CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

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

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (1) 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, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. ..... / ..... / .....
Data: .....

Prin contestația nr. ...../....., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ...../....., depusă de SC ..... SA, cu sediul în ....., ..., ..., CUI ....., număr de înregistrare în registrul comerțului ....., reprezentată de domnul ..... - administrator, privind procedura simplificată pentru încheierea unui acord-cadru de ....., cod CPV 90511200-4, cu data-limită de depunere a ofertelor ....., organizată de ....., cu sediul în ....., ..., ..., în calitate de autoritate contractantă, contestatoarea a solicitat anularea rezultatului evaluării ofertei SC ...SRL și respingerea acesteia, cu desemnarea câștigătoare a ofertei SC ..... SA, suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea contestației sale, plata cheltuielilor ocazionate de soluționarea acesteia, precum și restituirea cauțiunii aferente contestației. Prin încheierea nr. 890/...../...../21.11....., Consiliul s-a pronunțat asupra capătului de cerere de suspendare a procedurii de atribuire, respingându-l ca nefondat. Pe rol, în prezent, se află celelalte capete de cerere din contestație.

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

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze

contestația de față, prin care ofertantul SC ..... SA reclamă decizia autorității contractante ..... de a desemna câștigătoare oferta SC ...SRL, în cadrul procedurii de atribuire menționată în partea introductivă, învederând în motivare că oferta în discuție nu corespunde din punct de vedere tehnic și financiar cerințelor impuse prin documentația de atribuire și că prețul este subevaluat, nejustificat și nu reprezintă rezultatul liberei concurențe.

Conform fișei de date a achiziției, cantitatea maximă estimată a fi colectată în derularea contractului este de 14.000 mc, cantitate la care ofertanții aveau obligația de a se raporta.

În etapa de preofertare, autoritatea contractantă a răspuns că: *„O pubelă de 240 litri se echivalează în 80 de kg de deșeuri, adică 0,08 tone. Patru pubele de 240 de litri, adică 960 de litri, alcătuiesc în total un metru cub de deșeuri. Totodată, un metru cub de deșeuri înseamnă aproximativ 320 de kilograme*." Astfel, 14.000 mc echivalează cu 4.480.000 kg, respectiv 4.480 tone.

Prețul ofertat de câștigător, respectiv 417.200 lei, la un tarif de 29,8 lei/mc, este mult subevaluat și nu reflectă rezultatul liberei concurențe. Uzual, densitatea la care se raportează SC ...SRL în calculul tarifului este de 120 kg/mc, nu de 320 kg/mc. În situația în care densitatea la care s-a raportat ofertantul câștigător este de 120 kg/mc sau alta sub 320 kg/mc, este evident că întreaga calculație de cost care a stat la baza tarifului propus este eronată, toate elementele de cost fiind reduse la mai mult de jumătate, ceea ce a permis ofertarea unui preț atât de scăzut.

Printr-un calcul simplu, la o densitate de 320 kg/mc, cantitatea care face obiectul achiziției pe 20 de luni este de 14.000 mc x 320 kg/mc = 4.480 tone. La o densitate de 120 kg/mc, la care s-ar raporta ofertantul câștigător, cantitatea pe care acesta ar colecta-o în cazul încheierii contractului ar fi mult mai mică, respectiv 1.680 tone/20 luni (14.000 mc x 120 kg/mc=1.680 tone), față de 4.480 tone. Într-o astfel de ipoteză, făcându-se raportarea la un tarif de depozitare mediu de piață practicat de rampa ecologică de depozitare a deșeurilor Iridex Group Import Export SRL, de 85 lei/tona de deșeuri, prețul cel mai mic pe care îl putea oferta SC ...SRL, luându-se în considerare numai tariful de depozitare, ar fi trebuit să fie de 380.800 lei. Conform reglementărilor legale și cerințelor autorității contractante, la acesta trebuie să se adauge valoarea contribuției pentru economia circulară prevăzută de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/....., de 30 lei/tonă de la 01.01.2019, respectiv 80 lei/tonă de la 01.01.2020.

Dacă la 380.800 lei se adaugă valoarea contribuției pentru economia circulară, prețul minim (fără alte cheltuieli directe și indirecte) de la care orice ofertant participant la aceasta procedură

ar fi trebuit să pornească ar fi fost de cel puțin 603.720 lei, la tariful mediu de depozitare de 85 lei/tonă.

Este evident că prețul ofertat, de 417.200 lei, fără TVA, reprezentând 66,19% din valoarea estimată a contractului, este subevaluat, nejustificat și nu reflectă libera concurență.

Autoritatea contractantă a evaluat superficial oferta câștigătoare, în privința verificării veridicității elementelor de cost, precum și a corelației dintre propunerea tehnică și aceea financiară.

După cum se poate observa din raportul procedurii nr. 31857/ 15.11....., pct. 2.5.3. - Evaluarea propunerilor financiare, autoritatea contractantă a decis să nu solicite clarificări deoarece au fost depuse de către SC ...SRL, din proprie inițiativă, documente în justificare a prețului ofertat, în speță:

- documentul „Fundamentarea tarifului …";
- facturi de motorină;
- contractul cu deținătorul centrului de management integrat al deșeurilor (Iridex Group Import Export SRL) unde se vor depozita deșeurile colectate și facturi emise de acesta;
- centralizatoare;
- bonuri de ridicare;
- fișe de amortizare;
- foi de parcurs;
- poliță „RCA".

Conform art. 210 alin. (2) din Legea nr. 98/....., coroborat cu art. 136 din normele legii, autoritatea contractantă avea obligația de a solicita ofertantului care propune un preț aparent neobișnuit de scăzut, prin raportare la prețurile pieței, explicații cu privire la posibilitatea îndeplinirii contractului în condițiile de calitate impuse prin documentația de atribuire, iar clarificările se puteau referi în special la:

- fundamentarea economică a modului de formare a prețului, prin raportare la serviciile furnizate;
- soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru furnizarea serviciului;
- originalitatea serviciilor propuse de ofertant.

Explicațiile aduse de ofertant trebuiau să fie însoțite de dovezi concludente privind elementele anterior menționate, precum și, după caz, documente privind prețurile ce pot fi obținute 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 personalului ofertantului, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru.

După cum se poate observa din raportul procedurii, autoritatea a abordat o atitudine de pasivitate în etapa de verificare a justificării

prețului neobișnuit de scăzut, mulțumindu-se cu documentele depuse din oficiu de ofertantul câștigător, documente din care nu se poate concluziona temeinic și fundamentat prețul propus. Autoritatea putea efectua o comparație cu prețurile celorlalți participanți care, cu toate că sunt mari operatori de salubrizare, nu și-au putut permite un preț atât de redus.

Autoritatea a efectuat doar o verificare formală a propunerii financiare prezentată de câștigător. Nu s-a preocupat dacă aceasta reflectă toate costurile prevăzute de Ordinul președintelui Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice nr. 109/2007. Mai mult, chiar în fișa de date a achiziției s-a menționat că „propunerea financiară va fi exprimată în lei, fără TVA, și va include toate costurile ocazionate de prestarea serviciilor".

În punctul său de vedere nr. 33118/26.11..... asupra contestației, înregistrat la Consiliu cu nr. 49211/26.11....., autoritatea contractantă susține în apărare că a verificat nediscriminatoriu propunerile tehnice ale tuturor ofertanților, prin raportare la unitatea de măsură „mc", nu „kg".

Prin clarificarea invocată nu s-a impus o anumită densitate a gunoiului menajer (kg/mc). Cantitatea de 320 kg/mc a fost aproximativă, având în vedere că nu poate fi estimată cu exactitate cantitatea în kilograme, deoarece, pe parcursul contractului, se vor ridica mai multe tipuri de deșeuri, respectiv resturi menajere, hârtie, resturi vegetale, recipiente de plastic, sticla, metal, lemn etc.

Autoritatea a solicitat ca propunerile tehnică și financiară să fie depuse în mc, nu în kg, iar evaluarea ofertelor a fost realizată în conformitate cu documentația de atribuire, respectiv la prețul cel mai scăzut pe metru cub.

Oferta financiară câștigătoare se încadrează în fondurile care pot fi disponibilizate pentru îndeplinirea contractului, valoarea estimată fiind 630.000 lei, fără TVA, pentru 14.000 mc, nu pentru un număr de kilograme.

Cu privire la încadrarea ofertei SC ...SRL la art. 210 alin. (1) din Legea 98/2016, pentru preț aparent neobișnuit de scăzut, comisia de evaluare a analizat documentele incluse de ofertant din proprie inițiativă, context în care nu au fost necesare clarificări/precizări suplimentare. Informațiile și documentele furnizate de ofertant justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului propus, cu asigurarea îndeplinirii contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini. Propunerea financiară este corelată cu elementele propunerii tehnice.

Din examinarea coroborată a materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, după verificarea din oficiu a competenței generale, materiale și teritoriale, potrivit art. 131 alin. (1) C. proc. civ., și după deliberare, Consiliul reține că, prin anunțul

de participare nr. ....., publicat în Sistemul Electronic de Achiziții Publice – SEAP la 28.09....., autoritatea contractantă ..... a inițiat o procedură simplificată în vederea achiziționării de servicii de colectare, transport și depozitare a deșeurilor menajere la groapa de gunoi și de colectare selectivă a deșeurilor reciclabile, de la 18 puncte, pentru o perioadă 20 de luni, servicii estimate valoric la maximum 630.000 lei, fără TVA. Documentația de atribuire a fost postată în SEAP la 28.09....., alături de anunțul de invitare la competiție.

La procedură s-au prezentat patru operatori economici, între care și SC ...SRL, a cărei ofertă a fost admisă și declarată câștigătoare de autoritate, cu prețul cel mai scăzut. Împotriva acestui ....., pentru motivele evocate mai sus, SC ..... SA a învestit Consiliul, în termenul legal, cu soluționarea contestației care formează obiectul prezentei cauze.

Preliminar analizării aspectelor sesizate de reclamantă, este de remarcat că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, caietul de sarcini, formularele necesare și modelul acordului-cadru și al contractului subsecvent de servicii, la care se adaugă clarificările postate în SEAP la 02 și 09.10....., nu a fost contestată de niciun operator economic, drept pentru care toate prevederile ei și-au consolidat forța obligatorie atât pentru autoritatea contractantă, cât mai ales pentru operatorii economici participanți la procedura de atribuire, inclusiv pentru SC ...SRL. La acest moment, nu pot fi emise pretenții sau critici vizavi de prevederile documentației de atribuire, întrucât ar fi vădit tardive, raportat la termenul prescris de Legea nr. 101/2016.

În concluzie, documentația acceptată implicit de toate societățile ofertante le impunea să îi urmeze cu strictețe prescripțiile, sens în care dispune și art. 75 din Legea nr. 98/2016 – ofertantul depune oferta elaborată în conformitate cu informațiile și cerințele prevăzute în documentele achiziției, precum și art. 123 alin. (1) din normele aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/ 2016 – ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire. Prin depunerea ofertelor la procedură, se presupune că ofertanții și-au însușit documentația de atribuire fără rezerve, ceea ce înseamnă că nu li se poate scuza nicio abatere de la prescripțiile ei, opozabile în cel mai mic detaliu (relevantă în acest sens este decizia nr. 1555 din 6 martie 2012 a Curții de Apel Craiova, Secția de contencios administrativ și fiscal). Astfel cum un contract constituie legea părților, și documentația de atribuire, întovărășită de clarificările postate în SEAP, are aceeași valoare pentru părți, iar niciuna dintre ele nu îi poate ignora sau nesocoti clauzele.

În jurisprudența sa, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că autoritatea adjudecătoare trebuie să interpreteze criteriile în același fel pe parcursul întregii proceduri. Principiul egalității de tratament presupune ca toți participanții la o procedură de atribuire să beneficieze de aplicarea acelorași condiții impuse de autoritate, astfel încât să se garanteze că este înlăturat orice risc de favoritism și de arbitrar din partea autorității.

Principiile egalității de tratament și transparenței, care au drept semnificație în special faptul că ofertanții trebuie să se afle pe o poziție de egalitate atât în momentul în care își pregătesc ofertele, cât și în momentul în care acestea sunt evaluate de către autoritatea contractantă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 octombrie 2001, SIAC Construction, C-19/00, pct. 34, și Hotărârea din 4 decembrie 2003, EVN și Wienstrom, C-448/01, pct. 47), constituie într-adevăr, temeiul directivelor privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice (Hotărârea Universale-Bau și alții, C-470/99, pct. 91, și Hotărârea din 19 iunie 2003, GAT, C-315/01, pct. 73), iar obligația autorităților contractante de a asigura respectarea acestora corespunde chiar esenței acestor directive (în acest sens sunt Hotărârea din 17 septembrie 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, pct. 81, și Hotărârea din 3 martie 2005, Fabricom, C-21/03 și C-34/03, pct. 26).

Depășind această introducere de subliniere a importanței respectării întru totul a regulilor impuse de autoritate în documentația de atribuire, asupra aspectelor sesizate de reclamantă, Consiliul ia act că rezultatul evaluării a fost stabilit de autoritate prin raportul procedurii nr. 31857/15.11....., ... comunicat competitorilor în aceeași zi. La 16.11....., SC ..... SA a adresat autorității o cerere de acces la documentele dosarului achiziției publice, la care a primit răspuns pozitiv. După consultarea documentelor, SC ..... SA a formulat contestația nr. ...../....., la Consiliu, în interiorul termenului legal de contestare. Criticile sunt îndreptate împotriva admiterii și declarării câștigătoare a ofertei SC ...SRL, considerată a avea un preț nesustenabil, care nu include toate costurile pe care le presupune executarea contractului (prestarea serviciilor supuse licitației). Corelativ, este reclamată existența unor inadvertențe între propunerea tehnică și aceea financiară ale câștigătoarei.

Din parcurgerea volumului de documente care compun dosarul cauzei, organul administrativ-jurisdicțional remarcă discrepanța flagrantă între prețul SC ...SRL (417.200 lei) și prețurile celorlalți ofertanți acceptați (SC ..... SA - 559.300 lei și SC RER Ecologic Service ..... SA - 623.000 lei), precum și față de valoarea estimată - 630.000, toate fără TVA, discrepanță de natură să trezească suspiciuni nu doar autorității contractante, ci și

competitorilor. De altminteri, însuși ofertantul câștigător a simțit nevoia să își justifice, din oficiu, anticipat, prețul propus, incluzând în secțiunea financiară un „memoriu tehnic economic justificativ”, la care a anexat mai multe înscrisuri suport.

Tariful unitar ofertat este de 29,8 lei/mc deșeuri, mult mai mic decât cel prefigurat de autoritatea achizitoare în referatul nr. 17695/ 10.07..... și în strategia de contractare nr. 25210/26.09....., de 45 lei/mc.

Evaluarea financiară a ofertei în referință a fost realizată de către cei trei membri ai comisiei desemnate în acest scop, la 06.11....., fiind încheiat procesul-verbal nr. 5, în care comisia a consemnat că oferta SC ...SRL reprezintă, valoric, 66,19% din estimare, ceea ce o încadrează la art. 210 din legea achizițiilor publice – preț neobișnuit de scăzut. În pofida acestei concluzii, comisia a decis că nu solicite clarificări, deoarece ofertantul a prezentat, din oficiu, o serie de înscrisuri justificative, enumerate în cuprinsul procesului-verbal, precum și o fundamentare tabelară a tarifului, alături de un „memoriu tehnic economic justificativ”. Comisia evaluatorie nu a indicat și, cu atât mai puțin, probat dacă a realizat verificarea înscrisurilor ofertantului și a cifrelor pe care se sprijină prețul, mărginindu-se la concluzia: „Documentele depuse în cadrul propunerii financiare [...] au fost evaluate de către comisia de evaluare, aceasta consideră că informațiile și documentele furnizate de către ofertant justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului propus.” De altminteri, nici măcar în punctul său de vedere nr. 33118/26.11..... asupra contestației, autoritatea nu s-a preocupat să explice justețea tarifului aparte al SC ...SRL, de 29,8 lei/mc, cu includerea tuturor elementelor de cost necesare, respectiv a calculelor societății, deși acestea țin de esența contestației pendinte.

Relativ la suspiciunile reclamantei privind cuantificarea și fundamentarea economică a ofertei în discuție, prețul ei fiind apreciat drept neobișnuit, organul administrativ-jurisdicțional reține că membrilor comisiei le revine obligația de verificare a propunerilor financiare prezentate de ofertanți, inclusiv prin prisma încadrării acestora în situația prevăzută la art. 210 din Legea 98/2016, și de a solicita clarificările și/sau completările necesare în vederea evaluării ofertelor. În lumina art. 133 alin. (3) din normele metodologice de aplicare a legii, propunerea financiară trebuie să se încadreze în fondurile care pot fi disponibilizate pentru îndeplinirea contractului de achiziție publică respectiv, precum și să nu se afle în situația prevăzută la art. 210 din lege.

De asemenea, în situația în care comisia de evaluare constată că *elemente de preț ale unei oferte sunt aparent neobișnuit de scăzute*, prin raportare la prețurile pieței, utilizându-se ca referință

în acest sens informații cum ar fi buletine statistice sau cotații ale burselor de mărfuri, *comisia de evaluare va solicita ofertantului care a depus oferta în cauză explicații cu privire la posibilitatea îndeplinirii contractului în condițiile de calitate impuse prin documentația de atribuire*. Explicațiile aduse de ofertant vor fi însoțite de dovezi concludente privind elementele prevăzute la art. 210 alin. (2) din lege, precum și, după caz, documente privind prețurile ce pot fi obținute 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 personalului ofertantului, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru.

Aceste dispoziții urmează a fi citite împreună cu cele ale art. 137 alin. (2) lit. g) și alin. (3) lit. c) și d) din norme, potrivit cărora:

- oferta este considerată inacceptabilă dacă, în urma verificărilor prevăzute la art. 210 din lege, se constată că oferta are un preț/cost 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;

- oferta este considerată neconformă atunci când conține în cadrul propunerii financiare prețuri care nu sunt rezultatul liberei concurențe și care nu pot fi justificate;

- oferta este considerată neconformă atunci când propunerea financiară nu este corelată cu elementele propunerii tehnice ceea ce ar putea conduce la executarea defectuoasă a contractului, sau constituie o abatere de la legislația incidentă, alta decât cea în domeniul achizițiilor publice.

Includerea în ofertă, din oficiu, a unui „memoriu tehnic economic justificativ" și a unor înscrisuri suport nu exonerează autoritatea de obligația legală de a aplica normele evocate.

Văzând că prețul ofertat de SC ...SRL este de aproximativ 66% din valoarea contractului (termen care include și acordul-cadru) estimată de autoritate, ceea ce implică propunerea în ofertă a unor prețuri pentru resurse, taxe sau operațiuni flagrant mai mici decât cele anticipate de organizatoare în nota privind determinarea valorii estimate, comisia evaluatorie trebuia să se intereseze asupra realității prețurilor ofertate de societate, înainte de a hotărî admiterea și declararea câștigătoare a ofertei acesteia. Nici în procesul-verbal nr. 30894/06.11....., nici în raportul procedurii și nici în succintele explicații din cuprinsul întâmpinării sale, achizitoarea nu prezintă Consiliului vreo explicație concretă relativă la prețul extrem de scăzut al ofertei în comparație cu cel estimat sau la eventuale discrepanțe legate de costul principalelor operațiuni/resurse/taxe și altele asemenea, mai cu seamă că

autoritatea, în finalul caietului de sarcini, a atras atenția: „Oferta va cuprinde toate costurile ofertantului, directe şi indirecte, legate de încheierea şi executarea contractului, preţul sub forma de tarif/luna fără TVA. Preţurile stabilite de ofertanţi sunt ferme, nu pot fi majorate ulterior şi vor fi valabile pe toata durata contractului.” Totodată, în fișa de date a achiziției, la pct. IV.4.2 - Modul de prezentare al propunerii financiare, a precizat că: „Propunerea financiara va fi exprimata in lei fara TVA si va include toate costurile ocazionate de prestarea serviciilor.”

Niciunde în „memoriu tehnic economic justificativ” nu este demonstrată valabilitatea coeficientului de 56% (aplicat costurilor) pentru întreaga durată a contractului (20 luni), la care s-a raportat SC ...SRL. De asemenea, distanța zilnică de transport de 150 km nu rezultă de nicăieri, nefiind indicat nici punctul de plecare al autogunoierei GR 17 ECO și nici punctul de sosire, cu reperele intermediare, astfel încât ruta și distanța să poată fi verificate.

Relativ la cheltuielile cu munca vie, este de remarcat că, la momentul ofertării (.....), era în vigoare și obligatorie Hotărârea Guvernului nr. 846/2017 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, conform căreia:

Art. 1. - Începând cu data de 1 ianuarie ....., salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată, sumă stabilită în bani care nu include sporuri și alte adaosuri, se stabilește la 1.900 lei lunar, pentru un program complet de lucru de 166,666 ore, în medie, pe lună, în anul ....., reprezentând 11,40 lei/oră.

Art. 2. - La data prevăzută la art. 1, Hotărârea Guvernului nr. 1/2017 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 15 din 6 ianuarie 2017, se abrogă.

Tariful ofertantului, pentru cei doi deservenți, se situează la nivelul celui minimal impus prin Hotărârea Guvernului nr. 846/2017, care nu include sporurile prescrise de legislația muncii. Singurul adaos în calcul l-a reprezentat contribuția asigurătorie pentru muncă, de 2,25%, cu toate că trebuia inclusă și, cel puțin, indemnizația pentru concediul de odihnă obligatoriu, atât pentru șofer, cât și pentru lucrătorul pentru salubrizare.

De asemenea, nu figurează niciunde în justificarea ofertantului modalitatea în care va fi suportată contribuţia pentru economia circulară prevăzută în Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 196/2005 privind Fondul pentru mediu.

Metodologia de calcul al contribuţiilor şi taxelor datorate la Fondul pentru mediu, aprobată prin Ordinul ministrului mediului şi gospodăririi apelor nr. 578/2006, prevede, între altele:

Art. 17. - (1) Proprietarii sau, după caz, administratorii de depozite, au obligaţia de a declara şi de a plăti la Fondul pentru mediu taxa pentru deşeurile inerte şi deşeurile nepericuloase încredinţate de către terţi, în vederea eliminării finale prin depozitare în spaţii autorizate în acest scop, în cuantumul prevăzut în anexa nr. 2 la Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 196/2005 privind Fondul pentru mediu, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 105/2006, cu modificările şi completările ulterioare.

(2) Obligaţia prevăzută la alin. (1) se aplică în cazul deşeurilor inerte şi deşeurilor nepericuloase reglementate prin Legea nr. 211/2011 privind regimul deşeurilor, republicată, cu modificările şi completările ulterioare.

(3) Pentru deşeurile municipale sunt consideraţi terţi producătorii de deşeuri persoane fizice ori juridice ce se află în posesia acestora, inclusiv unităţile administrativ teritoriale sau, după caz, subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor.

(4) Obligaţia prevăzută la alin. (1) revine următorilor proprietari sau, după caz, administratori de depozite:

a) care deţin sau administrează depozite autorizate de deşeuri inerte, pentru deşeurile inerte încredinţate de către terţi în vederea eliminării finale prin depozitare;

b) care deţin sau administrează depozite autorizate de deşeuri nepericuloase, pentru deşeurile municipale încredinţate de către terţi în vederea eliminării finale prin depozitare;

c) care deţin sau administrează depozite autorizate de deşeuri nepericuloase, pentru deşeurile nepericuloase de orice altă origine, eliminate final prin depozitare, care satisfac criteriile de acceptare la depozitul de deşeuri nepericuloase.

(5) Criteriile care trebuie îndeplinite de deşeuri pentru a fi acceptate la depozitare pe fiecare clasă de depozit şi lista naţională de deşeuri acceptate pentru fiecare clasă de depozit sunt cele reglementate în Hotărârea Guvernului nr. 349/2005 privind depozitarea deşeurilor, cu modificările şi completările ulterioare.

Autoritatea nu s-a preocupat să elucideze dacă tariful la rampă invocat de ofertant, de 93 lei/tonă, include sau nu valoarea contribuţiei pentru economia circulară de 30 lei/tonă, în 2019, și 80 lei/tonă, începând cu anul 2020. Nici răspunsul de clarificare nr. 27528/09.10....., la solicitarea nr. 3, nu vine să lămurească problema suportării contribuției, de care este legată inclusiv obligația de promovare a tratamentului egal între ofertanți.

În schimb, lămuritor apare a fi răspunsul la solicitarea nr. 2:

„Bună ziua, vă rugăm să ne comunicaţi care este densitatea deşeurilor menajere (kg/mc). Mulţumim!”

Răspunsul autoritatii contractante:

„O pubela de 240 litri se echivaleaza in 80 kilograme de deşeuri, adica 0.08 tone. Patru pubele de 240 de litri, adica 960 de litri, alcatuiesc in total un metru cub de deşeuri. Totodata, un metru cub inseamna aproximativ 320 de kilograme.”

În consecință, toți operatorii aveau obligația de a își întocmi oferta prin raportare la indicația expresă că „un metru cub înseamnă aproximativ 320 de kilograme”. Din memoriul SC ...SRL reiese că această companie a utilizat o altă densitate, mult scăzută față de aceea dată ca reper.

Consiliul nu poate reține drept validă apărarea ...”, precum că nu a impus o anumită densitate a gunoiului menajer (kg/mc), cantitatea de 320 kg/mc fiind aproximativă, neputând fi estimată cu exactitate cantitatea în kilograme (pe parcursul contractului, se vor ridica mai multe tipuri de deșeuri, respectiv resturi menajere, hârtie, resturi vegetale, recipiente de plastic, sticla, metal, lemn etc). Pe de o parte, răspunsul nr. 27528/09.10....., la solicitarea nr. 3, nu lasă ofertanților libertatea de a se raporta la alte conversii, ci „240 litri se echivalează în 80 kilograme de deşeuri”, iar pe de altă parte, nu există nicio circumstanțiere din partea universității că această conversie nu se aplică în cazul contractului de față, pentru că „nu poate fi estimată cu exactitate cantitatea în kilograme, deoarece, pe parcursul contractului, se vor ridica mai multe tipuri de deșeuri,

respectiv resturi menajere, hârtie, resturi vegetale, recipiente de plastic, sticla, metal, lemn etc”.

Este evident că echivalarea a pornit de la estimarea autorității, estimare care a luat în calcul tipurile de deșeuri enumerate, aplicându-se o medie. Nici autoritatea și nici ofertanții nu sunt îndrituiți, la acest moment, să aprecieze că media va fi alta, ori că se vor colecta mai multe sau mai puține deșeuri reciclabile sortabile, apreciere care să infirme acest reper esențial care asigură posibilitatea comparării tarifelor ofertate, pe criterii concurențiale și de tratament egal.

De altminteri, preşedintele Autorităţii Naţionale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilităţi Publice a emis Ordinul nr. 111/2007 privind aprobarea Caietului de sarcini-cadru al serviciului de salubrizare a localităţilor, caiet de sarcini în care se arată că „greutatea specifică a deşeurilor menajere se ia egală cu circa 350 kg/mc, dacă la nivelul localităţii nu a fost stabilită prin măsurători şi înregistrări statistice o altă greutate specifică a deşeurilor”. În Planul Regional de Gestionare a Deșeurilor sunt luate in considerare valori de 0,9 kg/locuitor x zi și densitatea de 250 kg/mc (http://pmb.ro/servicii/gestionare_deseuri/docs/Plan%20 Gestionare%20deseuri.pdf). În anexa nr. 8 - "Planul Regional de Gestionare a Deşeurilor - Regiunea 8 - .....-Ilfov" la Ordinul ministrului mediului şi gospodăririi apelor şi al ministrului integrării europene nr. 1.364/1.499/2006 de aprobare a planurilor regionale de gestionare a deşeurilor, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 232 şi 232 bis din 4 aprilie 2007, pentru deşeurile menajere colectate în amestec este menționată o greutate specifică de 250 kg/mc (0,25 t/m3). Cantitatea la care s-a raportat SC ...SRL nu acoperă niciuna dintre aceste valori date ca reper de ordin general.

Separat de toate acestea, justificarea concepută de SC ...SRL este raportată la luna iulie ....., însă ofertarea a avut loc în octombrie ....., la o distanță de trei luni.

Dincolo de absența unui prag procentual al prețului neobișnuit de scăzut, la aprecierea întinderii acestui aspect, există o corelație inevitabilă între gradul în care autoritate joacă un rol activ în cadrul oricărei proceduri, spre deosebire de un simplu rol pasiv. Prin urmare, universitatea beneficiară trebuia să ceară explicații justificative actuale SC ...SRL în legătură cu prețurile propuse.

Autorităților contractante le este atribuit un rol activ în aplicarea principiilor de atribuire a contractelor de achiziții publice (a se vedea și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, hotărârea din 12 martie 2015, eVigilo Ltd împotriva Priešgaisrinės apsaugos ir

gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, C-538/13,

ECLI:EU:C:2015:166, punctul 42).

Concluzia la care a ajuns comisia este tăgăduită de contestatoare, care apreciază că nu suntem în prezența unei justificări corespunzătoare a prețului ofertat, opinie la care Consiliul este nevoit să achieseze, în contextul în care unitatea achizitoare nu a cerut o asemenea justificare.

Potrivit art. 127 alin. (1) lit. h) din normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, una dintre atribuțiile comisiei de evaluare este de verificare a propunerilor financiare prezentate de ofertanți, inclusiv verificare a încadrării acestora în situația prevăzută la art. 210 din lege.

Aceleași norme prescriu că orice propunere financiară trebuie să se încadreze în fondurile care pot fi disponibilizate pentru îndeplinirea contractului de achiziție publică respectiv, precum și „să nu se afle în situația prevăzută la art. 210 din Lege". Totodată:

Art. 136. - (1) În situația în care comisia de evaluare constată că elemente de preț ale unei oferte sunt aparent neobișnuit de scăzute, prin raportare la prețurile pieței, utilizându-se ca referința în acest sens informații cum ar fi buletine statistice, sau cotații ale burselor de mărfuri, comisia de evaluare va solicita ofertantului care a depus oferta în cauză explicații cu privire la posibilitate îndeplinirii contractului în condițiile de calitate impuse prin documentația de atribuire.

(2) **Explicațiile aduse de ofertant conform prevederilor alin. (1) vor fi însoțite de dovezi concludente privind elementele prevăzute la art. 210 alin. (2) din Lege, precum și, după caz, documente privind prețurile ce pot fi obținute 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 personalului ofertantului, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru**.

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

În contextul înfățișat, simpla declarație evazivă din partea autorității contractante, în procesul-verbal nr. 5, nu poate constitui un argument valid pentru admiterea și desemnarea câștigătoare a ofertei amintite, al cărei preț nu a beneficiat de o justificare corespunzătoare și nici de o analiză pe potrivă din partea celor care au format comisia de evaluare.

Tribunalul Uniunii Europene a statuat că obligația autorității contractante de verificare a caracterului serios al unei oferte rezultă din existența prealabilă a îndoielilor referitoare la fiabilitatea acesteia, obiectivul fiind de a nu permite respingerea unui ofertant din cadrul procedurii fără să i se fi acordat posibilitatea să justifice conținutul ofertei sale care ar părea anormal de mică. Prin urmare, numai atunci când există asemenea îndoieli, comitetul de evaluare

este obligat să solicite informații pertinente privind compoziția ofertei înainte să o respingă, dacă este cazul.

Astfel de îndoieli pot exista, printre altele, atunci când pare incert, pe de o parte, că o ofertă respectă legislația țării în care serviciile ar trebui să fie prestate, în materie de remunerare a personalului, de contribuție la sistemul de securitate socială, de respectare a normelor de securitate și de sănătate la locul de muncă, de vânzare în pierdere, și, pe de altă parte, că prețul propus include toate costurile pe care le presupun aspectele tehnice ale ofertei (Hotărârea din 8 octombrie 2015, Secolux/Comisia, T-90/14, nepublicată, EU:T:2015:772, punctul 62).

Tribunalul a avut deja ocazia să se pronunțe cu privire la obligația de motivare care îi revine autorității contractante atunci când, în cadrul etapei de evaluare a ofertelor, a avut îndoieli în ceea ce privește caracterul anormal de mic al unei oferte depuse și a considerat, după ascultarea ofertantului în discuție și efectuarea unei analize mai aprofundate, fie că această ofertă nu era anormal de mică (a se vedea Hotărârea din 15 octombrie 2013, European Dynamics Belgium și alții/EMA, T-638/11, nepublicată, EU:T:2013:530, punctele 64 și 65), fie că era anormal de mică [Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Computer Resources International (Luxembourg)/Comisia, T-422/11, EU:T:2014:927, punctele 39 și 40]. În special, s-a considerat că, pentru a furniza o motivare suficientă pentru faptul că oferta selectată nu era anormal de mică, autoritatea contractantă trebuia să expună raționamentul în temeiul căruia, pe de o parte, concluzionase că, datorită caracteristicilor sale, în principal financiare, o asemenea ofertă respecta printre altele legislația țării în care serviciile trebuiau să fie prestate, în materia remunerării personalului, a contribuției la sistemul de securitate socială și a respectării normelor de securitate și de sănătate la locul de muncă, și, pe de altă parte, verificase că prețul

propus includea toate costurile pe care le presupuneau aspectele tehnice ale ofertei selectate (Hotărârea din 15 octombrie 2013, European Dynamics Belgium și alții/EMA, T-638/11, nepublicată, EU:T:2013:530, punctul 68).

Astfel fiind, Consiliul determină că în mod nelegal ..... i-a declarat admisibilă și câștigătoare oferta, fără a se preocupa de justificarea prețului ofertat, neobișnuit de scăzut în raport de cel estimat la inițierea procedurii, cele reținute mai sus ducând la infirmarea acestei măsuri, la anularea raportul procedurii nr. 31857/15.11....., prin care a fost stabilit rezultatul evaluării ofertei SC ...SRL și la obligarea autorității contractante la reevaluarea acesteia, cu stabilirea corectă și legală a clasamentului.

Clarificări se impun și față de propunerea tehnică a ofertantei declarate câștigătoare, în contextul în care nu reiese traseul pe care va circula autospeciala GR 17 ECO, pentru a fi verificat consumul de carburant, precum și modalitatea de punerea la dispoziție a recipientelor de colectare – cu titlu gratuit sau contra cost.

Consiliul apreciază că autoritatea nu putea admite și, implicit, desemna câștigătoare respectiva ofertă fără a verifica în prealabil, cu atenție sporită, legalitatea prețului acesteia, întrucât costul contractului, format în principal din tariful de eliminare la CMID Iridex (93 lei, plus TVA), carburanții, manopera salariată a personalului prestator, alte cheltuieli directe și indirecte și profitul, nu poate fi indiferent autorității contractante. În plus, din perspectiva tratamentului egal între competitori, elementele de cost obligatorii sunt esențiale și pentru aceștia, întrucât ofertarea unor elemente sub nivelul minim stabilit de lege conduce la distorsionarea liberei concurențe și alterarea rezultatului. 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 simple aprecieri ale membrilor comisiei de evaluare, care în speță pot favoriza o ofertantă care a propus un tarif cu încălcarea legislației privind achizițiile publice.

În consecință, în baza art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația SC ..... SA și față de evaluarea ofertei SC ...SRL, respectiv va anula raportul procedurii nr. 31857/15.11....., în partea privind evaluarea ofertei amintite, și va obliga autoritatea contractantă la evaluarea temeinică a acesteia, prin prisma solicitării și justificării prețului, precum și la emiterea unui nou act de evaluare, cu respectarea celor ce preced, a legislației privind achizițiile publice și a cerințelor din documentația

de atribuire. În baza aceluiaşi temei legal, fiind dependente de raportul anulat în parte, Consiliul va anula și actele autorității de comunicare către contestatoare și SC ...SRL a rezultatului procedurii de atribuire, şi va obliga autoritatea la refacerea lor cu respectarea situației factuale, a deciziei administrativ-jurisdicționale de față și a prevederilor legale aplicabile.

Dacă apreciază a fi necesar, pentru întocmirea temeinică și legală a actelor sale, autoritatea contractantă poate face apel la dispozițiile care îi dau dreptul de a beneficia de serviciile unui expert cooptat pe lângă comisia de evaluare.

Jurisprudența instanțelor de judecată este consecventă pe linia că autoritatea are obligația nu doar de a solicita justificarea prețului ofertat, ci și de a verifica răspunsul primit:

- decizia nr. 2954 din 10 septembrie 2013 (asupra ofertei cu preț neobișnuit de scăzut planează o prezumție de lipsă a garanțiilor privind executarea corespunzătoare a contractului. Autoritatea este ținută să verifice în detaliu documentele de justificare a prețului), Curtea de Apel Bacău, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal;

- decizia nr. 997/R din 21 martie 2014 (autoritatea are obligația nu doar de a solicita justificarea prețului ofertat, ci și de a verifica răspunsurile primite), Curtea de Apel Brașov, Secția contencios administrativ și fiscal;

- decizia civilă nr. 444 din 28 februarie 2011 (verificarea de către autoritatea contractantă a răspunsului și a documentelor de justificare a prețului aparent neobișnuit de scăzut al ofertei nu trebuie să fie formală), Curtea de Apel ....., Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal;

- decizia nr. 1393/R-CONT din 19 aprilie 2013 (solicitarea informațiilor referitoare la modul de formare a prețului aparent neobișnuit de scăzut este dublată de obligația verificării lor. Verificarea presupune, în primul rând, verificarea validității și a veridicității documentelor prezentate drept dovezi), Curtea de Apel Pitești, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal.

Admiterea contestației este parțială, capetele de cerere privind declararea neconformă a ofertei reclamate și câștigătoare a ofertei SC ..... SA fiind respinse ca nefondate, în conformitate cu art. 26 alin. (6) din aceeaşi lege, Consiliul considerând că nu se poate substitui autorității în privința îndeplinirii obligațiilor legale ale acesteia – manifestări de voință şi acte proprii ale autorității contractante – de stabilire a ofertelor neconforme sau, după caz, de anulare a aplicării procedurii, iar pe de altă parte aplicarea excepției de la art. 26 alin. (10) din Legea nr. 101/2016 („Consiliul nu poate decide atribuirea contractului către un anumit operator economic, cu excepția situației în care acesta a fost desemnat de autoritatea

contractantă sau calitatea sa de ofertant câștigător rezultă din informațiile cuprinse în dosarul de soluționare a contestației.”), respectiv Consiliul să îi atribuie contractul SC ..... SA, nu se justifică la acest moment, deoarece considerentele de mai sus au demonstrat că sunt necesare verificări din partea comisiei de evaluare asupra ofertei în discuție. Cu alte cuvinte, nu este îndeplinită cerința legii, ca, pentru reclamantă, să reiasă calitatea de ofertant câștigător din informațiile cuprinse în dosarul de soluționare a contestației. În sens contrar s-ar aduce atingere principiului independenței și imparțialității comisiei de evaluare (autorității contractante), după cum au decis în numeroase spețe de caz şi instanțele judecătorești. Consiliul nu se poate substitui comisiei de evaluare și să îi îndeplinească atribuțiile de analiză temeinică a justificării financiare a ofertei SC ...SRL.

Potrivit art. 65 alin. (2) și art. 133 alin. (1) din normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, comisia de evaluare are obligația de a analiza și de a verifica fiecare ofertă atât din punctul de vedere al elementelor tehnice propuse, cât și din punctul de vedere al aspectelor financiare pe care le implică. Pentru a fi imparțială, evaluarea trebuie să fie completă și temeinică, iar nu să lase loc supozițiilor de favorizare a unei anumite oferte sau, dimpotrivă, de dezavantajare a ei. Prin urmare, în contextul înfățișat și în virtutea normelor evocate mai sus, o evaluare imparțială și argumentată a propunerii financiare a celor două ofertante era și este necesară, mai cu seamă că autoritatea nu este îndrituită să deducă elemente esențiale ale propunerii financiare pe baza unor informații insuficiente sau inexistente în propunerea aflată în discuție. În absența oricărei probe contrare, autoritatea nu și-a îndeplinit obligația de a verifica sustenabilitatea propunerilor financiare potrivit normelor legale, coroborând toate informațiile cuprinse în aceasta, cu atenția cuvenită, context în care Consiliul determină că evaluarea ofertelor este eronată și se impune o evaluare reală a lor. Doar după îndeplinirea acestei obligații legale, Consiliul se va putea pronunța asupra legalității și temeiniciei viitoarei decizii a autorității, prin care oferta va fi considerată admisibilă sau inadmisibilă, în mod fundamentat. Decizia civilă nr. 1314 din 22 martie 2012 a Curții de Apel ....., Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, este în sensul că ofertele nu trebuie examinate formal.

Unitatea achizitoare trebuie să conștientizeze răspunderea care îi revine în privința desemnării ofertei câștigătoare, asupra căreia nu poate exista nicio îndoială legată de îndeplinirea întocmai a tuturor cerințelor tehnice sau de includere a tuturor elementelor de cost în absența cărora s-ar aduce atingere concurenței loiale între ofertanți. Art. 1 alin. (4) din normele aprobate prin Hotărârea

Guvernului nr. 395/2016 statuează că autoritatea contractantă este responsabilă pentru modul de atribuire a contractului de achiziție publică/acordului-cadru, cu respectarea tuturor dispozițiilor legale aplicabile, deci și a regulilor de elaborare a proceselor-verbale și a rapoartelor comisiei de evaluare, inclusiv în ceea ce privește concluziile verificărilor de ordin tehnic și financiar.

Cu privire la cererea contestatoarei de suportare a cheltuielilor prilejuite de întocmirea şi susținerea contestației, ea este supusă dispozițiilor art. 26 alin. (9) din lege – Consiliul poate obliga, la cerere, partea în culpă, la plata cheltuielilor efectuate pentru soluționarea contestației. Cuantumul, detalierea şi documentele doveditoare ale cheltuielilor efectuate sunt prezentate în cerere, care trebuie depusă înainte de pronunțarea deciziei de soluționare a contestației – precum şi celor aplicabile în mod corespunzător din Codul de procedură civilă, art. 452 – partea care pretinde cheltuieli de judecată trebuie să facă, în condițiile legii, dovada existenței şi întinderii lor, cel mai târziu la data închiderii dezbaterilor asupra fondului cauzei. SC ..... SA, deşi a solicitat Consiliului - prin contestație - să oblige autoritatea contractantă la plata cheltuielilor de judecată, nu le-a indicat şi nici nu a anexat la contestație vreo dovadă a întinderii şi efectuării lor. În consecință, capătul de cerere de obligare a autorității contractante la plata cheltuielilor de soluționare a contestației se impune a fi respins.

În ceea ce privește cererea de restituire a cauțiunii, Consiliul se va pronunța asupra ei ulterior, printr-o încheiere, cu înștiințarea autorității contractante, potrivit art. 61 ind. 1 din Legea nr. 101/ 2016 și dreptului comun. Așadar, capătul de cerere este prematur la acest moment și va fi respins ca atare.

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

Admite, în parte, contestația SC ..... SA nr. ...../....., în contradictoriu cu ....., și anulează raportul procedurii nr. 31857/15.11....., în partea privind oferta SC ...SRL, precum și adresele autorității contractante de comunicare a rezultatului procedurii către contestatoare și SC ...SRL. Obligă autoritatea la clarificarea și reevaluarea acestei oferte și la emiterea unui nou raport de evaluare, cu respectarea întocmai a celor consemnate mai sus, a documentației de atribuire și a legislației aplicabile privind achizițiile publice, în termen de cel mult douăzeci de zile de la data primirii prezentei decizii. După reevaluarea ofertei și întocmirea noului raport, autoritatea va comunica societății și contestatoarei rezultatul reevaluării, potrivit legislației achizițiilor publice.

Respinge, ca nefondate, capetele de cerere de respingere a ofertei SC ...SRL și de declarare câștigătoare a ofertei SC ..... SA.

Respinge, ca nefondat, capătul de cerere de obligare a autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată solicitate de contestatoare.

Respinge, ca prematur, capătul de cerere de restituire a cauțiunii aferente contestației.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți. Împotriva ei se poate formula plângere, în termen de zece zile lucrătoare.

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

Redactată în patru exemplare, conține șaptesprezece pagini.