



# CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleos, nr. 6, sector 3, ..., România, CIF 20329980, CP 030084  
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642 +4 021 890 07 45 [www.cnsc.ro](http://www.cnsc.ro)

**În conformitate cu prevederile art. 266 alin. (2) din OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată prin Legea nr. 337/2006 cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea**

## DECIZIE

**Nr. ...**

**Data: ...**

Prin contestația nr. ..., înregistrată la CNSC sub nr. ..., formulată de SC ...SRL, cu sediul în ..., șoseaua ... nr. ..., bl. ..., sc. ..., ap. ..., ..., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ..., având CUI ..., reprezentată legal prin ... – Administrator, înaintată împotriva documentației de atribuire întocmite de ..., cu sediul în ..., Bd. ... nr. ...., et. ..., ..., în calitate de autoritate contractantă în procedura, cerere de oferte, organizată în vederea atribuirii contractului de servicii având ca obiect „Servicii VPN”, cod CPV 72318000-7 – Servicii de transmisie de date (Rev.2), s-a solicitat anularea procedurii de atribuire.

În baza documentelor depuse de părți,  
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

## DECIDE

Respinge excepția de tardivitate a contestației, invocată de autoritatea contractantă, ca nefondată.

Admite contestația și anulează procedura de atribuire, pentru imposibilitatea dispunerii unei măsuri de remediere a documentației de atribuire.

Obligatorie.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare.

## MOTIVARE

În luarea deciziei, s-au avut în vedere următoarele:

Prin contestația nr. ..., înregistrată la CNSC sub nr. ..., SC ...SRL atacă documentația de atribuire întocmită de ..., în calitate de autoritate contractantă în procedura, cerere de oferte, organizată în vederea atribuirii contractului de servicii având ca obiect „Servicii VPN”, cod CPV 72318000-7 – Servicii de transmisie de date (Rev.2), considerând cerințele acestea nelegale și disproporționate, fiind emise cu încălcarea prevederilor art. 2 alin. (2) lit. a), b), e) și f) din OUG nr. 34/2006.

Contestatoarea consideră că, punctajul acordat pentru factorul de evaluare a ofertelor *Timpul de instalare*, avantajează în mod evident operatorii economici care furnizează la momentul actual sau au furnizat în ultimele șase luni, autorității contractante, servicii de telecomunicații. Totodată, utilizarea acestuia conduce la încălcarea principiului utilizării eficiente a fondurilor publice.

De asemenea, contestatoarea consideră că împărțirea în două loturi achiziției *serviciul VPN* poate aduce deficiențe de funcționare, necesar mai mare de resurse la sediul central și costuri suplimentare pentru beneficiar (de exemplu, în cazul în care loturile vor fi câștigate de operatori diferiți).

Astfel, contestatoarea arată că, prin algoritmul de calcul și modul de punctare ales, autoritatea contractantă favorizează în mod evident operatorii de telecomunicații care au deja instalate aceste servicii, arătând în format tabelar următoarele:

LOT	Criteriul de evaluare	Punctaj maxim	Oferta (lei	Fără TVA)	Punctaj (puncte)	
			Operator care nu are servicii instalate în locații la ora actuală	Operator care are servicii instalate în locații la ora actuală	Operator care nu are servicii instalate în locații la ora actuală	Operator care are servicii instalate în locații la ora actuală
LOT 1	Preț(euro)	60 puncte	40000	117190,62	60	20,48
	Timp de instalare (nr. de zile)	40 puncte	30	0	0	40
<b>TOTAL PUNCTAJ OBTINUT</b>					<b>60</b>	<b>60,48</b>
LOT 2	Preț(euro)	60 puncte	150000	434517,41	60	20,71
	Timp de instalare (nr. de zile)	40 puncte	1	0	0	40
<b>TOTAL PUNCTAJ OBTINUT</b>					<b>60</b>	<b>60,71</b>

De asemenea, contestatoarea aduce în discuție o procedură anterioară organizată de autoritatea contractantă, prin care a solicitat clarificări cu privire la locația operatorului care furnizează

serviciile și care este data expirării contractului, însă autoritatea contractantă nu a dat curs solicitării sale, sens în care solicită Consiliului să verifice dacă în prezent sau în ultimele șase luni există operatori de comunicații care furnizează servicii exact pentru locațiile aferente lotului 1 și 2, precum și verificarea procedurii aferente invitației de participare nr. .../12.12.2012.

În opinia sa, în cadrul ambelor loturi se oferă același tip de serviciu, nu există justificarea divizării pe loturi în cadrul acestei proceduri, decât în vederea creării unui avantaj direct furnizorilor deja existenți, în sensul facilitării ofertării în locațiile autorității contractante în care aceștia deja furnizează servicii de telecomunicații. Totodată, consideră abuzivă și nota autorității contractante cuprinsă la punctul IV.4.1) Modul de prezentare a propunerii tehnice a fișei de date, care prevede faptul ca „în cazul lipsei unui document aferent propunerii financiare/tehnice și/sau completarea greșită a unui document ori neprezentarea acestuia în forma solicitată sunt incidente prevederile de la lit. b) de mai sus” (în speță, poate conduce la respingerea ofertei), având în vedere prevederile legale în vigoare, care nu încadrează „completarea greșită a unui document ori neprezentarea acestuia în forma solicitată” în categoria ofertelor inacceptabile sau neconforme, cu încălcarea prevederilor art. 2 alin. (2) lit. a), b), e) și f) din O.U.G. nr. 34/2006 cu modificările și completările ulterioare, Având în vedere cele prezentate, SC ...SRL consideră că factorul tehnic de evaluare criticat și, implicit, opțiunea de divizare pe loturi, sunt de natură a favoriza vizibil unul sau anumiți operatori economici de profil și de a restrânge concurența între aceștia.

În drept, contestatoarea își întemeiază cererea în baza prevederilor OUG nr. 34/2006 și ale HG nr. 925/2006.

Prin adresa nr. ..., înregistrată la CNSC sub nr. ..., autoritatea contractantă a transmis Consiliului dosarul achiziției publice aferent procedurii în discuție. Ulterior înaintării dosarului achiziției, prin adresa nr. ..., înregistrată la CNSC sub nr. ..., autoritatea contractantă a transmis punctul de vedere la contestație, solicitând respingerea contestației ca tardivă și neîntemeiată.

În susținerea excepției invocate, autoritatea contractantă precizează că, având în vedere actul atacat (documentația de atribuire), valoarea estimată a contractului de achiziție ce urmează a fi atribuit (551.708,03 lei) și termenul limită de depunere a eventualelor contestații (5 zile), contestația trebuia depusă cel târziu la data de 20.01.2013.

Pe fondul cauzei, autoritatea contractantă arată că punctajul acordat pentru timpul de instalare nu este de natură a crea un avantaj anumitor operatori economici așa cum de altfel precizează

contestatoarea. Autoritatea contractantă arată că stabilirea ponderii în privința punctării factorului de evaluare *timpul de instalare* este un drept al său, fiind un factor esențial, asigurarea continuității în desfășurarea activității curente este deosebit de importantă, iar eventualele sincope pot atrage pierderi, pagube, despăgubiri contractuale, penalități etc.

Referitor la modul de calcul prezentat de contestatoare, autoritatea contractantă consideră ca fiind eronat și nefundamentat, deoarece serviciile care fac obiectul prezentei proceduri se deosebesc față de serviciile prestate anterior. Chiar și operatorii economici care au prestat servicii similare pentru autoritatea contractantă vor avea cu siguranță nevoie de o perioadă de instalare pentru configurarea corespunzătoare și punerea în funcțiune a serviciilor solicitate.

În concluzie, autoritatea contractantă consideră că a respectat întocmai prevederile art. 14 din HG nr. 925/2006, stabilind în mod obiectiv și concret factorul de evaluare constând în „timpul de instalare”.

În ceea ce privește împărțirea pe loturi, autoritatea contractantă precizează că legislația în domeniul achizițiilor publice permite achiziția pe loturi a unor servicii similare, având dreptul de a stabili cadrul organizatoric al procedurii de achiziție și, implicit, a criteriilor de calificare etc. considerând că alegerea de a împărți pe loturi serviciile prestate nu reprezintă o încălcare a dispozițiilor legale în vigoare. Mai mult de atât, în cazul neîmpărțirii pe loturi a serviciilor ce fac obiectul procedurii în discuție s-ar fi restrâns concurența, motivat de faptul că complexitatea ridicată și volumul mare al acestor servicii ar fi fost cu siguranță o piedică pentru mai mulți operatori economici care nu ar fi avut capacitatea necesară derulării unui contract de o asemenea anvergură.

În finalul punctului de vedere, autoritatea contractantă consideră că a respectat prevederile art. 2 alin (2) din OUG nr. 34/2006, solicitând respingerea contestației formulate de SC ...SRL, ca tardivă și neîntemeiată.

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

... în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura, cerere de oferte, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „Servicii VPN”, cod CPV 72318000-7 – Servicii de transmisie de date (Rev.2), publicând în SEAP invitația de participare nr. ...din 15.01.2013 și documentația de atribuire.

Nemulțumită de documentația de atribuire ce a fost pusă la dispoziția operatorilor economici prin intermediul SEAP, SC ...SRL a înaintat prezenta cerere, solicitând anularea procedurii de atribuire.

Analizând cu înțâietate, în condițiile impuse la alin. (1) al art. 278 din OUG nr. 34/2006, excepția de tardivitate a contestației, invocată de autoritatea contractantă, Consiliul constată netemeinicia ei.

Consiliul are în vedere că documentația de atribuire a fost postată în SEAP la data de 15.01.2013. Raportat la valoarea estimată a achiziției (551.708,03 lei), situată sub pragul valoric indicat la art. 55 alin. (2) lit. a) din OUG nr. 34/2006, în conformitate cu dispozițiile art. 256<sup>2</sup> alin. (1) lit. b) din OUG nr. 34/2006, termenul de depunere a contestației este de 5 zile, începând cu ziua următoare luării la cunoștință despre actului atacat.

Raportat la actul atacat (documentația de atribuire), conform art. 3 lit. z) din ordonanța de urgență (*Dacă ultima zi a unui termen exprimat altfel decât în ore este o zi de sărbătoare legală, o duminică sau o sâmbătă, termenul se încheie la expirarea ultimei ore a următoarei zile lucrătoare*), modificată prin OUG nr. 76/2010, înaintarea contestației, atât la Consiliu cât și la autoritatea contractantă, la data de 21.01.2013 (ziua de luni), s-a făcut cu respectarea termenului impus de legislația specifică, motiv pentru care, în temeiul dispozițiilor de la alin. (1) al art. 278 din OUG nr. 34/2006, Consiliul respinge excepția invocată și face analiza pe fond a criticilor.

Criticile contestatoarei formulate împotriva împărțirii achiziției în două loturi, bazate pe presupuse deficiențe de funcționare, număr mai mare de personal și costuri suplimentare, sunt considerate de Consiliu neîntemeiate. În susținere, Consiliul a avut în vedere dispozițiile art. 23 din OUG nr. 34/2006, care prevăd: *Autoritatea contractantă nu are dreptul de a diviza contractul de achiziție publică în mai multe contracte distincte de valoare mai mică și nici de a utiliza metode de calcul care să conducă la o subevaluare a valorii estimate a contractului de achiziție publică, cu scopul de a evita aplicarea prevederilor prezentei ordonanțe de urgență care instituie obligații ale autorității contractante în raport cu anumite praguri valorice.*

De asemenea, dispozițiile art. 28 alin. (3) din aceeași ordonanță de urgență prevăd: *În cazul în care autoritatea contractantă își propune să achiziționeze servicii similare, dar defalcate pe loturi a căror achiziționare face obiectul unor contracte distincte de servicii, atunci valoarea estimată se consideră a fi valoarea cumulată a tuturor loturilor.*

Totodată, dispozițiile art. 10 din HG nr. 925/2006 prevăd: *(1) Autoritatea contractantă are dreptul de a recurge la atribuirea contractului pe loturi, cu respectarea prevederilor art. 23 din*

*ordonanța de urgență și cu condiția de a preciza acest lucru în documentația de atribuire.*

*(2) În cazul prevăzut la alin. (1), autoritatea contractantă are dreptul de a solicita îndeplinirea unuia sau mai multora dintre criteriile de calificare prevăzute la art. 176 din ordonanța de urgență, cu condiția ca setul de cerințe minime pe care ofertanții/candidații trebuie să le îndeplinească să fie stabilit prin raportare la fiecare lot în parte și nu la întregul contract.*

Din analiza conținutului documentației de atribuire, Consiliul constată că autoritatea contractantă a organizat procedura cerere de oferte cu respectarea dispozițiilor art. 23 mai sus citat (suma valorilor celor două loturi nu depășesc cuantumul pragului precizat la art. 124 din OUG nr. 34/2006) și a celor de la art. 10 din HG nr. 925/2006 (cerințele de calificare și garanția de participare au fost stabilite pentru fiecare lot în parte).

Referitor la precizarea din fișa de date a achiziției, punct IV.4.1 „Modul de prezentare a propunerii tehnice”, care prevede: *În cazul lipsei unui document aferent propunerii financiare/tehnice și/sau completarea greșită a unui document ori neprezentarea acestuia în forma solicitată sunt incidente prevederile de la lit. b) de mai sus (care prevăd: Orice necorelare, omisiune ori neconformitate constatată în privința documentelor ofertei, în raport cu prevederile legislației în vigoare, respectiv cu normativele/standardele aplicabile, poate conduce la respingerea ofertei)*, Consiliul consideră criticile contestatoarei întemeiate. În conformitate cu prevederile art. 78 din HG nr. 925/2006, *Comisia de evaluare are obligația de a stabili care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei oferte, precum și perioada de timp acordată pentru transmiterea clarificărilor. Comunicarea transmisă în acest sens către ofertant trebuie să fie clară, precisă și să definească în mod explicit și suficient de detaliat în ce constă solicitarea comisiei de evaluare.*

În acest context, prin precizarea din fișa de date, autoritatea contractantă limitează accesul operatorilor economici la atribuirea contractului de achiziție, deoarece orice eroare de redactare/formulare/completare ce ar putea fi rezolvată printr-o clarificare, ar conduce în mod automat, la respingerea ofertei ca neconformă excluzând posibilitatea confirmării datelor, ce ar asigura o competiție liberă între ofertanți.

De altfel, conform cu prevederile art. 79 din HG nr. 925/2006, autoritatea contractantă poate respinge o ofertă ca neconformă în situații clar precizate, legate de astfel de incidente, respectiv: *(1) În cazul în care ofertantul nu transmite în perioada precizată de comisia de evaluare clarificările/răspunsurile solicitate sau în cazul*

în care explicațiile prezentate de ofertant nu sunt concludente, oferta sa va fi considerată neconformă.

(2) În cazul în care ofertantul modifică prin răspunsurile pe care le prezintă conținutul propunerii tehnice, oferta sa va fi considerată neconformă. Modificări ale propunerii tehnice se acceptă în măsura în care acestea:

a) pot fi încadrate în categoria viciilor de formă sau erorilor aritmetice; sau

b) reprezintă corectări ale unor abateri tehnice minore, iar o eventuală modificare a prețului, indusă de aceste corectări, nu ar fi condus la modificarea clasamentului ofertanților participanți la procedura de atribuire; prevederile art. 79 alin. (3) rămân aplicabile.

(3) În cazul în care ofertantul modifică prin răspunsurile pe care le prezintă conținutul propunerii financiare, oferta sa va fi considerată neconformă, cu excepția situației prevăzute la art. 80 alin. (2).

Criticile contestatoarei formulate împotriva punctajului acordat factorului de evaluare *timp de instalare* (40 puncte) pe care-l consideră disproporționat, de natură a avantaja operatorii economici care au mai furnizat asemenea servicii autorității contractante, sunt considerate de Consiliu întemeiate. În susținere, Consiliul a avut în vedere că, prin fișa de date a achiziției, cap. IV.2.1) „Criterii de atribuire - Oferta cea mai avantajoasă d.p.d.v. economic”, autoritatea contractantă a precizat următorii factori de evaluare, cu algoritmul corespunzător, respectiv:

1. Preț (euro) - 60 puncte;

2. Timp de instalare - 40 puncte.

• Pentru factorul de evaluare 1, formula de calcul este:

a) pentru cea mai mică valoare ofertată a tarifului, notată  $V_{min 1}$ , se acordă punctajul maxim.

b) pentru orice altă valoare mai mare decât cea prevăzută la lit.a), notată  $V1$ , punctajul se acordă astfel:

$P1 = (V_{min 1}/V1) \times P_{max 1}$ , unde:

$P1$  = punctajul pentru poziția 1

$V_{min 1}$  = valoarea cea mai mică ofertată pentru factorul de evaluare 1

$V1$  = valoarea ofertată pentru factorul de evaluare 1

$P_{max 1}$  = punctajul maxim acordat pentru factorul de evaluare 1.

• Pentru factorul de evaluare 2, formula de calcul este:

c) pentru valoarea cea mai mică (termenul de implementare, exprimat în zile), notat  $V_{min 2}$ , se acordă punctajul maxim.

d) pentru orice altă valoare mai mare decât cea prevăzută la lit.c), notată  $V2$ , punctajul se acordă astfel:

$P2 = (V_{min 2}/V2) \times P_{max 2}$ , unde:

*P2 = punctajul pentru pozitia 2*

*Vmin 2 = valoarea (termenul de implementare, exprimat în zile) cea mai mică ofertată pentru factorul de evaluare 2 V2 = valoarea (termenul de implementare, exprimat în zile) ofertată pentru factorul de evaluare 2 Pmax 2 = punctajul maxim acordat pentru factorul de evaluare 2.*

*Punctajul pentru fiecare lot (separat) se obține prin însumarea punctelor obținute în urma evaluării pozițiilor 1 și 2. Punctaj/lot= P1 + P2.*

*În conformitate cu dispozițiile art. 15 alin. (3) din HG nr. 925/2006, Ponderea stabilită pentru fiecare factor de evaluare nu trebuie să conducă la distorsionarea rezultatului aplicării procedurii pentru atribuirea contractului de achiziție publică. Pentru fiecare factor de evaluare autoritatea contractantă are obligația de a stabili o pondere care să reflecte în mod corect:*

*a) importanța caracteristicii tehnice/funcționale considerate a reprezenta un avantaj calitativ ce poate fi punctat; sau*

*b) cuantumul valoric al avantajelor de natură financiară pe care ofertanții le pot oferi prin asumarea unor angajamente suplimentare în raport cu cerințele minime prevăzute în caietul de sarcini.*

Totodată, Consiliul a avut în vedere precizările autorității contractante din „Nota de fundamentare privind serviciile VPN” că „... în ...SA există o rețea VPN extinsă la 1100 locații, din care un număr de 620 de locații VPN vor rămâne începând cu data de 31.12.2012 cu o singură soluție de comunicație a cărei licitație pentru achiziția de servicii de internet a fost demarată, propunem achiziția de servicii de VPN ca o soluție de backup pentru cele 620 locații menționate mai sus.”

Având în vedere cele prezentate, Consiliul consideră disproporționată acordarea a 40 de puncte pentru factorul de evaluare  *timp de instalare*, fiind în mod evident avantajaji operatorii economici care au mai furnizat autorității contractante anterior, acest tip de servicii. Chiar dacă, așa cum susține autoritatea contractantă, inclusiv operatorii economici care au mai prestat servicii similare pentru ...*au nevoie de o perioadă de instalare pentru configurarea corespunzătoare și punerea în funcțiune a serviciilor solicitate*, Consiliul consideră că aceștia întotdeauna vor avea un avantaj, deja având o bază de dezvoltare a serviciilor fără a avea nevoie de aceeași timpi de configurare.

În cazul în speță, deși factorul de evaluare  *timp de instalare* este important și are relevanță pentru activitatea autorității contractante (motiv pentru care nu este criticată folosirea lui, ci doar ponderea punctajului acordat), Consiliul consideră că prin acordarea unui



punctaj disproporționat – 40 de puncte din cele 100 de puncte, maxim alocate (contrar prevederilor art. 15 din HG nr. 925/2006, mai sus prezentat, nu se relevă avantajele de ordin tehnic și financiar de care ar putea beneficia autoritatea contractantă) sunt încălcate însăși principiile statuate la art. 2 alin. (2) din OUG nr. 34/2006, privind tratamentul egal și eficiența utilizării fondurilor publice (rezultatul procedurii de atribuire fiind distorsionat, existând premisele de a fi desemnată câștigătoare o ofertă cu un preț foarte mare, dar cu un termen de instalare foarte mic).

Față de cele prezentate anterior, ținând cont de dispozițiile art. 199 alin. (5) din OUG nr. 34/2006, care stipulează că „orice modificare și/sau completare a factorilor de evaluare precizați conform alin. (3) conduce la anularea procedurii de atribuire”, Consiliul constată că se află în imposibilitate de a dispune o măsură de remediere a procedurii de atribuire (punctajul aferent factorului de evaluare *timp de instalare* neputând fi modificat).

Pentru cele ce preced, în temeiul dispozițiilor art. 278 alin. (2) și (6) din OUG nr. 34/2006, cu modificările la zi, Consiliul admite contestația și dispune anularea procedurii de atribuire.

Părțile vor avea în vedere, la momentul primirii prezentei decizii, că aceasta este obligatorie, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (3) din OUG nr. 34/2006.

**PREȘEDINTE COMPLET**

...

**MEMBRU COMPLET**

....

**MEMBRU COMPLET**

...