



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C.N.S.C.

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.cnscl.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. 597/C9/458

Data: 24.03.2021

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 10234/02.03.2021, depusă de ... de autoritate contractantă, pentru atribuirea contractului având ca obiect *Hrană persoane vârstnice – pachete produse de bază*, cod CPV15897300-5- Pachete de alimente (Rev.2), s-a solicitat anularea, în parte, a raportului procedurii nr. 1611/23.02.2021, prin care oferta sa a fost declarată neconformă; obligarea autorității contractante la declarea câștigătoare a ofertei sale, întrucât a prezentat cea mai bună ofertă financiară; plata cheltuielilor de judecată.

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 ... atacă rezultatul procedurii, solicitând cele precizate în partea introductivă a deciziei.

Contestatoarea arată că, prin adresa nr. 752/04.02.2021, autoritatea contractantă i-a solicitat *documente justificative prin care să susțină detalierea modului de fundamentare a prețului ofertat*, la care a răspuns prin adresa nr. 2096/09.02.2021.

Oferta sa a fost declarată neconformă, deoarece *conține costuri neobișnuit de scăzute în raport cu produsele, ce nu au fost justificate prin răspunsul la solicitările de clarificări...*

Față de cele de mai sus, contestatoarea consideră că raportul procedurii este netemeinic și nelegal, întrucât a justificat prețurile, arătând modul de formare cât și oferta furnizorului său; sustenabilitatea prețurilor nu trebuie verificată prin raportare doar la ofertele primite în cadrul unei proceduri, ci prin verificarea prețurilor de achiziție obținute de autoritățile contractante în proceduri transparente la care au participat distribuitori naționali. Arată, de asemenea, că este distribuitor național și poate susține prețurile oferite.

În concluzie, solicită anularea raportului procedurii nr. 1611/23.02.2021, prin care oferta financiară a fost declarată neconformă și obligarea autorității contractante la declararea câștigătoare a ofertei sale, întrucât oferta sa financiară de 179.806,08 lei, este mai mică decât cea a ofertantei câștigătoare ... de 204.139,20 lei.

Se solicită cheltuieli de judecată.

Prin punctul de vedere nr. 2190/10.03.2021, înregistrat la Consiliu sub nr. 12059/11.03.2021, ... solicită respingerea contestației.

Autoritatea contractantă prezintă pe scurt modul de derulare al procedurii în cauză și menționează că a comunicat contestatoarei rezultatul procedurii prin adresa nr. 1615/23.02.2021, precum și motivele respingerii ofertei sale, prin intermediul SEAP, în data de 23.02.2021, ora 16:09.

De asemenea, susține că SC ... SRL nu aduce argumente prin contestația depusă, cu privire la nedemonstrarea și nedepunerea documentelor justificative pentru susținerea prețului ofertat; dacă își declară oferta financiară ca fiind cea mai bună sau că este distribuitor național cu participări la mii de proceduri și are contracte încheiate pe raza județului Tulcea, nu înseamnă că nu trebuie și demonstrate prin documente justificative, calcule și nu doar la nivel declarativ.

Ofertanta a calculat un cost de manipulare și pregătire a unei comenzi la 7,8 lei/livrare ceea ce înseamnă (conform calculelor realizate la momentul evaluării răspunsului la clarificări) în 33 de minute pentru manipularea a 781 de produse pentru realizarea a 71 de pachete, se poate deduce ori că ofertantul nu respectă legislația cu privire la salariul minim pe economie, ori că nu își va respecta prevederile contractuale în ceea ce privește livrarea lunară a câte 71 de pachete, a câte 11 produse.

Din formularea răspunsului la clarificarea cu privire la justificarea modalității de formare a prețului ofertat, cât și din quantumul costului cu manopera de 0,1 lei/produs (fără să existe o altă explicație cu privire la cum s-a ajuns la acest cost/produs), reiese superficialitatea și lipsa de fundamentare economică a ofertei inițial prezentate.

Referitor la justificarea prețului transportului, ofertanta dă dovadă de aceeași superficialitate, cunoscând la 0,1 lei/produs, fără să existe un calcul sau oferte de preț din partea unui transportator sau orice documente prin care să se justifice această estimare de cost, sens în care

comisia de evaluare a realizat un calcul simplu luând în considerare doar două componente de formare a prețului (costul combustibilului și taxei de trecere BAC), care a rezultat într-o valoare de 143,32 lei/livrare, de două ori mai mare decât cea care reiese din calculul ofertantului, de 78 lei/livrare.

Contestatoarea a apreciat ca fiind posibil ca demonstrarea prețului ofertat să fie realizată la nivel declarativ, într-un mod expeditiv, prin prisma enunțării unor posibile contracte cu beneficiari de pe raza județului Tulcea, fără a transmite numere de contract, extrase din contracte cu privire la condițiile de transport și livrare către aceștia, calculul financiar prin care s-a ajuns la valoarea de 78 lei/livrare; referitor la costul livrării, comisia de evaluare s-a raportat doar la livrarea de la sediul ofertantului la sediul autorității contractante, însă din cadrul ofertei de preț de furnizare produse din depozitul de la Afumați-Ilfov, nu reiese faptul că produsele vor fi aduse în mod gratuit la sediul acestuia din Brăila.

Deși criteriului de atribuire al contractului este „prețul cel mai scăzut”, comisia de evaluare trebuie să se asigure că prețul cel mai scăzut asigură cerințele minime de calitate solicitate prin caietul de sarcini, oferta financiară a contestatoarei este realizată fără o fundamentare economică temeinică, existând incapacitatea de a-și onora viitoarele obligații contractuale, cât și legale cu privire la reglementările obligatorii în domeniile mediului, social și al relațiilor de muncă.

Documentele necesare soluționării contestației au fost transmise cu adresele înregistrate la Consiliu cu nr. 12461/12.03.2021.

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

... în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura simplificată organizată pentru atribuirea contractului având ca obiect *Hrană persoane vârstnice – pachete produse de bază*, cod CPV15897300-5-Pachete de alimente (Rev.2), prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. SCN1081012/ 14.01.2021. Data limită de depunere a ofertelor a fost stabilită pentru 21.01.2021, ora 15⁰⁰. Valoarea estimată a contractului este de 239.974,32 lei, fără TVA, criteriul de atribuire fiind *prețul cel mai scăzut*.

... a constituit cautiunea în sumă de 4.800 lei, conform prevederilor art. 61¹ alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016, fiind depusă la dosar recipisa de consemnare nr. 206876750/1 din 05.03.2021, eliberată de CEC Bank SA, Sucursala Brăila.

Trecând la analiza contestației, Consiliul constată că, prin comunicarea nr. 1615/23.02.2021, s-a adus la cunoștința contestatoarei decizia de respingere a ofertei sale ca neconformă pentru următoarele motive:

Prin răspunsul la solicitarea de clarificari cu nr. 752/04.02.2021, ati fundamentat formarea prețului unitar prin însumarea prețului de achiziție cu cel al manoperei, transportului, manipulare cu utilaje/echipamente si profit.

Prețul manoperei este calculat la 0,01 lei/ produs. La o livrare, se manipuleaza 781 de produse, astfel incat reiese o valoare de 7,8 lei/livrare. Având in vedere salariul

minim pe economie stabilit pentru 2021 de 2350 lei brut, la care se mai adauga pentru angajator CAM de 2,25% si o medie de 169,33 ore/lunar, reiese un cost orar de 14,19 lei. Rezulta astfel faptul ca ati alocat 33 minute pentru pregatirea a 71 de pachete pentru livrare, perioada de timp nerealista in opinia comisiei de evaluare.

Prețul transportului este calculat de asemenea, la 0,1 lei/ produs, rezultând un cost per livrare de 78 lei. Distanța Braila-Baia este de 104 km si trebuie plătită taxa BAC. Luând in considerare doar aceste 2 costuri, fara salariul șoferului, rezulta o valoare de $104 \text{ km} \times 2 \times 7,51/100 \text{ km} \times 4,7 \text{ lei/l combustibil} + 35 \text{ lei/trecere BAC} \times 2 = 143,32 \text{ lei/livrare}$. Desi ati explicat costul scăzut pentru transport prin invocarea unor contracte de livrare cu beneficiari din județul Tulcea, nu ati transmis copii dupa contracte si nici nu ati detaliat condițiile de livrare către aceștia. Astfel, comisia de evaluare nu avea cum sa verifice daca informațiile prezentate sunt reale.

Din oferta de pret prezentata, reies caracteristicile regăsite in propunerea tehnica, insa nu reiese costul transportului de la depozitul furnizorului până la sediul ofertantului (sat Afumați, Ilfov- Braila).

Relevantă în speță prezintă următoarele dispoziții legale:

- art. 210 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 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.

- art. 136 alin. (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 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 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 alin. (1) *Comisia de evaluare are obligația de a respinge ofertele inacceptabile și neconforme.*

(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.*

Raportat la dispozițiile legale citate și la justificările transmise de ... SRL, Consiliul constată că în mod corect oferta acestei societăți a fost respinsă, răspunsul primit neputându-se considera că justifică prețul ofertat. Nicio ofertă nu poate fi declarată admisibilă în absența unei justificări corespunzătoare a prețului ofertat.

Se observă că fundamentarea transmisă de contestatoare cuprinde detalierea cuprinzând: preț achiziție, manoperă (nivel de salarizare a forței de muncă), costuri implicate de utilaje sau echipamente de lucru, transport și profit, fără însă a fi adusă vreo justificare concretă.

Afirmațiile din cuprinsul adresei potrivit cărora *costurile reduse cu transportul se justifică și prin faptul că are diferiți beneficiari ...c) în zona geografică și poate grupa transporturile în așa fel încât să optimizeze costurile și că are o experiență îndelungată în ceea ce privește furnizarea de produse alimentare și acoperă întreg teritoriul României* nu pot fi considerate fundamentări ale prețului, fiind simple afirmații. Dimpotrivă, trebuie reținut că prețul trebuie justificat pentru fiecare contract, neputându-se oferta anumite prețuri pentru transport nejustificate pe motiv că au fost cuprinse costurile în mai multe contracte. Transportul trebuie evidențiat pentru fiecare contract, neavând relevanță câte contracte a încheiat operatorul economic cu autorități contractante din zonă.

Mai mult decât atât, ofertanta nici în răspunsul la clarificări, nici cel puțin prin contestație nu a explicat cum a ajuns la un cost al transportului de 0,10 lei/buc.

Cum a reținut și achizitoarea, din oferta de preț prezentată, *reies caracteristicile regăsite în propunerea tehnică, însă nu reiese costul transportului de la depozitul furnizorului până la sediul ofertantului (sat Afumați, Ilfov- Brăila).*

De asemenea, nu a fost justificată valoarea scăzută a manoperei.

Nici autoritatea contractantă și nici Consiliul nu pot face nicio verificare a corectitudinii prețului ofertat, având în vedere că, în fundamentarea transmisă, nu există niciun calcul cu privire la prețul transportului și al manoperei, deși în adresa de clarificări, autoritatea contractantă a indicat ofertantei că se va calcula prețul transportului/comandă (71 pachete) și având în vedere cele 24 de comenzi, cu detalierea distanței și a costurilor aferente resursei umane.

Experiența în domeniu a societății nu poate constitui element de justificare a prețului ofertat.

Consiliul nu poate obliga autoritatea contractantă la solicitarea de clarificări suplimentare, în sensul de a se prezenta justificările și dovezile lipsă, o astfel de solicitare conducând la încălcarea principiului tratamentului egal și la avantajarea ofertantei, având în vedere că

ofertanta nu a depus vreo justificare concretă care ar putea să fie clarificată în urma unor noi solicitări de clarificări.

În numeroase spețe, atât Consiliul, cât și instanțele de judecată au apreciat că ofertele cu preț aparent neobișnuit de scăzut trebuie respinse dacă fundamentarea prețului este prezentată într-un mod formal/general, fără justificări concrete.

Este binecunoscut de ofertanții participanți în procedurile de atribuire că, în cazul în care primesc solicitări de justificare a prețului, aparent neobișnuit de scăzut, au obligația depunerii de calcule concrete și documente în susținere, pentru justificarea costurilor implicate, astfel încât să asigure posibilitatea verificării prețului ofertat de către achizitoare, eventual Consiliu, instanță sau alte instituții implicate. Or, în cazul analizat, ... SRL nu a procedat în această manieră, prezentând informații care nu au putut fi verificate.

Astfel fiind, Consiliul constată că, în mod corect, autoritatea contractantă a respins ca neconformă oferta .. SRL, în condițiile în care nu au fost prezentate justificări concrete cu privire la prețul ofertat, contestația urmând a fi respinsă.

Fiind respinsă contestația, va fi respinsă cererea de plată a cheltuielilor efectuate pentru soluționarea contestației.

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

CONSILIUL DECIDE:

În temeiul art. 26 alin. (6) 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, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, respinge, ca nefondată, contestația formulată de ... SRL, în contradictoriu cu ..

Respinge solicitarea de plată a cheltuielilor efectuate pentru soluționarea contestației.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți. Împotriva ei 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, conform art. 29 din Legea nr. 101/2016.

Redactată în 4 exemplare, conține 6 pagini