

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....

Data:...

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr..., depusă de..., cu sediul în str.... nr...,... și adresa aleasă pentru corespondență în str.... nr...,... CUI..., număr de înregistrare în... J2..., reprezentată de domnul... - administrator social, privind procedura proprie pentru atribuirea contractului de servicii de pază și protecție, cod..., cu data-limită de depunere a ofertelor..., anunț de participare nr..., organizată de..., cu sediul în str.... nr...,... în calitate de autoritate contractantă, contestatoarea a solicitat anularea raportului procedurii de atribuire nr..., a comunicării rezultatului procedurii nr..., precum și a actelor emise în baza raportului, obligarea autorității să adopte măsurile necesare restabilirii legalității în privința ofertei asocierii..., prin excluderea ei.

**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 ofertantul... reclamă decizia autorității contractante... de admitere și declarare câștigătoare a ofertei asocierii..., în cadrul procedurii de atribuire menționată în partea introductivă, învederând în motivare că evaluarea ofertei nu a fost una completă și temeinică, nu s-a verificat dacă are capacitatea profesională legală pentru prestarea serviciilor de intervenție și nici dacă prețul ofertat ține seama de toate elementele de cost. Contestația se regăsește pe site-ul autorității, la adresa https://www.otopeniro.ro/public/assets/docs/2026/02/bhcx_Contestatie_....._.pdf. Reproducerea în cuprinsul deciziei a ansamblului motivării nu se justifică, din moment ce întreaga contestație poate fi vizualizată liber și gratuit pe site-ul autorității de către orice persoană interesată.

Sintetizarea de mai sus nu prejudiciază nici părțile și nici terții, din moment ce oricine are la dispoziție spre vizualizare și descărcare, prin intermediul site-ului autorității, întreaga contestație. Desigur, motivarea completă va fi avută în vedere de membrii completului la adoptarea soluției.

În punctul său de vedere nr... asupra contestației, înregistrat la Consiliu cu nr..., autoritatea contractantă susține în apărare că nicio critică nu identifică o încălcare concretă și demonstrată a documentației de atribuire sau a unei dispoziții legale imperative, contestația fiind construită pe scenarii ipotetice, recalculări proprii ale costurilor și prezumții referitoare la delegare, sporuri, concedii sau cheltuieli indirecte, diferența de model economic neechivalând cu nelegalitatea ofertei declarate câștigătoare. Punctul de vedere se regăsește pe același site al autorității, la adresa https://www.otopeniro.ro/public/assets/docs/2026/02/It50i_Punct_de_vedere_Oras_..._pdf.pdf.

Din examinarea coroborată a materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, după verificarea din oficiu a competenței generale, materiale și teritoriale, potrivit art. 131 alin. (1) C. proc. civ., și după deliberare, Consiliul reține că, prin anunțul de participare nr..., publicat pe... de internet a autorității contractante..., aceasta a inițiat o procedură proprie în vederea procurării de servicii de pază și protecție, estimate valoric la..., fără TVA. Documentația de atribuire a fost postată la <https://www.otopeniro.ro/.../anunturi-de-participare-73>, alături de anunțul de invitare la competiție.

La procedură, au fost primite cinci oferte, dintre care a fost desemnată câștigătoare oferta asocierii..., cu prețul cel mai scăzut. Împotriva acestui rezultat, pentru motivele evocate mai sus... a investit Consiliul, în termenul legal, cu soluționarea contestației care formează obiectul prezentei cauze, premisă a controlului administrativ-jurisdicțional. Cauțiunea aferentă, în valoare de..., a fost constituită prin recipisa de consemnare nr..., emisă de....., la data de....

Relativ la prima critică, vizând autorizarea pentru servicii de intervenție în..., Consiliul apreciază că este nefondată, întrucât autorizarea... (reieșită din actele reproduse parțial mai jos, în facsimil) acoperă localitățile limitrofe municipiului..., iar..., aspect de notorietate:

.....
.....
Faptul că în anexa nr...) nu figurează expres toate localitățile limitrofe Bucureștiului nu îi afectează legalitatea, confirmată de structura de specialitate a Ministerului Afacerilor Interne („*asigură servicii de monitorizare în localitățile prevăzute în Anexa nr...*”). Anexa nr...) este valabilă de la... și poartă ștampila Ministerului Afacerilor Interne, Direcția de..., nefiind necesară aducerea altei anexa, „avizată sub nr...”, *intrând în sarcina contestatoarei* să demonstreze că anexa nr...) prezentată de asocieri nu ar corespunde realității (ar fi falsă).

... se plânge și de modalitatea în care comisia responsabilă a... a evaluat financiar oferta asocierii.... Preliminar analizării aspectelor punctuale sesizate de reclamantă, este de remarcat că... nu și-a îndeplinit integral obligația de la art. 18 alin. (2) din Legea nr. 101/2016:

Art. 18. - (1) În termen de 5 zile de la data la care a primit contestația, autoritatea contractantă are obligația de a transmite Consiliului și contestatorului, din oficiu, punctul său de vedere asupra contestației.

(2) Autoritatea contractată are obligația de a transmite Consiliului, în termenul prevăzut la alin. (1), **o copie a dosarului achiziției publice**, achiziției sectoriale sau al concesiunii, precum și dovada înaintării punctului de vedere către contestator **și orice documente considerate edificatoare**, cu excepția anunțurilor de participare publicate în SEAP și a documentației de atribuire, atunci când aceasta este disponibilă și poate fi descărcată direct din SEAP.

Din motive necunoscute, pe suportul de memorie USB, nu a trimis Normele procedurale interne aprobate prin... Consiliului Local al... nr..., nici strategia de contractare aferentă procedurii, nici vreun proces-verbal al comisiei de evaluare a ofertelor (presupunând că ar exista) și nici vreo adresă de comunicare a rezultatului procedurii către ofertanți. De altminteri, nici măcar toate ofertele nu au fost transmise Consiliului, după cum se poate observa în următoarea captură de ecran, conținând ansamblul fișierelor primite de la autoritate:

.....
În raportul procedurii, comisia responsabilă s-a mărginit să consemneze că ofertele financiare respectă cerințele caietului de sarcini și sunt corelate cu ofertele tehnice (pct. B....).

Se constată, așadar, inexistența la dosarul cauzei a vreunui document de evaluare financiară reală a ofertelor, astfel cum impun normele metodologice aprobate prin... nr....:

Art. 1.... - (1) În raport cu sarcinile și responsabilitățile, comisia de evaluare are, în ansamblu, următoarele atribuții:

h) **verificarea propunerilor financiare prezentate de ofertanți**, inclusiv verificarea conformității cu propunerile tehnice, verificarea aritmetică, verificarea încadrării în fondurile care pot fi disponibilizate pentru îndeplinirea contractului de achiziție... respectiv, precum și, dacă este cazul, verificarea încadrării acestora în situația prevăzută la art. 210 din Lege;

Art. 133. - (1) Comisia de evaluare are **obligația** de a analiza și de a verifica fiecare ofertă atât din punct de vedere al elementelor tehnice propuse, cât și **din punct de vedere al aspectelor financiare pe care le implică**.

Aspectul că procedura este una proprie, în speța de față, nu îl îndrituiește pe organizatorul ei (...) să ignore că prețul vreunui ofertant poate fi situat sub costurile minime reieșite din lege (chiar dacă nu este neobișnuit de scăzut) și să nu îi solicite explicații asupra legalității și sustenabilității acestuia, întrucât nu poate atribui și semna contractul de achiziție... la orice preț. Nu reiese din niciun document al dosarului achiziției și nici din punctul de vedere asupra contestației că organizatorul, prin comisia de evaluare, a cerut justificări asocierii... și nici că ar fi analizat în mod real prețul ofertat de aceasta, astfel cum prevăd imperativ dispozițiile legale redată mai sus. Apărările de ordin general regăsite în punctul de vedere asupra contestației nu o îndrituiesc

pe autoritatea organizatoare a procedurii să ignore obligațiile de verificare a prețului reieșite din lege și să nu solicite explicații asupra realității, legalității și sustenabilității acestuia.

Spre pildă, în cazul sporului pentru orele de noapte, chiar dacă se mărește norma de agenți/post permanent, în baza art. 126 lit. a) C. mun., salariații de noapte beneficiază de program de lucru redus cu o oră față de durata normală a zilei de muncă, în zilele în care efectuează cel puțin 3 ore de muncă de noapte, *fără ca aceasta să ducă la scăderea salariului de bază*. Dacă activitatea de pază se desfășoară în trei schimburi, cu un program de 9 ore pentru schimbul 1, 8 ore pentru schimbul 2 și 7 ore pentru schimbul 3 (schimbul de noapte), dacă se renunță la sporul legal pentru orele de noapte angajatorul are cheltuială dublă pentru ora diminuată din tura de noapte, respectiv plătește salariatului de noapte 8 ore (7 ore lucrate + ora liberă) și plătește și orele efectuate în schimbul 1 și 2 (9+8= 17 ore), respectiv plătește 25 de ore, în condițiile în care de la... 24 ore/zi. Corelativ, prin majorarea numărului de agenți se majorează și costurile legale asociate concediilor de odihnă la care au dreptul. Este evident că ofertarea unui tarif sub nivelul costurilor are ca efect și distorsionarea concurenței oneste la procedura de achiziție, întrucât se ajunge ca prețurile să nu mai reflecte rezultatul competiției între ofertanți, ci diverse conjuncturi în care se află unii dintre ei, care le-ar permite să oferteze orice tarif.

De altminteri, tariful orar estimat de autoritate este de.../oră/agent, mult peste cel propus de asociere în ofertă, de 28/.... În pofida acestei diferențe, nu s-au cerut explicații.

Văzând și dispozițiile art. 187 alin. (1) partea introductivă din Legea nr. 98/2016 - „Fără a aduce atingere dispozițiilor legale sau administrative privind prețul anumitor produse ori *remunerarea anumitor servicii* [...]” -, autoritatea contractantă are obligația de a clarifica legalitatea oricărui preț suspect ofertat anterior luării unei decizii în privința ofertei. Prețul propus nu este un element pur formal al ofertei, prezumat a fi valabil și admis indiferent de quantumul său, ci reprezintă un element esențial al propunerii financiare ale cărei realitate și legalitate trebuie să fie verificate de comisia de evaluare și confirmate de ofertant prin documentele înaintate entității. Scopul oricărei achiziții publice nu este unidirecțional - obținerea de către autoritatea/entitatea contractantă a unui produs/serviciu/lucrare la cel mai avantajos preț - ci vizează și promovarea concurenței loiale între operatorii economici. Omiterea anumitor elemente de cost din structura tarifului sau acordarea unui salariu sub cel minimal conduce la încălcarea principiului tratamentului egal între ofertanți, statuat la art. 2 alin. (2) din legea privind achizițiile publice.

Ar fi împotriva reglementărilor naționale și... în domeniul muncii ca autoritățile publice să încheie contracte cu firme care nu respectă

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

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

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

Cum s-a arătat mai sus, art. 133 alin. (3) din normele aprobate prin... nr.... prescrie că propunerea financiară trebuie să nu reprezinte o abatere de la legislația incidentă, alta decât cea în domeniul achizițiilor publice, cum este și legislația salarială și a asigurărilor sociale. Mai mult, în temeiul art. 137 alin. (3) lit. d) din norme, oferta este neconformă și va fi respinsă dacă propunerea financiară constituie o abatere de la legislația incidentă, alta decât cea în domeniul achizițiilor publice.

În atari circumstanțe, Consiliul apreciază că autoritatea achizitoare nu putea admite și, implicit, desemna câștigătoare oferta asocierii..., fără a verifica în prealabil, cu atenție sporită, legalitatea prețului acesteia, întrucât costul contractului, format în principal din manopera salariată a personalului prestator, care trebuie să acopere salariul minim brut pe economie, contribuțiile, cheltuielile directe și indirecte și profitul, nu poate fi indiferent autorității contractante. În plus, din perspectiva tratamentului egal între competitori, elementele de cost obligatorii sunt esențiale și pentru aceștia, întrucât neofertarea sau ofertarea unor elemente sub nivelul minim stabilit de lege conduce la distorsionarea liberei concurenței și alterarea rezultatului.

... a statuat că obligația autorității contractante de verificare a caracterului serios al unei oferte rezultă din existența prealabilă a îndoielilor referitoare la fiabilitatea acesteia, obiectivul fiind de a nu permite respingerea unui ofertant din cadrul procedurii fără să i se fi acordat posibilitatea să justifice conținutul ofertei sale care ar părea anormal de mică. Prin urmare, numai atunci când există asemenea îndoieli, comitetul de evaluare este obligat să solicite informații pertinente privind compoziția ofertei înainte să o respingă, dacă este cazul. Astfel de îndoieli pot exista, printre altele, atunci când pare incert, pe de o parte, că o ofertă respectă legislația țării în care serviciile ar trebui să fie prestate, în materie de remunerare a personalului, de contribuție la sistemul de securitate socială, de respectare a normelor de securitate și de sănătate la locul de muncă, de vânzare în pierdere, și, pe de altă parte, că prețul propus include toate costurile pe care le presupun aspectele tehnice ale ofertei (... din 8 octombrie...,

Secolux/Comisia, T-90/14, EU: T:...: 772, punctul 62).

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

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

Potrivit art. 65 alin. (2) și art. 133 alin. (1) din normele metodologice aprobate prin... nr..., comisia de evaluare are obligația de a analiza și de a verifica fiecare ofertă atât din punctul de vedere al elementelor tehnice propuse, cât și din punctul de vedere al aspectelor financiare pe care le implică. Pentru a fi imparțială, evaluarea trebuie să

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

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

Față de ansamblul considerentelor expuse, se reține că evaluarea ofertei asocierii... s-a realizat în mod superficial și cu nerespectarea dispozițiilor legale în vigoare în privința verificării atente de către autoritate a fundamentării prețului ofertat, cu includerea tuturor costurilor minime, conform cerințelor legale și ale caietului de sarcini (în special, pag. 11 și 12), și, pe cale de consecință, criticile societății contestatoare sunt fondate. Astfel stând lucrurile, în baza art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația... nr...., în contradictoriu cu..., va anula raportul procedurii de atribuire nr.... și actele ulterioare, inclusiv adresele de comunicare a rezultatului procedurii, toate în partea care privește oferta asocierii..., și va obliga autoritatea contractantă la clarificarea sustenabilității tarifului și la reevaluarea acestei oferte, precum și la emiterea unui nou raport al procedurii de atribuire, cu respectarea întocmai a documentației de „licitare”, a motivării de mai sus și a legislației achizițiilor publice aferentă procedurilor proprii.

Nota bene, art. 1 alin. (4) din normele aprobate prin... nr.... statuează că autoritatea contractantă este responsabilă pentru modul de atribuire a contractului de achiziție.../ acordului-cadru, cu respectarea tuturor dispozițiilor legale aplicabile, deci și a regulilor de elaborare a proceselor-verbale și a rapoartelor comisiei de evaluare, inclusiv în ceea ce privește concluziile verificărilor de ordin financiar.

În eventualitatea unei căi de atac, după cum se cunoaște, în lumina art. 31 alin. (3) din Legea nr. 101/2016, nu se pot depune probe noi față de cele care au fost depuse în cadrul contestației.

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

Admite contestația... nr...., în contradictoriu cu..., și anulează raportul procedurii de atribuire nr.... și actele autorității contractante ulterioare lui, inclusiv adresele de comunicare a rezultatului procedurii, toate în partea care privește oferta asocierii.... Obligă autoritatea contractantă la clarificarea temeinică și la reevaluarea financiară a acestei oferte, precum și la emiterea unui nou raport al procedurii de atribuire, cu respectarea celor consemnate mai sus, a documentației de atribuire și a legislației achizițiilor publice aferentă procedurilor proprii, în termen de cel mult cincisprezece zile de la data primirii prezentei decizii. După reevaluarea ofertei și aprobarea raportului procedurii, autoritatea va comunica contestatoarei și asocierii rezultatul procedurii, potrivit legislației aplicabile.

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

PREȘEDINTE,

...

MEMBRU,

...

MEMBRU,

...

... în exemplare, conține pagini.