



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 Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ... depusă de SCSRL, cu sediul în județul ... înmatriculată la Registrul Comerțului sub nr. ... având CUI RO ... reprezentată legal prin ... - ... împotriva rezultatului procedurii emis de către REGIA AUTONOMĂ cu sediul în ... str. ... județul ... în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de cerere de oferte cu fază finală de licitație electronică privind atribuirea contractului de servicii având ca obiect „*Servicii de curățenie interioară și parcări incită la RAul ...* cod CPV 90900000-6, s-a solicitat:

- anularea raportului procedurii de evaluare și a documentelor subsecvente acestuia;
- obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertelor.

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

DECIDE:

Admite în parte contestația formulată de către SCSRL în contradictoriu cu REGIA AUTONOMĂ va anula raportul procedurii și actele subsecvente și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertelor cu respectarea prevederilor legale și a celor reținute în motivare în termen de 10 zile.

Respinge ca tardive criticile cu privire la justificarea prețului ofertat de SCSRL.

Dispune continuarea procedurii de atribuire în cauză cu respectarea celor dispuse anterior.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare.

MOTIVARE

În luarea deciziei s-au avut în vedere următoarele:

SCSRL a formulat contestație împotriva rezultatului procedurii emis de către REGIA AUTONOMĂ în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de cerere de oferte cu fază finală de licitație electronică privind atribuirea contractului de servicii având ca obiect „*Servicii de curățenie interioară și parcări incită la RAul ...* cod CPV 90900000-6.

Contestatorul învederează Consiliul că împotriva primului rezultat al procedurii a formulat contestație, care a fost admisă de către CNSC prin Decizia nr. ...

Contestatorul precizează că în data de 07.10.2014, prin adresa nr.2838, autoritatea contractantă a comunicat rezultatul procedurii, respectiv că ofertantul desemnat câștigător este SCSRL care a ofertat un preț final de 3.998 lei/lună, respectiv 47.976 lei/an și apreciază că această ofertă prezintă un preț neobișnuit de scăzut ce nu a fost corect fundamentat economic. În opinia sa, prin documentele prezentate la solicitarea autorității contractante, SCSRL nu a prezentat o justificare concludentă a prețului neobișnuit de scăzut al ofertei sale, astfel încât în baza art. 36 alin. (1) lit. f) din HG nr. 925/2006, oferta acestuia trebuia declarată inacceptabilă și respinsă.

Contestatorul menționează că neaplicarea corectă a dispozițiilor legale în cazul ofertelor cu preț neobișnuit de scăzut prezintă riscuri importante atât pentru buna derulare a contractului de servicii, cât și în ceea ce privește posibilitatea de executare reală a contractului.

În vederea soluționării contestației depuse de SCSRL, Consiliul a solicitat autorității contractante, prin adresa nr. 16584/... - ... transmiterea documentelor emise de la ultima decizie

CNSC, în copie certificată, în conformitate cu dispozițiile art. 274, 213 și 256³ din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, precum și dovada respectării prevederilor art. 271 alin. (2) din același act normativ; autoritatea contractantă conformându-se prin adresa nr. 3108/22.10.2014, înregistrată la CNSC sub nr. 29296/24.10.2014.

Contestatorul, în cadrul contestației, în conformitate cu art. 274 alin. (4) din OUG nr. 34/2006, a solicitat accesul la dosarul cauzei, în vederea studierii documentelor depuse de autoritatea contractantă la Consiliu. În acest sens, Consiliul, prin adresa nr. 16867/... - ... l-a informat cu privire la termenul limită de acces la documente și de depunere concluzii scrise, acesta neprezentându-se până la data emiterii prezentei.

Prin adresa nr. 68/29.10.2014, SCSRL a formulat concluzii scrise în urma studierii dosarului cauzei. Astfel, contestatorul apreciază că oferta SCSRL prezintă un preț neobișnuit de scăzut ce nu a fost corect fundamentat economic, fiind în mod nelegal declarată admisibilă și câștigătoare. În opinia sa, prin documentele prezentate la solicitarea autorității contractante, nu s-a justificat concludent prețul neobișnuit de scăzut al ofertei. Mai mult, autoritatea contractantă apreciază că ofertele SCSRL și SCSRL, sunt conforme, deși cei doi operatori economici justifică alte prețuri decât cele ofertate electronic și totodată nu justifică toate activitățile stabilite prin caietul de sarcini.

Contestatorul precizează că SCSRL prezintă următoarea justificare de preț: 2740 ron/lună - cheltuieli cu personalul, 900 ron/lună - consumabile grupuri sanitare, hârtie igienică, saci menajeri, săpun, detergenți, detartrant, clor, lavete, mănuși etc, 0 lei - cheltuieli cu amortizarea mașinii de spălat, 200 lei - chirie măturătoare mecanică, 150 lei - manoperă. De observat că SCSRL justifică un preț/lună de 3.990 lei, deși licitează electronic prețul de 3998 lei/lună. De asemenea, SCSRL în justificarea prețului nu prezintă: prețuri la furnizori, număr angajați și ore pe zi (în caietul de sarcini se specifică prestarea 7 zile/săptămână), cantități de materiale și consumabile pentru 28 grupuri sanitare, cheltuielile cu consumabilele la mașina de spălat pardoseli constând în paduri și perii, acumulatori de tracțiune, lamele aspirare, cheltuielile cu curățarea fântânilor - 132 mp, manopera și soluții de curățare folosite, precum și cheltuielile cu materiale speciale pentru dedurizare și curățare apă pentru 52 mc, cheltuielile cu manopera și consumabilele folosite pentru curățenia fațadelor de minim 2 ori/an de 3400 mp. Nu specifică ce consum de combustibil are

măturătoarea și consumabilele folosite la parcare (saci menajeri mari, măhuri parcare).

Contestatorul menționează că SCSRL a oferit un preț de 4512,12 lei/lună și prezintă următoarea justificare de preț: manopera pentru 3 angajați, inclusiv taxele la un salariu de 900 lei/om - 3750 lei, consumabile pe lună pentru grupuri sanitare și curățenie - 447 lei (săpun 5 l pentru 28 grupuri sanitare/lună, role hârtie igienică - 150 buc/luna pentru 28 toalete), alte materiale folosite la curățenie și echipament angajati - 187 lei, amortizare echipamente curățenie. De observat că SCSRL, justifică un preț/lună de 4534 lei/lună, deși licitează electronic prețul de 4512,12lei/lună, majorând astfel prețul oferit. De asemenea, ofertantul SCSRL nu prezintă: costurile cu curățirea fântânilor și întreținerea apei 52 mc dedurizare și curățire, costurile cu măturătoarea, combustibil si consumabile, costurile cu curățarea fațadelor 3400 mp, soluții și manoperă

În acest sens, contestatorul subliniază faptul că deși ofertanții clasați pe primele două locuri nu au oferit justificări complete și temeinice cu privire la modalitatea de compunere a prețului ofertei, ofertele acestora au fost considerate admisibile de către autoritatea contractantă.

Contestatorul a constituit garanția de bună conduită în valoare de 677,04 lei.

Analizând actele existente la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarele:

REGIA AUTONOMĂ a organizat, în calitate de autoritate contractantă, procedura de atribuire, prin cerere de oferte cu fază finală de licitație electronică, a contractului de achiziție publică având ca obiect „*Servicii de curățenie interioară și parcări incintă la RAul ...* cod CPV 90900000-6, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând, în SEAP, invitația de participare nr. ... conform căreia valoarea estimată a contractului este de 67.704 lei, fără TVA. Conform cap. IV.2.1) din fișa de date, criteriul de atribuire stabilit este „prețul cel mai scăzut”.

Pe rolul Consiliului, în cadrul prezentei proceduri, a fost depusă contestația nr. 21305 din 30.06.2014, formulată de SC SRL, împotriva documentației de atribuire elaborată de către REGIA AUTONOMĂ constituind obiectul dosarului nr. ... Prin Decizia

nr. Consiliul a luat act de renunțarea la contestația formulată de SC SRL.

De asemenea, ulterior deciziei de mai sus, pe rolul Consiliului, a fost depusă contestația nr. 5804/25.08.2014, formulată de către SCSRL, împotriva rezultatul procedurii, constituind obiectul dosarului nr. ... Prin Decizia nr. Consiliul: *„admite contestația formulată de SCSRL în contradictoriu cu REGIA AUTONOMĂ Dispune anularea raportului procedurii nr. 2288/19.08.2014 și a tuturor comunicărilor subsecvente acestuia. În temeiul prevederilor art. 278 alin. (4) și (6) din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, dispune continuarea procedurii, după îndeplinirea dispozițiilor de mai sus, prin finalizarea verificării justificărilor de pret solicitate (în temeiul prevederilor art. 202 din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare) și desemnarea ofertei castigatoare dintre ofertele admisibile potrivit criteriului de atribuire stabilit prin documentație”*

Procedând la analiza pe fond a cauzei, Consiliul reține faptul că prin contestația ce formează obiectul prezentului dosar, formulată de SCSRL se contestă modalitatea în care autoritatea contractantă a înțeles că evalueze oferta financiară a ofertantului SCSRL.

În soluționarea aspectelor sesizate, ținând seama de propunerea financiară, îmbunătățită urmare a derulării etapei suplimentare de licitație electronică, și de dispozițiile 202 din OUG nr. 34/2006, Consiliul constată că autoritatea contractantă a solicitat ofertanților clarificări „privind metodologia de formare a prețului ofertat (manoperă, materiale, recapitulația de deviz, s.a.)”, aspect consemnat în Raportul Procedurii nr. 2837/06.10.2014

Urmare a adresei nr. 2362/26.08.2014 a autorității contractante de solicitare de clarificări „privind metodologia de formare a prețului ofertat, SCSRL a răspuns la data 26.08.2014, prin adresa înregistrată la autoritatea contractantă sub nr. 2412/29.08.2014 în sensul că *„prețul ofertat în faza finală a licitației electronice a fost de 3.990 lei/lună fără TVA. Prețul este defalcat astfel: fond salarii 2.740 ron/lună fără TVA; materiale de curățenie (săpun lichid, hârtie igienică, detergent nespumant pentru mașina de spălat pardoseli, soluție geam, gel wc, măști, mopură, fărașe) 900 ron/lună fără TVA; amortizare echipament spălat pardoseli ron/lună fără TVA; chirie măturătoare 200/ron/lună; manoperă 150 ron/lună fără TVA. Specificăm că beneficiem de un discount considerabil pentru materiale de curățenie de la furnizori, datorită volumelor realizate cu aceștia și avechimmii relației*

(12 ani). De asemenea am eliminat o parte importantă din cheltuiala lunară reprezentată de amortizarea utilajului necesar spălării pardoselii, întrucât acesta a fost deja amortizat”.

În speță, Consiliul reține că în speță sunt incidente următoarele prevederi legale:

- Art. 202 din OUG nr. 34/2006 „În cazul unei oferte care are un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat, autoritatea contractantă are obligația de a solicita ofertantului, în scris și înainte de a lua o decizie de respingere a acelei oferte, detalii și precizări pe care le consideră semnificative cu privire la ofertă, precum și de a verifica răspunsurile care justifică prețul respectiv. (1¹) 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 T.V.A., reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului respectiv. (2) 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”.
- Art. 36¹ din H.G. nr. 925/2006 „(...) (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)".

Analizând răspunsul ofertantului SCSRL, Consiliul reține, cu titlu de exemplu următoarele aspecte:

- SCSRL nu prezintă nicio fundamentare economică a modului de formare a prețului ofertat furnizarea produselor ce fac obiectul prezentei proceduri ci a ales să menționeze că *„beneficiem de un discount considerabil pentru materiale de curățenie de la furnizori, datorită volumelor realizate cu aceștia și vechimii relației (12 ani). De asemenea am eliminat o parte importantă din cheltuiala lunară reprezentată de amortizarea utilajului necesar spălării pardoselii, întrucât acesta a fost deja amortizat”*.
- nu a depus niciun document justificativ cu privire la discountul invocat;
- a indicat fondul de salarii de 2740 ron/lună fără TVA, fără a depune niciun document justificativ, cum ar fi, spre exemplu, documente din contabilitatea proprie, în susținerea celor menționate;
- nu a detaliat/defalcat prețul aferent pentru materialele de curățenie enumerate, în adresa de răspuns clarificări cu privire la justificarea prețului și nici nu a depus documente justificative de la furnizori.

Consiliul reține faptul că declararea ca și ofertă câștigătoare a ofertei depusă de SCSRL de către comisia de evaluare s-a făcut în mod incorect și nelegal având în vedere pe de o parte faptul că invocarea unui discount oferit de furnizori, sau indicarea fondului de salarii și a costurilor totale a materialelor de curățenie, nu echivalează cu fundamentarea economică a modului de formare a prețului expres reglementată de art. 202 din O.U.G. nr. 34/2006 coroborat cu art. 36¹ din H.G. nr. 925/2006.

Față de aceste aspecte, răspunsul la clarificări nu poate fi reținut ca fiind relevant în declararea ca fiind ofertă câștigătoare, atâta vreme cât oferta depusă reprezintă angajamentul asumat de către ofertant în scopul realizării obiectului contractului, astfel prețul aferent prestării serviciilor ce fac obiectul prezentei proceduri nu este element pur formal al ofertei prezumat a fi valabil și admis, fără probe concludente, ci reprezintă elementul esențial al propunerii financiare a cărui realitate trebuie să fie verificată de comisia de evaluare, în baza art. 72 alin. (2) lit. g) din H.G. nr. 925/2006 și confirmat de ofertant prin documentele înaintate autorității contractante.

Urmare a răspunsului la solicitările de clarificări, SCSRL nu depune niciun document în vederea justificării, fundamentării modului de formare a prețului ofertat, realitatea prețului sau a unor documente în care să fie stabilite prețuri ferme, valabile.

Faptul că în cadrul justificării prețului, SCSRL a invocat niște discount-uri oferite de unii furnizori pentru care nu a depus documentele justificative, sau a indicat un fond de salarii, niște costuri aferente materialelor de curățenie, manoperă și chirie măturătoare, fără a depune niciun mijloc de probă, nu reprezintă o justificare a prețului ofertei în cadrul prezentei proceduri de atribuire.

Având în vedere cele antemenționate, Consiliul constată că verificarea veridicității prețului ofertat nu a putut fi efectuată atâta vreme cât SCSRL nu a depus documente edificatoare în acest sens.

Orice decizie a autorității privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a ofertei, sub toate aspectele acesteia, și pe probe concludente, iar nu pe elemente insuficiente/neclare sau incerte sau a unei decizii comerciale - care nu permit realizarea unei evaluări obiective a ofertei. Anterior finalizării evaluării ofertelor, autoritatea contractantă a trebuit să stabilească cu exactitate dacă propunerea financiară a SCSRL este una reală și fermă.

Numai în urma obținerii și verificării detalierii prețului ofertat, autoritatea contractantă putea stabili realitatea și corectitudinea formării acestuia.

Consiliul reține faptul că operatorii economici, în elaborarea ofertei financiare trebuie să țină cont de toate prevederile legale în vigoare, astfel nu pot propune prețuri care nu sunt rezultatul liberei concurențe sau care nu pot fi justificate doar în baza unei simple decizii comerciale. În încercarea de a oferta un preț cât mai scăzut, operatorii economici nu pot face reduceri de costuri având la bază simpla prezumție că urmare a declarării ca și câștigătoare a ofertei sale, va obține prețurile de la furnizori, ofertate.

Ofertanții nu trebuie să vicieze rezultatul procedurii, prin ofertarea unor prețuri fără suport legal, în baza unor supoziții proprii, fapt pentru care autoritatea contractantă are obligația de a evalua ofertele financiare ținând seama de toate elementele avute în vedere la stabilirea prețului, pentru a se asigura de fezabilitatea și sustenabilitatea prețului propus în acest sens.

Consiliul reține faptul că autoritatea contractantă în mod nelegal a declarat câștigătoare oferta SCSRL, având în vedere

prevederile art. 78 din H.G. nr. 925/2006, care dispune în sarcina sa obligația de a stabili *„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”*. Autoritatea contractantă nu își poate îndeplini această obligație doar în mod formal ci trebuie să solicite și să analizeze răspunsurile primite în mod temeinic.

În speță această ofertă a fost declarată câștigătoare de către autoritatea contractantă în baza unor supoziții ale comisiei de evaluare fără o fundamentare economică concretă și corectă.

Raportat la cele evocate și ținând seama că printre atribuțiile comisiei de evaluare sunt și cele de verificare a propunerilor financiare prezentate de către ofertanți din punct de vedere al încadrării acestora în situația prevăzută la art. 202 din O.U.G. nr. 34/2006, așa cum este prevăzut la art. 72 alin. (2) lit. g) din H.G. nr. 925/2006, Consiliul constată că această verificare nu s-a făcut cu rigurozitatea impusă de legislația în domeniu și, pe cale de consecință, critica contestatorului privind nelegalitatea evaluării ofertei SCSRL este fondată, urmând să fie admisă.

În speță, autoritatea contractantă trebuia să aprecieze că există un risc asupra realității ofertei SCSRL. Numai în urma obținerii și verificării detalierei prețului, autoritatea contractantă putea stabili realitatea și corectitudinea formării acestuia.

Din cele de mai sus, reiese că autoritatea contractantă avea obligația de a verifica dacă prețurile ofertate sunt rezultatul liberei concurențe și pot fi justificate și de a solicita clarificări potrivit prevederilor legale fără a determina apariția unui avantaj evident în favoarea unui ofertant.

Critica contestatorului formulată ulterior prin adresa nr. 68/29.10.2014 înregistrată la Consiliu sub nr. 29517/29.10.2014, cu privire la justificarea prețului ofertat de SCSRL Consiliul urmează să o respingă ca tardiv formulată având în vedere faptul că acesta cunoștea faptul că SCSRL a ofertat un preț aparent neobișnuit de scăzut încă de la data de 19.08.2014, astfel cum recunoaște acesta în cadrul contestației depuse.

Mai mult în cadrul deciziei nr. din data de ... pronunțată de Consiliul, decizie rămasă definitivă prin neformularea vreunei plângeri, s-a reținut că „Prin adresa nr. 2414/29.08.2014 înregistrată la Consiliu sub nr. 26248/01.09.2014, REGIA AUTONOMĂ în

calitate de autoritate contractantă, precizează că **au fost transmise deja solicitări de clarificări** privind metodologia de formare a prețului ofertat (manoperă, materiale, recapituația de deviz etc.), către ofertanții participanți la faza finală de licitație electronică, ale căror oferte au avut un preț neobișnuit de scăzut, respectiv prin adresa nr. 2362/06.08.2014, către SC .. SRL și SC .. SRL. Această acțiune preventivă (înaintea deciziei Consiliului) a autorității contractante, în aplicarea prevederilor legale inițial omise, urmează a fi finalizată cu un nou raport al procedurii cuprinzând ofertele declarate admisibile după verificarea justificărilor de preț solicitate și desemnarea ofertei câștigătoare dintre ofertele admisibile potrivit criteriului de atribuire stabilit prin documentație”.

Față de momentul luării la cunoștință a rezultatului procedurii ulterior punerii în aplicare a deciziei Consiliului, respectiv adresa nr. 2838/06.10.2014 de momentul prețului ofertat și cel al solicitării justificării prețului ofertat de SCSRL coroborat cu prevederile art. 256² din OUG nr. 34/2006, Consiliul urmează să respingă ca tardive criticile formulate împotriva acestui operator ofertant la data de 29.10.2014.

Pentru considerentele anterior expuse, în temeiul dispozițiilor art. 278 alin. (2) și (4) din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul va admite în parte contestația formulată de către SCSRL în contradictoriu cu REGIA AUTONOMĂ va anula raportul procedurii și actele subsecvente și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertelor cu respectarea prevederilor legale și a celor reținute în motivare în termen de 10 zile.

În temeiul prevederilor art. 278 alin. (1) și (5) din OUG nr. 34/2006 va respinge ca tardive criticile cu privire la justificarea prețului ofertat de SCSRL.

În temeiul dispozițiilor art. 278 alin. (6) din O.U.G. nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul va dispune continuarea procedurii de atribuire în cauză cu respectarea celor dispuse anterior.

PREȘEDINTE COMPLET

...

MEMBRU COMPLET

MEMBRU COMPLET

...

...

Redactat în 4 (patru) exemplare originale, conține 11 (unsprezece) pagini.