

DECIZIE

BO2011_0539

Data: .2011

Prin contestația nr. •/24.01.2011, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. •/24.01.2011, depusă de SC • SRL, cu sediul în •, CUI •, privind procedura de cerere de oferte pentru atribuirea contractului de lucrări "extindere Centrul de Asistență Medico-Socială •", cod CPV 45000000-7, cu data de deschidere a ofertelor 30.11.2010, organizată de Centrul de Asistență Medico-Socială •, cu sediul în •, în calitate de autoritate contractantă, contestatoarea a solicitat anularea rezultatului procedurii de atribuire și obligarea autorității la atribuirea contractului pe baza rezultatului stabilit în urma etapei de licitație electronică.

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

DECIDE:

În baza art. 278 alin. (5) 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, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, respinge ca nefondată contestația SC • SRL nr. •/ 24.01.2011, în contradictoriu cu Centrul de Asistență Medico-Socială •.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006. Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de zece zile de la comunicare.

MOTIVARE

În luarea deciziei s-au avut în vedere următoarele:

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 266 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, să soluționeze contestația de față, prin care ofertantul SC • SRL reclamă decizia autorității contractante de respingere a ofertei sale ca inacceptabilă și de declarare câștigătoare a ofertei SC • SRL. În motivare petenta arată că, după evaluarea integrală a ofertelor de către comisia de evaluare, a fost informată că oferta sa este

admisibilă și conformă, drept pentru care a primit invitație la etapa finală de licitație electronică.

La data inițierii licitației electronice oferta sa se afla pe locul III, cu 312,73 puncte (punctaj "criterii nonelectronice" = 23 puncte). Nu i s-au comunicat motivele concrete pentru care a primit pentru evaluarea planului de management al securității și sănătății muncii doar 2,7 puncte, din 20, ceea ce înseamnă că punctarea s-a realizat după bunul plac al comisiei de evaluare, care a avantajat societatea câștigătoare prin acordarea punctajului maxim. În urma finalizării licitației electronice, oferta SC ▪ SRL s-a clasat pe primul loc, conform comunicării operatorului Sistemului Electronic de Achiziții Publice - SEAP.

La 27.12.2010 a primit de la autoritate o adresă prin care i se solicita să depună oferta financiară de confirmare a prețului ofertat la licitația electronică. La 28.12.2010 a fost depusă această ofertă financiară, de confirmare a prețului din finalul licitației electronice.

Prin adresa nr. ▪/28.12.2010, comunicată la 30.12.2010, i s-au cerut clarificări asupra prețului ofertat, considerat că intră sub incidența art. 202 din ordonanța de urgență nr. 34/2006, iar la 04.01.2011 a fost depus răspunsul petentei, însoțit de documente justificative (oferte de preț de la furnizori, facturi fiscale, contracte de muncă), documente care însă nu au fost luate în considerare de comisia de evaluare, care a concluzionat:

- o eroare la articolul RPCE42B#, situație care a existat și la momentul la care oferta a fost apreciată conformă (înainte de etapa finală de licitație electronică) și pentru care s-au adus lămuriri în sensul că această operațiune va fi efectuată de petentă pe cheltuiala proprie, respectând procedeul tehnologic din documentație;

- o eroare la fișele tehnice privind panoul PSI și cazan, situație care a existat și la momentul la care oferta a fost considerată conformă (înainte de faza finală de licitație electronică). Cât privește panoul PSI, nu s-a făcut precizarea clară a ceea ce urmează să se achiziționeze; trebuia precizat în mod clar panou PSI complet echipat sau pichet PSI. La fișa tehnică a cazanului, faptul că din greșeală s-a trecut combustibil CLU nu înseamnă că "se și montase un astfel de cazan și modificasem propunerea tehnică și că această problemă nu se putea remedia la momentul respectiv";

- prețul ofertat la tablouri este sub cel real, pentru că nu s-a precizat de către autoritatea contractantă niciun preț al unui furnizor de echipamente electrice pentru aceste produse. Prețul ofertat de contestatoare la tablourile electrice este un preț obținut în urma unui discount oferit de către firma furnizoare;

- cu privire la modificarea cantităților, autoritatea contractantă nu face "precizări clare", întrucât nu a putut să demonstreze cum se pot repara 15 bc de faianță (antemăsurătoare) cu 202 mp faianță

(extras resurse materiale, greșeală de proiectare) cu 332,8 kg de cornier (extras resurse materiale, greșeală de proiectare);

- cât privește prețul oferit la schela metalică, nu se știe dacă aspectul privind recuperarea cheltuielii prin amortisment privește autoritatea contractantă, amortismentul aferent celor 7 luni rămase de funcționare din anul 2010 urmând a se regla la sfârșitul anului, acest aspect fiind strict în grija societății, și anume când și cum recuperează cheltuiala ocazionată de achiziționarea acestui mijloc fix.

Acestea au fost dezavantajele ofertei contestatoarei în opinia comisiei de evaluare, ce a hotărât că oferta SC ▪ SRL este mai avantajoasă din punct de vedere tehnic și funcțional, chiar dacă are un preț mai mare cu 205.700 lei decât oferta SC ▪ SRL.

Conform art. 169 alin. (2) din ordonanță, autoritatea are obligația de a atribui contractul de achiziție publică potrivit art. 200, pe baza rezultatului obținut în urma finalizării licitației electronice, iar la art. 200 se prevede că stabilirea ofertei câștigătoare trebuie realizată în 20 de zile de la data deschiderii ofertelor, perioadă ce poate fi prelungită cu cel mult 20 de zile în cazuri temeinic motivate. În prezenta procedură, termenul legal maxim a fost depășit de autoritate.

Așadar, autoritatea nu a respectat termenele prevăzute de lege, nu a ținut seama de clasamentul comunicat de operatorul SEAP, nu a respectat criteriul de atribuire din anunțul de participare și nu a luat în considerare justificările primite, respingând oferta contestatoarei.

În punctul său de vedere asupra contestației, înregistrat la consiliu cu nr. ▫/03.02.2011, autoritatea contractantă susține în apărare că, potrivit raportului inițial nr. ▫/20.12.2010, au fost admise în cadrul fazei de licitație electronică ofertantele SC ▪ SRL, SC ▪ SA și SC ▪ SRL. În urma aplicării criteriului "oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic", pe baza factorilor de evaluare (prețul ofertei, planul de management al securității și sănătății muncii, garanția acordată lucrărilor) și a algoritmului de calcul, s-a obținut următoarea ierarhie:

- SC ▪ SRL, prețul ofertei 1.599.232,41/59,25 p, planul SSM 18 p, garanția lucrării 20 p, total 97,25 puncte;

- SC ▪ SA, prețul ofertei 1.676.164,04/56 p, planul SSM 15,5 p, garanția lucrării 20 p, total 91,5 puncte;

- SC ▪ SRL, prețul ofertei 1.584.770/60 p, planul SSM 2,7 p, garanția lucrării 20 p, total 82,70 puncte.

Autoritatea contractantă a transmis invitație de participare la etapa finală de licitație electronică acestor trei societăți care au depus oferte admisibile. La finalul licitației situația era: locul I SC ▪ SRL, cu prețul de 944.311 lei, locul II SC ▪ SRL, cu prețul ofertei de 1.150.000 lei, și locul III SC ▪ SA, cu prețul ofertei de 1.096.730 lei.

Constatând că oferta clasată pe primul loc are un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a se executa, cu respectarea obligației cuprinsă la art. 202 din ordonanță, autoritatea i-a solicitat detalii și precizări. În urma verificărilor efectuate, răspunsul ofertantului a fost considerat irelevant - nu justifică prețul ofertei, intrând sub incidența prevederilor art. 36 alin. (1) lit. f) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006, oferta fiind respinsă ca inacceptabilă.

Clarificări au fost cerute și SC ▪ SRL, clasată pe locul II, iar răspunsul primit a fost considerat relevant în privința formării prețului ofertei. Prin urmare, autoritatea a declarat câștigătoare oferta SC ▪ SRL.

Punctajul de 2,7 puncte obținut de contestatoare în etapa de evaluare inițială, aferent SSM și PSI, a fost comunicat alături de punctajul obținut pentru factorii preț și termen de garanție în cadrul invitației de participare la licitația electronică și a avut la bază nota de constatare emisă de ing. ▪ , "membru cooptat" în comisia de evaluare. Din cele 15 elemente structurale, oferta contestatoarei nu tratează decât 8 probleme, care sunt prezentate incomplet sau nu sunt raportate la lucrările specifice din șantier, având un caracter general și superficial, iar 7 dintre elementele impuse nu sunt tratate deloc.

Oferta petentei a devenit inadmisibilă ulterior fazei de licitație electronică. Art. 202 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 cuprinde obligația autorității de a solicita clarificări în legătură cu modul de formare a prețului ofertei atunci când acesta reprezintă mai puțin de 85% din valoarea estimată a contractului (valoarea estimată a contractului este 1.858.170 lei, iar valoarea ofertei este de 944.311 lei). Societatea poate oferta un preț mai mic decât 85% din valoarea estimată, însă trebuie să îl justifice. În cazul de față, SC ▪ SRL nu reușește să justifice prețul final ofertat și, astfel, oferta intră sub incidența art. 36 alin. (1) lit. f) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006.

În continuare, autoritatea aduce explicații detaliate asupra articolelor de lucrări la care se referă contestatoarea și documentelor justificative de preț. Cu privire la prețurile tablourilor utilizate la întocmirea ofertei se menționează faptul că acestea sunt cu mult sub prețul de referință al proiectantului, astfel:

a) Tablou capsulat echipat conform schemă distribuție:
Preț ofertă 400 lei/buc.

Preț procurare din oferta de preț 380 lei.

Preț de referință proiectant 3500 lei.

b) Tablouri electrice echipate conform schemă distribuție:

Preț ofertă 500 lei/buc.

Preț procurare din oferta de preț 475 lei.

Preț de referință proiectant 6000 lei.

c) Tablou electric siguranță:

Preț ofertat 200 lei/buc.

Preț procurare din oferta de preț 200 lei.

Preț de referință proiectant 3500 lei.

Din răspunsul primit nu rezultă faptul că tablourile electrice oferite sunt cele solicitate de autoritate.

Cu privire la modificările de cantități din ofertă, în cadrul clarificărilor transmise ofertantul este de părere că se solicită o cantitate prea mare prin caietul de sarcini, iar el este îndreptățit să corecteze cantitatea solicitată de autoritatea contractantă ajustându-o după bunul plac. Având în vedere faptul că ofertantul în cauză nu a solicitat clarificări, este inexplicabilă afirmația: autoritatea contractantă nu a putut să demonstreze cum se pot repara 15 bc de faianță cu 202 mp de faianță și nici cum poți confecționa 250 kg de suport și dispozitive de fixare cu 332,8 kg de cornier.

Referitor la schela metalică, răspunsul ofertantului la solicitarea de clarificări a autorității contractante a fost considerat neconcludent, nu pentru faptul că justifică recuperarea cheltuielii prin amortisment, nu asta s-a cerut. Răspunsul ofertantului a fost considerat neconcludent întrucât solicitarea autorității contractante se referă clar la tariful mediu orar și nu la forma de proprietate.

Autoritatea a respectat termenele prevăzute de lege pentru evaluarea ofertelor și stabilirea ofertei câștigătoare. Art. 200 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 a fost modificat, iar forma în vigoare nu interzice o prelungire pe mai mult de 20 de zile.

În final, se solicită consiliului respingerea contestației ca nefondată.

Din examinarea materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, consiliul reține că, prin invitația de participare nr. ▪, publicată în Sistemul Electronic de Achiziții Publice – SEAP la ▪.11.2010, Centrul de Asistență Medico-Socială ▪ a inițiat o procedură de cerere de oferte cu etapă finală de licitație electronică în vederea achiziționării de lucrări de extindere la pavilionul central, valoarea estimată a contractului fiind de 1.858.170 lei (evocată și în cuprinsul invitației de participare). Documentația de atribuire a fost postată în SEAP alături de invitația de participare.

La procedură au depus oferte șase societăți comerciale, dintre care admisibile au fost declarate ofertele SC ▪ SRL, SC ▪ SA și SC ▪ SRL, prin raportul procedurii nr. ▪/20.12.2010, aprobat de conducătorul autorității contractante. Cele trei societăți au fost invitate să participe la licitația electronică programată pentru 23 și 24.12.2010, în urma desfășurării căreia sistemul a indicat oferta SC ▪ SRL ca fiind pe locul I, cu 315,46 pct. Constatând că această ofertă are un preț neobișnuit de scăzut, autoritatea a cerut ofertantei justificări asupra prețului și explicații privind unele articole de lucrări din ofertă. Cu adresa nr. ▪/20.01.2011, SC ▪ SRL a fost informată că

oferta ei este inacceptabilă, deoarece informațiile prezentate nu justifică prețul ofertei, rezultat împotriva căruia, pentru motivele evocate în paginile de mai sus, SC ▪ SRL a învestit consiliul cu soluționarea contestației nr. ▪/24.01.2011.

Față de cele reclamate în contestație, ca aspect preliminar, consiliul observă că, în baza art. 256 ind. 2 alin. (1) lit. b) din ordonanța de urgență privind achizițiile publice, în cazul în care valoarea estimată a contractului care urmează să fie atribuit este mai mică decât pragurile valorice prevăzute la art. 55 alin. (2), aceasta fiind situația în achiziția referată (cu o valoare estimată sub 4.845.000 euro), contestația poate fi depusă în cel mult cinci zile, începând cu cea următoare luării la cunoștință de către contestator de actul autorității contractante pe care acesta îl consideră nelegal. Astfel fiind, termenul de contestare a actelor vătămătoare ale autorității este de cinci zile, iar unele obiecții ale petentei privesc acte despre care a luat cunoștință la o dată anterioară intervalului prescris de lege, caz în care ele sunt tardive. Prin urmare, sunt tardive aprecierile petentei vizavi de documentația de atribuire, astfel cum a fost ea clarificată pe parcurs, și de punctajele acordate la factorii planul SSM și garanția lucrării.

În condițiile în care SC ▪ SRL a fost admisă la etapa finală de licitație electronică se presupune că oferta acesteia a fost găsită de autoritate ca fiind admisibilă, adică acceptabilă și conformă, neexistând așadar niciun motiv de respingere a ei. Singurele oferte găsite a fi neconforme/inacceptabile au fost cele ale SC ▪ SRL, SC ▪ SRL și SC ▪ SRL, care nu au fost acceptate la etapa de licitație electronică.

Potrivit explicațiilor de la pag. 7 din fișa de date a achiziției, licitația electronică privea doar elementul de preț al ofertei, singurul element ce putea fi îmbunătățit de fiecare dintre ofertanții admiși, punctajul pentru ceilalți factori de evaluare rămânând neschimbat.

După derularea etapei finale prin intermediul SEAP, autoritatea contractantă a sesizat în mod judicios că prețul final al SC ▪ SRL este unul neobișnuit de scăzut, motiv pentru care a procedat la chestionarea ofertantei prin adresa nr. ▪/28.12.2010.

Potrivit art. 36 ind. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006:

"(1) În sensul prevederilor art. 202 alin. (1) din ordonanța de urgență, o ofertă prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat atunci când prețul ofertat, fără TVA, reprezintă mai puțin de 85% din valoarea estimată a contractului respectiv sau, în cazul în care în procedura de atribuire sunt cel puțin 5 oferte care nu se află în situațiile prevăzute la art. 36 alin. (1) lit. a)-e) și alin. (2), atunci când prețul ofertat reprezintă mai puțin de 85% din media aritmetică a ofertelor respective.

(2) *În cazul în care, pe parcursul evaluării, se constată existența unei oferte cu preț aparent neobișnuit de scăzut în sensul prevederilor alin. (1), autoritatea contractantă are obligația de a efectua verificări detaliate în legătură cu aspectele prevăzute la art. 202 alin. (2) din ordonanța de urgență.*

(3) *În scopul efectuării verificărilor prevăzute la alin. (2), autoritatea contractantă va solicita ofertantului inclusiv documente privind, după caz, prețurile la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare a forței de muncă, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru.*

(4) *În cazul în care ofertantul nu prezintă informațiile solicitate sau aceste informații nu pot justifica prețul aparent neobișnuit de scăzut, oferta intră sub incidența prevederilor art. 36 alin. (1) lit. f).*

La art. 36 alin. (1) lit. f) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 prescrie respingerea ofertei ca inacceptabilă dacă, în urma verificărilor prevăzute la art. 202 și 203 din ordonanță, se constată că oferta are un preț neobișnuit de scăzut pentru ceea ce urmează a fi executat, astfel încât nu se poate asigura îndeplinirea contractului la parametri cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini.

Prin adresa nr. 28.12.2010 autoritatea a cerut, între altele, relații cu privire la o serie de articole de lucrări și echipamente oferite la prețuri extrem de scăzute sau cu abateri de la devizele parte integrantă a caietului de sarcini. Petenta a transmis autorității răspunsul nr. 04.01.2011, care separat de faptul că nu justifică realitatea prețului final al ofertei, evidențiază și abateri de la cerințele caietului de sarcini. Astfel, în loc de sistem termoizolant multistrat la fațadă cu termoizolație din polistiren expandat 6 cm (RPCE 42B#), petenta ofertează articolul diferit IZAO1A50 (termoizolație exterioară polistiren 5 cm), cotelat cu 0 lei, preț care nu este justificat în niciun fel. În plus, deși solicitarea autorității era clară, de prezentare a soluției tehnice adoptate și a modului de realizare din punct de vedere tehnic și economic a sistemului termoizolant, petenta se mărginește să declare că "soluția nu poate fi alta decât cea propusă de ofertant". În loc de cazan pe combustibil solid, se oferă cazan cu arzător pe combustibil lichid. Afișul oferit nu corespunde cu panoul PSI solicitat de autoritate.

SC SRL nu a răspuns complet solicitării exprese a autorității contractante de a prezenta analizele de preț pentru toate tablourile electrice - echipate conform caietului de sarcini -, necesare determinării realității modului de fundamentare a prețului componentelor ofertei.

Conform dicționarelor explicative termenul de analiză semnifică o examinare pe componente a obiectului analizat, care în cazul nostru însemna determinarea tuturor costurilor de preț al articolelor de lucrări în referință (preț materiale, preț manoperă, preț transport, consumuri, profit etc.), iar nu ceea ce simplist a prezentat reclamanta. Dacă existau neclarități din partea sa asupra celor cerute de autoritate, reclamanta trebuia să solicite lămuriri autorității. Tot astfel, dacă avea obiecțiuni de nelegalitate în privința conținutului solicitării primite de la autoritate, operatorul economic trebuia să îl conteste înainte de expirarea termenului legal de cinci zile de la luarea la cunoștință, ceea ce nu s-a întâmplat în speță.

Nu se aduce nicio justificare a tarifului mediu orar pentru schela metalică, contrar solicitării autorității.

Deosebit de important de reținut este că reclamanta a modificat în oferta sa cantitățile de materiale pentru faianță (de la 202 mp, la 15,5 mp) și pentru cornier (de la 332,8 kg, la 250 kg), ceea ce se transformă implicit în diminuarea prețului ofertei. Prin necontestarea în termenul legal a documentației primite, aceasta și-a consolidat forța obligatorie atât pentru autoritatea contractantă, cât mai ales pentru operatorii economici interesați în participarea la procedura de atribuire, care trebuiau să o respecte întocmai. Art. 170 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 dispune că ofertanții au obligația de a elabora oferta în conformitate cu prevederile din documentația de atribuire, astfel cum au fost explicitate pe parcurs prin clarificările emise de autoritate. Raportat la propunerea tehnică a contestatoarei, ea nu respectă toate articolele și cantitățile de lucrări impuse de autoritate. Conform alin. (3) al art. 34 din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006, propunerea tehnică trebuie să corespundă cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini. Prin urmare, SC "SRL a încălcat atât documentația de atribuire, cât și normele legale precitate. În atari condiții, autoritatea avea la dispoziție inclusiv prevederile art. 36 alin. (2) lit. a) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 (oferta este considerată neconformă dacă nu satisface cerințele caietului de sarcini) și cele ale art. 81 din același act normativ (comisia de evaluare are obligația de a respinge ofertele inacceptabile și ofertele neconforme). Compararea ofertelor și alegerea celei mai avantajoase din punct de vedere economic se poate realiza doar între ofertele admisibile, potrivit dispozițiilor art. 200 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 și a art. 82 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006, or oferta reclamantei nu poate fi considerată admisibilă.

Față de cele ce preced, din care reiese că ofertanta nu a răspuns concludent la toate solicitările autorității și, mai mult, că unele articole nu corespund întocmai cerințelor autorității, întrucât autoritatea a procedat în acord cu dispozițiile legale la declararea

inacceptabilă a ofertei reclamantei, în baza art. 278 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 consiliul va respinge ca nefondată contestația SC ▪ SRL nr. ▪/ 24.01.2011, în contradictoriu cu Centrul de Asistență Medico-Socială ▪.

Nici obiecția vizând durata evaluării ofertelor nu este fondată, dat fiind că art. 200 din ordonanță nu impune o limită până la care autoritatea are dreptul de a prelungi perioada de evaluare a ofertelor. O astfel de limită exista în forma anterioară a art. 200 alin. (2), modificată la 1 iulie 2010, însă nu se mai regăsește în prezent.

Redactată în patru exemplare, conține 9 (nouă) file.

PREȘEDINTE COMPLET,

▪

MEMBRU,

▪

MEMBRU,

▪