



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, +40218900745 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. ... înaintată de ... cu sediul în înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ... având CIF RO ... reprezentată legal prin ... formulată împotriva rezultatului procedurii de atribuire nr. 19032/27.06.2013, emis de ... cu sediul în județul ... în calitate de autoritate contractantă în procedura, licitație deschisă online, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „Servicii de audit pentru proiectul *Extinderea și reabilitarea infrastructurii de apă și apă uzată în județul ...* cod CPV 79212100-4 – *Servicii de auditare financiară (Rev.2)*, s-a solicitat Consiliului anularea actului atacat și considerarea ofertei sale ca fiind acceptabilă.

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

DECIDE:

Admite în parte, contestația formulată de ... și anulează rezultatul procedurii, din raportul procedurii de atribuire și actele subsecvente acestuia.

Dispune continuarea procedurii de achiziție publică, în termen de maxim 10 zile de la primirea prezentei, prin reevaluarea ofertelor prezentate, conform prezentei motivări.

Respinge ca inadmisibilă cererea privind constatarea acceptabilității ofertei contestatoarei.

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. atacă rezultatul procedurii de atribuire nr. 19032/27.06.2013, emis de ... în calitate de autoritate contractantă în procedura mai sus arătată, considerând ilegală decizia de respingere a ofertei sale motivat de faptul că autoritatea contractantă nu cunoaște definiția sintagmei „om-ore”.

În fapt, contestatoarea arată că autoritatea contractantă a stabilit drept criteriu de atribuire "oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic", iar în data de 04.06.2013, cu adresa nr. 16514 i-a solicitat justificarea prețului, la care a răspuns prin adresa nr. 117/05.06.2013.

De asemenea, contestatoarea menționează că, prin adresa nr. 17196/10.06.2013, autoritatea contractantă i-a solicitat fundamentarea cheltuielilor de regie, la care a prezentat răspunsul său, prin adresa nr. 121/12.06.2013.

Contestatoarea susține că, în motivarea respingerii ofertei sale financiare, s-a invocat faptul că nu a justificat corect prețul, întrucât a trecut un număr de 415 ore, pentru tot contractul, pentru o echipă de 3 auditori și apreciază că *neînțelegerea provine din interpretarea eronată a sintagmei ore/om de către autoritatea contractantă*.

Conform definiției timpului de lucru, de pe site-ul Academiei de Studii Economice <http://www.ase.ro/upcpr/profesori/288/Indicele%20productivitatii%20muncii%20in%20industrie.pdf>,

respectiv: *Timpul de lucru utilizat este exprimat prin numărul de ore-om lucrate în perioada analizată și definește totalitatea orelor lucrate în unitatea de observare, de către toate persoanele angajate*, contestatoarea arată că, în mod eronat autoritatea contractantă a înmulțit numărul total de ore cu 3 (numărul auditorilor), ajungând astfel, tot eronat, la ideea că prețul său nu este fundamentat.

Contestatoarea menționează că a înmulțit cu 3 salariul orar al unui auditor, pentru a cunoaște costul orar cu salariile directe, salariul brut al unui auditor este de 3.550 lei, ceea ce conduce la un salariu orar pe un singur auditor de 20,88 lei și cum în echipă sunt 3 auditori, a înmulțit 20,88 lei cu 3 auditori, ajungând la un cost salarial pe oră de 62,65 lei.

În continuare, contestatoarea arată că a aplicat procentele de contribuții sociale și de regie la valoarea de 62,65 lei, ceea ce dovedește că a ținut cont de toate costurile care vor fi generate.

De asemenea, contestatoarea susține că procentul cheltuielilor de regie este unul relativ mare, de 20%, respectiv 6.681,62 lei (conform justificării prețului) ceea ce îi permite acoperirea costurilor de deplasare, întrucât toți cei 3 auditori se vor deplasa către sediul autorității contractante într-un singur autoturism.

Astfel, precizează că în mai multe documente, a arătat faptul că va aloca contractului din speță 415 ore, respectiv în:

1. formularul 19 - graficul de realizare al contractului;
2. justificarea prețului;
3. anexa la oferta tehnică;
4. anexa la oferta financiară.

Mai menționează contestatoarea că, în domeniul auditului financiar concurența este foarte mare, iar procentul de adjudecare la licitații este cuprins între 2-20% din nivelul bugetat pentru această activitate.

Ținând seama de cele prezentate, contestatoarea consideră ilegală respingerea ofertei sale, apreciind că autoritatea contractantă nu cunoaște definiția sintagmei "om-ore", motiv pentru care solicită, în consecință, anularea adresei nr. 19032 și considerarea ofertei sale ca acceptabilă.

În drept, contestatoarea invocă prevederile din OUG nr. 34/2006, iar în sprijinul criticilor sale înaintează Consiliului un set de documente, în copie.

Prin adresa nr. ... înregistrată la CNSC sub nr. 22171/04.07.2013, autoritatea contractantă a transmis Consiliului un punct de vedere la contestație, prin care solicită respingerea ei, ca nefondată.

În contradictoriu cu susținerile contestatoarei, autoritatea contractantă subliniază că, în conformitate cu anunțul de participare nr. ... capitolul IV.2.1), criteriul de atribuire este *prețul cel mai scăzut* și consideră neîntemeiată și nejustificată afirmația contestatoarei potrivit căreia „*autoritatea contractantă a stabilit criteriu de atribuire oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, iar în motivarea respingerii ofertei noastre financiare se invocă faptul că nu am fi justificat corect prețul*”.

De asemenea, arată că, urmare a analizării propunerii financiare, comisia de evaluare a constatat că aceasta avea un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi prestat, în conformitate cu prevederile art. 36¹ alin. (2) din HG nr. 925/2006, coroborat cu art. 202 alin. (1) din OUG nr. 34/2006, întrucât prețul ofertat reprezintă mai puțin de 70% din valoarea estimată a contractului, procentul fiind de 13% din valoarea estimată a

contractului, motiv pentru care ar trebui să-i solicite justificarea prețului, prin adresa nr. 16514/04.06.2013.

Analizând răspunsul contestatoarei din adresa nr. 117/05.06.2013, autoritatea contractantă susține că a constatat că ofertantul nu a prezentat documente și informații edificatoare, motiv pentru care a revenit cu o nouă solicitare de clarificare (adresa nr. 17196/10.06.2013), cerându-i ofertantului să precizeze: „dacă în prețul propus în propunerea financiară sunt incluse activitățile din caietul de sarcini, respectiv Anexa 2A, asumate în propunerea tehnică; modul de fundamentare al prețului pentru componenta cheltuielilor indirecte din justificarea de preț”.

Din analiza justificării de preț, transmisă de ofertant prin adresa nr. 12/12.06.2013, autoritatea contractantă arată că a constatat că numărul total de ore, pentru tot contractul, este de 415 ore, nerespectând propunerea tehnică, în care a ofertat conform graficului de realizare al contractului, un număr de 415 ore/om și un număr de 3 auditori, rezultând un număr total de 1245 ore pe contract, drept pentru care, explicațiile prezentate de ofertant prin răspunsurile transmise nu au fost concludente, ele contrazicând propunerea tehnică (diferența de ore nefiind cuprinsă în propunerea financiară).

Față de argumentarea ... din contestația formulată referitor la numărul de ore-om, autoritatea contractantă precizează că în oferta prezentată aceasta a indicat un număr de 415 ore/om, deci un număr total de 1245 ore pe contract.

Chiar și în cazul în care numărul total de ore pe contract ar fi de 415, așa cum susține contestatoarea, autoritatea contractantă consideră că aceasta nu justifică prețul aparent neobișnuit de scăzut, deoarece în fundamentarea tarifului orar a utilizat un salariu brut de 3.550 lei, rezultând tariful de 20,88 lei/oră. Înmulțind acest tarif cu 415 ore, rezultă un total de 8.665,2 lei, față de 25.999 lei inclus în justificarea prețului transmisă. De asemenea, susține că, în mod incorect și artificial, doar pentru a justifica suma, contestatoarea a înmulțit tariful orar de 20,88 lei cu 3, reprezentând numărul de auditori, nerespectând în acest fel tocmai salariul brut de 3.550 lei avut în vedere la fundamentarea prețului și a tarifului orar.

De asemenea, autoritatea contractantă menționează că nu au fost justificate de către ofertant cheltuielile indirecte, nu s-a detaliat modul de fundamentare a lor, aceasta precizând doar că: "procentul de 20% reprezintă media costurilor noastre indirecte calculate de la înființarea societății".

În sprijinul deciziei comisiei de evaluare, autoritatea contractantă prezintă detalii ce reies din propunerea tehnică a contestatoarei,

aspecte pe care contestatoarea nu a dorit să le clarifice, deși s-au solicitat clarificări privind acest aspect, respectiv:

- conform cerințelor caietului de sarcini și propunerii tehnice prezentate de contestatoare, auditorul trebuie să întocmească 14 rapoarte de audit;
- numărul de ore pentru tot contractul, conform justificării de preț prezentate prin adresa nr. 117/05.06.2013, este de 415 ore;
- împărțind 415 ore la 14 rapoarte = 29,65 ore/raport, transformat în zile = 4 zile/raport;
- cheltuielile cu cazarea auditorilor, în număr de trei persoane/raport = 4 zile x 3 persoane = 12 cazări x 100 lei/zi = 1.200 lei pe raport (cazare) x 14 rapoarte = 16.800 lei;
- cheltuieli cu transportul auditorilor ... Vâlcea-... 360 km x 14 deplasări = 5.040 km/contract. Cu un consum mediu de 7,5 l/100 Km rezultă un cost de aproximativ 2.268 lei.

Mai arată autoritatea contractantă că cheltuielile indirecte, în cuantum de 6.681,62 lei, nu au fost justificate de către ofertant, în sensul că suma este insuficientă pentru desfășurarea contractului, precizând că ... s-a limitat doar la justificarea cheltuielilor cu salariile auditorilor, așa cum rezultă din clarificările transmise privind justificarea prețului și din motivarea contestației, ignorând cheltuielile indirecte (transport personal, cazare personal, asigurarea de echipamente de birou, echipamente hard și soft, consumabile necesare derulării activităților de birou), pe care și le-a asumat prin propunerea tehnică și prin răspunsul la solicitarea de clarificări formulată de către comisia de evaluare.

Față de susținerile părților și de documentele depuse la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

Pentru atribuirea contractului de lucrări având ca obiect „Servicii de audit pentru proiectul *Extinderea și reabilitarea infrastructurii de apă și apă uzată în județul ...* cod CPV 79212100-4 – *Servicii de auditare financiară (Rev.2)*, ... (în calitate de autoritate contractantă) a inițiat procedura, licitație deschisă online, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. ... din 22.03.2013, la care a atașat documentația de atribuire aferentă.

Deschiderea ofertelor a avut loc în data de 25.04.2013, comisia de evaluare a ofertelor întocmind procesul verbal al ședinței de evaluare nr. 1 înregistrat cu nr. 12678, iar ca urmare a finalizării etapei de evaluare a ofertelor, autoritatea contractantă a întocmit raportul procedurii de atribuire nr. 18946/26.06.2013 și a comunicat ofertanților rezultatul procedurii.

De asemenea, la dosarul cauzei se află nota justificativă privind prelungirea perioadei de evaluare a ofertelor până la data de 15.07.2013, aprobată de conducătorul instituției.

Nemulțumită de rezultatul procedurii prin care oferta sa a fost respinsă ca inacceptabilă și neconformă, ... a înaintat contestația de față, solicitând anularea actului atacat și considerarea ofertei sale ca fiind acceptabilă.

În cadrul prezentei proceduri, Consiliul constată că valoarea estimată a contractului este de 319.262 lei, iar sistemul SEAP a permis autorității contractante accesul la propunerile financiare ale următorilor ofertanți declarați admiși:

- ... - 41.500 lei, fără TVA;
- SC DELOITTE AUDIT SRL - 243.891 lei, fără TVA;
- SC SOCECC SRL - 149.534 lei, fără TVA.

În acest sens, constatând că propunerile financiare prezentate de ... și SC SOCECC SRL sunt sub 70 % din valoarea estimată, comisia de evaluare a solicitat clarificări acestora, , cu privire la acest aspect.

Prin urmare, cu adresa nr. 16514/04.06.2013, comisia de evaluare a solicitat contestatoarei următoarele: „...vă solicităm să ne transmiteți formularul de ofertă nr. 16 și anexa la acesta, precum și justificarea prețului aparent neobișnuit de scăzut ofertat, întrucât oferta financiară reprezintă mai puțin de 70 % din valoarea estimată a contractului. Prin răspunsul d-voastră trebuie să asigurați autoritatea contractantă că aveți capacitatea de a realiza contractul de servicii la valoarea ofertată”.

Prin adresa nr. 117/05.06.2013, contestatoarea a răspuns la solicitare prezentând formularul 16 însoțit de anexă, graficul de realizare a contractului, din care rezultă total număr ore/om=415, justificarea prețului din care rezultă următoarele: venitul salarial brut/lună pt. 170 ore/auditor=3.550 lei, numărul de auditori=3, numărul de ore pentru tot contractul=415, salarii totale pentru tot contractul=25.998,53 lei, contribuții 28,5%=7.409,58 lei, cheltuieli indirecte 20%=6.681,62 lei, profit brut=1.403,14 lei.

Totodată, prin adresa nr. 16513/04.06.2013, comisia de evaluare a solicitat și ofertantului declarat câștigător, SC COCECC SRL, următoarele: “vă solicităm să ne transmiteți justificarea prețului aparent neobișnuit de scăzut ofertat, întrucât oferta financiară reprezintă mai puțin de 70 % din valoarea estimată a contractului. Prin răspunsul d-voastră trebuie să asigurați autoritatea contractantă că aveți capacitatea de a realiza contractul de servicii la valoarea ofertată”.

Prin adresa nr. 1062/04.06.2013, SC COCECC SRL a răspuns la solicitare, prezentând în formă tabelară următoarele informații: salarii-75.600 lei, transport-5.980 lei, cazare-42.000 lei, cheltuieli indirecte-10 %-12.360 lei și profit-10 %-13.594 lei. În ceea ce privește componenta salarii, în forma prezentată detaliat se regăsesc următoarele date: nr. auditori=3, salariu

mediu/auditor/zi=360 lei/zi, numărul mediu de zile necesar pentru emiterea rapoartelor=5 zile/raport, total nr. zile=15 zile, numărul rapoartelor de emis=14 rapoarte, salarii=360/zi/auditor x 15 zile x 14 rapoarte=75.600 lei.

Ulterior, prin adresa nr. 17196/10.06.2013, autoritatea contractantă a solicitat contestatoarei să precizeze: "dacă în prețul propus în propunerea financiară sunt incluse toate activitățile din caietul de sarcini, respectiv Anexa 2A, asumate în propunerea tehnică. Modul de fundamentare al prețului pentru componenta cheltuielilor indirecte din justificarea de preț".

Contestatoarea a răspuns la solicitare prin adresa nr. 121/12.06.2013, astfel: "prețul oferat include toate activitățile din caietul de sarcini și din oferta tehnică. Cheltuielile indirecte se calculează ca procent forfetar aplicat la totalul cheltuielilor directe. Procentul de 20 % reprezintă media costurilor noastre indirecte calculate de la înființarea societății. În cazul în care acest procent va fi depășit, ne obligăm să menținem prețul, indiferent de nivelul costurilor înregistrate efectiv".

Din solicitările mai sus menționate adresate contestatoarei, Consiliul constată că nu se putea deduce ce tip de răspuns aștepta autoritatea contractantă pentru a-l considera concludent. Contestatoarea a răspuns cum a considerat de cuviință, în condițiile în care, contrar art. 78 din HG nr. 925/2006, nu i s-a adresat o solicitare, clară și explicită, de precizare a informațiilor de interes pentru evaluarea ofertei.

În aceste condiții, Consiliul apreciază că autoritatea contractantă a considerat răspunsul la clarificări ca fiind neconcludent, fără a depune diligențele în vederea obținerii informațiilor necesare verificării îndeplinirii cerințelor caietului de sarcini.

Astfel că, în lipsa acestora, autoritatea contractantă nu putea stabili caracterul acceptabil/inacceptabil al ofertei.

Câtă vreme achizițtoarea și-a manifestat interesul în exercitarea dreptului prevăzut la art. 201 din OUG nr. 34/2006 și art. 35 și 78 din HG nr. 925/2006, de a solicita clarificări ofertantei cu privire la oferta depusă, aceasta nu trebuia să aibă un caracter formal, ci trebuia să fie clară, completă, astfel încât în urma primirii și analizării răspunsurilor ofertantei să se poată stabili cu exactitate dacă respectă sau nu cerințele documentației de atribuire.

Invocarea ca temei de drept pentru respingerea ofertei contestatoarei a art. 36 alin. (1) lit. f) din HG nr. 925/2006, potrivit căruia: „o ofertă este considerată inacceptabilă dacă, în urma verificărilor prevăzute la art. 202 și 203 din ordonanța de urgență, se constată că oferta are un preț neobișnuit de scăzut pentru ceea ce urmează a fi furnizat/prestat/executat, astfel încât nu se poate asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi

solicitați prin caietul de sarcini”, și a art. 79 alin. (1) din același act normativ, conform căruia: „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”, sunt considerate nefondate de Consiliu, în absența obținerii tuturor informațiilor necesare pentru demonstrarea îndeplinirii cerințelor, autoritatea contractantă neputând lua o decizie obiectivă cu privire la respingerea ofertei. Se constată așadar că evaluarea ofertei contestatoarei s-a efectuat cu nerespectarea dispozițiilor legale, fiind necesară o nouă evaluare a acesteia.

Prin urmare, aspectul în discuție (pretinsul răspuns neconcludent) trebuie să facă obiectul unei analize temeinice a comisiei de evaluare a ofertelor, în concordanță cu dispozițiile art. 34 alin. (2) din HG nr. 925/2006, înainte de a fi verificat pe fond de către CNSC.

Consiliul reține că, deși în fișa de date a achiziției la capitolul II.3 s-a indicat durata contractului de 27 de luni, pentru realizarea celor 14 rapoarte de audit (9 rapoarte de audit trimestriale, 4 rapoarte de audit anuale și 1 raport de audit final) ofertanții au estimat diferit timpul de întocmire a rapoartelor, respectiv contestatoarea raportându-se la 415 ore/contract, iar câștigătoarea la 5 zile/raport, ceea ce a condus la valori neuniforme ale propunerilor financiare.

În aceste condiții, Consiliul consideră că autoritatea contractantă ar fi trebuit să analizeze și să stabilească dacă ofertele pot fi comparate datorită modului neuniform de abordare a propunerilor tehnice și financiare, și să stabilească eventual incidența sau nu a dispozițiilor art. 209 alin. (1) lit. b) teza finală din OUG nr. 34/2006, respectiv: “dacă au fost depuse oferte care, deși pot fi luate în considerare, nu pot fi comparate din cauza modului neuniform de abordare a soluțiilor tehnice și/ori financiare”.

În acest sens, Consiliul apreciază că se impun solicitări de clarificări, în sensul dispozițiilor art. 78 din HG nr. 925/2006, în vederea justificării de către ofertanți a timpului de lucru estimat pentru întocmirea rapoartelor de audit (trimestriale, anuale și final). În ceea ce privește cererea de constatare a acceptabilității ofertei ... în baza art. 278 alin. (1) și (5) din ordonanță, se constată inadmisibilitatea acesteia, întrucât Consiliul nu se poate substitui în drepturile autorității contractante sau obliga autoritatea, de principiu, în privința îndeplinirii propriilor obligații legale ale acesteia – manifestări de voință și acte proprii ale autorității contractante – de stabilire a ofertelor inacceptabile/ neconforme/ admisibile/câștigătoare/necâștigătoare sau, după caz, de anulare a aplicării procedurii conform art. 72 alin. (2) din HG nr. 925/2006. În

sens contrar, s-ar aduce atingere principiului independenței și imparțialității comisiei de evaluare (autorității contractante).

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept, în baza art. 278 alin. (2), (4) și (6) 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, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul admite în parte, contestația formulată de ... și anulează rezultatul procedurii, din raportul procedurii de atribuire și actele subsecvente acestuia.

Totodată, Consiliul dispune continuarea procedurii de achiziție publică, în termen de maxim 10 zile de la primirea prezentei, prin reevaluarea ofertelor prezentate, conform prezentei motivări.

În temeiul art. 278 alin. (5) din același act normativ, Consiliul respinge ca inadmisibilă cererea privind constatarea acceptabilității ofertei sale.

PREȘEDINTE COMPLET

.....

MEMBRU COMPLET

.....

...

MEMBRU COMPLET

...