



180180180CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleus 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. 266 alin. (2) din OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr.... ..

Data:...

Prin contestația nr. ... înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. ... depusă de către ... cu sediul în ... județul ... reprezentată convențional prin ... cu sediul procesual ales în ..., având număr de înregistrare la Oficiul Registrului Comerțului ... și Cod Unic de Înregistrare ... formulată împotriva documentației de atribuire elaborată de către ... în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în ... județul ... în cadrul procedurii de „cerere de ofertă” pentru atribuirea contractului de achiziție publică de lucrări, având ca obiect „Execuție marcaje rutiere”, cod CPV 45233221-4, s-a solicitat:

- anularea documentației de atribuire în temeiul art. 209 alin. (1) lit.c) coroborat cu alin.(4) din OUG nr. 34/2006 și în raport de argumentele prin care ... face dovada modului nelegal în care a fost întocmită fișa de date a achiziției și caietul de sarcini;
- obligarea autorității contractante la modificarea documentației de atribuire în sensul precizării cantităților de lucrări pentru execuție marcaj;
- suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea contestației pe fond.

În baza prevederilor legale aplicabile,
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

DECIDE:

În temeiul dispozițiilor art. 278 alin. (2) din O.U.G. nr.34/2006, cu modificările și completările ulterioare, admite contestația formulată de ... în contradictoriu cu ...

În temeiul dispozițiilor art. 278 alin. (4) și (6) din O.U.G. nr.34/2006, cu modificările și completările ulterioare, dispune completarea documentației de atribuire cu precizarea cantitatilor de lucrări (în metri patrati) pe fiecare tip de operațiune (*marcaje rutiere longitudinale, marcaje rutiere transversale, marcaj parcări*) inclusiv a suprafetelor estimate a fi marcate cu vopsea bicomponenta, publicarea în SEAP a completărilor menționate mai sus și stabilirea unui nou termen de depunere a ofertelor la minimum 7 zile după publicarea informațiilor suplimentare.

Termenul pentru aducerea la îndeplinire a dispozițiilor prezentei decizii este de 10 zile de la comunicarea acesteia.

Prezenta decizie este obligatorie pentru autoritatea contractantă, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (1) 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:

... a formulat contestație împotriva documentației de atribuire elaborată de către ... în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de „cerere de ofertă” pentru atribuirea contractului de achiziție publică de lucrări, având ca obiect „Execuție marcaje rutiere”, cod CPV 45233221-4, solicitând:

- anularea documentației de atribuire în temeiul art. 209 alin. (1) lit.c) coroborat cu alin.(4) din OUG nr. 34/2006 și în raport de argumentele prin care ... face dovada modului nelegal în care a fost întocmită fișa de date a achiziției și caietul de sarcini;
- obligarea autorității contractante la modificarea documentației de atribuire în sensul precizării cantităților de lucrări pentru execuție marcaj;
- suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea contestației pe fond.

În fapt, contestatorul precizează că analizând documentația de atribuire a constatat că autoritatea contractanta creează premisele unui mod arbitrar și subiectiv de exercitare a atribuțiilor ce îi revin atât în ceea ce privește stabilirea conformității ofertei tehnice cu cerințele caietului de sarcini cât și în privința desemnării ofertantului câștigător pe baza criteriului de atribuire „prețul cel mai scăzut”. În acest sens contestatorul indică cap. II.2., pct. II.2.1. „Cantitate

totală sau domeniul contractului” din fișa de date a achiziției, unde autoritatea contractantă a prevăzut: *„Cantitatea de lucrări pentru execuție marcaj, pentru fiecare tip de marcaj, vor fi stabilite la momentul respectiv la solicitarea beneficiarului. Valoarea estimată fără TVA: 180.000.00 RON”*.

Față de acest aspect, contestatorul opinează că autoritatea contractantă încalcă prevederile art. 2 alin. (2) lit. d) și e) și critică faptul că informațiile puse la dispoziția ofertanților prin caietul de sarcini nu creează cadrul legal necesar pentru elaborarea propunerii tehnice respectiv a propunerii financiare întrucât autoritatea contractantă nu oferă indicii clare care să permită estimarea valorii propunerii financiare în raport de cantitățile de materiale necesare executării marcajelor rutiere precum și forța de muncă și echipamentele implicate în executarea contractului.

Prin fișa de date a achiziției, cap. IV.4 Prezentarea ofertei se specifică:

IV.4.1) Modul de prezentare a propunerii tehnice

„Prezentarea ofertei tehnice se va face conform condițiilor tehnice din caietul de sarcini (anexa acestuia) fiind condiție obligatorie pentru toți ofertanții”.

IV.4.2. Modul de prezentare a propunerii financiare

„Oferta va fi prezentată conform formularului nr. 10C însoțit de centralizatorul conținând detalierea elementelor de cost ce formează propunerea financiară (prețul total al ofertei)”.

Față de aceste mențiuni, contestatorul atrage atenția asupra faptului în caietul de sarcini sunt incluse precizări de natura să expliciteze obiectul contractului în raport de destinația investiției respectiv:

- execuție marcaje rutiere longitudinale, marcaje rutiere transversale (trecheri pietoni, săgeți de orientare, cedează trecerea, locuri de parcare etc.)

- execuție marcaj transversal (fără locuri de parcare)

Totodată, contestatorul susține că sunt avute în vedere specificații de natură să permită identificarea specificațiilor de ordin tehnic, aferente tipurilor de vopsea, autoritatea contractantă indicând condițiile pe care trebuie să le îndeplinească vopseaua:

- execuție marcaje cu vopsea pe baza de solvent organic - se aplică pe suprafețe din beton de ciment sau acoperite cu mixturi asfaltice pentru a asigura vizibilitatea pe timp uscat sau ploios, iar pentru marcajele pe carosabil (longitudinale și transversale) vizibilitatea pe timp de noapte va fi asigurată cu microbule de sticlă.

- execuție marcaj rutier cu vopsea bicomponentă, fără solvent, pe baza de rășini acrilice, să poată fi utilizată pentru

suprafețe bituminoase, se va folosi pentru marcaj treceri de pietoni, săgeți de orientare, marcaj „cedează trecerea” și altele asemenea.

În continuare, contestatorul critică modul minimalist în care a fost întocmit caietul de sarcini, considerând că acest caiet de sarcini nu îndeplinește cerința stabilită de prevederile art. 33 alin. (1) din OUG nr. 34/2006 și comportă conotații subiective atât în verificarea conformității ofertei tehnice cu cerințele caietului de sarcini dar și în privința aprecierii caracterului sustenabil și real a propunerii financiare, în raport de prevederile art. 36 alin. (1) lit. f) coroborat cu art. 36¹ din HG nr. 925/2006.

În ceea ce privește mențiunea din fișa de date a achiziției și a caietului de sarcini, respectiv *„Cantitățile de lucrări pentru execuție marcaj, pentru fiecare tip de marcaj, vor fi stabilite la momentul respectiv la solicitarea beneficiarului”*, contestatorul afirmă că exprimarea autorității contractante conduce către ideea că va exista un moment, ulterior celui de elaborare a documentației de atribuire dar și etapei de evaluare și desemnare a ofertantului câștigător, în care aceasta va informa operatorul economic cu privire la cantitățile de lucrări care vor fi executate. Față de acest aspect contestatorul învederează că nefiind cunoscută suprafața avută în vedere pentru executarea marcajelor rutiere, nu poate fi elaborat centralizatorul conținând detalierea elementelor de cost care formează propunerea financiară, fapt de natură să prejudicieze toți ofertanții participanți la procedură și mai ales să denatureze aplicarea factorului de evaluare, orice justificare de preț putând fi considerată ca insuficient argumentată în absența unor criterii care să facă posibil controlul legalității actului de evaluare.

În final, contestatorul opinează că autoritatea contractantă a elaborat documentația de atribuire și cu încălcarea principiului eficienței utilizării a fondurilor publice, necunoașterea cantităților de lucrări care vor fi pretinse ofertantului câștigător punând sub semnul întrebării și modul în care a fost fundamentată valoarea estimată a contractului de achiziție publică. Totodată autoritatea contractantă subliniază faptul că nu sunt incidente niciuna din situațiile pe care legiuitorul le-a avut în vedere la art. 27-30 din OUG nr. 34/2006 texte de lege prin care au fost reglementate cazurile de excepție în care autoritatea contractantă se află în imposibilitatea determinării prețului total al serviciului/lucrării sau a duratei de execuție a contractului.

Prin adresa nr. 1141/27.02.2013, înregistrată la Consiliu sub nr. 6778/28.02.2013, ... în calitate de autoritate contractantă formulează punct de vedere cu privire la contestația depusă de

Cu privire la criticile contestatorului referitoare la neprecizarea cantităților de lucrări pentru execuție de marcaj, autoritatea contractantă arată că în situația în care ar fi dispus de fonduri

suficiente pentru a executa toate marcajele rutiere din municipiu, atunci în documentație s-ar fi precizat cantitățile pentru fiecare tip de marcaj în parte. Întrucât în ultimii patru ani fondurile bugetare alocate acestei lucrări au fost în continuu diminuate astfel încât anul acesta este prevăzută suma estimată din invitația de participare, autoritatea contractantă precizează că este nevoită să execute doar marcaje rutiere total depreciate astfel încât cu cheltuieli minime să asigure un trafic aproape de regimul de avarie în ceea ce privește semnalizarea rutieră prin marcajele stradale în municipiu. Totodată, autoritatea contractantă învederează că din momentul inițierii procedurii a fost imposibil de determinat cantitățile pe fiecare tip de marcaj dat fiind timpul nefavorabil ce a implicat prezența zăpezii, gheții și a materialului antiderapant pe străzi, determinând uzuri aleatorii ale marcajelor. Drept urmare în scopul utilizării eficiente a fondurilor, autoritatea contractantă a stabilit prețul pe unitatea de măsură adică pe metrul pătrat pentru fiecare tip de marcaj, determinând în acest fel ofertantul câștigător să scadă la minim prețul pentru toate tipurile de marcaje. Autoritatea contractantă învederează că în acest fel, în limita fondurilor alocate, cu prețurile pe unitatea de măsură obținute prin aplicarea procedurii de achiziție, comandă lucrări de marcarea exact în zonele în totalitate depreciate eliminând posibilitatea de a interveni pe porțiuni unde marcajul rutier este în stare corespunzătoare.

În final autoritatea contractantă critică faptul că autorul contestației nu a formulat solicitare de clarificări cu privire la documentația de atribuire.

Prin adresa nr. 153/07.03.2013, înregistrată la Consiliu sub nr. 7488/07.03.2013, contestatorul formulează concluzii scrise ca urmare a studierii dosarului achiziției.

Astfel, cu privire la susținerile autorității contractante, respectiv *„În aceasta situație din momentul inițierii procedurii a fost imposibil de determinat cantitățile pe fiecare tip de marcaje ținând cont de timpul nefavorabil ce a implicat prezenta zăpezii, gheții și a materialului antiderapant de pe străzi, determinând uzuri aleatorii ale marcajelor. Ca urmare în scopul utilizării eficiente a fondurilor am stabilit prețul pe unitatea de măsură adică pe metrul pătrat din fiecare tip de marcaj, determinând în acest fel ofertantul câștigător să scadă la minim prețul pentru toate tipurile de marcaje”*, contestatorul invocă prevederile art. 25 alin. (1) coroborat cu art. 26 din OUG nr. 34/2006 criticând totodată că autoritatea contractantă încearcă să justifice modul în care a întocmit documentația de atribuire, invocând deficiențe de ordin financiar cu care se confruntă și care o pun în imposibilitatea de a determina cantitățile pe fiecare tip de marcaj, precum și în scopul

de a determina ofertantul câștigător să scadă la minim prețul pentru toate tipurile de marcaje.

În continuare, contestatorul atrage atenția asupra prevederilor art. 4-6 din OUG nr. 34/2006, care instituie în sarcina autorității contractante obligația de a elabora anumite documente preliminare, necesare și obligatorii, fără de care nu poate fi demarată o procedură prin care autoritatea contractantă să își acopere nevoile, în raport de gradul de prioritate al acestora dar și în considerarea anticipărilor cu privire la fondurile care urmează a fi alocate prin bugetul anual.

Contestatorul apreciază că modul în care a fost elaborat punctul de vedere este contrazis chiar de actele emise de autoritatea contractantă respectiv "Nota justificativă privind determinarea valorii estimate a contractului, înregistrată sub nr. 563/04.02.2013" în care se precizează: "*Cantitățile de lucrări estimate a fi realizate în anul 2013 sunt: marcaj rutier longitudinal 1.000 mp, marcaj rutier transversal: 1.500 mp, marcaj parcări: 2.200 mp. Prețurile estimate pentru aceste lucrări au fost stabilite ținând cont de prețurile din anul 2012 majorate cu cca 10%*".

În continuare, contestatorul prezintă argumente de natură să justifice imposibilitatea ofertanților de a își întocmai în mod corect oferta, atât tehnic cât și financiar, în condițiile în care în documentația de atribuire se solicită ca: „*oferta tehnică să fie făcută în conformitate cu caietul de sarcini iar oferta financiară să conțină și detalierea elementelor de cost ce formează propunerea financiară (prețul total al ofertei)*".

Acesta apreciază că acest lucru nu este posibil din următoarele două considerente:

1. În caietul de sarcini se solicită realizarea marcajelor transversale (ex. treceri de pietoni, etc) atât cu vopsea cu solvent organic cât și cu vopsea bicomponentă. Prețul unui metru pătrat de vopsea convențională este de cca 5-6 euro iar al vopselei bicomponente este de 16-18 euro (deci de la simplu la triplu). Mai mult, se solicită ca vopseaua cu solvent organic să fie aplicată mecanizat iar vopseaua în doi componenți să fie aplicată manual, deci cu o manoperă foarte mare. Totodată contestatorul arată că nicăieri nu este indicată cantitatea maximă de marcaj cu vopsea cu solvent organic și cantitatea de marcaj cu vopsea bicomponentă. În acest fel nu este posibilă decât calcularea unui preț în medie ponderată între cele două tipuri de vopsea, dar la orice modificare mică a acestei ponderi variația de preț este foarte mare ceea ce conduce la un preț total necompetitiv. Acesta apreciază că nu este posibilă nici considerarea unui preț în care ponderea vopselei bicomponente este 0 fiindcă nu se știe dacă autoritatea

contractantă nu va da comanda de executarea marcajului transversal cu vopsea bicomponentă.

Contestatorul mai adaugă că deși în caietul de sarcini se solicita executarea marcajului transversal și cu vopsea cu solvent organic și cu vopsea bicomponentă, în nota justificativă, la marcajul transversal este trecut doar un preț estimat cu care este imposibilă aplicarea de marcaj cu vopsea bicomponentă.

2. În caietul de sarcini se solicită, pentru vopsea cu solvent organic aplicarea de marcaje longitudinale, transversale și parcări. Raportat la acest aspect contestatorul menționează că este de notorietate, în domeniul prestării activității de marcaj rutier, că pentru fiecare tip de marcaj manopera diferă foarte mult, ajungând ca marcajul longitudinal care se execută foarte repede să coste și la jumătate față de marcajul parcarilor unde datorită mașinilor parcate permanent timpul pentru aplicare poate fi și de 5-6 ori mai mare.

De asemenea, contestatorul susține că pentru aceste trei tipuri de marcaje nu sunt indicate suprafețe, ceea ce face din nou ca o eventuală ofertă medie să fie imposibilă.

Mai mult contestatorul susține că studiind nota justificativă a observat că nici măcar nu se putea face o estimare realistă întrucât pe o stradă marcajul longitudinal reprezintă cca 70%, marcajul transversal cca 25% iar parcarile cca. 5%. Ori din nota justificativă se observă că marcajul longitudinal reprezintă cca 21%, cel transversal cca. 32% iar marcajul pentru parcări reprezintă cca 47%.

Concluzionând, contestatorul afirmă că nu sunt asigurate condițiile legale necesare întocmirii unei oferte competitive, chiar autoritatea contractantă recunoscând că nu a urmărit decât să determine ofertantul câștigător să scadă la minim prețul pentru toate tipurile de marcaje.

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

... în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura de „cerere de ofertă” pentru atribuirea contractului de achiziție publică de lucrări, având ca obiect „Execuție marcaje rutiere”, cod CPV 45233221-4. În acest sens a elaborat documentația de atribuire aferentă și a publicat în SEAP invitația de participare nr. ... criteriul de atribuire stabilit fiind „prețul cel mai scăzut”.

Prin decizia nr./... Consiliul a admis cererea de suspendare a procedurii de atribuire formulată de ... și a dispus suspendarea procedurii.

Pe fondul contestației formulate de către ... Consiliul retine următoarele:

- criteriul de atribuire stabilit de autoritatea contractantă este „prețul cel mai scăzut”, fiind luat în considerare la desemnarea ofertei castigatoare doar pretul total al ofertei și nu preturi unitare pe fiecare operațiune în parte.

- așa cum corect susține contestatorul, autoritatea contractantă nu a furnizat suficiente informații operatorilor economici pentru elaborarea propunerii tehnice, respectiv a propunerii financiare.

Fără stabilirea (chiar dacă reprezintă doar o estimare) clară în documentație a cantităților de lucrări (în metri patrati) pe fiecare tip de operațiune (*marcaje rutiere longitudinale, marcaje rutiere transversale, marcaj parcări*), inclusiv a suprafețelor estimate a fi marcate cu vopsea bicomponentă, operatorii economici nu pot să-și elaboreze fundamentat nici propunerea tehnică, nici propunerea financiară.

- argumentele ADMINISTRAȚIEI DOMENIULUI PUBLIC ... (*faptul că nu dispune de fonduri suficiente pentru a executa toate marcajele rutiere din municipiu și faptul că este interesată în special de prețul pe unitatea de măsură adică pe metrul pătrat pentru fiecare tip de marcaj*), corecte în principiu, sunt contrazise chiar de modul de organizare a procedurii de către autoritatea contractantă.

1. întrucât nu are fondurile suficiente pentru executarea tuturor marcajelor, autoritatea contractantă ar fi trebuit să organizeze o procedură de cerere de oferte în vederea atribuirii unui acord-cadru, nu a unui contract, ceea ce i-ar fi permis să stabilească ulterior cantitățile de lucrări pe care le poate finanta la semnarea contractelor subsecvente acordului-cadru.

2. întrucât este interesată în special de prețul pe unitatea de măsură, adică pe metrul pătrat pentru fiecare tip de marcaj, autoritatea contractantă ar fi trebuit să stabilească printr-un algoritm aceste preturi unitare ca fiind criteriul de atribuire și nu pretul total cel mai scăzut.

În speta însă, deoarece autoritatea contractantă a organizat procedura de „cerere de ofertă” pentru atribuirea **contractului** de achiziție publică de lucrări, având ca obiect „*Execuție marcaje rutiere*” și a stabilit criteriul de atribuire ca fiind „*prețul cel mai scăzut*” (pret total), remedierea se poate face numai prin precizarea în documentație a cantităților de lucrări (în metri patrati) pe fiecare tip de operațiune (*marcaje rutiere longitudinale, marcaje rutiere transversale, marcaj parcări*) inclusiv a suprafețelor estimate a fi marcate cu vopsea bicomponentă. Aceste date (chiar estimative) sunt absolut necesare operatorilor economici pentru a-și putea elabora fundamentat propunerea tehnică și propunerea financiară.

Pentru considerentele anterior expuse, în temeiul dispozițiilor art. 278 alin. (2) din O.U.G. nr.34/2006, cu modificările și

completările ulterioare, Consiliul va admite contestația formulată de către ... în contradictoriu cu ... și va dispune completarea documentatiei de atribuire cu precizarea cantitatilor de lucrari (in metri patrati) pe fiecare tip de operatiune (*marcaje rutiere longitudinale, marcaje rutiere transversale, marcaj parcări*), inclusiv a suprafetelor estimate a fi marcate cu vopsea bicomponenta.

Consiliul va dispune continuarea procedurii, dupa publicarea in SEAP a completarilor mentionate mai sus si stabilirea unui nou termen de depunere a ofertelor la minimum 7 zile dupa publicarea informatiilor suplimentare.

Termenul pentru aducerea la indeplinire a dispozitiilor prezentei decizii este de 10 zile de la comunicarea acesteia.

PREȘEDINTE COMPLET

...

MEMBRU COMPLET

...

MEMBRU COMPLET

...

....