



# CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleos, nr. 6, sector 3, ..., România, CIF 20329980, CP 030084  
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642 +4 021 890 07 45 [www.cnsc.ro](http://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 FN, înregistrată la CNSC sub nr. 2274/18.02.2015, înaintată de SC ... SRL, cu sediul în ..., ..., ..., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ..., având CUI RO..., reprezentată convențional prin ..., cu sediul ales pentru comunicarea actelor de procedură în ..., formulată împotriva rezultatului procedurii ce i-a fost comunicat prin adresa nr. 1581/13.02.2015, de ..., cu sediul în ..., ...județul ..., în calitate de autoritate contractantă în procedura, licitație deschisă, on-line, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „Achiziție produse de birotică și curățenie - DS ...”, inițiată prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. .../..., s-a solicitat Consiliului ....

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

## DECIDE

Respinge, ca nefondată, excepția inadmisibilității contestației, din punct de vedere al modalității constituirii garanției de bună conduită, invocată de autoritatea contractantă.

Admite contestația formulată de SC ... SRL, în contradictoriu cu ... și anulează rezultatul procedurii consemnat în raportul procedurii de atribuire și adresele de comunicare a rezultatului procedurii, în ceea ce privește evaluarea ofertei contestatoarei. Obligă autoritatea contractantă la continuarea procedurii, în termen de 10 zile de la primirea prezentei decizii, prin reevaluarea ofertei prezentate de contestatoare, cu respectarea celor reținute în prezenta motivare și a legislației în domeniul achizițiilor publice. Respinge, ca nedovedită, cererea contestatoarei privind autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată.

Obligatorie.

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 FN, înregistrată la CNSC sub nr. 2274/18.02.2015, SC ... SRL atacă rezultatul procedurii ce i-a fost comunicat prin adresa nr. 1581/13.02.2015, de ..., în calitate de autoritate contractantă în procedura mai sus amintită, considerând nelegale motivele de respingere ca inacceptabilă a ofertei sale, respectiv faptul că nu a justificat prețul aparent neobișnuit de scăzut.

Contestatoarea face un scurt istoric al desfășurării procedurii și precizează că, la data de 10.02.2015, prin adresa nr. 1444, autoritatea contractantă i-a solicitat să prezinte modul de fundamentare a propunerii financiare, indicând în mod expres pentru fiecare produs, clarificările ce urmau a fi aduse (pentru pozițiile 188, 194 și 219), întrucât oferta sa prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat.

SC ... SRL susține că a răspuns la solicitare, precizând următoarele:

- pentru poziția 188, respectiv mașină de îndosariat, marca ofertată era Sky Glory;

- pentru poziția 194, respectiv set birou, marca ofertată era tot Sky Glory;

- pentru poziția 219 respectiv afiș evenimente, marca ofertată era Print Promotion, iar hârtia de tipar, din care este realizat afișul, avea caracteristicile 160 gr/mp, tipul satinat, policromie, design tipar, așa cum se solicita de către autoritatea contractantă.

Contestatoarea precizează că nu a făcut nici o trimitere directă la prețul acestor produse, însă, prețul de achiziție a fost justificat prin depunerea unui contract de vânzare cumpărare, reprezentând prețul de achiziție al produselor.

Legat de acest aspect, SC ... SRL susține că, în data de 12.01.2015, a încheiat Contractul de vânzare-cumpărare nr. 294 cu ..., prin intermediul căreia a convenit cumpărarea unor produse de birotică și curățenie, la anumite prețuri prestabilite, ce urmau a fi valabile pe întreaga perioadă de desfășurare a contractului, respectiv de 14 luni.

În anexa contractului au fost specificate produsele ce făceau obiectul contractului, cantitatea acestora, prețul unitar și prețul total al fiecărui produs, întocmind oferta financiară pentru prezenta procedură pe baza acestora.

Cu privire la acest aspect, invocând dispozițiile art. 11 alin. (3) din HG nr. 925/2006, contestatoarea consideră că, după primirea răspunsului la clarificări, autoritatea contractantă avea posibilitatea de a solicita vânzătorului, ..., detalii cu privire la prețul produselor și modalitatea de stabilire a acestora.

Menționând dispozițiile art. 36 alin. (1) lit. f) și 36<sup>1</sup> alin. (1) – (4) din HG nr. 25/2006, precum și pe cele ale art. 202 din OUG nr. 34/2006, SC ... SRL apreciază ca neîntemeiată soluția comisiei de evaluare, având în vedere, pe de o parte, situația de fapt, iar pe de altă parte cadrul legislativ aplicabil speței.

În susținerea criticilor sale, contestatoarea precizează următoarele:

- prin clarificările solicitate, autoritatea contractantă a avut în vedere doar 3 produse din cele 258 solicitate, care au ridicat anumite neclarități cu privire la prețul neobișnuit de scăzut;

- pentru justificarea prețului, nu s-a solicitat 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, ci doar prețul achiziției de la furnizor și date privind tipul și marca produselor;

- în ceea ce privește marca produselor, s-a precizat pentru fiecare, în parte, producătorul produsului, respectiv Sky Glory și Print Promotion;

- în ceea ce privește tipul produselor, acesta a fost stabilit de către autoritatea contractantă la momentul întocmirii documentației de atribuire, aceasta specificând, în cadrul caietului de sarcini,

caracteristicile pe care trebuie să le îndeplinească fiecare produs în parte.

Contestatoarea consideră că stabilirea unui preț aparent neobișnuit de scăzut se realizează în funcție de prețul total al ofertei, iar nu în funcție de prețurile componentelor din ofertă, a căror valoare diminuată se poate echilibra prin compensare cu prețurile mai ridicate ale altor componente din ofertă.

SC ... SRL solicită Consiliului să aibă în vedere și obiectul contractului de achiziție, respectiv produse de papetărie și curățenie, precum și faptul că autoritatea contractantă nu a prevăzut împărțirea contractului pe loturi. Prin urmare, consideră că ofertantul trebuia să aibă posibilitatea de a furniza produse din game diferite, care, în mod obișnuit, nu se comercializează împreună și susține că nu se putea justifica prețul ofertat prin elemente precum: prețul de cumpărare a unor materii prime, cheltuieli ocazionate de forța de muncă, cheltuieli ocazionate de consumabile etc., ci doar prin prețul de achiziție de la furnizor, obligație ce a fost îndeplinită, prin depunerea, în integralitate, a contractului de vânzare-cumpărare și a anexei acestuia.

Ulterior, prin adresa FN transmisă prin fax și înregistrată la Consiliu sub nr. 2377/19.02.2015, contestatoarea a transmis dovada constituirii garanției de bună conduită, în cuantum de 918 lei.

Prin adresa nr. 1944/23.02.2015, înregistrată la Consiliu cu nr. 2564/24.02.2015, autoritatea contractantă a transmis punct de vedere cu privire la contestația formulată de SC ... SRL și copia dosarului achiziției publice.

În punctul de vedere, autoritatea contractantă solicită respingerea contestației, ca inadmisibilă, pe motiv că nu sunt îndeplinite condițiile impuse de art. ...<sup>1</sup> alin. (1) - (5) din OUG nr. 34/2006, întrucât a fost formulată în data de 18.02.2015, iar, ulterior, în data de 19.02.2015 a transmis, prin fax, ordinul de plată privind constituirea garanției de bună conduită.

Totodată, autoritatea contractantă arată că oferta depusă de către contestatoare a fost declarată inacceptabilă și precizează următoarele:

- comisia de evaluare a solicitat contestatoarei, conform art. 201 alin. (1) și art. 202 din OUG nr. 34/2006 și art. 36<sup>1</sup> alin. (3) din HG nr. 925/2006, prin adresa nr. 1444/10.02.2015, cu termen de răspuns în data de 12.02.2015, ora 14:00, transmisă prin intermediul SEAP, justificarea fundamentării propunerii financiare pentru poziția 188 - Mașină de îndosariat cu inele din plastic,

capacitate de perforare 25 coli de 80 g/mp, capacitate de îndosariere 500 coli, lungimea de îndosariere 32 cm, inele din plastic folosite 6-51 mm, pentru poziția 194 - Set birou compus din: mapă cu suport din piele, suport de formă pătrată pentru pixuri, creioane, stilouri - îmbrăcat în piele, cuțit pentru corespondență, suport hârtie cub, îmbrăcat în piele, suport documente, dimensiunea: 50X68 cm, pentru poziția 219 - Afiș evenimente - format A0, hârtie 160 g/m<sup>2</sup>, satinat, policromie, design tipar;

- SC ... SRL a răspuns prin adresa nr. 241/12.02.2015, ora 08:24, înregistrată la DS ... sub nr. 1554/12.02.2015, dar nu a justificat prețul aparent neobișnuit de scăzut; nu a răspuns la solicitările de clarificări pentru a justifica prețuri unitare (ex. ore de manoperă pentru design afiș, preț unitar pentru hârtie și preț unitar pentru tipar), venind ca argumentare neconcludentă cu un contract de furnizare încheiat cu SC ..., contract ce, în opinia sa, nu poate fi luat în considerare pentru că .... Administratorul SC ... este același cu ... Administratorul SC ... SRL.

De asemenea, autoritatea contractantă arată că documentația de atribuire nu a fost contestată, iar faptul că achiziția nu a fost împărțită pe loturi se justifică având în vedere că este vorba de produse ce intră în aceeași grupă de coduri CPV sau au același scop, iar produsele sunt în cantitate mică, prețuri unitare mici, valoarea estimată însumată a acestora fiind de 91.735,00 lei.

Având în vedere cele precizate mai sus, autoritatea contractantă solicită respingerea contestației depuse de către SC ... SRL, ca nefondată și continuarea procedurii de atribuire.

Față de susținerile părților și de documentele depuse la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

Pentru atribuirea contractului de achiziție publică având ca obiect „Achiziție produse de birotică și curățenie - DS ...”, coduri CPV 30192000-1, 30197643-5, 39831240-0, ... (în calitate de autoritate contractantă) a inițiat procedura licitație deschisă, on-line, prin publicarea, în SEAP, a anunțului de participare nr. .../..., odată cu care a publicat și documentația de atribuire, valoarea estimată fiind de 91.735 lei, fără TVA.

Nemuțumită de rezultatul procedurii de atribuire comunicat prin adresa nr. 1581/13.02.2015, prin care oferta sa a fost respinsă ca inacceptabilă, în baza art. 36 alin. (1) lit. f) din HG nr. 925/2006, întrucât nu a justificat prețul aparent neobișnuit de scăzut, SC ... SRL a investit Consiliul cu soluționarea prezentei contestații, solicitând ....

Cu privire la cererea de suspendare a procedurii, Consiliul s-a pronunțat prin decizia nr. 18 S/.../... din data de ..., în sensul respingerii ca nefondată.

Analizând cu înțâietate, conform obligației ce rezultă din dispozițiile de la alin. (1) al art. 278 din OUG nr. 34/2006, excepția de inadmisibilitate a contestației, invocată de autoritatea contractantă, bazată pe faptul că garanția de bună conduită a fost constituită la data de 19.02.2015, ulterior formulării contestației, Consiliul constată netemeinicia acesteia.

Cu privire la acest aspect, deși autoarea contestației nu a atașat contestației depuse la data de 18.02.2015 și dovada constituirii garanției de bună conduită, Consiliul a solicitat dovezile în cauză, iar contestatoarea a probat constituirea garanției de bună conduită, prin OP efectuat la data de 19.02.2015, cu respectarea dispozițiilor legale privind scopul instituirii, respectiv de a „proteja autoritatea contractantă de riscul unui eventual comportament necorespunzător”, conținut de prevederile art. ...<sup>1</sup> alin. (1) din OUG nr. 34/2006.

Analizând fondul cauzei, Consiliul constată că pe parcursul evaluării ofertelor, prin adresa nr. 1444/10.02.2015, autoritatea contractantă a solicitat contestatoarei următoarele clarificări: „... întrucât prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat. În temeiul dispozițiilor art. 201 și art. 202 din OUG nr. 34/2006, art. 36<sup>1</sup> alin. (3) din HG nr. 925/2006 ... vă solicităm să ne transmiteți ... modul de fundamentare a propunerii dvs financiare astfel: Pentru poziția 188 ... marca și tipul ofertat de dvs precum și prețul cu care este achiziționat de la furnizorul dvs. Pentru poziția 194 ... marca și tipul ofertat de dvs precum și prețul cu care este achiziționat de la furnizorul dvs. Pentru poziția 219 ... marca și tipul hârtiei din care este realizat afișul, prețul de achiziție pentru aceasta, prețul tiparului și respectiv prețul pentru realizarea design-ului”.

La această solicitare, Consiliul constată că societatea contestatoare a comunicat adresa nr. 241/12.02.2015, în care menționează următoarele: „vă transmitem atașat răspunsul la clarificările solicitate. Pentru poziția 188-mașina de îndosariat cu inele din plastic, capacitate de perforare 25 coli de 80 g/mp, capacitate de îndosariere 500 coli, lungime de îndosariere 32 cm, inele din plastic folosite 6-51 mm, marca ofertată este Sky Glory. Pentru poziția 194-set birou compus din mapă cu suport din piele, suport de formă pătrată pentru pixuri, creioane, stilouri-îmbrăcat în piele, cuțit pentru corespondență, suport hârtie cub îmbrăcat în



piele, suport documente-pielea va fi de culoare maro, dimensiunea 50x68 cm, marca ofertată este Sky Glory. Pentru poziția 219-afiș evenimente-format A0, hârtie 160 g/mp, satinat, policromie, design tipar-marca ofertată este Print Promotion iar hârtia din care este realizat afișul este de 160g/mp, satinat, policromie, design tipar. Anexăm justificarea prețului ofertat”, la care a atașat copia contractului de furnizare nr. 294/12.01.2015, încheiat între .... (vânzător) și SC ... SRL (cumpărător), pe o perioadă de 14 luni, având ca obiect furnizarea produselor din anexa ce cuprinde produsele solicitate de autoritatea contractantă, iar la poziția 188 figurează aparat de îndosariere cu spirale din plastic, la prețul de 14,04 lei/buc; la poziția 199 figurează set birou, la prețul de 10,82 lei/buc; la poziția 219 figurează afiș evenimente, la prețul de 1,75 lei/buc.

Prin urmare, Consiliul consideră că autoritatea contractantă avea obligația de a clarifica aceste aspecte cu contestatoarea, inclusiv să solicite prezentarea de documente relevante în susținere, potrivit prevederilor art. 35 și 78 din HG nr. 925/2006. Conform acestui din urmă articol Comisia de evaluare are 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.

În lipsa unor probe concludente, comisia de evaluare nu putea stabili inacceptabilitatea ofertei din punct de vedere al nejustificării prețului aparent neobișnuit de scăzut.

Potrivit art. 36 alin. (1) lit. f) din HG nr. 925/2006, o ofertă este considerată inacceptabilă dacă 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.

Faptul că din documentele prezentate de contestatoare (contractul de furnizare nr. 294/12.01.2015, însoțit de anexă) rezultă cantitatea și prețul produselor ofertate, nu înseamnă că aceasta nu poate asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini, cum eronat a reținut autoritatea contractantă. Contractul (denumire, formă și conținut) reprezintă acordul de voință al părților semnatare, iar

titulatura acestuia lasă să se înțeleagă că are caracterul promisiunii bilaterale ca la nevoie să se furnizeze produsele la prețurile indicate în anexă, reprezentând justificarea prețului ofertat de contestatoare. Consiliul constată că autoritatea contractantă prin neacceptarea ca justificare a prețului a contractului de furnizare prezentat de contestatoare, pe motiv că cele două societăți au același administrator a încălcat, în raport cu contestatoarea principiul tratamentului egal și al proporționalității, principii ce stau la baza atribuirii contractelor de achiziții publice enunțate la art. 2, mai ales, în condițiile în care, pentru pozițiile menționate aceasta nu a prezentat dovezi concrete din care să rezulte că prețurile oferite sunt nejustificat de scăzute raportat la nivelul de complexitate și calitate impus prin caietul de sarcini pentru pozițiile respective.

Prin urmare, Consiliul consideră că evaluarea ofertei prezentate de contestatoare s-a făcut cu încălcarea prevederilor art. 72 alin. (2) din HG nr. 925/2006.

Dacă autoritatea contractantă aprecia că există un risc din punct de vedere tehnic, calitativ sau al prețului privind oferta, întrucât anumite date și/sau informații îi erau neclare sau insuficiente, aceasta nu trebuia să o declare inacceptabilă și să o respingă „ipso facto”, ci să o clarifice temeinic, știut fiind că orice hotărâre privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a ofertei conform art. 34 din HG nr. 925/2006, sub toate aspectele acesteia, și pe probe concludente, iar nu pe documente considerate insuficiente sau neconcordanțe constatate.

De asemenea, potrivit art. 36<sup>1</sup> alin. (2) și (3) din HG nr. 925/2006: „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”.

Așadar, pentru a putea fi respinsă o ofertă cu un preț neobișnuit de scăzut, în contextul legal în vigoare, autoritatea contractantă trebuie să demonstreze că ofertantul nu poate asigura



îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini.

Din norma legală precizată se observă că, pentru respingerea ofertei, simplul preț aparent neobișnuit de scăzut al ei este o condiție obligatorie, însă nu și suficientă, legiuitorul impunând pe lângă aceasta și condiția ca ofertantul să nu poată proba executarea corespunzătoare a contractului licitat, condiție a cărei îndeplinire trebuie dovedită de cel care o invocă.

În acest sens, este unanim acceptat, atât prin practica CNSC cât și în jurisprudență (inclusiv, cea comunitară), că este de preferat a se solicita clarificări, raportat numai la conținutul documentației de atribuire care să conducă la obținerea unor informații de certitudine, decât să se emită o soluție de respingere a ofertei bazată pe considerente de fapt ce nu au o motivație de nerăsturnat.

Spre exemplificare, Tribunalul de Primă Instanță de la Luxemburg, în hotărârea sa din 10.12.2009, cauza T-195/08, Antwerpse Bouwwerken NV împotriva CE, pct. 56 și 57, reține:

„56. Aceasta este situația în special atunci când textul unei oferte este redactat în mod ambiguu, iar împrejurările cauzei, despre care autoritatea are cunoștință, arată că este probabil ca ambiguitatea să poată fi explicată în mod simplu și să poată fi ușor îndepărtată. În principiu, într-un astfel de caz, este contrar principiului bunei administrări ca această ofertă să fie respinsă de autoritate fără ca aceasta să își exercite posibilitatea de a solicita precizări. A i se recunoaște, în asemenea împrejurări, o putere discreționară absolută ar fi contrar principiului egalității de tratament (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 27 septembrie 2002, Tideland Signal/Comisia, T-211/02, pct. 37 și 38).

57. Mai mult, principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, înțelegându-se că, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționale în raport cu scopurile urmărite (Hotărârea Curții din 5 mai 1998, National Farmers' Union și alții, C-157/96, pct. 60). Acest principiu impune autorității contractante, atunci când aceasta se confruntă cu o ofertă ambiguă, iar o cerere de precizări cu privire la conținutul ofertei menționate ar putea asigura securitatea juridică în

același mod precum respingerea imediată a ofertei în cauză, să solicite precizări candidatului vizat, mai degrabă, decât să opteze pentru respingerea pură și simplă a ofertei acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea Tideland Signal/Comisia, pct. 56 de mai sus, pct. 43)“.

Prin urmare, Consiliul reține că, potrivit art. 202 alin. (2) lit. a) din ordonanță, autoritatea contractantă are obligația de a lua în considerare justificările primite de la ofertant, îndeosebi cele care se referă la fundamentarea economică a modului de formare a prețului. În acest sens, pentru respingerea ofertei, prețul neobișnuit de scăzut este o condiție obligatorie de respingere, însă nu și suficientă, legiuitorul impunând pe lângă aceasta și condiția ca ofertantul să nu poată asigura executarea corespunzătoare a contractului în forma în care și l-a asumat prin oferta depusă.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept invocate, în temeiul art. 278 alin. (2), (4) și (6) din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul admite contestația formulată de SC ... SRL și anulează rezultatul procedurii față de oferta sa, din raportul procedurii de atribuire și din actele subsecvente acestuia. Drept consecință, dispune continuarea procedurii de achiziție publică, în termen de maxim 10 zile de la primirea prezentei, prin reevaluarea ofertei prezentate de SC ... SRL, conform prezentei motivări.

Solicitarea contestatoarei de obligare a autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată, va fi respinsă ca nedovedită, întrucât la dosarul cauzei nu s-au depus documente care să confirme o eventuală plată a onorariului de avocat.

Prezenta decizie este obligatorie, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (3) din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, iar conform art. 281 din același act normativ au dreptul de a o ataca cu plângere.

**PREȘEDINTE COMPLET**

...

**MEMBRU COMPLET**

...

...

**MEMBRU COMPLET**

Redactată în 4 exemplare originale, conține 11 pagini.