

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. 1948 / C7 / (...)

Data: 09.07.2025

Prin contestația nr. 1883/22.05.2025 transmisă prin mijloace electronice (e-mail), înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 33836/23.05.2025, formulată de către (...) (...) SRL, cu sediul în (...), înmatriculată la Registrul Comerțului sub nr., având CUI ..., reprezentată legal de, în calitate de administrator, privind procedura proprie organizată de către (...), cu sediul în (...), în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect „(...) (...)”, cod CPV 79713000-5 *Servicii de pază*, se solicită:

- admiterea, în tot, ca fondată a contestației;
- anularea anularii rezultatului procedurii, a adresei nr. 1254/15.05.2025, privind comunicarea rezultatului procedurii și a actelor subsecvente, prin care oferta (...) a fost declarată câștigătoare cu tariful 27,13 lei/oră, fără TVA și un punctaj total de 97,89, pe care le critică ca fiind netemeinice și nelegale;
- reevaluarea ofertei (...) (...) SRL din punct de vedere al factorilor de evaluare propuși, prin care comisia de evaluare a alocat un punctaj eronat;
- obligarea autorității contractante la dispunerea unor măsuri de remediere în vederea restabilirii legalității în procedura de atribuire, prin raportare la prevederile în vigoare în materia achizițiilor publice și în conformitate cu prevederile legale referitoare la respectarea obligațiilor salariale de plată care sunt în sarcina oricărui angajator și declararea câștigătoare dintre ofertele admisibile, cu respectarea criteriului de atribuire.

La data de 02.06.2025, (...) SRL, cu sediul în (...), înmatriculată la Registrul Comerțului sub nr., având CUI ... reprezentată de, în calitate de administrator, a formulat cerere de intervenție voluntară în interes propriu ca ofertant participant, înregistrată la Consiliu cu nr. 36254/02.06.2025, în cauza care formează obiectul dosarului nr. (...) / C7 / 2025, prin intermediul căreia solicită respingerea contestației (...) (...) SRL nr. 1883/22.05.2025.

Contestația și cererea de intervenție vor fi soluționate împreună, având în vedere dispozițiile art. 67 alin. (1) și art. 123 alin. (1) C. proc. civ.

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 ofertanta (...) SRL critică raportul procedurii menționată în partea introductivă, organizată de (...), în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „(...)”.

Contestatoarea precizează că, potrivit procesului-verbal al ședinței de deschidere a ofertelor nr. 1134/07.05.2025, au participat următorii ofertanți:

- (...) SRL;
- (...) SRL;
- (...) SRL.

În urma solicitărilor de clarificări formulate, au fost declarate admisibile ofertele depuse de (...) SRL și de (...) SRL.

Ca urmare a admiterii ofertelor, ambii ofertanți au fost invitați la sediul autorității contractante în vederea desfășurării etapei de negociere/reofertare.

În urma negocierii, a fost stabilit următorul clasament intermediar:

(...) SRL: Tarif reofertat: 27,13 lei/oră; Punctaj ofertă financiară: 60 puncte; Număr recomandări/certificate constatatoare: 18; Punctaj componente calitative (recomandări): **37,89 puncte**;

(...) SRL: Tarif reofertat: 28,90 lei/oră; Punctaj ofertă financiară: 56,33 puncte; Număr recomandări/certificate constatatoare: 19; Punctaj componente calitative (recomandări): **40 puncte**.

În urma procesului de evaluare a ofertelor și a aplicării criteriului de atribuire „cel mai bun raport calitate-preț”, a fost stabilit următorul clasament final:

Nr. crt.	Ofertant	Punctaj oferta financiară	Punctaj recomandări	Punctaj total	Clasament
1.	SC (...) SRL	60	37,89	97,89	1
2.	SC (...) SRL	56,33	40	96,33	2

Contestatoarea susține că oferta sa a fost evaluată greșit, prezentând argumentele expuse în continuare.

Așa cum reiese și din procesul-verbal de deschidere a ofertelor, a depus, în cadrul procedurii de atribuire, un număr de 17 recomandări și 21 de certificate constatatoare.

Cu toate acestea, comisia de evaluare a autorității contractante a considerat ca sunt admisibile doar 15 certificate constatatoare și 4 recomandări, rezultând un total de 19 documente luate în calcul la evaluarea componentei tehnice.

Potrivit documentației de atribuire, modalitatea de calcul a punctajului pentru criteriul „recomandări/certificate constatatoare” este următoarea:

2. Recomandări/certificate constatatoare din partea altor entități (autorități contractante sau societăți comerciale) pentru care s-au prestat contracte de pază în ultimii 3 ani – maxim 40 puncte. Punctajul se acordă astfel:

a) Pentru cel mai mare număr de recomandări/certificate constatatoare, se acordă punctajul maxim de 40 puncte;

b) Pentru un număr mai mic, punctajul se calculează astfel:

$$P = (\text{Număr recomandări ofertă evaluată} / \text{Cel mai mare număr recomandări}) \times 40 \text{ puncte.}$$

Față de cele de mai sus, contestatoarea apreciază că evaluarea realizată de comisie este eronată, întrucât numărul real de documente prezentate și relevante în contextul cerinței este substanțial mai mare decât cele 19 reținute.

Astfel, prin adresa de remediere nr. 1864/20.05.2025, contestatoarea a informat autoritatea contractantă asupra acestei situații, solicitând reanalizarea completă a documentelor depuse și recalcularea punctajului corespunzător pentru criteriul privind recomandările și certificatele constatatoare, în conformitate cu prevederile documentației de atribuire.

Autoritatea contractantă a răspuns solicitării sale prin adresa nr. 3955/21.05.2025, comunicând următoarele:

„În cadrul documentației de atribuire, autoritatea contractantă a solicitat ofertanților prezentarea de recomandări/certificate constatatoare din partea altor entități (autorități contractante sau societăți comerciale) pentru care s-au prestat contracte de pază de către ofertant în ultimii 3 ani. (...)

În acest context, este important de subliniat faptul că:

Recomandările trebuie să provină de la entități distincte, respectiv beneficiari diferiți ai serviciilor prestate, astfel încât să reflecte o diversitate de experiențe și capacitatea ofertantului de a livra servicii la standarde înalte pentru mai mulți clienți.

(...)

1. Documentele prezentate nu reprezintă recomandări provenite de la entități distincte, ci doar fragmente ale aceluiași raport contractual cu un singur beneficiar.

2. Contractele prezentate sunt subsecvente aceluiași acord-cadru sau formează un lanț de continuitate contractuală, fără a reflecta activități sau obiecte contractuale diferite.

3. Prin urmare, acestea nu demonstrează experiență variată sau capacitatea de a presta servicii similare pentru mai mulți beneficiari, așa cum se intenționa prin solicitarea de recomandări.

În consecință, documentele transmise nu pot fi considerate recomandări individuale conforme cu cerința privind prezentarea de recomandări și astfel nu pot fi luate în calcul în evaluarea experienței ofertantului decât ca o singură recomandare”.

Potrivit documentației de atribuire, respectiv fișei de date nr. 2220/CM/20.03.2025, Secțiunea IV: Procedura, la criteriul tehnic se solicita:

„2. Recomandări / certificate constatatoare din partea altor entități (autorități contractante sau societăți comerciale) pentru care s-au prestat contracte de pază de către ofertant în ultimii 3 ani”.

Din analiza conținutului acestei cerințe nu rezultă, sub nicio formă, limitările interpretative invocate ulterior de autoritatea contractantă prin adresa nr. 3955/21.05.2025 și nici susținerile formulate de comisia de evaluare în motivarea punctajului acordat.

1. Cu privire la afirmația că documentele nu ar proveni de la entități distincte, precizează că documentația solicită documente „din partea altor entități” (în mod evident, distincte de autoritatea contractantă actuală, respectiv Ministerul Educației).

Or, contestatoarea a depus recomandări și certificate constatatoare emise de mai mulți beneficiari diferiți de autoritatea contractantă, aferente unor contracte distincte de pază, încheiate și executate în perioade diferite.

În plus, nu s-a depus același raport contractual în mod repetat, ci documente aferente unor contracte diferite, astfel că interpretarea comisiei potrivit căreia ar fi vorba despre „același beneficiar” sau „același contract” este nejustificată.

2. Cu privire la afirmația că documentele vizează contracte subsecvente ale aceluiași acord-cadru sau formează lanțuri de continuitate, precizează că deși unele dintre contractele menționate pot avea o relație juridică de subsecvență față de un acord-cadru, fiecare contract subsecvent are valoare proprie, termen de execuție distinct și presupune prestarea efectivă a serviciilor de pază, în condiții specifice.

3. Cu privire la presupusa lipsă a experienței variate sau a prestațiilor pentru mai mulți beneficiari, precizează că această concluzie

a comisiei este, de asemenea, eronată și contrazisă de conținutul documentelor depuse, întrucât a prezentat 25 de documente valide (recomandări și certificate constatatoare), fiecare aferent unui contract individual de pază, cu valori, durate de execuție și obiecte contractuale diferite, prestate pentru beneficiari diferiți, inclusiv entități publice și private.

Astfel, a făcut dovada capacității reale și concrete de a presta servicii similare, în mod repetat, pentru o paletă largă de clienți, conform cerinței stabilite de autoritatea contractantă.

Potrivit tabelului prezentat în acest sens, autoritatea contractantă a ales să nu ia în calcul documentele constatatoare/recomandările "evidențiate cu roșu", deși acestea erau valide.

NR. CRT.	TIP DOC	NR DOC	BENEFICIAR
1	CONSTATATOR	2031/07.03.2025	INSTITUTUL DE DIAGNOSTIC SI SANATATE ANIMALA ref. CTR 993/29.01.2024
2	CONSTATATOR	2031/07.03.2025	INSTITUTUL DE DIAGNOSTIC SI SANATATE ANIMALA ref. CTR 8103/28.08.2024
3	CONSTATATOR	2031/07.03.2025	INSTITUTUL DE DIAGNOSTIC SI SANATATE ANIMALA ref. CTR 9014/27.09.2024
4	CONSTATATOR	2031/07.03.2025	INSTITUTUL DE DIAGNOSTIC SI SANATATE ANIMALA ref. CTR 9706/21.10.2024
5	CONSTATATOR	3296/27.03.2025	DIRECȚIA SILVICA DAMBOVITA
6	CONSTATATOR	3297/27.03.2025	DIRECȚIA SILVICA DAMBOVITA
7	CONSTATATOR	76011/06.09.2023	PRIMARIA MUNICIPIULUI HUNEDOARA
8	CONSTATATOR	292/17.01.2024	UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ GEORGE ENESCU IAȘI ref. CTR SUBSECVENT 1/26.10.2023
9	CONSTATATOR	295/17.01.2024	UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ GEORGE ENESCU IAȘI ref. CTR SUBSECVENT 2/29.11.2023
10	RECOMANDARE	1486/04.04.2024	UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ GEORGE ENESCU IAȘI ref. CTR SUBSECVENT4/31.01.2024
11	RECOMANDARE	1485/17.01.2024	UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ GEORGE ENESCU IAȘI ref. CTR SUBSECVENT 3/28.12.2023
12	CONSTATATOR	16/26.02.2025	AEROPORTUL INTERNATIONAL AVRAM IANCU CLUJ NAPOCA
13	CONSTATATOR	277/11.01.2023	AGENȚIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE FISCALĂ
14	CONSTATATOR	2490/16.03.2023	DIRECȚIA SILVICA DAMBOVITA
15	CONSTATATOR	1915/18.10.2023	MUZEUL NATIONAL AL AGRICULTURII
16	CONSTATATOR	1916/18.10.2023	MUZEUL NATIONAL AL AGRICULTURII
17	CONSTATATOR	1917/18.10.2023	MUZEUL NATIONAL AL AGRICULTURII
18	CONSTATATOR	1918/18.10.2023	MUZEUL NATIONAL AL AGRICULTURII
19	CONSTATATOR	411/12.01.2024	AGENȚIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE FISCALĂ
20	CONSTATATOR	14308/20.02.2024	PRIMARIA ARAD
21	CONSTATATOR	2249/20.03.2024	INSTITUTUL NATIONAL DE STATISTICA
22	RECOMANDARE	1362/05.08.2022	MUZEUL JUDEȚEAN IALOMIȚA
23	RECOMANDARE	565/06.01.2023	DIRECȚIA SILVICA HUNEDOARA
24	RECOMANDARE	213/10.08.2022	COMISIA NAȚIONALĂ DE STRATEGIE SI PROGNOZA
25	RECOMANDARE	1375/05.09.2023	MUZEUL JUDEȚEAN IALOMIȚA

Rezultă fără putință de tăgadă faptul că, în mod nejustificat, i-au fost luate în calcul doar 19 recomandări, dintr-un total de 25 de documente valide, ceea ce a generat un punctaj mai mic la componenta tehnică a ofertei.

Este relevant faptul că luarea în calcul a unei singure recomandări suplimentare — astfel încât numărul total să fi fost de 20 și nu 19, ar fi schimbat fundamental rezultatul procedurii, conducând la clasarea ofertei sale pe primul loc, conform punctajului rezultat din aplicarea algoritmului stabilit în documentația de atribuire:

	OK GUARD	TEAM FORCE SECURITY
OFERTA FINANCIARA	27.13	28.9
NR RECOMANDARI	18	20
PUNTAJ FINANCIAR	60	56.33
PUNTAJ RECOMANDA	36.00	40.00
	96.00	96.33

Prin urmare, consideră că rezultatul procedurii a fost afectat în mod direct de omiterea nejustificată a unor documente relevante, cu impact asupra clasamentului final.

Contestatoarea apreciază că evaluarea ofertelor trebuie realizată cu respectarea strictă a principiului tratamentului egal, astfel cum este reglementat de art. 2 din Legea nr. 98/2016, iar în speță, comisia de evaluare nu a respectat acest principiu, afectând în mod direct rezultatul procedurii.

Principiile egalității de tratament și nediscriminării impun ca toți ofertanții să beneficieze de șanse egale în formularea și evaluarea ofertelor, ceea ce presupune că toate ofertele trebuie analizate în baza acelorași criterii, în condiții identice și transparente, fără a se introduce cerințe suplimentare sau interpretări restrictive care nu se regăsesc expres în documentația de atribuire.

Totodată, obligația de transparență are ca scop garantarea absenței riscului de favoritism sau arbitrar din partea autorității contractante. Această obligație presupune formularea tuturor cerințelor și criteriilor de atribuire în mod clar, precis și neechivoc, astfel încât:

- ofertanții, informați în mod rezonabil și cu diligență, să poată înțelege pe deplin conținutul și întinderea cerințelor, pentru a-și putea formula în mod corespunzător ofertele;
- autoritatea contractantă să poată verifica efectiv conformitatea ofertelor cu cerințele aplicabile, într-un mod obiectiv și nediscriminatoriu.

În acest sens, invocă jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, în special Hotărârea din 7 aprilie 2016, Partner Apelski

Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214 și Cauza T-50/05.

Din economia prevederilor deciziei Curții de Justiție a Uniunii Europene, anterior menționate, rezultă fără putință de tăgadă că autoritatea contractantă are obligația de a respecta principiul tratamentului egal atât în faza de elaborare a documentației de atribuire, prin formularea clară și transparentă a cerințelor, cât și în etapa de evaluare a ofertelor, prin tratamentul identic al ofertanților aflați în situații similare.

În speță, susținerile autorității contractante privind respectarea principiilor egalității de tratament și proporționalității, precum și trimiterile la jurisprudența europeană, nu pot justifica decizia comisiei de evaluare de a exclude anumite documente relevante pe care le-a depus, de a interpreta în mod restrictiv o cerință clar formulată în fișa de date, și, mai grav, de a solicita modificarea ofertei subscrisei într-un context în care situația nu o impunea.

Această abordare a generat un dezechilibru evident în tratamentul ofertanților, afectând transparența, proporționalitatea și legalitatea procedurii, cu consecința modificării clasamentului final, în detrimentul subscrisei, deși aceasta ar fi fost desemnată câștigătoare în urma unei evaluări corecte și complete.

Totodată, contestatoarea aduce critici și cu privire la evaluarea ofertei declarată câștigătoare.

Potrivit documentației de atribuire, autoritatea contractantă intenționează să achiziționeze servicii de pază pentru perioada 01.05.2025 – 31.12.2025 (245 zile), după cum urmează:

- 8 posturi de pază asigurate în regim de 24/24, 7 zile din 7, ceea ce presupune un total de:

- 8 posturi × 24 ore × 245 zile = 47.040 ore de pază.

Ofertanta (...)a depus inițial o propunere financiară în cuantum de 31,19 lei/oră, ulterior îmbunătățind oferta în urma negocierii la valoarea de 27,13 lei/oră.

Conform prevederilor invitației la negociere, ofertanții aveau obligația să confirme oferta financiară inițială sau să o îmbunătățească și să negocieze prețul fără TVA/oră/post, prin completarea, semnarea și ștampilarea Formularului nr. 18 – Propunere financiară, însoțit de Formularul nr. 20 – Fundamentarea prețului, pentru perioada mai 2025 – decembrie 2025, cu posibilitatea prelungirii în 2026.

În urma analizei fundamentării prețului noii propuneri financiare depuse de (...) SRL, susține următoarele neconformități esențiale:

1. Fundamentarea ofertei îmbunătățite nu respectă prevederile legale aplicabile în materie de salarizare și costuri aferente muncii.

Îmbunătățirea unei oferte financiare într-o procedură de achiziție publică trebuie să respecte dispozițiile Legii nr. 98/2016, precum și Legea nr. 53/2003 – Codul Muncii, or, în cazul ofertei îmbunătățite de (...) SRL, există indicii temeinice că reducerea tarifului la 27,13 lei/oră nu mai reflectă costurile reale minime necesare prestării serviciului în condiții legale, rezonabile și sustenabile.

2. Reduceri artificiale și nesustenabile ale unor componente esențiale de cost.

Astfel, în oferta îmbunătățită depusă în urma negocierii, (...)a indicat aplicarea prevederilor art. 126 lit. a) din Codul Muncii, estimând un cost total pentru sporul de muncă de noapte de 12.230,40 lei.

Conform art. 126 lit. a) din Codul Muncii, salariații de noapte beneficiază: „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”.

În cazul aplicării acestei prevederi, ora liberă acordată fiecărui agent trebuie acoperită de alți agenți, iar costurile generate de acoperirea acestor ore suplimentare trebuie în mod obligatoriu incluse în calculația de preț.

Pentru cele 8 posturi de pază 24/24, timp de 245 de zile, costul suplimentar estimat obiectiv este:

- $245 \text{ zile} \times 1 \text{ oră} \times 24,496 \text{ lei/oră}$ (salariul orar minim conform HG nr. 1056/2024) $\times 8 \text{ posturi} = 48.012,16 \text{ lei}$

Or, (...) a prevăzut în oferta financiară un cost total de doar 12.230,40 lei, valoare care este mult sub limita minimă legal necesară, ceea ce relevă o subevaluare evidentă și o nefundamentare a cheltuielilor reale aferente muncii de noapte.

Neconformități privind sporul de sărbători legale

Conform documentației de atribuire, activitatea se desfășoară în regim continuu, 24/7. Așadar, personalul de pază va lucra și în zilele de sărbătoare legală, iar în aceste situații nu pot fi acordate zile libere compensatorii, din cauza specificului activității.

Potrivit art. 142 alin. (1) și (2) din Codul Muncii (Legea nr. 53/2003): *„În cazul în care, din motive justificate, nu se acordă zile libere, salariații beneficiază de un spor la salariul de bază de minimum 100%, corespunzător muncii prestate în programul normal.”*

Această prevedere este imperativă și se aplică în mod expres locurilor de muncă unde activitatea nu poate fi întreruptă, cum este cazul serviciilor de pază.

(...) a indicat acordarea unui spor de doar 30% pentru munca prestată în zilele de sărbătoare legală, ceea ce este nelegal și contrar normelor imperative în vigoare.

Calcululele minime necesare reflectă un cost real de:

- 9 sărbători legale × 24 ore × 24,496 lei/oră × 8 posturi = 42.329,09 lei

Or, în fundamentarea financiară, (...)a prevăzut doar 29.635,20 lei, rezultând o subevaluare de peste 12.000 lei, care afectează echilibrul contractual și reflectă un preț neobișnuit de scăzut.

În efortul vădit de a-și reduce artificial oferta financiară, (...)a procedat la diminuări nejustificate și nefundamentate legal ale unor componente esențiale de cost, printre care și concediul de odihnă, încălcând prevederile imperative ale Codului Muncii.

Sublimitarea nejustificată a costului concediului de odihnă

În fundamentarea prețului, (...) indică un procent de 75% din concediul de odihnă deja efectuat și raportează costul concediului la 36 de agenți, estimând un cost total de 23.990,40 lei.

Această abordare este eronată și contrară prevederilor legale, întrucât:

Concediul de odihnă este un drept legal individual inalienabil și nu poate fi exclus din fundamentarea prețului contractului, indiferent dacă agentul a efectuat anterior o parte din zilele de concediu.

Potrivit 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 ...”*

Prin urmare, în mod corect, indemnizația de concediu trebuie inclusă în totalitatea ei în calculația de preț, pentru întreaga perioadă de derulare a contractului și pentru numărul complet de personal necesar prestării serviciilor.

Număr insuficient de personal pentru implementarea contractului în condiții legale.

În oferta îmbunătățită, (...) indică utilizarea art. 126 lit. a) din Codul Muncii, privind compensarea muncii de noapte prin reducerea duratei zilei de muncă cu o oră.

Această opțiune presupune acoperirea orei libere prin angajarea de personal suplimentar, ceea ce implică o creștere proporțională a numărului de agenți.

Astfel, în condițiile contractului (8 posturi × 24/24 × 245 zile = 47.040 ore) și raportat la o normă legală lunară de 165,334 ore/agent (conform HG nr. 1056/2024), sunt necesari:

- 35,56 agenți pentru acoperirea orelor de lucru de bază;
- 1,48 agenți suplimentari pentru acoperirea orei libere acordate conform art. 126 lit. a) Codul Muncii;

Total: 37,05 agenți.

Or, (...) prevede doar 36 de agenți, ceea ce nu este suficient pentru respectarea prevederilor legale privind compensarea muncii de noapte prin timp liber și, implicit, pentru derularea corectă a contractului.

3. Subevaluarea flagrantă a costurilor aferente concediului de odihnă.

Aplicând prevederile art. 150 din Codul Muncii, pentru perioada de 8 luni (mai-decembrie 2025), costul minim legal aferent concediului de odihnă trebuie calculat astfel:

Indemnizație minimă concediu: 4050 lei/an/agent

→ echivalent lunar: 337,50 lei/lună

→ pe 8 luni: 2700 lei/agent

Raportat la:

36 agenți × 2700 lei = 97.200 lei

37,05 agenți × 2700 lei = 100.035 lei (valoarea corectă pentru acoperirea legală completă)

Or, (...) indică un cost total de doar 23.990,40 lei.

Prin punctul său de vedere înregistrat la Consiliu cu nr. 34940/28.05.2025, autoritatea contractantă a solicitat respingerea contestației ca fiind netemeinică și nelegală, pentru argumentele expuse în continuare.

Preliminar, prezintă istoricul procedurii.

Evocă faptul că, în cadrul documentației de atribuire a prevăzut, în mod explicit, obligația ofertanților de a prezenta recomandări sau certificate constatatoare emise de entități (autorități contractante ori societăți comerciale) pentru care aceștia au prestat servicii de pază în ultimii 3 ani.

Scopul acestei cerințe a fost acela de a permite evaluarea experienței relevante a ofertanților și a gradului de satisfacție manifestat de beneficiarii anteriori față de serviciile prestate. În această manieră, se urmărește nu doar existența unor contracte anterioare, ci și validarea calitativă a serviciilor efectiv furnizate, prin prisma diversității și complexității contextelor contractuale în care ofertantul a activat.

Astfel, au fost clar precizate următoarele aspecte esențiale:

Recomandările/certificatele trebuie să provină de la entități distincte, adică de la beneficiari diferiți, tocmai pentru a reflecta

capacitatea ofertantului de a presta servicii la standarde înalte pentru mai mulți clienți, în contexte operaționale diferite.

Cu titlu excepțional, se pot avea în vedere și recomandări emise de același beneficiar, doar dacă acestea reflectă contracte cu obiective distincte, care implică activități separate, nu simple prelungiri sau contracte subsecvente ale aceleiași obligații contractuale.

Comisia de evaluare a analizat cu maximă atenție documentele depuse de toți ofertanții, în conformitate cu prevederile documentației de atribuire.

În ceea ce privește documentele prezentate de contestatoare, atât în cadrul contestației, cât și anterior acesteia, odată cu solicitarea de remediere nr. 1864/20.05.2025, s-au constatat următoarele aspecte care conduc la concluzia neîndeplinirii cerinței menționate:

Documentele nu provin de la entități distincte, ci reflectă relația contractuală cu un singur beneficiar, sub forma mai multor fragmente rezultate din aceeași relație contractuală continuă.

Contractele prezentate sunt subsecvente aceluiași acord-cadru sau reprezintă o succesiune contractuală fără modificări esențiale în obiectul prestațiilor, neputând fi considerate contracte distincte cu activități autonome și obiective diferite.

În consecință, documentele respective nu pot fi considerate relevante pentru demonstrarea experienței variate sau a capacității de a presta servicii similare pentru mai mulți beneficiari, așa cum a urmărit autoritatea contractantă prin cerința privind prezentarea recomandărilor.

În acest sens autoritatea contractantă indică următoarele:

1. Documentul constatator nr. 2031/07.03.2025 emis de Institutul de Diagnostic și Sănătate Animală face referire la mai multe contracte: nr. 993/29.01.2024, nr. 8103/28.08.2024, nr. 9014/27.09.2024 și nr. 9706/21.10.2024. Cu toate acestea, în cuprinsul documentului este indicată o singură denumire a contractului: „Servicii de pază și protecție în regim permanent a obiectivelor: sediul IDSA situat în București și obiectivul situat în localitatea Somova, jud. Tulcea”.

Această formulare relevă în mod evident că respectiva autoritate contractantă a emis un singur document constatator aferent unui raport contractual unitar, care a fost prelungit succesiv pentru perioade diferite, fără modificări esențiale ale obiectului contractului.

2. Recomandările nr. 1487/04.04.2024 (pentru perioada 01.11.2023 – 30.11.2023), nr. 1486/04.04.2024 (pentru perioada 01.02.2024 – 29.02.2024), nr. 1485/04.04.2024 (pentru perioada 01.01.2024 – 31.01.2024) și nr. 1484/04.04.2024 (pentru perioada 01.12.2023 – 31.12.2023) au fost emise în legătură cu contracte subsecvente încheiate în baza acordului-cadru nr. 4627/16.10.2023, având ca obiect „Servicii de pază și protecție la sediile UNAGE”.

Deși aceste documente acoperă perioade calendaristice distincte, fiecare cu durata de o lună, ele se referă la același beneficiar și au fost emise în cadrul aceluiași acord-cadru, având un obiect identic al serviciilor. În aceste condiții, recomandările nu pot fi considerate distincte în sensul cerinței formulate de autoritatea contractantă în documentația de atribuire.

Acestea reflectă, în esență, același raport contractual derulat în mod succesiv și aceleași tipuri de activități, fără a evidenția diferențe semnificative de conținut ori livrabile autonome care să justifice tratarea lor ca documente separate. În consecință, ele nu contribuie la demonstrarea diversității și relevanței experienței ofertantei în sensul urmărit de autoritatea contractantă, putând fi avute în vedere cel mult ca o singură recomandare.

Având în vedere cele menționate anterior, autoritatea contractantă precizează că își menține punctul de vedere privind corectitudinea și legalitatea evaluării efectuate de comisia de evaluare asupra recomandărilor prezentate de ofertanți. În ceea ce privește contestatoarea, comisia de evaluare a identificat și a luat în considerare un număr de 19 recomandări individuale, emise de beneficiari distincți, care respectă cerințele documentației de atribuire.

Totodată, au fost eliminate sau neincluse în evaluare acele documente care:

- vizau perioade contractuale mai vechi de 3 ani, depășind astfel termenul de referință stabilit în documentație;
- sau care se refereau la același contract, respectiv la contracte subsecvente ale unui acord-cadru, cu durată de 30 de zile, încheiate cu același beneficiar și având obiect identic, fără a reflecta activități contractuale distincte.

În urma aplicării criteriului de atribuire – cel mai bun raport calitate-preț, astfel cum a fost prevăzut în documentația de atribuire – oferta contestatoarei a obținut un punctaj total de 96,33 puncte, cu un preț negociat de 28,90 lei/oră/post (fără TVA), clasându-se astfel pe locul al doilea în ierarhia finală.

Precizează că, în cadrul procedurilor de atribuire având ca obiect servicii de pază, ofertele financiare sunt adesea comparabile, diferențele dintre ofertanți reflectându-se în ceilalți factori de evaluare. În acest context, autoritatea contractantă și-a exercitat marja legală de apreciere, stabilind un factor de evaluare care urmărește experiența dovedită a operatorului economic, concretizată prin prestarea de servicii confirmate prin recomandări sau certificate constatatoare emise de beneficiari anteriori.

Solicită să se constate că astfel de factori de evaluare – constând în solicitarea de recomandări sau certificate constatatoare – sunt utilizați în

mod curent în practica achizițiilor publice, autoritățile contractante urmărind, prin intermediul acestora, demonstrarea experienței relevante și a calității serviciilor prestate anterior.

În prezenta cauză, (...) a solicitat recomandări/certificate constatatoare, fără ca acest element să afecteze esența factorului de evaluare, care vizează, în mod legitim, experiența specifică a ofertanților.

Acest factor are rolul de a încuraja participarea în procedură a operatorilor economici care au prestat anterior servicii la un nivel calitativ ridicat, contribuind astfel la atingerea obiectivului autorității contractante de a beneficia de servicii profesioniste. El nu se suprapune cerinței de calificare privind experiența similară (care presupune un minim de 1 și un maxim de 2 contracte de pază, cu o valoare cumulată de cel puțin 1.400.000 lei fără TVA în ultimii 3 ani), ci o completează printr-un criteriu calitativ suplimentar, fără caracter restrictiv.

Prin urmare, acest factor nu limitează participarea, ci diferențiază ofertanții în funcție de consistența și calitatea experienței dobândite, fiind astfel un stimulent pentru operatorii economici care au prestat servicii constant și în mod profesionist în perioada de referință.

Această abordare este una justificată și proporțională, aspect confirmat inclusiv de jurisprudența CNSC, respectiv Decizia nr. 1016/C5/956 din 11.04.2025, prin care Consiliul a reținut că solicitarea unor astfel de documente nu are caracter restrictiv, ci urmărește identificarea ofertanților care dispun de o experiență demonstrabilă și validată de beneficiari anteriori.

Totodată, autoritatea contractantă prezintă considerații cu privire la solicitarea contestatoarei de a adopta măsuri de remediere.

Potrivit principiului responsabilității ofertantului, consacrat de legislația incidentă în materia achizițiilor publice, fiecare operator economic este pe deplin responsabil de fundamentarea și prezentarea unei oferte sustenabile din punct de vedere tehnico-economic. Astfel, comisia de evaluare are obligația de a verifica conformitatea și acceptabilitatea ofertei, însă nu se poate substitui ofertantului în ceea ce privește opțiunea pentru structura, metodologia și justificarea detaliată a elementelor de preț sau a formulelor de calcul utilizate.

Cu privire la observațiile formulate de (...) SRL referitoare la presupuse reduceri nejustificate ale unor componente de cost, comisia de evaluare subliniază următoarele:

Conform principiului responsabilității ofertantei, fiecare operator economic este liber să-și definească strategia comercială și modul de formare a prețului, în limitele cerințelor din documentația de atribuire;

Comisia nu are competența legală de a reevalua deciziile economice ale ofertanților, în absența unor încălcări ale cerințelor impuse sau a unor riscuri privind buna execuție a contractului;

Pentru ofertele care nu intră în categoria celor cu preț aparent anormal de scăzut, nu se impune solicitarea justificărilor suplimentare, iar simpla diferență de strategie de preț față de alți competitori nu poate constitui un motiv de respingere a ofertei.

Este de menționat că, în cauza de față, autoritatea contractantă a aplicat o procedură proprie, conform art. 111 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, având în vedere că valoarea contractului se situează sub pragul prevăzut la art. 8 din aceeași lege. În această situație, autoritatea contractantă nu are obligația de a respecta regimul aplicabil procedurilor competitive prevăzute la art. 68 alin. (1), ci doar principiile generale prevăzute la art. 2 alin. (2), respectiv: transparența, tratamentul egal, nediscriminarea, proporționalitatea și asumarea răspunderii.

Prin urmare, în cadrul acestei proceduri:

- autoritatea contractantă a fost îndreptățită să solicite îmbunătățirea ofertei financiare inițiale în etapa de negociere;
- comisia de evaluare a solicitat ambilor ofertanți justificarea prețului, atât în etapa de ofertare, cât și în etapa de negociere;
- comisia a analizat toate justificările prezentate și a constatat că oferta declarată câștigătoare este conformă și acceptabilă, nefiind identificate riscuri privind neexecutarea corespunzătoare a contractului.

Comisia nu are atribuții de cercetare detaliată a strategiilor comerciale ale operatorilor economici. În calitate de entitate administrativă cu rol de evaluare, aceasta se pronunță doar asupra conformității și legalității documentelor și ofertelor depuse. Autoritatea contractantă nu este abilitată de lege să analizeze oportunitatea economică a deciziilor comerciale, iar eventualele consecințe privind neexecutarea obligațiilor contractuale sunt acoperite prin garanția de bună execuție.

Mai mult, dacă (...) SRL avea nelămuriri legate de conținutul documentației de atribuire, aceasta avea la dispoziție instrumentul legal al solicitării de clarificări. Neutilizarea acestei posibilități denotă că documentația a fost înțeleasă, iar prezenta contestație nu are ca obiect aspecte de legalitate ale procedurii, ci exprimă nemulțumirea față de rezultatul final. Această concluzie este susținută inclusiv de jurisprudența recentă, inclusiv de soluția instanței în dosarul nr. 2762/2/2025.

În concluzie, comisia de evaluare a constatat că oferta depusă de (...)respectă în totalitate cerințele minime prevăzute în documentația de atribuire. Eventualele ajustări ale unor componente de preț reprezintă decizii comerciale asumate de ofertant și rămân în responsabilitatea exclusivă a acestuia, atât în ceea ce privește fezabilitatea economică, cât și capacitatea de executare a contractului. În evaluare, comisia s-a raportat la criteriile de conformitate și acceptabilitate, fără a analiza sau cenzura strategia financiară a ofertantului declarat câștigător.

Autoritatea contractantă subliniază faptul că prețul ofertat de ofertanta câștigătoare nu se situează sub pragul de 80% din valoarea estimată a acordului - cadru, astfel încât nu poate fi calificat ca nejustificat de scăzut, situație care, în conformitate cu dispozițiile Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, aprobate prin HG nr. 395/2016, cu modificările și completările ulterioare, ar fi necesitat a fi clarificată (a se vedea, în acest sens, art. 210 alin. 1 din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, raportat la art. 136 alin. 4 din HG nr. 395/2016).

De asemenea, principiul tratamentului egal și cel al proporționalității, pretins a fi fost încălcate, au fost pe deplin respectate. Astfel, în etapa de negociere, comisia de evaluare a invitat ambii ofertanți, în aceeași sală de ședință, să-și păstreze oferta inițială sau să o îmbunătățească, după caz.

Prin prezenta contestație cu caracter vădit netemeinic, contestatoarea prejudiciază semnificativ autoritatea contractantă, demersul acesteia fiind de natură a bloca procedura în faza de atribuire a contractului de achiziție publică, consecința constând în faptul că o autoritate publică centrală va fi lipsită de servicii de pază, până la soluționarea definitivă a diferendului artificial creat.

Având în vedere cele prezentate anterior, consideră că se impune respingerea tuturor capetelor de cerere ale contestației formulate de (...)SECURITV SRL ca fiind vădit neîntemeiate.

La data de 02.06.2025, (...)a formulat cerere de intervenție voluntară în interes propriu ca ofertant participant, prin care a solicitat respingerea contestației (...) (...) SRL nr. 1883/22.05.2025.

Precizează că (...) (...) SRL a susținut în mod eronat că autoritatea contractantă nu ar fi avut în vedere toate documentele depuse pentru dovedirea experienței similare, respectiv: 17 recomandări, 21 de certificate constatatoare și 35 de procese - verbale de recepție. În acest sens, invocă procesul-verbal de deschidere nr. 1134/07.05.2025.

Intervenienta evocă faptul că documentația de atribuire stabilea ca element de evaluare numărul de recomandări sau certificate constatatoare prezentate nu și numărul de procese - verbale de recepție ori numărul de contracte aferente aceluiași document de confirmare (recomandare sau certificat). Așadar, criteriul de evaluare era numeric și distinct, raportat la documente individuale, nu la totalitatea actelor administrative sau contractuale ce însoțesc o lucrare/serviciu prestat.

Mai mult, documentația de atribuire a fost contestată doar de către un alt operator economic – ANUBIS (...) SRL – contestație ce a fost respinsă. (...) (...) SRL nu a formulat vreo contestație privind cerințele

sau factorii de evaluare anterior termenului-limită de depunere a ofertelor, acceptând tacit conținutul acestora prin depunerea unei oferte conforme.

În acest context, solicitarea formulată în prezenta contestație apare ca fiind tardivă, contrar principiului bunei-credințe în raporturile contractuale și procedurale. Prin urmare, solicită respingerea acestui capăt de cerere, întrucât documentația de atribuire este clară, iar lipsa unor solicitări de clarificare sau contestații în faza prealabilă denotă că ofertanta a înțeles și a acceptat condițiile stabilite.

Cu privire la acuzația privind nerealismul sau artificialitatea ofertei financiare, contestatoarea afirmă că oferta financiară a societății sale, ar fi fost fundamentată nerealist, susține că această afirmație este complet neîntemeiată.

În cadrul propunerii financiare, a prezentat în mod concret situația concediilor de odihnă ale agenților de pază propuși, menționând că acestea au fost deja acordate în avans conform planificării interne a societății (...) SRL. Astfel, în calculul indemnizației pentru concediul de odihnă a inclus doar zilele libere efective rămase, cuantificând un număr de aproximativ 2,2 zile/concediu de odihnă/ agent (inclusiv sporul de noapte, conform art. 126 lit. a din Codul Muncii).

Numărul de 36 de agenți de pază este suficient pentru acoperirea tuturor obligațiilor asumate, inclusiv în ceea ce privește acordarea sporurilor prevăzute de legislația muncii. Sporul de sărbători legale a fost calculat în conformitate cu prevederile art. 142 din Codul Muncii, ținând cont și de faptul că agenții au beneficiat deja de concedii de odihnă.

De asemenea, a specificat că dintre cele 9 sărbători legale, doar 30% au fost compensate prin acordarea unui concediu de odihnă (adică 2,7 zile), diferența fiind acoperită prin plata sporurilor legale. Acest calcul este prezent detaliat în formularul de propunere financiară depus în urma etapei de negociere.

Subliniază faptul că toate datele utilizate sunt concrete și verificabile, bazate pe evidențele sale interne privind programările de concedii, fără a se recurge la ajustări artificiale sau nerealiste ale prețului ofertat.

În concluzie, acuzațiile (...) (...) SRL privind pretinsa diminuare artificială a tarifului nu sunt susținute de niciun element obiectiv, motiv pentru care solicită respingerea în integralitate a acestui capăt de cerere.

Documentele din dosarul achiziției, necesare soluționării cauzei în analiză, au fost depuse de autoritatea contractantă cu adresa nr. 4074/27.05.2025, înregistrată la Consiliu cu nr. 34940/28.05.2025, completate cu cele depuse în data de 27.06.2025, înregistrate la Consiliu cu nr. 43356/30.06.2025.

Din înscrisurile aflate la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarea situație de fapt:

În vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect „(...)(...)”, cod CPV 79713000-5 *Servicii de pază*, (...), în calitate de autoritate contractantă, a inițiat o procedură proprie, prin publicarea pe site-ul instituției a anunțului privind invitația de participare la depunerea ofertelor pentru negociere nr. 2221/CM/20.03.2025.

Din informațiile anunțului amintit, Consiliul a reținut că valoarea estimată a contractului de servicii este 2.186.496,00 lei, fără TVA, criteriul de atribuire este „*Cel mai bun raport calitate – preț*”, iar data limită de depunere a ofertelor a fost stabilită la 28.03.2025, ora 14:30.

Din procesul – verbal nr. 1134/07.05.2025, al ședinței de deschidere a ofertelor, Consiliul a reținut faptul că au depus ofertă 3 operatori economici, între care și societatea contestatoare.

Conform raportului procedurii nr. 3833/15.05.2025, oferta (...)a fost declarată câștigătoare, fiind clasată pe locul 1 cu un punctaj total de **97,89** (din care 60 pct. pentru oferta financiară și 37,89 pct. pentru recomandări), iar oferta contestatoarei (...)(...) SRL s-a clasat pe locul 2 cu un punctaj de **96,33** (din care 56,33 pct. pentru oferta financiară și 40).

Nemulțumită fiind de rezultatul procedurii, respectiv de faptul că oferta sa a fost declarată necâștigătoare în cadrul procedurii în analiză, (...)(...) SRL a depus contestația în analiză, solicitând următoarele:

- admiterea, în tot, ca fondată a contestației;
- anularea rezultatului procedurii, a adresei nr. 1254/15.05.2025, privind comunicarea rezultatului procedurii și a actelor subsecvente, prin care oferta (...)a fost declarată câștigătoare cu tariful 27,13 lei/oră, fără TVA și un punctaj total de 97,89, pe care le critică ca fiind netemeinice și nelegale;
- reevaluarea ofertei (...)(...) SRL din punct de vedere al factorilor de evaluare propuși, prin care comisia de evaluare a alocat un punctaj eronat;
- obligarea autorității contractante la dispunerea unor măsuri de remediere în vederea restabilirii legalității în procedura de atribuire, prin raportare la prevederile în vigoare în materia achizițiilor publice și în conformitate cu prevederile legale referitoare la respectarea obligațiilor salariale de plată care sunt în sarcina oricărui angajator și declararea câștigătoare dintre ofertele admisibile, cu respectarea criteriului de atribuire.

Cu respectarea prevederilor art. 61¹ alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016, (...)(...) SRL a făcut dovada constituirii cauțiunii corespunzătoare, în valoare de 29.352,96 lei, conform recipisei de

consemnare nr. 211338940/1, emisă de CEC Bank, Sucursala Ploiești, la data de 26.05.2025.

Recipisa de consemnare se va restitui în condițiile stipulate de art. 1.064 din Codul de procedură civilă, coroborate cu dispozițiile art. 61¹ alin. (5), (6) și (7) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare.

În cauza care formează obiectul prezentului dosar, (...) (oferantă desemnată câștigătoare) a depus cererea de intervenție nr. 461/02.06.2025, înregistrată la CNSC cu nr. 36254/02.06.2025, prin care a solicitat respingerea contestației ca fiind neîntemeiată, fiind implicită solicitarea de menținere ca fiind temeinice și legale, a actelor administrative ale autorității contractante care conțin decizia de desemnare a ofertei sale ca fiind câștigătoare.

Cu privire la această cerere de intervenție transmisă prin e-mail Consiliului, autorității contractante și contestatoarei, la data de 02.06.2025, se constată că aceasta a fost formulată cu respectarea prevederilor art. 17 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 [*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”, în condițiile în care, așa cum rezultă din documentele aflate la dosarul cauzei, autoritatea contractantă a publicat pe site-ul propriu contestația formulată de (...) SRL la data de 23.05.2025, astfel că termenul limită de depunere a unei astfel de cereri, calculat prin aplicarea dispozițiilor anterior citate, s-a împlinit la data de 02.06.2025, inclusiv, rezultând că cererea de intervenție transmisă Consiliului, autorității contractante și contestatoarei la data de 02.06.2025 s-a realizat în cadrul termenului legal anterior calculat.

Având în vedere dispozițiile art. 17 alin. (3) și art. 68 din Legea nr. 101/2016, coroborate cu prevederile art. 61 alin. (3), art. 63, art. 64, art. 65 și art. 67 din Codul de procedură civilă, dar și faptul că în cadrul procedurii de atribuire în cauză, oferta (...) se află pe locul 1 în clasamentul final, iar cererea sa privește respingerea contestației ca fiind neîntemeiată, fiind implicită solicitarea de menținere ca fiind temeinice și legale, a actelor administrative ale autorității contractante care conțin decizia de desemnare a ofertei sale ca fiind câștigătoare, Consiliul apreciază că aceasta are caracterul unei cereri de intervenție în interesul autorității contractante, urmând a fi admisă în principiu.

Trecând la soluționarea, pe fond a contestației formulate de (...) SRL, se constată că aceasta privește, pe de o parte, numărul de certificate constatatoare și de recomandări avute în vedere de

autoritatea contractantă la acordarea punctajului primit de oferta sa pentru factorul de evaluare *Recomandări/certificate constatatoare din partea altor entități (autorități contractante sau societăți comerciale) pentru care s-au prestat contracte de pază de către ofertant în ultimii 3 ani*, iar pe de altă parte valoarea ofertei câștigătoare, după etapa de negociere, considerând că ar cuprinde o serie de neconformități, prin raportare la prevederile Legii nr. 53/2023 – Codul muncii.

În ceea ce privește prima critică a societății contestatoare, în referire la numărul de **certificate constatatoare și de recomandări** avute în vedere de autoritatea contractantă la acordarea punctajului primit de oferta sa pentru factorul de evaluare *Recomandări/certificate constatatoare din partea altor entități (autorități contractante sau societăți comerciale) pentru care s-au prestat contracte de pază de către ofertant în ultimii 3 ani*, se reține, ca prim aspect, faptul că, în Anunțul privind invitația de participare la depunerea ofertelor pentru negociere, precum și în Secțiunea IV: Procedura, pentru criteriul de atribuire "*cel mai bun raport calitate preț*", s-au precizat următorii doi factori de evaluare și algoritmul acestora:

1. **Oferta financiară – 60 puncte**

Punctajul se acordă astfel:

- a) pentru cel mai scăzut preț fără TVA/oră, se acordă punctajul maxim de 60 puncte;
- b) pentru alt preț fără TVA/oră decât cel prevăzut la lit. a), punctajul se calculează după cum urmează:
$$p = (\text{preț fără TVA/oră cel mai scăzut} / \text{preț fără TVA ofertă evaluată}) \times 60 \text{ puncte}$$

2. **Recomandări/certificate constatatoare din partea altor entități (autorități contractante sau societăți comerciale) pentru care s-au prestat contracte de pază de către ofertant în ultimii 3 ani – 40 puncte**

Punctajul se acordă astfel:

- a) pentru cel mai mare număr de recomandări/certificate constatatoare, se acordă punctajul maxim de 40 puncte;
- b) pentru un alt număr de recomandări/certificate constatatoare mai mic decât cel prevăzut la lit. a), punctajul se calculează după cum urmează:
$$p = (\text{număr recomandări ofertă evaluată} / \text{cel mai mare număr de recomandări}) \times 40 \text{ puncte.}$$

De asemenea, din raportul procedurii nr. 3833/15.05.2025, Consiliul a reținut că, pentru oferta contestatoarei și pentru oferta câștigătoare a fost reținute următorul număr de recomandări/certificate constatatoare:

- pentru oferta (...) SRL – 19 buc.;
- pentru oferta (...) – 18 buc.

Mai mult, pentru factorul de evaluare **Recomandări/certificate constatatoare** din partea companiei (sau societăți care au prezentat oferta în ultimele 3 ani, (...)(...) SRL care a avut numărul maxim de recomandări/certificate constatatoare, a primit 40 pct., în timp ce ofertanta (...)a primit pentru cele 18 recomandări/certificate constatatoare 37,89 pct.

Cu toate că societatea contestatoare a obținut pentru factorul de evaluare în discuție, punctajul maxim 40 pct., este de reținut că, în situația în care pentru acest factor de evaluare s-ar mai avea în vedere chiar și **o recomandare/un certificat constatator**, punctajul ofertantei (...)s-ar diminua, iar oferta societății contestatoare ar ajunge pe primul loc în clasamentul ofertelor admisibile, după etapa de negociere:

Ofertant	Punctaj ofertă financiară	Punctaj recomandări	Punctaj recomandări refăcut	Punctaj total refăcut	Clasament refăcut
(...) SRL	60	37,89	36	96	2
(...)(...) SRL	56,33	40	40	96,33	1

În aceste condiții, Consiliul reține faptul că, prin procesul – verbal nr. 1153/08.05.2025 privind evaluarea documentelor de calificare, a conformității propunerilor tehnice cu prevederile caietului de sarcini și evaluarea propunerilor financiare, cu referire la numărul de recomandări/certificate constatatoare prezentate în ofertă de societatea contestatoare, s-au reținut următoarele: *"Ofertantul a prezentat un număr de 19 certificate / r c vor fi luate în calcul aplicând criteriului de a Ofertantul a prezentat un număr de 13 documente constatatoare / recomandări care se referă la perioade anterioare perioadei solicitate de către autoritatea contractantă, drept pentru care nu vor fi luate în calcul la aplicarea criteriului de atribuire. 35 procese verbale de recepție servicii nu au fost luate în considerare de către comisia de evaluare întrucât nu reprezintă documente constatatoare/recomandări primite de către prestator la încheierea unui contract".*

Mai mult, în cadrul procesului – verbal nr. 1153/08.05.2025, autoritatea contractantă, prin comisia de evaluare, a indicat cele **19 certificate constatatoare/recomandări** avute în vedere pentru factorul de evaluare corespunzător: **"1. Document constatator nr. 2031/07.03.2025 emis de Direcția Silvică și Sănătate An ; 2. Document constatator nr. 3296/27.03.2025 emis de (...) – Direcția Silvică (...); 3. Document constatator nr. 3297/27.03.2025 emis de (...) – Direcția Silvică (...); 4. Document constatator nr. 76011/06.09.2023 emis de Primăria Municipiului (...); 5. Document constatator nr. 292/17.01.2024 emis de (...); 6. Document nr.**

16/26.02.2025 emis de (...); 7. Document constatator nr. 277/11.01.2023 emis de (...); 8. Document constatator nr. 2490/16.03.2023 emis de (...) – Direcția Silvică (...); 9. Document constatator nr. 1915/18.10.2023 emis de (...); 10. Document constatator nr. 1916/18.10.2023 emis de (...); 11. Document constatator nr. 1917/18.10.2023 emis de (...); 12. Document constatator nr. 1918/18.10.2023 emis de (...); 13. Document constatator nr. 411/12.01.2024 emis de (...); 14. Document constatator nr. 14308/20.02.2024 emis de (...); 15. Document constatator nr. 2249/26.03.2024 emis de (...); 16. Recomandare nr. 1362/05.08.2022 emisă de (...); 17. Recomandare nr. 565/06.01.2023 emisă de (...) Direcția Silvică (...); 18. Recomandare nr. 213/10.08.2022 emisă de (...); 19. Recomandare nr. 1375/05.09.2023 emisă de (...)."

Cu referire la acest aspect, prin punctul de vedere față de contestație, autoritatea contractantă a susținut următoarele: "... în cadrul documentației de atribuire ... a solicitat ofertanților prezentarea de **r c din pa al en** **(au c ori societăți c pen c s-au** **p c d pază d că ofe în ul 3 ani.**

Scopul acestei cerințe a fost acela de a permite ... evaluarea experienței relevante și a gradului de satisfacție a beneficiarilor anteriori față de serviciile prestate.

În acest context, este important de subliniat faptul că:

- Recomandările trebuie să provină de la entități distincte, respectiv beneficiari diferiți ai serviciilor prestate, astfel încât să reflecte o diversitate de experiențe și capacitatea ofertantului de a livra servicii la standarde înalte pentru mai mulți clienți.

- În mod excepțional, pot fi acceptate recomandări rezultate din contracte diferite cu același beneficiar, doar dacă acestea au avut obiective distincte, reflectând activități separate și livrabile diferite, nu doar prelungiri sau contracte subsecvente ale aceleiași obligații contractuale.

Toate documentele prezentate de către ofertanți au fost analizate cu maximă atenție de către comisia de evaluare, conform cerințelor din documentația de atribuire.

Din analiza documentelor (recomandări/certificate constatatoare) prezentate de contestatar (documente transmise atât în susținerea contestației ce face obiectul prezentului diferend, cât și autorității contractante, odată cu depunerea solicitării de remediere nr. 1864/20.05.2025), comisia de evaluare a constatat faptul că acestea nu respectă cerința din documentația de atribuire, pentru următoarele motive:

1. Documentele prezentate nu reprezintă recomandări provenite de la entități distincte, ci doar fragmente ale aceluiași raport contractual cu un singur beneficiar.

2 Contractele prezentate sunt subsecvente aceluiași acord-cadru sau formează un lanț de continuitate contractuală, fără a reflecta activități sau obiective contractuale diferite.

3. Prin urmare, acestea nu demonstrează experiență variată sau capacitatea de a presta servicii similare pentru mulți beneficiari, așa cum autoritatea contractantă a urmărit prin solicitarea de recomandări.

In consecință, documentele transmise nu pot fi considerate recomandări individuale conforme cu cerința privind prezentarea de recomandări/certificate constatatoare și astfel nu pot fi luate în calcul în evaluarea experienței ofertantului decât ca o singură recomandare."

Se constată în aceste condiții că, în acord cu cele susținute de societatea contestatoare, autoritatea contractantă a avut în vedere cerințe diferite față de cele explicit impuse în cadrul documentației de atribuire pentru factorul de evaluare în discuție.

Astfel că, în condițiile în care s-au solicitat **Re**
/ c din pa al en (au
c sau societăți c pen c s-au p
c d pază d că ofe în ul 3 ani, existau 3
condiții care trebuiau îndeplinite: 1. Recomandările/certIFICATE constatatoare să fie din partea altor entități (autorități contractante sau societăți comerciale); 2. Recomandările/certIFICATE constatatoare să evidențieze faptul că, s-au executat contracte având ca obiect servicii de pază; 3. Contractele de pază să fi fost executate în ultimii 3 ani.

Contrar celor susținute de autoritatea contractantă, în condițiile în care s-au solicitat recomandări/certificate constatatoare **din partea altor entități** (autorități contractante sau societăți comerciale), trebuiau avute în vedere toate recomandările/certIFICATE constatatoare care nu erau emise de (...), autoritatea contractantă din cauza în analiză.

Recomandări/certificate constatatoare **din partea altor entități** presupune acceptarea acestor documente emise de autorități contractante sau societăți comerciale, **altele** decât (...).

Cât privește susținerea autorității contractante cu referire a faptul că Documentul constatator nr. 2031/07.03.2025 emis de Institutul de Diagnostic și Sănătate Animală care face referire la mai multe contracte: nr. 993/29.01.2024, nr. 8103/28.08.2024, nr. 9014/27.09.2024 și nr. 9706/21.10.2024, a fost avut în vedere o singură dată, întrucât în cuprinsul documentului este indicată o singură denumire a contractului: „Servicii de pază și protecție în regim permanent a obiectivelor: sediul IDSA situat în București și obiectivul situat în localitatea Somova, jud. Tulcea”, se constată lipsa de temeinicie a acesteia.

În condițiile în care documentul constatator face referire la **4 contracte** care au avut ca obiect prestarea de servicii de pază, în ultimii 3 ani, pentru o autoritate contractantă diferită de autoritatea contractantă din cauza în analiză (...), în mod eronat nu s-a avut în vedere numărul de 4, aferent contractelor încheiate.

Fiind decizia emitentului respectivului document constatator de a cuprinde toate cele 4 contracte într-un singur certificat constatator, nu trebuie sancționată ofertanta prin luarea în calcul doar a unui singur contract, în loc de **4, corespunzător numărului de contracte din cuprinsul documentului constatator.**

Cerința impusă la nivelul documentației de atribuire, publicată pe site-ul propriu este **Re c din pa al en (au c sau societăți c pen c s-au p c d pază d că ofe în ul 3 ani**, fără alte precizări de tipul celor susținute de autoritatea contractantă prin punctul de vedere față de contestație.

În condițiile în care, oferta se depune cu respectarea tuturor cerințelor impuse prin documentația de atribuire, autoritatea contractată are obligația de a evalua ofertele și de a le acorda punctaj cu respectarea acelorași cerințe, neputând interveni cerințe suplimentare celor impuse, ulterior depunerii ofertelor.

În mod similar, se constată nefondată și susținerea autorității contractante din punctul de vedere, în referire la faptul că, nu a avut în vedere Recomandările nr. 1487/04.04.2024 (pentru perioada 01.11.2023 – 30.11.2023), nr. 1486/04.04.2024 (pentru perioada 01.02.2024 – 29.02.2024), nr. 1485/04.04.2024 (pentru perioada 01.01.2024 – 31.01.2024) și nr. 1484/04.04.2024 (pentru perioada 01.12.2023 – 31.12.2023), întrucât au fost emise în legătură cu contracte subsecvente încheiate în baza acordului-cadru nr. 4627/16.10.2023, având ca obiect „Servicii de pază și protecție la sediile UNAGE”.

Fiind **contracte distincte** (subsecvente) aferente unui acord - cadru, fiecare dintre cele 4 recomandări amintite, trebuia avută în vedere pentru factorul de evaluare în discuție.

Fiind contracte subsecvente unui acord – cadru, la finalizarea acestora beneficiarul serviciilor prestate avea posibilitatea emiterii unei recomandări vizavi de calitatea serviciului prestat.

Interesul autorității contractante, prin raportare la factorul de evaluare în discuție, implicit la algoritmul de calcul al punctajului aferent, este de a avea în vedere **toate recomandările/certificatele constatatoare** din partea altor entități (autorități contractante sau societăți comerciale) pentru care s-au prestat contracte de pază de către ofertant în ultimii 3 ani, **depose odată cu oferta.**

Se constată în aceste condiții că cele criticate de societatea contestatoare sunt întemeiate, autoritatea contractantă urmând a reevalua oferta contestatoarei sub aspectul numărului de recomandări/certificate constatatoare avute în vedere pentru punctajul corespunzător factorului de evaluare **Re c din pa al en (au c sau societăți c pen c s-au p c d pază d că ofe în ul 3 ani.**

Se respinge excepția tardivității criticii invocate de intervenientă, critica societății contestatoare nefiind îndreptată împotriva documentației de atribuire, ci a **numărului de certificate constatatoare și de recomandări** avute în vedere de autoritatea contractantă la acordarea punctajului primit de oferta sa pentru factorul de evaluare *Recomandări/certificate constatatoare din partea altor entități (autorități contractante sau societăți comerciale) pentru care s-au prestat contracte de pază de către ofertant în ultimii 3 ani.*

Totodată, Consiliul constată că este întemeiată și cea de-a doua critică a societății contestatoare legată de faptul că valoarea ofertei câștigătoare, după etapa de negociere ar cuprinde o serie de neconformități, prin raportare la prevederile Legii nr. 53/2023 – Codul muncii.

În aprecierea asupra acestei finalități, Consiliul a avut în vedere, pe de o parte, faptul că, iniția oferta (...)a avut valoarea de 1.467.177,60 lei, fără TVA (31,19 lei/oră/post), iar după etapa de negociere, valoarea finală este de 1.276.195,20 lei, fără TVA (27,13 lei/oră/post).

Pe de altă parte, cu toate că inițial valoarea ofertată de (...)reprezenta 99,97% din valoarea estimată a contractului aferentă perioadei 01.05.2025 – 31.12.2025, iar la etapa de negociere a fost redusă la o valoare reprezentând 86,95 % din valoarea estimată a contractului aferentă aceleiași perioade, autoritatea contractantă a solicitat justificarea propunerii financiare doar înainte de negocierea prețului.

Mai mult, în cuprinsul procesului – verbal nr. 1192/12.05.2025 privind evaluarea documentelor de calificare, a conformității propunerilor tehnice cu prevederile caietului de sarcini și evaluarea propunerilor financiare – după primirea răspunsurilor la solicitările de clarificări, înainte de etapa de negociere, cu referire la oferta (...) SRL, Consiliul a constatat că autoritatea contractantă a reținut pentru fiecare dintre componentele de preț pentru care s-au solicitat justificări de preț, următoarele *"Răspuns: ofertantul a prezentat procentul considerat pentru calcul și componentele incluse în cheltuielile ..."*. De asemenea, a reținut: *"Comisia de evaluare a analizat răspunsurile solicitărilor de clarificare transmise de ofertantul (...)și a concluzionat că, întrucât fiecare companie are libe d a decid cu formulează ofe*

sa, în funcție de propriile strategii, resurse, prețuri, modalități de lucru, iar prețul ofertat este rezultatul propriei analize interne, oferta acestuia este acceptabilă, adecvată și conformă cu solicitările autorității contractante, fiind astfel **admisibilă**".

Este de reținut și faptul că, în referire la acest aspect, prin punctul de vedere față de contestație, autoritatea contractantă a precizat următoarele: "... în concluzie, comisia a constatat că oferta (...)respectă cerințele minime prevăzute în documentația de atribuire, iar eventualele **ajustări de preț ale unor componente din ofertă sunt asumate de ofertant și rămân în responsabilitatea sa exclusivă, atât în ceea ce privește fezabilitatea economică, cât și capacitatea de a duce la îndeplinire contractul**. Evaluarea ofertei trebuie să rămână la nivelul conformității și acceptabilității, nu la cel al analizei deciziilor comerciale ale operatorului economic."

Față de cele reținute, Consiliul consideră că autoritatea contractantă nu a efectuat o analiză temeinică a ofertei depuse de (...) SRL, sub aspectul prețului ofertat.

Contrar celor susținute prin punctul de vedere, pentru faptul că ofertanta are responsabilitatea exclusivă asupra întocmirii propunerii financiare, nu înseamnă că aceasta nu trebuie verificată prin raportare la prevederile Codului muncii, aplicabile în speța analizată, iar rezultatul acestei verificări trebuie consemnat într-un proces – verbal de evaluare astfel încât să se permită o minimă evaluare și de către Consiliu, eventual de Curtea de Apel, de Curtea de Conturi sau de către alte autorități implicate în activitatea legată de achizițiile publice.

Este adevărat că, inițial i s-au solicitat justificări privind elementele de preț, însă relevantă pentru autoritatea contractantă era o justificare după etapa de negociere și nu înainte de aceasta când prețul ofertat pentru perioada 01.05.2025 – 31.12.2025 era de aproximativ 100% din valoarea contractului.

În condițiile celor reținute, fiind constatat că evaluarea propunerii financiare depuse de (...)nu s-a realizat cu maximă obiectivitate, Consiliul consideră că se impune reevaluarea acestei oferte, sens în care vor fi avute în vedere pentru clarificare și aspectele aduse în discuție de societatea contestatoare, în legătură cu valoarea pentru sporul de muncă de noapte, pentru sporul pentru sărbătorile legale și cu valoarea corespunzătoare concediul de odihnă corespunzător, raportat la prevederile din Codul Muncii.

În considerarea celor constatate, cu aplicarea prevederilor art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația formulată de (...) SRL, în contradictoriu cu (...) și va anula raportul procedurii nr. 3833/15.05.2025, precum și comunicările privind rezultatul procedurii transmise contestatoarei și ofertantei câștigătoare. Totodată, se va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei depuse de

contestatoare și de ofertanta câștigătoare, cu întocmirea unui nou raport al procedurii, în termen de cel mult 15 zile de la data primirii prezentei, cu respectarea celor din motivare, a documentației de atribuire și a prevederilor legale în vigoare. Comunicările privind rezultatul procedurii, se vor transmite operatorilor economici implicați, cu respectarea termenului legal prevăzut.

Pe cale de consecință, se va respinge, ca nefondată, cererea de intervenție depusă de (...) SRL.

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

CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația depusă de (...) (...) SRL, cu sediul în (...), în contradictoriu cu (...), cu sediul în (...), în calitate de autoritatea contractantă și anulează raportul procedurii nr. 3833/15.05.2025, precum și comunicările privind rezultatul procedurii transmise contestatoarei și ofertantei câștigătoare.

Obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei depuse de contestatoare și de ofertanta câștigătoare, cu întocmirea unui nou raport al procedurii, în termen de cel mult 15 zile de la data primirii prezentei, cu respectarea celor din motivare, a documentației de atribuire și a prevederilor legale în vigoare. Comunicările privind rezultatul procedurii, se vor transmite operatorilor economici implicați, cu respectarea termenului legal prevăzut.

Respinge, ca nefondată, cererea de intervenție formulată de (...) SRL, cu sediul în (...).

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

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.