CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C.N.S.C.

Str. Stavropoleos nr. 6, Sector 3, București, România, CP 030084, CIF 20329980
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642; +4 021 8900745, www.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE
Nr. ....
Data: ....

Prin contestația nr. ...., formulată de ..., cu sediul în ...., împotriva solicitării de clarificări nr. ..., emisă de către ..., în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în .... în cadrul procedurii simplificate, într-o singură etapă, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări, având ca obiect ”...”, cod CPV ..., s-au solicitat următoarele:

- anularea solicitării de clarificări nr. ..., având în vedere că aceasta este nelegală, atât din punct de vedere al termenului-limită de formulare a răspunsului, cât și din punct de vedere al conținutului clarificărilor solicitate;

- obligarea autorității contractante la evaluarea ofertei sale cu respectarea prevederilor legale în materia achizițiilor publice aplicabile procedurii, a prevederilor din documentația de atribuire, condițiile/cerințele din fișa de date și a celor menționate în prezenta contestație, inclusiv prin transmiterea unor eventuale solicitări de clarificări numai în raport cu cerințele stabilite în cadrul documentației de atribuire, cu respectarea prevederilor art. 134 din HG nr. 395/2016;

- dispunerea de măsuri de remediere constând în obligarea autorității contractante la adoptarea măsurilor ce se impun, conform criticilor supuse atenției la alineatele de mai sus.

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,
asupra cauzei de față, constată următoarele:

Prin contestația depusă, ..., în calitate de ofertant la procedura simplificată, într-o singură etapă, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări, având ca obiect ”...”, cod CPV ..., inițiată prin publicarea în sistemul electronic de achiziții publice (SEAP) a anunțului de participare simplificat nr. ..., a solicitat cele menționate în partea introductivă.

Autoarea contestației face un scurt istoric al procedurii, arătând că, în data de ...., în perioada de evaluare a ofertelor, autoritatea contractantă i-a transmis solicitarea de clarificări nr. ....

Contestatoarea apreciază această solicitare ca fiind nelegală din punct de vedere al termenului limită de transmitere de către ofertant a răspunsului la clarificări, întrucât:

- potrivit prevederilor de la Capitolul I, punctul 8 din Ordinul 543/2013 de adoptare a ghidului privind principalele riscuri identificate în domeniul achizițiilor publice și recomandările Comisiei Europene, autoritatea era obligată să acorde un termen de răspuns la clarificări în funcție de volumul și complexitatea informațiilor necesar a fi furnizate/prezentate;

- autoritatea i-a solicitat detalieri într-un volum considerabil, iar termenul de răspuns a fost unul de 3 zile lucrătoare, termen disproporționat în raport de volumul și complexitatea informațiilor cerute;

- multe din informațiile solicitate trebuiau obținute de la furnizorii, termenul de 3 zile lucrătoare fiind unul insuficient pentru a strânge toate documentele justificative solicitate;

- informațiile solicitate nu sunt uzuale, iar înregistrările ... din contabilitate nu sunt structurate așa cum își imaginează autoritatea sau în funcție de informațiile pe care aceasta le-ar putea solicita;

- niciun producător/furnizor de echipamente nu trece în cărțile tehnice ale utilajelor un consum pe tona de asfalt, deoarece, aceste consumuri sunt influențate de foarte mulți factori;

- pentru a răspunde autorității contractante cu privire la consumul de combustibil este necesară verificarea tuturor facturilor emise pentru contractele de furnizare/prestare servicii (din anii anteriori), pentru a putea calcula și demonstra un consum mediu.

Având în vedere cele de mai sus și principiul proporționalității reglementat de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, contestatoarea apreciază că se impune anularea clarificărilor solicitate, prin prisma termenului de răspuns nerezonabil, sens în care cere obligarea autorității contractante la adoptarea unor măsuri de remediere corespunzătoare.

Referitor la nelegalitatea solicitării de clarificări nr. ... din punct de vedere al caracterului nelegal al solicitărilor de clarificări în raport cu cerințele din documentația de atribuire, contestatoarea evidențiază următoarele:

- solicitarea de a prezenta documente justificative, cum ar fi cărți tehnice, fișe de consum, documente contabile şi/sau orice alte documente concludente, cum ar fi analizele de preț pentru fundamentarea costurilor cu gazul, energia, cheltuieli întreținere utilaje de manipulare și alte cheltuieli (cu chirie teren, apa, lubrifianți, altele) pentru instalațiile de preparare mixturi, este una care excede cerințelor din documentația de atribuire;

- nu a existat vreo cerință în fișa de date a achiziției sau caietul de sarcini care să specifice prezentarea acestor cărți tehnice, fișe de consum și documente contabile cu fundamentarea costurilor cu gazul, energia, cheltuieli întreținere utilaje de manipulare pentru instalația de preparare mixtură asfaltică aflată în proprietate, sens în care, prin această solicitare, autoritatea își modifică, practic, cerințele din documentație;

- autoritatea contractantă i-a cerut, prin adresa nr. ...., să fundamenteze prețul pentru mixturi asfaltice și emulsie bituminoasă, iar prin răspunsul la clarificări nr. ..., a prezentat, în detaliu, locația stațiilor, cartea tehnică/fișa tehnică, agrement tehnic, certificate de conformitate a controlului producției în fabrică, tehnologii de producere a materialului cu detalierea tuturor pașilor din cadrul procesului de producție;

- răspunsul la solicitarea de clarificări anterioară este acoperitor în raport de prevederile art. 210 din Legea nr. 98/2016 pentru justificarea prețului ofertat, iar nivelul suplimentar de detaliere solicitat, în prezent, nu este unul justificat, având în vedere informațiile deja furnizate și cerințele din documentația de atribuire;

- solicitarea de a prezenta documente justificative cum ar fi cărți tehnice, fișe de consum, documente contabile şi/sau orice alte documente concludente în susținerea/justificarea şi pentru fundamentarea costurilor cu manopera deserventului, combustibil, mentenanță și amortizări pentru utilajele de manipulare este una care excede cerințelor din documentația de atribuire, întrucât, nu a existat vreo cerință în fișa de date a achiziției sau în caietul de sarcini care să specifice prezentarea acestor detalii, sens în care, prin această solicitare, autoritatea își modifică practic cerințele din documentație;

- la momentul ofertării, documentele justificative prezentate pe subiectul utilajelor sunt îndestulătoare, în cerințe nefiind mențiuni cu privire la prezentarea unor justificări relativ la tarifele orare practicate de deservenții de utilaje, respectiv combustibil, mentenanță și amortizări, conform detalierii excesive solicitată de către autoritate prin clarificări;

- cerințele din fișa de date a achiziției cu privire la utilaje sunt generale și nu includ gradul de detaliere solicitat în prezent de către autoritate;

- prin răspunsul la clarificarea anterioară nr. ...., a justificat tariful utilajelor cu detalierea prețurilor, manoperă, carburant, mentenanță și amortizări, sens în care nu este justificată revenirea în prezent, a autorității pe acest subiect și nici relevantă detalierilor suplimentare, în raport de art. 210 din Legea nr. 98/2016;

- tot în cadrul răspunsului la solicitarea de clarificări nr. ...., a prezentat justificarea distanțelor de transport de la furnizor/producător la șantier; distanțele de transport sunt distanțe medii de transport și rămân la latitudinea ofertanților în funcție de distanta de la furnizorul/producătorul materialelor până la șantier; aceste distante medii au fost calculate în funcție de distanta de la furnizorul/producătorul de material până la șantier (localitatea Tureni);

- nu se justifică solicitarea autorității contractante cu privire la cotarea distanțelor diferite de transport între cele 2 localități, aceasta fiind excesivă;

- modul de întocmire a ofertei ... cu respectarea tarifului orar raportat la salariul minim brut pe economie a fost corect, respectându-se cerințele existente în documentația publicată, până la momentul depunerii ofertelor; tarifele utilizate pentru manoperă la elaborarea ofertei acoperă salariul minim pe economie la nivel național;

- prin urmare, prezenta solicitare de justificare a costurilor cu manopera excede prevederile documentației de atribuire.

Având în vedere cele de mai sus, contestatoarea apreciază că solicitarea de clarificări contestată este nelegală, astfel că se impune anularea acesteia.

Prin adresa nr. ..., Consiliul a solicitat autorității contractante să transmită documentele întocmite sau primite în cadrul procedurii de atribuire în discuție, ulterior adresei CNSC nr. ..., oferta contestatoarei, precum și punctul de vedere cu privire la contestație, inclusiv dovada comunicării acestuia către ....

Prin adresa nr. ..., autoritatea contractantă a comunicat punctul de vedere cu privire la contestație, precum și documentele necesare soluționării cauzei, solicitând Consiliului respingerea contestației formulată de ..., ca nefondată.

... arată că solicitarea de clarificări criticată a fost formulată pentru că răspunsul la solicitarea de clarificări anterioară nr. ... nu a fost complet. Practic, a cerut clarificări suplimentare pentru completarea răspunsului anterior, comisia de evaluare considerând că, dacă pentru cele 6 întrebări din solicitarea de clarificări nr. ..., au fost suficiente pentru contestatoare 3 zile lucrătoare să transmită răspunsul, sunt suficiente trei zile lucrătoare și pentru cele 3 întrebări din solicitarea de clarificări nr. ....

Totodată, subliniază că, la stabilirea termenului, a avut în vedere faptul că solicitările de clarificări privesc fundamentarea

economică a ofertei financiare a contestatoarei, fundamentare ce trebuia realizată de aceasta la momentul întocmirii ofertei, nu acum, iar prezentarea ei în termenul de trei zile lucrătoare era un termen mai mult decât suficient.

Autoritatea contractantă consideră că solicitarea de clarificări respectă prevederile legale în materie, în ceea ce privește termenul limită de transmitere de către ofertant a răspunsului la clarificări.

Referitor la nelegalitatea solicitării de clarificări nr. ... din punct de vedere al caracterului nelegal al solicitărilor de clarificări în raport cu cerințele din documentația de atribuire, ... menționează că propunerea financiară prezentată de contestatoare reprezintă 75,14% faţă de valoarea estimată a contractului de lucrări, astfel că, în mod corect, a făcut aplicarea prevederilor art. 210 din Legea nr. 98/2016, coroborat cu art. 136 din HG nr. 395/2016, solicitând justificarea prețului ofertat, respectiv a tarifelor de utilaje, mijloace de transport, distanțelor de transport utilizate în ofertă, manoperă, etc.

De asemenea, afirmă că solicitarea de justificare în discuție nu este în afara documentației de atribuire și nu încalcă legislația în materie, astfel cum susține contestatoarea, câtă vreme, pentru ofertele cu preț aparent neobișnuit de scăzut este expres reglementat faptul că achizitoarea are obligația de a face verificări asupra acestora.

Prin adresa nr. ..... a transmis concluzii scrise ca urmare a punctului de vedere al autorității contractante nr. ... menționând că își menține criticile formulate în cuprinsul contestației.

Întrucât, în cuprinsul contestației, ... a solicitat accesul la dosarul achiziției, prin adresa nr. ..., aceasta a fost invitată la sediul Consiliului.

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

Procedura simplificată, într-o singură etapă, a fost inițiată de autoritatea contractantă ..., în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări, având ca obiect ”...”, cod CPV ..., prin publicarea în sistemul electronic de achiziții publice (SEAP) a anunțului de participare simplificat nr. .... Potrivit acestuia, criteriul de atribuire aplicat a fost „prețul cel mai scăzut”, valoarea estimată a contractului fiind de ... lei, fără TVA.

Prin Decizia nr. ..., Consiliul a respins, ca nefondată, contestația depusă de ...., în contradictoriu cu ....

Conform documentelor existente la dosarul cauzei, autoritatea contractantă a solicitat contestatoarei, prin adresa nr. 298/ 01.08.2017, clarificări și justificări ale prețurilor ofertate, ca urmare a faptului că a apreciat că prețul ofertat este aparent neobișnuit de scăzut, aceasta răspunzând prin adresa nr. 642/04.08.2017;

ulterior, prin adresa nr. ..., autoritatea contractantă solicită următoarele detalieri suplimentare:

- documente justificative cum ar fi cărți tehnice, fișe de consum, documente contabile și/sau orice alte documente concludente considerați care să reprezinte dovezi concludente în susținerea/justificarea consumurilor cantitative și/sau valorice prezentate în analizele de preț pentru fundamentarea costurilor cu gazul, energia, cheltuieli întreținere utilaje de manipulare și alte cheltuieli (cu chirie teren, apă, lubrifianți, altele) pentru instalațiile de preparare mixturi în propietate deoarece datele din tabelele cu analiza de preț reprezintă niște simple calculații care nu pot fi luate în considerare în lipsa unor documente justificative;
- documente justificative cum ar fi cărți tehnice, fișe de consum, documente contabile și/sau orice alte documente concludente considerați care să reprezinte dovezi concludente în susținerea/justificarea și pentru fundamentarea costurilor cu manopera deserventului, combustibil, mentenanță și amortizări pentru utilajele de manipulare, deoarece datele din tabelele cu analiza de preț reprezintă niște simple calculații care nu pot fi luate în considerare în lipsa unor documente justificative. Vă solicităm să explicați și justificați în mod clar și concludent cum veți avea capacitatea de a asigura deservenți pentru utilajele de manipulare la nivelul de salarizare ofertet, cu tariful orar de 11,06 lei/oră și să ne prezentați documente justificative în privința, salariului/manoperei, care să reprezinte dovezi concludente în susținerea/justificarea costurilor cu manoperă prezentate în analizele de preț pentru utilajele de manipulare: încărcător frontal, buldoexcavator, motostivuitor;să justificați de ce ați ofertat transportul acestor materiale atât în cadrul propunerii financiare ca și elemente de cost distinct cât și inclus în prețul materialelor având în vedere că în ofertele de preț prezentate includ și transportul;
- să justificați de ce nu ați luat în considerare în privința transporturilor cu materialele alte distanțe de transport pentru străzile S23 și S24 din satu Micești, deoarece obiectul urmează a se realiza pe teritoriul a 2 localități diferite, la o distanță de 8km, între ele, după cum urmează: Strada de la S1 la S22 în localitatea Tureni, iar strada S23 și Strada S24 se află în localitatea Micești, iar dumneavoastră ați prevăzut aceeași distanță pentru fiecare articol de transport din cadrul obiectivului conform ofertei financiare;
- să clarificați și să prezentați documente justificative pentru fundamentarea consumului de carburanți și a costurilor pentru amortizare/rovigneta/deservent/consumabile/asigurări etc din analiza de transport;

- să prezentați documente justificative care să reprezinte dovezi concludente în ce privește posibilitatea de a accesa resurse financiare ale grupului ….;
- să retransmiteți Extrasul din Registrul Salariaților în forma solicitată, respectiv: ”Vă solicităm ca, în baza prevederilor art. 210 din L 98/2016 coroboratr cu art. 136 din HG 395/2016, în vederea justificării prețului ofertei, să prezentați:
  - Extras revisal detaliat pentru personalul angajat și propus pentru realizarea lucrărilor din oferta tehnică, din care să rezulte în mod clar numărul de înregistrare în Revisal al contractelor de muncă, actele adiționale de modificare a contractului de muncă (dacă este cazul), salariul de încadrare. Nu este cazul să prezentați datele personale ale angajaților (nume, prenume, cnp);
  - Orice alte documente care considerați că vin în susținerea și fundamentarea ofertei dumneavoastră în cee ace privește valoarea manoperei ofertate”

Prin prezenta contestație, ... formulează critici cu privire la conținutul cererii de clarificări mai sus menționate, susținând că termenul stabilit este prea scurt raportat la volumul și complexitatea informațiilor solicitate și că nivelul de detaliere este excesiv și nu-și are corespondent în prevederile documentației de atribuire.

Consiliul reține că autoritatea contractantă a apreciat că prețul ofertei contestatoarei, reprezentând 75,14 % din valoarea estimată, este un preț neobișnuit de scăzut și a solicitat clarificări, inițial, prin adresa nr. 298/ 01.08.2017, în temeiul prevederilor art. 136 din HG nr. 395/2016, cu modificările și completările ulterioare, respectiv:

”(1)În situaţia în care comisia de evaluare constată că elemente de preţ ale unei oferte sunt aparent neobişnuit de scăzute, prin raportare la preţurile pieţei, utilizându-se ca referinţa în acest sens informaţii cum ar fi buletine statistice, sau cotaţii ale burselor de mărfuri, comisia de evaluare va solicita ofertantului care a depus oferta în cauză explicaţii cu privire la posibilitatea îndeplinirii contractului în condiţiile de calitate impuse prin documentaţia de atribuire.

(2) Explicaţiile aduse de ofertant conform prevederilor alin. (1) vor fi însoţite de dovezi concludente privind elementele prevăzute la art. 210 alin. (2) din Lege, precum şi, după caz, documente privind preţurile ce pot fi obţinute de la furnizori, situaţia stocurilor de materii prime şi materiale, modul de organizare şi metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare al personalului ofertantului, performanţele şi costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru.

(3) În cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informaţiile şi/sau documentele solicitate sau acestea nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al preţului sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată inacceptabilă”.

Consiliul reține că autoritatea contractantă solicită, prin actul atacat, detalii suplimentare cu privire la elementele de cost evidențiate în adresa anterioară, precum și justificarea acestora cu documente fără a prezenta motivele concrete care au stat la baza noii solicitări, respectiv care sunt prețurile sau costurile care conduc la presupunerea că este posibilă neîndeplinirea contractului în condițiile de calitate impuse prin documentația de atribuire.

De asemenea, Consiliul apreciază că nivelul de detaliere până la prezentarea de documente justificative pentru prețul gazelor, energiei, cheltuielile de întreținere, manopera deserventului, mentenanță, amortizări, diferențe de distanțe de ordinul km, nivel de salarizare anterior, este excesiv, mai ales, în condițiile în care autoritatea contractantă nu prezintă dovezi probante din care să rezulte că prețurile a căror detaliere o solicită sunt aparent neobișnuit de scăzute, ci, se limitează la a invoca faptul că legislația în vigoare îi conferă dreptul de a solicita clarificări.

Reținând faptul că autoritatea contractantă trebuie să-și exercite drepturile prin raportare la scopul urmărit, fără a avea un comportament excesiv, Consiliul constată că aceasta, prin formularea adresei nr. ..., a încălcat principiul tratamentului egal și al proporționalității, principii ce stau la baza atribuirii contractelor de achiziție publică, enunțate la art. 2 din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, fiind excesiv nivelul de detaliere și documentele solicitate, considerând necesară anularea acesteia și, ca urmare, nu se mai pronunță asupra criticilor legate de termenul de răspuns impus.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept evocate, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul admite contestația depusă de ..., în contradictoriu cu ..., anulează adresa nr. ... și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă, în termen de 10 zile de la primirea prezentei decizii, pentru considerentele expuse în motivare, la reluarea evaluării ofertelor.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, potrivit dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Împotriva prezentei decizii se va putea formula plângere, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 10 zile de la comunicare potrivit prevederilor art. 29 alin. (1) și art. 32 din Legea nr. 101/2016.

Pentru aceste motive,
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,

CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația depusă de ..., în contradictoriu cu ....

Anulează adresa nr. ... și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă, în termen de 10 zile de la primirea prezentei decizii, pentru considerentele expuse în motivare, la reluarea evaluării ofertelor.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

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

PREȘEDINTE,	**MEMBRU,**	**MEMBRU,**
....	**....**	**....**

...