



# 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.cnsc.ro](http://www.cnsc.ro)

**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. ....**

**Data: ....**

Prin contestația nr. ...., înregistrată la C.N.S.C. cu nr. ..., formulată de către SC ... SRL, cu sediul în ..., împotriva raportului procedurii nr. ..., emis de ..., cu sediul în ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de licitație deschisă privind încheierea unui acord-cadru având ca obiect <<...>>, cod CPV ... s-au solicitat Consiliului următoarele:

- anularea, în tot, a comunicării rezultatului procedurii nr. ..., anularea procedurii de atribuire și reevaluarea ofertelor clasate pe locul I și II cu privire la fundamentarea și justificarea prețurilor oferite;

- punerea la dispoziție a dosarului achiziției pentru a se putea realiza o analiză completă și temeinică a tuturor aspectelor ce țin de noțiunea de preț neobișnuit de scăzut;

- anularea raportului de evaluare care a stat la baza comunicării rezultatului (clasamentului interimar) și a tuturor actelor subsecvente și reluarea procedurii după reevaluarea ofertelor indicate în primul capăt de cerere.

În luarea deciziei asupra cauzei de față,  
**Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor**  
reține următoarele:

Prin contestația nr. ..., înregistrată la C.N.S.C. cu nr. ..., formulată de către SC ... SRL, împotriva raportului procedurii nr. ..., emis de ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de licitație deschisă privind încheierea unui acord-cadru având ca obiect <<...>>, s-au solicitat cele menționate în partea introductivă.

În cuprinsul contestației, autoarea acesteia face un scurt istoric al procedurii și precizează că rezultatele evaluării propunerii tehnice a

participanților sunt consemnate în procesele verbale ale comisiei de evaluare nr. ... și nr. ..., iar evaluarea propunerilor financiare ale celor 3 operatori economici declarați admiși sunt consemnate în raportul procedurii comunicate în data de .... Astfel, dacă valoarea estimată a serviciului a fost de .... Rezultatul evaluării documentelor justificative suport DUAЕ, conform art. 196 alin. 2 din Legea nr. 98/2016, este consemnat în procesul verbal nr. ..., astfel cum s-a consemnat la fila 14 din Raportul procedurii.

Față de acest aspect, contestatoarea apreciază că, prin declararea drept admisibile a celor două oferte, clasate pe locul I și II, în valoare de ...., autoritatea contractantă a încălcat obligațiile care îi reveneau de a realiza verificări temeinice și nu formale cu privire la prețul neobișnuit de scăzut al acestora în raport atât de valoarea estimată, cât și de preturile existente pe piață pentru acest tip de servicii sau servicii similare. Astfel, arată că, prețul ofertantului clasat pe locul I este cu cca. 39% mai scăzut decât valoarea estimată de autoritate, iar cel al ofertantului de pe locul II este cu cca. 33% mai scăzut decât valoarea estimată. În opinia sa, chiar dacă legislația actuală nu mai prevede existența unui prag valoric pentru determinarea unui preț anormal de mic, din întregul ansamblu al reglementării rezultă nu doar posibilitatea, ci obligația efectivă pentru autoritatea contractantă de a verifica în mod temeinic și concret ofertele operatorilor economici care oferă prețuri nejustificat de mici.

Având în vedere prevederile art. 210 alin. 1 din Legea nr. 98/ 2016, consideră că simpla susținere a celor doi ofertanți, fără justificări concludente, nu demonstrează că aceștia pot angaja și planifica resursele umane și financiare care să susțină realitatea prețului ofertat. Prin verificările efectuate în data de .... (consemnate în procesul-verbal nr. ...) nu s-a realizat decât o verificare formală, iar nu una reală și efectivă a prețurilor neobișnuit de scăzute oferite de cei doi operatori economici.

În probațiune, s-au depus, în copie, documente.

Prin adresa nr. ...., în temeiul art. 61<sup>1</sup> alin. (1) lit. b) din Legea nr. 101/2016, Consiliul i-a solicitat contestatoarei să transmită dovada constituirii cauțiunii.

Ca răspuns la această solicitare a Consiliului, SC ... SRL a transmis, în original, recipisa de consemnare nr. ....

Prin punctul de vedere nr. .... ... apreciază că nu sunt necesare măsuri de remediere.

De asemenea, ținând cont de prevederile art. 133 alin. (1), art. 134, alin. (1) din HG nr. 395/2016 și art. 155 din Legea nr. 98/2016, autoritatea contractantă solicită Consiliului să admită excepția lipsei calității procesuale active a SC ... SRL și să respingă contestația depusă de aceasta ca fiind formulată de o persoană fără calitate de persoană vătămată, criticile referitoare la încălcarea unor prevederi legale putând fi reținute numai în măsura în care au produs o vătămare a persoanei care le invocă. Potrivit art. 3 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 101/2016, contestatoarea nu a fost vătămată de niciun act al autorității contractante, oferta sa fiind declarată admisibilă. Aceasta nu face dovada existenței

posibilității de a suferi vreun prejudiciu, ca o consecință a posibilelor incorectitudini ale actului atacat în cadrul procedurii de atribuire, nefiind astfel întrunite ambele condiții prevăzute de art. 3 lit. f) din Legea nr. 101/2016, pentru a deține calitatea de persoană vătămată.

În ceea ce privește fondul cauzei, organizatoarea procedurii solicită respingerea contestației SC ... SRL ca netemeinică și nefondată, întrucât, în cuprinsul acesteia, nu se indică prevederile legale sau cele din fișa de date care au fost încălcate și nici actele nelegale care au condus la prejudicierea/vătămarea operatorului economic. Legiuitorul nu a impus un anumit prag față de care să fie stabilit un preț aparent neobișnuit de scăzut, astfel ca sub acest aspect nu există o obligație a autorității contractante de a solicita justificarea prețului pentru un tarif unitar reprezentând 60,41%, respectiv 67,27% din valoarea estimată a achiziției.

Mai mult decât atât, susține autoritatea, potrivit art. 249 Cod procedură civilă, sarcina probei revine celui care reclamă, cu alte cuvinte SC ... SRL este cea care trebuia să demonstreze că prețul este neobișnuit de scăzut și nu pot fi prestate serviciile la prețul unitar de 2,64 lei de către operatorul economic SC ... SRL (clasat pe locul I), respectiv 2,94 lei de către operatorul economic SC ... SRL (clasat pe locul II).

În ceea ce privește afirmația contestatoarei referitoare la lipsa motivării actului administrativ ca și condiție de legalitate a acestuia, ... subliniază că, în procesul verbal de evaluare financiară nr ..., comisia de evaluare a justificat deciziile luate cu privire la ofertele financiare ale celor 3 operatori economici.

De asemenea, învederează că nu a făcut precizări sau restricții, modul de formare al prețului fiind un atribut al ofertantului, acesta stabilindu-l în funcție de complexitatea serviciului oferat. Propunerea financiară a ofertantului câștigător este parte integrantă a contractului de achiziție publică, iar neîndeplinirea angajamentului ofertantului privind îndeplinirea contractului în cauză, în condițiile în care a fost atribuit, atrage răspunderea contractuală a părții în culpă. În virtutea aplicării principiului asumării răspunderii art. 2 alin. (2) lit. f) din Legea 98/2016, a considerat că ofertele financiare ale tuturor celor 3 operatori economici, inclusiv cea a contestatoarei, sunt admisibile. Comisia de evaluare nu a considerat că prețurile celor 3 ofertanți sunt neobișnuit de scăzute, ofertele financiare fiind relativ apropiate. Ca o consecință, nici diferențele de preț între ofertele depuse în cadrul aceleiași proceduri de atribuire și nici comparația cu valoarea estimată nu sunt privite ca și criteriu determinant în stabilirea sustenabilității unei oferte, astfel "o ofertă poate fi mai ieftină decât alta fără a fi anormal de scăzută".

În acest sens, precizează că a verificat prețurile din catalogul electronic din platforma SICAP și nici una dintre ofertele celor 3 operatori economici nu a avut un preț neobișnuit de scăzut, ofertele fiind relativ apropiate ca valoare și făcând parte din prețurile pieței.

Față de cele menționate mai sus, autoritatea apreciază că au fost respectate prevederile din Secțiunea 10 „Procesul de verificare și

evaluare" din HG nr. 395/2016, precum și principiile care stau la baza atribuirii contractelor de achiziție publică prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, evaluarea ofertelor depuse de SC ... SRL și SC ... SRL fiind efectuată cu respectarea prevederilor legale în materie de achiziții publice.

În probațiune, au fost depuse, în copie, documente ale dosarului achiziției publice, fiind înregistrate la .....

Ca urmare a solicitării din cuprinsul contestației de studiere a dosarului cauzei, prin adresa nr. ..., SC ... SRL a fost invitată la sediul Consiliului, însă, aceasta din urmă, prin adresa nr. ... a menționat că renunță să vizualizeze dosarul, solicitând cele redactate în conținutul contestației.

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

..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura de licitație deschisă privind încheierea unui acord-cadru având ca obiect <<...>>, ....

Conform raportului procedurii nr. ..., în prezenta procedură de atribuire au fost depuse 6 oferte, printre acestea regăsindu-se și cele ale SC ... SRL, SC ... SRL și SC ... SRL, toate cele trei fiind admisibile.

Ca urmare a aplicării criteriului de atribuire, autoritatea contractantă a întocmit următorul clasament:

....

După verificarea documentelor suport, autoritatea contractantă a decis încheierea acordului cadru cu cei trei operatori economici, menționați anterior, clasati pe primele 3 locuri.

Această decizie a fost transmisă către SC ... SRL prin adresa nr. .../..., iar urmare luării la cunoștință a conținutului aferent, SC ... SRL a formulat contestația ce face obiectul prezentei cauze, solicitând cele redactate în partea introductivă.

Examinând susținerile părților, probatoriul aflat la dosarul cauzei și dispozițiile legale aplicabile, Consiliul constată următoarele:

Din analiza conținutului contestației, Consiliul reține că autoarea ei, a cărei oferta s-a clasat pe locul al treilea, critică modul în care autoritatea contractantă a declarat admisibile ofertele clasate pe primele două locuri, aparținând SC ... SRL și SC ... SRL, care au prepus un preț de 2,64 lei/kg, respectiv 2,94 lei/kg, în opinia acesteia, respectivele societăți nu demonstrează că pot angaja și planifica resursele umane și financiare care să susțină realitatea prețului oferat.

Preliminar analizării aspectelor sesizate de contestatoare, este de remarcat că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, caietul de sarcini (părțile tehnice), formularele necesare și modelul contractului de achiziție, la care se adaugă clarificările postate în SEAP, prin faptul că au depus ofertă, au fost acceptate de operatorii economici participanți, drept pentru care toate prevederile ei și-au consolidat forța obligatorie atât pentru autoritatea contractantă, cât și pentru operatorii economici participanți la procedura de atribuire. 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 considerarea art. 26 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, potrivit căruia: *„Consiliul se pronunță mai întâi asupra excepțiilor de procedură și de fond, iar când constată că acestea sunt întemeiate, nu mai procedează la analiza pe fond a cauzei”*, Consiliul are în vedere excepția lipsei calității procesuale active a contestatoarei, invocată de către autoritatea contractantă, motivat de faptul că SC ... SRL *„nu face dovada existenței posibilității de a suferi vreun prejudiciu, ca o consecință a posibilelor incorectitudini ale actului atacat în cadrul procedurii de atribuire, nefiind astfel întrunite ambele condiții prevăzute de art. 3 lit. f) din Legea nr. 101/2016, pentru a deține calitatea de persoană vătămată”*, pe care o va respinge ca neîntemeiată.

În justificarea acestei concluzii, Consiliul are în vedere faptul că SC ... SRL, a cărei oferta este clasată pe locul al treilea, prin contestația promovată, are ca scop înlăturarea celor 2 oferte clasate pe primele locuri, deci declarate conforme, astfel încât oferta sa să rămână singură în competiție, existând probabilitatea de a deveni câștigătoare, obținând beneficiul adjudecării contractului.

În soluționarea acestei excepții de mai sus, Consiliul are în vedere:

- dispozițiile art. 2 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, potrivit cărora:

*(1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al unei autorități contractante sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri poate solicita anularea actului, obligarea autorității contractante la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativ-jurisdicțională sau judiciară, potrivit prevederilor prezentei legi”;*

- dispozițiile art. 3 alin. (1) lit. f), alin. (3) din același act normativ, care stabilesc:

*f) persoană care se consideră vătămată - orice operator economic care îndeplinește cumulativ următoarele condiții:*

*(i) are sau a avut un interes în legătură cu o procedură de atribuire; și*

*(ii) a suferit, suferă sau riscă să sufere un prejudiciu ca o consecință a unui act al autorității contractante, de natură să producă efecte juridice, ori ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind o procedură de atribuire.*

*(3) În sensul alin. (1) lit. f) pct. (i) se consideră că o persoană are sau a avut un interes în legătură cu o procedură de atribuire dacă nu a fost încă exclusă definitiv de la respectiva procedură. O excludere este definitivă în cazul în care a fost notificată candidatului/ofertantului interesat și fie a fost considerată legală de către Consiliu/instanță, fie nu mai poate face obiectul unei căi de atac.”*

Astfel, din perspectiva cadrului juridic anterior enunțat, Consiliul constată că interesul contestatoarei SC ... SRL apare, în mod neechivoc, fiind promovat de însăși calitatea acestuia de operator economic participant la procedură a cărui ofertă a fost declarată conformă, existând

posibilitatea ca, în măsura în care criticile sale ar putea fi admise, să poată avea o şansă la atribuire contractului de achiziție publică în cauză.

În concluzie, Consiliu apreciază că SC ... SRL are interes în promovarea contestației, astfel că, respingând ca neîntemeiată excepția invocată de autoritatea contractantă, va proceda la analiza pe fond a criticilor sale.

Din analiza contestației, Consiliul constată că nemulțumirea acesteia vizează propunerea financiară a celor două oferte, clasate pe primele două locuri.

Astfel, din conținutul raportului procedurii nr. 839/... rezultă următoarele:

.....  
În opinia contestatoarei, procentele, respectiv prețurile unitare, propuse de ofertantele clasate pe primele două locuri, sunt neobișnuit de scăzute, în raport atât cu valoarea de estimare, cât și cu prețurile existente pe piață pentru acest tip de servicii sau servicii similare.

În soluționarea acestei critici Consiliul va avea în vedere fișa de date a achiziției, unde la cap. IV.4.2) - *Modul de prezentare al propunerii financiare*, se solicită următoarele:

*„Propunerea financiara introdusa de catre ofertant in SICAP, reprezinta valoarea totala fara TVA in lei pentru cantitatea maxima estimata. De asemenea, ofertantul va depune in SICAP, formularul de oferta completat conform formularului anexat, semnat cu semnatura electronica EXTINSA. Formularul va fi prezentat, însoțit de centralizatorul de preturi (CENTRALIZATORUL DE PRETURI VA FI COMPLETAT CONFORM MODELULUI ANEXAT IN SEAP). Evaluarea ofertelor se va face prin compararea propunerilor financiare determinate prin inmultirea pretului unitar (care va sta la baza incheierii acordului cadru) cu cantitatea maxima aferenta acordului cadru. (...)*

*Actul prin care operatorul economic își manifesta vointa de a se angaja din punct de vedere juridic în relația contractuală cu autoritatea contractantă, îl reprezintă formularul de oferta în conformitate cu formularele din anexa Formulare, completate și semnate corespunzător. (...).”*

Verificând propunerile financiare ale celor două oferte criticate, Consiliul reține următoarele:

- SC ... SRL a prezentat formularul de ofertă cu valoarea de ..... lei, fără TVA, însoțită de Centralizatorul de prețuri (formularul F3) ce conține detaliat prețul unitar de 2,64 lei/kg și cantitatea maximă de ..... de kg;

- SC ...SRL a prezentat formularul de ofertă cu valoarea de 2.116.800,00 lei, fără TVA, însoțită de Centralizatorul de prețuri (formularul F3) ce conține detaliat prețul unitar de 2,94 lei/kg și cantitatea maximă de ..... de kg.

De asemenea, Consiliul reține că și societatea contestatoarea a prezentat, în același mod, formularul de ofertă cu o propunere financiară de ..... lei, fără TVA, însoțită de Centralizatorul de prețuri – cu prețul unitar de 3,47 lei/kg.

Autoritatea contractantă a întocmit procesul-verbal privind evaluarea propunerilor financiare nr. ..., în conținutul căruia a argumentat stabilirea conformității celor trei oferte, din punct de vedere financiar, menționând, printre altele: *„Comisia de evaluare a verificat prețurile din catalogul electronic din platforma SICAP și nu consideră niciuna dintre ofertele celor 3 operatori economici ca având un preț neobișnuit de scăzut, ofertele fiind relativ apropiate ca valoare, ofertele depuse de acești operatori făcând parte din prețurile pieței”*.

Verificând argumentele aduse de contestatoare în justificarea afirmațiilor sale, Consiliul constată că acestea nu sunt fundamentate pe probe care să convingă despre faptul că valorile propuse de cei doi ofertanți criticați nu ar fi sustenabile. Or, simpla afirmație conform căreia respectivele oferte au un preț neobișnuit de scăzut în raport cu valoarea estimată, respectiv cu *„prețurile existente pe piață pentru acest tip de servicii sau servicii similare”*, fără a fi însoțită de probe/explicații/calculare etc. care să demonstreze că respectivele „prețuri de piață” sunt fixe și nu pot fi modificate, contravine prevederilor art. 249 – Sarcina probei, din Codul de procedură civilă, potrivit căroră: *„Cel care face o susținere în cursul procesului trebuie să o dovedească, în afară de cazurile anume prevăzute de lege”*.

În ceea ce privește invocarea, de către societatea contestatoare, a dispozițiilor art. 210 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, în sensul că, în cazul unei propuneri financiare aparent neobișnuit de scăzută în raport cu serviciile ce constituie obiectul acordului-cadru ce urmează a fi încheiat, autoritatea contractantă are obligația de a solicita ofertantului clarificări cu privire la prețul sau costurile propuse, Consiliul ține seama, pe de o parte, de faptul că valorile celor trei oferte sunt apropiate, iar, pe de altă parte, că, în situația actuală, pe lângă faptul că prețurile sunt libere, există o tendință a scăderii acestora, astfel că, în acest caz, nu era necesară aplicarea acestei norme legale.

Drept urmare, Consiliul nu va reține ca întemeiată afirmația contestatoarei potrivit căreia autoritatea contractantă ar fi realizat o verificare formală a prețurilor ofertate de către cei doi operatori economici criticați, întrucât, raportat la complexitatea achiziției, la modul în care trebuia să fie întocmită propunerea financiară, față de cerințele din fișa de date, precum și la faptul că propunerile tehnice ale celor doi ofertanți au fost declarate conforme, ... a respectat dispozițiile art. 133 alin. (1) din HG nr. 395/2016: *„Comisia de evaluare are obligația de a analiza și de a verifica fiecare ofertă (...) din punct de vedere al aspectelor financiare pe care le implică.”*

De altminteri, la originea sistemului deschis de achiziții publice se află libera concurență între operatorii economici, care au tot interesul în a participa la licitații cu prețuri cât mai competitive, pentru a-și maximiza astfel șansele de a obține contractul supus licitației. Dacă toți operatorii economici ar practica aceleași prețuri, atunci sistemul în discuție ar deveni de prisos.

Prin urmare, față de cele expuse, Consiliul va respinge, ca neîntemeiate, criticile contestatoarei conform căroră evaluarea ofertelor

depuse de către SC ... SRL și SC ... SRL nu a fost efectuată cu aplicarea art. 210 alin. (1) și (2) din Legea nr. 98/2016.

În concluzie, având în vedere aspectele de fapt și de drept mai sus prezentate, 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, cu modificările și completările ulterioare, pentru considerentele evocate în motivare, Consiliul va respinge, ca nefondată, contestația formulată de către SC ... SRL, în contradictoriu cu autoritatea contractantă ....

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 și poate fi atacată cu plângere, în temeiul art. 29 din același act normativ.

Pentru cele constatate,  
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,

### **CONSILIUL DECIDE:**

Respinge excepția lipsei calității procesuale active a contestatoarei invocată de către autoritatea contractantă.

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de către SC ... SRL, cu sediul în ....., în contradictoriu cu autoritatea contractantă de ..., cu sediul în ....

Obligatorie.

Împotriva prezentei decizii, se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare, în conformitate cu dispozițiile art. 29 din Legea nr. 101/2016.