere tehnologic. Punctajul se va acorda pe baza prezentarii activitatilor si subactivitatilor, in ordine optima tehnologica la nivel de obiect de constructie/straturi structurale si la nivel de categorie, detaliat, in conformitate cu Graficul General de executie a lucrarilor.

Alocarea resurselor umane, materiale, echipament, utilaje, instalații necesare pentru finalizarea lucrarilor in termenul de executie ofertat se va corela cu descrierea activitatilor si subactivitatilor din graficul de executie a lucrarilor.

* Graficul de executie a lucrarilor ofertat - prin prezentarea acestuia, ofertantul trebuie sa dovedeasca ca alocarea resurselor umane, materiale, echipament, utilaje, instalații necesare pentru finalizarea lucrarilor in termenul de executie ofertat este corelata cu toate activitatilor si subactivitatilor descrise prin tehnologia propusa, cu programului de lucru cu toate activitatile, in ordinea optima din punct de vedere tehnologic precum si cu toate cerintele impuse prin proiectul tehnic.

Pentru fiecare activitate/subactivitate descrisa si corelata cu graficul de executie a lucrarilor, se va acorda un punctaj maxim de 3 pct/activitate".

Pentru subfactorul de evaluare "*managementul riscurilor*", s-a precizat: "ofertantul va prezenta un Registru al riscurilor care va fi

completat cu riscurile specifice proiectului (minim 5) și va conține, pentru fiecare risc identificat, cel puțin următoarele informații:

- tipul riscului (de proiect, de etapă de execuție);
- descrierea riscului;
- probabilitatea de apariție și severitatea;
- contra-măsuri și identificarea responsabilului cu verificarea implementării contra-măsurilor.

De asemenea, ofertantul va descrie modalitatea practică în care va realiza managementul riscurilor identificate.

Pentru fiecare risc identificat se va acorda un punctaj maxim de 2 puncte, iar pentru fiecare informație din cadrul fiecărui risc se va acorda maxim 0,5 puncte”.

Raportat la susținerile părților, actele depuse la dosarul cauzei și normele legale în vigoare în materia achizițiilor publice, Consiliul constată:

Prin pct. 4 al caietului de sarcini s-a precizat: “propunere tehnică va cuprinde:

1. *Metodologia și planul de lucru pentru executarea lucrărilor.* Metodologia* va conține o descriere detaliată a tehnologiei propuse pentru executarea lucrărilor, pentru fiecare etapă de lucru, corelată cu echipamentele, utilajele, instalațiile propuse, resursele umane și cu graficul de execuție propus pentru realizarea obiectivului de investiții.

2. Programul de lucru, cu descrierea activităților, indicând ordinea și programarea în timp a acestora.

3. Stabilirea activităților și sarcinilor concrete încredințate personalului implicat.

4. Graficul de execuție al lucrării [...].

7. *Managementul riscurilor.* În accepțiunea prezentei documentații, riscul se definește ca fiind un eveniment nesigur sau un set de circumstanțe, de tipul probleme legate de furnizori, factori organizaționali, probleme tehnice, care odată apărut(e), are(au) efect (negativ) în atingerea obiectivelor proiectului. Deoarece riscurile reprezintă factori majori ce trebuie luați în considerare în procesul de planificare, monitorizare și control al lucrării proiectului, *ofertantul va descrie modalitatea în care va identifica, monitoriza și limita influența fiecărui risc asupra realizării obiectivului de investiții [...].*

Lipsa informațiilor sau informații incorecte în conținutul propunerii tehnice ce reprezintă abateri tehnice majore (erori ce nu intra în categoria viciilor de formă și care nu sunt în concordanță cu cerințele caietului de sarcini respectiv a proiectului tehnic și a detaliilor de execuție) sau cu normele legale în vigoare va atrage descalificarea ofertei ca neconformă”.

Se constata astfel ca, prin caietul de sarcini, s-a impus sub forma cerintelor minime obligatorii pe care trebuie sa le indeplineasca orice oferta pentru a putea fi considerata *conforma*, ca propunerile tehnice ale acestora sa contina informatii complete si detaliate referitoare la "*metodologia și planul de lucru pentru executarea lucrărilor*" si la "*managementul riscurilor*" sub sanctiunea *descalificarii ofertelor ca neconforme*.

Prin urmare, factorii de evaluare "*metodologia și planul de lucru pentru executarea lucrărilor*" si "*managementul riscurilor*" nu pot reflecta vreun avantaj real si evident pe care autoritatea contractanta il poate obtine prin utilizarea lor, stabilirea respectivilor factori de evaluare fiind efectuata cu incalcarea dispozitiilor art. 15 alin. (2) lit. b) din HG 925/2006 – "atunci cand stabileste factorii de evaluare a ofertelor, autoritatea contractanta *nu are dreptul de a utiliza factori care: b) nu reflecta un avantaj real si evident pe care autoritatea contractanta il poate obtine prin utilizarea factorului de evaluare respectiv*".

Mai mult, modalitatea de acordare a punctajelor ofertelor aferenta factorilor de evaluare "*metodologia și planul de lucru pentru executarea lucrărilor*" – "*pentru fiecare activitate/subactivitate descrisa si corelata cu graficul de executie a lucrarilor, se va acorda un punctaj maxim de 3 pct/activitate*" si respectiv "*managementul riscurilor*" – "*pentru fiecare risc identificat se va acorda un punctaj maxim de 2 puncte, iar pentru fiecare informatie din cadrul fiecărui risc se va acorda maxim 0,5 puncte*", a fost stabilita de autoritatea contractanta cu incalcarea dispozitiilor art. 199 alin. 3 teza I-a din OUG nr. 34/2006 – "in sensul prevederilor alin. 1 *autoritatea contractanta are obligatia de a preciza, in mod clar si detaliat, in documentatia de atribuire factorii de evaluare a ofertei cu ponderile relative ale acestora sau algoritmul de calcul, precum si metodologia concreta de punctare a avantajelor care vor rezulta din propunerile tehnice si financiare prezentate de ofertanti*" si a celor ale art. 14 al. (2) din HG 925/2006 "algoritmul de calcul, precum si factorii de evaluare a ofertelor, care vor fi luati in considerare in cazul aplicarii criteriului oferta cea mai avantajoasa din punct de vedere economic, se precizeaza in mod clar si detaliat in cadrul documentatiei de atribuire si vor reflecta metodologia concreta de punctare a avantajelor care vor rezulta din propunerile tehnice si financiare prezentate de ofertanti".

Prin modul ambiguu si echivoc de intocmire a documentatiei de atribuire se lasa a se intelege ca poate exista situatia in care o oferta care nu prezinta "o descriere detaliata a tehnologiei propuse pentru executarea lucrarilor, pentru fiecare etapa de lucru, corelata cu echipamentele, utilajele, instalatiile propuse, resursele umane si

cu graficul de executie propus pentru realizarea obiectivului de investitii" si/sau nu "descrie modalitatea în care va identifica, monitoriza și limita influența fiecărui risc asupra realizării obiectivului de investitii", fiind astfel neconforma, poate fi apreciata "pentru fiecare activitate/subactivitate descrisa si corelata cu graficul de executie a lucrarilor, cu 3 pct/activitate" si respectiv "pentru fiecare risc identificat, cu 2 puncte".

Constatand ca, in documentatia de atribuire nu a fost precizata *metodologia concreta de punctare a avantajelor* care vor rezulta din propunerile tehnice si nici criteriile clare pe baza carora se vor diferentia ofertele corespunzator factorilor de evaluare "*metodologia și planul de lucru pentru executarea lucrărilor*" si "*managementul riscurilor*", Consiliul, in baza dispozitiilor art. 278 al. 2 si 6 din OUG 34/2006, va admite in parte contestația nr. ■ din 21.12.2009, depusa de S.C. ■ S.R.L., în contradictoriu cu autoritatea contractantă ■, si va anula documentatia de atribuire, precum si procedura contestata, prin normele art. 199 alin. (3) – teza a II-a – din OUG 34/2006 fiind expres dispus că factorii de evaluare si metodologia de punctare a avantajelor ofertelor, după ce au fost stabiliți, nu se pot schimba pe toată durata de aplicare a procedurii de atribuire. Astfel, ulterior publicarii documentatiei de atribuire, autoritatea contractanta se afla in imposibilitatea de a elabora o metodologie legala de acordare a punctajelor ofertelor aferenta factorilor de evaluare "*metodologia și planul de lucru pentru executarea lucrărilor*" si "*managementul riscurilor*", procedura de atribuire afectata inca de la initierea sa prin *nerespectarea normelor legale privind criteriul de atribuire „oferta cea mai avantajoasa din punct de vedere economic”*, precum si pe cele referitoare la *elaborarea documentatiei de atribuire*, neputand a fi remediată fără încălcarea principiilor consacrate de dispozitiile art. 2 din OUG 34/2006.

Urmare a anularii procedurii de atribuire, capetele de cerere de obligare a autoritatii contractante la modificarea fisei de date a achizitiei si de continuare a procedurii de atribuire ulterior comunicarii ofertantilor a documentatiei de atribuire modificata se vor respinge, ca ramase fara obiect.

PREȘEDINTE COMPLET,

■

MEMBRU,

■

MEMBRU,

■

Redactată in trei exemplare, conține 7 (șapte) file