CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

Str. Stavropoleos nr. 6, sector 3, București, cod poștal 030084, România
Tel: +4 021.310.46.41 Fax: +4 021.890.07.45 și +4 021.310.46.42 www.cnsc.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, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE
Nr. ...
Data: ...

Prin contestația nr. 22/10.03.2018, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 9869/12.03.2018, depusă de SC ... SRL (în calitate de lider al asocierii SC ... SRL - SC ... SRL), cu sediul social în ..., și adresa de corespondență în ..., având CUI RO... și număr de ordine la Oficiul Registrului Comerțului ..., reprezentată legal de ... – administrator, împreună cu SC ... SRL - asociat, cu sediul social în ..., având CUI RO... și număr de ordine la Oficiul Registrului Comerțului ..., reprezentată legal de ... – administrator, împotriva adreselor nr. 1701/28.02.2018 și nr. 1939/09.03.2018, emise de entitatea contractantă, ..., cu sediul în ..., în cadrul procedurii simplificată online - într-o singură etapă, organizată în vederea atribuirii contractului de servicii având ca obiect „Servicii de întreținere curentă a liniilor CF”, s-a solicitat Consiliului anularea adreselor nr. 1701/28.02.2018 și nr. 1939/09.03.2018 și continuarea procedurii de achiziție publică, „prin respectarea art. 198 și art. 199 din OUG nr. 34/2006 și art. IV.2.1 din fișa de date a achiziției”, respectiv atribuirea contractului după criteriul „prețul cel mai scăzut”.

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 SC ... SRL și SC ... SRL critică nelegalitatea adreselor nr. 1701/28.02.2018 și nr.

1939/09.03.2018, emise de entitatea contractantă, având în vedere următoarele:

1. În fapt, contestatoarea arată că, prin adresa nr. 1370/3.02.2018, entitatea contractantă a solicitat justificarea prețului astfel:

- solicitare: *„demonstrarea cu documente justificative a prețurilor la material (facturi/oferte de la furnizori, alte documente ce demonstrează valoarea materialelor puse în operă, respectiv: traverse, plăci metalice, buloane)”*;.

- răspuns: *„Ofertă material feroviar SB nr. 36/22.01.2018 de la furnizorul nostru de astfel de materiale SC ... SRL care cuprinde toate materialele folosite în lucrarea la care facem referire, respectiv: traversă beton pentru curbe, traversă de pod, placă metalică support șină , tirfoane - valoare totală a materialelor = 157.200 lei. Menționăm că oferta prezentată este concretă și angajantă în cazul unui eventual contract cu .... Documentul a fost prezentat în format electronic semnat și ștampilat în secțiunea «întrebări»”*;

- solicitare: *„justificarea costurilor cu transportul materialelor„*;

- răspuns: *„în adresa noastră nr. 10/14.02.2018, am menționat faptul că transportul va fi făcut cu mijloace de transport proprii, contravaloarea acestuia nefiind o suma importanta valoric în executarea contractului”*;

- solicitare: *„pentru manoperă justificarea va conține norma de timp/operație, nivelul de salarizare al personalului”*;

- răspuns: *„am prezentat documentul «FORMULAR MANOPERĂ», care cuprinde prețul manoperei/fiecare operație într-un tabel care cuprinde absolut toate operațiile efectuate în cadrul contractului: unitatea de măsură (ora), cantitatea, preț (lei/oră), valoare/operație. Documentul a fost prezentat în format electronic semnat și ștampilat în secțiunea «întrebări»”;*

- solicitare: *„Justificarea va conține detalierea prețului unitar/operație (manoperă, material, transport)”*;

- răspuns: *„am prezentat valoare totală manoperă (FORMULAR MANOPERĂ prezentat în format electronic semnat și ștampilat în secțiunea «întrebări») + valoare totală material (Ofertă material feroviar SB nr. 36/22.01.2018 de la furnizorul nostru de astfel de materiale SC ... SRL, care cuprinde toate materialele folosite în lucrarea la care facem referire) + transport (precizarea că acesta se va efectua cu mijloace proprii în adresa noastră nr. 10/14.02.2018)”*.

Contestatoarea menționează că nu se poate face o detaliere a prețului (așa cum a fost solicitată *„preț unitar/operație (manoperă, material, transport)”*, în condițiile în care sunt atât materiale puse la dispoziție de entitatea contractantă, conform fișei de date a

achiziției și caietului de sarcini, cât și materiale puse la dispoziție de ofertant, conform ofertei sale.

2. Entitatea contractantă a solicitat, în SEAP, la secțiunea „Întrebări”, în data de 21.02.2018, următoarea clarificare: *„referitor la justificarea prețului neobișnuit de scăzut vă solicităm prezentarea de explicații privind diferența dintre valoarea ofertată și valoarea justificată”*;

- răspuns: *„în adresa noastră nr. 15/23.02.2018, am indicat faptul ca oferta noastră este compusă din contravaloare manoperă + materiale + transport + cheltuieli indirecte + profit.*

Punctual:

- MANOPERA - conform «FORMULAR MANOPERĂ», care cuprinde prețul manoperei/fiecare operație într-un tabel care cuprinde absolut toate operațiile efectuate în cadrul contractului: unitatea de măsură (ora), cantitatea, preț (lei/oră), valoare/operație = 282.572 lei.

- MATERIALELE - conform ofertă material feroviar SB nr. 36/22.01.2018 de la furnizorul nostru de astfel de materiale SC ... SRL, care cuprinde toate materialele folosite în lucrarea la care facem referire, respectiv: traversă beton pentru curbe, traversă de pod, placă metalică support șină, tirfoane - valoare totală a materialelor = 157.200 lei

- Transport + cheltuieli indirecte + profit = 102.980 LEI

- TOTAL OFERTĂ = 542.752,00 LEI”.

3. Referitor la adresa entității contractante nr. 1939/09.03.2018 - Răspuns la notificarea prealabilă, contestatoarea precizează că:

- oferta furnizorului de materiale feroviare a fost făcută pentru material SB, întrucât entitatea contractantă nu a solicitat prezentarea de materiale noi, urmând ca societatea, în urma executării lucrărilor, prin obținerea certificatelor AFER, să asigure calitatea lucrărilor. Prin normativele AFER, lucrările de întreținere curentă a liniilor CF se pot executa cu materiale SB;

- exemplul dat de entitatea contractantă, poz. 1, înlocuire traverse de lemn cu traverse beton ofertă totală de 275 lei/um nu se compune doar din preț material și preț manoperă (așa cum exemplifică entitatea contractantă) - 160 lei + 54 lei = 214 lei. Diferența de 61 lei se regăsește în celelalte componente care formează prețul: transport, cheltuieli indirecte, profit.

4. Contestatoarea consideră că se creează un prejudiciu financiar entității contractante, prin nerespectarea criteriului de atribuire „prețul cel mai scăzut”.

În drept, se solicită respectarea art. 198 și 199 din OUG 34/2006 și art. IV.2.1 din fișa de date a procedurii.

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

Prin punctul de vedere nr. 2292/21.03.2018, înregistrat la Consiliu sub nr. 11697/21.03.2018, entitatea contractantă solicită respingerea contestației, având în vedere următoarele aspecte:

Entitatea contractantă precizează că, în urma analizei ofertelor financiare, comisia de evaluare a constatat că oferta asocierii SC ... SRL - SC ... SERV reprezintă 70,03% din valoarea fondurilor alocate pentru această achiziție, preț neobișnuit de scăzut, astfel încât, prin adresa nr. 1370/13.02.2018, a solicitat justificarea prețului unitar ofertat/operație cu documente justificative a prețurilor la materiale (facturi/oferte de la furnizori, alte documente ce demonstrează valoarea materialelor puse în operă, respectiv traverse, plăci metalice, buloane), justificarea costurilor cu transportul materialelor, cu specificația clară ca justificarea să conțină detalierea prețului unitar/operație (manoperă, material, transport), iar pentru manoperă să fie detaliată norma de timp/operație, nivelul de salarizare al personalului.

În urma analizei justificărilor, transmise prin adresa nr. 10/14.02.2018, respectiv oferta de preț a furnizorului nr. 36/22.01.2018, o anexă cu detalierea contravalorii manoperei, pentru transportul materialelor nu a trecut o valoare, comisia de evaluare a constatat că ofertantul nu justifică în totalitate valoarea ofertată, fiind sesizate diferențe semnificative față de oferta depusă inițial, concluzionând, înainte de luarea unei decizii în ceea ce privește oferta contestatoarei, să solicite clarificări cu privire la aspectele sesizate.

La această solicitare de clarificări, prin adresa nr. 15, contestatoarea a răspuns lapidar și nu adus o justificare reală a diferențelor sesizate.

Entitatea contractantă arată că decizia comisiei de evaluare a fost adoptată, raportat la prevederile art. 142 alin. (2) din HG nr. 394/2016, motivat de faptul că, la cele două solicitări de clarificări, răspunsurile au fost insuficient argumentate, fără a se detalia valoarea fiecărui element de preț (adresa nr. 15/23.02.2018) sau s-a prezentat un centralizator manoperă care prezintă justificări care diferă/modifică oferta financiară depusă în cadrul procedurii, (de ex. la poz. 1 înlocuire traverse de lemn cu traverse din beton ofertă depusă 275 lei/um, justificare 214 lei - preț material 160 lei + preț manoperă 54) - adresa nr. 10/14.02.2018.

De asemenea, din oferta furnizorului SC ... SRL anexată adresei nr. 10/14.02.2018, rezultă în mod clar faptul că prețul foarte mic al materialelor feroviare este dat de calitatea acestora - SB (semibun, materiale refolosite).

În notificarea transmisă, contestatoarea a prezentat și elemente de preț pe care inițial a refuzat să le prezinte la solicitarea entității contractante - Transport + cheltuieli indirecte + profit, însă nici de aceasta dată nu a detaliat nivelul fiecărui element prezentat.

În concluzie, raportat la prevederile art. 140 alin. (4) din HG nr. 394/2016, entitatea contractantă a considerat oferta contestatoarei inacceptabilă.

În probațiune, s-au depus, în copie, documente aflate la dosarul achiziției publice.

Din analiza susținerilor părților și a documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

... a inițiat o procedură simplificată online - într-o singură etapă, organizată în vederea atribuirii contractului de servicii având ca obiect „Servicii de întreținere curentă a liniilor CF", prin publicarea, în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. ... din 11.01.2018. Valoarea estimată a contractului de servicii ce urmează a fi atribuit este de 775.005,20 lei, fără TVA.

Decizia privind rezultatul procedurii de atribuire i-a fost comunicată asocierii SC ... SRL - SC ... SRL, prin adresa nr. 1701 din 28.02.2018, în care se arată că oferta acestei asocieri a fost considerată inacceptabilă, în temeiul prevederilor art. 142 alin. (2) din HG nr. 394/2016, deoarece, *„prin răspunsurile la solicitările entității contractante de a justifica și fundamenta prețul neobișnuit de scăzut și tarifele unitare ce concură la elaborarea propunerii financiare, nu ați justificat în mod corespunzător prețul neobișnuit de scăzut ofertat, oferind răspunsuri evazive.*

De asemenea, nu ați prezentat în mod concret fundamentarea economică a modului de formare prețului, informații ce au fost solicitate de două ori de entitatea contractantă, la secțiunea întrebări din SEAP din datele de 13.02.2018 și 21.02.2018, motiv pentru care oferta depusă de dvs. este inacceptabilă, în temeiul art. 142 alin. (3) din HG 394/2016, coroborat cu art. 222 alin. (1), (2) și (3) din Legea nr. 99/2016".

Împotriva acestei decizii a entității contractante, SC ... SRL, în calitate de lider al asocierii SC ... SRL - SC ... SRL, a înaintat Consiliului contestația de față (îndeplinind procedura notificării prealabile, stabilită la art. 6 din Legea nr. 101/2016), solicitând anularea adreselor nr. 1701/28.02.2018 și nr. 1939/09.03.2018 și continuarea procedurii de achiziție publică, „prin respectarea art. 198 și art. 199 din OUG nr. 34/2006 și art. IV.2.1 din fișa de date a achiziției", respectiv atribuirea contractului după criteriul „prețul cel mai scăzut".

În verificarea legalității deciziei entității contractante de a respinge oferta contestatoarei, Consiliul reține că, prin adresa nr. 1370 din 13.02.2018, aceasta a cerut asocierii SC ... SRL - SC ... SRL justificarea prețului unitar ofertat/operație, astfel:

„- Demonstrarea cu documente justificative a prețurilor ia materiale (facturi/oferte de la furnizori, alte documente ce

demonstrează valoarea materialelor puse în operă, respectiv: traverse, plăci metalice, buloane);

- Justificarea costurilor cu transportul materialelor. Justificarea va conține detalierea prețului unitar/operație (manoperă, material, transport). Pentru manoperă justificarea va conține norma de timp/operație, nivelul de salarizare al personalului."

Asocierea SC ... SRL - SC ... SRL a răspuns prin adresa nr. 10 din 14.02.2018, astfel:

„- transmitem oferta de preț a Furnizorului nostru de material feroviar SB, SC ... SRL, nr. 36/22.01.2018, cuprinzând toate materialele folosite;

- alăturat vă atașăm detalierea contravalorii manoperei;

- transportul materialelor va fi făcut cu mijloace de transport proprii, contravaloarea transportului nefiind o sumă importantă valoric în executarea contractului la care facem referire;

- utilajele de mică și mare mecanizare aparțin celor doi asociați, nefiind necesare închirieri ale acestora care ar duce la ridicarea prețului ofertei prezentate;

- oferta prezentată este reală, corectă, respectă în totalitate cerințele din caietul de sarcini și este însușită necondiționat de cei doi asociați."

Anexat acestui răspuns al său, asocierea a transmis entității contractante următoarele documente:

- oferta material feroviar SB nr. 36 din 22.01.2018 cuprinzând prețul de achiziție pentru patru produse;

- „Centralizator manoperă" în care se regăsesc evidențiate lucrări cu materiale și transport asigurate de executant (4 tipuri de lucrări) și lucrări cu materiale și transport asigurate de beneficiar (21 tipuri de lucrări), cu precizarea unității de măsură, cantității, prețului unitar și valorii totale/tip lucrare.

În SEAP, în data de 21.02.2018, entitatea contractantă a solicitat asocierii SC ... SRL - SC ... SRL, referitor la justificarea prețului neobișnuit de scăzut, *„prezentarea de explicații privind diferențele dintre valoare ofertată și valoarea justificată, respectiv tarifele ofertate și cele rezultate în urma justificării tarifelor unitare."*

Prin adresa nr. 15 din 23.02.2018, asocierea a răspuns astfel:

„- valoarea justificată prin tabelul din adresa mai sus menționată reprezintă contravaloare «manoperă», așa cum scrie în capătul tabelului prezentat: «Centralizator manoperă»;

- prețurile unitare din tabel reprezintă doar contravaloarea manoperei/fiecare operație;

- valoarea ofertei prezentate la ședința de deschidere a ofertelor este compusă din contravaloare manoperă (prezentata în tabelul din adresa 14/14.02.2018) + transport + utilaje + manoperă + cheltuieli indirecte + profit. Toate acestea însumate

reprezintă oferta noastră prezentată și asumată în cadrul procedurii la care face referire prezenta declarație.

- oferta prezentată este reală, corectă, respectă în totalitate cerințele din caietul de sarcini și este însușită necondiționat de cei doi asociați."

Raportat la situația de fapt expusă, Consiliul reține relevanța următoarelor prevederi legale:

- art. 222 din Legea nr. 99/2016:

„(1) În cazul unei oferte care are un preţ sau cost aparent neobişnuit de scăzut în raport cu lucrările, produsele sau serviciile care constituie obiectul contractului sectorial/acordului-cadru care urmează a fi atribuit/încheiat, entitatea contractantă are obligaţia de a solicita ofertantului care a depus o astfel de ofertă clarificări cu privire la preţul sau costul propus.

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

a) fundamentarea economică a modului de formare a preţului, prin raportare la procesul de producţie, serviciile furnizate sau metodele de construcţie utilizate;

b) soluţiile tehnice adoptate şi/sau orice condiţii 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 obligaţiilor prevăzute la art. 64 alin. (1);

e) respectarea obligaţiilor prevăzute la art. 232;

f) posibilitatea ca ofertantul să beneficieze de un ajutor de stat.

(3) Entitatea contractantă evaluează informaţiile şi documentele furnizate de ofertantul a cărui ofertă are un preţ aparent neobişnuit de scăzut şi respinge respectiva ofertă numai atunci când dovezile furnizate nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al preţului sau al costurilor propuse, ţinând seama de elementele prevăzute la alin. (2)."

- art. 142 din HG nr. 394/2016:

„(1) În situaţia în care comisia de evaluare constată că elemente de preţ ale unei oferte sunt aparent neobişnuit de scăzute, prin raportare la preţurile pieţei, utilizându-se ca referinţă în acest sens informaţii cum ar fi buletine statistice sau cotaţii ale burselor de mărfuri, comisia de evaluare va solicita ofertantului care a depus oferta în cauză explicaţii cu privire la posibilitatea îndeplinirii contractului în condiţiile de calitate impuse prin documentaţia de atribuire.

(2) Explicaţiile aduse de ofertant conform prevederilor alin. (1) vor fi însoţite de dovezi concludente privind elementele prevăzute la art. 222 alin. (2) din Lege, precum şi, după caz, respectiv de documente privind, după caz şi fără a se limita, preţurile ce pot fi obţinute de la furnizori, situaţia stocurilor de materii prime şi materiale, modul de organizare şi metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare al personalului ofertantului, performanţele şi costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru.

(3) În cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informaţiile şi/sau documentele solicitate sau acestea nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al preţului sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată inacceptabilă."

- art. 143 din HG nr. 394/2016:

„(2) În condiţiile art. 228 alin. (4) din Lege, oferta este considerată inacceptabilă în următoarele situaţii:

g) în urma verificărilor prevăzute la art. 222 din Lege se constată că oferta are un preţ/cost neobişnuit de scăzut pentru ceea ce urmează a fi furnizat/prestat/executat, astfel încât nu se poate asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi şi calitativi solicitaţi prin caietul de sarcini."

Ca un prim aspect, Consiliul constată ca cererile entității contractante privind justificarea prețului propus de asocierea SC ... SRL - SC ... SRL, respectă condiția clarității și indicării în mod expres a informațiilor pe care le așteaptă din partea ofertantei, în realizarea demersului de evaluare a ofertei. Drept urmare, o eventuală deficiență de prezentare a răspunsului nu poate fi reținută în sarcina entității contractante, care și-a manifestat rolul activ în lămurirea asupra situației juridice a ofertei aparținând asocierii contestatoare.

Pe de altă parte, așa cum rezultă din textele de lege citate anterior (art. 142 alin. 2 din HG nr. 394/2016), răspunsul ofertantei la solicitarea entității de a-și justifica prețul propus în ofertă, trebuie să includă atât informațiile arătate expres în lege și/sau de entitatea contractantă în demersul său, cât și probe în susținerea acestor informații, dovezi care să confere entității convingerea că prețul ofertat este unul real, sustenabil, că el conține elemente de cost ce pot fi suportate de către entitatea ofertantă și care, mai ales, conduce la îndeplinirea contractului la parametrii calitativi și cantitativi urmăriți prin documentele achiziției.

În acest sens, Consiliul constată că, deși solicitarea entității contractante a fost clară, ofertanta contestatoare nu a înțeles să aducă acesteia întreaga gamă de informații și documente care să justifice realitatea și sustenabilitatea prețului său. Astfel, deși i s-a solicitat în mod expres, aceasta nu a comunicat informații și nici documente privind nivelul de salarizare a forței de muncă și nici

privind justificarea prețului transportului. Este de menționat aici faptul că valoarea manoperei nu conduce automat la valoarea nivelului de salarizare, or necesitatea verificării, cel puțin, a respectării condițiilor legale ce reglementează salarizarea personalului angajat este o sarcina ce îi revine entității contractante. Pe de altă parte, nu face lipsit de necesitatea de a fi justificat prețul aferent transportului împrejurarea că valoarea acestuia este foarte mică în raport cu prețul ofertei ori că el se realizează cu mijloace aparținând ofertantei. Aceeași este situația și în ceea ce privește cheltuielile ocazionate de folosirea utilajelor de mică și mare mecanizare. De asemenea, Consiliul constată că ofertanta nu prezinta informații nici pentru cheltuielile indirecte ori pentru profitul despre care afirmă că intră în componența prețului său.

Drept urmare, raportat la informațiile și actele depuse de asociere la cererea entității contractante de justificare a prețului propus și la rigorile impuse de legiuitor în reglementarea instituției "prețului aparent neobișnuit de scăzut", Consiliul stabilește că lămuririle și probele aduse nu sunt de natură să justifice acest caracter al prețului ofertat, situație în care devin incidente dispozițiile art. 142 alin. (3) din HG nr. 394/2016, oferta asocierii SC ... SRL - SC ... SRL devenind una inacceptabilă, așa cum corect a concluzionat și entitatea contractantă.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept evocate, în baza art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, Consiliul urmează să respingă ca nefondată contestația depusă de SC ... SRL împreună cu SC ... SRL.

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge ca nefondată contestația depusă de SC ... SRL împreună cu SC ... SRL, în contradictoriu cu ....

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

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare, potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE,	MEMBRU,	MEMBRU,
...	...	...

Redactată în ... exemplare, conține ... pagini.