



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleos, nr. 6, sector 3, București, România, CIF 20329980, CP 030084

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 CNSC cu nr. ... formulată ... cu sediul în Municipiul ..., Județul ... număr de înmatriculare la Registrul Comerțului ... cod unic de înregistrare RO ... reprezentată legal prin, ... împotriva documentației de atribuire, emisă de către autoritatea contractantă JUDEȚUL ... cu sediul în Municipiul ... Strada ... Jud. ... privind atribuirea, prin „licitație deschisă”, a acordului cadru având ca obiect „Întreținere curentă pe timp de vară a drumurilor județene din Județul ... Cod CPV 45233141-9, sursa de finanțare: Fonduri bugetare, s-a solicitat: modificarea cerinței prevăzute în Caietul de Sarcini, în sensul modificării condiției abuzive referitoare la „Durata maximă de transport a mixturilor asfaltice care poate fi de 1 ora și 30 minute de la producere la locul de punere în operă” urmând ca obligațiile privind transportul și punerea în operă a mixturilor să se circumscrie condițiilor legale prevăzute de SR 174/2 - 1997.

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

DECIDE:

Admite contestația formulată de în contradictoriu cu autoritatea contractantă JUDEȚUL ...

Obligă autoritatea contractantă la remedierea documentației de atribuire prin publicarea unei erate conform căreia, în caietul de sarcini, la secțiunea „*transportul mixturilor asfaltice*”, în loc de „*durata maximă de transport a mixturilor asfaltice va putea fi de 1 oră și 30*”

minute de la producere la locul de punere în operă", se va citi „durata maximă de transport a mixturilor asfaltice va respecta prevederile SR 174/2-1997”, aceeași modificare urmând a fi operată în toate documentele în care apare sintagma respectivă.

Dispune continuarea procedurii de atribuire în cauză.

Măsurile anterior dispuse vor fi duse la îndeplinire în termen de 10 zile de la comunicarea prezentei.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu prevederile art. 280 alin. (1) și (3) din OUG nr. 34/2006 aprobată prin Legea nr. 337/2006, 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:

Prin contestația nr. ... înregistrată la CNSC cu nr. ... formulată de împotriva documentației de atribuire, emise de către autoritatea contractantă JUDEȚUL ... privind atribuirea, prin „licitație deschisă”, a acordului cadru având ca obiect „*Întreținere curentă pe timp de vară a drumurilor județene din Județul ...* Cod CPV 45233141-9, sursa de finanțare: Fonduri bugetare, s-a solicitat: modificarea cerinței prevăzute în Caietul de Sarcini, în sensul modificării condiției abuzive referitoare la „*Durata maximă de transport a mixturilor asfaltice care poate fi de 1 oră și 30 minute de la producere la locul de punere în operă*” urmând ca obligațiile privind transportul și punerea în operă a mixturilor să se circumscrie condițiilor legale prevăzute de SR 174/2 - 1997.

În fapt, contestatorul precizează că prevederile Caietului de Sarcini sunt restrictive, încălcându-se principiile prevăzute de OUG 34/2006 art. 2 punctul 1 lit.a și b precum și art. 178 punctul 2, respectiv nediscriminarea, restricționarea participării la licitație și tratamentul egal între operatorii economici, deoarece:

- referitor la prevederile prevăzute la capitolul Transportul mixturilor asfaltice, din Caietul de Sarcini, contestatorul arată că, autoritatea contractantă se adresează direct unui grup restrâns de operatori economici, deoarece, în acest capitol se prevede că, „*Durata maximă de transport a mixturilor asfaltice va putea fi de 1 oră și 30 minute de la producere la locul de punere în operă*”. Contestatorul consideră restrictivă această cerință deoarece, transportul și punerea în operă a mixturilor respectă standardul actual aflat în vigoare, respectiv SR 174/2 - 1997, conform căruia: „*Transportul mixturilor asfaltice - Mixturile asfaltice executate la cald se transportă cu autobasculante adecvate, urmărindu-se ca pierderile de temperatură pe tot timpul*

transportului, să fie minime. La distanțe de transport mai mari de 20 km sau cu durata de peste 30 minute indiferent de anotimp, precum și pe vreme rece ($+10^{\circ}\text{C}$ $+75^{\circ}\text{C}$), autobasculantele trebuie acoperite cu prelate speciale, imediat după încărcare. Benele mijloacelor de transport trebuie să fie curate și uscate"; conform aceluiași SR 174/2-1997, aliniatul 2.4 „Punerea în operă a mixturilor asfaltice”, aliniatul 2.4.3 „Mixturile asfaltice trebuie să aibă la așternere, în funcție de tipul liantului, temperaturile prevăzute în tabelul 2”, neprevăzând alte cerințe:

Tipul liantului	Temperatura mixturii asfaltice la așternere $^{\circ}\text{C}$, mln.	Temperatura mixturii asfaltice la compactare min.	
		început	sfârșit
D 60/80	145	140	110
D 80/100	140	135	100
D 100/120	135	130	100

Prin adresa nr. 393/04.04.2013, contestatorul, ca urmare a punctului de vedere al autorității contractante, își completează criticile inițiale, astfel:

- conform tuturor reglementărilor în vigoare, pentru respectarea condițiilor de calitate a lucrărilor, precum și a condițiilor legate de așternere și transport a mixturilor asfaltice, este obligatorie asigurarea temperaturilor mixturilor asfaltice „la ieșirea din malaxor, la așternere și la compactare”, fără a se specifica nicăieri în aceste normative tehnice aflate în vigoare „ceva referitor la durata maximă de transport de la producere la locul de punere în operă”. Contestatorul susține că se obligă să respecte toate aceste standarde și mai ales temperaturile de producere, așternere și compactare;

- contestatorul consideră că autoritatea contractantă, în mod greșit, menționează, în punctul de vedere, că operațiunile de reparații curente îmbrăcăminte se vor desfășura în totalitate manual. În caietul de sarcini, la subcapitolul „executarea lucrărilor de remediere” se arată că „așternerea mixturii asfaltice se va realiza manual/mecanic”, precum și în anexa la Caietul de Sarcini la pct. 1, ob. 101.1.1 se solicită a se executa 2 tipuri de lucrări: - „întreținerea suprafețelor degradate la îmbrăcăminte asfaltică -plombări de gropi cu BA 16” care presupun lucrări de așternere manuala, respectiv - „întreținerea suprafețelor degradate la îmbrăcăminte asfaltică -reparații suprafețe intime BAI8” care presupun lucrări de așternere mecanizat;

- referitor la obiecția autorității contractante privind perioada necesară de așternere și compactare a circa 24 tone, contestatorul arată că este o firmă cu o experiență de peste 20 de ani în acest gen de lucrări, nu a transportat niciodată o cantitate așa de mare de asfalt

pentru lucrările de reparații-plombări care necesită reparații manuale, transportând o cantitate mult mai mică tocmai pentru a respecta condițiile de calitate și așternere a mixturilor asfaltice, doar pentru reparațiile suprafetelor întinse putându-se transporta cantități mai mari de 20 tone.

În vederea soluționării contestației susmenționate, Consiliul a solicitat autorității contractante, prin adresa nr. 5911/.../... 01.04.2013, transmiterea dosarului achiziției publice în copie, întocmit conform precizărilor art. 213 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, precum și punctul de vedere cu privire la contestația în cauză, potrivit dispozițiilor art. 274 alin.(1) din același act normativ.

Prin adresa nr. 3427/03.04.2013, înregistrată la CNSC sub nr. 10901/05.04.2013, autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției publice și punctul de vedere cu privire la contestația în cauză, solicitând respingerea acesteia ca neîntemeiată.

În fapt, autoritatea contractantă precizează că la stabilirea cerințelor cuprinse în caietul de sarcini s-au avut în vedere criterii obiective, concret aplicate specificului lucrărilor ce fac obiectul acordului cadru și în special faptul că lucrările de întreținere curentă a îmbrăcăminților asfaltice sunt lucrări care au o productivitate relativ redusă, așternerea mixturilor făcându-se de regulă manual, acest lucru impunând producții mici de mixturi asfaltice .

În acest sens, arată autoritatea contractantă, în vederea respectării condițiilor de calitate, se impune stabilirea unei durate maxime de transport a mixturilor asfaltice de 1 oră și 30 minute de la producere la locul de punere în operă, astfel încât să fie respectate toate condițiile legate de așternere și transport a mixturilor asfaltice cuprinse în caietul de sarcini.

Față de acest aspect, precizează că în documentația de atribuire s-au prezentat toate drumurile cu îmbrăcăminți asfaltice din județul ... astfel că orice ofertant își poate stabili timpii de parcurs în vederea respectării temperaturilor de așternere.

Actul normativ care stabilește condițiile de preparare, transport și punere în operă a mixturilor asfaltice este SR 174/2-1997, contestatorul invocând în contestație, acest act, respectiv tab.2.

Autoritatea contractantă consideră că aceste prevederi trebuie coroborate cu cele din Tabelul 1 al actului normativ menționat anterior:

Tipul liantului	Agregate natural	Bitum	Mixtura asfaltica la ieșirea din malaxor
Temperatura in °C			
D60/80	170...190	165...175	160...180
D80/100	165...180	160...170	155...170
D100/120	160...170	150...160	150...160

- autoritatea contractantă arată că a impus și tipurile de bitum care pot fi utilizate: „*Bitumul utilizat la fabricarea betonului asfaltic este de tip 80/100 sau 100/120, conform SR 754/99*”, bitumuri care sunt recomandate pentru zonele reci.

Analizand datele tehnice oferite de tabelele de mai sus rezultă, în opinia autorității contractante, în situația cea mai defavorabilă, un ecart de temperatură $T=150-130=20$ °C, unde,

- 150 °C reprezintă temperatura minimă de preparare (conform Tabel 1)

- 130 °C reprezintă temperatura minimă la începutul compactării (conform Tabel 2), mixtura asfaltică trebuie transportată de la locul de preparare și așternută la locul de punere în operă.

Procesul tehnologic de execuție a lucrărilor de reparații curente-plombare gropi la îmbrăcăminți asfaltice cuprinde :

- Marcarea suprafețelor;
- Tăierea marginilor în forme geometrice regulate;
- Decaparea suprafeței degradate și scarificarea stratului de baza;
- Curățirea temeinică a suprafeței decapate;
- Amorsarea suprafețelor;
- Descărcarea și întinderea mixturii;
- Compactarea mixturii și așternerea de nisip, toate aceste operațiuni desfășurându-se manual, ceea ce necesită timpuri mari pentru realizarea lor.

Utilizând, ca bază de referință, prevederile articolului DI 02 D, „*Repararea suprafețelor degradate, inclusiv plombarea gropilor la îmbrăcăminți bituminoase cu decapare manuală și compactare cu rulou compressor autopropulsat de 8-14T*”, cuprinse în INDICATOR DE NORME DE DEVIZ PENTRU LUCRĂRI DE DRUMURI, autoritatea contractantă arată că se pot determina timpii necesari efectuării lucrărilor de reparații pentru 1m² de suprafață, astfel :

- Consum normat de forța de muncă: 0,69 ore
- Consum normat de utilaje : 0,014 ore

TOTAL : 0,704 ore centesimale adică 25,32 minute sexasimale
Același normativ tehnic prevede pentru efectuarea lucrărilor menționate anterior un consum specific de mixtură asfaltică de 0,072 tone .

Pornind de la premiza că lucrările de decapare pot fi executate cu o oarecare anticipare, luând în calcul un consum de manoperă de 0,01 ore/m², rezultă că durata minimă de execuție a 1 m² suprafața reparată ar trebui să fie de cca. 2 minute.

Admițând că se pot transporta cantități importante de mixturi cu un autovehicul și că așternerea nu se poate face decât într-un singur punct, rezultă că pentru așternerea și compactarea cantității de 24 tone mixtură asfaltică, cu un consum de 0.072 to/m², este necesară o perioadă de 10,83 ore. La această perioadă se adună timpul maxim de transport de 1 ora și 30 minute și rezultă o perioadă de cca 12 ore de la momentul preparării la momentul terminării compactării. În această perioadă nimeni nu poate garanta că mixtura asfaltică nu va pierde mai puțin de 20 °C, astfel încât să rămână corespunzătoare din punct de vedere tehnic.

În acest context, arată autoritatea contractantă, nu se poate aprecia că, prin condiționarea timpului de transport al mixturilor asfaltice de la locul de preparare la locul de punere în operă restricționează participarea ofertanților la procedura de achiziție. La stabilirea acestei cerințe s-a avut în vedere un criteriu obiectiv, și anume acela că diminuarea de temperatură a mixturii în timpul transportului să nu fie mai mare de 20 de grade Celsius.

Ultimul document, aferent dosarului nr. .../2013, îl reprezintă adresa înregistrată la CNSC cu nr. 11171/..., transmisă de contestator, reprezentând completarea contestației, ca urmare a punctului de vedere emis de autoritatea contractantă sub nr. 3427/03.04.2013.

Analizând actele existente la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarele:

JUDEȚUL ... a organizat, în calitate de autoritate contractantă, procedura de atribuire, prin „licitație deschisă”, a acordului cadru având drept obiect „Întreținere curentă pe timp de vară a drumurilor județene din Județul ... Cod CPV 45233141-9, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând, în SEAP, anunțul de participare nr. ... conform căruia valoarea estimată este 51.652.388,00 lei, fără TVA.

Potrivit Cap. IV.2.1) – Criterii de atribuire, din fișa de date a achiziției, criteriul de atribuire al acordului cadru este: „prețul cel mai scăzut”.

Ulterior luării la cunoștință a conținutului documentației de atribuire, ... a formulat contestația dedusă soluționării, susținând că prin prevederea din caietul de sarcini, potrivit căreia durata maximă de transport a mixturilor asfaltice va putea fi de 1 oră și 30 minute, „autoritatea contractantă (...) se adresează direct unui grup restrâns de operatori economici în loc să se adreseze mai multor posibili ofertanți”.

Având în vedere cele de mai sus, Consiliul va soluționa contestația analizând modalitatea în care autoritatea contractantă a elaborat documentația de atribuire, cu luarea în considerare a legislației incidente, din domeniul achizițiilor publice.

În acest sens, Consiliul va lua în considerare, ca un prim aspect, că, potrivit secțiunii II.1.1) din caietul de sarcini, denumirea dată contractului de autoritatea contractantă este „*Întreținere curentă pe timp de vară pe drumurile județene din județul ...* potrivit secțiunii II.1.2) din același document, locul de executare a lucrărilor urmând a fi „*drumurile județene cf anexelor 3 și 5*”.

Potrivit art. 35 alin. (1) și (2) din OUG nr. 34/2006, „*caietul de sarcini conține, în mod obligatoriu, specificații tehnice*” și „*specificațiile tehnice reprezintă cerințe, prescripții, caracteristici de natură tehnică ce permit fiecărui produs, serviciu sau lucrare să fie **descriș, în mod obiectiv, în așa manieră încât să corespundă necesității autorității contractante***”.

Totodată, Consiliul va reține că, la art. (6) al normei juridice anterioare, se instituie asupra autorității contractante obligația de a defini specificațiile tehnice prin una din următoarele modalități:

„a) fie prin referire, de regulă în următoarea ordine de prioritate, la standarde naționale care adoptă standarde europene, la omologări tehnice europene, la standarde internaționale sau la alte referințe de natură tehnică elaborate de organisme de standardizare europene; în cazul în care acestea nu există, atunci specificațiile tehnice se definesc prin referire la alte standarde, omologări sau reglementări tehnice naționale privind utilizarea produselor sau proiectarea, calculul și execuția lucrărilor. Orice astfel de referire trebuie să fie însoțită de mențiunea sau echivalent;

b) fie prin precizarea performanțelor și/sau cerințelor funcționale solicitate, care trebuie să fie suficient de precis descrise încât să permită ofertanților să determine obiectul contractului de achiziție publică, iar autorității contractante să atribuie contractul respectiv;

c) fie atât prin precizarea performanțelor și/sau cerințelor funcționale solicitate, astfel cum sunt acestea prevăzute la lit. b), cât și prin referirea la standardele, omologările tehnice, specificațiile tehnice comune, prevăzute la lit. a), ca mijloc de prezumție a conformității cu nivelul de performanță și cu cerințele funcționale respective;

d) fie prin precizarea performanțelor și/sau cerințelor funcționale solicitate, astfel cum sunt acestea prevăzute la lit. b), pentru anumite caracteristici, și prin referirea la standardele sau omologările tehnice, prevăzute la lit. a), pentru alte caracteristici”.

Din studiul dosarului cauzei, Consiliul va lua în considerare că, în cuprinsul caietului de sarcini, atașat, pe SEAP, anunțului de participare, sub identificatorul „[CN142583/006] acord cadri 1-caiet de sarcini final.docx”, autoritatea contractantă a descriș lucrările pe care

intenționează să le achiziționeze, pe fiecare etapă de execuție în parte, precizând, totodată, că „Realizarea lucrărilor de întreținere curentă pe timp de vară se va efectua conform prevederilor „Normativului privind lucrările de întreținere și reparare a drumurilor publice” indicativ AND 554-2002, a reglementarilor tehnice și standardelor din domeniu în vigoare + Normativ privind lucrările de întreținere pentru remedierea degradărilor la îmbrăcămințile rutiere bituminoase pe drumurile publice reabilitate AND 576-2010.

Lucrările cuprinse în Nomenclatorul de activități se vor adapta la noile tehnologii și tipuri de elemente constructive ale lucrărilor de artă (ex: dispozitive de acoperire a rosturilor).

Contractantul va avea în sarcină întreținerea curentă pe timp de vară a drumurilor județene și a podurilor de pe raza județului ... în lungime totală de 752 km drumuri și în număr de 99 buc. poduri, în perioada 2013 - 2016. Lucrările se vor realiza pe bază de comandă în funcție de bugetul alocat al beneficiarului”.

Analizând aspectele consemnate la secțiunea „transportul mixturilor asfaltice”, Consiliul va reține că autoritatea contractantă, după ce a prevăzut că „transportul mixturii asfaltice se va efectua cu autocamioane cu bene metalice bine protejate pentru eliminarea pierderilor de temperatură, curățate de orice corp străin și uscate înainte de încărcare.

La distante de transport mai mari de 20 km sau cu durata de peste 30 minute, precum și pe vreme rece ($+10^{\circ}\text{C}$ $+15^{\circ}\text{C}$), autobasculantele trebuie acoperite cu prelate speciale, imediat după încărcare.

Utilizarea de produse susceptibile de a dizolva liantul sau de a se amesteca cu acesta (motorină, păcură, etc.) este interzisă.

Volumul mijloacelor de transport, va fi determinat de productivitatea instalației de preparare a mixturii asfaltice, de cerințele beneficiarului și de posibilitățile de punere în operă, evitându-se eventuale perioade de așteptare ce ar determina scăderea temperaturii mixturii asfaltice”, a precizat că „durata maximă de transport a mixturilor asfaltice va putea fi de 1 ora și 30 minute de la producere la locul de punere în operă”.

În contextul anterior invocat, Consiliul nu va lua în considerare alegațiile autorității contractante, bazate pe calculele aferente punerii în operă a unei cantități de 24 de tone în 12 ore, deoarece, în caietul de sarcini, aceasta a prevăzut că „volumul mijloacelor de transport, va fi determinat de productivitatea instalației de preparare a mixturii asfaltice, de cerințele beneficiarului și de posibilitățile de punere în operă, evitându-se eventuale perioade de așteptare ce ar determina scăderea temperaturii mixturii asfaltice”, fără a impune transportul unei cantități de 24 de tone de mixtură pentru fiecare transport.

Subsecvent, Consiliul apreciază că impunerea unui timp maxim pentru durata de transport a mixturilor asfaltice **nu descrie, în mod obiectiv, necesitățile autorității contractante**, așa cum prevede norma legală de la art. 35 alin. (2) din OUG nr. 34/2006, mai sus citat, scopul organizării procedurii de atribuire fiind, așa cum rezultă din punctul de vedere nr. 3427/03.04.2013 ca mixtura asfaltică să fie pusă în operă la temperatura prevăzută în standardul SR 174/2-1997, și nu să fie transportată la locul de punere în operă în maxim 1 oră și 30 minute.

Pe cale de consecință, Consiliul constată că autoritatea contractantă, prin modul în care a formulat specificația tehnică în cauză, nu a respectat obligația pusă în seama lui prin norma legală de la art. 35 alin. (5) din ordonanța de urgență, potrivit căreia *„specificatiile tehnice trebuie să permită oricărui ofertant accesul egal la procedura de atribuire și nu trebuie să aibă ca efect introducerea unor obstacole nejustificate de natură să restrângă concurența între operatorii economici”*, pentru că, prin formularea *„durata maximă de transport a mixturilor asfaltice va putea fi de 1 ora și 30 minute de la producere la locul de punere în operă”*, autoritatea contractantă permite accesul la procedura de atribuire numai operatorilor economici aflați în proximitatea drumurilor județene listate în cele două anexe.

Ori, în această situație, Consiliul apreciază că impunerea duratei maxime de transport a mixturilor asfaltice de către autoritatea contractantă nu servește interesele acesteia, așa cum susține în punctul de vedere nr. 3427/03.04.2013; având ca efect restrângerea concurenței între operatorii economici, prin filtrarea acestora după criteriile geografice, aspect interzis în mod explicit prin norma legală de la art. 35 alin. (5) din OUG nr. 34/2006, citată anterior.

În opinia Consiliului, în loc să prevadă în caietul de sarcini *„durata maximă de transport a mixturilor asfaltice va putea fi de 1 ora și 30 minute de la producere la locul de punere în operă”*, autoritatea contractantă ar fi trebuit să prevadă în obligația ofertanților elaborarea ofertei cu respectarea standardului SR 174/2-1997; urmând să verifice, în baza atribuțiilor sale, prevăzute la art. 72 alin. (2) lit. f) din HG nr. 925/2006, modul în care ofertele corespund cerințelor minime din caietul de sarcini; o astfel de abordare servind, în opinia Consiliului, mult mai eficient, interesele autorității contractante și fiind în concordanță cu criteriul de atribuire ales, respectiv *„prețul cel mai scăzut”*.

Având în vedere cele de mai sus, Consiliul, în temeiul art. 278 alin.2) și 4) din OUG nr. 34/2006, aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, urmează să admită contestația formulată de în contradictoriu cu JUDEȚUL ...

Pe cale de consecință, va obliga autoritatea contractantă la remedierea documentației de atribuire prin publicarea unei erate

conform căreia, în caietul de sarcini, la secțiunea „*transportul mixturilor asfaltice*”, în loc de „*durata maxima de transport a mixturilor asfaltice va putea fi de 1 ora si 30 minute de la producere la locul de punere in opera*”, se va citi „*durata maxima de transport a mixturilor asfaltice va respecta prevederile SR 174/2-1997*”, aceeași modificare urmând a fi operată în toate documentele în care apare sintagma respectivă.

În temeiul art. 278 alin. (6) din ordonanța de urgență, Consiliul urmează a dispune continuarea procedurii de atribuire a contractului.

PREȘEDINTE COMPLET

Redactat în 4 (patru) exemplare originale, conține 10 (zece) pagini.