

# **DECIZIE**

**BO2011\_0213**

**Data: .2011**

Prin contestația nr. ▫/06.12.2010, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. ▫/27.12.2010, depusă de către S.C. ▫ S.A., cu sediul în ▫, având număr de înregistrare la Oficiul Registrului Comerțului ▫, și Cod Unic de Înregistrare ▫, împotriva rezultatului procedurii, comunicat prin Adresa nr. ▫/22.12.2010, emisă de către CONSILIUL LOCAL AL COMUNEI ▫, în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în comuna ▫, județul ▫, în cadrul procedurii de „cerere de oferte”, organizată pentru atribuirea contractului de achiziție publică având ca obiect „Extindere rețea alimentare cu apă a comunei ▫”, cod CPV 45232150-8, s-a solicitat anularea raportului procedurii și a actelor subsecvente acestuia și obligarea autorității contractante de a proceda la o nouă reevaluare a ofertelor cu luarea în considerare a ofertei depuse de S.C. ▫ S.A.

În baza documentelor depuse de părți, CNSC

## **DECIDE:**

Respinge ca nefondată contestația formulată de S.C. ▫ S.A., în contradictoriu cu CONSILIUL LOCAL AL COMUNEI ▫.

Dispune continuarea procedurii de atribuire

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 din O.U.G. nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare.

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:

S.C. ▫ S.A. a formulat contestație împotriva rezultatului procedurii, comunicat prin Adresa nr. ▫/22.12.2010, emisă de către CONSILIUL LOCAL AL COMUNEI ▫, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de „cerere de oferte”, organizată pentru atribuirea contractului de achiziție publică având ca obiect „Extindere rețea alimentare cu apă a comunei ▫, județul ▫”, cod CPV 45232150-8, solicitând anularea raportului procedurii și a actelor subsecvente acestuia și obligarea autorității contractante de a

proceda la o nouă reevaluare a ofertelor cu luarea în considerare a ofertei depuse de S.C. ▪ S.A.

Contestatorul precizează că oferta sa a fost respinsă din următoarele motive:

- În centralizatorul C7 din ofertă, totalul de ore manoperă este de aproximativ 81.200 ore, de unde ar rezulta un termen de execuție de 6,8 luni dacă ar lucra toți cei 66 de salariați ai societății, față de 2 luni, cât a fost declarat;

- În propunerea tehnică, la capitolul II.9 - Lucrări generale de construcții, subcapitolul II.9.1 - Organizare de șantier, sunt descrise lucrările, însă nu sunt încadrate în devize, în conformitate cu H.G. nr. 28/2008.

Contestatorul consideră că susținerile autorității contractante sunt neîntemeiate și nelegale, aducând argumente în acest sens.

Astfel cu privire la primul motiv de respingere a ofertei, contestatorul precizează că numărul mare de ore, așa cum a fost acesta evidențiat în formularul C7, provine din însumarea, alături de alte ore de manoperă, a 59.806.865 ore manoperă necesare săpăturii. Autoritatea contractantă nu a indicat nici un temei legal al respingerii ofertei, iar decizia comisiei de evaluare a fost luată fără a se fi solicitat clarificări cu privire la timpul aparent neobișnuit de scăzut pentru execuție. Astfel, operațiunea de săpătură urmează a se executa în mare parte mecanizat folosind miniexcavatoare, ceea ce conduce la realizarea lucrării conform standardului STAS 3051/91 și la satisfacerea într-o manieră echivalentă a cerințelor autorității contractante definite prin specificațiile tehnice.

În ceea ce privește cel de al doilea motiv de respingere, contestatorul precizează că a cuantificat cheltuielile privind organizarea de șantier alături de alte tipuri de lucrări, în cadrul ofertei financiare și consideră că autoritatea contractantă trebuia să solicite clarificări cu privire la acest aspect.

Contestatorul solicită să fie audiat de către Consiliu și totodată să i se acorde dreptul de a formula concluzii orale.

În punctul de vedere comunicat prin Adresa nr. ▪/10.01.2011, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. ▪/10.01.2010, CONSILIUL LOCAL AL COMUNEI ▪, în calitate de autoritate contractantă, precizează că S.C. ▪ S.A. a depus oferta în termenul prevăzut, având o propunere financiară de 1.825.523,17 lei, o durată de execuție a lucrărilor de 2 luni și o durată de garantare a acestora de 36 de ani.

Cu toate că oferta financiară a contestatorului prezenta un preț neobișnuit de scăzut, comisia de evaluare a procedat la analizarea și verificarea conformității ofertei cu cerințele caietului de sarcini, urmând ca, ulterior, în baza prevederilor legale, să solicite justificarea prețului ofertat.

Ulterior analizării și verificării ofertei depuse de S.C. ▪ S.A., comisia de evaluare a constatat neconformitatea acesteia, respingând-o, în baza prevederilor art. 36 alin. (2) lit. a) din H.G. nr. 925/2006.

Motivele care au condus la respingerea ofertei au fost nerespectarea cerințelor din caietul de sarcini cu privire la orele de manoperă și neîncadrarea lucrărilor de organizare de șantier în devize.

Față de susținerile contestatorului cu privire la orele de manoperă, autoritatea contractantă precizează că prezentarea altor soluții decât a celor solicitate prin caietul de sarcini reprezintă oferte alternative, ceea ce conduce la inacceptabilitatea ofertei, în temeiul dispozițiilor art. 36 alin. (1) lit. c) din H.G. nr. 925/2006.

Referitor la argumentele aduse de contestator cu privire la cel de-al doilea motiv de respingere a ofertei sale, autoritatea contractantă precizează că S.C. ▪ S.A. a confundat categoriile de cheltuieli cu categoriile de lucrări. Această confuzie a determinat contestatorul să aibă o cotă de cheltuieli indirecte de numai 6%, din care trebuie să susțină remedierile și lucrările aferente întreținerii obiectivelor din investiție într-o perioadă garantată de 36 ani, cota de asigurare de șantier pentru orice risc, conform contractului însoțit în anexa ofertei și cheltuielile de organizare de șantier, fapt ce contravine prevederilor cu privire la organizarea de șantier, cuprinse în H.G. nr. 28/2008.

Având în vedere aspectele prezentate, autoritatea contractantă consideră că decizia comisiei de evaluare privind respingerea ofertei depuse de S.C. ▪ S.A. ca fiind neconformă, a fost corectă și legală și, pe cale de consecință, solicită respingerea contestației.

Analizând susținerile și documentele depuse la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarele:

CONSILIUL LOCAL AL COMUNEI ▪, în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura de „cerere de oferte”, pentru atribuirea contractului de achiziție publică având ca obiect „Extindere rețea alimentare cu apă a comunei ▪, județul ▪”, cod CPV 45232150-8. În acest sens, a elaborat documentația de atribuire aferentă și a publicat în SEAP, în data de ▪.12.2010, invitația de participare nr. ▪, criteriul de atribuire stabilit fiind „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”.

Potrivit Procesului-verbal nr. ▪/17.12.2010 al ședinței de deschidere a ofertelor, au depus ofertă un număr de 5 operatori economici. În urma analizării ofertelor depuse, oferta depusă de S.C. ▪ S.A. a fost respinsă, ca fiind neconformă, iar în urma aplicării criteriului de atribuire, a fost declarată câștigătoare oferta

depusă de către S.C. ▪ S.R.L., toate aceste aspecte fiind consemnate în Raportul procedurii de atribuire nr. ▪/22.12.2010.

Analizând criticile formulate de S.C. ▪ S.A., Consiliul constată că acestea vizează în principal aspecte legate de modul în care autoritatea contractantă a analizat și apreciat oferta depusă de acesta

Ulterior evaluării ofertelor și comunicării rezultatului procedurii de către autoritatea contractantă, pentru motivele evocate anterior, S.C. ▪ S.A. a depus la Consiliu contestația de față.

Având a verifica temeinicia motivului care a stat la baza deciziei de respingere a ofertei depuse de către S.C. ▪ S.A., Consiliul constată următoarele:

Potrivit adresei nr. ▪/22.12.2010, motivul care a stat la baza deciziei de respingere a ofertei depuse de S.C. ▪ S.A. ca neconformă, a fost următorul:

“-În centralizatorul C7 din ofertă totalul de ore de manoperă este de aprox. 81.200 ore, de unde ar rezulta un termen de execuție de 6,8 luni dacă ar lucra toți cei 66 de salariați ai societății dvs. și nu 2 luni așa cum ați declarat (menționăm că nu ați declarat subcontractanți);

-În propunerea tehnică, la cap. II.9 Lucrări generale de construcție, subcapitolul II.9.1. Organizare de șantier, descrieți aceste lucrări, însă nu le încadrați în devize, în conformitate cu H.G. nr. 28/2008.”

Potrivit formularului de ofertă, Procesului-verbal nr. ▪/17.12.2010 al ședinței de deschidere a ofertelor, S.C. ▪ S.A. a propus o durată de execuție de 2 luni calendaristice, durată de șase ori mai mică decât cea anunțată de autoritatea contractantă în fișa de date a achiziției, la pct. II.1.4), respectiv 12 luni de la transmiterea ordinului de începere a lucrărilor.

În Fișa de date a achiziției, parte a documentației de atribuire elaborată de autoritatea contractantă în vederea derulării procedurii de achiziție publică în discuție, Consiliul reține că, în secțiunea dedicată regulilor de acordare a punctajului, autoritatea contractantă a stabilit ca factor de evaluare, alături de „prețul ofertei”, pentru care a acordat o pondere de 50%, „durata de garantare a lucrărilor”, pentru care a acordat o pondere de 20%, și „durata de execuție”, acestui factor de evaluare acordându-i o pondere de 30%.

Referitor la factorul de evaluare “durata de execuție”, pe lângă detalierea algoritmului de calcul în vederea acordării punctajului stabilit, autoritatea contractantă a consemnat și următoarele prevederi:

“Durata de execuție va fi însoțită de graficul de execuție și va fi justificată prin descrierea detaliată a succesiunii lucrărilor din punct de vedere tehnologic precum și a modului de alocare a

resurselor materiale, mecanice și de personal, cu respectarea normativelor în vigoare.

Oferta va fi considerată neconformă în cazul în care durata de execuție la care se angajează ofertantul nu poate fi corelată cu resursele și cu ratele de productivitate pe care acesta le prevede pentru îndeplinirea contractului.”

Examinând oferta depusă de S.C. ▪ S.A., transmisă de autoritatea contractantă și aflată în copie la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarele înscrisuri:

-Potrivit formularelor C7 reprezentând „Lista consumurilor cu forța de muncă”, S.C. ▪ S.A. ofertează un număr de 81.208,594 ore, în vederea realizării obiectivului în cauză;

-Totodată, în conformitate cu formularul „Declarație privind efectivul mediu anual al personalului angajat și al cadrelor de conducere și personalul responsabil pentru îndeplinirea contractului”, S.C. ▪ S.A. a nominalizat un număr de 66 angajați care lucrează în domenii relevante pentru proiect și un număr de 7 persoane responsabile pentru îndeplinirea contractului în cauză.

Coroborand datele înscrise în formularele prezentate, Consiliul reține ca fiind pertinente, considerațiile consemnate de autoritatea contractantă în cadrul actului de comunicare a rezultatului procedurii, potrivit căror S.C. ▪ S.A. utilizând personalul disponibilizat nu poate realiza obiectivul în cauză în termenul ofertat, astfel:

-Pentru un program de 8 ore/zi, timp de 22 zile (medie program de lucru lunar) și de numărul de persoane disponibile, rezultă un număr de  $66 \times 22 \times 8 = 11.616$  ore;

-Ori numărul orelor potrivit listelor consumurilor cu mâna de lucru, este așa cum s-a reținut mai sus de 81.208,594 ore.

Față de această situație, Consiliul constată că potrivit „consumurilor om-ore cu manopera directă” consemnate în formularele F7 reprezentând „Lista consumurilor cu forța de muncă”, termenul de execuție necesar pentru realizarea lucrărilor obiectivului în cauză este de 6,99 ( $81.208,594:11.616 = 6,99$  luni) și nu de 2 luni, astfel cum a ofertat S.C. ▪ S.A.

Oferta depusă reprezintă angajamentul asumat de către ofertant în scopul realizării obiectului contractului, astfel, informațiile consemnate în formularul de ofertă, în formularul privind personalul disponibilizat în vederea realizării obiectivului în cauză, în lista consumurilor de resurse nu sunt elemente pur formale ale ofertei prezumate a fi valabile și admise, ci reprezintă elementele esențiale, care coroborate, stau la baza propunerii financiare a căror realitate trebuie să fie verificată de comisia de evaluare, în baza art. 72 alin. (2) lit. g) din H.G. nr. 925/2006 și confirmate de ofertant prin documentele înaintate autorității contractante.

Susținerile contestatorului, conform cărora „Este de arătat că numărul mare de ore manoperă (81.208,594 ore) așa cum a fost acesta evidențiat în formularul C7 provine din însumarea alături de alte ore de manoperă a 59.806,865 ore manoperă necesare săpăturii. Astfel operațiunea de săpătură urmează a se executa parțial dar majoritar mecanizat folosind mini excavatoare ceea ce conduce la realizarea lucrării conform standardului STAS 3051/91 astfel cerințele autorității contractante definite prin specificațiile tehnice pot fi satisfăcute într-o manieră echivalentă” nu pot fi reținute în soluționare din următoarele considerente:

-Consiliul reține că autoritatea contractantă, în scopul obținerii de oferte comparabile din punct de vedere tehnic și financiar, a cuantificat lucrările ce urmează a fi executate sub forma unor liste de cantități de lucrări, completate pe capitole, aferente categoriilor de lucrări cu detalierea lucrărilor pe articole de deviz. În ceea ce privește listele privind consumurile de materiale, manoperă, ore funcționare utilaje și transport, acestea au cuprins consumurile de materiale, manoperă, utilaje și transport. În aceste condiții, operatorii economici aveau obligația întocmirii ofertelor tehnice cu respectarea întocmai a listelor de cantități și a consumurilor specifice de materiale, manoperă, ore de funcționare utilaje și transport;

-În cazul în care cerințele prevăzute în documentația de atribuire nu erau justificate tehnic, sau dacă considera că autoritatea contractantă a inclus cerințe contradictorii sau neclare, S.C. ▪ S.A., putea solicita autorității contractante clarificări, în temeiul dispozițiilor art. 78 din O.U.G. nr. 34/2006 sau putea contesta respectivele cerințe în termenul legal potrivit art. 255 coroborat cu art. 256<sup>2</sup> din același act normativ;

-Ofertantul are obligația, potrivit art. 170 din O.U.G. nr. 34/2006, de a elabora oferta în conformitate cu prevederile din documentația de atribuire; prin depunerea ofertei, contestatorul și-a însușit conținutul întregii documentații de atribuire:

-Ori, atâta vreme cât S.C. ▪ S.A. a oferat o durată de execuție care nu poate fi corelată cu resursele umane pe care le-a prevăzut pentru execuția lucrării, sancțiunea este în acest caz declararea ofertei ca fiind neconformă, astfel cum a fost prevăzut la pct. VII din Fișa de date a achiziției și s-a reținut mai sus, respectiv „Oferta va fi considerată neconformă în cazul în care durata de execuție la care se angajează ofertantul nu poate fi corelată cu resursele și cu ratele de productivitate pe care acesta le prevede pentru îndeplinirea contractului.”

-Nici în “Graficul de realizare al lucrărilor” depus în cadrul ofertei, S.C. ▪ S.A. nu a consemnat modul de alocare a resurselor materiale, mecanice și de personal, cu respectarea normativelor în vigoare, în vederea justificării duratei de execuție ofertate

Având în vedere cele antemenționate, Consiliul apreciază că autoritatea contractantă, în virtutea asumării răspunderii, a considerat că în speța de față sunt incidente dispozițiile art. 36 alin. (2) lit. a) din H.G. nr. 925/2006, respectiv oferta este considerată neconformă dacă nu satisface în mod corespunzător cerințele caietului de sarcini.

În ceea ce privește cel de al doilea motiv de declarare a ofertei depuse de S.C. ▪ S.A. ca fiind neconformă, Consiliul reține următoarele:

-Cheltuielile indirecte cuprind, fără a se limita la cheltuieli cu retribuțiile personalului de conducere, tehnic, economic, de alta specialitate, administrativ, de deservire și pază, (impozitul, contribuția la asigurările sociale și la fondul de șomaj, aferente acestor atribuții), cheltuieli cu amortizarea mijloacelor fixe de interes general/ chirii pentru mijloacele fixe de interes general, cheltuieli pentru proiectare, agrementări, studii, cercetări, încercări experimentări, creații, invenții și inovații, pentru conducere și asigurarea calității, cheltuieli cu retribuțiile suplimentare ale muncitorilor direct productivi, impozitul, contribuția la asigurările sociale și la fondul de șomaj, asupra retribuțiilor), cheltuieli legate de cazarea și transportul periodic al personalului, exclusiv cheltuielile cu transportul personalului nelocalnic de la locul de muncă la spațiile de cazare, puse la dispoziție de antrepriză, care se suportă din fondul pentru organizarea de șantier, cheltuieli pentru efectuarea remedierilor și refacerilor de lucrări, neimputabile, cheltuieli de protocol, cheltuieli pentru publicitate (reclame, pliante), cheltuieli pentru pregătire (calificare), creșterea competențelor, cheltuieli administrativ gospodărești, etc;

-Susținerile contestatorului formulate în cadrul contestației, respectiv „Cheltuielile privind organizarea de șantier sunt cheltuieli indirecte ce au fost cuantificate alături de alte tipuri de lucrări și au fost prevăzute în oferta financiară prezentată” nu pot fi considerate ca fiind eronate, atâta vreme cât autoritatea contractantă nu a consemnat niciunde în cuprinsul documentației de atribuire obligația cuantificării cotei de organizare de șantier în mod distinct. Potrivit H.G. nr. 28/2008, cheltuielile cu achiziția de furnituri de birou, cheltuielile cu întreținerea și curățenia clădirilor și a altor mijloace fixe, cheltuielile cu reparațiile la clădiri și a altor mijloace fixe, cheltuielile pentru asigurarea încălzirii spațiilor, cheltuielile cu energia electrică pentru iluminatul spațiilor, cheltuielile cu apa, canalizarea și salubritate, cuprinse la cap. 2 „Cheltuieli administrativ gospodărești” pot fi considerate relevante în determinarea cheltuielilor aferente organizării de șantier.

Față de aceste aspecte, Consiliul apreciază că, autoritatea contractantă, anterior declarării ofertei depuse de S.C. ▪ S.A. ca fiind neconformă sub acest aspect trebuia să solicite ofertantului

clarificări pentru lămurirea aspectului în cauză. Chiar și în condițiile în care motivul antemenționat este eliminat, acest aspect este lipsit de relevanță, întrucât finalitatea unei astfel de măsuri nu poate conduce la un alt rezultat, atâta vreme cât din cauza motivului antemenționat nu poate fi înlăturat caracterul de neconformitate al ofertei depuse de către S.C. ▪ S.A.

Nici susținerile referitoare la nerespectarea de către autoritatea contractantă a dispozițiilor Directivei 2004/18/CE <sup>1</sup> nu pot fi reținute de Consiliu ca fiind edificatoare în soluționare, având în vedere faptul că această directivă a fost transpusă prin O.U.G. nr. 34/2006, act normativ care a stat la baza inițierii și de derulării procedurii de atribuire astfel cum rezultă din înscrisurile elaborate de autoritatea contractantă, iar pe de altă parte motivul care a stat la baza deciziei de declarare ca neconformă a ofertei contestatorului a fost imposibilitatea justificării de către ofertant a duratei de execuție a lucrărilor ofertată, raportat la alocarea forței de muncă, și nu considerarea timpului de execuție ca fiind "aparent neobișnuit de scăzut", astfel cum menționează S.C. ▪ S.A. în contestația formulată.

Față de toate aspectele de fapt și de drept mai sus evocate, Consiliul, în temeiul art. 278, alin. (5) și (6) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, va respinge, ca nefondată, contestația formulată de S.C. ▪ S.A., în contradictoriu cu CONSILIUL LOCAL AL COMUNEI ▪ și va dispune continuarea procedurii în cauză.

**PREȘEDINTE COMPLET**

▪

**MEMBRU**

▪

**MEMBRU**

▪

Redactată în 3 (trei) exemplare originale, conține 8 (opt) file.