



# CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

**C. N. S. C.**

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.cnscc.ro

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

## **DECIZIE**

**Nr. ...**

**Data: ...**

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ... depusă de ... cu sediul în ... .. înregistrată la ORC sub nr. ... având CUI RO ... reprezentată legal prin ... – președinte directorat, și convențional prin ... cu sediul în ... unde solicită și comunicarea actelor de procedură, privind procedura de licitație deschisă cu fază finală de licitație electronică, organizată de ... cu sediul în ... .. în calitate de autoritate contractantă, în vederea atribuirii contractului de „servicii de asigurare a patrimoniului”, s-a solicitat anularea în tot a adresei de comunicare nr. F2586/05.05.2014, a raportului procedurii și a tuturor actelor subsecvente întocmite de autoritatea contractantă și obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertelor, cu verificarea prețului neobișnuit de scăzut ofertat de SC CARPATICA ASIG SA.

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

## **DECIDE:**

În temeiul art. 278 alin. (2) și (4) 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, admite contestația formulată de ... în contradictoriu cu ... anulează raportul procedurii de atribuire, comunicările privind rezultatul procedurii și obligă autoritatea

contractantă la reevaluarea ofertelor, cu respectarea celor menționate în motivare, în termen de 15 zile de la comunicarea prezentei.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

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

## **MOTIVARE**

În luarea deciziei s-au avut în vedere următoarele:

Prin contestația depusă, ... critică decizia autorității contractante de a declara câștigătoare a procedurii oferta depusă de SC CARPATICA ASIG SA, apreciind că prețul ofertat de aceasta este neobișnuit de scăzut.

În susținere, arată că potrivit fișei de date a achiziției criteriul de atribuire a contractului a fost „prețul cel mai scăzut” iar valoarea estimată a contractului a fost stabilită la 2.711.085,48 lei, fără TVA. Oferta depusă de SC ... SA a avut un preț de 2.710.179,95 lei la data depunerii ofertelor, în urma desfășurării etapei finale de licitație electronică aceasta ajungând la valoarea de 1.578.007,20 lei, valoare la care, oferta în cauză, a fost declarată câștigătoare a procedurii.

Contestatoarea arată că oferta financiară a ofertantului câștigător reprezintă 41,77% din oferta inițială iar raportat la valoarea estimată a contractului reprezintă 58,2% din aceasta. Prin urmare, apreciază că autoritatea contractantă avea obligația să solicite ofertantului respectiv să prezinte documente privitoare, în primul rând la modul de fundamentare al primei de asigurare (care reprezintă oferta sa finală), iar în al doilea rând, în ceea ce privește prețul (primele de reasigurare) plătit de către ofertant pentru reasigurarea riscurilor de război și terorism care au fost solicitate de către autoritatea contractantă.

Cu privire la riscurile invocate, contestatoarea arată că acestea sunt dificil de reasigurat, întrucât piața de profil este redusă pe acest tip de riscuri, consecința fiind primele de reasigurare destul de mari.

Prin urmare, contestatoarea susține că, prin neverificarea modului de fundamentare a prețului ofertat de SC ... SA, autoritatea contractantă nu a respectat obligația prevăzută la art. 202 din OUG nr. 34/2006.

Prin punctul de vedere nr. 949/14.05.2014, înregistrat la Consiliu cu nr. 15145/14.05.2014, autoritatea contractantă a solicitat respingerea ca nefondată a contestației ....

Potrivit autorității contractante, prin adresa nr. F/2568/30.04.2014, i-a solicitat ofertantului SC ... SA să justifice prețul ofertat în urma desfășurării etapei finale de licitație electronică, în special în ceea ce privește prima de risc, cheltuielile de achiziție, de

administrare, marja de profit și calculul privind rata combinată a daunei pe clasele de asigurări pentru anii 2012 și 2013.

SC ... SA a răspuns solicitării prin adresa înregistrată la autoritatea contractantă cu nr. F/2577/05.05.2014, arătând următoarele:

- tarifele de primă practicate au fost calculate pe baze actuariale, astfel încât să se garanteze permanent îndeplinirea obligațiilor ce decurg din încheierea contractelor de asigurare, constituirea rezervelor tehnice prevăzute în legislația în vigoare și plata contribuțiilor către fondurile stabilite în conformitate cu legislația în vigoare, precum și acoperirea cheltuielilor de achiziție și administrare;
- în stabilirea primei de asigurare totală s-a ținut seama de elementele fundamentale în stabilirea primei de asigurare cât și de alte elemente de rating și de risc care pot afecta expunerea la risc a societății, inclusiv rezervele de daună;
- ca baza statistică s-a luat în calcul istoricul societății în perioada 2010-2013 pe clasele 7, 8, 9 și 13;
- frecvența daunelor s-a determinat ca raport între numărul daunelor întâmplate și numărul de riscuri acoperite aferente perioadei analizate;
- dauna medie estimată a fost determinată ca raport între valoarea daunelor întâmplate și numărul daunelor întâmplate în perioada analizată;
- prima de risc a fost de 146.754 lei/an, iar cheltuielile au fost împărțite pe trei categorii, respectiv cheltuieli de achiziție 0%, cheltuieli cu fondurile CSA 1.1%, cheltuieli cu reasigurarea 50,86% și cheltuieli de administrare de 12,18% din primele brute subscrise.
- Pentru conformitate, s-au precizat ratele de daună pe clasele de asigurări în discuție pe anii 2012 și 2013.

În ceea ce privește reasigurarea riscurilor de război și terorism, SC CARPATICA ASIG SA a precizat că procentul din primele brute aferent reasigurării, este, în medie, de 50,86, în răspunsul transmis fiind detaliate, pe lângă cota procentuală pentru reasigurare, și cotele procentuale pentru diferitele categorii de cheltuieli. Însușind cotele procentuale ale cheltuielilor evidențiate în clarificarea transmisă, s-a constatat o cheltuielă de 64,14% din suma primelor brute ce urmează a fi încasate, comisia de evaluare considerând că suma ce rămâne după efectuarea cheltuielilor este îndestulătoare în raport cu contractul ce urmează a fi derulat, respectând rațiunea de a exista a oricărei societăți comerciale, respectiv de a obține profit.

De asemenea, la solicitarea expresă a autorității contractante, SC ... SA a precizat că asigurarea acoperă bunurile proprietatea ... aflate în sediile ambasadelor, consulatelor și misiunilor/reprezențelor diplomatice în caz de război, revoluție, revoltă și terorism, atât pe teritoriul

României cât și pe teritoriul altor state, răspuns apreciat ca fiind sustenabil de către comisia de evaluare și acceptat de aceasta.

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

... în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura de licitație deschisă prin anunțul de participare nr. ... publicată în Sistemul Electronic de Achiziții Publice - SEAP, în vederea atribuirii contractului de servicii de asigurare a patrimoniului, documentația de atribuire fiind postată în SEAP alături de anunțul de participare. Valoarea estimată a contractului este între 1.847.873 lei și 2.711.084,48 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire „prețul cel mai scăzut”.

Potrivit procesului verbal al ședinței de deschidere a ofertelor nr. A/6198/16.04.2014, în cadrul procedurii au fost depuse 3 oferte, iar potrivit raportului procedurii nr. A/6934/05.05.2014, oferta contestatoarei a fost declarată necâștigătoare, fiind clasată pe locul al doilea, câștigătoare fiind oferta SC ... SA, care, în urma desfășurării etapei finale de licitație electronică, a ajuns la valoarea de 1.578.007,20 lei. Contestatoarea consideră că suma respectivă nu poate acoperi toate costurile, arătând că suma este insuficientă pentru reasigurarea riscurilor de război și terorism care au fost solicitate expres de către autoritatea contractantă. În replică, autoritatea contractantă consideră că în răspunsul la clarificări privind prețul aparent neobișnuit de scăzut, sumele necesare pentru reasigurarea riscurilor de război și terorism au fost lămurite de SC ... SA, aceasta precizând că procentul din primele brute aferent reasigurării, este, în medie, de 50,86, în răspunsul transmis fiind detaliate, pe lângă cota procentuală pentru reasigurare, și cotele procentuale pentru diferitele categorii de cheltuieli.

Verificând modalitatea în care autoritatea contractantă a evaluat oferta câștigătoare, Consiliul reține că în conținutul propunerii tehnice depuse de SC ... SA, riscurile referitoare la asigurarea conținutului clădirilor, inclusiv a echipamentelor electronice, nu cuprind și războiul, războiul civil, greva, rebeliune, insurecție sau acte de terorism, riscuri solicitate expres de autoritatea contractantă la pagina 4 din caietul de sarcini, punctele f și g de la cap. 1- „Asigurarea pentru incendiu și alte calamități”. Dimpotrivă, aceste riscuri sunt menționate la categoria „excluseri”, Cap. 3 pct. 3.1 pag. 139 din ofertă, Norma IL 21, menționată de ofertantă ca fiind aplicabilă în ceea ce privește asigurarea în cauză. De asemenea, în conținutul ofertei, câștigătoarea menționează expres că asigurarea se referă doar la bunuri aflate pe teritoriul României, deși în caietul de sarcini, la fila 10, se menționează expres că trebuie asigurate și componentele sistemului național integrat de producere, gestionare și emitere a pașapoartelor din statele unde România are consulate. În cuprinsul ofertei sale, contestatoarea nu menționează nimic despre asigurările referitoare la aceste bunuri.

Ca urmare a acestor constatări, autoritatea contractantă a solicitat clarificări exprese contestatoarei prin adresa nr.

F/2568/30.04.2014, respectiv să justifice prețul ofertat în urma desfășurării etapei finale de licitație electronică, în special în ceea ce privește prima de risc, cheltuielile de achiziție, de administrare, marja de profit și calculul privind rata combinată a daunei pe clasele de asigurări pentru anii 2012 și 2013.

SC ... SA a răspuns solicitării prin adresa înregistrată la autoritatea contractantă cu nr. F/2577/05.05.2014, arătând următoarele:

- tarifele de primă practicate au fost calculate pe baze actuariale, astfel încât să se garanteze permanent îndeplinirea obligațiilor ce decurg din încheierea contractelor de asigurare, constituirea rezervelor tehnice prevăzute în legislația în vigoare și plata contribuțiilor către fondurile stabilite în conformitate cu legislația în vigoare, precum și acoperirea cheltuielilor de achiziție și administrare;
- în stabilirea primei de asigurare totală s-a ținut seama de elementele fundamentale în stabilirea primei de asigurare cât și de alte elemente de rating și de risc care pot afecta expunerea la risc a societății, inclusiv rezervele de daună;
- ca baza statistică s-a luat în calcul istoricul societății în perioada 2010-2013 pe clasele 7, 8, 9 și 13;
- frecvența daunelor s-a determinat ca raport între numărul daunelor întâmplare și numărul de riscuri acoperite aferente perioadei analizate;
- dauna medie estimată a fost determinată ca raport între valoarea daunelor întâmplare și numărul daunelor întâmplare în perioada analizată;
- prima de risc a fost de 146.754 lei/an, iar cheltuielile au fost împărțite pe trei categorii, respectiv cheltuieli de achiziție 0%, cheltuieli cu fondurile CSA 1.1%, cheltuieli cu reasigurarea 50,86% și cheltuieli de administrare de 12,18% din primele brute subscrise.
- Pentru conformitate, s-au precizat ratele de daună pe clasele de asigurări în discuție pe anii 2012 și 2013.

De asemenea, prin adresa nr. F/2486/24.04.2014, autoritatea contractantă a solicitat ofertantei clarificări referitoare la cuprinderea sau nu în propunerea tehnică a bunurilor aflate în sediile ambasadelor, consulatelor și misiunilor diplomatice ale României, în caz de război, revoltă, revoluție, terorism, având în vedere că, potrivit normelor de drept internațional, sediile ambasadelor, consulatelor și misiunilor diplomatice ale României fac parte din teritoriul național.

La această adresă, contestatoarea a răspuns prin adresa nr. F/2500/25.04.2014, arătând că asigurarea acoperă și bunurile proprietatea autorității aflate în sediile ambasadelor, consulatelor și misiunilor diplomatice ale României, în caz de război, revoltă, revoluție, terorism.

Astfel, deși din conținutul ofertei depuse de câștigătoarea procedurii rezultă contrariul, autoritatea contractantă nu formulează o întrebare punctuală, de exemplu, „Unde, în conținutul propunerii dvs. tehnice se face referire la asigurarea bunurilor proprietatea autorității aflate în sediile ambasadelor, consulatelor și misiunilor diplomatice ale României?”, ci dimpotrivă, oferă câștigătoarei procedurii posibilitatea de a extinde conținutul ofertei dincolo de limitele care rezultă expres din documentele depuse. Astfel, deși potrivit normelor internaționale, sediile ambasadelor, consulatelor și misiunilor diplomatice ale României fac parte din teritoriul național, cu siguranță din conținutul ofertei, paginile 158 și 155, se deduce că teritoriul României reprezintă aria geografică, respectiv teritoriul aflat în interiorul granițelor statului, contractul de asigurare fiind expres și limitativ în ceea ce privește obligațiile asigurătorului. Prin urmare, întrucât nu se menționează expres că teritoriul național cuprinde și teritoriul ambasadelor, se consideră teritoriu ceea ce înseamnă în limbajul comun, respectiv teritoriul aflat în interiorul granițelor României. O asemenea interpretare derivă și din sistematizarea propunerii tehnice a ofertantului, așa cum s-a arătat, riscurile respective fiind incluse în procedura IL 21 –Condiții privind asigurarea construcțiilor și conținutul lor, pag. 135-142 din Propunerea tehnică, fapt ce conduce la concluzia că sunt asigurate bunurile din clădirile aparținând autorității contractante, și nu a celor aflate în clădirile aparținând Ministerului de Externe, nicăieri în conținutul propunerii tehnice nefiind vorba de o asemenea asigurare. În sprijinul acestei interpretări, stau și următoarele dispoziții ale Codului civil:

-Art. 1268 alin. (4) „Contractul nu cuprinde decât lucrul asupra căruia părțile și-au propus a contracta, oricât de generali ar fi termenii folosiți”.

- art. 1268 alin. (1) „Dacă, după aplicarea regulilor de interpretare, contractul rămâne neclar, acesta se interpretează în favoarea celui care se obligă”.

Similar, și în ceea ce privește riscurile de război, revoltă, revoluție, terorism, deși din conținutul ofertei depuse rezultă explicit că acestea sunt excluse, autoritatea contractantă, acceptând răspunsul la clarificări formulat de câștigătoarea procedurii, a acceptat, implicit, modificarea propunerii tehnice a acesteia.

Potrivit art. 202 din OUG nr. 34/2006, „(1) În cazul unei oferte care are un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat, autoritatea contractantă are obligația de a solicita ofertantului, în scris și înainte de a lua o decizie de respingere a acelei oferte, detalii și precizări pe care le consideră semnificative cu privire la ofertă, precum și de a verifica răspunsurile care justifică prețul respectiv.

(1<sup>1</sup>) O ofertă prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat, atunci când

prețul ofertat, fără T.V.A., reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului respectiv..

(2) Autoritatea contractantă are obligația de a lua în considerare justificările primite de la ofertant, în condițiile alin. (1), îndeosebi cele care se referă la:

a) fundamentarea economică a modului de formare a prețului, aferent metodelor de execuție utilizate, procesului de producție sau serviciilor prestate;

b) soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru executarea lucrărilor, pentru furnizarea produselor sau prestarea serviciilor;

c) originalitatea ofertei din punct de vedere al îndeplinirii tuturor cerințelor prevăzute în caietul de sarcini;

d) respectarea dispozițiilor privind protecția muncii și condițiile de lucru aplicabile pentru executarea lucrării, prestarea serviciului sau furnizarea produselor;

e) posibilitatea ca ofertantul să beneficieze de un ajutor de stat”.

În același timp, dispozițiile art. 201 din Ordonanță stabilesc că „(1) Pe parcursul aplicării procedurii de atribuire, autoritatea contractantă are dreptul de a solicita clarificări și, după caz, completări ale documentelor prezentate de ofertanți/candidați pentru demonstrarea îndeplinirii cerințelor stabilite prin criteriile de calificare și selecție sau pentru demonstrarea conformității ofertei cu cerințele solicitate.

(2) Autoritatea contractantă nu are dreptul ca prin clarificările/completările solicitate să determine apariția unui avantaj evident în favoarea unui ofertant/candidat.”

Prin urmare, clarificările referitoare la prețul aparent neobișnuit de scăzut trebuiau limitate la ceea ce este prevăzut în ofertă, în niciun caz ele nu pot conduce la transformarea unui risc exclus expres din asigurare, într-unul acoperit. De asemenea, așa cum este prevăzut expres la art. 202 citat mai sus, un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport se apreciază în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat, or, așa cum s-a arătat, din ofertă nu rezultă că riscurile respective ar fi acoperite, dimpotrivă, acestea sunt excluse.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 78 alin. (1) din HG nr. 925/2006, „Comisia de evaluare stabilește 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.”

Așa cum s-a arătat, comunicarea transmisă de autoritatea contractantă nu se referă la confirmarea a ceea ce este în ofertă, ci permite adăugarea la ofertă, ea nereferindu-se la clauze din interiorul acesteia, respective unde este prevăzut riscul x sau unde este prevăzută

asigurarea pentru bunul y, ci întrebarea este dacă acoperă și riscul y, risc menționat la cap. „Excluderi”.

Primind răspunsul arătat, autoritatea contractantă trebuia sau să își reformuleze întrebarea în vederea lămuririi cât mai precise a întinderii asigurăeii, și să solicite precizarea expresă a paginii și articolului din ofertă unde se menționează ca fiind acoperite riscurile nominalizate și bunurile din clădirile ambasadelor, sau să ia act, în situația în care era lămurită pe deplin de necuprinderea acestor riscuri în ofertă, de modificarea propunerii tehnice și să aplice prevederile art. 79 din HG nr. 925/2006, potrivit cărora „(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)”.

Autoritatea contractantă nu avea, însă, posibilitatea de a permite ofertantei să își modifice propunerea tehnică dincolo de limitele care rezultă expres din conținutul ofertei depuse, modificările în cauză nefiind nici formale, nici de confirmare, ele fiind adăugiri la clauzele stabilite inițial în propunerea tehnică.

Demn de remarcat este și faptul că în lista reasigurătorilor ..., aflată la pagina 184 din ofertă, nu există menționat niciun reasigurător pentru riscurilor de război, revolte și terorism, fiind menționate doar riscurile prevăzute expres a fi acoperite în oferta prezentată, rezultând foarte clar că societatea câștigătoare nu are un reasigurător pentru asemenea riscuri.

Și în ceea ce privește răspunsul la cea de-a doua solicitare de clarificări, vizând modul de constituire al prețului, atât întrebarea cât și răspunsul sunt lapidare. Astfel, nu rezultă de nicăieri care este suma din contract estimată pentru prima de reasigurare aferentă contractului de speță, răspunsul societății câștigătoare vizând exclusiv date statistice din anii anteriori.

Văzând că modalitatea de evaluare a ofertei câștigătoare a înregistrat abateri de la prevederile legale citate, Consiliul constată ca



fiind întemeiate criticile contestatoarei referitoare la lipsa verificării temeinice a prețului ofertat de câștigătoarea procedurii.

Față de cele de mai sus, în temeiul art. 278 alin. (2) și (4) 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 urmează să admită contestația formulată de ... în contradictoriu cu ... să anuleze raportul procedurii de atribuire, comunicările privind rezultatul procedurii și să oblige autoritatea contractantă la reevaluarea ofertelor, cu respectarea celor menționate în motivare, în termen de 15 zile de la comunicarea prezentei.

Redactată în patru exemplare, conține nouă pagini.

**PREȘEDINTE COMPLET,**

...

**MEMBRU,**

...

**MEMBRU,**

...