

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, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. 1888 / C4 / 1973 / 1977

Data: 04.07.2025

I. Prin contestația nr. 177/29.05.2025, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 35928/02.06.2025 (dosarul nr. 1973/2025), depusă de SRL, cu sediul în str. Samuil Vulcan nr. 12D, corp B, biroul nr. 3, sectorul 5, ..., și adresa de corespondență în str. Vulcan nr. 46, Târgu Jiu, județul Gorj, CUI, număr de înregistrare în registrul comerțului, reprezentată de domnul - administrator, privind procedura de licitație deschisă pentru încheierea unui acord-cadru de prestări de servicii de pază și transport de valori, cod CPV principal 79713000-5, cu data-limită de depunere a ofertelor 18.03.2025, anunț de participare nr./07.02.2025, organizată de, cu sediul în Piața Victoriei nr. 2, ..., județul, în calitate de autoritate contractantă, contestatoarea a solicitat, în esență, anularea admiterii și desemnării câștigătoare a ofertei SRL și obligarea autorității la reevaluarea acesteia.

II. La 05.06.2025, ... SRL, cu sediul în str. Lalelelor nr. 3B, Târgu Jiu, județul Gorj, și adresa de corespondență în str. Narciselor nr. 133, Târgu Jiu, județul Gorj, CUI, număr de înregistrare în registrul comerțului, reprezentată de domnul - administrator, a înaintat cererea de intervenție voluntară accesorie în sprijinul autorității contractante înregistrată la Consiliu cu nr. 37446/06.06.2025, prin care solicită respingerea contestației SRL și menținerea rezultatului procedurii de atribuire.

III. Prin contestația înregistrată la Consiliu cu nr. 35932/02.06.2025 (dosarul nr. 1977/2025), depusă de SRL, cu sediul în bd. Mamaia nr. 122 bis, etaj 2, ..., județul, CUI, număr de înregistrare în registrul comerțului,

reprezentată de doamna - administrator, privind aceeași procedură de licitație deschisă organizată de, contestatoarea a solicitat anularea respingerii ofertei sale și obligarea autorității la restabilirea legalității, precum și suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea contestației.

IV. La 11.06.2025, ... SRL, cu datele de identificare menționate mai sus, a înaintat cererea de intervenție nr. 198/11.06.2025, înregistrată la Consiliu cu nr. 38555/12.06.2025, prin care solicită respingerea contestației SRL.

Pentru soluționarea unitară a contestațiilor, având în vedere că au fost formulate în cadrul aceleiași proceduri de atribuire, și pentru motive care țin de economie procedurală, Consiliul procedează la conexarea lor, în conformitate cu dispozițiile art. 17 alin. (2) din Legea nr. 101/2016. Contestațiile și cererea de intervenție vor fi soluționate împreună, având în vedere dispozițiile art. 67 alin. (1) și art. 123 alin. (1) C. proc. civ.

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,
asupra cauzelor de față, constată următoarele:

V. Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația ce formează obiectul dosarului nr. 1973/2025, prin care ofertantul SRL reclamă decizia autorității contractante de a declara admisibilă și câștigătoare oferta SRL, în cadrul procedurii de atribuire menționată în partea introductivă, învederând în motivare că respectiva ofertă nu include toate costurile necesare executării serviciilor (precum transportul de valori, monitorizare și intervenție rapidă, echipamentele minime de lucru și fondul pentru handicap), conține documente incomplete (certificat de deținere arme neletale fără viză valabilă) și a fost favorizată prin aplicarea inegală a cerințelor de clarificare, ceea ce ar putea conduce la executarea defectuoasă a acordului-cadru. Motivarea integrală a contestației se regăsește în fișierul „[...../00131] 15061contestatie pdf.p7s”, postat de autoritate în SEAP la 02.06.2025, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare nr. / 07.02.2025. Reproducerea în cuprinsul deciziei a ansamblului motivării nu se justifică, din moment ce întreaga contestație poate fi vizualizată liber și gratuit în SEAP de către orice persoană interesată. Sintetizarea de mai sus nu prejudiciază nici părțile și nici terții, din moment ce oricine are la dispoziție spre vizualizare și

descărcare, prin intermediul SEAP, întreaga contestație. Desigur, motivarea completă va fi avută în vedere de membrii completului la adoptarea soluției. Aceste considerente își mențin valabilitatea și față de contestația conexată.

VI. În punctul său de vedere nr. 15760/06.06.2025 asupra contestației, înregistrat la Consiliu cu nr. 37532/06.06.2025, autoritatea contractantă susține în apărare că oferta declarată câștigătoare respectă cerințele legale și documentația de atribuire, iar contestația este inadmisibilă din cauza neconstituirii cauțiunii și neîntemeiată pe fond, criticile nefiind susținute de dovezi concrete. Motivarea integrală a punctului de vedere se regăsește în fișierul „[...../00133] 15760....pdf.p7s”, postat de autoritate în SEAP la 20.06.2025, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare.

VII. Prin cererea de intervenție înregistrată la Consiliu cu nr. 37446/06.06.2025, ... SRL solicită respingerea contestației SRL, ca neîntemeiată, și menținerea rezultatului procedurii de atribuire, argumentând că oferta sa a fost completă și conformă, incluzând în mod explicit costurile pentru serviciile de monitorizare, intervenție rapidă și transport valori, detaliate în justificarea tarifului și încadrate la cheltuieli directe, iar eventualele neconcordanțe semnalate de contestatoare sunt simple vicii de formă, ușor de corectat. Cheltuielile directe, în valoare de 0,109 lei/oră, acoperă și echipamentul necesar desfășurării activității, utilizat în conformitate cu legislația privind securitatea muncii. Valoarea fondului de handicap a fost calculată corect, respectând prevederile legale aplicabile, iar critica contestatoarei nu reflectă situația reală a ofertei. În plus, subcontractantul desemnat, ... SRL, deține toate autorizațiile necesare, valabile atât la momentul depunerii ofertei, cât și în prezent, astfel că acuzația privind expirarea documentelor este infirmată cu probe.

VIII. La 20.06.2025, ... SRL a transmis notele scrise nr. 204/20.06.2025, înregistrate la Consiliu cu nr. 41489/23.06.2025.

IX. Consiliul a fost legal sesizat să soluționeze și contestația obiect al dosarului nr. 1977/2025, în care SRL reclamă decizia autorității contractante, de respingere ca neconformă a ofertei sale, arătând că oferta sa a fost respinsă pe baza unor interpretări eronate ale autorității privind modul de calcul al programului de noapte și al sporurilor. Motivarea integrală a contestației, care va fi avută în vedere de Consiliu la soluționarea cauzei, se regăsește în fișierul „[...../00132] 15062 contestatie pdf.p7s”, postat de autoritate în SEAP la 02.06.2025, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare.

X. În punctul său de vedere nr. 15762/06.06.2025 asupra contestației secunde, înregistrat la Consiliu cu nr. 37540/06.06.2025, autoritatea susține că SRL nu a constituit cauțiunea în termenul legal, că oferta este neconformă, deoarece nu respectă programul de lucru și Codul muncii privind sporul de noapte, iar cererea de suspendare a procedurii este neîntemeiată, întrucât procedura este deja suspendată. Motivarea integrală a punctului de vedere se regăsește în fișierul „[...../00134] 15762 pdf.p7s”, postat de autoritate în SEAP la 20.06.2025, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare

XI. Prin cererea sa de intervenție nr. 198/11.06.2025, înregistrată la Consiliu cu nr. 38555/12.06.2025, ... SRL solicită respingerea contestației SRL, argumentând că respingerea ofertei a fost legală și corectă, întrucât oferta nu a inclus costurile obligatorii cu transportul și cazarea șefului de obiectiv, nici costurile cu echipamentul de lucru, a utilizat un număr incorect de zile/an (365,25 în loc de 365) și nu a respectat cerința impusă privind sporul de noapte de 25%, ceea ce contravine documentației de atribuire și principiului tratamentului egal între ofertanți.

XII. La 18.06.2025, ... SRL, în replică la cererea de intervenție nr. 198/11.06.2025 a SRL, a transmis notele scrise înregistrate la Consiliu cu nr. 40559/ 18.06.2025.

XIII. Din examinarea coroborată a materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzelor conexate, după verificarea din oficiu a competenței generale, materiale și teritoriale, potrivit art. 131 alin. (1) C. proc. civ., și după deliberare, Consiliul reține că, prin anunțul de participare nr., publicat în Sistemul Electronic de Achiziții Publice – SEAP la 07.02.2025, autoritatea contractantă a inițiat o procedură de licitație deschisă în vederea procurării de servicii de pază și transport de valori, servicii estimate la maximum 41.726.160 lei, fără TVA, pentru o durată de 48 de luni. Documentația de atribuire a fost postată în SEAP la 07.02.2025, alături de anunțul de invitare la competiție.

Potrivit declarației de participare regăsită în SEAP, la procedură au fost primite șapte oferte, dintre care a fost desemnată câștigătoare oferta SRL, prin raportul procedurii nr. 13816/20.05.2025. Împotriva acestui rezultat, ... SRL a învestit Consiliul, în termenul legal, cu soluționarea contestației care formează obiectul dosarului nr. 1973/2025, premisă a controlului administrativ-jurisdicțional. Cauțiunea aferentă contestației, în valoare de 418.119 lei,

a fost constituită prin recipisa de consemnare nr. 211358153/1, emisă de CEC Bank SA, Sucursala Târgu Jiu, la data de 02.06.2025.

Nemulțumită de respingerea ofertei sale, contestație a depus și SRL, în dosarul nr. 1977/2025, pentru care a constituit o cauciune în valoare de 418.120 lei, prin recipisa de consemnare nr. 211363340/1, emisă de CEC Bank SA, Sucursala, la data de 04.06.2025.

Ambele cauciuni au fost constituite în acord cu art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016, în termen de maximum cinci zile de la data sesizării Consiliului, ceea ce înseamnă că excepția inadmisibilității de care se prevalează autoritatea achizitoare este neîntemeiată și respinsă ca atare.

..... SRL, a cărei ofertă a fost clasată pe locul secund, cu 99,82 de puncte, se plânge de admiterea ofertei SRL și de atribuirea acordului-cadru către această societate, care a obținut 100 de puncte.

Demn de a fi notat înainte de analizarea aspectelor sesizate de prima reclamantă este că prețul câștigătoarei, de 36.540.194,40 lei, fără TVA, este extrem de apropiat de prețul reclamantei, de 36.623.646,72 lei, fără TVA, diferența dintre ele fiind de doar 0,228% (83.452,32 lei), nesemnificativă în cazul unui acord de peste 36 de milioane de lei.

Niciuna dintre părțile litigante nu tăgăduiește că acordul-cadru supus adjudecării include nu doar servicii de pază, ci și:

- serviciu de transport valori cu autovehicul echipat conform prevederilor legale (art.55, pct.2, lit. b din HG 301/2012 și art. 57 din HG 301/2012, lit.c), inclusiv personal aferent avizat port-armă conform legislației, în vederea asigurării pazei și transportului sumelor de bani încasate de către achizitor, (art. 57 din HG 301/2012, lit.c.);
- serviciu de intervenție 24 de ore din 24 cu echipaje de intervenție;
- serviciu de dispecerizare pentru obiectivele UPT;
- serviciu de conectare a sistemului de alarmare împotriva efracției de la casieriile deținute de achizitor sau la oricare din clădirile UPT la care se impune conectarea sistemului de alarmă, la un dispecerat de monitorizare și transmitere a semnalelor de alarmă inclusiv echipamentele necesare conectării acestora.

extras din fișa de date a achiziției, pct. II.1.4 - „*Descrierea succinta a contractului sau a achizitiei/achizițiilor*”, costul tuturor acestor servicii trebuind să fie reflectat în prețul ofertei.

În cazul ofertei SRL, serviciile de transport, intervenție, dispecerizare, conectare și monitorizare apar a fi incluse în prețul propus, de 36.540.194,40 lei, fără TVA, ceea ce corespunde unui preț unitar de 30,65 lei/oră. SRL a inclus în propunerea financiară nu doar formularul de ofertă, ci și tabelul de defalcare costuri pus la dispoziție de autoritate în secțiunea de formulare postată în SEAP (fișier „[...../00001] *sectiunea formulare.doc.p7s*”).

Din extrasele ofertei câștigătoare sub formă de facsimil redată mai jos, care nu se verifică a avea caracter confidențial/secret, reprezentând doar detalierea valorică a unor costuri ale prețului public propus:

Denumire serviciu	UM	Cantitate maxima Acord cadru	Pret unitar Lei, fara TVA	Valoarea totala Lei, fara TVA
Acord-cadru pentru prestarea serviciului de paza si transport valori	ore	1.192.176	30,65	36.540.194,40

NOTA: In valoare totala a ofertei sunt incluse:

- Servicii de paza umana;
- Servicii de transport valori cu autovehicul echipat;
- Servicii de interventie cu echipaje specializate 24/24 ore;
- Servicii de monitorizare/dispecerizare pentru obiectivele respective;
- Servicii de conectare in dispecerat a sistemelor de alarmare a obiectivelor inclusiv a echipamentelor necesare conectarii

JUSTIFICARE CHELTUIELI

Echipament : pt primul an echipamentul este pe stoc.

140 lei x151 agenti x 3 ani = 63420 lei/ 1192176 ore contract = **0,053 lei/ora**.

Dotare post, medicina muncii etc.

Documentele postului ; 5 registre x5 lei x 34 posturi x 4 ani = 3400 lei (se achizitioneaza dir procentul de 50% din fondul de handicap).

Baston, spray,lanterna, etc 60 lei/an x34 posturi x 4 ani = 8.160,00 lei

Medicina muncii ; 25 lei/an x151 agenti x4 ani = 15.100,00 lei.

Telefonie, comunicatii etc : 34 posturi x 4 lei/luna x 48 luni = 6528,00 lei

TOTAL dotari si medicina muncii = 29.788,00 lei : 1192176 ore = **0,025 lei/ora** .

Indirecte = Cheltuieli transport , verificare, control , etc. 151 agenti x 3 lei/luna x 48 luni = 21.744,00 lei : 1192176 ore = 0,018 lei/ora.

Cheltuieli monitorizare, interventie, transport valori etc.

34 posturi x 4 lei/interventie = 136 lei/luna.

Transport valori : 15 obiective x 2,063 lei/tp x 21 zile lucratoare = 650 lei/luna

Total 650 + 136 = 786 lei/luna : 151 agenti : 165,334 norma lunara = **0,031 lei/ora/luna**.

Indirecte = Alte cheltuieli neprevazute. 0,005 lei/luna

Total 0,132 lei/ora din care:

Cheltuieli directe - **0,109 lei/ora** (0,053 + 0,025 + 0,031)

Cheltuieli indirecte - **0,023 lei/ora** (0,018 + 0,05)

reiese că valoarea serviciilor de transport este de 650 lei/lună, a serviciilor de intervenție este de 136 lei/lună, iar a celor de monitorizare nu se identifică.

DOCU
CONFID

În documentele de calificare, ... SRL a inclus acordul de subcontractare nr. 1478/13.03.2025 încheiat cu SRL, care prevede:

Art.1. Servicii de paza umana, monitorizare, interventie si transport valori la obiectivele ce apartin **Universitatii Politehnica Timisoara**, (denumire serviciului) ce fac obiectul prezentului contract:

- **Servicii de paza umana in 4 posturi la obiectivele ce apartin Universitatii Politehnica Timisoara;**
- **Servicii de monitorizare si interventie rapida la toate obiectivele ce apartin Universitatii Politehnica Timisoara;**
- **Servicii de transport valori;**

Art.2. Valoarea Serviciilor de paza umana, monitorizare, interventie si transport valori (denumire lserviciului) este conform ofertei prezentate de subcontractant, de 4.298.846,40 lei (fără TVA) reprezentand un procent de 11,76 % din valoarea contractului fara TVA

În același sens, la pag. 7, 18 și 22 din propunerea tehnică se afirmă:

.....
.....

Din toate aceste extrase ale ofertei rezultă, cu certitudine, că serviciile de monitorizare, intervenție și transport valori revin în sarcina subcontractantului SRL, constatare ce duce la concluzia că ele trebuie plătite acestui prestator, direct sau prin intermediul ofertantului. Așadar, valoarea acestor servicii trebuia să se regăsească în sumele pe care urmează să le încaseze subcontractantul, respectiv în valoarea 4.298.846,40 lei, stipulată în acordul de subcontractare.

De bună seamă, în mod judicios a fost inclusă valoarea respectivelor servicii în prețul total al ofertei, la capitolul „cheltuieli directe”, însă în ecuația problemei sesizate de contestatoare autoritatea trebuia să clarifice cu ofertanta cum va presta subcontractantul SRL serviciile de monitorizare, intervenție și transport valori în limita sumei de 4.298.846,40 lei, alături de cele 4 posturi de pază umană asumată.

Din procesul-verbal privind evaluarea propunerilor financiare, inclusiv verificarea conformității acestora cu propunerile tehnice nr. 13369/15.05.2025 se observă că, prin comisia evaluatorie responsabilă, nu s-a preocupat să verifice dacă suma alocată de ofertant subcontractantului acoperă sau nu inclusiv costurile serviciilor de monitorizare, intervenție și transport valori, întrucât insuficiența sumei alocate avea ca efect imposibilitatea prestării respectivelor servicii de către subcontractant, la prețul asumat de semnatarii acordului de subcontractare nr. 1478/ 13.03.2025.

Potrivit legii achizițiilor publice:

Art. 218. - (4) Autoritatea contractantă are obligația de a solicita, **la încheierea contractului de achiziție publică** sau atunci când se introduc noi subcontractanți, **prezentarea contractelor încheiate între contractant și subcontractant/subcontractanți nominalizați în ofertă sau declarați ulterior, astfel încât activitățile ce revin acestora, precum și sumele aferente prestațiilor, să fie cuprinse în contractul de achiziție publică.**

(5) Contractele prezentate conform prevederilor alin. (4) trebuie **să fie în concordanță cu oferta** și se vor constitui în anexe la contractul de achiziție publică.

Art. 124 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, statuează expres că oferta are caracter obligatoriu, din punctul de vedere al conținutului, pe toată perioada de valabilitate stabilită de către autoritatea contractantă și asumată de ofertant. Acest caracter obligatoriu este opozabil nu doar ofertantului, ci și autorității achizitoare, în speță Universității Politehnice, care nu poate interveni unilateral asupra conținutului ofertei din care face parte și acordul de subcontractare [fără acceptul celui de la care provine, ținut, de asemenea, de caracterul irevocabil al ofertei – art. 1.191 alin. (1) C. civ., aplicabil în temeiul art. 231 din Legea nr. 98/ 2016 – „În măsura în care prezenta lege nu prevede altfel, sunt aplicabile dispozițiile dreptului comun.”]. Mai mult, nici măcar acesta din urmă nu poate opera schimbări în cuprinsul ofertei, din oficiu sau chiar la cererea autorității, sub sancțiunea respingerii ei, cu amendamentele limitative recunoscute de legislație (abateri tehnice, vicii de formă, erori aritmetice), mai cu seamă că acordul de subcontractare este asumat și de SRL. Cu alte cuvinte, o ofertă rămâne valabilă astfel cum a fost depusă de ofertant pe durata prescrisă în documentația de atribuire. Ofertantul este acela care determină conținutul ofertei sale, nu autoritatea achizitoare [mutatis mutandis, art. 1.188 alin. (2) C. civ.].

În considerarea celor evocate, Consiliul determină că în mod nelegal autoritatea nu a analizat în această cheie oferta SRL, motiv întemeiat pentru infirmarea acceptării ofertei, pentru anularea raportului procedurii prin care a fost stabilit rezultatul procedurii și pentru obligarea autorității contractante la reevaluarea financiară a respectivei oferte.

Chiar dacă respingerea ofertei ar fi (ipotetic) formalistă și disproporționată și chiar dacă organizatoarea nu a suferit nicio vătămare, toate aceste pretexte nu sunt de natură să deroge de la normele imperative ale art. 124 alin. (1) și art. 134 alin. (6) din norme. Dispozițiile art. 209 alin. (2) din Legea nr. 98/2016 interzic determinarea unui avantaj ca urmare a solicitării de clarificări, în speță transformarea unei oferte inadmisibile din cauza nesustenabilității și, astfel, a nelegalității prețului ce revine subcontractantului implicat în executarea acordului-cadru, într-o ofertă admisibilă, prin înlocuirea prețului inițial.

Valoarea declarată a serviciilor de transport este de 650 lei/lună și a serviciilor de intervenție este de 136 lei/lună, însemnând 786 lei/lună x 48 luni ale acordului-cadru = 37.728 lei, sumă care trebuie justificată din cei 4.298.846,40 lei asumați în acordul de subcontractare.

În plus, trebuie identificat și justificat și tariful pentru serviciul de monitorizare, al cărui quantum nu figurează în propunerea financiară.

În condițiile art. 215 alin. (5) din lege și ale art. 137 alin. (3) lit. c) din norme, oferta este considerată neconformă când conține în cadrul propunerii financiare prețuri care nu sunt rezultatul liberei concurențe și care nu pot fi justificate, iar justificarea se aplică inclusiv prețurilor serviciilor prestate de subcontractanți.

Este extrem de important ca autoritatea să determine care sunt costurile reale ale prestării serviciilor de pază, transport valori, intervenție, dispecerizare, conectare și monitorizare pentru obiectivele Universității Politehnica, inclusiv sub aspectul cheltuielilor directe declarate, față de care SRL a furnizat Consiliului extrase cu prețuri regăsite în comerț (mult mai mari decât ale câștigătoarei), în vreme ce prețurile expuse de câștigătoare sunt doar la nivel declarativ, nedovedite. Astfel cum a sesizat și Curtea de Apel Ploiești, Secția de contencios administrativ și fiscal, în decizia nr. 123 din 2 februarie 2023, cod ReJust 7239g5386, „rigorile impuse de legislația achizițiilor publice și de cerințele documentației de atribuire impun ca ofertanții să demonstreze că ofertele lor sunt apte să satisfacă nevoile licitației, iar nu să vină doar cu simple afirmații în acest sens”.

În consecință, revine Universității obligația de a clarifica în detaliu cu SRL modul de formare al tarifului unitar pe care l-a ofertat, inclusiv prin prisma sustenabilității cheltuielilor directe de 0,109 lei/oră.

În niciun document transmis Consiliului, autoritatea nu creionează o argumentație care să demonstreze că a încercat să rezolve problemele concrete evocate mai sus, cu impact asupra conformității și sustenabilității ofertei declarată câștigătoare. Văzând și dispozițiile art. 187 alin. (1) partea introductivă din Legea nr. 98/2016 – „Fără a aduce atingere dispozițiilor legale sau administrative privind prețul anumitor produse ori *remunerarea anumitor servicii* [...]” –, autoritatea contractantă avea obligația de a clarifica legalitatea oricărui preț suspect ofertat anterior luării unei decizii în privința ofertei. Prețul propus nu este un element pur formal al ofertei, prezumat a fi valabil și admis indiferent de quantumul său, ci reprezintă un element esențial al propunerii financiare ale cărui realitate și legalitate trebuie să fie verificate de comisia de evaluare și confirmate de ofertant prin documentele înaintate entității. Este evident că omiterea anumitor elemente de cost din structura tarifului sau acordarea unui salariu sub cel minimal conduce la

încălcarea principiului tratamentului egal între ofertanți, statuat la art. 2 alin. (2) din legea privind achizițiile publice.

Ar fi împotriva reglementărilor naționale și europene în domeniul muncii ca autoritățile publice să încheie contracte cu entități care nu respectă legislația în vigoare privind salarizarea. Mai mult, această situație ar antrena o abordare discriminatorie și nedreaptă față de întreprinderile care respectă prevederile juridice și s-ar acorda un avantaj arbitrar celor care le încalcă, ceea ce ar putea genera și o concurență neloială din partea întreprinderilor care nu respectă prevederile, în raport cu cele care le respectă. Respectarea legislației naționale sau europene în materie de muncă este o condiție a corectitudinii procedurii.

În cazul nerespectării obligațiilor impuse de dreptul național în materie, printre altele, de condiții de muncă, statele membre pot califica o asemenea nerespectare drept abatere gravă sau încălcare a eticii profesionale de către operatorul economic, care poate duce la excluderea respectivului operator economic din procedura de atribuire a unui contract de achiziții publice. A se vedea, în acest sens, spre pildă, Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 17 noiembrie 2015 RegioPost, C-115/14, EU:C:2015:760.

Există riscul ca tariful ofertat de câștigătoare să nu acopere plata tuturor cheltuielilor minime legale pentru salariații prestatori în fiecare dintre cele aproximativ 48 luni ale acordului-cadru, ceea ce face ca acceptarea ofertei să intre în conflict cel puțin cu dispozițiile legale antereferte. Nu reiese de nicăieri că autoritatea pârâtă a solicitat societății în discuție explicații plauzibile asupra elementelor de cost din oferta ei, pentru a determina dacă sunt sau nu admisibile și a se elimina orice suspiciune că societatea ar fi favorizată în raport cu un participant la competiție care s-a conformat legislației amintite.

Orice decizie a autorității privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a ofertei, sub toate aspectele acesteia, și pe probe concludente, iar nu pe simple aprecieri ale membrilor comisiei de evaluare, care în speță pot favoriza o ofertantă care a propus un tarif cu încălcarea legislației muncii, dar și a celei privind achizițiile publice. Este evident că omiterea anumitor cheltuieli din structura tarifului orar, cum s-a amintit anterior, conduce la încălcarea principiului tratamentului egal între ofertanți. Din ofertă trebuie să rezulte cu certitudine că prețul respectă toate dispozițiile legale în materia salarizării și include toate cheltuielile necesare, directe și indirecte. Dacă răspunsul primit nu demonstrează, în mod clar, includerea în tariful orar ofertat a cheltuielilor amintite, entitatea este îndreptățită și *obligată* să respingă oferta ca fiind inacceptabilă și neconformă.

În atari circumstanțe, Consiliul apreciază că autoritatea achizitoare nu putea admite și, implicit, desemna câștigătoare respectiva ofertă fără a verifica în prealabil, cu atenție sporită, legalitatea prețului acesteia, întrucât costul acordului-cadru, format în principal din manopera salariată a personalului prestator, care trebuie să acopere salariul minim brut pe economie, contribuțiile, cheltuielile directe și indirecte și profitul, nu poate fi indiferent autorității contractante. În plus, din perspectiva tratamentului egal între competitori, elementele de cost obligatorii sunt esențiale și pentru aceștia, întrucât neofertarea sau ofertarea unor elemente sub nivelul minim stabilit de lege conduce la distorsionarea liberei concurenței și alterarea rezultatului. Este evident că ofertarea unui tarif sub nivelul costurilor are ca efect și distorsionarea concurenței la procedura de achiziție, întrucât se ajunge ca prețurile să nu mai reflecte rezultatul competiției între ofertanți, ci diverse conjuncturi în care se află unii dintre ei, care le-ar permite să oferteze orice tarif. Scopul oricărei achiziții publice nu este unidirecțional – obținerea de către autoritatea/entitatea contractantă a unui produs/ serviciu/lucrare la cel mai avantajos preț – ci vizează și promovarea concurenței loiale între operatorii economici. Omiterea anumitor elemente de cost din structura tarifului conduce la încălcarea principiului tratamentului egal între ofertanți, statuat la art. 2 din legea achizițiilor publice.

În considerarea celor expuse, Consiliul determină că, în mod nelegal, ... a apreciat a fi admisibilă financiar oferta SRL, cu declararea ei câștigătoare, cele reținute mai sus ducând la infirmarea acestei măsuri, la anularea raportului procedurii de atribuire nr. 13816/20.05.2025, prin care a fost stabilit rezultatul evaluării ofertei, și la obligarea autorității contractante la clarificarea și la reevaluarea acesteia, cu determinarea corectă și legală a clasamentului final.

După cum s-a precizat în paginile anterioare, jurisprudența Consiliului este în sensul că orice decizie a autorității/ entității privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a ofertei, sub toate aspectele acesteia, și pe probe concludente, iar nu pe simple presupuneri care ar favoriza ori defavoriza ofertanții. Autoritatea/entitatea are obligația să asigure ofertanților toate condițiile pentru ca aceștia să își poată justifica și proba calificarea, conformitatea și sustenabilitatea prețului ofertei. Solicitățile autorității trebuie să răspundă și dispozițiilor imperative din norme – comunicarea transmisă către ofertant trebuie să fie clară și să definească în mod explicit și suficient de detaliat în ce constă solicitarea comisiei de evaluare. Clarificarea este necesară pentru ca autoritatea beneficiară să nu fie nevoită să deducă ea însăși elemente esențiale ale ofertei, pe baza unor informații insuficiente.

Potrivit art. 65 alin. (2) și art. 133 alin. (1) din normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, comisia

de evaluare are obligația de a analiza și de a verifica fiecare ofertă atât din punctul de vedere al elementelor tehnice propuse, cât și din punctul de vedere al aspectelor financiare pe care le implică. Pentru a fi imparțială, evaluarea trebuie să fie completă și temeinică, iar nu să lase loc supozițiilor de favorizare a unei anumite oferte sau, dimpotrivă, de dezavantajare a ei. Prin urmare, în contextul înfățișat și în virtutea normelor evocate mai sus, o evaluare imparțială și argumentată a propunerii financiare a ofertei menționate era și este necesară, mai cu seamă că autoritatea nu este îndrituită să deducă elemente esențiale ale propunerii financiare pe baza unor informații insuficiente sau inexistente în propunerile aflate în discuție. În absența oricărei probe contrare, autoritatea, prin comisia evaluatorie responsabilă, nu și-a îndeplinit obligația de a verifica sustenabilitatea propunerii financiare potrivit normelor legale, coroborând toate informațiile cuprinse în aceasta, cu atenția cuvenită, context în care Consiliul determină că evaluarea ofertei a fost formală și că se impune o analiză reală a ei. Doar după îndeplinirea acestei obligații legale, de către membrii comisiei de evaluare, pe bază de justificări plauzibile, Consiliul se va putea pronunța asupra legalității și temeiniciei viitoarei decizii a autorității, prin care oferta va fi considerată admisibilă sau inadmisibilă, în mod fundamentat. Decizia civilă nr. 1314 din 22 martie 2012 a Curții de Apel, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, este în sensul că ofertele nu trebuie examinate formal.

În mod judicios, contestatorul a remarcat că, la tariful orar/ agent de pază (post), se adaugă cheltuielile privind echipamentul de lucru al personalului, medicina muncii, dotările postului samd, pentru care a prezentat calcule concrete din care reiese un cost de 0,13 lei/lună (cu prețuri regăsite pe Internet), calcul pe care nici SRL (în cererea de intervenție) și nici (în punctul de vedere) nu îl combat nici cu argumente concrete și nici cu mijloace de probă.

Dacă apreciază a fi necesar, pentru întocmirea temeinică și legală a actelor sale, autoritatea contractantă poate face apel la dispozițiile care îi dau dreptul de a beneficia de serviciile unui expert cooptat pe lângă comisia de evaluare.

În ceea ce privește criticile vizând fondul de handicap asumat de SRL, el nu este nici dovedit prin explicații care să convingă Consiliul și nici prin contractul care să susțină reducerea lui potrivit informațiilor simpliste din tabelul anexat formularului de ofertă, context în care se impune interpelarea ofertantului pentru clarificarea tarifului propus, de 0,007 lei/oră:

.....
Întemeiată este și critica ultimă din contestație, conform căreia SRL a prezentat doar prima pagină din certificatul de deținere de arme neletale înregistrat la Inspectoratul de Poliție

Județean cu nr. 187567/06.04.2021, fără a prezenta versoul cu vizele la doi ani conform Legii nr. 295/2004, art. 75 alin. (2) – „Autoritățile prevăzute la art. 68 eliberează, vizează o dată la 2 ani, preschimbă, retrag sau anulează autorizațiile pentru procurarea, deținerea și folosirea armelor, componentelor esențiale și munițiilor, precum și autorizațiile pentru construirea și amenajarea poligoanelor.”

În fișierul „OPIS + DOCUMENTE DE CALIFICARE.pdf” depus de SRL, la pag. 83, se regăsește certificatul nr. 187567/06.04.2021, fără versoul cu vizele bienale necesare, cum a prezentat, de pildă SRL pentru certificatul său (la pag. 29):

VIZAT ÎN ANUL 2019 LUNA 05 ZIUA 23 ȘEFUL POLIȚIEI HR. 221042/2019	VIZAT ÎN ANUL 2021 LUNA 09 ZIUA 10 ȘEFUL POLIȚIEI HR. 248203	VIZAT ÎN ANUL 2023 LUNA 09 ZIUA 25 ȘEFUL POLIȚIEI HR. 261351
--	---	---

În cererea sa de intervenție înregistrată la Consiliu cu nr. 37446/06.06.2025, ... SRL afirmă că atașează dovada vizării certificatului subcontractantului, însă nu a atașat nicio dovadă, nici măcar în plicul cu care a transmis cererea de intervenție în original.

Față de ansamblul considerentelor expuse, se reține că evaluarea ofertei câștigătoare s-a realizat în mod superficial și cu nerespectarea dispozițiilor legale în vigoare în privința verificării atente de către autoritate a fundamentării prețului ofertat, cu includerea tuturor costurilor minimale, conform cerințelor legale și ale caietului de sarcini, precum și a vizării certificatului de deținere de arme neletale înregistrat la Inspectoratul de Poliție Județean cu nr. 187567/06.04.2021. Astfel stând lucrurile, în baza art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația SRL nr. 177/29.05.2025, în contradictoriu cu, va anula raportul procedurii de atribuire nr. 13816/ 20.05.2025 și actele ulterioare, inclusiv adresele de comunicare a rezultatului procedurii, dependente de cele consemnate în raport, toate în partea care privește oferta SRL, și va obliga autoritatea contractantă la clarificarea și la reevaluarea acestei oferte, precum și la emiterea unui nou raport al procedurii de atribuire, cu respectarea întocmai a documentației de licitare, a motivării de mai sus și a legislației achizițiilor publice.

În dosarul nr. 1973/2025, a fost primită și cererea de intervenție voluntară nr. 37446/06.06.2025, aparținând SRL, la analiza condițiilor de formulare a căreia, în raport cu prevederile în vigoare ale art. 17 alin. (3) și (4) din Legea nr. 101/2016, se observă admisibilitatea ei în principiu:

(3) Până la soluționarea contestației de către Consiliu, operatorii economici interesați să participe la procedura de atribuire, respectiv, după caz, operatorii economici participanți la

procedura de atribuire pot formula cerere de intervenție voluntară în litigiu, potrivit prevederilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației. În cazul procedurilor a căror inițiere nu se realizează prin publicare în SEAP, termenul de 10 zile se calculează de la data comunicării contestației.

(4) Cererea de intervenție se înaintează atât Consiliului, cât și autorității contractante și contestatorului/contestatorilor, nu mai târziu de expirarea termenului legal de formulare a acesteia.

..... SRL are calitatea de ofertantă câștigătoare la procedura de atribuire, are calitate și capacitate procesuală și a dovedit un interes legitim propriu în pricină, prin promovarea cererii, constând în menținerea poziției de câștigătoare, motiv pentru care, în conformitate cu art. 65 alin. (1) C. proc. civ., Consiliul încuviințează în principiu cererea de intervenție, formulată în interiorul termenului de 10 zile de la data informării despre existența contestației (02.06.2025). Interesul intervenientei de a își păstra poziția și de a semna contractul care i-a fost atribuit este unul legitim, născut, personal și actual (condiții enumerate la art. 33 C. proc. civ.). Din parcurgerea cuprinsului cererii intervenientei, se vedește că este în sensul sprijinirii poziției entității contractante, fără nicio pretenție diferită de a acesteia (respingerea contestației), cu privire la actele atacate în prezenta procedură administrativ-jurisdicțională, situație în care Consiliul stabilește că cererea este intervenție voluntară accesorie în favoarea autorității contractante, după cum este și menționat pe prima pagină a ei.

Față de cele reținute cu prilejul examinării contestației SRL, Consiliul apreciază nefondată respectiva cerere de intervenție, motiv pentru care o va respinge pe fond.

Relativ la contestația secundă, aparținând SRL, se reține că oferta acestuia a fost respinsă ca neconformă, pentru motivele regăsite în comunicarea nr. 13817/20.05.2025:

I. 1. Conform prevederilor Caietului de sarcini, referitor la propunerea financiară, se solicita la „Fundamentarea prețului conform centralizatorului de mai jos:

Se vor completa obligatoriu datele în tabel conform solicitărilor, respectiv procentul aferent fiecărui element, formula de calcul detaliată și valoarea în lei

La calculul tarifului orar, ofertantul va ține cont de toate cheltuielile directe, indirecte sau orice cheltuială care a stat la baza fundamentării prețului (transport, cazare, navetă, hrană etc)."

Din documentele transmise în cadrul ofertei financiare nu rezulta faptul că ați specificat procentul aferent și nici nu ați detaliat de unde rezulta costurile aferente cheltuielilor directe și indirecte.

De asemenea, având în vedere faptul că din documentele depuse nu rezultă faptul că șeful de obiectiv nominalizat de către dumneavoastră are domiciliul/reședința în localitatea, nu rezulta cheltuielile specifice generate de îndeplinirea cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini de către persoana nominalizată pentru această funcție.

Solicitări de clarificări nr. 1:

Va solicităm să ne transmiteți procentele și modul de calcul detaliat al costurilor aferente cheltuielilor directe și indirecte.

2. Conform propunerii financiare transmisă de către dumneavoastră ați utilizat, în cadrul formulei de calcul detaliată pentru cheltuielile specifice sporului de noapte, spor pentru repaus saptamanal, spor sărbători legale, valoarea de 365,25 zile, ceea ce este contrar

prevederilor caietului de sarcini unde autoritatea contractanta a prevăzut la fundamentarea prețului valoarea de 365 zile.

Solicitări de clarificari nr. 2:

Va solicitam sa ne transmiteti punctul dumneavoastra de vedere referitor la modul de calcul privind cheltuielile specifice sporului de noapte, spor pentru repaus saptamanal si spor sărbători legale.

3. Conform propunerii financiare transmisa de către dumneavoastra ati utilizat, in cadrul formulei de calcul detaliata pentru cheltuielile specifice sporului de noapte *Mentiune - La calculatia sporului de noapte folosim reglementările art.126 litera a din Codul Muncii (1 h/zi x 365.25 zile x 24.496 lei/h / 365.25 zile / 24 ore). Conform prevederilor din caietul de sarcini la „Secțiunea B: SPECIFICAȚII TEHNICE II. 1 Obligații minimale ale prestatorului, incluse în preț ofertat:

33) serviciul de pază al agenților de pază se va desfășura după următorul program:

- pentru posturile de pază permanente, programul va fi 12 cu 24/12 cu 48 (12 ore de serviciu, de la orele 7.00-19.00, urmate de 24 ore de repaus, după care 12 ore de serviciu, de la orele 19.00-7.00, urmate de 48 de ore de repaus), astfel programul pe timp de zi va fi 07.00-19.00, iar pe timp de noapte va fi 19.00-07.00. La calculul orelor de noapte ofertanții vor ține cont obligatoriu de faptul că personalul va efectua serviciul pe timp de noapte de la orele 22.00 la orele 6.00, conform Legii nr. 53/2003 Codul muncii, cu modificările și completările ulterioare."

Solicitări de clarificari nr. 3:

Va solicitam sa ne transmiteti justificarea dumneavoastra in ce privește îndeplinirea cerinței mai sus mentionate in ce privește, îndeosebi, respectarea programului, avand in vedere mențiunea formulata pentru acordarea sporului de noapte din cadrul propunerii financiare.

II. Răspuns la solicitări de clarificari nr. 11622/29.04.2025

La solicitarea de clarificari nr. 1 referitor la șeful de obiectiv, ofertantul mentioneaza faptul ca șeful de obiectiv are cazare asigurata in pentru o perioada de 90 de zile, urmând sa angajeze un sef de obiectiv local pentru indeplinirea responsabilităților. De asemenea, se prezintă cheltuieli defalcate pentru costurile directe si indirecte.

La solicitarea de clarificari nr. 2, ofertantul precizeaza ca a utilizat valoarea de 365,25 de zile/an intrucat s-a raportat la nr. de 34 posturi, 24 ore pe zi, durata de 4 ani si nr. de 1.192.176 de ore prestare serviciu.

La solicitarea de clarificari nr. 3, ofertantul mentioneaza:

Asocierea S.R.L. - X S.R.L. - S.C. S.R.L. respectă cerințele referitoare la programul de lucru, orele de repaus, precum și obligația de prestare a serviciului pe timp de noapte, în conformitate cu prevederile Legii nr. 53/2003 - Codul Muncii.

În baza art. 126 lit. a) din Codul Muncii, asocierea va utiliza un coeficient de 0,18 agenți suplimentari/lună pentru acoperirea muncii de noapte. Astfel, agenții din tura de noapte (program 19:00-07:00) vor beneficia de o oră liberă plătită pentru fiecare tură de noapte prestată.

Având în vedere acordarea unei ore libere plătite pentru fiecare tură de noapte, rezultând un necesar de 25 ore/zi.

Calculul necesarului de personal este realizat după cum urmează:

25 h/zi x 365 zile/an : 12 luni: 165,334 ore norma lunii = 4,599 agenți (titulari + suplimentari)/lună

III. În urma răspunsurilor oferite la solicitările de clarificari, comisia de evaluare constata urmatoarele:

1. Ofertantul nu respecta prevederile art. 126 lit. a din Codul Muncii:

Articolul 126

Salariații de noapte beneficiază:

a) fie de program de lucru redus cu o oră față de durata normală a zilei de muncă, pentru zilele în care efectuează cel puțin 3 ore de muncă de noapte, fără ca aceasta să ducă la scăderea salariului de bază;

b) fie de un spor pentru munca prestată în timpul nopții de 25% din salariul de bază, dacă timpul astfel lucrat reprezintă cel puțin 3 ore de noapte din timpul normal de lucru.

Astfel, prevederile din Codul Muncii, art. 126 lit. a stipuleaza faptul ca salariatul beneficiaza de un program redus cu o ora. Ofertantul înlocuiește ilegal programul redus cu o ora cu o ora libera plătită pentru fiecare tura de noapte prestata. In condițiile legii daca munca este prestata pentru fiecare tura de noapte, revine obligația angajatorului sa plateasca sporul de noapte, ci nu sa ofere o ora libera plătită, asa cum mentioneaza ofertantul. De altfel, in formularul de oferta este prevăzut la spor de noapte *Mentiune - La calculatia sporului de noapte folosim reglementările art. 126 litera a din Codul Muncii ($1 \text{ h/zi} \times 365.25 \text{ zile} \times 24.496 \text{ lei/h} / 365.25 \text{ zile} / 24 \text{ ore}$). Astfel, se constata ca ofertantul plătește pentru sporul de noapte suplimentar 1h/zi, ceea ce este contrar prevederilor legale.

In condițiile respectării programului pe timp de noapte solicitat de autoritatea contractanta, respectiv 19.00- 07.00, pentru a se respecta prevederile art. 126 lit. a din Codul Muncii ofertantul ar fi trebuit sa presteze un program de lucru intre orele 19.00-06.00, urmând ca intre orele 06.00-07.00 agenții de paza sa fie inlocuiti de către alt schimb. In aceste condiții, este evident ca ofertantul nu respecta prevederile din caietul de sarcini referitor la programul de lucru si nici valoarea cuprinsa in prețului ofertei pentru acordarea sporului de noapte.

2. Daca se admite explicația ofertantului, respectiv prestarea serviciului de 25 de ore/zi, s-ar modifica numărul de ore pentru prestarea serviciului in cadrul acordului-cadru, astfel: $25 \text{ ore} \times 34 \text{ posturi} \times 365,25 \text{ zile/an} \times 4 \text{ ani} = 1.241.850 \text{ total ore prestate}$.

In consecința, valoarea ofertei ar fi trebuit sa fie $1.241.850 \text{ ore} \times 29,736 \text{ lei} = 36.927.651,60 \text{ lei}$, fara TVA. In concluzie, oferta este declarata **neconforma** in baza prevederilor art. 215 alin. 5 din Legea 98/2016 privind achizițiile publice, respectiv art. 137 alin. 3 pct. a si d din HG 395/2016, ambele cu modificările ulterioare.

Preliminar analizării aspectelor sesizate de SRL, este de remarcat că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, caietul de sarcini, formularele necesare, modelul acordului-cadru și cel al contractului subsecvent de servicii, la care se adaugă clarificările postate în SEAP la 06.03.2025, nu a fost contestată de niciun operator economic, drept care toate prevederile ei și-au consolidat forța obligatorie atât pentru autoritatea contractantă, cât mai ales pentru operatorii economici participanți la procedura de atribuire, inclusiv pentru SRL (relevantă, în acest sens, este, de pildă, decizia civilă nr. 2799 din 19 decembrie 2022 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust de926443g). La acest moment, nu pot fi emise pretenții sau critici vizavi de prevederile documentației de atribuire, întrucât ar fi vădit tardive, raportat la termenul prescris de Legea nr. 101/2016 (a se vedea, cu titlu de exemplu, decizia nr. 692 din 23 octombrie 2024 a Curții de Apel, Secția a X-a contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, cod ReJust 6287ed6e5, și decizia civilă nr. 77 din 7 februarie 2023 a Curții de Apel Galați, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 39g63373e). „Conținutul documentației de atribuire, astfel cum a fost întocmită de entitatea contractantă, este obligatoriu atât pentru agenții economici participanți la procedură, care au obligația de a elabora ofertele în conformitate cu prevederile acesteia, cât și pentru entitatea contractantă, aceasta fiind obligată ca, în desfășurarea procedurii de achiziție, să respecte atât legislația aplicabilă în domeniu, cât și propria sa documentație de atribuire care stabilește regulile ce trebuie respectate de părțile implicate în derularea procesului competitiv.” – sentința civilă nr. 113/CA din 11

septembrie 2020 a Curții de Apel, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 672e8757.

În concluzie, documentația acceptată implicit de toate societățile ofertante le impunea să îi urmeze cu strictețe prescripțiile, sens în care dispune și art. 75 din Legea nr. 98/2016 – ofertantul depune oferta elaborată în conformitate cu informațiile și cerințele prevăzute în documentele achiziției, precum și art. 123 alin. (1) din normele aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 – ofertantul elaborează oferta în conformitate cu prevederile documentației de atribuire. Prin depunerea ofertelor la procedură, se presupune că ofertanții și-au însușit documentația de atribuire fără rezerve, ceea ce înseamnă că nu li se poate scuza nicio abatere de la prescripțiile ei, opozabile în cel mai mic detaliu (elocvente în acest sens sunt, ex multis, decizia nr. 1555 din 6 martie 2012 a Curții de Apel Craiova, Secția de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 4d27ede4, decizia nr. 916/CA/2019-R din 8 noiembrie 2019 a Curții de Apel Oradea, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 7g222g79, decizia nr. 610 din 6 octombrie 2020 a Curții de Apel Brașov, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 6e77d24g, decizia nr. 3.891 din 14 iunie 2023 a Curții de Apel Alba Iulia, Secția de contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 72792223d, decizia civilă nr. 176 din 21 august 2023 a Curții de Apel, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 985333e48, decizia nr. 1.738 din 20 septembrie 2023 a Curții de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust g8e8223g8, decizia civilă nr. 288 din 2 noiembrie 2023 a Curții de Apel, Secția contencios administrativ și fiscal, cod ReJust 597ee7239, și decizia civilă nr. 641 din 3 octombrie 2024 a Curții de Apel, Secția a X-a contencios administrativ și fiscal și pentru achiziții publice, cod ReJust de79d856e).

Cerințele riguroase în materie de achiziții publice presupun întocmirea documentelor necesare în conformitate cu prevederile documentației de atribuire, cunoscut fiind faptul că garantarea corectitudinii procedurii achizițiilor publice poate justifica respingerea ofertei pentru orice fel de încălcare a dispozițiilor legale în materie, care ar putea fi considerată de ofertant mai puțin importantă (în această direcție s-au pronunțat, de pildă, Curtea de Apel, în decizia nr. 692 din 23 octombrie 2024, precitată, Curtea de Apel, Secția de contencios administrativ și fiscal, în sentința civilă nr. 6 din 12 ianuarie 2024, cod ReJust g8789d674, Curtea de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, în decizia nr. 45 din 12 ianuarie 2023, cod ReJust 39gd8e778, Curtea de Apel, Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, în decizia civilă nr. 1589 din 12 august 2021, cod ReJust 736ee28e, în decizia nr. 1405 din 17 iunie 2021, cod ReJust 28993ed2, în decizia nr. 1754 din 8 octombrie 2020, cod ReJust

845de6d9, și în decizia civilă nr. 1417 din 9 septembrie 2020, cod ReJust gg2g5696, și Curtea de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal, în decizia nr. 468/R din 16 mai 2017, cod ReJust 8988379e). Raportat la obiectivul general constând în prevenirea și sancționarea încălcării dispozițiilor legale în materia procedurilor de achiziție publică, nu i se poate reproșa autorității contractante că a analizat ofertele participanților la procedură în raport de cerințele minime de participare necontestate, sancționând neîndeplinirea acestora (Curtea de Apel, Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, decizia civilă nr. 828 din 1 aprilie 2021, cod ReJust 65ed4d74, și decizia civilă nr. 517 din 4 martie 2021, cod ReJust 65459455, și Curtea de Apel Cluj, Secția a III-a contencios administrativ și fiscal, decizia civilă nr. 2507 din 21 decembrie 2016, cod ReJust 27494445).

Principiile egalității de tratament și transparenței, care au drept semnificație în special faptul că ofertanții trebuie să se afle pe o poziție de egalitate atât în momentul în care își pregătesc ofertele, cât și în momentul în care acestea sunt evaluate de către autoritatea contractantă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 octombrie 2001, SIAC Construction, C-19/00, pct. 34, și Hotărârea din 4 decembrie 2003, EVN și Wienstrom, C-448/01, pct. 47), constituie într-adevăr, temeiul directivelor privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice (Hotărârea Universale-Bau și alții, C-470/99, pct. 91, și Hotărârea din 19 iunie 2003, GAT, C-315/01, pct. 73), iar obligația autorităților contractante de a asigura respectarea acestora corespunde chiar esenței acestor directive (în acest sens sunt Hotărârea din 17 septembrie 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, pct. 81, și Hotărârea din 3 martie 2005, Fabricom, C-21/03 și C-34/03, pct. 26).

Așadar, societatea SRL era ținută să respecte întocmai prescripțiile documentației de atribuire și, pe de altă parte, ... era ținută să îi aplice SRL regulile prestabilite aplicabile identic tuturor ofertanților, fără părtinire. Una dintre aceste reguli, regăsită în caietul de sarcini, pag. 8, viza programul de lucru al agenților:

33) serviciul de pază al agenților de pază se va desfășura după următorul program:

- pentru posturile de pază permanente, programul va fi 12 cu 24/12 cu 48 (12 ore de serviciu, de la orele 7⁰⁰-19⁰⁰, urmate de 24 ore de repaus, după care 12 ore de serviciu, de la orele 19⁰⁰ -7⁰⁰, urmate de 48 de ore de repaus), astfel programul pe timp de zi va fi 07⁰⁰ - 19⁰⁰, iar pe timp de noapte va fi 19⁰⁰ - 07⁰⁰. La calculul orelor de noapte ofertanții vor ține cont obligatoriu de faptul că personalul va efectua serviciul pe timp de noapte de la orele 22⁰⁰ la orele 6⁰⁰, conform Legii nr. 53/2003 Codul muncii, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, în răspunsul consolidat de clarificări nr. 5716/06.03.2025, postat în SEAP la data emiterii lui - „[...../ 00011] 5716raspconsolidat.pdf.p7s”, autoritatea a impus numărul de 4,415 agenți/post:

Solicitare nr.1: În caietul de sarcini pagina 5, cap.10 - Modul de prezentare a propunerii financiare - 3 Fundamentarea pretului conform centralizator se menționează un număr 4,4 agenți / post.

Va rugăm să remediați numărul de agenți solicitat cu numărul corect de 4, 415 agent/post / luna.

Răspuns: Suntem de acord cu solicitarea dumneavoastră. La fundamentarea pretului se va ține cont de un număr de 4,415 agenți/post.

..... SRL, în propunerea financiară, a utilizat alt program de prestare a turelor, nu cel impus de autoritate și pe care trebuiau să îl respecte toți ofertanții, pentru un minim tratament egal și o minimă concurență loială între ei – „programul va fi 12 cu 24/12 cu 48 (12 ore de serviciu, de la orele 700-1900, urmate de 24 ore de repaus, după care 12 ore de serviciu, de la orele 1900 -700, urmate de 48 de ore de repaus)”, precum și o altă alocare de personal, respectiv 4,599 agenți, în loc de 4,415 agenți, urmărind astfel să își creeze un avantaj în fața competitorilor, avantaj interzis de lege și sancționat cu respingerea ofertei.

Esențial de observat în speță este că SRL, dincolo de orice aprecieri de ordin legal sau exterior legii, neatacând documentația de atribuire și răspunsul consolidat de clarificări, era ținută să se conformeze strict la obiect acestora, astfel cum a pretins organizatoarea achiziției. La rândul ei, aceasta din urmă era ținută de obligația legală de a verifica propunerea tehnică și financiară prin prisma satisfacerii tuturor rigorilor documentației și a răspunsului. Art. 131 alin. (4) din aceleași norme metodologice stabilește că fiecare decizie a comisiei de evaluare este fundamentată prin identificarea elementelor concrete ale ofertei în raport cu cerințele definite prin documentele achiziției și prevederile legale. Așadar, membrilor comisiei le revenea obligația de a identifica și elementele tehnice și financiare concrete ale ofertei evocate, pe care să le raporteze la cerințele exprese ale documentației clarificate.

Curtea Constituțională a reținut că „principiul legalității este unul de rang constituțional” (Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, precum și Decizia nr. 104 din 6 martie 2018, paragraful 75), astfel încât „încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art. 1 alin. (5) din Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție” (Decizia nr. 783 din 26 septembrie 2012). După cum s-a pronunțat chiar Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul competent să judece recursul în interesul legii, în Decizia nr. 6 din 16 februarie 2015, principiul legalității impune o interpretare *strictă* a normei juridice, astfel încât rezultatul interpretării să fie concordant cu voința legiuitorului. Tocmai de această interpretare

strictă a normei juridice incidente trebuia să uzeze autoritatea, fără să adauge la lege circumstanțieri pe care ea nu le prevede. Legea trebuie interpretată și aplicată astfel cum este redactată, fără distincții, în acord cu adagiul „unde legea nu distinge, nici noi nu trebuie să distingem”. În măsura în care interpretarea literală a normei juridice acoperă raporturile juridice pe care, în intenția sa, legiuitorul a dorit să le reglementeze, nu se justifică ca, pe cale de interpretare extensivă, conținutul normei de drept menționate să fie, în parte, înlăturat (Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în Decizia nr. 22 din 20 mai 2019).

Art. 75 din Legea nr. 98/2016 dispune că ofertanții au obligația de a elabora oferta în conformitate cu prevederile din documentația de atribuire. Raportat la propunerea financiară a contestatoarei, ea nu respectă cerința impusă de autoritate privind programul turelor de lucru al agenților și nici numărul de agenți alocați. Pentru a fi imparțială, evaluarea trebuie să fie completă și temeinică, iar nu să lase loc supozițiilor de favorizare a unei oferte sau, dimpotrivă, de dezavantajare a ei. A se vedea, în acest sens, decizia civilă nr. 1267 din 20 noiembrie 2019 a Curții de Apel, Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal.

Prin urmare, ... SRL a încălcat atât documentația de atribuire, cât și normele legale evocate. În consecință, fiind incidente în speță prevederile art. 137 alin. (3) lit. a) din normele amintite (oferta este considerată neconformă dacă nu satisface în mod corespunzător cerințele caietului de sarcini) și cele ale art. 137 alin. (1) din același act normativ (comisia de evaluare are obligația de a respinge ofertele inacceptabile și ofertele neconforme), decizia de respingere a ofertei pentru motivul analizat este singura legală. Întocmirea deficitară a ofertei este imputabilă asocierii SRL care a prezentat-o, iar nu autorității contractante, a cărei obligație este de a controla respectarea întocmai de către ofertanți a prescripțiilor documentației. Toți ofertanții sunt ținuti de obligația de diligență la redactarea propriilor oferte (Hotărârea din 29 martie 2012, SAG ELV Slovensko și alții, C-599/10, EU:C:2012:191), precum și a răspunsurilor de clarificare.

Trebuie adăugat că operatorii economici participanți la achizițiile publice sunt considerați a fi profesioniști în domeniul lor de activitate, capabili să înțeleagă ușor specificațiile elaborate de autoritatea beneficiară și, în caz contrar, să reacționeze în sensul clarificării lor, astfel încât să dispună de toate informațiile necesare alcătuirii ofertei în sensul dorit de autoritate. Neînțelegerea clauzelor de participare la procedura competițională nu îi poate scuza sau exonera de obligația respectării lor.

În considerarea celor evocate, Consiliul determină că în mod legal autoritatea a respins oferta SRL, neexistând motive pentru infirmarea acestei măsuri, pentru anularea raportului procedurii prin care

a fost stabilit rezultatul procedurii și nici pentru obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei. În condițiile date, cercetarea celorlalte aspecte reclamate de contestatoare este de prisos, ea neputând schimba situația ofertei de pe primul loc, în sensul transformării ei în ofertă admisibilă.

Astfel fiind, în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016 și în limita criticilor formulate, Consiliul va respinge ca nefondată contestația SRL nr. 35932/02.06.2025, în contradictoriu cu, exceptând capătul de cerere de suspendare a procedurii de atribuire până la soluționarea contestației, care va fi respins ca rămas fără obiect.

În acest litigiu a fost primită și cererea de intervenție accesorie nr. 198/11.06.2025, aparținând SRL, care respectă termenul și condițiile legale de formulare, fiind așadar admisibilă în principiu.

..... SRL are calitatea de ofertantă clasată pe locul secund cu șanse de a deveni câștigătoare la procedura de atribuire, are calitate și capacitate procesuală și a dovedit un interes legitim propriu în pricină, prin promovarea cererii, constând în păstrarea respingerii ofertei contestatoarei, pentru a nu îi amenința șanse de a ajunge câștigătoare, motiv pentru care, în conformitate cu art. 65 alin. (1) C. proc. civ., Consiliul încuviințează în principiu cererea de intervenție, formulată în interiorul termenului de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației (02.06.2025).

Față de cele reținute cu prilejul examinării contestației, Consiliul apreciază fondată cererea de intervenție, motiv pentru care o va admite.

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

Admite contestația SRL nr. 177/29.05.2025, în contradictoriu cu, și anulează raportul procedurii nr. 13816/20.05.2025 și comunicările nr. 13821 și 13823/20.05.2025, toate în partea ce privește admiterea și declararea câștigătoare a ofertei SRL. Obligă autoritatea contractantă la clarificarea și la reevaluarea acestei oferte, precum și la emiterea unui nou raport al procedurii de atribuire, cu respectarea celor consemnate mai sus, a documentației de atribuire și a legislației privind achizițiile publice, în termen de cel mult cincisprezece zile de la data primirii prezentei decizii. După reevaluarea ofertei și aprobarea raportului procedurii, autoritatea va comunica ofertanților SRL și SRL rezultatul procedurii, potrivit legislației aplicabile.

Încuviințează în principiu și respinge, ca nefondată, cererea de intervenție voluntară accesorie în sprijinul autorității contractante nr. 37446/06.06.2025, depusă de SRL.

Respinge, ca nefondată, contestația SRL nr. 35932/02.06.2025, în contradictoriu cu, exceptând capătul de cerere de suspendare a procedurii de atribuire, care este respins ca rămas fără obiect.

Încuviințează, în principiu, și admite pe fond cererea de intervenție voluntară nr. 198/11.06.2025, depusă de SRL.

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

PREȘEDINTE,

.....

MEMBRU,

.....

MEMBRU,

.....

Redactată în exemplare, conține de pagini.