



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleos nr.6, Sectorul 3, București, România, CP 030084, CIF 20329980
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642 Fax. +4 021 8900745 www.cnsnc.ro

În conformitate cu prevederile art. 266 alin. (2) 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, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. .../.../...

Data: ...

Prin contestația nr. ... din ..., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ... din ..., depusă de ..., cu sediul social în ..., înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului cu nr. ..., având CUI ..., formulată împotriva adresei nr. 299694 din 11.12.2013 de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire, emisă de către ..., prin primăria sa, cu sediul în ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de cerere de oferte, organizată în vederea atribuirii contractului de lucrări, divizat pe loturi, având ca obiect „Modernizare străzi în ...”, pentru loturile 4 și 5, s-a solicitat:

- anularea adresei de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire;

- obligarea autorității contractante la reluarea procedurii din etapa evaluării ofertelor;

- obligarea autorității contractante la adoptarea unei noi decizii privind rezultatul procedurii și, pe cale de consecință, la emiterea unei noi comunicări cu privire la acest rezultat.

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. (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 depusă de ...

În baza art. 278 alin. (6) din ordonanța de urgență, dispune continuarea procedurii de achiziție publică.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, aprobată prin Legea nr. 337/2006.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare potrivit art. 281 alin. (1) din ordonanța de urgență.

MOTIVARE:

În luarea deciziei s-au avut în vedere următoarele:

Prin contestația depusă, ..., în calitate de ofertantă la procedura de cerere de oferte, organizată de către autoritatea contractantă ..., prin primăria sa, în vederea atribuirii contractului de lucrări, divizat pe loturi, având ca obiect „Modernizare străzi în ...”, inițiată prin publicarea în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP) a invitației de participare nr. ... din 26.09.2013, pentru loturile 4 și 5, a solicitat:

- anularea adresei de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire;

- obligarea autorității contractante la reluarea procedurii din etapa evaluării ofertelor;

- obligarea autorității contractante la adoptarea unei noi decizii privind rezultatul procedurii și, pe cale de consecință, la emiterea unei noi comunicări cu privire la acest rezultat.

Prin adresa nr. 26752/.../... din 18.12.2013, Consiliul a înștiințat autoritatea contractantă despre depunerea contestației de către ... la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor și, totodată, despre obligația acesteia de a transmite, în maxim 3 zile lucrătoare de la data expirării perioadei de așteptare dinaintea încheierii contractului, copia dosarului achiziției publice și punctul de vedere cu privire la contestație. Prin aceeași

adresă, Consiliul a solicitat autorității contractante ca, în același termen, să transmită copia ofertei prezentate de contestatoare, copia clarificărilor solicitate acesteia referitoare la oferta depusă în cadrul procedurii și răspunsurile primite, precum și orice documente considerate edificatoare în cauza supusă soluționării.

... a răspuns solicitării Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor și a transmis o parte din documentele cerute de acesta, prin adresa nr. 307373 din 19.12.2013, înregistrată la Consiliu cu nr. 43798 din 23.12.2013.

Totodată, ... a transmis o altă parte din documentele solicitate, care au fost înregistrate la Consiliu cu nr. 44184 din 30.12.2013.

Prin adresa nr. 5589 din 23.12.2013, înregistrată la Consiliu cu nr. 44043 din 24.12.2013, ... a transmis răspunsul său la punctul de vedere formulat de către autoritatea contractantă referitor la contestația depusă.

În motivarea contestației sale, ... evocă faptul că, prin adresa de comunicare a rezultatului procedurii, autoritatea contractantă a apreciat oferta sa ca fiind inacceptabilă, în temeiul art. 36 alin. (1) lit. f) din H.G. nr. 925/2006, considerând că „în urma clarificărilor solicitate cu privire la justificarea prețului aparent neobișnuit de scăzut, nu se justifică modul de formare a prețului ofertat”.

Referitor la acest aspect, se arată că autoritatea contractantă își motivează decizia prin expunerea a 4 elemente asupra cărora susține că nu ar fi fost explicate și demonstrate de contestatoare, într-o manieră adecvată, de natură a imprima ofertei caracter acceptabil și implicit admisibil.

Motivele respingerii ofertei, după cum sunt explicate de către autoritatea contractantă, sunt următoarele:

- „la punctul 6.4.2 (pag. 2) din răspunsul la clarificări, ofertantul menționează următoarele: «prețurile unitare, utilizate la întocmirea ofertei, vor rezulta din analizele de preț, întocmite de contractant pe baza propriilor sale consumuri de resurse», dar tocmai aceste analize de preț care sunt justificările propriu-zise lipsesc”;

- „oferta de preț prezentată în clarificări pentru țevile și piesa de trecere de la canalizare pluvială diferă mult față de prețurile bugetate în ofertă”;

- „pentru mai multe materiale de bază cum ar fi: mixturi asfaltice, piatră spartă, agregat stabilizat, marcaje, indicatoare, tuburi din beton, tub tronconic, capac carosabil, grătar cu ramă, etc., nu există justificarea prețului”;

▪ „justificarea pentru utilaje și transport nu este prezentată, fiind prezentat tabelul identic cu cel prezentat în ofertă cu valori identice, fără a fi justificate aceste valori, nefiind justificat prin analiza de preț”.

În prealabil, prin adresa nr. 262757 din 06.11.2013, autoritatea contractantă a solicitat, în temeiul art. 201 alin. (1) și respectiv 202 din O.U.G. nr. 34/2006, să se justifice modul de formare a prețului oferat pentru loturile 4 și 5, prin prezentarea unor documente din care să reiasă prețurile materialelor ce vor fi folosite în operă de la furnizori, nivelul de salarizare a forței de muncă, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente ce vor fi utilizate în execuția lucrărilor, precum și orice alte documente și explicații considerate a fi necesare pentru a justifica prețul oferat pentru lotul 4 și lotul 5.

Prin adresa nr. 4723/R din 07.11.2013, contestatoarea a explicat autorității contractante modalitatea de formare a prețurilor principalelor materiale destinate a fi utilizate în lucrările aferente procedurii, anexând ofertele de preț corespunzătoare, subliniind proveniența mixturilor asfaltice, justificând tarifele pentru utilaje și transport prin retransmiterea formularelor ... și C9, clarificând nivelul de salarizare, modul de organizare, metodele de lucru utilizate și soluțiile tehnice adoptate prin expunerea acestora în cadrul propunerii tehnice, determinând totodată și procentul aplicat pentru cheltuieli indirecte și profit.

Invocând prevederile art. 202 alin. (1) și art. 201 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006, coroborate cu cele ale art. 35 și art. 78 alin. (1) din H.G. nr. 925/2006, contestatoarea susține că autoritatea contractantă are obligația de a solicita clarificări și completări în situațiile în care acestea se impun.

Orice demers de evaluare obligă autoritatea la verificări detaliate, dublate de studii clare și concludente, pentru a afla dacă ofertanții propun prețuri mici care nu pot fi justificate. Simultan însă, trebuia să se facă aplicarea principiului privind eficiența utilizării fondurilor publice.

În acest context, contestatoarea conchide că se impunea solicitarea de lămuriri suplimentare, pentru o mai bună înțelegere a ofertei, mai ales că prețurile sale erau „cele mai avantajoase din punct de vedere financiar” pentru autoritatea contractantă, fiind, în cazul lotului 4, cu 27.844,44 lei și, respectiv pentru lotul 5, cu 85.137,68 lei, inferioare celor declarate câștigătoare, impunându-se respectarea principiului eficienței utilizării fondurilor publice.

Referitor la „argumentele” din adresa de comunicare a rezultatului, se apreciază că acestea nu explică sub nicio formă raționamentul autorității contractante și nici nu probează dovada realizării celor două condiții imperative stabilite de art. 36¹ alin. (4), corelat cu art. 36 alin. (1) lit. f) din H.G. nr. 925/2006.

Astfel, nu se motivează de ce s-a considerat că prețurile propuse în oferta sa nu ar fi reale, nu ar fi explicate în mod corespunzător și nu ar avea susținere și nici de ce cu aceste prețuri, contestatoarea nu ar putea asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini.

Simpla apreciere a autorității contractante, că nu a fost convinsă de explicațiile contestatoarei, nu poate fi suficientă pentru a respinge oferta, deoarece autoritatea contractantă este obligată să verifice în contradictoriu, înainte de a respinge o ofertă, nu numai criteriul prețului ofertei examinate, ci și alte elemente ale ofertei, în măsura în care acestea permit să se determine un prag de anomalie. În orice situație, autoritatea contractantă trebuie să indice punctele exacte din ofertă care au ridicat semne de întrebare privind îndeplinirea parametrilor calitativi și/sau cantitativi prevăzuți în documentația de atribuire.

Invocând prevederile art. 213 alin. (2) lit. g) din O.U.G. nr. 34/2006, contestatoarea afirmă că nu poate fi identificat prejudiciul suferit de către autoritatea contractantă prin acceptarea ofertei sale, care este evident „mai economică decât celelalte două oferte declarate câștigătoare”. Mai mult, orice decizie a autorității contractante privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a acesteia, sub toate aspectele și pe probe concludente, iar nu pe elemente deduse de către autoritate, care ar defavoriza un ofertant, căruia trebuie să i se acorde dreptul de a-și demonstra cu claritate și în cunoștință de cauză conformitatea și realitatea ofertei.

Referitor la adresa prin care a fost solicitată justificarea prețului neobișnuit de scăzut, contestatoarea susține că a fost emisă de către autoritatea contractantă la modul generic, enumerându-se, în fapt, documentele indicate de legiuitor la art. 36¹ alin. (3) din H.G. nr. 925/2006, în vederea efectuării de către autoritatea contractantă a verificărilor prevăzute la alin. (2) al aceluiași articol. Potrivit dispozițiilor art. 202 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006, autoritatea avea obligația de a indica și solicita, în mod concret și precis, care sunt elementele prețului

pe care ar fi trebuit să le justifice, iar, în urma primirii justificării solicitate, era obligată să verifice răspunsurile primite, dar aceasta nu a procedat la o indicare exactă a materialelor pentru care a dorit justificarea prețului. Claritatea și lipsa de echivoc a interpelării emise de către autoritatea contractantă sunt consacrate prin textul art. 78 alin. (1) din H.G. nr. 925/2006.

De asemenea, se menționează că prezentarea ofertelor de preț pentru toate materialele utilizate în lucrare este practic imposibil de realizat, după cum, în egală măsură, o asemenea cerință ar fi evident excesivă și disproporționată. Este clar că demersul de justificare a prețului trebuie să se aibă în vedere principalele materiale, care dețin o pondere semnificativă în cadrul lucrării și sunt indiscutabil de natură să influențeze major prețul contractului.

În legătură cu acest aspect, sunt prezentate ponderile din prețul ofertat a materialelor utilizate pentru lotul 4 și lotul 5 din cadrul ofertei contestatoarei.

Reiterând prevederile art. 202 din O.U.G. nr. 34/2006, contestatoarea precizează că autoritatea contractantă avea obligația ca, înainte de a lua o decizie de respingere a ofertei, să solicite „detalii și precizări pe care le consideră semnificative cu privire la ofertă, precum și de a verifica răspunsurile care justifică prețul respectiv”.

Cu privire la adresa de comunicare a rezultatului procedurii, prin care s-a respins oferta sa pentru loturile 4 și 5, contestatoarea învederează faptul că nu rezultă sub nicio formă că, prin prețul ofertat, nu ar putea asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini.

În punctul său de vedere asupra contestației depusă de ..., autoritatea contractantă menționează că oferta acesteia, depusă pentru lotul 4 și lotul 5, a fost declarată inacceptabilă, în baza prevederilor art. 36 alin. (1) lit. f) din H.G. nr. 925/2006, deoarece, în urma solicitărilor de clarificări, nu s-a justificat modul de formare a prețului ofertat care este aparent neobișnuit de scăzut.

Autoritatea contractantă precizează că, prin invitația de participare nr. ..., postată în SERAP la data de 26.09.2013, s-a inițiat procedura de cerere de oferte, divizată pe 5 loturi, iar deschiderea ofertelor a avut loc în data de 15.10.2013 ora 12:00.

Pentru lotul 4, având valoarea estimată de 881.986,02 lei, fără TVA, ... a depus ofertă cu prețul de 692.867,36 lei, ceea ce înseamnă 78,55 % din valoarea estimată.

Pentru lotul 5, cu o valoare estimată de 3.035.911,05 lei, fără TVA, ... a depus ofertă cu prețul de 2.316.502,19 lei, reprezentând 76,30 % din valoarea estimată.

Apreciind ca fiind nefondată și lipsită de obiect contestația depusă de ..., autoritatea contractantă evocă faptul că, în urma verificării conformității ofertelor, comisia de evaluare a solicitat în temeiul art. 201 alin. (1), coroborat cu art. 202 din O.U.G. nr. 34/2006, justificarea fundamentării economice a modului de formare a prețului din partea operatorilor economici care intră sub incidența art. 202 alin. (1¹) din O.U.G. nr. 34/2006.

Astfel, contestatoarea a răspuns prin adresa nr. 4723/R din 07.11.2013, înregistrată la sediul autorității contractante cu nr. 265140 din 08.11.2013.

După analizarea și verificarea explicațiilor date pentru lotul 4, comisia de evaluare a constatat că nu s-a justificat modul de formare a prețului ofertat, respectiv:

- la punctul 6.4.2 (pag. 2) din răspunsul la clarificări, se menționează următoarele: „prețurile unitare, utilizate la întocmirea ofertei, vor rezulta din analizele de preț, întocmite de contractant pe baza propriilor sale consumuri de resurse”, dar tocmai aceste analize de preț lipsesc;

- prețurile din ofertă pentru țevile și piesa de trecere de la canalizare pluvială sunt incorecte și lipsesc justificările pentru mai multe materiale de bază, cum ar fi: mixturi asfaltice, piatră spartă, agregat stabilizat, marcaje, indicatoare, tuburi din beton, tub tronconic, capac carosabil, grătar cu ramă, etc.;

- justificarea pentru utilaje și transport nu este prezentată, fiind depus un tabel care cuprinde tarife unitare identice cu cele din ofertă, nefiind justificate prin analiză de preț.

Ca urmare, comisia de evaluare a declarat oferta depusă pentru lotul 4 ca fiind inacceptabilă, în baza art. 36 alin. (1) lit. f) din H.G. nr. 925/2006, deoarece prin informațiile furnizate, ofertantul nu poate justifica prețul aparent neobișnuit de scăzut.

Totodată, după analizarea și verificarea răspunsului dat pentru lotul 5, comisia de evaluare a constatat că ofertantul nu a justificat modul de formare a prețului ofertat, deoarece:

- la punctul 6.4.2 (pag. 2) din răspunsul la clarificări, se menționează următoarele: „prețurile unitare, utilizate la întocmirea ofertei, vor rezulta din analizele de preț, întocmite de

contractant pe baza propriilor sale consumuri de resurse”, dar tocmai aceste analize de preț lipsesc;

- prețurile din ofertă pentru țevile și piesa de trecere de la canalizare pluvială sunt incorecte și lipsesc justificările pentru mai multe materiale de bază, cum ar fi: mixturi asfaltice, piatră spartă, agregat stabilizat, marcaje, indicatoare, tuburi din beton, tub tronconic, capac carosabil, grătar cu ramă, etc.;

- justificarea pentru utilaje și transport nu este prezentată, fiind depus un tabel care cuprinde tarife unitare identice cu cele din ofertă, nefiind justificate prin analiză de preț.

Ca urmare, comisia de evaluare a declarat oferta depusă pentru lotul 5 ca fiind inacceptabilă, în baza art. 36 alin. (1) lit. f) din H.G. nr. 925/2006, deoarece prin informațiile furnizate, ofertantul nu poate justifica prețul aparent neobișnuit de scăzut.

Autoritatea contractantă citează din pag. 1 și 2 ale adresei nr. 265140 din 08.11.2013 depusă de contestatoare, prin care aceasta prezintă justificări referitoare la propunerea financiară și menționează faptul că recunoaște că avea obligația ca „Prețurile unitare, utilizate la întocmirea ofertei, vor rezulta din analizele de preț întocmite de contractant pe baza propriilor sale consumuri de resurse (materiale, manoperă, utilaje și transport), precum și pe baza prețurilor și a tarifelor acestor resurse, de la furnizori”.

În consecință, în urma solicitării de clarificări, foarte clar exprimată, precum și a faptului că, la momentul întocmirii ofertei, ofertanții erau în cunoștință de cauză că, dacă intră sub incidența art. 202 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006 și art. 36¹ din H.G. nr. 925/2006, comisia de evaluare are obligația de a solicita detalii și precizări, inclusiv verificarea acestora, fiind evident că vor fi solicitate justificări privind modul de întocmire a prețurilor unitare din ofertă.

În condițiile în care comisia de evaluare a precizat că solicită justificarea modului de formare a prețului ofertat, prin prezentarea unor documente din care să reiasă aceasta, mai mult, lăsând la aprecierea ofertanților de a prezenta orice alte documente și explicații pe care le consideră necesare pentru a justifica prețul ofertat, rezultă că au fost respectate de către comisia de evaluare prevederile art. 36¹ alin. (3) din H.G. nr. 925/2006.

Referitor la justificarea contestatoarei că „mixturile asfaltice sunt produse în baza proprie de producție din ...”, comisia de evaluare nu poate considera această afirmație ca o justificare a prețului unitar ofertat, deoarece indiferent de

situația de deținere (proprie, în chirie, etc.), respectivele mixturi asfaltice implică costuri cu materialele (nisip, filer de calcar, cribluri, bitum care are o valoare foarte mare, etc.), utilajele, prepararea și transportul, costuri pe care contestatoarea avea obligația de a le detalia și justifica, respectiv din ce elemente de cost este compus prețul din ofertă pentru ceste mixturi asfaltice.

De asemenea, autoritatea consideră nefondată susținerea contestatoarei că „nu au fost solicitate concret analize de preț” și că s-a solicitat justificarea modul de formare a prețului ofertat „prin prezentarea unor documente din care să reiasă cele menționate în solicitarea comisiei de evaluare”.

Referitor la justificarea contestatoarei: „pentru principalele materiale utilizate vă transmitem ofertele de preț atașate la această adresă”, autoritatea contractantă menționează că au fost transmise cinci oferte de preț pentru următoarele materiale: borduri, balast, nisip, țeavă PVC, piesă de trecere betoane, emulsie bituminoasă.

În oferta de preț privind tuburi PVC și piesa de trecere, prețurile diferă față de cele din propunerea financiară a loturilor 4 și 5. Astfel, în propunerea financiară a lotului 5, prețul este de 85,84 lei și 13,87 lei pentru procurare conductă, respectiv de 151 lei pentru piesă de trecere, iar în propunerea financiară a lotului 4, prețul este de 13,87 lei pentru procurare conductă și 114 lei pentru piesă de trecere, în timp ce, din oferta de preț transmisă ca justificare, la pag. 14 reiese un preț de 194,27 lei procurare conductă și 210 lei piesă de trecere.

Referitor la justificarea contestatoarei că „tarifele pentru utilaje și transport prezentate în ofertă sunt tarifele noastre interne, de producție. Performanțele acestor utilaje, precum și a stației de preparare mixturi asfaltice sunt superioare ținând cont de anul de fabricație al utilajelor noastre. Atașat vă retransmitem formularele ... și C9 cu tarifele utilizate în oferta financiară”, autoritatea contractantă susține că afirmațiile invocate nu sunt justificări a modului de fundamentare a prețurilor practicate și, pe cale de consecință, nu pot fi luate în considerare.

De altfel, la data răspunsului de clarificări, ofertanta recunoaște că retransmite formularele ... și C9, în baza cărora comisia de evaluare a constatat conformitatea propunerii financiare cu solicitările din proiectul tehnic. Mai mult chiar, ofertanta avea obligația de a justifica prețurile unitare, nu de a le retransmite.

Cu privire la justificarea contestatoarei că, pentru manopera din oferta sa, „rezultă un câștig salarial ... 1190 lei/lună, care este mai mare decât salariul minim pe economie”, comisia de evaluare a acceptat justificarea privind nivelul de salarizare a forței de muncă. De fapt, este singura justificare plauzibilă, pentru toate prețurile și tarifele ofertate, aferente lotului 4 și 5.

În legătură cu justificarea contestatoarei că „modul de organizare, metodele utilizate în cadrul procesului de lucru și soluțiile tehnice adoptate AU FOST PREZENTATE ÎN PROPUNEREA FINANCIARĂ. Referitor la respectarea dispozițiilor privind protecția muncii și condițiile de lucru, a fost prezentată atât Declarația pentru respectarea legislației cât și planul propriu SSM-PSI în Propunerea Tehnică” și „Procentul utilizat în această licitație pentru cheltuieli indirecte și profit este de 5%: 3% este procentul cheltuielilor indirecte, iar 2% reprezintă procentul pentru profit”, autoritatea contractantă apreciază că se dovedește, încă o dată în plus, faptul că prin răspunsul prezentat nu se justifică prețul, deoarece în vederea demonstrării justificării modului de fundamentare a prețurilor ofertate, contestatoarea trebuia să prezinte toate informațiile pe care le considera ca fiind necesare, nefiind restricționată sub nici o formă în acest sens, mai mult solicitarea a fost formulată de către comisia de evaluare în același mod tuturor ofertanților în cauză.

Astfel, deși autoritatea contractantă a stabilit în solicitarea de clarificări elementele ofertei pe care le consideră relevante și semnificative pentru justificarea prețului neobișnuit de scăzut, prin răspunsul său, contestatoarea nu oferă informațiile solicitate ci, se limitează la a reitera câteva prevederi din reglementările în domeniu (prevederi pe care autoritatea contractantă le cunoaște și nu le contestă forța obligatorie) și la a redepune formularele ... și C9, respectiv listele cuprinzând consumurile cu: mâna de lucru, orele de funcționare a utilajelor de construcții și transporturile.

Despre aceste liste, comisia de evaluare a luat cunoștință la momentul evaluării conformității propunerii financiare cu prevederile caietului de sarcini și ele nu furnizează decât tarifele/prețurile ofertate, nu și „modul de formare al prețului ofertat, a respectivelor tarife și prețuri”, conform solicitărilor făcute de către autoritatea contractantă prin adresa nr. 262757 din 06.11.2013.

Pentru a răspunde la solicitarea de a prezenta documente din care să rezulte fundamentarea economică a prețului ofertat, operatorul economic trebuie să evidențieze costurile pe care le-a luat în calcul atunci când a ofertat anumite prețuri, nu să utilizeze fraze de genul „tarifele prezentate pentru utilaje și transport sunt tarifele noastre interne de producție”, fără să menționeze care sunt elementele de cost care fundamentează aceste „tarife interne de producție”.

Referitor la susținerile contestatoarei: „am explicat ... modalitatea de formare a prețurilor principalelor materiale destinate a fi utilizate în lucrările aferente procedurii, anexând ofertele de preț corespunzătoare”, autoritatea contractantă arată că s-au transmis cinci oferte de preț privind materiale, din care unele prețuri diferă față de cele din propunerea financiară a lotului 4 și 5.

Pentru materialele considerate ca fiind „materiale de bază” necesare realizării lucrărilor lot 4 și lot 5, este inadmisibil răspunsul contestatoarei, în condițiile în care:

- orice execuție de lucrări presupune în mod obligatoriu material, manoperă, utilaj și transport, lucru recunoscut și de către contestatoare;
- având în vedere obiectul contractului, mixturile asfaltice (necesare în 2 straturi la fiecare stradă) și piatra spartă sunt materiale componente pentru trei straturi ale sistemului rutier în cadrul lucrărilor de modernizare străzi, cu pondere valorică mare din valoarea ofertei;
- tub din beton, tub tronconic, capac carosabil, grătar cu ramă, sunt materiale utilizate la categoria de lucrări „rețele de canalizare meteorică”, care reprezintă 1/3 din valoarea ofertei;
- nu s-a făcut referire nici măcar la unul dintre materialele utilizate la „marcaje și indicatoare”, care este o categorie importantă pentru execuția lucrărilor, chiar dacă are o pondere mai mică decât cele menționate anterior.

Despre „proveniența mixturilor asfaltice”, autoritatea contractantă menționează faptul că însăși contestatoarea recunoaște că doar a subliniat proveniența mixturilor asfaltice, nicidecum justificarea modului de formare a prețului ofertat.

Prin „retransmiterea formularelor ... și C9”, rezultă că însăși contestatoarea recunoaște faptul că justificarea pentru utilaje și transport a constat în retransmiterea acestor documente, care de fapt au fost luate în considerare la evaluarea conformității propunerii financiare cu prevederile caietului de sarcini.

Prin răspunsul: „modul de organizare, metodele utilizate în cadrul procesului de lucru și soluțiile tehnice adoptate AU FOST PREZENTATE ÎN PROPUNEREA TEHNICĂ”, se recunoaște că nu se justifică nici acest aspect, deși comisia de evaluare nu a punctat acest lucru în comunicarea privind rezultatul procedurii, tocmai din motivul de nu a dovedi un exces de zel.

Având în vedere cele prezentate mai sus, reiese în mod evident faptul că ... nu a justificat modul de fundamentare a prețurilor oferite, nici măcar despre care face referire mai sus.

Cu privire la susținerile contestatoarei privind dreptul sau obligația comisiei de evaluare de a solicita clarificări, se arată că pentru comisia de evaluare a fost clar faptul că din documentele prezentate nu au rezultat analizele de preț, întocmite de contractant pe baza propriilor sale consumuri de resurse, în acest sens fiind de necontestat faptul că operatorul se limitează la a afirma că „prețurile unitare, utilizate la întocmirea ofertei, vor rezulta din analizele de preț, întocmite de contractant pe baza propriilor sale consumuri de resurse”, fără a atașa tocmai aceste analize de preț, care sunt justificările propriu-zise.

De asemenea, pentru comisia de evaluare a fost evident că pentru mai multe materiale de bază, cum ar fi: mixturi asfaltice, piatră spartă, agregat stabilizat, marcaje, indicatoare, tuburi din beton, tub tronconic, capac carosabil, grătar cu ramă, etc. respectiv pentru utilaje și transport, nu există justificarea prețului, ci există anumite documente constând în listele cuprinzând consumurile cu mâna de lucru, listele cuprinzând consumurile de ore de funcționare a utilajelor de construcții, listele cuprinzând transporturile, care conțin tarifele oferite, nu și fundamentarea lor economică.

Tot evident este și aspectul că oferta de preț prezentată în clarificări pentru țevile și piesa de trecere de la canalizare pluvială, diferă față de prețurile cuprinse în propunerea financiară.

Solicitarea din nou a unor clarificări asupra răspunsurilor transmise ar fi echivalent cu o negociere purtată cu contestatoarea, prin care autoritatea contractantă l-ar fi sprijinit și ajutat să își transforme oferta într-una admisibilă, fapt ce ar fi adus atingere atât principiilor, cât și prevederilor legale în domeniul achizițiilor publice, mai ales că răspunsurile deja transmise nu conțineau situații ambigue, echivoce, ce ar fi putut împiedica verificarea prețurilor unitare/tarifele din propunerile financiare pentru lot 4 și 5.

Mai ales că, prevederile art. 201 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006 interzic autorității contractante ca prin clarificările/completările solicitate, să determine apariția unui avantaj evident în favoarea unui ofertant/candidat.

Clarificările își au rostul atunci când documentele transmise relevă un caz de îndoială, o situație ambiguă, echivocă, ce împiedică realizarea evaluării/verificării documentelor, dar nu atunci când documentele transmise sunt clare și nu împiedică evaluarea/verificarea lor.

În situația de față, documentele transmise au fost clare, în sensul că, în mod evident, nu au acoperit cerințele comisiei de evaluare, iar o eventuală solicitare de clarificări asupra documentelor netransmise și nejustificate, urmată eventual de transformarea ofertei din inacceptabilă în acceptabilă, ar fi echivalat cu încălcarea principiilor transparenței și tratamentului egal, aducând atingere integrității procesului de achiziție publică prin favorizarea contestatoarei față de ofertantul S.C. Drum Construct S.R.L. pentru lotul 5, căruia i-au fost solicitate aceleași documente și care a transmis răspunsuri punctuale, prin justificarea prețului ofertat în adresa nr. 264939 din 08.11.2013.

Referitor la susținerile contestatoarei cu privire la faptul că autoritatea contractantă a solicitat în mod generic enumerându-se documentele indicate la art. 36¹ alin. (3) din H.G. nr. 925/2006 și faptul că nu a procedat la o indicare exactă a materialelor pentru care a dorit justificarea prețului, autoritatea contractanta apreciază că, prin solicitările formulate, comisia de evaluare a fost cât se poate de clară, a respectat principiul tratamentului egal prin solicitarea de aceeași manieră tuturor ofertanților ale căror ofertă a necesitat respectivele solicitări și acordând aceeași perioadă de timp pentru elaborarea răspunsului, drept urmare ofertantul desemnat câștigător pentru lotul 5, a reușit să-și justifice cu foarte mare acuratețe prețurile ofertate, doar contestatoarea nu a înțeles s-o facă.

În ceea ce privește petitul subsidiar al contestatoarei, prin care se solicită reanalizarea ofertelor din perspectiva dispozițiilor legale incidente, la adoptarea unei noi decizii privind rezultatul procedurii se arată că autoarea contestației recunoaște încă odată că nu a justificat modul de fundamentare a prețurilor ofertate și consideră că aceasta ar fi singura șansă a acesteia la câștigarea celor două contracte, prin obligarea autorității contractante la emiterea unui nou act de justificare a prețului.

Față de cele mai sus prezentate, autoritatea contractantă consideră ca întemeiată decizia cu privire la declararea ofertei contestatoarei pentru lotul 4 și 5 ca inacceptabilă, conform prevederilor art.36 alin. (1) lit. f) din H.G. nr. 925/2006, comisia de evaluare a respectat întocmai prevederile art. 37 alin. (2) din H.G. nr. 925/2006 și solicită Consiliului respingerea contestației ca nefondată și lipsită de obiect și dispunerea continuării procedurii de atribuire.

Prin adresa nr. 5589 din 23.12.2013, înregistrată la Consiliu cu nr. 44043 din 24.12.2013, ... a transmis răspunsul său la punctul de vedere al autorității contractante, subliniind, încă o dată, absența oricărei solicitări din partea ... de remitere a unor analize de preț.

Invocând Normele metodologice din 13.04.1998 privind conținutul-cadru de organizare a licitațiilor, prezentare a ofertelor, adjudecare, contractare și decontare a execuției lucrărilor, aprobate de Ministerul Finanțelor prin Ordinul nr. 784 din 13.04.1998 și de Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului prin Ordinul nr. 34/N din 13.04.1998, contestatoarea susține că preluarea prevederilor de la punctul 6.4.2. al art. 6.4. din aceste norme nu poate servi ca argument pentru invocarea lipsei analizelor de preț, nepretinse clar și concret de către autoritatea contractantă prin solicitarea de clarificări.

De asemenea, invocarea respectivului fragment din normele indicate nu poate suplini absența unei cerințe exprese de prezentare a unor oferte de preț.

În privința explicării prețului mixturii de asfalt, contestatoarea apreciază că „nu se poate identifica ce anume a dorit exact autoritatea contractantă” să se transmită pentru a satisface necesitatea de justificare cu privire la costul corespunzător. S-a arătat suficient de clar că mixtura asfaltică este produsă în baza proprie din ..., circumstanță în care contestatoarea are calitatea de producător direct, iar mixtura este astfel un material produs chiar de către ofertantă - ceea ce, dincolo de orice interpretare, lămurește valoarea prețului propus pentru acest material de bază.

Menționând că în procesul de fabricare a mixturilor asfaltice se utilizează cribluri, nisip natural, pietrișuri, filer, bitum și aditivi, contestatoarea conchide că „nu se poate ști ce anume dorea efectiv autoritatea contractantă: să se prezinte modalitatea de formare a prețului unei tone de mixtură asfaltică, produsă chiar de către contestatoare, cu propria stație de asfalt, detaliind componența prețului unitar prin expunerea prețului

corespunzător fiecărei cantități de material utilizat în procesul de fabricare a mixturii ? Față de o asemenea solicitare, am ajuns în situația în care să fim nevoiți să divulgăm chiar propria rețetă utilizată pentru fabricarea asfaltului - ceea ce fără îndoială constituie o informație confidențială și un secret industrial, întrucât se referă în concret la compoziția, metodele de producție și procesele utilizate în fabricarea acestui material”.

În acest context, ... reiterează faptul că autoritatea contractantă nu a formulat nicio cerință de prezentare a unei asemenea analize a componentelor prețului mixturii asfaltice.

Situația este identică și în privința transportului, acesta fiind tot o prestație executată prin mijloace proprii.

Referitor la prețurile aferente țevilor („țevă PVC SN 8 DN 630 mm”) și a pieselor de trecere de la canalizarea pluvială („piesă de trecere cămin DN 630 mm” sau „piesă de trecere prin pereții căminelor de beton”), pentru lotul 4, autoritatea contractantă nu a prevăzut utilizarea unor articole cu aceste caracteristici determinate. În devizul corespunzător lotului 4 există într-adevăr țevă PVC și piesă de trecere prin pereții căminelor de beton, însă cu alte diametre și, pe cale consecință, cu alte prețuri.

Pentru lotul 5, prețurile acestor articole rezultă evident din oferta furnizorului S.C. WINTER COM S.R.L., astfel că orice explicație suplimentară devine inutilă.

De asemenea, în solicitarea de clarificare a autorității contractante nu se poate reține cerința de detaliere a prețurilor până la nivelul tuturor elementelor invocate în adresa de comunicare a respingerii ofertei și reluate acum în punctul de vedere asupra contestației. Dacă autoritatea contractantă dorea să-și satisfacă nevoia de cunoaștere a prețurilor materialelor, indiferent de ponderea lor în cadrul lucrărilor, trebuia să procedeze la indicarea lor exactă și să înscrie univoc și explicit fiecare material - și fiecare componentă a aceluși material - în privința căruia dorește expunerea unei justificări de preț”, exact ceea ce pretinde art. 78 alin. (1) - teza a doua - din H.G. nr. 925/2006.

Ultimul document din dosarul cauzei este adresa înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 44184 din 30.12.2013, prin care autoritatea contractantă a transmis o altă parte din documentele aflate în dosarul achiziției publice.

Din examinarea materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarele:

..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura de cerere de oferte, organizată în vederea atribuirii contractului de lucrări, divizat pe loturi, având ca obiect „Modernizare străzi în ...”, prin publicarea în Sistemul Electronic de Achiziții Publice - SEAP a invitației de participare nr. ... din 26.09.2013. Potrivit acesteia, criteriul de atribuire este „prețul cel mai scăzut”, iar valoarea estimată a contractului este cuprinsă între 8.561.322,33 și 12.417.773,83 lei, fără TVA.

Ofertele depuse în aplicarea acestei proceduri au fost deschise în cadrul ședinței desfășurate în acest scop, ocazie cu care a fost încheiat procesul-verbal nr. 217901 din 15.10.2013.

Comisia de evaluare și-a finalizat activitatea prin întocmirea raportului procedurii de atribuire nr. 299681 din 11.12.2013.

Prin adresa nr. 299694 din 11.12.2013, transmisă către ..., printre altele, autoritatea contractantă i-a comunicat că ofertele sale pentru lotul 4 și lotul 5, *„au fost declarate inacceptabile, în baza prevederilor art. 36, alin. (1), lit. f) din HG 925/2006, deoarece în urma solicitărilor cu privire la justificarea prețului aparent neobișnuit de scăzut, nu se justifică modul de formare a prețului ofertat”*.

Împotriva acestei decizii a autorității contractante, ... a formulat contestație pentru motivele arătate anterior, solicitând:

- anularea adresei de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire;

- obligarea autorității contractante la reluarea procedurii din etapa evaluării ofertelor;

- obligarea autorității contractante la adoptarea unei noi decizii privind rezultatul procedurii și, pe cale de consecință, la emiterea unei noi comunicări cu privire la acest rezultat.

Din cuprinsul procesului-verbal nr. 217901 din 15.10.2013, întocmit cu ocazia ședinței de deschidere a ofertelor, rezultă că, pentru lotul 4 – Modernizare strada Molidului, având valoarea estimată de 881.986,02 lei, fără TVA, au depus oferte următorii operatori economici:

- ..., cu prețul ofertei de 692.867,36 lei, fără TVA, reprezentând 78,55% din valoarea estimată;

- S.C. DRUMURI ORĂȘENEȘTI S.A., cu prețul ofertei de 720.711,80 lei, fără TVA, reprezentând 81,71% din valoarea estimată;

- S.C. GAUSS TOPO S.R.L., cu prețul ofertei de 721.247,90 lei, fără TVA, reprezentând 81,77% din valoarea estimată;

- S.C. DRUM CONSTRUCT S.R.L., cu prețul ofertei de 724.849,41 lei, fără TVA, reprezentând 82,18% din valoarea estimată;

- asocierea formată din S.C. SELINA S.R.L. – S.C. DRUMURI BIHOR S.R.L., cu prețul ofertei de 843.574,35 lei, fără TVA, reprezentând 95,64% din valoarea estimată.

Totodată, pentru lotul 5 – Modernizare strada Nojoridului, a cărui valoare estimată este de 3.035.911,05 lei, fără TVA, au depus oferte următorii operatori economici:

- ..., cu prețul ofertei de 2.316.502,19 lei, fără TVA, reprezentând 76,30% din valoarea estimată;

- S.C. ASFAMIXT S.R.L., cu prețul ofertei de 2.381.939,33 lei, fără TVA, reprezentând 78,45% din valoarea estimată;

- S.C. DRUM CONSTRUCT S.R.L., cu prețul ofertei de 2.401.639,87 lei, fără TVA, reprezentând 79,10% din valoarea estimată;

- asocierea S.C. CRIȘANA PRO CONSTRUCT S.R.L. – S.C. OPR ASFALT S.R.L., cu prețul ofertei de 2.591.097,35 lei, fără TVA, reprezentând 85,34% din valoarea estimată;

- asocierea formată din S.C. SELINA S.R.L. – S.C. DRUMURI BIHOR S.R.L., cu prețul ofertei de 2.885.814,46 lei, fără TVA, reprezentând 95,05% din valoarea estimată;

- S.C. DRUMURI ORĂȘENEȘTI S.A., cu prețul ofertei de 3.018.304,23 lei, fără TVA, reprezentând 99,42% din valoarea estimată.

Referitor la prețul ofertat de ... pentru lotul 4 și pentru lotul 5, prin adresa nr. 262757 din 06.11.2013, în temeiul prevederilor art. 201 alin. (1) și art. 202 din O.U.G. nr. 34/2006, autoritatea contractantă a solicitat: „... să justificați modul de formare a prețului ofertat prin prezentarea unor documente din care să reiasă :

- prețurile materialelor ce vor fi folosite în operă de la furnizori, sau dacă aveți pe stoc unele materiale, o listă acestora;

- nivelul de salarizare a forței de muncă utilizate în execuția lucrărilor;

- performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente ce vor fi utilizate în execuția lucrărilor;

- orice alte documente și explicații pe care le considerați necesare pentru a justifica prețul ofertat pentru lotul 4 și lotul 5”.

Prin adresa nr. 4732/R din 07.11.2013, ... a răspuns la solicitarea de clarificări și a depus următoarele anexe:

- Lista cuprinzând consumurile cu mâna de lucru, pentru lotul 4 și pentru lotul 5;

- Lista cuprinzând consumurile de ore de funcționare a utilajelor de construcții, pentru lotul 4 și pentru lotul 5;

- Lista cuprinzând consumurile privind transporturile, pentru lotul 4 și pentru lotul 5;

- Actul adițional nr. 2 la contractul de furnizare mărfuri nr. EP CJ din 01.02.2013, încheiat între S.C. ELVIS PAVAJE S.R.L., în calitate de furnizor și S.C. ANTREPRIZA DE REPARAȚII ȘI LUCRĂRI S.A., în calitate de beneficiar, în care sunt prezentate prețurile unitare pentru: borduri, pavaj dublu, capac rigolă, element de rampa și capac carosabil;

- ofertă de preț de la:

S.C. BALAST CONSTRUCT S.R.L., pentru balast și nisip;

S.C. WINTERCOM S.R.L., pentru țeavă PVC și piesă trecere;

S.C. DANIDA EXIM S.R.L., pentru beton de ciment;

S.C. STRABAG S.R.L., pentru emulsie bituminoasă.

Cu privire la aspectele mai sus prezentate, Consiliul observă că ofertele depuse de ... pentru lotul 4 și pentru lotul 5 au un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu lucrările ce urmează a fi executate, având în vedere faptul că, potrivit art. 202 alin. (1¹) din O.U.G. nr. 34/2006, în vigoare la data inițierii procedurii: *„O ofertă prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat, atunci când prețul oferat, fără TVA, reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului respectiv”*.

În acest context, potrivit alin (2) al aceluiași articol, *„Autoritatea contractantă are obligația de a lua în considerare justificările primite de la ofertant, în condițiile alin. (1), îndeosebi cele care se referă la:*

a) fundamentarea economică a modului de formare a prețului, aferent metodelor de execuție utilizate, procesului de producție sau serviciilor prestate;

b) soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru executarea lucrărilor, pentru furnizarea produselor sau prestarea serviciilor;

c) originalitatea ofertei din punct de vedere al îndeplinirii tuturor cerințelor prevăzute în caietul de sarcini;

d) respectarea dispozițiilor privind protecția muncii și condițiile de lucru aplicabile pentru executarea lucrării, prestarea serviciului sau furnizarea produselor;

e) posibilitatea ca ofertantul să beneficieze de un ajutor de stat”.

Totodată, în speță sunt incidente dispoziții ale H.G. nr. 925/2006:

- art. 36¹ – „(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)”.

- art. 36 alin. (1) lit. f) – „Oferta este considerată inacceptabilă în următoarele situații: ...

f) în urma verificărilor prevăzute la art. 202 și 203 din ordonanța de urgență se constată că oferta are un preț neobișnuit de scăzut pentru ceea ce urmează a fi furnizat/prestat/executat, astfel încât nu se poate asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini”;

- art. 37 - „(1) Ofertele care nu se încadrează în niciuna dintre situațiile prevăzute la art. 36 sunt singurele oferte care pot fi considerate admisibile.

(2) Oferta câștigătoare se stabilește numai dintre ofertele admisibile și numai pe baza criteriului de atribuire precizat în anunțul de participare și în documentația de atribuire”;

- art. 81 - „Comisia de evaluare are obligația de a respinge ofertele inacceptabile și ofertele neconforme”.

Văzând răspunsul ofertantei la solicitarea autorității contractante, Consiliul observă că în cuprinsul acestuia, cu privire la „*modul de formare a prețului ofertat*”, ofertanta se limitează la a invoca Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 784/1998 privind aplicarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 12/199, act normativ care a fost abrogat la data de 01.01.2000 prin Ordonanța Guvernului nr. 118/1999.

Totodată, ofertanta a redepus listele cuprinzând consumurile cu mâna de lucru, utilajele și transporturile, care se regăsesc și în cadrul ofertei sale, fără a prezenta modul de formare a prețului ofertat, astfel cum i-a solicitat autoritatea contractantă.

Astfel, Consiliul stabilește că răspunsul ofertantei nu respectă rigorile stabilite de legiuitor, fiind un răspuns neconcludent și care nu aduce justificări ale prețului ofertelor propuse.

Informațiile cuprinse de ... în adresa de răspuns la solicitarea autorității contractante nu sunt din categoria celor la care legiuitorul face referire la art. 202 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare și nu sunt de natură să justifice prețul ofertat.

Față de cele mai sus arătate, rezultă că este corectă decizia autorității contractante de a declara ofertele depuse de ... pentru lotul 4 și lotul 5, ca inacceptabile, în baza prevederilor art. 36 alin. (1) lit. f) din H.G. nr. 925/2006, deoarece, în urma verificărilor făcute s-a constatat că nu s-a justificat prețul neobișnuit de scăzut al acestora.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept evocate, 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, Consiliul urmează să respingă ca nefondată contestația depusă de ...

În baza art. 278 alin. (6) din ordonanța de urgență, Consiliul va dispune continuarea procedurii de achiziție publică.

PREȘEDINTE COMPLET,

...

MEMBRU COMPLET,

...

MEMBRU COMPLET,

...

Redactată în 4 (patru) exemplare, conține 21 (douăzecișiuna) pagini.