

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, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. 63/C3/3312

Data: 11.01.2022

Prin contestația înregistrată la CNSC sub nr. 66546/21.12.2021, înaintată de S.A., cu sediul în, str. Donath, nr. 11, ap. 28, județul, înmatriculată în registrul comerțului sub nr., CUI, reprezentată legal prin, director executiv, formulată împotriva rezultatului procedurii nr. FRS3/AMLS/3015/14.12.2021, întocmit de autoritatea contractantă ADMINISTRAȚIA NAȚIONALĂ APELE ROMÂNE - ADMINISTRAȚIA BAZINALĂ DE APĂ, cu sediul în, județul, în procedura simplificată organizată în vederea încheierii unui acord-cadru având ca obiect "Servicii de monitorizare privind exploatarea și îmbunătățirea managementului parcului auto al ABA prin implementarea unui sistem integrat de eficientizare prin GPS și sonde litrometrice", inițiată cu anunțul de participare simplificat nr. SCN1097132/15.11.2021, s-a solicitat anularea adresei nr. FRS3/AMLS/3015/14.12.2021, anularea raportului final al procedurii nr. FRS3/AMLS/3014/14.12.2021, restabilirea legalității în derularea procedurii prin obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei declarate câștigătoare, cu respectarea condițiilor din documentația de atribuire și a dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice și stabilirea legală a rezultatului final al procedurii.

În luarea deciziei, Consiliul, legal învestit, a avut în vedere următoarele:

Contestatoarea susține că decizia de declarare câștigătoare a ofertei depuse de este nelegală și neîntemeiată, fiind grevată de suspiciuni rezonabile de netransparență.

În fapt, așa cum rezultă din adresa nr. FRS3/AMLS/3015/14.12.2021 și din raportul final al procedurii nr. FRS3/AMLS/3014/14.12.2021, oferta financiară câștigătoare a fost de 356.878,94 lei, fără TVA, cu 28,59% mai mică decât prețul minim estimat de autoritatea contractantă, respectiv cu 42,87% mai mică decât prețul maxim estimat.

Contestatoarea susține că, în contextul legislativ actual, nu există prevederi care să stabilească un prag sub care oferta financiară poate fi considerată, în mod automat, ca având un preț neobișnuit de scăzut, raportat la valoarea estimată de autoritatea contractantă, însă apreciază că este fundamental necesar ca aceasta să își exercite rolul activ în asigurarea respectării principiilor care stau la baza contractelor de achiziție publică și a verificării ofertei câștigătoare nu numai în privința „celui mai mic preț”, ci și raportat la capacitatea de a fi îndeplătoare și de natură a asigura buna derulare a contractului, respectiv îndeplinirea tuturor cerințelor de calitate avute în vedere.

Contestatoarea arată că rolul activ al autorității contractante rezidă din dispozițiile art. 210 alin. (1) și alin. (3) din Legea nr. 98/2016, pe care le citează.

Contestatoarea menționează că, din analiza raportului final al procedurii, reiese faptul că autoritatea contractantă, urmare a evaluării ofertelor declarate admisibile și conforme, a sesizat prețul aparent neobișnuit de scăzut „în cazul ofertei depuse de către operatorul economic, față de care s-a decis verificarea prețurilor unitare în baza achizițiilor similare efectuate (de la același operator economic) în anii precedenți. Astfel au fost analizate ofertele depuse de către SC și în anul 2017 pe aceeași structură de servicii oferite, cât și comparații făcute față de contravaloarea serviciilor de abonament monitorizare GPS efectuate de în septembrie 2020.”

Raportat la acestea, contestatoarea susține că nu există nicio justificare legală pentru ca autoritatea contractantă să se raporteze la comparații pe structuri de servicii și echipamente aferente anului 2017, în contextul în care este evident faptul că nivelul prețurilor actuale este unul semnificativ mai mare, fiind direct influențat de evoluția economică de pe piața de profil, pe care un rol major îl comportă, printre altele, rata inflației, criza generată de epidemia SARS-COV-2, creșterea prețurilor echipamentelor hardware, creșterile salariale etc. În acest context, subliniază contestatoarea faptul că evaluarea ofertei de preț trebuia făcută la valorile actuale, aferente anului 2021, astfel încât valoarea ofertată să reflecte într-un mod cât mai fidel realitatea faptică existentă.

Cu toate acestea, raportându-se, așa cum a decis autoritatea contractantă, la nivelul de preț pe anul 2017, contestatoarea solicită a se avea în vedere faptul că, așa cum reiese din raportul final al procedurii, prețul ofertat de, în luna august 2017, având componența: sistem de urmărire prin GPS: valoare echipament (GPS + sondă) + livrare + montare și etalonare echipament + valoare abonament monitorizare lunară a fost de 225,45 lei/lună, iar pentru procedura din speță a ofertat un preț de 220,30 lei/lună, ceea ce reprezintă un preț cu 2,28% mai mic decât prețul ofertat la nivelul lunii august 2017.

Raportat la cele arătate, contestatoarea consideră că autoritatea contractantă nu a desemnat în mod legal câștigătoare oferta de preț depusă de, în speță nefiind prezentate motive temeinice în baza cărora să fi putut aprecia că prețul ofertat de către câștigător nu reprezintă un preț neobișnuit de scăzut, context în care învederează faptul că această ofertă nu poate îndeplini condițiile de conformitate din caietul de sarcini și din anunțul de participare, respectiv nu poate îndeplini în totalitate cerințele de calitate solicitate de autoritatea contractantă.

Pentru o pertinentă clarificare a speței, contestatoarea solicită obligarea ofertantului câștigător să prezinte, într-o manieră detaliată, componenta de preț (tipuri echipamente și servicii), în vederea confirmării sustenabilității prețului ofertat:

- să justifice prețurile de achiziție echipamente hard;
- să justifice prețurile de achiziție licențe de hărți;
- să justifice prețurile de conectivitate.

În drept, contestatoarea invocă Legea nr. 98/2016 și Legea nr. 101/2016.

Prin adresa nr. FRS3/AMLS/13201/27.12.2021, înregistrată la CNSC sub nr. 67539/27.12.2021, autoritatea contractantă a transmis punctul său de vedere, cu privire la contestația formulată de SA, solicitând respingerea ei, ca neîntemeiată.

Autoritatea contractantă susține că, în etapa evaluării propunerilor financiare, comisia de evaluare a constatat prețuri aparent neobișnuit de scăzute în cazul ofertei depuse de operatorul economic, față de care a decis verificarea prețurilor unitare în baza achizițiilor similare efectuate (de la același operator economic) în anii precedenți. Astfel, au fost analizate ofertele depuse de și în anul 2017 pe aceeași structură de servicii oferite, cât și comparații făcute față de contravaloarea serviciilor de abonament monitorizare GPS efectuate de în septembrie 2020. S-a constatat că oferta depusă de, având componenta preț unitar/buc. sistem de urmărire prin GPS = [valoarea echipamentului (GPS+sondă)] + [livrare, inclusiv montarea și etalonarea echipamentului] + [valoare abonament monitorizare lunară] depusă în august 2017 este de 225,45 lei/lună, față de 220,30 lei/lună, cât este oferta depusă la procedura din speță.

Autoritatea contractantă susține că, în aceleași condiții de analiză este și oferta, depusă la aceeași dată, care este cu o valoare de 300 lei/lună, iar o altă ofertă, depusă de către, este în valoare de 258,8 lei/lună.

În ceea ce privește prețurile echipamentelor hard, autoritatea contractantă precizează că au fost analizate și elemente de cost similare din acordul-cadru/contractul depus ca dovadă în cadrul documentelor justificative, încheiat de cu în anul 2019 și valabil până în septembrie 2021, iar comisia de evaluare a concluzionat că

acestea sunt comparabile și apropiate ofertei depuse în procedura din speță.

Autoritatea contractantă susține că justificarea prețurilor de achiziție licențe hărți a fost prezentată în oferta depusă de la pag. 296 - 300 din documentația pe care o anexează și, în ceea ce privește prețurile de conectivitate, comisia de evaluare a apreciat că, în general, acestea sunt determinate de capacitatea de negociere a fiecărui ofertant cu operatorii specifici de pe piața de profil, și a luat în considerație factura nr. 1040255/01.09.2020 emisă de, pentru servicii abonament monitorizare flotă, cu o valoare de 18,00 lei/abonament/lună, față de 19,76 lei/abonament/lună, cât este valoarea serviciilor similare oferite la procedura din speță, ca probă pentru admisibilitatea ofertei depuse.

Autoritatea contractantă menționează că operatorul a prestat servicii identice, în perioada anilor 2019 și 2020 fără să fi ridicat motive care să creeze suspiciunea că, pe parcursul derulării contractului care ar putea fi încheiat, s-ar putea abate de la declarațiile de calitate și eficiență făcute prin oferta depusă.

Mai subliniază autoritatea contractantă și faptul că oferta tehnică depusă de îndeplinește clar și fără echivoc cerințele caietului de sarcini și ale modificărilor survenite ca urmare a răspunsului la solicitarea de clarificare.

Autoritatea contractantă menționează că, la evaluare, au fost luate în considerare prețuri disponibile pe internet. Comisia de evaluare a concluzionat că propunerea financiară depusă de operatorul este concludentă și comparabilă cu alte tarife și prețuri practicate pe piața de specialitate.

Față de susținerile părților și de documentele depuse la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

Autoritatea contractantă ADMINISTRAȚIA NAȚIONALĂ APELE ROMÂNE - ADMINISTRAȚIA BAZINALĂ DE APĂ a inițiat, la 15.11.2021, o procedură simplificată organizată în vederea încheierii unui acord-cadru având ca obiect "Servicii de monitorizare privind exploatarea și îmbunătățirea managementului parcului auto al ABA prin implementarea unui sistem integrat de eficientizare prin GPS și sonde litrometrice", prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. SCN1097132.

Nemulțumită de rezultatul procedurii de atribuire, respectiv de declararea câștigătoare a ofertei, ce a avut un preț mai scăzut în comparație cu oferta sa și cu valoarea estimată, ... S.A. a formulat contestația de față, solicitând cele precizate în partea introductivă a deciziei.

Preliminar, Consiliul constată că, pentru a îndeplini obligația stabilită la art. 611 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, contestatorul S.A. a înaintat recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 207718539/1, în valoare

de 9.997 lei, emisă de CEC BANK – SUCURSALA, în data de 21.12.2021, completată cu recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 207722703/1, în valoare de 1.362 lei, emisă de CEC BANK – SUCURSALA, în data de 23.12.2021.

Contestatoarea invocă, în esență, că oferta declarată câștigătoare are un preț neobișnuit de scăzut, față de care ADMINISTRAȚIA BAZINALĂ DE APĂ nu și-a îndeplinit obligația de verificare prevăzută de art. 210 din Legea nr. 98/2016.

Pe fondul speței, CNSC observă că au participat la licitație 3 operatori economici:

..... S.A. – preț 356.878,94 lei, fără TVA

..... – preț 530.467,08 lei, fără TVA

.....S.R.L. – preț 576.427,20 lei, fără TVA

Prin raportul procedurii de atribuire nr. FRS3/AMLS/3014/14.12.2021, ... S.A. a fost clasată pe locul 2, iar câștigătoare a fost desemnată, cu cel mai scăzut preț total, după cum rezultă de mai sus.

Câștigătoarea are un preț al ofertei de aproximativ de 68% din prețul ofertat de contestatoare și de aproximativ 57% din valoarea totală estimată a acordului-cadru, de 624.773,80 lei, fără TVA. Un asemenea preț, situat la puțin peste jumătate din estimarea organizatoarei procedurii, întrunește criteriile de încadrare în categoria prețurilor neobișnuit de scăzute, după cum recunoaște chiar ADMINISTRAȚIA BAZINALĂ DE APĂ

Legea achizițiilor publice nr. 98/2016 nu interzice atribuirea unui acord-cadru de aproximativ 57% din valoarea totală estimată, cum este prețul ofertat de câștigătoare. Obiectivul competiției este și obținerea prestării serviciului la costuri cât mai reduse.

Însă, în baza art. 210 din Legea nr. 98/2016:

(1) În cazul unei propuneri financiare aparent neobișnuit de scăzută în raport cu lucrările, produsele sau serviciile care constituie obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru care urmează a fi atribuit/încheiat, autoritatea contractantă are obligația de a solicita ofertantului care a depus o astfel de ofertă clarificări cu privire la prețul sau costurile propuse în respectiva ofertă.

(2) Clarificările prevăzute la alin. (1) se pot referi în special la:

- a) fundamentarea economică a modului de formare a prețului, prin raportare la procesul de producție, serviciile furnizate sau metodele de construcție utilizate;
- b) soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru furnizarea produselor sau a serviciilor ori executarea lucrărilor;

- c) originalitatea lucrărilor, produselor sau serviciilor propuse de ofertant;
- d) respectarea obligațiilor prevăzute la art. 51 alin. (1);
- e) respectarea obligațiilor prevăzute la art. 218;
- f) posibilitatea ca ofertantul să beneficieze de un ajutor de stat.

(3) Autoritatea contractantă evaluează informațiile și documentele furnizate de ofertantul a cărui ofertă are un preț aparent neobișnuit de scăzut și respinge respectiva ofertă numai atunci când dovezile furnizate nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, ținând seama de elementele menționate la alin. (2).

(4) Autoritatea contractantă respinge întotdeauna o ofertă atunci când constată că aceasta are un preț neobișnuit de scăzut deoarece nu respectă obligațiile prevăzute la art. 51 alin. (1).

(5) Atunci când autoritatea contractantă constată că o ofertă are un preț neobișnuit de scăzut deoarece ofertantul beneficiază de un ajutor de stat, oferta respectivă poate fi respinsă doar din acest motiv numai dacă, în urma clarificărilor solicitate, ofertantul nu a putut demonstra, într-un termen corespunzător stabilit de autoritatea contractantă, că ajutorul de stat a fost acordat în mod legal.

(6) În cazul în care autoritatea contractantă respinge o ofertă pentru motivul prevăzut la alin. (5), va informa Comisia Europeană după consultarea cu Consiliul Concurenței.

Relevante sunt și următoarele dispoziții din H.G. nr. 395/2016:

Art. 127. - (1) Comisia de evaluare are următoare atribuții: h) verificarea propunerilor financiare prezentate de ofertanți, inclusiv verificarea conformității cu propunerile tehnice, verificarea aritmetică, verificarea încadrării în fondurile care pot fi disponibilizate pentru îndeplinirea contractului de achiziție publică respectiv, precum și, dacă este cazul, verificarea încadrării acestora în situația prevăzută la art. 210 din Lege;

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.

Art. 137. - (2) În condițiile art. 215 alin. (4) din Lege, oferta este considerată inacceptabilă în următoarele situații: g) 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.

În speța de față, nu reiese din niciun document al dosarului achiziției publice și nici din punctul de vedere asupra contestației că ADMINISTRAȚIA BAZINALĂ DE APĂ, prin comisia de evaluare, ar fi cerut vreo justificare a prețului ofertat, astfel cum prevăd dispozițiile imperative redate mai sus. Nici în procesul verbal nr. FRS3/AMLS/2835/07.12.2021, de evaluare a propunerilor financiare, nu este consemnată vreo solicitare din partea comisiei de justificare a prețului de către ofertant.

Indiferent de informațiile financiare regăsite în oferta câștigătoare, neobișnuit de scăzută ca preț, autorității îi revenea „obligația de a solicita ofertantului care a depus o astfel de ofertă clarificări cu privire la prețul sau costurile propuse în respectiva ofertă”, obligație legală care nu a fost îndeplinită de autoritate. Corelativ, aceasta nu și-a îndeplinit nici obligația legală de a evalua informațiile și documentele care ar fi trebuit furnizate de ofertantul cu preț neobișnuit de scăzut, ținând seama de elementele menționate la art. 210 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Argumentele justificative aduse de ADMINISTRAȚIA BAZINALĂ DE APĂ sunt lipsite de relevanță, întrucât nu se bazează pe clarificări ce ar fi trebuit obținute de la ofertant, în conformitate cu prevederile evocate mai sus.

Prin urmare, va trebui să îi ceară 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.

Astfel, față de cele constatate anterior, în temeiul dispozițiilor art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, CNSC constată caracterul fondat al contestației, motiv pentru care va admite contestația formulată

de S.A. și va obliga autoritatea contractantă la anularea, în parte, a raportului procedurii de atribuire nr. FRS3/AMLS/3014/ 14.12.2021, respectiv partea referitoare la evaluarea ofertei, și la anularea comunicărilor care conțin rezultatul acesteia, conform considerentelor de mai sus. Va dispune și clarificarea și reevaluarea ofertei în referință, în termen de 20 de zile de la comunicarea prezentei.

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:

În temeiul art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, admite contestația formulată de S.A., în contradictoriu cu ADMINISTRAȚIA NAȚIONALĂ APELE ROMÂNE - ADMINISTRAȚIA BAZINALĂ DE APĂ

Obligă autoritatea contractantă la anularea, în parte, a raportului procedurii de atribuire nr. FRS3/AMLS/3014/14.12.2021, respectiv partea referitoare la oferta, și la anularea adreselor prin care a fost comunicată declararea câștigătoare a acestei oferte. Dispune clarificarea prețului și reevaluarea acestei oferte, conform considerentelor de mai sus, în termen de 20 de zile de la comunicarea prezentei.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, dar împotriva ei se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) și art. 29 din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE,

.....

MEMBRU,

.....

MEMBRU,

.....

