



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleus nr.6 Sector 3, ..., România, CP 030084, CIF 20329980
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. 371/24.04.2015, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 6623/24.04.2015, formulată de SC ...SRL, cu sediul în ..., ..., înregistrată la ORC sub nr. ..., având CUI:..., împotriva adresei nr. 4244/21.04.2015, reprezentând comunicarea rezultatului procedurii, emisă de către ..., cu sediul în ..., ..., în calitate de autoritate contractantă, în vederea încheierii acordului cadru pe o perioadă de 12 luni, cu un singur operator economic, având drept obiect: „Servicii de curățenie”, cod CPV 90910000-9, s-a solicitat: *„anularea adresei nr. 4244/21.04.2015; admiterea contestației; obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei și la emiterea unui nou rezultat al procedurii, cu respectarea legilor în vigoare”*.

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

DECIDE:

Respinge ca nefondată contestația formulată de SC ...SRL în contradictoriu cu SPITALUL CLINIC DE ... „PROF. DR. ...”.

Dispune continuarea procedurii de atribuire.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu prevederile 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:

Prin contestația nr. 371/24.04.2015, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 6623/24.04.2015, formulată de SC ...SRL, împotriva adresei nr. 4244/21.04.2015, reprezentând comunicarea rezultatului procedurii, emisă de către SPITALUL CLINIC DE ... „PROF. DR. ...”, în calitate de autoritate contractantă, în vederea încheierii acordului cadru pe o perioadă de 12 luni, cu un singur operator economic, având drept obiect: „Servicii de curățenie”, cod CPV 90910000-9, s-a solicitat: *„anularea adresei nr. 4244/21.04.2015; admiterea contestației; obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei și la emiterea unui nou rezultat al procedurii, cu respectarea legilor în vigoare”*.

Contestatorul precizează că, în data de 20.03.2015 a avut loc ședința de deschidere a ofertelor, procesul verbal având nr. 6845/20.03.2015, operatorii economici care au depus ofertele fiind: Ulterior, prin adresa nr. 3617/03.04.2015 (transmisă prin fax în data de 06.04.2015), autoritatea contractantă a solicitat prezentarea de documente justificative în ceea ce privește schimbarea denumirii societății precum și experiența similară, fără a solicita însă clarificări în ceea ce privește conținutul propunerii tehnice sau fundamentarea prețului ofertat.

Prin adresa nr. 4244/21.04.2015, autoritatea contractantă transmite comunicarea rezultatului procedurii, prin care motivează respingerea ofertei astfel: *„oferta dvs. a fost respinsă ca neconformă deoarece în cuprinsul propunerii tehnice nu s-a regăsit ca fiind asumată cerința ce prevedea un necesar cantitativ minim lunar de Agenți de curățare și dezinfectanți: detergent pardoseli 350 l / lună, detergent parchet 80 l/ lună, detergent geam 50 l / lună, soluție mobilă antistatică l/ lună, soluție detartrant wc 9 l/ lună, reserve mop 20 buc/lună, lavete (3 culori) 10 set/lună”*. Potrivit caietului de sarcini, aceste cantități reprezintă necesarul minim lunar.

În opinia contestatorului, comisia de evaluare a ofertelor a procedat la o evaluare superficială, deoarece oferta depusă de SC ...SRL respectă solicitările impuse prin documentația de atribuire; de asemenea, autoritatea contractantă avea dreptul de a solicita clarificări în ceea ce privește acest aspect, precum și

fundamentarea economică a modului de formare a prețului aferent metodelor de execuție utilizate și a serviciilor prestate.

Totodată, contestatorul precizează că, în cadrul propunerii tehnice, s-au specificat și detaliat toți agenții de curățare și dezinfecție menționați în caietul de sarcini, precum și faptul că pentru prestarea serviciilor de curățenie se va asigura necesarul de materiale consumabile și dezinfectanți aferenți pentru prestarea serviciilor de curățenie; în cadrul propunerii tehnice a fost depusă declarația de conformitate cu documentația de atribuire prin care SC ...SRL își asumă toate cerințele caietului de sarcini și clauzele contractuale ale prezentului acord cadru de servicii de curățenie.

În vederea efectuării unei juste evaluări, contestatorul consideră că autoritatea contractantă avea obligația de a solicita clarificări, conform dispozițiilor art. 201 alin. (1) și (2) din OUG nr. 34/2006.

În vederea soluționării contestației în cauză, prin adresa nr. 3562/...-.../28.04.2015 Consiliul solicită autorității contractante dosarul achiziției publice și oferta tehnică a contestatorului, în copie certificată, în conformitate cu dispozițiile art. 274, 213 și 256³ din OUG nr. 34/2006.

Prin adresa nr. 4616/28.04.2015, înregistrată la CNSC sub nr. 6960/29.04.2015, autoritatea contractantă transmite documentele solicitate precum și punctul de vedere cu privire la contestația în cauză, solicitând Consiliului respingerea acesteia, din următoarele considerente:

- contestatorul a înțeles în mod greșit prevederile OUG nr. 34/2006, în sensul că oferta sa a fost respinsă a neconformă și nu ca inacceptabilă, conform art. 36 alin. (1) lit. f) din HG nr. 925/2006, condiție în care ar fi fost solicitate clarificări;
- oferta financiară a acestuia reprezintă 82% din valoarea estimată a contractului, ori, pentru a se putea solicita clarificări, oferta trebuia să se afle sub pragul de 80%, potrivit dispozițiilor art. 202 alin. (1¹) din OUG nr. 34/2006 pentru a se putea considera un preț neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi prestat;
- conform prevederilor art. 201 alin. (1) din același act normativ, autoritatea contractantă are dreptul de a solicita clarificări, însă, totodată, conform alin. (2) aceasta nu are dreptul ca, prin solicitările de clarificări, să creeze un avantaj evident în favoarea unui ofertant;
- printr-o asemenea clarificare, contestatorul și-ar fi completat oferta tehnică în condițiile în care ceilalți ofertanți au înțeles cerința și au aplicat-o, oferta tehnică a acestora cuprinzând cantitățile minime solicitate;

- mai mult decât atât, a fost respectat principiul tratamentului egal, respectiv art. 2 alin. (2) lit. b) din OUG nr. 34/2006.

Analizând susținerile și documentele depuse la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarele:

SPITALUL CLINIC DE ... „PROF. DR. ...”, în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura „cerere de oferte”, pentru încheierii acordului cadru pe o perioadă de 12 luni, cu un singur operator economic, având drept obiect: „Servicii de curățenie”, cod CPV 90910000-9, prin publicarea în SEAP a invitația de participare nr. .../ ..., elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă.

Conform cap. II.2.1 din invitația de participare, valoarea estimată a achiziției, este cuprinsă între 545081,16 – ... lei fără TVA.

Garanția de bună conduită depusă de către contestator este în valoare de 5686,70 lei.

De asemenea, potrivit cap. IV.2.1, criteriul de atribuire ales, este: „prețul cel mai scăzut”.

Potrivit Procesului-verbal nr. 6845/20.03.2015 al ședinței de deschidere a ofertelor, au depus ofertă un număr de 4 operatori economici. În urma analizării ofertelor depuse, oferta depusă de SC ...SRL a fost respinsă ca neconformă, iar în urma aplicării criteriului de atribuire, a fost declarată câștigătoare oferta depusă de către S.C. ...S.R.L., toate aceste aspecte fiind consemnate în Raportul procedurii de atribuire nr. 9518/21.04.2015.

Ulterior evaluării ofertelor și comunicării rezultatului procedurii de către autoritatea contractantă, pentru motivele evocate anterior, SC ...SRL a depus la Consiliu contestația de față.

Analizând criticile aduse de SC ...SRL, Consiliul constată că acestea vizează în principal aspecte legate de modul în care comisia de evaluare a analizat oferta sa tehnică.

În Caietul de sarcini, se solicită, pe lângă prestarea de servicii de curățenie, și asigurarea unui minim necesar lunar de produse astfel:

- Detergent pardoseli – 350 l
- Detergent parchet – 80 l
- Detergent geam – 50 l
- Solutie mobila antistatica – 140 l
- Solutie detartrant wc – 9 l
- Rezerve mop – 20 buc.
- Lavete (3 culori) – 10 seturi

De asemenea, autoritatea contractantă, la pct. VI.4) „Modul de prezentare a propunerii tehnice” din Fișa de date a achiziției solicită: *„modul de prezentare a ofertei tehnice se va face astfel încât informațiile din propunerea tehnică să permită identificarea cu ușurință a corespondenței cu specificațiile tehnice minime din caietul de sarcini”*.

Din analiza propunerii tehnice depuse de către SC ...SRL, aflată la filele 1-259, rezultă că acesta a ales că depună următoarele documente:

- plan de igienă care conține informații introductive, metodologia de prestare a serviciilor, proceduri de lucru privind curățenia și dezinfectia, resurse materiale cu descrierea echipamentelor pentru curățenie, produse pentru curățarea și dezinfectia suprafețelor, resurse umane – filele 1-31;
- agenți de curățare – filele 32-88;
- dezinfectanți – filele 89-249;
- declarație privind respectarea reglementărilor privind condițiile de muncă – fila 250;
- declarație privind caietul de sarcini – fila 251;
- acordul cadru – fila 252-259;

Față de aceste aspecte, Consiliul constată că SC ...SRL, în cadrul ofertei sale tehnice, nu a depus ofertă pentru necesarul minim lunar pentru produsele impuse în cadrul caietului de sarcini, având în vedere următoarele aspecte:

- potrivit prevederilor art. 172 din OUG nr. 34/2006 operatorii economici au obligația de a depune oferta (care conform art. 3 lit. Ț) din OUG nr. 34/2006 propunerea tehnică a ofertantului este parte a ofertei elaborată pe baza cerințelor din caietul de sarcini. Propunerea tehnică reprezintă modalitatea concretă pe care ofertantul o recomandă autorității contractante în vederea îndeplinirii cerințelor sale tehnice stabilite în caietul de sarcini) la adresa și până la data și ora limită pentru depunere stabilite în anunțul de participare;

- potrivit fișei de date a achiziției, operatorii economici participanți aveau obligația ca propunerea tehnică să asigure posibilitatea verificării corespondenței propunerii tehnice cu specificațiile tehnice prevăzute în caietul de sarcini.

- includerea în cadrul propunerii tehnice a unui capitol intitulat „produse pentru curățarea și dezinfectia suprafețelor”, în cadrul căruia sunt menționate informații generale, finalizate cu fraza standardizată *„pentru prestarea serviciilor de curățenie vom asigura necesarul de materiale consumabile și dezinfectanți necesari pentru prestarea serviciilor de curățenie și dezinfectie”* nu implică existența

propunerii tehnice aferentă necesarului minim lunar de produse deoarece comisia de evaluare nu poate prezuma în lipsa unui înscris elaborate de către contestator în care să fie indicate caracteristicile produselor și cantitățile minime pe care acesta, în calitatea sa de ofertant, le oferă autorității contractante.

Față de aceste aspecte, Consiliul constată faptul că, în cadrul ofertei depuse de către SC ...SRL, nu există niciun document din care să rezulte modul concret în care acest operator economic a înțeles să respecte toate cerințele caietului de sarcini și, în mod special, furnizarea lunară a produselor minime, în cantitățile solicitate în mod expres și imperativ.

Astfel, autoritatea contractantă nu poate deduce în mod concret ce produse ofertează SC ...SRL, în ce cantități și doar ar fi putut face niște presupuneri având în vedere că, în cadrul documentelor de atribuire, acest operator economic a depus niște fișe de securitate, avize, etc.

Consiliul nu poate reține în soluționare susținerile contestatorului cu privire la faptul că *„în cadrul propunerii tehnice s-au specificat și detaliat toți agenții de curățare și dezinfecție menționați în caietul de sarcini, precum și faptul că pentru prestarea serviciilor de curățenie vom asigura necesarul de materiale consumabile și dezinfectanți necesari pentru prestarea serviciilor de curățenie”* având în vedere următoarele aspecte:

- Această frază este una aplicabilă oricărei proceduri de atribuire, este una generalistă/șablon și care nu oferă autorității contractante nici o garanție că ofertantul a luat în calculul elaborării ofertei sale tehnice toate necesitățile, inclusiv cele de furnizare de produse în anumite cantități minime obligatorii;
- autoritatea contractantă, în etapa de evaluare, nu poate prezuma că *„necesarul de materiale consumabile și dezinfectanți”* luat în calculul ofertei sale tehnice corespunde necesarului său minim indicat în cadrul caietului de sarcini;
- manifestarea de voință a contestatorului cu privire la furnizarea produselor minime lunare trebuia materializată/concretizată prin depunerea unui înscris angajant și asumat de către acesta și să nu lase totul la liberul arbitru/alegerea/prezumția al autorității contractante.

Față de aceste aspecte, Consiliul constată faptul că, în cadrul ofertei depuse de către SC ...SRL, nu există niciun document din care să rezulte modul concret în care acest operator economic a înțeles să respecte cerințele caietului de sarcini aferente necesității autorității contractante, de furnizare a unor produse în anumite

cantități minime. Astfel, autoritatea contractantă nu poate deduce, în mod concret, ce produse și ce cantități a ales contestatorul să furnizeze pentru îndeplinirea contractului.

Depunerea unor fișe de securitate, avize, etc. emise de terți aferente unor produse nu reprezintă un înscris angajant al ofertantului că se va obliga ca, în cadrul derulării acestui contract, să furnizeze acele produse în anumite cantități.

Elaborarea unei propuneri tehnice în sensul OUG nr. 34/2006 nu implică o simplă operațiune de copiere „*ad litteram*” a caietului de sarcini sau a unei oferte date de un furnizor sau altul sau a unor fișe de securitate, referate, avize aferente unor produse, emise de instituții/persoane terțe ci reprezintă elaborarea unui document complex în care ofertantul, raportat la necesitatea autorității contractante, detaliază/descrie concret care sunt caracteristicile produsului ofertat, descriere care ulterior trebuie să fie verificată de către autoritatea contractantă. ■

Față de aceste aspecte, Consiliul constată faptul că, în cadrul actului intitulat „propunere tehnică” în fapt nu se regăsește modul concret în care contestatorul a înțeles să respecte cerințele caietelor de sarcini aferente furnizării produselor minime necesare.

Faptul că, în cadrul propunerii tehnice, a inclus o frază standardizată de asigurare a necesarului de produse, nu implică în mod automat faptul că ofertantul a depus oferta tehnică pentru furnizarea produselor minime necesare lunar în cantitățile indicate în caietul de sarcini, având în vedere următoarele aspecte:

- potrivit art. 95 din HG nr. 925/2006, contractul de achiziție publică are ca anexe caietul de sarcini care, potrivit art. 35 din OUG nr. 34/2006, reprezintă necesitatea autorității contractante, în timp ce propunerea tehnică și financiară elaborată de către ofertantul declarat câștigător și care potrivit prevederilor art. 3 lit. q) coroborat cu Ț) reprezintă manifestarea de voință a ofertantului de a se angaja din punct de vedere juridic într-un contract, reprezintă modalitatea concretă prin care ofertantul va îndeplini contractul. În speță însă, contestatorul nu a depus niciun înscris din care să rezulte care sunt caracteristicile tehnice și cantitățile produselor minime necesare lunare;
- simpla afirmație că va asigura un necesar de produse, fără depunerea unor înscrisuri, la momentul indicat de către autoritatea contractantă în documentația de atribuire, din care să rezulte în mod clar și explicit care sunt caracteristicile tehnice și cantitățile produselor ofertate, în fapt neelaborarea ofertei tehnice aferente furnizării produselor minime necesare

lunar, a pus comisia de evaluare, în cazul contestatorului, în imposibilitatea de a îndeplini atribuția expres reglementată de prevederile art. 72 alin. (2) lit. f) din HG nr. 925/2006 respectiv „verificarea propunerilor tehnice prezentate de ofertanți, din punct de vedere al modului în care acestea corespund cerințelor minime din caietul de sarcini”.

În aceste condiții, comisia de evaluare, în mod corect și legal nu a solicitat completarea/clarificarea ofertei depuse de SC ...SRL, având în vedere că prin lipsa însăși a propunerii tehnice aferente furnizării produselor minime necesare lunar așa cum trebuia să fie elaborată, comisia de evaluare nu a putut să își exercite atribuțiile exprese și imperative ale art. 72 alin. (2), în special cele de verificare a propunerii tehnice din punct de vedere al modului în care acestea corespund cerințelor minime din caietul de sarcini și implicit la stabilirea clarificărilor și completărilor formale sau de confirmare pe care autoritatea contractantă avea dreptul să le solicite conform prevederilor art. 78 din HG nr. 925/2006 deoarece nu a avut la ce să se raporteze.

În cazul în care cerințele prevăzute în documentația de atribuire nu erau justificate tehnic, sau dacă considera că autoritatea contractantă a inclus cerințe contradictorii/ eronate/ ambiguu formulate, operatorii economici interesați putea solicita autorității contractante clarificări, în temeiul dispozițiilor art. 78 din OUG nr. 34/2006 sau putea contesta respectivele specificații tehnice în termenul legal potrivit art. 255 coroborat cu art. 256² din același act normativ.■

Prin depunerea ofertei, SC ...SRL și-a însușit conținutul întregii documentații de atribuire, deci implicit și conținutul caietului de sarcini, motiv pentru care avea obligația, potrivit art. 170 din OUG nr. 34/2006, de a elabora oferta atât pentru prestarea serviciului de curățenie cât și pentru furnizarea produselor minime necesare lunar în conformitate cu prevederile din documentației de atribuire.■

Referitor la critica contestatorului cu privire la faptul că autoritatea contractantă nu a solicitat clarificări și deci nu a aplicat prevederile art. 78 din HG nr. 925/2006, Consiliul urmează să o respingă din următoarele considerente:

- riscul întocmirii ofertelor inclusiv prezentarea unor documente în altă formă decât cea solicitată în cadrul documentației de atribuire cade în sarcina operatorului economic el neputând să își invoce propria culpă ca motiv al întocmirii neconforme a ofertei potrivit principiului „*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*” iar, pe de altă parte, autoritatea contractantă a menționat în mod expres, în cadrul fișei de date a

achiziției, care sunt cerințele pe care orice operator economic participant trebuie să le îndeplinească și modul în care aceștia trebuie să își elaboreze oferta tehnică;

- prevederile art. 78 sunt aplicabile în situația în care comisia de evaluare are neclarități în evaluarea ofertelor depuse și prin al căror răspuns ofertanții nu își modifică propunerea tehnică; în speță aceste prevederi nu sunt aplicabile, deoarece așa cum s-a reținut mai sus, în cadrul propunerii tehnice nu există nicio manifestare de voință angajantă de furnizare unor produse minime necesare lunar astfel cum au fost solicitate în caietul de sarcini în mod expres și imperativ, autoritatea contractantă înțelegând în mod clar intenția contestatorului. Urmare a unui răspuns la solicitările de clarificări ofertanții nu pot oferta/include diverse produse în diverse cantități, față de cele inițial ofertate/include;

- potrivit prevederilor legale, autoritatea contractantă avea obligația ca potrivit art. 78 din HG nr. 925/2006 să solicite doar clarificări și completări formale sau confirmări necesare evaluării ofertelor și nu elaborarea unei oferte conform cerințelor caietului de sarcini, aceasta aducând în mod evident un avantaj SC ...SRL și implicit încălcarea principiilor tratamentului egal, nediscriminării, transparenței expres reglementate de prevederile art. 2 alin. (2) din OUG nr. 34/2006;

- art. 79 din HG nr. 925/2006 dispune în mod expres și imperativ care sunt modificările propunerii tehnice pe care autoritatea contractantă le poate accepta, modificări care, așa cum se poate observa, în speță nu sunt aplicabile, ținând cont de lipsa/inexistența unei părți a propunerii tehnice care să conducă la îndeplinirea cerințelor tehnice solicitate nu sunt incluse în cadrul acestor excepții, care sunt de strictă interpretare – *„exceptio est strictissimae interpretationis”* iar unde legea nu distinge, nici interpretul nu trebuie să distingă – *„ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”*.

În cazul în care o ofertă nu satisface în mod corespunzător cerințele caietului de sarcini, aceasta este considerată, în conformitate cu dispozițiile art. 36 alin. (2) lit. a) din HG nr. 925/2006, o ofertă neconformă, iar potrivit art. 37 din același act normativ, doar *„ofertele care nu se încadrează în niciuna dintre situațiile prevăzute la art. 36 sunt singurele oferte care pot fi considerate admisibile. 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”*.

Comisia de evaluare are obligația, conform art. 81 din HG nr. 925/2006, de a respinge ofertele inacceptabile și ofertele neconforme.

Raportat la cele evocate și ținând seama că printre atribuțiile comisiei de evaluare sunt și cele de verificare a propunerii tehnice prezentate de ofertanți, așa cum este prevăzut la art. 72 alin. (2) lit. f) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006, Consiliul constată că această verificare s-a făcut cu rigurozitatea impusă de legislația în domeniu.

Față de toate aspectele de fapt și de drept mai sus evocate, Consiliul, în temeiul art. 278 alin. (5) din OUG nr. 34/2006, va respinge ca nefondată contestația formulată de SC ...SRL în contradictoriu cu SPITALUL CLINIC DE ... „PROF. DR. ...”.

În temeiul art. 278 alin. (6) din OUG nr. 34/2006, va dispune continuarea procedurii de atribuire.

PREȘEDINTE COMPLET

...

MEMBRU COMPLET

...

...

MEMBRU COMPLET

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