



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleos nr. 6, sector 3, București, cod poștal 030084, România
Tel: +4 021.310.46.41 Fax: +4 021.890.07.45 și +4 021.310.46.42 www.cnscc.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. ... înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ... depusă de ... cu sediul în având CUI ..., reprezentată legal prin ... – Director general, privind procedura de cerere de oferte, organizată de Municipiul ... (Primăria Municipiului ...), cu sediul în ..., ... județul ... în calitate de autoritate contractantă, în vederea atribuirii contractului de lucrări având ca obiect „*Reabilitarea termică a blocurilor de locuințe PTTR și P+10 din municipiul ... , constituit în asociație de proprietari, cod SMIS 48016*”, cod CPV ...*Lucrări de izolare termică (Rev. 2)*, s-a solicitat anularea comunicării rezultatului procedurii nr. ...10.04.2014, a raportului procedurii și a actelor subsecvente ce au stat la baza emiterii sale, precum și reevaluarea ofertei prezentate.

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

DECIDE:

În temeiul art. 278 alin. (5) și (6) 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, respinge ca nefondată contestația formulată de ... în contradictoriu cu Municipiul ..., prin Primăria Municipiului ..., și dispune continuarea procedurii.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006. Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare.

MOTIVARE

În luarea deciziei s-au avut în vedere următoarele:

Prin contestația depusă, ... a solicitat cele precizate în partea introductivă a deciziei, arătând că, la data de 10.04.2014, a fost informată cu privire la faptul că oferta sa a fost respinsă, fiind considerată neconformă în baza art. 36 alin. (2) lit. a) din HG nr. 925/2006, întrucât propunerea tehnică a fost incompletă.

Ca motiv de neconformitate s-a reținut că planul propriu de asigurare a calității elaborat pentru lucrare, vizat de responsabilul tehnic cu controlul calității desemnat pentru lucrare, nu cuprinde date concrete și fișele tehnice cu caracteristicile tehnice solicitate în fișa de date a achiziției la Secțiunea IV.4.1 alin. 1.

Față de acest aspect, contestatoarea arată că, în cadrul planului de asigurare a calității, se regăsesc procedurile aferente lucrărilor care se vor desfășura: 1. pentru izolații termice la pereți și tencuieli subțiri: a) PTE-16, PTE-17, PTE-18, PTE-19; b) procedura de lucru separată pentru termosistem; 2. pentru tâmplărie PCS: a) procedura lucru tâmplărie PVC; 3. pentru zugrăveli și vopsitorii: a) PTE-2, PTE-15; 4. pentru izolații termice la acoperiș: a) PTE-03, PTE-14, PTE-17; b) procedură lucru separată pentru izolații termice terasă. Se arată că, în cadrul programului calității, la pagina 6 au fost enumerate procedurile avute în vedere.

Totodată, contestatoarea susține că, față de motivul de respingere a ofertei, că nu au fost prezentate date concrete și nici fișe tehnice, are implementat un sistem integrat de calitate pentru toate tipurile de lucrări pe care le realizează, iar nu un plan al calității pentru fiecare lucrare, întrucât calitatea lucrărilor realizate nu diferă de la un beneficiar la altul, fapt pentru care nu poate prezenta planuri de calitate sau calități ale lucrărilor diferite. Planul calității este unic la nivel de societate, indiferent de lucrare sau tip de lucrare, părți din acesta se aplică sau nu la o lucrare sau alta.

În aceste condiții, contestatoarea consideră că susținerea potrivit căreia nu ar fi prezentat date concrete și fișe tehnice este una pur subiectivă, nefiind precizat în documentația de atribuire care date concrete sau fișe tehnice trebuiau prezentate, singura solicitare din cuprinsul pct. IV.4.1 alin. 1 din fișa de date fiind doar în referire la prezentarea planului calității.

În referire la aceeași cerință, contestatoarea a susținut că autoritatea contractantă era obligată, în temeiul art. 78 din HG nr. 925/2006, să-i solicite clarificări privind procedurile aplicabile viitoarei lucrări, și nu să afirme că materialul prezentat este unul pur formal.

Se solicită constatarea faptului că indicarea în cuprinsul comunicării a lipsei datelor concrete reprezintă un criteriu subiectiv, relativ, neevaluabil, care trebuie înlăturat.

Referitor la graficul fizic și valoric, contestatoarea susține că acesta a fost cuprins în cadrul propunerii tehnice, documentul evidențiind derularea activităților aferente lucrării pe o perioadă de 5 luni, astfel cum s-a solicitat prin documentația de atribuire.

Cât privește faptul că graficul nu a fost completat și valoric, contestatoarea susține că, atât timp cât a depus o ofertă financiară completă, indicarea valorilor ar fi fost o simplă formalitate, realizabilă cu

preponderență la momentul la care părțile ar fi cunoscut cu exactitate alocările bugetare aferente viitorului contract, sens în care invocă prevederile art. 78 din HG nr. 925/2006.

În ceea ce privește durata de garanție de bună execuție, contestatoarea arată că, potrivit anexei la formularul de ofertă, la pct. 3, a indicat 60 de luni, astfel cum s-a solicitat în documentația de atribuire.

Faptul că informația exista în cuprinsul ofertei, că și-a asumat perioada de garanție solicitată de autoritatea contractantă înseamnă că a depus o ofertă conformă, care răspunde cerințelor minime impuse, cu atât mai mult cu cât la pct. 3 al Secțiunii IV.4.1 din fișa de date a achiziției, nu s-a solicitat prezentarea unui document anume, formular sau declarație, în opinia sa, putându-și asuma valoarea garanției în cadrul oricărui document.

Cu privire la Formularul 22, contestatoarea arată că în cadrul propunerii tehnice, se regăsește declarația privind condițiile de muncă, sănătate și securitate în muncă ceea ce dovedește că și-a însușit solicitările autorității contractante, chiar dacă din punct de vedere formal, respectiva declarație nu a îmbrăcat forma solicitată, respectiv nu poartă titulatura de "Formular 22".

În condițiile în care era un aspect pur formal, contestatoarea consideră că putea fi clarificat la solicitarea autorității contractante.

În opinia contestatoarei, reevaluarea ofertei sale se impune pentru respectarea principiului utilizării eficiente a fondurilor, în condițiile în care, oferta declarată câștigătoare are un preț cu circa 10% mai mare decât oferta sa.

Se invocă deciziile nr. 387/16.02.2010 a Curții de Apel ... și nr. 1314/22.03.2012 a Curții de Apel ...

Astfel, neprezentarea unor formulare în forma solicitată, pe de o parte, nu ar reprezenta în cazul prezentării lor în urma unei solicitări de clarificări o modificare a ofertei în sensul prevederilor art. 79 alin. (2) teza I, iar pe de altă parte, lipsa lor sau inadvertențele din cuprinsul lor nu împieteză asupra execuției viitoarei lucrări.

Pentru motivarea în drept a celor criticate au fost invocate prevederile art. 255 și următoarele din OUG nr. 34/2006, precum și articolele invocate în cuprinsul contestației, iar pentru susținerea acestora, a prezentat, în copie, adresa de comunicare a rezultatului procedurii nr. 19091/10.04.2014.

În punctul său de vedere nr. .../24.04.2014, înregistrat la Consiliu cu nr. .../30.04.2014, Municipiul ... a precizat că, prin fișa de date a achiziției, la cap. IV.4.1 „Modul de prezentare a propunerii tehnice”, s-au solicitat 4 documente, din care contestatoarea nu a prezentat niciunul conform celor solicitate.

Astfel, planul calității aferent lucrării care trebuie să convingă autoritatea contractantă că ofertantul va executa lucrarea conform caietului de sarcini elaborat de proiectant, este prezentat de contestatoarea la modul general, nefiind adaptat caietului de sarcini.

Cu toate că în caietul de sarcini există 4 categorii de lucrări: izolații termice la pereți și tencuieli subțiri, tâmplărie din PVC, zugrăveli și vopsitorii, precum și izolații termice la acoperiș și hidroizolații, ofertantul a

cuprins în planul calității categoriei de lucrări care nu au nicio legătură cu cerințele caietului de sarcini, spre exemplu instalații termice pentru prepararea apei calde și încălzire în puncte termice sau centrale termice etc., iar cele care au legătură nu răspund concret cerințelor caietului de sarcini (materiale utilizate, caracteristici ale acestora, modul de execuție).

Mai mult, fișele tehnice cu caracteristicile minime solicitate prin caietul de sarcini nu se regăsesc în cadrul ofertei.

În ceea ce privește prezentarea graficului fizic și valoric de execuție a lucrării – Formular F6, contestatoarea a prezentat un document intitulat grafic fizic și valoric de execuție a lucrării, graficul fizic fiind concretizat printr-o linie care acoperă durata de 5, graficul valoric lipsind, iar în subsolul graficului s-a indicat că detalierea în forma solicitată o va înainta la semnarea contractului.

Referitor la perioada de garanție a lucrărilor, autoritatea contractantă a susținut că în nicio pagină a propunerii tehnice nu s-a regăsit indicată această perioadă.

Cât privește „Declarația privind respectarea obligațiilor referitoare la condițiile de muncă, de sănătate și securitate în muncă și protecția mediului” – Formular 22, se regăsește o astfel de declarație, dar aceasta nu acoperă solicitarea din formularul respectiv. Declarația este generală și nu particularizată pentru fiecare obiectiv.

Se solicită Consiliului să analizeze dacă declarația ... privind participarea cu ofertă independentă este reală, respectiv dacă nu sunt încălcate prevederile pct. II alin. 5, 6 și 7 din Formularul 10, în condițiile în care ofertantul l-a declarat furnizor de materiale pe SC ... SRL, care este și ofertant în cadrul procedurii contestate.

Dosarul achiziției publice și documentele necesare soluționării cauzei au fost înregistrate la Consiliu sub nr. .../30.04.2014.

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

În vederea atribuirii contractului având ca obiect „*Reabilitarea termică a blocurilor de locuințe PTTR și P+10 din municipiul ..., constituit în asociație de proprietari, cod SMIS 48016*”, cod CPV ... *Lucrări de izolare termică* (Rev. 2), Municipiul ..., prin Primăria Municipiului ..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura de cerere de oferte, prin publicarea în SEAP a invitației de participare nr. ... Din informațiile acestui document s-a reținut că valoarea estimată a contractului care se va atribui este de ... lei, fără TVA, criteriul de atribuire este „prețul cel mai scăzut”, iar depunerea ofertelor a fost la data de 24.04.2014.

Ședința de deschidere a ofertelor a fost consemnată în procesul-verbal nr. ...25.02.2014, iar rezultatul evaluării ofertelor în raportul procedurii nr. ...10.04.2014, oferta ... fiind respinsă ca neconformă, în baza prevederilor art. 36 alin. (2) lit. a) din HG nr. 925/2006.

Nemulțumită de rezultatul procedurii, comunicat prin adresa nr. .../10.04.2014, ... a formulat contestația ce formează obiectul prezentei cauze, solicitând anularea rezultatului procedurii și reevaluarea ofertei prezentate.

În ceea ce privește critica contestatoarei formulată împotriva rezultatului procedurii, Consiliul constată că, la pct. IV.4.1 „Modul de

prezentare a propunerii tehnice”, din fișa de date s-a solicitat: „1. Prezentarea planului propriu de asigurare a calității elaborat pentru lucrarea supusă achiziției, vizat de responsabilul tehnic cu controlul calității, desemnat pentru lucrare care să cuprindă și fișele tehnice cu caracteristicile minime solicitate din caietul de sarcini; 2. Graficul fizic și valoric de execuție a lucrării – completarea Formularului F6; 3. Specificarea perioadei de garanție a lucrărilor, care nu poate fi mai mică de 5 ani de la data terminării lucrărilor; 4. Declarație privind respectarea obligațiilor referitoare la condițiile de muncă, de sănătate și securitate în muncă și de protecția mediului (Formular 22). Declarație prin care ofertantul să dovedească faptul că, la elaborarea ofertei a ținut cont de obligațiile referitoare la condițiile de muncă și protecția muncii, care sunt la nivel național, precum și că le va respecta pe parcursul îndeplinirii contractului de lucrări. Informații detaliate privind reglementările care sunt în vigoare la nivel național și se referă la condițiile de muncă și protecția muncii, securității și sănătății în muncă, se pot obține de la Inspectia Muncii sau de pe site-ul <http://www.inspectmun.ro/Legislație/legislație.html>. Ofertele cu propuneri tehnice ce nu îndeplinesc condițiile descrise mai sus vor fi declarate neconforme ...”.

Din analiza propunerii tehnice prezentate de ... Consiliul reține că s-au prezentat următoarele documente:

- Planul (Programul) calității pentru lucrarea *Reabilitarea termică a blocurilor de locuințe PTTR și P+10 din municipiul ...*, constituit în asociație de proprietari;
- „Declarație privind respectarea legislației de securitate și sănătate în muncă”;
- „Graficul fizic și valoric de execuție a lucrării”;

Totodată, s-a reținut că, în Anexa la Formularul de ofertă, contestatoarea a indicat pentru perioada de garanție de bună execuție 60 de luni (pct. 3).

Având în vedere documentele și informațiile prezentate de contestatoare, mai sus amintite, prin raportul procedurii, autoritatea contractantă a reținut: „ofertantul a depus planul propriu de asigurare a calității elaborat pentru lucrarea supusă achiziției, vizat de responsabilul tehnic cu controlul calității, desemnat pentru lucrare, dar nu cuprinde date și nici fișele tehnice cu caracteristicile minime solicitate din caietul de sarcini; ofertantul a depus un document intitulat Grafic fizic și valoric de execuție a lucrării dar acesta este un grafic fizic, în care scrie că cel valoric detaliat îl va prezenta la data semnării contractului; ofertantul nu a depus o Declarație pe proprie răspundere că asigură garanția lucrărilor, timp de 5 ani de la data terminării lucrărilor; ofertantul a depus o Declarație privind respectarea legislației de securitate și sănătate în muncă și nu Formularul 22 așa cum s-a solicitat în documentația de atribuire”. Față de cele reținute, oferta a fost respinsă ca neconformă în temeiul art. 36 alin. (2) lit. a) din HG nr. 925/2006, propunerea tehnică fiind considerată incompletă.

Motivele de respingere reținute prin raportul procedurii au fost comunicate contestatoarei prin adresa nr./10.04.2014, care cuprinde rezultatul procedurii.

Atâta timp cât prin documentația de atribuire s-a solicitat operatorilor economici să prezinte planului propriu de asigurare a calității elaborat pentru lucrarea supusă achiziției, vizat de responsabilul tehnic cu controlul calității, desemnat pentru lucrare care să cuprindă și fișele tehnice cu caracteristicile minime solicitate din caietul de sarcini, contestatoarea avea obligația de a prezenta propunerea tehnică în consecință, potrivit prevederilor art. 170 din OUG nr. 34/2006.

Astfel, trebuia să prezinte planul de asigurare a calității elaborat pentru lucrarea care se va atribui, cu luarea în considerare a categoriilor de lucrări, materialelor și specificațiilor tehnice prevăzute în caietul de sarcini.

Faptul susținut de contestatoarea că are implementat un sistem integrat de calitate pentru toate tipurile de lucrări pe care le realizează, iar nu un plan al calității pentru fiecare lucrare, întrucât calitatea lucrărilor realizate nu diferă de la un beneficiar la altul, fapt pentru care nu poate prezenta planuri de calitate sau calități ale lucrărilor diferite (planul calității este unic la nivel de societate, indiferent de lucrare sau tip de lucrare, părți din acesta se aplică sau nu la o lucrare sau alta), este considerat lipsit de relevanță.

Câtă vreme se solicita planul propriu de asigurare a calității elaborat pentru lucrarea supusă achiziției, contestatoarea avea obligația de a prezenta planul amintit adaptat pentru particularitățile acestei lucrări.

Mai mult, atâta timp cât s-a solicitat explicit prezentarea în cadrul programului calității a fișelor tehnice pentru materialele necesare contractului, cu specificații minime, contestatoarea trebuia să prezinte și aceste documente.

Contrar celor susținute de contestatoarea, fiind precizat explicit în fișa de date că trebuie prezentat planul propriu de asigurare a calității *elaborat pentru lucrarea supusă achiziției*, vizat de responsabilul tehnic cu controlul calității, desemnat pentru lucrare care să cuprindă și *fișele tehnice cu caracteristicile minime solicitate din caietul de sarcini*, potrivit celor reținute în cele de mai sus, se constată că s-au indicat date concrete, precum și fișele tehnice care trebuiau prezentate, cu atât mai mult cu cât, în caietul de sarcini au fost prezentate categoriile de lucrări care se vor realiza în cadrul lucrării (izolații termice la pereți și tencuieli subțiri, tâmplărie PVC, zugrăveli și vopsitorii, precum și izolații termice la acoperiș și hidroizolații), precum și fișele tehnice ale principalelor materiale necesare cu specificații tehnice minime prevăzute (sistem termoizolant, materiale din sistem termoizolant, ancoră perete, tâmplărie).

Fiind constatate lipsă din programul calității atât informații (referitoare la materialele și specificațiile tehnice ale acestora), cât și documente (fișele tehnice solicitate prin caietul de sarcini), autoritatea contractantă nu avea dreptul de a aplica prevederile art. 78 din HG nr. 925/2006, în sensul celor susținute de contestatoarea.

Potrivit prevederilor evocate, *Comisia de evaluare stabilește care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei oferte, precum și perioada de timp acordată pentru transmiterea clarificărilor. Comunicarea transmisă în acest sens către ofertant trebuie să fie clară, precisă și să definească în mod explicit*

și suficient de detaliat în ce constă solicitarea comisiei de evaluare, lipsurile de informații și documente, mai sus amintite, neputând fi încadrate în categoria clarificărilor și completărilor formale sau de confirmare pentru a se permite complinirea acestora.

În ceea ce privește prezentarea „Graficului fizic și valoric de execuție a lucrării”, câtă vreme s-a evidențiat doar graficul fizic, nu și valoric, și s-a precizat „Graficul fizic și valoric detaliat pe categoriile de lucrări va fi înaintat la semnarea contractului”, ofertantul nu a respectat solicitarea documentației de atribuire, mai sus reținută în acest sens.

Mai mult, pentru faptul că nu a prezentat documentul în cauză, astfel cum s-a solicitat prin fișa de date, și a indicat că graficul fizic și valoric detaliat pe categorii de lucrări va fi înaintat la semnarea contractului, ofertantul a făcut imposibilă orice solicitare de clarificări care ar fi putut să acopere lipsa de informații (valorice) din cadrul acestui document.

Referitor la durata garanției de bună execuție, câtă vreme a fost precizată în cadrul Anexei la Formularul de ofertă, la pct. 3, fiind indicat 60 de luni (5 ani), astfel cum s-a solicitat în documentația de atribuire, oferta contestatoarei, din acest punct de vedere, în mod eronat a fost respinsă.

Cu toate că valoarea garanției de bună execuție nu a fost indicată de ofertant în cadrul propunerii tehnice, ci în cadrul propunerii financiare, respectiv în Anexa corespunzătoare Formularului de ofertă, pusă la dispoziția operatorilor economici, existând o rubrică prevăzută pentru durata garanției de bună execuție, termenul ofertat trebuia luat în considerare cu atât mai mult cu cât respecta pragul valoric impus în fișa de date (nu mai puțin de 5 ani).

Cât privește prezentarea Formularului 22 “Declarație privind respectarea obligațiilor referitoare la condițiile de muncă, de sănătate și securitate în muncă și de protecția muncii”, contestatoarea a prezentat “Declarație privind respectarea legislației de securitate și sănătate în muncă”, prin care a precizat “... sub sancțiunile aplicate faptei de fals și uz de fals în declarații, la elaborarea ofertei, precum și pe toată durata de execuție a obiectivului de investiție, conform graficului fizic și valoric, se vor respecta legislația și obligațiile în vigoare referitoare la condițiile de muncă și protecția muncii, pentru tot personalul angajat în execuția lucrărilor”.

Formularul 22 pus la dispoziția operatorilor economici are următorul conținut: “Subsemnatul ... declar pe propria răspundere, în conformitate cu art. 34 alin. 2 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 34/2006 ... că, la elaborarea ofertei s-a ținut cont de obligațiile referitoare la respectarea condițiilor de muncă, a normelor de sănătate și securitate în muncă și PSI ce se impun a fi respectate în execuția lucrărilor, precum și a obligațiilor referitoare la respectarea legislației în vigoare privind protecția mediului. Subsemnatul declar că ne angajăm față de autoritatea contractantă că, pe tot parcursul execuției contractului de lucrări, vor fi respectate normele de sănătate și securitate în muncă și PSI în vigoare, precum și obligațiile legale în vigoare privind protecția mediului. Subsemnatul declar că informațiile furnizate sunt complete și corecte în fiecare detaliu și înțeleg că autoritatea contractantă are dreptul de a solicita, în scopul verificării și confirmării declarațiilor orice documente doveditoare de care dispunem”.

Având în vedere lipsurile din declarația ofertantului, dar și informațiile prezentate de acesta în cadrul propunerii tehnice, respectiv planul calității și planul de securitate și sănătate în muncă, Consiliul consideră că autoritatea contractantă trebuia să solicite ofertantului completarea Formularului 22 aflat în secțiunea Formulare a documentației de atribuire, respingerea ofertei din acest punct de vedere fiind considerată o măsură excesivă.

Din aceste motive, cu toate că s-a constatat reținerea eronată a unor motive de respingere (privind durata de garanție de bună execuție și prezentarea Formularului 22), fiind constatată și reținerea corectă a unor motive de respingere a ofertei (privind programul calității și graficul fizic și valoric de execuție a lucrării), Consiliul nu va mai dispune o măsură de remediere, constatând că finalitatea evaluării acestei oferte nu poate fi modificată.

Prin urmare, se admite că respingerea ca neconformă a ofertei prezentate de contestatoare este corectă, critica acesteia formulată împotriva rezultatului procedurii fiind considerată întemeiată în parte.

Pe de altă parte, susținerea contestatoarei că reevaluarea ofertei sale se impune pentru respectarea principiului utilizării eficiente a fondurilor, în condițiile în care, oferta declarată câștigătoare are un preț cu circa 10% mai mare decât oferta sa, este considerată lipsită de relevanță, câtă vreme oferta sa a fost respinsă ca neconformă, oferta câștigătoare fiind aleasă dintre ofertele admisibile, categorie în care oferta sa nu s-a încadrat.

Cât privește solicitarea achiziției de analiză a declarației ... privind participarea cu ofertă independentă, respectiv dacă nu sunt încălcate prevederile pct. II alin. 5, 6 și 7 din Formularul 10, în condițiile în care ofertantul l-a declarat furnizor de materiale pe SC ... SRL, care este și ofertant în cadrul procedurii contestate, Consiliul o respinge ca inadmisibilă, competența analizei ofertei revenind comisiei de evaluare potrivit prevederilor art. 72 alin. (2) din HG nr. 925/2006.

În considerarea celor prezentate, în temeiul art. 278 alin. (5) din OUG nr. 34/2006, Consiliul va respinge ca nefondată contestația formulată de

PREȘEDINTE COMPLET,

...

MEMBRU COMPLET,

...

...

MEMBRU COMPLET,