



În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1) 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, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. 1495/C5/1369

Data: 12.07.2021

Prin contestația fără număr de înregistrare și nedată la emitentă, transmisă, în original, prin poștă, înregistrată la Consiliu sub nr. 28794/03.06.2021, ... SRL, cu sediul în municipiul ..., înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. .., având CIF RO ..., reprezentată legal de ..., în calitate de director și convențional de CABINETUL DE AVOCAT „...”, a contestat Raportul procedurii nr. 29778/20.05.2021 și adresa nr. 29780/20.05.2021, reprezentând comunicarea privind rezultatul procedurii de atribuire, prin „licitație deschisă”, online, fără etapă finală de licitație electronică, a acordului-cadru având ca obiect „Servicii de spălătorie și de curățătorie uscată pentru lenjerie și echipament sanitar”, cod CPV 98310000-9 (Rev. 2), inițiată de ..., în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în municipiul ... și a solicitat:

- „1. admiterea contestației (...) și, în consecință,
2. anularea deciziei autorității contractante privind declararea ofertei ... SRL ca fiind conformă, a tuturor actelor subsecvente care au stat la baza acestei decizii, inclusiv a Raportului procedurii nr. 29778/20.05.2021 și comunicările către subscrisa nr. 29780/20.05.2021 și ofertantul ... SRL,
3. obligarea autorității contractante la reluarea procedurii de la etapa verificării admisibilității ofertelor și la stabilirea ofertantului câștigător dintre ofertele admisibile”.

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

În susținerea contestației, ... SRL a precizat că potrivit raportului procedurii, în data de 11.05.2021, comisia de evaluare a solicitat ofertantului ... SRL prezentarea documentelor suport/dovezi pentru demonstrarea informațiilor prezentate în DUAE, evaluarea acestora făcându-se, așa cum susține autoritatea contractantă, în Procesul-verbal nr. 29555/19.05.2021.

... SRL apreciază că oferta prezentată de ... SRL este neobișnuit de scăzută și nejustificată corespunzător (inclusiv prin comparație cu elementele pe care ... SRL le-a luat în calcul atunci când a formulat propria propunere financiară), având în vedere prețurile practicate de piață (furnizorii de servicii similare și furnizorii de materii prime și servicii necesare prestării serviciilor de spălătorie), dar și în raport de capacitatea ... SRL de a realiza obiectul contractului.

În acest sens, ... SRL a făcut trimitere la informațiile furnizate chiar de ... SRL pe site-ul său, astfel încât, dacă numai pentru un singur contract cu o autoritate contractantă un astfel de furnizor are afectată peste 67% din capacitatea maximă, având în vedere că autoritatea contractantă nu este, probabil, singurul beneficiar al serviciilor acestui ofertant (care mai sigură servicii similare și altor unități spitalicești, publice sau private), apare drept îndoielnic faptul că, pe de o parte, prețul propus este unul real și fundamentat economic în mod corespunzător și, pe de altă parte, că oferta acestei societăți, precum și capacitatea sa de a realiza obiectul contractului, inclusiv în parametri maximi, au fost în mod efectiv și serios analizate și verificate de autoritatea contractantă.

Astfel, raportând prevederile legale și principiile aplicabile unei astfel de proceduri situației reale care transpare din documentele achiziției, ... SRL apreciază superficială și nelegală modalitatea de evaluare aplicată ofertei ... SRL și solicită autorității contractante să adopte măsurile de remediere adecvate, raportat la considerentele din contestație, așa cum reglementează art. 9 alin. (1) și (3) din Legea nr. 101/2016.

... SRL apreciază că propunerea financiară a ... SRL nu a fost justificată corespunzător, fiind neobișnuit de scăzută, aspect ce ar fi trebuit să conducă la declararea neconformității ofertei acesteia din perspectiva dispozițiilor art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016. Astfel, potrivit acestei norme legale, 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 conform prevederilor art. 136 alin. (1) din HG nr. 395/2016, trebuie însoțite de dovezi concludente privind elementele prevăzute la art. 210 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, 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. 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 neconformă.

Mai mult decât atât, ... SRL apreciază că potrivit practicii judiciare, dar și a Consiliului, autoritatea contractantă este obligată să respecte principiile prevăzute de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, în lumina prevederilor art. 210 alin. (1) și (2) din Legea nr. 98/2018 privind prețul neobișnuit de scăzut, ale art. 136 din HG nr. 395/2016, având obligația legală a unei verificări efective, reale și nu de a se limita la a solicita justificări de preț prin emiterea unor simple adrese, verificarea trebuind să fie una reală, detaliată pe toate componentele care formează prețul total al ofertei, mai ales în condițiile în care legea instituie o prezumție relativă de încălcare a principiilor nediscriminării, tratamentului egal și transparenței necesare pentru atribuirea unui contract de achiziție publică față de un preț neobișnuit de scăzut.

Astfel, s-a considerat că autoritățile contractante sunt obligate să aibă un rol activ în cunoașterea pieței prin utilizarea unor informații statistice sau prețuri practice pe bursele de mărfuri și, independent de lipsa unor astfel de informații, prețul care pare neobișnuit de scăzut se impune a fi analizat și clarificat în detaliu. Lista clarificărilor poate viza diferite aspecte, printre care fundamentarea economică a modului de formare a prețului, prin raportare la procesul de producție, serviciile prestate sau metodele de construcție utilizate, soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru furnizarea produselor, prestarea serviciilor ori executarea lucrărilor, precum și originalitatea lucrărilor, produselor sau serviciilor propuse de ofertant.

În continuarea susținerilor sale, ... SRL a menționat că, deși reglementată neexhaustiv, lista aspectelor care pot fi clarificate nu este doar indicativă și nu acordă, așadar, autorităților contractante libertatea de a stabili care sunt elementele pertinente de luat în considerare înainte de a respinge o ofertă care pare neobișnuit de scăzută. În acest sens, ... SRL a făcut trimitere la jurisprudența CJUE.

Se mai arată că simpla menționare în cadrul unui proces-verbal al comisiei de evaluare că ofertele îndeplinesc condițiile de admisibilitate nu echivalează cu analiza concretă pe care Comisia de evaluare trebuia să o realizeze, nesocotind atribuțiile prevăzute de art. 127 alin. (1) lit. h) și i), coroborate cu art. 133 alin. (3) din HG nr. 395/2016.

... SRL a învederat că, referitor la lipsa unor informații și calcule concrete în raport de oferta declarată câștigătoare, anticipând o eventuală susținere din partea autorității contractante că, raportat la specificul procedurii și caracteristicile pieței, nu consideră necesar a se angaja într-o evaluare detaliată a prețului prezentat de ofertantul respectiv, pentru a analiza dacă este, în primul rând, aparent neobișnuit de scăzut, este de

menționat că, de „lege lata”, o autoritate contractantă nu este obligată să procedeze la o asemenea analiză.

Însă, ... SRL consideră că acest fapt nu exonerează autoritatea contractantă, mai ales în prezența unei astfel de contestații, de obligația de a argumenta motivele care i-au format convingerea că nu sunt circumstanțe care să îi creeze o îndoială sau dubiu că prețul ar fi putut fi considerat neobișnuit de scăzut, la momentul evaluării, motive ce pot fi prezentate, cel târziu și, în cadrul prezenței contestații, înaintea CNSC, având în vedere natura procedurii, interesul public și principiile care stau la baza procedurilor de achiziție publică.

Față de eventualele justificări (concrete) privind oferta cu prețul neobișnuit de scăzut, ... SRL a precizat că își rezervă dreptul de a completa contestația cu elemente și calcule obiective și transparente privind costul unor astfel de servicii, modul de formare al prețurilor etc., având în vedere că societatea sa acționează pe aceeași piață relevantă a acestui tip de servicii, aceasta fiind și rațiunea pentru care a promovat contestația.

În finalul susținerilor sale, ... SRL a subliniat faptul că, în raport chiar de propriile informații furnizate de ECOCLEAN SRL pe propriul site privind capacitatea sa maximă, cantitatea lunară ce trebuie prelucrată numai în cadrul acestui singur contract de achiziție publică reprezintă 67% din capacitatea sa maximă, ceea ce ridică sau ar trebui să ridice, serioase semne de întrebare pentru autoritatea contractantă, atât cu privire la prețul ofertat, cât și la capacitatea acestei societăți de a realiza efectiv obiectul contractului de achiziție publică în cauză.

În dovedirea contestației, ... SRL a depus, în copie, un set de înscrisuri.

Autoritatea contractantă a transmis, prin mijloace electronice (e-mail), corespondența înregistrată la Consiliu sub nr. 28984/04.06.2021, reprezentând Strategia de contractare aferentă procedurii de atribuire.

Prin adresa nr. 29168/1369/C5/07.06.2021, Consiliul a solicitat contestatoarei ... SRL să transmită la dosarul cauzei, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii.

Contestatoarea ... SRL a transmis, prin fax, adresa nr. 268/09.06.2021, înregistrată la Consiliu sub nr. 29960/09.06.2021, precizând că a constituit cauțiunea aferentă contestației, sens în care a depus dovezi.

Ulterior, contestatoarea ... SRL a transmis, prin poștă, adresa de înaintare nr. 268/09.06.2021, înregistrată la Consiliu sub nr. 30153/10.06.2021, la care a anexat Recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 207253296/1 din 08.06.2021, în sumă de 5.180 RON, eliberată de CEC Bank – Unitatea Valea Cascadelor, în original.

Prin adresa nr. 30369/1369/C5/11.06.2021, Consiliul a solicitat autorității contractante documentele necesare soluționării contestației.

Autoritatea contractantă a transmis, prin mijloace electronice punctul de vedere nr. 35365/18.06.2021, înregistrat la Consiliu sub nr.

31885/18.06.2021, solicitând respingerea contestației formulată de ... SRL ca nefondată și neîntemeiată.

Autoritatea contractantă a învederat faptul că în cadrul procesului de evaluare a propunerilor financiare, a rezultat o diferență foarte mică între prețurile unitare ofertate de cei doi operatori economici implicați, respectiv de 0,31 lei/kg. Având în vedere acest aspect și ținând cont de valoarea estimată a procedurii de atribuire, în conformitate cu art. 210 din Legea nr. 98/2016, procentul valorii declarate câștigătoare este de peste 90%, fapt pentru care comisia de evaluare, a apreciat că prețul ofertat de ... SRL nu reprezintă un preț neobișnuit de scăzut, pentru a solicita clarificări privind modul de formare a acestuia, în cazul acestui operator.

În ceea ce privește criticile aduse de către contestatoare și, în analiza celor contestate, autoritatea contractantă a precizat că însăși oferta acesteia este neobișnuit de scăzută, fiind imposibil să ducă la bun sfârșit contractul, ținând cont de diferența de 0,31 lei/kg. În consecință, comisia de evaluare a procedat la evaluarea ofertei depuse, respectând în totalitate prevederile legale în materie, reglementările art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, aplicând tratament egal tuturor ofertanților și transparență, considerând conforme și admisibile ambele oferte depuse.

Autoritatea contractantă a transmis, prin poștă, corespondența înregistrată la Consiliu sub nr. 32972/25.06.2021, reprezentând o copie a dosarului achiziției.

Ulterior, autoritatea contractantă a transmis, prin mijloace electronice (e-mail), corespondența înregistrată la Consiliu sub nr. 35652/12.07.2021, reprezentând dovada înaintării punctului său de vedere către contestatoarea ... SRL.

Din documentele depuse de părți și din susținerile acestora, Consiliul constată următoarele:

..., în calitate de autoritate contractantă, a organizat, procedura de atribuire, prin „licitație deschisă”, online, fără etapă finală de licitație electronică, a acordului-cadru având ca obiect „Servicii de spălătorie și de curățătorie uscată pentru lenjerie și echipament sanitar”, cod CPV 98310000-9 (Rev. 2), prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. CN1028765/01.03.2021, stabilind „termenul limită pentru primirea ofertelor sau a cererilor de participare” la 31.03.2021 ora 15:00, criteriul de atribuire „prețul cel mai scăzut” și valoarea estimată cuprinsă între 4.972.800 și 6.216.000 RON, fără TVA, valoarea estimată a celui mai mare contract subsecvent fiind de 129.500 RON, fără TVA.

În cadrul procedurii de atribuire, au depus oferte 2 operatori economici, respectiv ... SRL și ... SRL, aspect consemnat în Procesul-verbal nr. 20149/01.04.2021, încheiat cu ocazia ședinței de vizualizare și deschidere a ofertelor și de evaluare a garanției de participare.

După evaluarea ofertelor, autoritatea contractantă a stabilit rezultatul procedurii, consemnat în Raportul procedurii nr. 29778/20.05.2021, potrivit căruia a fost desemnată câștigătoare oferta depusă de ... SRL, oferta depusă de ... SRL fiind poziționată pe locul 2 în clasamentul final.

Nemulțumit de acest rezultat, comunicat prin adresa nr. 29780/20.05.2021, ofertantul ... SRL a depus contestația care face obiectul prezentei cauze.

Autoarea contestației a prezentat Consiliului dovada respectării dispozițiilor art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016, respectiv Recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 207253296/1 din 08.06.2021, în sumă de 5.180 RON, eliberată de CEC Bank – Unitatea Valea Cascadelor.

Recipisa de consemnare se va restitui în condițiile stipulate de art. 1064 din Codul de procedură civilă, coroborate cu dispozițiile art. 61¹ alin. (5), (6) și (7) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Pe fondul cauzei, Consiliul reține că prin adresa nr. 29780/20.05.2021, autoritatea contractantă a comunicat ... SRL rezultatul procedurii de atribuire, comunicându-i faptul că oferta acestuia s-a poziționat pe locul 2 în clasamentul final, pe primul loc aflându-se oferta depusă de ... SRL, al cărui preț este de 5.644.800 lei fără TVA.

Analizând contestația formulată de ... SRL, Consiliul reține că acest ofertant a criticat oferta desemnată câștigătoare sub aspectul prețului „neobișnuit de scăzut”, susținând deopotrivă că ... SRL nu ar avea capacitatea de a realiza obiectul contractului, în condițiile în care, așa cum rezultă din informațiile de pe site-ul acestui ofertant, capacitatea maximă de spălare este de 52 tone/lună iar cantitatea lunară maximă estimată în prezenta procedură de atribuire este de 35 de tone/lună.

În ceea ce privește critica autoarei contestației referitoare la prețul ofertat de ... SRL, Consiliul reține următoarele:

În cadrul *Procesului-verbal nr. 27895/11.05.2021 privind evaluarea propunerii financiare, inclusiv verificarea conformității acestora cu propunerile tehnice*, membrii Comisiei de evaluare au consemnat prețurile ofertate de ... SRL și ... SRL, au stabilit că propunerea financiară a ofertantului ... SRL nu se încadrează în prevederile art. 210 din Legea nr. 98/2016 și, aplicând criteriul de atribuire „prețul cel mai scăzut”, au stabilit următorul clasament:

- Locul 1 – ... SRL – 5.644.800 lei fără TVA;
- Locul 2 – ... SRL – 6.165.600 lei fără TVA.

Analizând prevederile Caietului de sarcini, Consiliul reține că în cuprinsul acestuia se regăsesc următoarele precizări:

„Oferta cuprinde documentele de calificare, propunerea tehnică și propunerea financiară.

Oferta se va elabora în funcție de valoarea și cantitatea estimată.

Oferta financiară va cuprinde și nota de fundamentare a prețului, care va fi exprimat în lei ron/kg”.

Verificând propunerea financiară a ofertantului desemnat câștigător, Consiliul reține că, anexat formularului de ofertă, ... SRL a prezentat *Formularul 1 – Anexă Centralizator de prețuri* din care rezultă prețul unitar de 3,36 lei/kg, fără TVA, fără a depune însă și ***„nota de fundamentare a prețului, care va fi exprimat în lei ron/kg”***, solicitată prin Caietul de sarcini. Din verificarea lucrărilor membrilor Comisiei de evaluare, Consiliul

constată că aceștia nu au observat lipsa acestui document și nu au solicitat ofertantului ... SRL depunerea **notei de fundamentare a prețului (ron/kg)**, situație în care, Consiliul constată că evaluarea propunerii financiare a ofertantului desemnat câștigător nu s-a făcut cu respectarea, întocmai, a prevederilor documentației de atribuire, care nu au fost contestate (în cadrul termenului legal) de niciun operator economic, drept pentru care toate dispozițiile acesteia și-au dobândit caracterul obligatoriu atât pentru autoritatea contractantă cât și pentru ofertanți.

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 HG nr. 395/2016 – „ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire”. Prin depunerea ofertelor la procedură, ofertanții și-au însușit documentația de atribuire fără rezerve, ceea ce înseamnă că nu pot invoca în acest stadiu al procedurii neclaritatea documentației de atribuire.

Astfel, cum un contract constituie legea părților și documentația de atribuire are aceeași valoare pentru ofertanți și autoritatea contractantă, iar niciuna dintre acestea nu îi poate ignora sau nesocoti clauzele.

Față de cele mai sus menționate, Consiliul constată că, în speță, membrii Comisiei de evaluare ar fi trebuit să solicite ofertantului ... SRL, în conformitate cu dispozițiile art. 209 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 [*„În cazul în care informațiile sau documentele prezentate de către operatorii economici sunt incomplete sau eronate sau în cazul în care lipsesc anumite documente, autoritatea contractantă are dreptul de a solicita într-un anumit termen ofertanților/candidaților clarificări și, după caz, completări ale documentelor prezentate de aceștia în cadrul ofertelor sau solicitărilor de participare, cu respectarea principiilor tratamentului egal și transparenței”*], prezentarea notei de fundamentare a prețului (ron/kg) și numai ulterior să analizeze, în funcție de informațiile care se vor regăsi în acest document, în ce măsură propunerea financiară a acestui ofertant se încadrează sau nu sub incidența dispozițiilor art. 210 din Legea nr. 98/2016.

Orice decizie a autorității contractante privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a acesteia sub toate aspectele și pe probe concludente, iar nu pe elemente insuficiente sau neclare care nu permit realizarea unei evaluări obiective a ofertei.

Consiliul apreciază că această solicitare de clarificări nu este de natură a determina incidența dispozițiilor art. 209 alin. (2) din Legea nr. 98/2016 [*„Autoritatea contractantă nu are dreptul ca prin clarificările/completările solicitate să determine apariția unui avantaj evident în favoarea unui ofertant/candidat”*] deoarece datele de bază (prețul/kg) s-au aflat la dispoziția membrilor Comisiei de evaluare încă de

la depunerea ofertei, în anexa Formularului 1, datat 29.03.2021, ofertantul menționând și următoarele informații:

„NOTĂ: Prețul unitar oferat va fi cel de la destinația finală – sediul SCJUT – și va cuprinde toate cheltuielile furnizorului, inclusiv transportul, alte taxe etc., exclusiv TVA”.

Față de cele mai sus menționate, Consiliul apreciază că se impune reevaluarea propunerii financiare a ofertantului ... SRL sub aspectele menționate anterior.

În ceea ce privește critica autoarei contestației referitoare la faptul că ofertantul desemnat câștigător nu ar avea capacitatea de a realiza obiectul contractului, în condițiile în care, așa cum rezultă din informațiile de pe site-ul acestui ofertant, capacitatea maximă de spălare este de 52 tone/lună iar cantitatea lunară maximă estimată în prezenta procedură de atribuire este de 35 de tone/lună, Consiliul constată că aceasta este speculativă, în condițiile în care ... SRL nu face dovada că oferta desemnată câștigătoare nu ar îndeplini una sau mai multe din cerințele documentației de atribuire, motiv pentru care o va respinge.

Având în vedere toate aspectele de fapt și de drept mai sus evocate, constatând că o parte din criticile contestatoarei sunt întemeiate, Consiliul, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, va admite contestația formulată ... SRL, în contradictoriu cu ..., în calitate de autoritate contractantă, va anula, Raportul procedurii nr. 29778/20.05.2021 și actele subsecvente acestuia și va obliga autoritatea contractantă, ca, în termen de 10 zile de la primirea deciziei, să continue procedura de atribuire prin reevaluarea ofertei depuse de ... SRL, cu respectarea documentației de atribuire, a legislației incidente și a celor reținute în motivare.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

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

CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația formulată de ... SRL, în contradictoriu cu ..., în calitate de autoritate contractantă.

Anulează Raportul procedurii nr. 29778/20.05.2021 și actele subsecvente acestuia și obligă autoritatea contractantă, ca, în termen de 10 zile de la primirea deciziei, să continue procedura de atribuire prin reevaluarea ofertei depuse de ... SRL, cu respectarea documentației de atribuire, a legislației incidente și a celor reținute în motivare.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate.

PREȘEDINTE,

...

MEMBRU,

...

MEMBRU,

...

Redactat practicaua deciziei,

...

Redactat în 4 exemplare originale, conține 9 pagini.