



# 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](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 nr. 5178/15.05.2015, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 8211/15.05.2015, formulată de SC ... SRL, cu sediul în ..., ..., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ..., având CUI RO ..., reprezentată legal prin ..., în calitate de Președinte - Director General, împotriva rezultatului procedurii de achiziție publică organizată de către... AL MUNICIPIULUI ..., în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în ..., ..., ..., în vederea atribuirii, prin „licitație deschisă”, a acordului cadru de prestări servicii, împărțit pe loturi, având ca obiect „Consultanță tehnică și dirigenție de șantier pe perioada execuției lucrărilor de reabilitare termică a 597 de blocuri din ... al Municipiului ...”, cod CPV 71520000-9, 71530000-2, s-a solicitat:

- anularea deciziei prin care oferta SC ... SRL a fost declarată inacceptabilă și neconformă pentru Lotul 1, comunicată prin adresa nr. 27588 din 06.05.2015;
- obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei SC ... SRL de la etapa verificării admisibilității ofertei;
- anularea raportului procedurii și a actelor subsecvente acestuia.

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

**DECIDE:**

Respinge ca nefondată contestația formulată de SC ... SRL, în contradictoriu cu ... AL MUNICIPIULUI ....

Dispune continuarea procedurii de atribuire.

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:

SC ... SRL a formulat contestație împotriva rezultatului procedurii de achiziție publică organizată de către ... AL MUNICIPIULUI ..., în calitate de autoritate contractantă, în vederea atribuirii, prin „licitație deschisă”, a acordului cadru de prestări servicii, împărțit pe loturi, având ca obiect „*Consultanță tehnică și dirigenție de șantier pe perioada execuției lucrărilor de reabilitare termică a 597 de blocuri din ... al Municipiului ...*”, cod CPV 71520000-9, 71530000-2.

În fapt, contestatorul menționează că, ulterior etapei de evaluare a ofertelor, prin adresa nr. 27588 din 06.05.2015, autoritatea contractantă i-a comunicat că oferta sa depusă pentru Lotul 1 – „Zona ...”, a fost declarată inacceptabilă și neconformă, pe motiv că „*răspunsurile la solicitarea comisiei de evaluare cu privire la justificarea prețului ofertat nu sunt concludente întrucât nu demonstrează capacitatea ofertantului de prestare a serviciilor la un preț neobișnuit de scăzut, respectiv nu ați atașat documente privind justificarea efectuată, după cum s-a solicitat în adresa nr. 67747 din 18.11.2014 (...)*”.

În opinia contestatorului, autoritatea contractantă a evaluat în mod vădit nelegal oferta sa întrucât a răspuns la adresa de solicitare clarificări nr. 67747 din 18.11.2014, adresă prin care se cerea justificarea ofertei prin fundamentarea prețului. Mai mult decât atât, se poate observa că elementele pentru care se solicită informații detaliate ce trebuie însoțite de documente justificative sunt specifice solicitării de justificare a prețului pentru execuția de lucrări și nicidecum pentru îndeplinirea obligațiilor asumate prin caietul de sarcini al procedurii, în care obiectul contractului este consultantă tehnică și dirigenție de șantier, servicii care necesită doar manoperă.

Contestatorul subliniază faptul că, în conformitate cu caietul de sarcini, nu se achiziționează produse pentru care să se solicite

prețurile de la furnizori, nu există materiale pentru care să se solicite situația stocurilor de materii prime și materiale, nu există posibilitatea optimizării procesului de lucru pentru care să se solicite modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, și nu există utilaje sau echipamente de lucru pentru care să se solicite performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru. Prin urmare, contestatorul consideră că nu avea cum să justifice cerințele de la punctele 1, 2, 3 și 5, ci doar justificarea cerută conform punctului 4, respectiv nivelul de salarizare al forței de muncă.

Contestatorul menționează că, în răspunsul transmis prin adresa nr. 11.176 din data de 21.11.2014, nu s-a referit și la cerințele de la punctele 1, 2, 3 și 5 deoarece s-a presupus că, în perioada de evaluare, autoritatea contractantă își va da seama de solicitarea abuzivă a unor documente ce nu puteau fi prezentate de ofertant în vederea justificării prețului „*neobișnuit de scăzut*”, fapt ce s-a întâmplat în cazul altor situații similare. De altfel, faptul că nu s-a justificat de ce nu s-a răspuns la cerințele de la punctele 1, 2, 3 și 5, și nu s-au prezentat documente justificative pentru niște cerințe nepotrivite achiziției de față, nu îndreptățește autoritatea contractantă să considere că oferta este inacceptabilă și neconformă.

Contestatorul precizează că a făcut trimitere la date concrete din ofertă, a depus centralizator de prețuri, a detaliat și a ținut cont de costurile pe fiecare categorie de cheltuieli, respectiv: cheltuieli salariale (salariu brut, contribuții societate), cheltuieli specifice (PC, telefon, consumabile etc), cheltuieli deplasare și cheltuieli neprevăzute (topo, juridic etc). Prin urmare, raportat la solicitarea de clarificări transmisă și având în vedere cerințele caietului de sarcini, contestatorul apreciază că a răspuns în mod concludent justificând toate costurile necesare privind solicitarea de la punctul 4, respectiv nivelul de salarizare al forței de muncă, pentru care consideră că nu sunt necesare alte documente justificative. În opinia sa, dacă totuși se considera că răspunsul este incomplet și mai trebuiau prezentate anumite documente, acestea trebuiau cerute printr-o nouă solicitare de clarificare, dar în nici un caz nu putea fi considerat ca răspuns neconcludent.

Contestatorul susține că este inadmisibilă modalitatea în care autoritatea contractantă a înțeles să transmită comunicarea rezultatului procedurii, după aproape șase luni de la transmiterea adresei de justificare a prețului, fără a face o minimă analiză a răspunsului transmis și fără a arăta în mod concret care sunt nelămuririle raportat la răspuns.

Potrivit contestatorului, este evident abuzul autorității contractante care, în fapt, nu a urmărit să lămurească anumite aspecte din oferta sa, ci a dorit respingerea ofertei fără a justifica plauzibil această măsură, dând doar un exemplu pe mai mult de o pagină cu citate dintr-o decizie a CNSC care a avut ca obiect Servicii de revizii și asigurări de autoturisme, exemplu nerelevant și care nu poate fi aplicat pentru obiectul contractului în cauză, respectiv Consultanță tehnică și dirigenție de șantier.

În condițiile în care s-a justificat prețul iar oferta a răspuns la toate cerințele din documentația de atribuire, contestatorul consideră abuzivă declararea ofertei ca inacceptabilă și neconformă pe aspecte de interpretare eronată și superficială de către comisia de evaluare a ofertei raportat la cerințele din documentația de atribuire. Mai mult, comisia de evaluare nu a acordat posibilitatea lămuririi aspectelor care au condus la respingerea acesteia.

În vederea soluționării contestației în cauză, prin adresa nr. 4395/... - .../19.05.2015, Consiliul a solicitat autorității contractante dosarul achiziției și oferta financiară a contestatorului, în copie certificată, în conformitate cu dispozițiile art. 274, 213 și 256<sup>3</sup> din OUG nr. 34/2006.

Prin adresa nr. 32413/26.05.2015, înregistrată la CNSC sub nr. 8950/26.05.2015, autoritatea contractantă a transmis documentele solicitate.

În punctul de vedere cu privire la contestația formulată de SC ... SRL, autoritatea contractantă solicită Consiliului respingerea contestației ca nefondată.

Autoritatea contractantă precizează că, având în vedere că prețul ofertat de contestator a reprezentat mai puțin de 80% din valoarea estimată, comisia de evaluare a considerat necesară solicitarea de clarificări, fiindu-i transmisă adresa nr. 67747/18.11.2014 referitoare la justificarea ofertei prin fundamentarea prețului, conform art. 202 alin. (1<sup>1</sup>) din OUG nr. 34/2006, coroborat cu art. 36<sup>1</sup> alin. (2) și (3) din HG nr. 925/2006. Astfel, s-a solicitat prezentarea de informații detaliate însoțite de documente justificative prin care să se facă dovada că, la elaborarea ofertei au fost luate în calcul toate elementele prevăzute de legislația în domeniu, respectiv îndeplinirea obligațiilor asumate prin caietul de sarcini, prin prezentarea de documente privind: prețurile de la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare al forței de muncă și performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru.

Autoritatea contractantă menționează că, în răspunsul la solicitarea de clarificări nr. 68530/21.11.2014, ofertantul a transmis o pagină cu 2 tabele centralizatoare în care sunt prezentate valori ale salariului brut, contribuții societate, cheltuieli specifice, cheltuieli de deplasare, cheltuieli neprevăzute, cheltuieli directe, cheltuieli indirecte, profit, tarif om/zi, precum și valoarea totală a serviciilor de dirigenție de șantier pentru lotul 1. În spatele acestei pagini nu se regăsesc și documente justificative din care să reiasă cheltuielile prezentate în pagina respectivă, ca de ex: pentru calculul orei de manoperă, planul de activități specifice/oră, facturi privind serviciile de telefonie/combustibil, contracte de colaborare, contracte de muncă, etc. Nu se regăsesc în respectiva pagină eventualele situații ale stocurilor de materiale necesare îndeplinirii contractului de prestări servicii, ca de ex: hârtie, tonere, echipament de protecție, echipamente de măsură și verificare a stratului de termoizolație, etc. Mai mult decât atât, nu s-au regăsit nici informații privind metodele de utilizare în cadrul procesului de lucru.

Autoritatea contractantă precizează că solicitările de clarificări privind justificarea prețului ofertat au fost transmise în paralel tuturor ofertanților ale căror oferte s-au încadrat în prevederile art. 202 alin. (1<sup>1</sup>) din OUG nr. 34/2006. Comparativ cu răspunsul prezentat de SC ... SRL, ceilalți ofertanți ale căror oferte au fost declarate admisibile au prezentat justificări de preț însoțite și de documente relevante, de ex: costul echipamentului de protecție utilizat de către specialiștii care fac parte din echipa proiectului, factura cu preț pentru casca de protecție, costul transportului specialiștilor din echipa de proiect de la sediu până la șantierul unde se execută lucrările, cost convorbiri telefonice pentru echipa de proiect, factura convorbiri telefonice, facturi echipamente necesare echipei de proiect, facturi software necesare echipei de proiect, cheltuieli indirecte cu întreținerea sediului firmei, etc. Ca urmare, în cadrul răspunsurilor la solicitările de clarificări, ofertanții au putut prezenta orice documente considerate relevante de către aceștia și prin care se putea justifica prețul ofertat.

Autoritatea contractantă subliniază faptul că s-au formulat solicitări de clarificări astfel încât să lase la latitudinea ofertanților prezentarea de documente justificative pe care aceștia le considerau relevante și care ar fi putut fi luate în considerare de către comisia de evaluare.

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

... AL MUNICIPIULUI ..., în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura licitație deschisă în vederea încheierii acordului cadru de prestări servicii, împărțit pe loturi, având ca obiect „Consultanță tehnică și dirigenție de șantier pe perioada execuției lucrărilor de reabilitare termică a 597 de blocuri din ... al Municipiului ...”, cod CPV 71520000-9, 71530000-2, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. .../..., elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă. Conform anunțului de participare, valoarea estimată a contractului este de 10.477.982,71 lei, criteriul de atribuire stabilit fiind „prețul cel mai scăzut”.

**Contestatorul** a constituit garanția de bună conduită în valoare de 6.871,73 lei.

În conformitate cu dispozițiile art. 256<sup>3</sup> alin. (3) și (5) din OUG nr.34/2006, „în cazul în care, în cadrul aceleiași proceduri de atribuire, autoritatea contractantă achiziționează produse, servicii sau lucrări defalcate pe loturi, prevederile alin. (3) sunt aplicabile numai asupra loturilor pentru care s-a depus contestație”.

Din interpretarea coroborată a normelor juridice anterior enunțate, precum și din conținutul contestației, Consiliul urmează a lua în considerare că SC ... SRL critică adresa de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire pentru lotul 1, urmând a se pronunța, exclusiv, asupra acestuia.

În cuprinsul procesului verbal al ședinței de deschidere a ofertelor nr. 21152/08.04.2014, autoritatea contractantă a consemnat identitatea ofertanților, lista principalelor documente depuse și prețul ofertelor, în lei, fără TVA.

Ulterior, în raportul procedurii de atribuire nr. 27581/06.05.2015, autoritatea contractantă a consemnat că oferta SC ... SRL pentru lotul 1 a fost respinsă ca inacceptabilă și neconformă.

Decizia de mai sus a fost transmisă SC ... SRL prin adresa de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire nr. 27588/06.05.2015; ulterior luării la cunoștință a conținutului documentului anterior, ofertantul în cauză a formulat contestația dedusă soluționării, susținând că a „justificat prețul ofertat iar oferta a răspuns la toate cerințele din documentația de atribuire”.

Față de cele de mai sus, Consiliul va soluționa contestația analizând modalitatea în care a evaluat autoritatea contractantă oferta contestatorului, luând în considerare prevederile documentației de atribuire, legislația incidentă din domeniul achizițiilor publice și susținerile părților.

În acest sens, Consiliul va reține că, potrivit actului atacat, adresa de comunicare a rezultatului procedurii de atribuire nr. 27588/06.05.2015, oferta contestatorului a fost declarată

inacceptabilă și neconformă, în baza art. 36 alin. (1) lit. f) coroborat cu art. 79 alin. (1) din HG nr. 925/2006 deoarece acesta a răspuns neconcludent la solicitarea de justificare a prețului aparent neobișnuit de scăzut.

Potrivit art. 202 alin. (1) 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”.

Prin adresa nr. 67747/18.11.2014 (pagina 2018 din dosarul achiziției, transmis de autoritatea contractantă la dosarul cauzei), autoritatea contractantă a solicitat contestatorului „justificarea ofertei prin fundamentarea prețului (...) este necesar să prezentați **informații detaliate** însoțite de **documente justificative** prin care să faceți dovada că, la elaborarea acesteia, au fost luate în calcul toate elementele prevăzute de legislația în domeniu, respectiv îndeplinirea obligațiilor asumate prin caietul de sarcini al prezentei proceduri, respectiv **documente privind**:

- prețurile de la furnizori;
- situația stocurilor de materii prime și materiale;
- modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru;
- nivelul de salarizare al forței de muncă;
- performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru.

(...)

În cazul în care ofertantul **nu prezintă documentele justificative** solicitate, respectiv **informații detaliate** cu privire la justificarea prețului, sau dacă acestea sunt neconcludente, oferta intră sub incidența prevederilor art. 36 alin. (1) lit. f), fiind considerată **inacceptabilă**”.

Prin adresa nr. 11176/21.11.2014, SC ... SRL a transmis autorității contractante că va folosi două echipe de câte 2 diriginți de șantier, timp de 378 de zile, a indicat într-un prim tabel, că celor 4 persoane le corespunde, în oferta sa, suma de 343.586,45 lei, respectiv TVA în sumă de 82.460,75 lei și a indicat, într-un al doilea tabel, o serie de calcule, având ca rezultat final tariful om/zi, fără a atașa respectivelor calcule documente justificative din care să rezulte informații detaliate.

Văzând cele de mai sus, Consiliul apreciază că autoritatea contractantă a considerat, în mod corect, răspunsul la clarificări

drept nerelevant în ceea ce privește justificarea prețului deoarece, atâta vreme cât oferta depusă reprezintă angajamentul asumat de către ofertant în scopul realizării obiectului contractului, prețul ofertat nu este un 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 confirmate de ofertant prin documentele înaintate autorității contractante.

Simpla susținere că „*pentru realizarea serviciilor (...) vom folosi două echipe echipe de câte 2 diriginți de șantier*” nu implică o fundamentare a prețului ofertat având în vedere următoarele:

- salariul brut și contribuțiile societății, cuantificate de către contestator în calculul tarifului orar nu sunt dovedite prin documentele solicitate explicit și imperativ de autoritatea contractantă în adresa nr. 67747/18.11.2014;

- quantumul cheltuielilor specifice (PC, telefon, consumabile etc.) nu este demonstrat prin documentele justificative solicitate, respectiv informații detaliate, cum ar fi, de exemplu, numărul aparatelor telefonice, valoarea abonamentelor, natura și quantumul cheltuielilor pentru PC, consumabile etc.;

- pentru capitolul „*cheltuieli deplasare*”, contestatorul a indicat suma de 109 lei, a cărei quantum nu a fost explicat și nici dovedit prin maniera stabilită de autoritatea contractantă în solicitarea de justificare a prețului nr. 67747/18.11.2014, adică „**informații detaliate** însoțite de **documente justificative**”;

- pentru capitolul „*cheltuieli neprevăzute topo, juridic etc.*”, contestatorul nu a explicat modul în care a determinat suma de 101 lei alocată și nici nu a atașat documentele justificative solicitate de autoritatea contractantă prin adresa nr. 67747/18.11.2014, cum ar fi de exemplu, oferte/ precontracte/ contracte de la/cu propriii săi furnizori de servicii topo și juridice.

Urmare a răspunsului la solicitările de clarificări, SC ... SRL 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, SC ... SRL s-a raportat la niște calcule proprii, pentru care a ales să depună un simplu tabel, sau la salariul brut, 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 sustenabilității și veridicității prețului ofertat nu a putut fi



efectuată atâta vreme cât SC ... SRL nu a depus documente edificatoare în acest sens, deși acestea i-au fost solicitate în mod explicit, autoritatea contractantă avertizându-l, în prealabil, în adresa nr. nr. 67747/18.11.2014, că „în cazul în care ofertantul **nu prezintă documentele justificative** solicitate, respectiv **informații detaliate** cu privire la justificarea prețului, sau dacă acestea sunt neconcludente, oferta intră sub incidența prevederilor art. 36 alin. (1) lit. f), fiind considerată **inacceptabilă**.”

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 aparținând SC ... SRL este una reală și fermă.

Numai în urma obținerii și verificării detalierei 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 poate 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 propune prețuri a căror realitate nu o pot justifica, având la bază simpla prezumție că urmare a declarării ca și câștigătoare a ofertei sale, va obține de la colaboratorii tăi prețuri care se vor încadra în limitele 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.

În evaluarea ofertelor (care cuprinde propunerea tehnică și financiară potrivit art. 3 lit. q) din OUG nr. 34/2006) anormal de scăzute, autoritatea contractantă a aplicat prevederile art. 201 coroborat cu art. 202 din OUG nr. 34/2006, 36<sup>1</sup> și 78 din HG nr. 925/2006 și art. 55 din Directiva 2004/18/CE, în sensul că a stabilit care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare necesare pentru evaluarea fiecărei oferte, solicitări clare, precise și care au definit în mod explicit și suficient de detaliat în ce constau acestea, aspect subliniat și de faptul că operatorii economici

implicați au răspuns, trimitând documente justificative detaliate, fără a cere lămurii suplimentare sau a le contesta.

De asemenea, autoritatea contractantă în etapa de evaluare a trebuit să respecte principiile expres reglementate la art. 2 alin. (2) din OUG nr. 34/2006 respectiv cel al nediscriminării, tratamentului egal, transparenței și asumarea răspunderii.

Raportat la cele evocate și ținând seama că printre atribuțiile comisiei de evaluare sunt și cele de verificare a propunerilor financiare și tehnice 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. f) și g) din H.G. nr. 925/2006, Consiliul constată că această verificare s-a făcut cu rigurozitatea impusă de legislația în domeniu și, pe cale de consecință, criticile contestatorului privind nelegalitatea evaluării ofertei sale, urmând să fie respinse.

Pentru considerentele anterior expuse, în temeiul dispozițiilor art. 278 alin. (5) și (6) din OUG. nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul va respinge ca nefondată contestația formulată de SC ... SRL, în contradictoriu cu autoritatea contractantă S... AL MUNICIPIULUI ... și va dispune continuarea procedurii de atribuire în cauză.

**PREȘEDINTE COMPLET**

...

**MEMBRU COMPLET**

...

**MEMBRU COMPLET**

...

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