

**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..., Sos.... nr...., bl...., et...., ap...., sector... înmatriculată la registrul comerțului cu nr...., având cod unic de înregistrare RO..., reprezentată de ... - administrator, împotriva adresei nr.... precum și a raportului procedurii nr.... în parte, în ceea ce privește lotul nr...., emis 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:

- Admiterea contestației ca întemeiată;
- Anularea adresei și a raportului procedurii pentru ... ..;
- Obligarea autorității contractante să reevalueze ofertele în conformitate cu legislația privind achizițiile publice și respectarea obligațiilor salariale;
- Acordarea accesului la documentele declarate nejustificat confidentiale de către ofertantul câștigător.

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 formulează o contestație împotriva adresei nr.... și a Raportului procedurii nr...., emise de ..., prin care... a fost declarată câștigătoare pentru ... - ..., cu suma de... fără TVA, respectiv un tarif orar de... /oră fără TVA. Contestatoarea solicită anularea actelor

menționate, considerând decizia nelegală și neîntemeiată, emisă cu încălcarea principiilor transparenței și tratamentului egal al ofertanților.

În urma evaluării ofertelor, clasamentul pentru ... .. a fost următorul:

... -...;

..., Contestatoarea -...;

... -....

Contestatoarea a solicitat acces la dosarul achiziției, însă autoritatea contractantă i-a permis consultarea doar a declarației de confidențialitate și a documentului DUAE depus de ofertantul câștigător. Se apreciază că această limitare încalcă principiul transparenței, întrucât confidențialitatea nu a fost dovedită, fiind menținută doar pe baza unei simple declarații.

În ceea ce privește propunerea financiară a ofertei câștigătoare, contestatoarea arată că tariful de... /oră este sub costul minim legal necesar pentru un post permanent de pază 24/24, calculat la... /oră potrivit HG nr. 598/2024 și Codului Muncii. Oferta nu include costurile obligatorii cu concediile de odihnă, sporurile legale, fondul de garantare a salariilor, precum și cheltuielile suplimentare aferente personalului necesar pentru asigurarea continuității serviciului de pază.

Contestatoarea susține că oferta declarată câștigătoare a fost diminuată artificial prin invocarea unei așa-zise reinvestiri a profitului și a unor reduceri comerciale nejustificate, ceea ce contravine principiului caracterului oneros al contractului de achiziție publică. Reducerea nefundamentată a prețului arată un caracter nesustenabil al propunerii financiare, fiind imposibilă respectarea cerințelor din caietul de sarcini fără încălcarea legislației muncii sau a calității serviciilor.

De asemenea, contestatoarea evidențiază că ofertantul câștigător nu a luat în calcul cheltuielile de deplasare, diurna și eventualele costuri de cazare pentru personalul angajat, aspect obligatoriu conform Codului Muncii și actelor normative privind delegarea. Lipsa acestor costuri în ofertă duce la concluzia că prețul propus nu este realist și nu poate asigura executarea corespunzătoare a contractului.

Prețul oferit de contestatoare respectă toate prevederile legale și include costurile salariale și cheltuielile prevăzute de Codul Muncii. Contestatoarea consideră că oferta sa este conformă și sustenabilă, în timp ce oferta declarată câștigătoare este neconformă, inacceptabilă și trebuie respinsă potrivit art. 137 din HG nr. 395/2016 și art. 169 din Legea nr. 98/2016.

Prin adresa nr...., Consiliul conform art. 18, alin. (1) și (2) din Legea nr. 101/2006 a solicitat autorității contractante dosarul achiziției împreună cu un opis și documentele declarate confidențiale.

Prin adresa nr.... înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr.... autoritatea contractantă nu a formulat punct de

vedere cu privire asupra contestației, si a transmis dosarul achiziției în format electronic împreună cu documentele solicitate

Analizând conținutul dosarului cauzei... a transmis recipisa de consemnare nr...., eliberată de CEC BANK Sucursala ..., la data de..., din care rezultă consemnarea cauțiunii în valoare de 9...., pe seama și la dispoziția C.N.S.C., corespunzătoare dosarului nr.....

**Din documentele depuse de părți și din susținerile acestora, Consiliul constată următoarele:**

Autoritatea contractantă ... a inițiat procedura de licitație deschisă, în vederea încheierii acordului cadru având ca obiect „...”, prin publicarea ÎN SEAP a anunțului de participare nr...., valoarea estimată a procedurii fiind... fără TVA, iar valoarea lotului nr.... contestat este de... fără TVA.

Contestatorul este nemulțumit de modalitatea în care autoritatea contractantă a evaluat oferta clasată pe locul 1 depusă de...

În soluționare, Consiliul reține că autoritatea contractantă a stabilit în cadrul fișei de date a achiziție postată în SEAP următoarele:

*„Propunerea Financiară va cuprinde prețul total ofertat, valoare fără TVA care se completează în sistemul electronic SEAP rubrica special dedicată „Oferta financiară”, precum și următoarele documente:*

- 1) Formularul de Propunere Financiară 9 (conform formularului pus la dispoziție de autoritatea contractantă), incluzând toate informațiile solicitate;*
- 2) Documentele de fundamentare a prețului.*

**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.**

*Totodată, intră în obligația ofertanților să demonstreze, la prima cerere scrisă a comisiei de evaluare, faptul că au prevăzut în cadrul ofertei resurse financiare suficiente pentru a îndeplini toate activitățile ce trebuie întreprinse de aceștia pentru a-și îndeplini în mod corespunzător obligațiile în cadrul contractului.*

*Propunerea financiară are caracter obligatoriu, din punctul de vedere al conținutului pe toată perioada de valabilitate stabilită de către autoritatea contractantă și asumată de ofertant. Cu excepția erorilor aritmetice, astfel cum sunt acestea definite la art. 134 alin. (10) din Anexa la H.G. nr. 395/2016/ art.... alin. (9) din Anexa la H.G. nr. 394/2016, nu vor fi permise alte omisiuni, necorelări sau ajustări ale propunerii financiare.*

*Prin erori aritmetice în sensul acestor dispoziții se înțelege inclusiv următoarele situații: (...)*

*În vederea comparării unitare a ofertelor, se solicită ca toate prețurile să fie exprimate în cifre cu cel mult două zecimale. **Niciun fel de cereri și***

**pretenții ulterioare ale ofertantului legate de ajustări de prețuri, determinate de orice motive (cu excepția situațiilor prevăzute explicit în documentația de atribuire și/sau prin dispozițiile legale aplicabile), nu pot face obiectul vreunei negocieri sau proceduri litigioase între părțile contractante.**

Propunerea financiară va fi însoțită obligatoriu de formularul de ofertă și centralizatorul propunerii financiare (Secțiunea Formulare și Modele). În formularul de ofertă se va trece valoarea totală a ofertei conform Centralizatorului propunerii financiare. Lipsa formularului de ofertă sau a prețului criptat din SEAP reprezintă lipsa propunerii financiare, respectiv lipsa actului juridic de angajare în contract, ceea ce atrage încadrarea ofertei în categoria ofertelor inacceptabile. Nu se acceptă depunerea de oferte alternative.”

Rezultă că autoritatea contractantă a stabilit cerințe clare cu privire la modalitatea de elaborare a propunerii financiare.

Procedând la verificarea aspectelor criticate... a depus formularul de ofertă în care a menționat că „ne oferim (...) să prestăm serviciile (...) pentru suma de... ” anexând centralizatorul solicitat.

Având în vedere valoarea estimată a lotului nr.... contestat de..... de... reprezintă..., 63%.

Procedând la verificarea elementelor de cost ale tarifului ofertat de către..., Consiliul reține că acesta este format prin raportare la următoarele componente unitare:

- tariful orar salariul brut – 22... /oră,
- spor pentru muncă prestată noaptea –... /oră,
- spor pentru muncă în zilele de sărbătoare legală – 22... /oră,
- spor muncă sâmbăta și duminica –... /oră,

înmulțite cu numărul total de ore a rezultat un preț de....

La acest preț... a adăugat:

- Concediul de odihnă –...
- Contribuție fond Legea nr. 448/2006 –...
- Contribuție asiguratorie de muncă –...

adunând, rezultă în preț de....

Prin raportare la această sumă... a calculat:

- Cheltuielile directe/indirecte – 2... % -...
- Cota profit societate – 0, 02% -...

ulterior adunând rezultă un **total costuri contract de... respectiv un tarif orar de....**

Din acest total de..... **scade suma de... reprezentând cuantumul profitului alocat pentru marketing și fidelizare client, rezultând suma de... respectiv un tarif orar de... ofertat în cadrul acestei proceduri.**

În finalul ofertei financiare... face următoarea notă „profitul... **(conform balanței de verificare atașată) este de..., din care suma**

**de... este alocată pentru susținerea contractului la autoritatea contractantă AVR”.**

Rezultă că 10, 48%... este oferit autorității contractante pentru fidelizarea sa drept client, ignorând faptul că atribuirea contractelor/acordurilor cadru de achiziție publică implică în mod obligatoriu inițierea și derularea unei proceduri de atribuire, stabilirea ofertantului câștigător și implicit a viitorului contractant fiind în sarcina exclusivă a autorității și nu a operatorului economic ofertant, care să ofere diverse avantaje materiale pentru menținerea clientului – autoritate contractantă în portofoliul său.

... în cadrul propunerii financiare rezultă că prețul real oferit, pentru prestarea serviciilor conform caietului de sarcini, depășește valoarea estimată însă prin „strategii financiare și politici de marketing” scade tariful orar de la 28, 95 la 22, 09 (cca. 24%) spre limita salariului minim pe economie la 22, 02 din anul 2024.

Față de aceste aspecte Consiliul reține că, autoritatea contractantă avea obligația verificării fermității și veridicității prețurilor oferite și să aprecieze seriozitatea ofertei și dacă prețurile propuse sunt rezultatul liberei concurențe și pot fi justificate legal.

Ofertele depuse, reprezintă angajamente asumate de către ofertanți în scopul realizării obiectului contractului, astfel elementele de cost nu sunt elemente pur formale ale ofertei, ci reprezintă elementul esențial al propunerii tehnice și financiare a cărui realitate și sustenabilitate trebuie verificată de comisia de evaluare, în baza respectării principiilor asumării răspunderii, tratamentului egal și nediscriminării și confirmat de ofertanți prin documentele înaintate autorității contractante.

Astfel, autoritatea contractantă nu avea dreptul de a accepta ofertarea de preț pentru un acord cadru, care se va implementa în viitor pe o perioadă de 48 luni, având la bază costuri despre care nu are certitudinea că vor putea fi respectate și care la momentul depunerii ofertelor erau sau trebuiau cunoscute de operatorii economici.

Riscul, ca în cadrul procedurii să participe și chiar să câștige procedura un operator economic care nu poate executa în bune condiții contractul, deoarece în cadrul ofertei nu au fost introduse toate cheltuielile aferente derulării contractului, aparține autorității contractante. Justificarea prețului și a elementelor de cost oferite înseamnă prezentarea de elemente concrete de formare a prețului și chiar documente care să conțină costurile avute în vedere pentru îndeplinirea contractului în cauză și care să permită, în final verificarea corectitudinii prețului oferit.

... a depus oferta la data de..., prețul fiind raportat în mod exclusiv la salariul minim pe economie aferent anului 2024, fără a se lua în calcul:

- o marjă pentru acoperirea cunoscutelor majorărilor salariale minime pe economie anuale și care în anul 2025 s-au efectuat prin HG nr. 1506/2024 din..., prin stabilirea salariului minim orar la valoarea de 24... /oră, mult superioară tarifului orar oferat;
- mențiunea expresă din cadrul caietului de sarcini că „**tariful prezentat în oferta financiară nu se modifică în cursul anului 2025**”

Având în vedere această imposibilitate de modificare tarifului în cursului anului 2025 coroborat cu specificațiile....3 Ajustarea prețului contractului:

„Contractul va fi ajustat după următoarea metoda: Contractul va fi ajustat după următoarea metoda: Pe parcursul îndeplinirii contractului, în condițiile art.... din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice cu modificările și completările ulterioare și ale art. 164 alin. (4) din Normele metodologice aprobate prin HG nr. 395/2016, cu modificările și completările ulterioare, **ajustarea prețului este posibilă numai în cazul în care au loc modificări legislative** sau au fost emise de către autoritățile locale acte administrative care au ca obiect instituirea, modificarea sau renunțarea la anumite taxe/impozite locale, al căror efect se reflectă în creșterea/diminuarea costurilor pe baza cărora s-a fundamentat prețul contractului” și cu politica de marketing de fidelizare a clientului –..., aceasta alege să prelungească perioada de evaluare a ofertelor cât mai mult posibil, prin note justificative fără nicio motivare reală astfel:

- nota nr.... în **care se susține** că mai sunt de parcurs cel puțin următoarele etape de evaluare până la atribuire contractului „evaluarea **conformității propunerilor tehnice cu prevederile** caietului de sarcini” menționând că „prelungirea.... 214 alin. (5) lit. a) din Legea nr. 98/2016” **fără însă a aduce nicio dovadă în susținerea acesteia.**

Rezultă că după cca. 4 luni de zile de la depunerea ofertelor autoritatea contractantă nu a evaluat propunerile tehnice în cadrul unei simple proceduri de servicii de pază lipsită de complexitate.

- nota nr.... în **care se susține** că mai sunt de parcurs cel puțin următoarele etape de evaluare până la atribuire contractului „evaluarea **conformității propunerilor tehnice cu prevederile** caietului de sarcini” menționând că „prelungirea.... 214 alin. (5) lit. a) din Legea nr. 98/2016” **fără însă a aduce nicio dovadă în susținerea acesteia.**

Rezultă că după cca. 5 luni de zile de la depunerea ofertelor autoritatea contractantă și 1 lună de la primul proces verbal de prelungire a perioadei de evaluare nu a evaluat propunerile tehnice în cadrul unei simple proceduri de servicii de pază.

- nota nr.... în **care se susține** că mai sunt de parcurs cel puțin următoarele etape de evaluare până la atribuire contractului „evaluarea **conformității propunerilor tehnice cu prevederile** caietului de sarcini” menționând că „prelungirea.... 214 alin. (5) lit. a) din Legea nr. 98/2016” *fără însă a aduce nicio dovadă în susținerea acesteia.*

Rezultă că după cca. 8 luni de zile de la depunerea ofertelor autoritatea contractantă și 4 luni de la procesul verbal de prelungire a perioadei de evaluare nu a evaluat propunerile tehnice în cadrul unei simple proceduri de servicii de pază.

- nota nr.... în **care se susține** că mai sunt de parcurs cel puțin următoarele etape de evaluare până la atribuire contractului „evaluarea **conformității propunerilor financiare inclusiv verificarea conformității** acestora cu propunerile tehnice depuse în cadrul procedurii” menționând că „prelungirea.... 214 alin. (5) lit. a) din Legea nr. 98/2016” *fără însă a aduce nicio dovadă în susținerea acesteia.*

Rezultă că 1 lună de zile autoritatea contractantă a evaluat propunerile tehnice depuse într-o procedură de atribuire având ca obiect servicii de pază.

- raportul procedurii este întocmit la data de... **fiind înregistrat** sub nr...., dată la care sunt emise și comunicările rezultatelor.

Rezultă că evaluarea unor oferte depuse în cadrul unei proceduri de atribuire în vederea încheierii acordului cadrul pe 48 de luni pentru servicii de pază a fost efectuată în 10 luni de la depunerea ofertelor.

Consiliul va reține că, în exercitarea atribuțiilor sale exclusive, prevăzute la art. 1... din HG nr. 394/2016, autoritatea contractantă avea obligația de a verifica dacă ofertanții care au depus oferte în cadrul acestei proceduri au ținut cont în elaborarea propunerii financiare aferente contractului ce face obiectul prezentei proceduri de toate cheltuielile necesare derulării contractului.

Riscul întocmirii ofertelor cade în sarcina operatorului economic, el neputând să își invoce propria culpă ca motiv al modificării propunerii tehnice potrivit principiului „*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*”.

Față de aceste aspecte, Consiliul reține că oferta depusă reprezintă angajamentul asumat de către ofertant în scopul realizării obiectului contractului, astfel costurile aferente serviciului ofertat nu sunt elemente pur formale ale ofertei prezumate a fi valabile și admise, fără probe concludente, ci reprezintă elementele esențiale ale propunerii financiare a căror realitate trebuie să fie verificată de comisia de evaluare și confirmate de ofertant prin documentele înaintate autorității contractante.

Având în vedere cele antemenționate, Consiliul constată că verificarea veridicității prețului ofertat nu a fost efectuată de către comisia de evaluare.

Orice decizie a autorității privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a acesteia, sub toate aspectele acesteia, și pe probe concludente, iar nu pe elemente insuficiente/neclare sau incerte care nu permit realizarea unei evaluări obiective a ofertei. Anterior finalizării evaluării ofertei, autoritatea contractantă ar fi trebuit să stabilească cu exactitate dacă propunerea financiară a ofertantului clasat pe locul 1 este reală, fermă și serioasă.

Numai în urma obținerii și verificării detalierii prețurilor oferite, autoritatea contractantă putea stabili realitatea și corectitudinea formării acestora.

Consiliul reține faptul că operatorii economici, în elaborarea ofertelor financiare, trebuie să țină cont de toate prevederile legale în vigoare, astfel nu pot propune prețuri care nu sunt rezultatul liberei concurențe sau care nu pot fi justificate. În încercarea de a oferi un preț cât mai scăzut, operatorii economici nu pot face reduceri de costuri având la bază simpla prezumție că urmare a declarării ca și câștigătoare a ofertei sale, vor găsi o modalitate de a furniza produsele la prețurile oferite.

Față de cele de mai sus, Consiliul reține că autoritatea contractantă ar fi trebuit să verifice...

Față de aceste aspecte criticile contestatorului sunt întemeiate urmând a fi admise.

Raportat la cele evocate și ținând seama că printre atribuțiile comisiei de evaluare sunt și cele de verificare a îndeplinirii criteriilor de calificare de către ofertanți, verificare a propunerilor financiare prezentate de ofertanți, inclusiv verificarea conformității cu propunerile tehnice, așa cum este prevăzut la art. 1... alin. (1) din HG nr. 395/2016, Consiliul constată că această verificare nu s-a făcut cu rigurozitatea impusă de legislația în domeniu, pe cale de consecință, critica contestatorului privind nelegalitatea evaluării ofertei financiare câștigătoare este întemeiată, urmând să fie admisă.

Având în vedere toate aspectele de fapt și de drept mai sus evocate, Consiliul, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, va admite contestația formulată de... în contradictoriu cu ... și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei financiare depusă de..., conform prevederilor legale a documentația de atribuire și a celor reținute în motivare, în termen de 10 zile de la comunicare.

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

Admite contestația formulată de... în contradictoriu cu ... și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei financiare depusă de..., conform prevederilor legale a documentația de atribuire și a celor reținute în motivare, în termen de 10 zile de la comunicare.

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.