CONSILIUL NAŢIONAL DE SOLUŢIONARE A CONTESTAŢIILOR

Str. Stavropoleos nr. 6, sector 3, Bucureşti, cod poştal 030084, România
Tel: +4 021.310.46.41 Fax: +4 021.890.07.45 şi +4 021.310.46.42 www.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1) şi ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE
Nr. ...
Data: ...

Prin contestaţia nr. 185/22.05.2017, înregistrată la Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor cu nr. 20268/23.05.2017, înaintată de SC ...SRL, cu sediul în …, formulată împotriva rezultatului etapei de verificare a propunerilor financiare, comunicat prin adresa nr. 4525/11.05.2017, emisă de către ..., cu sediul în …, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificate organizată în vederea atribuirii contractului de furnizare având ca obiect „Dotare Cămin Cultural – ..., județul … – Costume populare”, s-a solicitat *anularea adresei nr. 4525/11.05.2017, reprezentând comunicarea rezultatului parţial - etapa verificare propunere financiară, precum și a adresei nr. 4918/18.05.2017, reprezentând răspunsul la notificarea prealabilă.*

De asemenea, s-a solicitat suspendarea procedurii de atribuire până la soluţionarea fondului contestaţiei. Prin Încheierea nr. 282/C4/1722 din 29.05.2017, Consiliul s-a pronunţat asupra capătului de cerere de suspendare a procedurii de atribuire până la soluţionarea fondului contestaţiei, pe care l-a respins, ca nefondat.

CONSILIUL NAŢIONAL DE SOLUŢIONARE A CONTESTAŢIILOR,
asupra cauzei de faţă, constată următoarele:

Consiliul a fost legal sesizat şi este competent, potrivit dispoziţiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluţioneze contestaţia de faţă, prin care ofertantul SC ...SRL critică decizia autorității contractante de a-i respinge oferta ca fiind inacceptabilă, în baza prevederilor art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016.

1. În primul rând, contestatoarea apreciază că oferta sa este acceptabilă, cu preţul real, serios și justificat, toate celelalte oferte depuse având prețuri care nu pot fi justificate, reale și serioase.

Prin adresa de clarificare nr. 4127/03.05.2017, publicată în SEAP în data de 03.05.2017, ora 16:51, comisia de evaluare i-a solicitat următoarele:

„- din analiza ofertei financiare depusă de dumneavoastră rezultă că preţul propus reprezintă 69,85 % din valoarea estimată a contractului, preţ aparent neobişnuit de scăzut. Conform art. 36 alin. (1) din HG nr. 395/2016 cu modificări şi completările ulterioare, comisia de evaluare hotărăşte solicitarea de explicaţii scrise cu privire la posibilitatea îndeplinirii contractului în condiţiile de calitate impuse prin documentaţia de atribuire.

Explicaţiile aduse de dumneavoastră, privind preţul aparent neobişnuit de scăzut, vor fi însoţite de documente privind preţurile ce pot fi obţinute de la furnizori, situaţia stocurilor de materii prime şi materiale, modul de organizare metodele organizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare al personalului societății dumneavoastră, performanţele şi costurile implicate de anumite utilaje şi echipamente de lucru.”

Petenta susține că, prin adresa nr. 4525/11.05.2017, a explicat și demonstrat cu documente justificative, că preţul ofertei este justificat și real. Cu toate acestea, prin adresa nr. 4525/11.05.2017, reprezentând comunicarea rezultatului parţial - etapa verificare propunere financiară, autoritatea contractantă a decis că oferta este inacceptabilă, deoarece nu s-au anexat documente justificative privind nivelul de salarizare, precum şi documente justificative pentru specialiştii artizani aflaţi în relaţii de colaborare cu societatea, dar și pentru că nu s-ar fi evidenţiat cheltuielile directe reprezentând costurile privind materiile prime şi materiale folosite pentru confecţionarea costumelor populare şi a articolelor de încălţăminte (cantitate şi preţ materii prime şi materiale).

În opinia contestatoarei, această concluzie a comisiei de evaluare este eronată, având în vedere că societatea este producătorul costumelor populare ofertate, potrivit obiectului principal de activitate înregistrat la Registrul Comerţului.

Totodată, aceasta arată că, prin solicitarea de clarificare, autoritatea contractantă s-a rezumat să redea dispoziţiile art. 136 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, fără a indica în concret care sunt elementele de preț din ofertă care prezintă un preț aparent neobişnuit de scăzut.

Autoritatea contractantă trebuie să adapteze solicitarea specificului contractului şi modalităţii de detaliere a preţului ofertat, dacă aceasta din urmă există, și să nu formuleze o solicitare formală, simplistă și de ordin general. Astfel, trebuie să indice precis care sunt informaţiile de analiză cu ajutorul cărora poate să verifice realitatea preţului ofertat, detaliile și precizările semnificative cu privire la ofertă, cu referire expresă la prețurile pe care urmăreşte să le verifice, la costurile efective pe care le implica furnizarea obiectului contractului licitat.

Comisia de evaluare trebuie să facă o analiză temeinică a ofertei, să identifice care sunt acele elemente esenţiale, informaţii şi documente pe care urmăreşte să le obţină pentru verificarea preţului, să le solicite în consecinţă, în mod explicit, cu posibilitatea de a fi asigurată corelarea informaţiilor prezentate de ofertant.

Autoritatea contractantă trebuie să urmărească dacă ofertantul, pentru preţul ofertat, este în măsură să îndeplinească contractul, să oferteze un produs cu caracteristicile funcţionale solicitate sau să presteze servicii de calitatea solicitată, care să conducă la obţinerea rezultatelor urmărite, ceea ce în situația de față nu s-a întâmplat.

De altfel, din conţinutul caietului de sarcini nu rezultă că aceasta ar fi stabilit anumite cantităţi de materiale, un anumit necesar de forţă de muncă sau alţi specialişti pentru ca ofertanţii să se raporteze la acesta în justificarea preţului, fapt ce conduce, cu atât mai mult, la necesitatea precizării elementelor pe care ofertanta trebuie să le justifice.

În opinia petentei, cheia unei justificări corecte în cazul unui contract de furnizare este preţul de achiziţie sau, după caz, preţul de fabricaţie al produsului ofertat, care în cazul ofertei sale a fost demonstrat și justificat. Aceasta a demonstrat că produsul nu este vândut în pierdere și, indiferent de reducerea acordată, tot există un profit, raportat la preţul de achiziţie sau preţul de fabricaţie al produsului licitat, ceea ce duce la concluzia că prețul este justificat, iar autoritatea contractantă a aplicat în mod rigid dispoziţiile art. 136 alin. (3) din Legea nr. 98/2017.

De asemenea, contestatoarea susține că a depus documente justificative din care rezultă că are stocuri de material - materii prime (cheltuieli directe) și, în continuare, societatea a achiziţionat, conform facturilor depuse, materii prime necesare realizării contractului, ceea ce demonstrează că realizarea contractului este posibilă, materia primă fiind asigurată, contrar susţinerilor autorității contractante. Prin indicarea cuantumului dărilor către stat a demostrat că o parte din preţul ofertei este susţinut și prin cheltuieli cu salariaţii - cote către stat - (cheltuieli directe), și a arătat că societatea foloseşte meşteri artizani care realizează costumele populare.

Faptul că autoritatea contractantă se află în eroare în ceea ce priveşte tratamentul legal al ofertelor cu preţ aparent neobişnuit de scăzut rezultă din economia textului art. 55 din DIRECTIVA 2004/18/CE A Parlamentului European şi a Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziţii publice de lucrări, de bunuri şi de servicii, care reglementează astfel: *„(1) în cazul în care, pentru un anumit contract, sunt prezentate oferte care par anormal de scăzute în raport cu bunurile, lucrările sau serviciile prestate, autoritatea contractantă, înainte de a putea respinge respectivele oferte, solicită, în scris, detalii privind elementele ofertei pe care le consideră relevante (...) (2) Prin consultare cu ofertantul, autoritatea contractantă verifică elementele menționate antenor, ţinând seama de dovezile furnizate”.*

Din textul citat rezultă că legiuitorul european, dar și cel naţional, are în vedere respectarea cu stricteţe a principiului eficienței utilizării

fondurilor publice, iar respingerea unei oferte avantajoase pentru bugetul public nu poate fi atacat decât în urma unor temeinice consultări cu ofertantul şi numai pe baza unor concluzii certe că preţul respectivei oferte nu poate fi justificat.

În concluzie, contestatoarea susține că, în cazul în care considera că răspunsul său nu acoperă toate aspectele apreciate de autoritatea contractantă ca relevante, aceasta avea obligaţia, după o analiză temeinică a ofertei, de a solicita clarificări concrete/punctuale, respectiv pentru ce valori incluse în ofertă este necesară detalierea şi pe ce componente, precum și la ce materiale se vor justifica preţurile. Cu alte cuvinte, nimic nu împiedica autoritatea să întrebe despre formarea preţului global al ofertei sau la componentele care o interesau, pentru a nu mai avea suspiciuni sau neclarităţi. Evident, accentul trebuie pus nu pe respingerea ofertei cu orice preţ, pentru a exclude din competiţie oferta cu propunerea cea mai avantajoasă, ci pe clarificarea ei în sensul dorit şi necesar evaluării corespunzătoare a ofertei.

2. Totodată, contestatoarea arată că cel puţin 3 dintre societățile participante la aceasta procedură nu sunt producători, aceştia fiind doar nişte intermediari în comerţul cu costume populare, astfel că în situatia în care oricare dintre aceştia a ofertat un preţ mai mic decât SC ...SRL, este un preț nejustifucat de scăzut care nu poate fi susţinut și care nu poate fi real și serios.

De asemenea, se arată că aceşti ofertanţi participă la proceduri de atribuire cu oferte de peste 85% din valoarea estimată, astfel că este imposibil ca la aceasta procedură să oferteze un preț mai mic decât oferta sa, adică mai mic de 70% din valoarea estimată.

Din verificările efectuate și din informaţiile publice a constatat că obiectul de activitate al acestora nu are nicio legătură cu obiectul contractului de achiziţie publică, ceea ce contravine dispoziţiilor fișei de date, care prevede că operatorii economici trebuie să aibă capacitatea profesională de a realiza activitățile ce fac obiectul contractului, activitatea principală sau activitatea secundară autorizată să fie similară obiectului achiziţiei.

Activităţile desfășurate de 3 dinte ofertanți sunt următoarele:

- … - Obiect principal de activitate: comerţul cu ridicata al calculatoarelor şi echipamentelor periferice; realizează, la comandă, producţie publicitară și oferă servicii de grafică pentru produse cum ar fi: flayere, broşuri, cărţi de vizită, calendrare cu orice fel de tematică;
- … - Intermedieri în comerţul cu produse diverse;
- … – Comerț cu amănuntul al echipamentului pentru telecomunicaţii în magazine specializate.

Față de toate aceste aspecte, petenta consideră că niciunul dintre contracandidaţi nu îndeplineşte cerinţele minime de calificare și nu poate avea o ofertă admisibilă și conformă, și cu atât mai mult, nu poate avea un preț al ofertei justificat și real, care să fie în concordanță cu cerinţele minime ale caietului de sarcini și care să susţină îndeplinirea contractului de achiziţie publică în condiţiile de calitate solicitate de autoritatea contractantă.

Având în vedere cele prezentate contestatoarea solicită anularea actelor administrative atacate şi a celor subsecvente, continuarea procedurii cu efectul considerării ofertei sale ca fiind acceptabilă după finalizarea etapei de evaluare financiară.

Prin adresa nr. 21026/1722-C4/29.05.2017, Consiliul a înştiinţat autoritatea contractantă despre depunerea contestaţiei de către SC ...SRL, solicitând punctul de vedere cu privire la contestaţie, copiile documentelor emise după punerea în aplicare a deciziei Consiliului nr. 1156/C4/1175/18.05.2017, copia propunerii financiare depusă de contestatoare, precum și corespondența purtată cu aceasta pe perioada de evaluare a ofertelor.

Autoritatea contractantă a transmis documentele solicitate și necesare în soluționarea prezentei contestații, atașate punctului său de vedere nr. 5642/07.06.2017, înregistrat la Consiliu cu nr. 23247 din 12.06.2017, prin care solicită respingerea contestaţiei ca nefondată.

În fapt, în data de 10.04.2017, comisia de evaluare a procedat la analiza propunerilor financiare depuse de ofertanţii declaraţi admişi la evaluarea propunerilor tehnice.

Procedura de achiziţie fiind on-line, propunerea financiară a fost depusă, în SEAP, în două forme: valoare şi document, astfel:

a) valoare ofertată: valoare totală înscrisă în SEAP în spaţiul special destinat de aplicaţie pentru oferta financiară criptată.
b) oferta financiară: formularul de ofertă şi centralizatorul de preţuri.

Comisia de evaluare a constatat că SC ...SRL a înscris valoarea totală a ofertei financiare în formă criptată şi, totodată, a încărcat în SEAP fişierul [propunere financiară/RFQ0089728/020] oferta financiara_211555-semnat.PDEp7s, document semnat cu semnătură electronică extinsă, conţinând propunerea financiară şi centralizatorul de preţuri.

Preţul ofertei afişat în spaţiul destinat de aplicaţie pentru oferta financiară în formă criptată este de 311.000 lei. Membrii comisiei de evaluare, procedând la analiza documentului - Ofertă şi a centralizatorului de preţuri anexat (Formularul 12), au constatat următoarele:

- valoarea totală a propunerii financiare înscrisă în formularul de ofertă şi în centralizator este de 311.000 iei fără TVA;
- s-a specificat că nu depune ofertă alternativă,
- s-a angajat că, în cazul în care oferta este stabilită ca fiind câştigătoare, să constituie garanţia de bună execuţie în conformitate cu prevederile documentaţiei de atribuire.

Comisia de evaluare a constatat că, în formularul de ofertă, SC ...SRL se oferă să furnizeze doar costume populare, fără a face nicio referire la articolele de încălţăminte (cizme, ghete şi pantofi).

Din analiza centralizatorului de preţuri se constată că nici în acest document nu sunt menţionate articolele de încălţăminte, existând coincidenţă cu denumirea şi cantitatea produselor solicitate prin caietul de sarcini doar pentru costumele populare.

Comisia de evaluare a considerat că se impune clarificarea aspectului privind ofertarea articolelor de încălţăminte din propunerea financiară, prin adresa cu nr. 3418 postată în SEAP în data de 10.04.2017, termenul limită stabilit pentru răspunsul la solicitările de clarificări fiind până în data de 14.04.2017.

În data de 03.05.2017, comisia de evaluare a procedat la analiza răspunsurilor la solicitările de clarificări privind propunerile financiare depuse de ofertanţii declarați admiși la evaluarea propunerii tehnice.

SC ...SRL a răspuns în sensul că în cadrul fiecărui costum popular sunt incluse şi articolele de încălţăminte cizme, pantofi şi ghete. *"Modelul de centralizator de preţuri pus la dispoziţie de autoritatea contractantă nu cuprinde detalierea pe fiecare piesă a unui costum popular, asfel ca ofertarea articolelor de încălţăminte s-a făcut în cadrul fiecărui costum popular, ofertarea făcându-se global, pe un costum popular (care cuprinde şi articolele de încălţăminte), înmulţit cu cantitatea cerută."*

SC ...SRL ataşează centralizatorul de preţuri unde detaliază costul pe fiecare componentă a costumelor populare ofertate, în care sunt incluse şi articolele de încălţăminte. Valoarea totală a ofertei financiare rămâne neschimbată, în sumă de 311.000 lei.

Membrii comisiei de evaluare au constatat că răspunsul este concludent privind ofertarea şi a articolelor de încălţăminte pentru fiecare din costumele populare, deși în oferta tehnică depusă de SC ...SRL, în caracteristicile tehnice și funcţionale ale fiecărui costum popular, nu se regăsesc şi articolele de încălţăminte, ci sunt descrise ca și componente distincte ale costumului popular (pag. 5, respectiv pag. 11 din propunerea tehnică). Din analiza ofertei financiare depuse de SC ...SRL rezultă că preţul propus reprezintă 69,85 % din valoarea estimată a contractului, preţ aparent neobişnuit de scăzut. Conform art. 136 alin. (1) din HG nr. 395/2016 cu modificările şi completările ulterioare, comisia de evaluare hotărăşte solicitarea de explicaţii scrise cu privire la posibilitatea îndeplinirii contractului în condiţiile de calitate impuse prin documentaţia de atribuire.

Astfel, prin adresa de clarificare nr. 4127/03.05.2017, publicată în SEAP în data de 03.05.2017, comisia de avaluare a solicitat SC ...SRL explicaţii scrise cu privire la preţul aparent neobişnuit de scăzut din oferta financiară depusă (preţul propus reprezentând 69,85% din valoarea estimată a contractului). La explicaţiile privind preţul aparent neobişnuit de scăzut s-au solicitat documente privind preţurile materiilor prime ce pot fi obţinute de la furnizori, situaţia stocurilor de materii prime şi materiale, modul de organizare şi metodele organizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare al personalului ofertantului, performanţele şi costurile implicate de anumite utilaje şi echipamente de lucru.

În termenul acordat de către comisia de evaluare, SC ...SRL a postat în SEAP, în data de 08.05.2017, ora 23.24, răspunsul la solicitările de clarificări, prin adresa de răspuns nr. 179/08.05.2017, însoţită de documente justificative. Din analiza documentelor, comisia de evaluare a constatat următoarele:

- SC ...SRL susţine că este producătorul costumelor populare ce urmează să le furnizeze, prezentând fundamentarea economică a preţului ofertat prin raportarea la procesul de producţie, prin ataşarea în acest sens a anexelor 1 - justificare preţuri costume populare şi anexa 2 - lista resurselor tehnice/profesionale folosite pentru îndeplinirea contractului.

- SC ...SRL susţine că preţurile ofertate sunt reale şi le menţine ca fiind valabile în cadrul ofertei depuse şi că a creat un flux tehnologic optim în care au fost eliminate la maxim pierderile de manoperă şi materiale, disconturi substanţiale de la furnizorii de materii prime şi materiale cu o colaborare îndelungată, o bună parte din materialele folosite fiind deja achiziţionate.

- anexează un număr de opt facturi pentru achiziţionare de materii prime ce au fost emise în lunile aprilie - mai 2017, ulterior întocmirii şi depunerii ofertei (09.03.2017, ora 15:00), un registru jurnal Cartea Mare pentru contul 301 - materii prime, pentru perioada 01.05.2016 – 31.03.2017, din care rezultă un sold de materiale în data de 31.03.2017 de 44.027,67 lei.

Referitor la anexa 1 - justificare preţuri - este detaliat costul pentru fiecare costum în parte (pe regiuni şi categorii de vârstă). Din anexă rezultă componenţa costului unitar dată de:

- total manoperă directă
- cote stat (23%)
- indirecte secţie (40%)
- indirecte societate (15%)
- profit (5% -9%).

Referitor la manopera directă, aceasta cuprinde pentru fiecare din costume un preţ unitar de 26,10 lei/oră, compus din:

- servicii de croitorie şi creaţie (include şi confecţionarea/crearea articolelor componente a costumului popular) - 7 lei/oră;
- servicii de croitorie şi transformări - 7,10 lei/oră;
- servicii de broderie costume populare - 12 lei/oră.

Referitor la anexa 2 - sunt prezentate un număr de opt poziţii reprezentând utilaje/echipamente/ instalaţii (maşină de cusut, de brodat, de sulfilat, masă de croit, staţii de călcat, maşină electrică de croit şi maşină de cusut, tipare şi accesorii de croitorie).

Astfel, comisia de evaluare a constatat că, în justificarea preţului, SC ...SRL nu a evidenţiat cheltuielile directe reprezentând costurile privind materiile prime și materiale folosite pentru confecţionarea costumelor populare şi a articolelor de încălţăminte (cantitate şi preţ materii prime și materiale).

Referitor la gruparea cheltuielilor în vederea calculării costurilor, pct. 2.3 din OMFP 1826/2003 pentru aprobarea precizărilor privind unele măsuri referitoare la organizarea şi conducerea contabilităţii de gestiune, prevede: *"pentru calculul costurilor bunurilor, lucrărilor, serviciilor şi al costurilor perioadei, cheltuielile înregistrate în contabilitatea financiară, după natura lor, se grupează în contabilitatea de gestiune, astfel:*

- *cheltuieli directe*

- *cheltuieli indirecte*
- *cheltuieli de desfacere*
- *cheltuieli generale de administraţie*

a) Cheltuielile directe sunt acele cheltuieli care se identifică pe un anumit obiect de calculaţie (produs, serviciu, lucrare, comandă, fază, activitate, funcţie, centru etc), încă din momentul efectuării lor şi ca atare se includ direct în costul obiectelor respective.

Cheltuielile directe cuprind costul de achiziţie al materiilor prime şi materialelor directe consumate, energie consumată în scopuri tehnologice, manoperă directă (salarii, asigurări şi protecţia socială etc), alte cheltuieli directe."

De asemenea, comisia de evaluare a constatat că, prin răspunsul SC ...SRL, nu a anexat documente justificative privind nivelul de salarizare, precum și documente justificative pentru specialiştii artizani aflaţi în relaţii de colaborare cu societatea, deși a declarat că dispune de specialişti artizani ai societăţii sau aflaţi în relaţii de colaborare cu societatea.

În temeiul art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016, comisia de evaluare a declarat oferta depusă de SC … SRL ca fiind inacceptabilă, informând ofertantul prin adresa nr. 4525/11.05.2017 - Comunicare rezultat parţial etapa verificare propunere financiară.

Referitor la susținerile contestatoarei, autoritatea contractantă arată că, din analiza celor opt facturi ataşate, pentru achiziţionare de materii prime, s-a constatat că nu se regăsește și pânza matador - materie primă de bază pentru confecţionarea unor piese componente ale costumelor populare (cămaşă, fustiţă, poale). În ceea ce privește aprecierea că prețul este real, serios și justificat, autoritatea menționează că în răspunsul la solicitarea de clarificări din data de 03.05.2017, petenta nu a transmis un deviz general de cheltuieli directe din care să reiasă preţul de fabricaţie al produselor ofertate.

Referitor la punctul de vedere al SC ...SRL prin care menţionează că "niciunul dintre participanţi nu poate avea calitatea de ofertant, deoarece aceștia nu îndeplinesc o cerinţă esenţială din fişa de date a achiziţiei, respectiv capacitatea profesională de a realiza activităţile care fac obiectul contractului", comisia de evaluare consideră că aprecierea nu este obiectivă, întrucât toţi ofertanţii s-au angajat să respecte fişa de date, respectiv termenii contractului de furnizare de produse, indiferent de obiectul principal de activitate al ofertanţilor (îndeplinirea cerinţei demonstrându-se prin completarea DUAE de către ofertanţi, urmând să se probeze acest lucru, prin solicitarea documentelor justificative, doar de către ofertantul clasat pe locul I în clasamentul intermediar, întocmit la finalizarea evaluării ofertelor).

Obiectul principal al contractului este furnizarea, respectiv livrarea costumelor populare şi a articolelor de încălţăminte de către ofertanţi.

În legătură cu preţul aparent scăzut al costumelor populare, comparativ cu prețurile pieţei, nu doar comparativ şi cu ale celorlalţi ofertanţi, se precizează că oferta de preţ a autorităţii contractante este raportată la preţurile pieţei.

Din analiza susţinerilor părţilor şi a documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reţine cele ce urmează:

Pentru atribuirea contractului având ca obiect „Dotare Cămin Cultural – ..., județul Constanța – Costume populare", ..., în calitate de autoritate contractantă, a iniţiat procedura simplificată prin publicarea în SEAP a anunţului de participare simplificat nr. 399887 din 14.02.2017, odată cu care a postat şi documentaţia de atribuire. Cu ocazia vizualizării celor 5 oferte autoritatea contractantă a postat în SEAP declaraţia de participare ofertanţi iar rezultatul evaluării propunerii tehnice a fost consemnat în procesul verbal nr. 2860/27.03.2017. Împotriva respingerii ofertei sale, ca urmare a primirii rezultatului evaluării propunerii tehnice, SC ... SRL a formulat contestaţie ce a fost soluţionată de Consiliu prin decizia nr. 1156/C4/1175/18.05.2017. Rezultatul evaluării propunerilor financiare a fost consemnat în procesul verbal nr. 4501/11.05.2017. Nemulţumită de răspunsul autorităţii contractante la notificarea prealabilă comunicat prin adresa nr. 4918 din 18.05.2017), SC ...SRL a formulat prezenta contestaţie, solicitând *anularea adresei nr. 4525/11.05.2017, reprezentând comunicarea rezultatului parţial - etapa verificare propunere financiară, precum și a adresei nr. 4918/18.05.2017, reprezentând răspunsul la notificarea prealabilă.*

În stabilirea legalităţii respingerii ofertei contestatoarei, Consiliul este ţinut de a analiza motivele avute în vedere de autoritatea contractantă. Astfel, prin adresa de comunicare a rezultatului evaluării propunerii financiare nr. 4525 din 11.05.2017, autoritatea contractantă a consemnat respingerea ofertei contestatoarei ca inacceptabilă pentru următoarele considerente:

În temeiul art. 214 alin. (2) din Legea 98/2016 privind achiziţiile publice, coroborat cu prevederile art. 65 alin. (3) din HG nr. 395/2016, prin prezenta vă facem cunoscut că în urma analizei răspunsurilor la solicitările de clarificări privind propunerea financiară comisia de evaluare a constatat următoarele:

Referitor la justificarea preţului aparent neobişnuit de scăzut şi a documentelor anexate:

- susţineţi că sunteţi producătorul costumelor populare ce urmează să le furnizaţi, prezentând fundamentarea economică a preţului ofertat prin raportarea la procesul de producţie şi prin ataşarea în acest sens a anexelor 1- justificare preţuri costume populare şi anexa 2 - lista resurselor tehnice/ profesionale folosite pentru îndeplinirea contractului.

- susţineţi că preţurile ofertate sunt reale şi le menţineţi ca fiind valabile în cadrul ofertei depuse - aţi creat un flux tehnologic optim în care au fost eliminate la maxim pierderile de manoperă şi materiale, disconturi substanţiale de la furnizorii de materii prime şi materiale cu o colaborare îndelungată, o bună parte din materialele folosite fiind deja achiziţionate.

- anexaţi un număr de opt facturi pentru achiziţionare de materii prime ce au fost emise în lunile aprilie - mai 2017, ulterior întocmirii şi depunerii ofertei (09.03.2017, ora 15:00), un registru jurnal Cartea Mare pentru contul 301 - materii prime, pentru perioada 01.05.2016-31.03.2017 din care rezultă un sold de materiale în data de 31.03.2017 de 44.027,67 lei.

Referitor la anexa 1 - justificare preţuri, este detaliat costul pentru fiecare costum în parte (pe regiuni şi categorii de vârstă). Din anexă rezultă faptul că componenţa costului unitar este dată de:

- total manoperă directă

- cote stat (23%)

- indirecte secţie (40%)

- indirecte societate (15%)

- profit (5%-9%).

Referitor la manopera directă, aceasta cuprinde pentru fiecare din costume un preţ unitar de 26,10 lei/oră, compus din:

- servicii de croitorie şi creaţie (include şi confecţionarea/crearea articolelor de încălţăminte, componentă a costumului popular) - 7 lei/ oră.

- servicii de croitorie şi transformări - 7,10 lei/oră.

- servicii de broderie costume populare -12 lei/ oră.

Referitor la anexa 2 - sunt prezentate un număr de opt poziţii reprezentând utilaje/echipamente/instalaţii (maşină de cusut, de brodat, de sulfilat, masă de croit, staţii de călcat, maşină electrică de croit şi maşină de cusut, tipare şi accesorii de croitorie).

Comisia de evaluare a constatat, în baza celor prezentate mai sus, că din documentele justificative prezentate de dumneavoastră în răspunsul la solicitările de clarificări nu aţi evidenţiat cheltuielile directe reprezentând costurile privind materiile prime şi materiale folosite pentru confecţionarea costumelor populare şi a articolelor de încălţăminte (cantitate şi preţ materii prime şi materiale).

Referitor la gruparea cheltuielilor în vederea calculării costurilor, Pct. 2.3, din OMFP 1826/2003 pentru aprobarea Precizărilor privind unele măsuri referitoare la organizarea şi conducerea contabilităţii de gestiune, prevede:

"pentru calculul costurilor bunurilor, lucrărilor, serviciilor şi al costurilor perioadei, cheltuielile înregistrate în contabilitatea financiară, după natura lor, se grupează în contabilitatea de gestiune astfel:"

a) cheltuieli directe

b) cheltuieli indirecte

c) cheltuieli de desfacere

d) cheltuieli generale de administraţie

a) Cheltuielile directe sunt acele cheltuieli care se identifică pe un anumit obiect de calculaţie (produs, serviciu, lucrare, comandă, fază, activitate, funcţie, centru, etc) încă din momentul efectuării lor şi ca atare se includ direct în costul obiectelor respective.

Cheltuielile directe cuprind: costul de achiziţie al materiilor prime şi materialelor directe consumate, energie consumată în scopuri tehnologice, manoperă directă (salarii, asigurări şi protecţia socială, etc), alte cheltuieli directe."

De asemenea, comisia de evaluare constată că, prin răspunsul dumneavoastră nu aţi anexat documente justificative privind nivelul de salarizare, precum şi documente justificative pentru specialiştii artizani aflaţi în relaţii de colaborare cu societatea, deşi aţi declarat că dispuneţi de specialişti artizani ai societăţii sau aflaţi în relaţii de colaborare cu societatea dumneavoastră.

În temeiul art. 136, alin (3) din HG 395/2016, care prevede "în cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informaţiile şi/sau documentele solicitate sau nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al preţului sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată inacceptabilă" comisia de evaluare declară oferta depusă de SC STEAUA POLARA, Tismana ca fiind inacceptabilă.

Criticile contestatoarei formulate împotriva respingerii ofertei sale pentru nejustificarea preţului propunerii financiare, sunt considerate de Consiliu întemeiate.

Prin fişa de date a achiziţiei, la cap. IV.4.2) "Modul de prezentare a propunerii financiare", autoritatea contractantă a precizat:

1. Ofertantul trebuie să prezinte formularul de ofertă indicat în Secţiunea Formulare şi modele de documente – se vor ataşa în SEAP odată cu celelalte documente.

2. Propunerea financiară trebuie prezentată în lei, conform formularului 12. Formularul de ofertă va fi însoţit de anexa la formularul 12.

3. Preţurile unitare ofertate vor conţine maxim 2 zecimale.

4. Propunerea financiară va fi numerotată pe fiecare pagină şi va fi semnată.

5. Autoritatea contractantă îşi rezervă dreptul, conform legii de a solicita orice alte clarificări cu privire la documentele prezentate, astfel încât adjudecarea ofertei câştigătoare să se facă pe baza tuturor justificărilor prezentate de către ofertanţi.

Contestatoarea a prezentat formularul de ofertă în care a inclus valoarea de 311.000,0 lei fără TVA, la care a anexat centralizatorul de preţuri cu defalcare pe fiecare tip de costum popular.

Prin adresa nr. 3418/10.04.2017 autoritatea contractantă a solicitat clarificări contestatoarei în sensul:

Ca urmare a propunerii financiare depusă de societatea dumneavoastră, ca dovadă preliminară privind respectarea cerinţelor înscrise în caietului de sarcini, în conformitate cu prevederile art.134 alin.(1) din H.G. nr. 395/2016 vă solicitam clarificări în legătură cu formularul de ofertă depus de dumneavoastră, în care vă oferiţi să furnizaţi doar costume populare, fără a face nici o referire la articolele de încălţăminte (cizme, ghete şi pantofi).

Comisia de evaluare a verificat centralizatorul de preţuri şi a constatat că totalul general coincide cu suma trecută în cifre în formularul de ofertă (311.000 lei fără TVA) precum şi cu valoarea regăsită în spaţiul destinat de aplicaţie pentru oferta financiară în formă criptată.

Din analiza centralizatorului de preţuri se constată că nici în acest document nu sunt menţionate articolele de încălţăminte, existând coincidenţă cu denumirea şi cantitate produselor solicitate prin caietul de sarcini doar pentru costumele populare.

Comisia de evaluare consideră că se impune clarificarea aspectului privind ofertarea articolelor de încălţăminte din oferta financiară.

Contestatoarea a răspuns cu adresa nr. 161/13.04.2017 prin care a precizat:

Ca urmare a solicitării de clarificări nr, 3418/10.04.2017 transmisă în SEAP la Secţiunea "întrebări", vă răspundem după cum urmează:

1. Articolele de încălţăminte, respectiv cizme, pantofi, ghete sunt componente ale fiecărui costum popular.

2. Anexă la Formularul de oferta depusă în cadrul propunerii financiare este întocmita conform modelului de "Centralizator preţuri" pus la dispoziţie de autoritatea contractantă în documentaţia publicată în SEAP. în înţelesul sintagmei "Denumire produs" din tabelul Centralizator am întocmit oferta financiară, denumirea produsului ofertat fiind "costumul popular" (care cuprinde toate piesele descrise în propunerea tehnică, inclusiv articolele de încălţăminte).

3. În cadrul fiecărui costum popular sunt incluse şi articolele de încălţăminte: cizme, pantofi, ghete, astfel că aceste articole au fost ofertate în cadrul propunerii finaciare, în cadrul fiecărui costum popular.

4. Modelul de Centralizator de preţuri pus la dispoziţie de autoritatea contractantă nu cuprinde detalierea pe fiecare piesă a unui costum popular, astfel că ofertarea articolele de încălţăminte s-a făcut în cadrul fiecărui costum popular, ofertarea făcându-se global, pe un costum popular (care cuprinde şi articolele de încălţăminte), înmulţit cu cantitatea cerută.

Pentru a demonstra că în cadrul propunerii financiare SUNT OFERTATE şi articolele de încălţăminte, şi că acestea au fost ofertate în cadrul unui costum popular, ca şi componentă a acestuia, v[prezentăm CENTRALIZATORUL de preţuri detaliat, cu preţuri pentru fiecare piesă a costumului popular (anexat la prezenta adresă).

Nr. crt.	***Denumire produs***	***Cantitatea***	*U.M.*	*Preţ unitar Lei fără TVA*	*Valoare totala Lei fără TVA*
	Costum popular Dobrogea - fată Grupa de vârstă: 6-12 ani				
L	*Cămaşă*	*10*	*buc*	*300*	*3000*
2.	*Poale*	*10*	*buc*	*150*	*1500*
3.	*Fote*	*10*	*buc*	*350*	*3500*
4	*Brâu*	*10*	*buc*	*150*	*1500*
5	*Ilic*	*10*	*buc*	*200*	*2000*
6.	*Maramă*	*10*	*buc*	*350*	*3500*
7.	***Pantofi***	***10***	***buc***	***200***	***2000***
				1700	*17000*

…….

Prin adresa nr. 4127/03.05.2017 autoritatea contractantă a solicitat contestatoarei clarificări în sensul:

Ca urmare a propunerii financiare depusă de societatea dumneavoastră, ca dovadă preliminară privind respectarea cerinţelor înscrise în caietului de sarcini, în conformitate cu prevederile art.134 alin.(1) din H.G. nr. 395/2016 vă solicităm clarificări astfel:

- din analiza ofertei financiare depusă de dumneavoastră rezultă că preţul propus reprezintă 69,85 % din valoarea estimată a contractului, preţ aparent neobişnuit de scăzut. Conform art.136 alin (1) din HG 395/2016 cu modificările şi completările ulterioare, comisia de evaluare hotărăşte solicitarea de explicaţii scrise cu privire la posibilitatea îndeplinirii contractului în condiţiile de calitate impuse prin documentaţia de atribuire.

Explicaţiile aduse de dumneavoastră, privind preţul aparent neobişnuit de scăzut, vor fi însoţite de documente privind preţurile ce pot fi obţinute de la furnizori, situaţia stocurilor de materii prime şi materiale, modul de organizare şi metodele organizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare al personalului societăţii dumneavoastră, performanţele şi costurile implicate de anumite utilaje şi echipamente de lucru.

Contestatoarea a răspuns cu adresa nr. 179/08.05.2017 în sensul:

Ca urmare a solicitării de clarificari nr. 4127/03.05.2017, transmisă in SEAP la Secţiunea "întrebări", vă răspundem după cum urmează:

2. Cu referire la solicitarea dumneavoastră prin care apreciaţi ca oferta noastră are un preţ apartent de neobişnuit, fiindcă preţul propus reprezintă 69,65% din valoarea estimată a contractului, arătăm următoarele:

> Oferta noastră de preţ (propunerea financiară) reprezintă aprox 70% din valoarea estimată publicată în documentaţia de atribuire.

> Conform legislaţiei actuale a achiziţiilor publice, nu este prevăzut un prag al preţului aparent neobişnuit de scăzut din oferta, funcţie de care autoritatea contractantă să fie obligată să solicite clarifcări pe acest aspect. Conform dispoziţiilor art. 136 alin. 1) din HG nr. 395/2016, în cazul în care comisia de evaluare constată ca elemente de preţ ale unei oferte sunt aparent neobişnuit de scăzute, prin raportare la preţurile pieţei, va solicita ofertantului explicaţii cu privire la posibilitatea îndeplinirii contractului în condiţiile de calitate impuse prin documentaţia de atribuire. În cazul ofertei noastre, prin solicitarea de clarificare ne-aţi solicitat explicaţii scrise cu privire la posibilitatea de îndeplinire a contractului în condiţii de calitate impuse prin documentaţia de atribuire, fără a preciza care elemente de preţ din oferta sunt aparent neobişnuit de scăzute. În aceste condiţii, vom detalia elementele de cost ale ofertei noastre de preţ, pentru a evidenţia că preţul ofertat este real şi valabil, şi contractul va putea fi realizat în condiţiile de calitate asumate prin propunerea tehnică.

Vom depune justificarea preţului ofertei noastre, având în vedere că societatea noastră este PRODUCĂTORUL costumelor populare ce le vom furniza, arătând fundamentarea economică a preţului ofertat, prin raportare la procesul de producţie - Anexa 1 şi 2.

Totodată, aducem următoarele precizări:

> în conformitate cu politica de piaţă a societăţii noastre cât şi politica de preţuri practicate de furnizorii noştrii, declaram ca preţurile ofertate sunt reale şi le menţinem ca fiind valabile în cadrul ofertei depuse.

> Urmare a experienţei îndelungate în fabricarea/confecţionarea costumelor populare, inclusiv a articolelor de încălăţăminte, componente a costumelor populare, societatea noastră şi-a creeat un flux tehnologic optim în care au fost eliminate la maximum pierderile de manoperă şi materiale. în acest fel costurile de producţie au fost reduse la minimum permiţându-ne să oferim beneficiarilor noştrii preţuri competitive.

> Colaborarea îndelungată cu furnizorii noştrii de materii prime şi materiale, cât şi cantităţile achiziţionate de la aceştia, a dus la acordarea de discounturi substanţiale la produsele achiziţionate.

> Produsele furnizate de societatea noastră sunt realizate în regim propriu, deoarece societatea noastră este PRODUCĂTORUL produselor furnizate, ceea ce înseamnă reduceri semnificative ale costurilor de producţie.

> Conform specificului societăţii, a trebuit să creăm un stoc de materiale, atunci cand preţurile pieţei au fost avantajoase, o bună parte din materialele folosite fiind deja achiziţionate, evidenţiate în stocul de materiale.

> Materialele folosite în realizarea costumelor populare (şi articolelor de încălţăminte) precum alte componente introduse în realizarea produselor furnizate respectă în totalitate cerinţele tehnice şi de calitate solicitate de autoritatea contractantă în caietul de sarcini (în documentaţia de atribuire).

> Societatea noastră îşi menţine propunerea tehnică depusa în cadrul ofertei, aceasta acoperind în totalitate cerinţele minime impuse prin caietul de sarcini. Specificaţiile tehnice din caietul de sarcini se regăsesc în totalitate, ca modalitate de îndeplinire, în cadrul propunerii tehnice depusă de societatea noastră, iar oferta de preţ este realizată în concordanţă cu propunerea tehnică.

> Vă rugăm să aveţi în vedere şi faptul că din punct de vedere al calităţii, societatea noastră are implementat şi certificat, un sistem de management integrat conform standardului ISO 9001:2008.

nr. crt	*Operaţia executata*	*U.M.*	*Cantitatea estimata*	*Prêt unitar (lei)*	*Prêt total (lei)*
1	*Servicii de croitorie şi creaţie**	*ore*	*10*	*7*	*70*
2	*Servicii de croitorie şi transformări*	*ore*	*10*	*7,1*	*71*
3	*Servicii de broderie costume populare*	*ore*	*15*	*12*	*180*
Total manoperă directă		*ore*	*35*	*26,1*	*913,5*
Cote stat		*23%*			***210***
Indirecte secţie		*40%*			***365***
Indirecte societate		*15%*			***137***
Profit		*8%*			***74***
Total preţ unitar					*1700*
TOTAL VALOARE OFERTATA		*BUC*	*10*	*1700*	*17000*

.....

Aceeaşi calculaţie a fost prezentată pentru fiecare tip de costum popular. De asemenea, s-a anexat lista resurselor tehnice de care dispune, facturi pentru o serie de material şi extras din registrul cartea mare detaliat.

Referitor la modul de întocmire a adresei de solicitare clarificări, dispoziţiile art. 134 alin. (4) din HG nr. 395/2016 sunt exprese: *Comunicarea transmisă în sensul alin. (1) către candidat/ofertant trebuie să fie clară şi să definească în mod explicit şi suficient de detaliat în ce constă solicitarea comisiei de evaluare.*

După cum se poate constata, prin adresa de solicitare clarificări, autoritatea contractantă a solicitat contestatoarei la modul general, să comunice *explicaţii scrise cu privire la posibilitatea îndeplinirii contractului în condiţiile de calitate impuse prin documentaţia de atribuire în conformitate cu prevederile art. 136 alin. (1) din HG nr. 395/2016*, fără a preciza, în concret, care sunt elementele propunerii financiare care trebuie justificate şi care sunt documentele care trebuie prezentate (de exemplu analize de preţ pentru produse deoarece este producător şi oferte de preţ de la furnizori pentru materialele folosite, etc). Autoritatea contractantă s-a limitat la a copia doar prevederile art. 136 alin. (2) din HG nr. 395/2016.

Din parcurgerea răspunsului ofertantei, se observă că aceasta a prezentat informaţii care să îi justifice preţul, este adevărat că într-o formă considerată suficientă de ofertantă, neavând un reper clar din partea autorităţii (ce anume documente şi informaţii doreşte). Mai mult, prin răspunsul la solicitarea de clarificări contestatoarea a ţinut să precizeze că întrucât nu s-a precizat care sunt elementele de preţ ale ofertei care sunt aparent neobişnuit de scăzute, va detalia elementele de cost ale ofertei sale pentru a evidenţia că preţul ofertat este real şi valabil şi contractul va putea fi realizat în condiţiile de calitate asumate prin propunerea tehnică.

Cum solicitarea autorităţii contractante a avut un caracter general, şi răspunsul contestatoarei a fost în consecinţă. Autoritatea contractantă nu poate lăsa la latitudinea ofertantului de a stabili care sunt elementele semnificative pentru justificarea preţului aparent neobişnuit de scăzut. De asemenea, autoritatea contractantă nu poate stabili neconformitatea unei oferte prin compararea gradului de complexitate sau de detaliere a răspunsurilor date de ofertanţi, în condiţiile în care solicitarea sa a fost generală. În cazul în care considera că răspunsul dat de contestatoare nu acoperă toate aspectele apreciate de ea ca relevante, autoritatea contractantă avea obligaţia, după o analiză temeinică a ofertei contestatoarei de a solicita acesteia clarificări concrete/punctuale, respectiv pentru ce produse este necesară detalierea costurilor şi pe ce componente (*costurile privind materiile prime şi materiale, documente justificative privind nivelul de salarizare, precum şi documente justificative pentru specialiştii artizani aflaţi în relaţii de colaborare cu societatea, etc*).

Astfel, apreciind că există un risc privind oferta contestatoarei, întrucât anumite date şi documente îi erau în continuare neclare sau insuficiente, nimic nu opreşte autoritatea să adreseze o nouă solicitare de clarificare ofertantului, ştiut fiind că orice hotărâre a autorităţii privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a ofertei, sub toate aspectele acesteia, şi pe probe

concludente, iar nu pe documente insuficiente. Cu alte cuvinte, nimic nu împiedica autoritatea să reîntrebe ofertantul despre formarea preţului global al ofertei sau la componentele care o interesau, pentru a nu mai avea suspiciuni sau neclarităţi. Evident, accentul trebuie pus nu pe respingerea ofertei cu orice preţ, pentru a exclude din competiţie ofertantul cu propunerea cea mai avantajoasă, ci pe clarificarea ei în sensul dorit şi necesar evaluării corespunzătoare a ofertei.

Având în vedere cele prezentate, Consiliul constată că autoritatea contractantă nu şi-a îndeplinit obligaţia de a realiza o evaluare temeinică a ofertelor aşa cum impun dispoziţiile art. 210 alin. (3) din Legea nr. 98/2016, prin raportare la documentaţia de atribuire şi legislaţia în vigoare.

Criticile contestatoarei privind lipsa calităţii de ofertant a celorlalţi participanţi la procedura de atribuire (deoarece au ca obiect principal de activitate, activităţi care nu au legătură cu obiectul contractului supus achiziţiei), sunt considerate de Consiliu nefondate. Pe de o parte, nu este obligatoriu ca obiectul principal de activitate să fie similar obiectului achiziţiei, putând fi şi obiect secundar de activitate. Pe de altă parte singura ofertă admisibilă la acest moment este cea depusă de SC EUROVOX SRL care, conform procesului verbal nr. 4800/18.05.2017 are obiect de activitate declarat comerţ cu ridicata îmbrăcăminte şi încălţăminte.

Solicitarea contestatoarei de a dispune în sarcina autorităţii contractante declararea ofertei sale ca fiind acceptabilă după finalizarea etapei de evaluare financiară, este considerată de Consiliu inacceptabilă, acesta fiind atributul exclusiv al autorităţii contractante conform prevederilor art. 137 alin. (4) din HG nr. 395/2017.

În consecinţă, luând în considerare cele mai sus menţionate, în temeiul art. 26 alin. (2) şi (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite în parte contestaţia formulată de SC ...SRL în contradictoriu cu ....

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

CONSILIUL DECIDE:

În temeiul art. 26 alin. (2) şi (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul admite în parte contestaţia formulată de SC ...SRL în contradictoriu cu ... şi anulează procesul verbal nr. 4501/11.05.2017, adresele de comunicare a rezultatului evaluării propunerii financiare şi adresa nr. 4918/18.05.2017 de răspuns la notificarea prealabilă.

În temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2017 respinge ca inadmisibil capătul de cerere privind declararea acceptabilă a ofertei SC ...SRL.

Obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei prezentate de SC ...SRL, în termen de 15 zile de la primirea deciziei cu respectarea

celor din motivare, a documentaţiei de atribuire şi a dispoziţiilor legale în materia achiziţiilor publice.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părţi. Împotriva ei se poate formula plângere, în termen de zece zile de la comunicare.

PREŞEDINTE,	**MEMBRU,**	**MEMBRU,**
...	**...**	**...**

Redactată în patru exemplare, conţine 16 pagini.