

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) 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....

Data:...

Prin contestația nr.... înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr...., formulată de..., cu sediul social în..., ... nr...., bl....., et...., ap...., sector..., înmatriculată la registrul comerțului cu nr...., având cod unic de înregistrare RO..., reprezentată de David Carmen – Elena, împotriva deciziei emisă la data de..., înregistrată cu nr...., emisă de către ...cu sediul în..., Str.... nr...., sector..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul licitației deschise, organizată în vederea încheierii acordului-cadru având ca obiect „...”, inițiată prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr...., s-a solicitat:

- Anularea deciziei ... nr....,
- Reluarea procedurii de licitație de...,
- Reevaluarea ofertei acestuia conform deciziei CNSC din..., cu respectarea prevederilor legale și a principiilor transparenței și proporționalității.

Procedura de soluționare în fața Consiliului s-a desfășurat în scris.

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

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care... solicită cele redate în partea introductivă.

Contestatoarea, participant la procedura de licitație deschisă organizată de (...), pentru atribuirea acordului-cadru ... (2025–...), a formulat contestație împotriva deciziei ... din... de anulare a procedurii de achiziție.

Contestatoarea a depus o ofertă admisibilă, clasându-se pe locul al doilea... a fost declarată câștigătoare, având cel mai mic preț ofertat.

Contestatoarea a constatat că oferta câștigătoare nu respecta cerințele legale, întrucât nu includea costurile aferente orelor suplimentare, concediilor și înlocuirilor personalului. În consecință, aceasta a formulat două contestații la CNSC, ambele admise, prin care ...

a fost obligat să reevalueze oferta câștigătoare și să solicite clarificări privind componenta financiară.

În loc să aplice decizia CNSC, ... a emis o decizie de anulare a întregii proceduri, motivând că solicitarea de clarificări ar fi presupus modificarea documentației de atribuire și că nu exista temei legal pentru detalierea costurilor.

Contestatoarea susține că ... a interpretat greșit decizia CNSC. Reevaluarea dispusă nu implica modificarea cerințelor, ci doar verificarea conținutului ofertei pentru a confirma că aceasta acoperă costurile minime legale.

Conform legislației achizițiilor publice, autoritatea contractantă are obligația de a solicita clarificări atunci când o ofertă este neobișnuit de scăzută și de a verifica sustenabilitatea acesteia. Clarificările nu modifică oferta, ci doar explică modul de calcul al prețului.

Prin urmare, ... trebuia să solicite ofertantului clasat pe locul I o clarificare privind includerea costurilor salariale și a celor aferente concediilor, iar dacă răspunsurile nu erau convingătoare, oferta trebuia declarată neconformă și procedura continuată cu următorul ofertant admisibil.

Anularea întregii licitații reprezintă o măsură excesivă și nelegală, contrară principiilor proporționalității, transparenței și tratamentului egal prevăzute de Legea nr. 98/2016.

Contestatoarea consideră că ... a invocat motive formale și neîntemeiate pentru a justifica anularea procedurii, eludând obligațiile stabilite prin decizia CNSC.

Deoarece CNSC nu a impus modificarea documentației sau a cerințelor tehnice, scopul achiziției nu era afectat, iar ... putea aplica decizia fără a încălca principiile achizițiilor publice. În schimb, anularea produce efecte contrare acestor principii și prejudiciază ofertanții care au depus oferte conforme.

Prejudiciul suferit de contestatoare:

Anularea intempestivă a procedurii a generat contestatoarei pierderi economice și de imagine, întrucât:

- au fost irosite resurse financiare și de timp pentru întocmirea ofertei;
- a fost afectată credibilitatea comercială a societății;
- au fost pierdute oportunități economice și contractuale;
- a fost creată o stare de incertitudine și instabilitate financiară;
- nu există un mecanism de despăgubire pentru prejudiciile cauzate de decizia abuzivă a autorității.

În punctul său de vedere nr.... asupra contestației, înregistrat la Consiliu cu nr...., autoritatea contractantă susține următoarele:

Autoritatea contractantă a transmis Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC) punctul său de vedere referitor la contestația depusă de... împotriva deciziei de anulare a procedurii de licitație deschise pentru ...-....

Autoritatea contractantă a lansat prin SEAP licitația deschisă pentru servicii de curățenie în sediile sale, cu o valoare estimată de... fără TVA.

Au fost depuse oferte de la mai mulți operatori economici, printre care:.....

Comisia de evaluare, desemnată prin ordin intern, a verificat garanțiile de participare, documentele din DUAЕ, precum și îndeplinirea cerințelor tehnice și financiare prevăzute în documentația de atribuire.

În urma evaluării, au fost declarate admisibile ofertele conforme, iar în baza criteriului „cel mai bun raport calitate-preț”... a fost desemnată câștigătoare, cu un preț de... fără TVA.

Comisia de evaluare a... era neobișnuit de scăzut și a solicitat clarificări privind sustenabilitatea acestuia.

Ofertantul a transmis o justificare detaliată a costurilor, arătând că oferta include cheltuielile cu personalul, materialele, echipamentele, serviciile de protecția muncii, precum și profitul minimal, explicând că firma urmărea mai ales consolidarea activității, nu un câștig financiar imediat.

De asemenea, a precizat că utilajele și echipamentele folosite sunt proprii, cu consum redus și randament ridicat, iar personalul de curățenie este calificat, prezentând adeverințe corespunzătoare.

Comisia de evaluare a considerat răspunsurile satisfăcătoare și a menținut decizia de desemnare a ofertei câștigătoare.

Ca..., autoritatea contractantă a pus în aplicare... și solicitarea de clarificări suplimentare privind structura costurilor.

Ofertantul a transmis detalii privind salariile, contribuțiile, costurile cu materialele, profitul și cheltuielile indirecte, menținând prețul total de... pentru 24 de luni.

La solicitarea privind costurile orelor suplimentare și ale concediilor, ofertantul a precizat că orele suplimentare se compensează conform legislației muncii, iar absențele personalului vor fi acoperite prin realocarea angajaților din alte contracte active, fără costuri suplimentare. Comisia de evaluare a considerat aceste explicații suficiente și a confirmat din nou conformitatea și admisibilitatea ofertei.

Ulterior, în urma unei noi decizii CNSC prin care s-a... este nesperios și neacoperitor, autoritatea contractantă a analizat implicațiile reevaluării dispuse.

Comisia de evaluare a concluzionat că aplicarea strictă a deciziei CNSC ar fi presupus modificarea unor documente din documentația de atribuire și schimbarea tipului de analiză financiară, ceea ce ar fi afectat principiile transparenței și egalității de tratament.

Întrucât documentația inițială nu prevedea defalcarea detaliată a costurilor, iar cerințele suplimentare impuse prin reevaluare nu existau la momentul lansării procedurii, autoritatea contractantă a considerat că nu se mai poate asigura o evaluare obiectivă a ofertelor în condițiile legii.

Prin urmare, a decis anularea procedurii de licitație pentru atribuirea acordului-cadru de servicii de curățenie, invocând art. 212 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 98/2016, considerând că reevaluarea dispusă ar fi dus la încălcarea principiilor fundamentale ale achizițiilor publice.

Autoritatea contractantă susține că procedura de licitație s-a derulat în conformitate cu legislația aplicabilă și că decizia de anulare a fost justificată de imposibilitatea obiectivă de a continua procesul de evaluare fără modificarea condițiilor inițiale.

Astfel, măsura anulării a fost considerată legală și necesară, pentru a evita o eventuală încălcare a principiilor de legalitate, transparență și tratament egal între ofertanți.

Analizând conținutul dosarului cauzei... a transmis recipisa de consemnare nr...., eliberată de CEC BANK Sucursala Ilfov, la data de..., din care rezultă consemnarea cauțiunii în valoare de..., pe seama și la dispoziția C.N.S.C., corespunzătoare dosarului nr.....

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

Autoritatea contractantă ...a inițiat, procedura de licitație deschisă, în vederea încheierii acordului cadru având ca „...”, prin publicarea pe SEAP a anunțului de participare nr...., valoarea estimată a procedurii fiind între... fără TVA, criteriul de atribuire „Cel mai bun raport calitate – pret”.

Anterior, în cadrul prezentei proceduri de atribuire, a fost depusă contestația nr...., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr.... formulată de..., împotriva raportului procedurii și comunicării rezultatului procedurii prin care a solicitat:

„1. Anularea înscrisului intitulat Raportului procedurii de achiziție publică privind achiziția de servicii de curățenie având nr. referință procedură... /...;

2. Anularea deciziei prin care..., a fost declarată acceptabilă, conformă și ulterior câștigătoare;

3.... ca inacceptabilă și neconformă;

4. Anularea tuturor deciziilor și actelor subsecvente care au stat la baza rezultatului procedurii;

5. Obligarea autorității contractante la reluarea procedurii de atribuire, prin reevaluarea ofertelor depuse prin reevaluarea ofertelor și stabilirea ofertei câștigătoare cu respectarea prevederilor legale în materia achizițiilor publice.”

Prin decizia nr...., Consiliul a „admis în parte contestația formulată de... în contradictoriu cu ..., anulează raportul procedurii și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea propunerii financiare depusă de... prin formularea unei solicitări de clarificări cu respectarea prevederilor legale și a celor reținute în motivare, în termen de 10 zile de la comunicare. În temeiul art. 26 alin. (6) va respinge ca nefondate celelalte critici.”

În etapa de reevaluare, autoritatea contractantă a declarat același rezultat, fapt ce a determinat depunerea unei noi contestații, vizând modalitatea în care autoritatea contractantă a procedat la punerea în aplicare a deciziei CNSC nr.....2025, considerând că aceasta nu a verificat răspunsurile la solicitările clarificări cu privire...

Consiliul a soluționat contestația respectivă prin Decizia nr. .../..., dispunând următoarele: „Admite contestația formulată de..., în contradictoriu cu ..., dispune anularea raportului procedurii și a actelor subsecvente și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei financiare și a răspunsurilor la... cu respectarea prevederilor legale, a principiilor și a prezentei motivări în termen de 10 zile de la comunicare”.

După această decizie, autoritatea contractantă a anulat procedura, motivându-și decizia pe faptul că, în urma analizei deciziei Consiliului, a rezultat că aceasta implică modificarea unor documente din documentația inițială, deoarece în documentația de atribuire nu s-a solicitat detalierea costurilor aferente prestării serviciilor, respectiv includerea tuturor cheltuielilor aferente salariilor.

Această decizie a autorității contractante a condus la depunerea contestației în analiză, contestatoarea fiind nemulțumită de modalitatea în care autoritatea contractantă a pus în aplicare decizia anterioară a Consiliului.

Analizând decizia autorității contractante de anulare a procedurii de atribuire, Consiliul reține că aceasta nu are în vedere niciun argument din decizia anterioară a Consiliului, care este folosită doar ca pretext de anulare. Astfel, în decizia anterioară, Consiliul a reținut următoarele:

Prin adresa nr..... următoarele clarificări:

„1. descompunerea prețului total ofertat pe categorii de cost (ex: materii prime/materiale, manoperă, transport, utilaje, costuri indirecte, profit, salarii etc.)

2. Justificarea nivelului prețului în raport cu:

- prețurile practicate pe piață pentru servicii similare;
- avantajele tehnice sau economice ale ofertei (inovație, productivitate crescută, costuri reduse de exploatare, etc.)
- condițiile economice și tehnice în care se realizează prestarea

3. Documente-suport (dacă este cazul) precum oferte de la furnizori, calcule interne, fișe tehnice, tabele de costuri sau orice alte informații care susțin prețul propus”.

La această solicitare... a răspuns prin adresa din data de... astfel:

-În fundamentarea economică a modului de formare a prețului, prin raportare la procesul de producție a ținut cont de salariul brut pentru 6 salariați, contribuția angajatorului la bugetul de stat, cheltuielile cu medicina muncii, protecția muncii, etc., cheltuieli coordonator / manager de contract, cheltuieli utilaje (saci și uzură), saci menajeri, hârtie igienică + prosoape pliate, soluții, săpun, detergent, cheltuieli indirecte, profit.

-În continuarea răspunsului pentru celelalte solicitări... copiază „ad litteram” răspunsul generalist formulat anterior în data de....

Procedând la verificarea răspunsului la solicitările de clarificări, autoritatea contractantă, cu încălcarea prevederilor art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016, solicită alte clarificări prin adresa nr.... din data de... astfel:

„în urma evaluării răspunsului la solicitările de clarificări privind prețul mai mic de 80% din oferta financiară depusă de dumneavoastră în cadrul procedurii mai sus menționată, și având în vedere Decizia CNSC nr...., Comisia de evaluare a constatat lipsa detalierei privind costurile lunare aferente orelor suplimentare în intervalul 14:... -17:... pentru cei 2 angajați propuși pentru menținerea curățeniei în cadrul ofertei tehnice (2 angajați din cei 6), precum și detaliere costurilor în situația lipsei unui din cei 6 angajați ofertați, pe perioada concediului de odihnă/concediului medical”.

Prin adresa din data de..... răspunde în sensul:

„1. Orele suplimentare (14:... -17:..., 2 angajați):

Conform art. 122 și 123 din codul muncii, orele suplimentare se compensează în primul rând prin acordarea de ore libere plătite în termen de 90 de zile calendaristice. În situația în care acest lucru nu este posibil, compensarea se realizează prin spor salarial de minimum 75% din salariul de bază, conform prevederilor legale și contractuale. Din acest motiv, costurile aferente eventualelor ore suplimentare nu au fost incluse distinct în tabelul de fundamentare a prețului, întrucât acestea nu constituie o componentă fixă și predictibilă a cheltuielilor, ci se va calcula punctual și se vor respecta întocmai prevederile legale aplicabile.

2. acoperirea absenței (concediul de odihnă/concediu medical)

Pentru a asigura continuitatea activității și respectării cerințelor caietului de sarcini, în situația absenței unuia dintre cei 6 angajați propuși, operatorul economic va asigura înlocuirea acestuia prin relocarea personalului din alte contracte active, utilizând angajați cu aceeași calificare și experiență. Astfel, numărul de lucrători necesar se menține constant, fără a genera costuri suplimentare și fără impact asupra prețului oferat.”

Procedând la verificarea celui de al doilea răspuns, Consiliul reține următoarele:

-prețul oferat este evident neacoperitor și nerespectuos... recunoscând că în cadrul prețului oferat nu a inclus costul orelor suplimentare și indemnizație de concediu de odihnă.

-în evaluarea răspunsului, autoritatea contractantă nu a ținut cont de:

o prevederile art. 123 din Codul muncii care reglementează plata orelor libere compensate, care trebuia să se regăsească în mod obligatoriu în prețul oferat.

o Prevederile art. 150 alin. (1) din codul muncii „Pentru perioada concediului de odihnă salariatul beneficiază de o indemnizație de concediu, care nu poate fi mai mică decât salariul de bază, indemnizațiile și sporurile cu caracter permanent cuvenite pentru perioada respectivă, prevăzute în contractul individual de muncă” indemnizație care trebuia să se regăsească în cadrul prețului oferat și evident salariul angajatului care va presta serviciul în locul angajatului aflat în concediu.

-relocarea personalului din alte contracte active, nu poate fi reținută de către Consiliu ca fiind o justificare legală a unui preț aparent neobișnuit de scăzut, motivat de faptul că aceasta ar implica acoperirea acestui preț nejustificat de scăzut din cadrul altor contracte.

Rezultă că... a oferat în preț nerespectuos/nejustificat de scăzut, aspect subliniat de către acesta în răspunsurile la clarificări, în sensul că etapa de implementare a contractului să găsească modalități de a presta serviciile la prețurile oferate prin acoperirea diferențelor de costuri și personal din alte contracte aflate în derulare.

Prin urmare, Consiliul are în vedere că ofertanta câștigătoare a răspuns neconcludent solicitării de clarificări, fiind incidente dispozițiile art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016, conform cărora în situația în care clarificările/completările transmise nu sunt concludente, oferta va fi considerată inacceptabilă.

Având în vedere cele constatate, în temeiul art. 26 alin. (2) și alin. (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația formulată de..., în contradictoriu cu ..., va dispune anularea raportului procedurii și a actelor subsecvente și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei financiare și a răspunsurilor la... cu respectarea prevederilor legale, a principiilor și a prezentei motivări în termen de 10 zile de la comunicare.

Această decizie nu a fost atacată cu plângere, fiind, astfel, definitivă, având autoritate de lucru judecat.

Consiliul mai reține că motivul invocat de autoritatea contractantă nu se subsumează dispozițiilor art. 212 din Legea nr. 98/2016, singurul temei legal care poate justifica anularea procedurii de atribuire.

Lipsa din documentație a unor informații referitoare la obligațiile în materia dreptului muncii, respectiv neincluderea cheltuielilor de salarizare complete, nu reprezintă un viciu al documentației, din moment ce documentația prevede, în mod clar, în Instrucțiuni pentru ofertanți, că aceștia au obligația cuprinderii integrale a tuturor costurilor aferente procedurii, reținându-se, la filele 9-10 din acest document, următoarele:

„Prețurile vor fi cotate în lei fără TVA și vor include toate costurile cu materiale, consumabile, echipamente, cheltuieli, salarizarea plus sarcini, cheltuieli generale, profit, impozit pe venit etc. și orice contribuții pentru efectuarea completă și în întregime a serviciilor și produselor solicitate prin Documentația de Atribuire. Prețurile cotate de Ofertant în Propunerea financiară se vor conforma cu cerințele specificate mai jos:

Oferta de preț trebuie să acopere toate serviciile și produsele solicitate în Caietul de Sarcini, așa cum sunt acestea descrise în Documentația de Atribuire.

Prețul care urmează a fi cotate în Formularul de Ofertă trebuie să fie preluat din Propunerea Financiară și trebuie să fie prețul total al Ofertei.

Prețul total cotate în Propunerea Financiară trebuie să fie stabilit de către Ofertant luând în considerare toate informațiile furnizate în Caietul de Sarcini.(...)

Ofertantul va elabora propunerea financiară astfel încât aceasta să furnizeze toate informațiile necesare cu privire la diversele condiții financiare și comerciale legate de formarea prețului ofertat (cum ar fi prețuri unitare aplicabile, exprimate în Lei, fără TVA), astfel încât să se poată proba asigurarea realizării tuturor activităților, cel puțin la nivelul calitativ solicitat prin caietul de sarcini, în marja prețului ofertat.

Propunerea financiară are caracter obligatoriu, din punctul de vedere al conținutului pe toată perioada de valabilitate stabilită de către autoritatea/entitatea contractantă și asumată de ofertant.

Prin urmare, nu se susțin afirmațiile autorității cu privire la preținse erori sau omisiuni din documentația elaborată anterior, aceasta invocându-le doar în scopul anulării procedurii de atribuire, cu încălcarea prevederilor art. 146 alin. (2) din HG nr. 395/2016, potrivit cărora „Autoritatea contractantă nu are dreptul (...) de a crea circumstanțe artificiale de anulare a procedurii de atribuire, o asemenea abordare fiind considerată o încălcare a principiului asumării răspunderii prevăzut la art. 2 alin. (2) din Lege.

Astfel, Consiliul reține că procedurile de atribuire reglementate de Legea nr. 98/2016 care transpune în dreptul național prevederile Directivei 2014/24/UE au ca scop unic încheierea unui contract de achiziții publice/acord-cadru.

Numai în mod excepțional, atunci când pe parcursul procedurii de atribuire survin circumstanțe care împiedică încheierea contractului, este posibilă nefinalizarea procedurii de atribuire prin încheierea unui contract/acord-cadru.

Prin urmare, potrivit art. 1 alin. (1) și (2) din Directivă, încheierea contractului de achiziții publice este scopul și rezultatul procedurii de atribuire, neputând fi concepută o procedură care să nu se finalizeze cu

încheierea unui contract, cu excepția cazurilor în care acest lucru nu este posibil din motive independente de voința autorității contractante, aspect subliniat în legislația națională prin prevederile art. 143 alin. (1) din HG nr. 395/2016 care statuează regula conform căreia: „Autoritatea contractantă are obligația de a încheia contractul de achiziție publică/acordul-cadru cu ofertantul a cărui ofertă a fost stabilită ca fiind câștigătoare”.

Consiliul va reține că, prin excepție de la această regulă, potrivit art. 212 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, autoritatea contractantă poate anula procedura de atribuire pentru cinci motive expres și limitativ prevăzute de lege, printre acestea neregăsindu-se lipsa unei informații subînțelese în orice documentație, informații care, de altfel, se regăsesc în documentație, din moment ce se solicită includerea tuturor costurilor cu salarizarea.

Modalitatea în care a înțeles autoritatea contractantă să anuleze procedura de atribuire a contractului se situează în afara prevederilor legale, urmând să se observe în principal, că atunci când se hotărăște organizarea unei proceduri de atribuire, autoritatea trebuie să aibă în vedere atât încadrarea contractului în bugetul său cât și stabilirea unor cerințe care să corespundă necesităților sale și care să nu restrângă concurența. În măsura în care a decis să poată asigura achiziționarea lucrărilor și a publicat anunțul de participare împreună cu documentația de atribuire (care include fișa de date și caietul de sarcini), nu mai este permis ca prin propria voință își schimbe necesitatea în etapa de evaluare a ofertelor.

Faptul că art. 212 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016 prevede posibilitatea anulării procedurii de atribuire: „dacă încălcări ale prevederilor legale afectează procedura de atribuire sau dacă este imposibilă încheierea contractului” trebuie interpretată în contextul anterior invocat, în care anularea procedurii este o excepție de la regula generală, survenită din motive independente de voința autorității contractante, situație care nu este aplicabilă în speța dedusă soluționării deoarece anularea procedurii este consecința directă a acțiunilor autorității contractante care ulterior elaborării documentației de atribuire, răspunsurilor la clarificări și depunerii ofertelor, a constatat că prevederile acesteia sunt confuze, deși niciun ofertant nu a invocat acest lucru.

Având în vedere cele constatate, în temeiul art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația formulată de..., în contradictoriu cu ..., va anula decizia de anulare a procedurii împreună cu actele subsecvente acesteia și va dispune continuarea procedurii, prin punerea în aplicare a deciziilor anterioare ale CNSC, rămase definitive prin neatacare.

Măsurile dispuse vor fi aduse la îndeplinire într-un termen de 15 zile de la comunicarea prezentei.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate.

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

CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația formulată de..., în contradictoriu cu ..., dispune anularea deciziei de anulare a procedurii împreună cu actele subsecvente acesteia și va dispune continuarea procedurii, prin punerea în aplicare a deciziilor anterioare ale CNSC, rămase definitive prin neatacare.

Obligatorie.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate.