



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleos nr.6, Sectorul 3, București, România, CP 030084, CIF 20329980
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642 Fax. +4 021 8900745 www.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1) 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, Consiliul adoptă următoarea:

DECIZIE

Nr. ...

Data: ...

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 53519/30.10.2019, formulată de către ..., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ..., având CIF ..., reprezentată legal prin ..., împotriva rezultatului procedurii, comunicat prin adresa nr. 5335/18.12.2019, emisă de către ..., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ..., având CIF ..., reprezentată legal prin ..., autoritate contractantă în cadrul procedurii organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de servicii având ca obiect „*Servicii de pază pentru 3 obiective ...*”, se solicită admiterea contestației și, pe cale de consecință, obligarea autorității contractante la adoptarea de măsuri de remediere constând în reevaluarea ofertei financiare depusă de ofertantul ..., având în vedere faptul că oferta acestuia, de 11 lei/oră fără TVA, reprezintă un preț neobișnuit de scăzut, care nu poate fi justificat.

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

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

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 53519/30.10.2019, ... contestă rezultatul procedurii de atribuire în cauză, emis de către autoritatea contractantă ..., solicitând cele evocate în preambulul prezentei decizii.

Contestatorul învederează că a formulat o ofertă la această procedură, prin care și-a manifestat intenția de a presta serviciile de pază pentru suma totală de 256.032,00 lei, reprezentând un tarif orar de 11,43

lei, iar prin adresa nr. 5335/18.12.2019, autoritatea contractantă a publicat rezultatul procedurii de atribuire, stabilind drept ofertă câștigătoare, oferta depusă de ..., cu o propunere financiară 11 lei/oră.

... consideră că la stabilirea rezultatului procedurii de atribuire, autoritatea contractantă nu a respectat prevederile legale incidente în materie de achiziții publice, deoarece nu a verificat dacă oferta financiară a ofertantului câștigător, care este aparent neobișnuit de scăzută, poate fi justificată sub aspectul respectării reglementărilor privind salarizarea și sporurile obligatorii.

Se arată că, potrivit prevederilor din Normele metodologice aprobate prin H.G. nr. 395/2016, în situația în care comisia de evaluare constată că elemente de preț ale unei oferte sunt aparent neobișnuit de scăzute, prin raportare la prețurile pieței, utilizându-se ca referință în acest sens informații cum ar fi buletine statistice sau cotații ale burselor de mărfuri, comisia de evaluare va solicita ofertantului care a depus oferta în cauză explicații cu privire la posibilitate îndeplinirii contractului în condițiile de calitate impuse prin documentația de atribuire, iar explicațiile aduse de ofertant vor fi însoțite de dovezi concludente privind elementele prevăzute la art. 210 alin. (2) din Lege, precum și, după caz, documente privind prețurile ce pot fi obținute de la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare al personalului ofertantului, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru. Potrivit dispozițiilor legale, în cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informațiile și/sau documentele solicitate sau acestea nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată neconformă.

Contestatorul subliniază că, în cazul de față, din comunicare nu rezultă că o analiză temeinică a fost efectuată în privința ofertei declarată câștigătoare, deoarece aceasta are un tarif orar de 11 lei fără TVA, preț care nu poate fi susținut decât prin neluarea în considerare a tuturor normelor referitoare la salarizare și la sporurile obligatorii. În domeniul serviciilor de pază, costurile operatorului economic sunt preponderent formate din costurile cu personalul angajat în prestarea muncii. Având în vedere această componentă a costurilor cu forța de muncă, există niște reglementări minimale, care trebuie respectate de către fiecare operator economic care participă la o procedură de achiziție publică.

Contestatorul precizează că, la stabilirea costurilor minime cu care un operator economic poate presta serviciul de pază cu respectarea întocmai a prevederilor de dreptul muncii privind salariul minim pe economie și sporurile obligatorii aplicabile, s-au avut în vedere următoarele prevederi legale:

Începând cu data de 01.01.2019, potrivit prevederilor H.G. nr. 937/2018, salariul minim brut pe economie este stabilit la nivelul sumei de 2.080 lei brut, reprezentând 12,43 lei/oră, pentru un program de lucru complet, de 167,777 ore pe lună, program normal de lucru, fără sporuri.

Potrivit art. 125 și art. 126 din Codul Muncii, pentru munca prestată în timpul nopții, angajatul este remunerat suplimentar cu un spor de 25% din salariul de bază. Astfel, s-a estimat că din 24 de ore, la posturi permanente, 8 ore se prestează în regim de muncă pe timp de noapte. Sporul pentru muncă de noapte exprimat pentru o oră este de 3,11 lei/oră (12,43 lei x 25%).

Potrivit prevederilor art. 137 din Codul Muncii, atunci când angajatul lucrează și în zilele de sâmbătă și duminică, pe lângă aplicare regulilor privind asigurarea repausului săptămânal, acesta este remunerat suplimentar cu un spor care este stabilit prin contractul colectiv de muncă sau prin contractul individual de muncă. Se arată că, în cazul ..., sporul pentru munca prestată în zilele de sâmbătă și duminică este de 1% din salariul de bază, iar un nivel asemănător este practicat de aproape toate societățile de pază. Pentru o oră, sporul pentru munca prestată în zilele de sâmbătă și duminică este de 0,12 lei/oră (12,43 lei x 1%).

Contestatorul precizează că, potrivit art. 142 alin. (2) din Codul Muncii, munca prestată în zilele de sărbători legale este remunerată suplimentar cu un spor de 100% din salariul de bază, iar în perioada contractuală sunt un număr de 15 sărbători legale. Potrivit prevederilor art. 145 din Codul Muncii, salariatului trebuie să i se acorde, anual, un număr de 20 de zile lucrătoare de concediu de odihnă, iar în cazul serviciului de pază prestat încontinuu, pe perioada în care agenții se află în concediu de odihnă, trebuie asigurați alți agenți, astfel că această cheltuială are o influență majoră asupra fundamentării prețului. Astfel, la 12 luni, practic, costul cu concediul de odihnă pentru un agent de securitate se ridică la valoarea unui salariu brut.

Se arată că, potrivit prevederilor art. 78 din Legea nr. 448/2006, angajatorii care au peste 50 de angajați trebuie să aibă un număr de 4% dintre angajați persoane cu handicap, iar dacă nu au această cotă de angajați îndeplinită, atunci angajatorul are obligația să plătească *„lunar către bugetul de stat o sumă reprezentând salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată înmulțit cu numărul de locuri de muncă în care nu au angajat persoane cu handicap.”*

Contestatorul învederează că, în ceea ce privește volumul serviciilor de prestat, cu privire la achiziția serviciilor de pază la care se referă prezenta procedură, sunt relevante următoarele aspecte:

- pentru postul ... – 24/24h – 1 post, 366 zile, 24 ore/zi, 8.800 total ore, 2.928 ore muncă de noapte, 2.496 ore sâmbătă și duminică, 360 ore sărbători legale;
- pentru postul ... – 16/24h – 1 post, 366 zile, 16 ore/zi, 6.800 total ore, 2.928 ore muncă de noapte, 2.496 ore sâmbătă și duminică, 360 ore sărbători legale;
- pentru postul ... – 16/24h – 1 post, 366 zile, 16 ore/zi, 6.800 total ore, 2.928 ore muncă de noapte, 2.496 ore sâmbătă și duminică, 360 ore sărbători legale.

Contestatorul precizează că, având în vedere că potrivit documentației de atribuire, perioada pentru care se încheie contractul este de 1 an, în fundamentarea prețului a avut în vedere această perioadă, iar deoarece anul 2020 este an bisect, a calculat că anul are 366 de zile, din care 104 zile de sâmbătă și duminică și 15 zile de sărbători legale. De asemenea, pentru toate posturile de pază unde se prestează serviciu de pază între orele 22:00-06:00, munca prestată în acest interval a fost considerată muncă de noapte.

Contestatorul prezintă tabelar valorile calculate pentru fundamentarea tarifului, cu respectarea prevederilor legale aplicabile, respectiv:

- 22.400 ore cu tarif orar de 12,43 lei/oră, rezultând 278.432,00 lei;
 - 8.784 ore prestate în program de noapte (spor de 25%) în interval 22:00-06:00 x sporul de 25% aplicat la tariful orar de 12,43 lei (reprezentând 3,11 lei/oră de muncă prestate noaptea), rezultând 27.318,24 lei;
 - 1.080 ore prestate în zile de sărbătoare legală (spor 100% din tariful orar de 12,43 lei/oră), rezultând 13.424,40 lei;
 - 7.488 ore prestate sâmbăta și duminica (spor 1% din tariful orar de 12,43 lei), rezultând 898,56 lei;
- Cost total cu salariile - 320.073,20 lei.

Se arată că, la această sumă, reprezentând salariul de bază și sporurile obligatorii, se adaugă următoarele contribuții:

- Concediu de odihnă - 1/12 din suma costurilor salariale, rezultând 26.672,77 lei;
- Fondul potrivit Legii nr. 448/2006 - 10 agenți x 12 luni x 2.080 lei x 4%, rezultând 9.984,00 lei;
- Contribuția asiguratorie de muncă - 2,25% x fondul de salarii, rezultând 7.201,65 lei.

Contestatorul subliniază că, în acest fel, costurile totale cu munca vie sunt în cuantum de 363.931,62 lei, reprezentând un tarif orar de 15,95 lei/oră.

Urmare celor antemenționate, contestatorul precizează că ofertantul declarat câștigător nu a justificat prețul neobișnuit de scăzut ofertat și contestă modul de stabilire a rezultatului procedurii.

Prin adresa nr. 274/20.01.2020, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 2310/21.01.2020, autoritatea contractantă ... a transmis punctul de vedere cu privire la contestație, prin care solicită respingerea contestației.

Autoritatea contractantă învederează că a urmărit ca toți cei care au depus oferte să îndeplinească condițiile legale, și abia apoi a luat în calcul și criteriul decisiv de calificare „prețul cel mai scăzut”, a estimat o valoare a contractului de achiziție valabil pe 12 luni.

Se arată că, la data de 16.12.2019, ora 09,00, autoritatea contractantă a organizat ședința de deschidere a ofertelor, încheind procesul verbal nr. 5295/16.12.2019, pe care l-a transmis în format electronic contestatorului.

Autoritatea contractantă precizează că, la ședința de deschidere a ofertelor au participat și reprezentanți ai agenților economici care au depus oferte, ..., ... și ..., împuternicit al ...

Se învederează că, la data de 17.12.2019 a avut loc ședința de analiză a ofertelor, iar în urma studierii acestora, după ce au fost îndeplinite toate condițiile tehnice specificate în caietul de sarcini, s-a aplicat criteriul de atribuire „prețul cel mai scăzut”. După încheierea ședinței de analiză a ofertelor s-a redactat procesul verbal nr. 5305/17.12.2019, prin care ... a fost declarată câștigătoare.

Autoritatea contractantă arată că a respectat termenele și condițiile pentru atribuirea contractului, respectiv Legea nr. 98/2016 și H.G. nr. 395/2016.

Referitor la critica contestatorului potrivit căreia prețul ofertat de câștigătorul procedurii, de 11,00 lei/oră fără TVA, nu este unul real, este deosebit de scăzut și nu poate fi justificat, autoritatea contractantă precizează că, atunci când a realizat selecția candidaților în procesul de calificare, avut în vedere ca toți cei care au depus oferte să îndeplinească condițiile legale, și abia apoi a luat în calcul și criteriul decisiv de calificare „prețul cel mai scăzut”. Se arată că s-a urmărit, prin achiziționarea unui contract de achiziții publice pentru paza a trei obiective la prețul cel mai mic, satisfacerea nevoilor la nivel de autoritate contractantă, cât și îndeplinirea criteriului de bază, criteriul de atribuire - „prețul cel mai scăzut”.

Autoritatea contractantă apreciază că se impune respingerea contestației formulată de către ..., ca nefondată, deoarece au fost respectate prevederile legale de atribuire a contractului de achiziții, în conformitate cu prevederile Legii nr. 98/2016, precum și ale H.G. nr. 395/2016, respectiv criteriul de atribuire „prețul cel mai scăzut”, după ce au fost îndeplinite toate condițiile tehnice.

Prin adresa înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 613/08.01.2020, contestatorul a transmis „Note” cu privire la punctul de vedere al autorității contractante, în care precizează că tariful ofertat de ... nu poate acoperi nici măcar salariul minim la care se adaugă sporul de noapte, sporul de zile libere și sporul de muncă pentru zile de sâmbătă și duminică. Astfel, cantitatea totală de ore de pază de prestat în acest contract este de 22.400 ore, iar la tariful orar de 12,43 lei (tariful orar pentru salariul minim), ar rezulta o sumă de 278.432,00 lei.

Contestatorul învederează că, totodată, sporul pentru muncă în zile libere se ridică la suma de 13.424,40 lei, iar cel pentru muncă în zilele de sâmbătă și duminică este de 898,56 lei. Astfel, doar cheltuielile cu aceste costuri salariale se ridică la 320.073,20 lei, reprezentând un tarif orar de 14,29 lei/oră, fără a avea în vedere contribuțiile prevăzute de lege precum și cheltuielile indirecte și cota de profit.

Contestatorul concluzionează că, chiar dacă ar accepta ideea că există posibilitatea reducerii tarifului cu subvențiile încasate, rezultă că

tariful de la care s-a plecat, de 13,82 lei/oră, este calculat în așa fel încât nu cuprinde toate sporurile și contribuțiile prevăzute de lege.

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

În vederea atribuirii contractului de achiziție publică de servicii având ca obiect *„Servicii de pază pentru 3 obiective ...”*, cod CPV 79713000-5 – Servicii de pază (Rev. 2), ... a ales procedura ce a fost demarată la data de 09.12.2019, prin publicarea în SICAP a anunțului publicitar nr.

Potrivit anunțului de participare și documentației de atribuire, criteriul de atribuire aplicat a fost *„prețul cel mai scăzut”*, valoarea estimată a contractului de servicii fiind de 356.160,00 RON, fără T.V.A.

Consiliul constată că, potrivit adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 5335/18.12.2019, autoritatea contractantă a comunicat ... rezultatul procedurii de atribuire, respectiv:

„În conformitate cu prevederile art. 215, alin. (1) din Legea nr. 98/2016, prin prezenta vă înformăm că în urma evaluării ofertelor depuse la procedura mai sus menționată, oferta depusă de către ... a fost declarată admisibilă și după aplicarea criteriului de atribuire așa cum a fost publicat în anunțul publicitar oferta depusă de ... s-a clasat pe locul 2 și nu a fost declarată câștigătoare pentru atribuirea contractului de achiziție publică ce rezultă din această procedură de atribuire.

Oferta declarată câștigătoare în urma aplicării criteriului de atribuire este oferta prezentată de ... care s-a clasat pe primul loc, oferta fiind 11,00 lei/oră fără TVA.

Motivul pentru care oferta depusă de ofertantul pe care îl reprezentați nu a fost declarată câștigătoare este că după aplicarea criteriului de atribuire publicat în anunțul publicitar, oferta declarată câștigătoare a avut un preț mai scăzut în comparație cu oferta prezentată de ofertantul pe care îl reprezentați.”

Potrivit Procesului-verbal nr. 5295/16.12.2019, la procedura de atribuire au depus ofertă un număr de 8 operatori economici, în urma evaluării ofertelor 7 dintre ofertele depuse au fost declarate admisibile, iar în urma aplicării criteriului de atribuire oferta depusă de ... a fost declarată câștigătoare, iar oferta depusă de ... s-a clasat pe locul al doilea, toate aceste aspecte fiind consemnate în cadrul Raportului procedurii de atribuire nr. 5377/23.12.2019 .

Analizând criticile formulate de ..., Consiliul constată că acestea vizează aspecte legate de modul în care a fost evaluată și desemnată câștigătoare oferta depusă de ..., apreciind că aceasta este netemeinică. Astfel sunt avute în vedere aspecte legate de faptul că în opinia acestuia la stabilirea rezultatului procedurii de atribuire, autoritatea contractantă nu a respectat prevederile legale incidente în materie de achiziții publice, deoarece nu a verificat dacă oferta financiară a ofertantului câștigător ..., care este o ofertă aparent neobișnuit de scăzută, poate fi justificată, sub

aspectul respectării reglementărilor privind salarizarea și sporurile obligatorii.

Consiliul constată că decizia de declarare a ofertei câștigătoare ... este criticată sub următoarele aspecte:

- *nu rezultă că o analiza temeinică a fost efectuat în privința ofertei declarate ca fiind câștigătoare, deoarece oferta câștigătoare, are un tarif orar de 11 lei fără TVA, preț care nu poate fi susținut decât prin neluarea în considerare a tuturor normelor referitoare la salarizare și la sporurile obligatorii;*

- *în domeniul serviciilor de pază, costurile operatorului economic sunt preponderent formate din costurile cu personalul angajat în prestarea muncii. Având în vedere această componentă a costurilor cu forța de muncă, există niște reglementări minimale, care trebuie respectate de către fiecare operator economic care participă la o procedură de achiziție publică;*

- *la stabilirea costurilor minime cu care un operator economic poate presta serviciu de pază cu respectarea întocmai a prevederilor de dreptul muncii privind salariul minim pe economie și sporurile obligatorii aplicabile, s-au avut în vedere următoarele prevederi legale:*

- *începând cu data de 01.01.2019 potrivit prevederilor H.G. nr. 937/2018, salariul minim brut pe economie este stabilit la nivelul sumei de 2.080 lei brut, reprezentând 12,43 lei/oră, pentru un program de lucru complet, de 167,777 ore pe lună, program normal de lucru, fără sporuri;*

- *potrivit art. 125 și art. 126 din Codul Muncii, pentru munca prestată în timpul nopții, angajatul este remunerat suplimentar cu un spor de 25% din salariul de bază. Astfel, s-a estimat că din 24 de ore, la posturi permanente, 8 ore se prestează în regim de muncă pe timp de noapte. Sporul pentru muncă de noapte exprimat pentru o oră este de 3,11 lei / oră, (12,43 lei*25%);*

- *potrivit prevederilor art. 137 din Codul Muncii, atunci când angajatul lucrează și în zilele de sâmbătă și duminică, pe lângă aplicare regulilor privind asigurarea repausului săptămânal, pentru munca prestată în zilele de sâmbătă și duminică, angajatul este remunerat suplimentar cu un spor care este stabilit prin contractul colectiv de muncă sau prin contractul individual de muncă. În cazul subscrisei, sporul pentru munca prestată în zilele de sâmbătă și duminică este de 1% din salariul de bază. Un nivel asemănător este practicat de aproape toate societățile de pază. Pentru o oră, sporul pentru muncă prestată în pe timp de sâmbătă și duminică este de 0,12 lei / oră (12,43 lei *1%);*

- *potrivit art. 142 alin. (2) din Codul Muncii, munca prestată în zilele de sărbători legale, este remunerat suplimentar cu un spor de 100% din salariul de bază. În perioada contractuală sunt un număr de 15 zile de sărbătoare legală;*

- *potrivit prevederilor art. 145 din Codul Muncii, salariatului trebuie să se acorde, anual, un număr de 20 de zile lucrătoare de concediu de odihnă. În cazul serviciului de pază prestat încontinuu, pe perioada în care*

agenții se află în concediu de odihnă, trebuie asigurați alți agenți, astfel că, această cheltuială are o influență majoră asupra fundamentării prețului. Astfel, la 12 luni, practic, costul cu concediul de odihnă pentru un agent de securitate se ridică la valoarea unui salariu brut;

- potrivit prevederilor art. 78 din Legea nr. 448/2006, angajatorii care au peste 50 de angajați trebuie să aibă un număr de 4% dintre angajați persoane cu handicap. Dacă nu are această cotă de angajați îndeplinită, atunci angajatorul are obligația să plătească „lunar către bugetul de stat o sumă reprezentând salariul de bază minim brut pe țara garantat în plată înmulțit cu numărul de locuri de muncă în care nu au angajat persoane cu handicap.”

În replică la cele reclamate de societatea contestatoare, autoritatea contractantă menționează că la data de 17.12.2019 a avut loc ședința de analiză a ofertelor, iar în urma studierii acestor oferte depuse după ce sunt îndeplinite toate condițiile tehnice specificate în caietul de sarcini, se aplică criteriul de atribuire „prețul cel mai scăzut”.

S-a adăugat că după încheierea ședinței de analiză a ofertelor a fost redactat Procesul verbal nr. 5305/17.12.2019, prin care s-a stabilit că ... este declarată câștigătoare.

Trecând la analiza celor mai sus reclamate se are în vedere că obiectivul supus procedurii de atribuire în cauză constă în prestarea serviciilor de pază pentru 3 obiective din cadrul ...

Potrivit caietului de sarcini autoritatea contractanta intentionează să achiziționeze servicii pentru asigurarea pazei obiectivului si bunurilor materiale compus din 3 posturi de paza, astfel:

1. - Obiectiv ... - 1 post permanent :7 zile pe saptamana, cu program de 24 ore /zi; perioada 01.01.2020-31.12.2020;

2. - Obiectiv ... - 1 post cu caracter temporar: de luni pana vineri, între orele 1600 – 8.00 (16 ore /zi), sambata, duminca si sărbătorile legale 24 ore/24 ore/zi, perioada 01.01.2020-31.12.2020;

3. - Obiectiv ... - 1 post cu caracter temporaride luni până vineri, între orele 16.00 – 8.00 (16 ore /zi) „sambata, duminica și sărbătorile legale 24 ore /24 ore/zi, perioada 01.01.2020-31.12.2020.

Totalul de ore prestate la obiectivele mentionate mai sus este de 22.400 ore pentru o perioada de 12 luni, din care 8.800 ore pentru obiectiv ... si 6800 ore pentru ... și 6.800 ore pentru ...

Tot în cuprinsul caietului de sarcini, achizitoarea a precizat și modalitatea de elaborare de către operatorii economici a propunerii tehnice și propunerii financiare, astfel:

„XI. Prezentarea ofertei tehnice

- Descrierea detaliata a serviciilor ce urmeaza a fi prestate si a personalului ce urmeaza a fi alocat pentru prestarea serviciilor. Ofertantul are obligația de a face dovada conformității serviciilor cu cerințele prevăzute în prezentul caiet de sarcini.

- Nominalizarea unui sef de zona sau punct de lucru ,care este obligat sa organizeze, sa conducă si sa controleze activitatea de paza

,precum si modul de executare a serviciului de către personalul din subordine

XII. Prezentarea ofertei financiare

- In propunerea financiara se va prezenta oferta cu prețul /ora pe fiecare post in parte cat si prețul pe numărul total de ore exprimat in lei (fara TVA). Se solicita si detaliera componentelor prețului ofertat, respectiv justificarea eventualelor ajutoare de stat (subvenții din tarif ce provin de la oficii de șomaj,etc) conform legislației in vigoare.

Oferta va fi valabila pe o perioada de 60 zile de la termenul limita de primire a ofertelor.”

Din examinarea documentelor aflate în copie la dosarul cauzei se reține că membrii comisiei de evaluare au întocmit Procesul-verbal nr. 2 al ședinței de evaluare a ofertelor înregistrat sub nr. 5305/17.12.2019 în care s-au consemnat că în urma verificării informațiilor din documentele propunerii financiare prezentate de către toți cei 7 ofertantii care au depus oferte conforme în urma verificărilor propunerilor tehnice, sunt admisibili.

Din examinarea conținutului procesului verbal antemenționat Consiliul reține că membrii comisiei de evaluare au inventariat documentele componente ale propunerii financiare depuse de fiecare ofertant, iar vizavi de *detaliera componentelor prețului ofertat, respectiv justificarea eventualelor ajutoare de stat (subvenții din tarif ce provin de la oficii de șomaj, etc.) conform legislației in vigoare* au consemnat următoarele: *”Prezintă justificarea prețului ofertat. Pretul unitar ofertat fiind apropiat de cel estimat, se considera cerința îndeplinită”.*

Plecând de la criticile autoarei contestației, axate pe nesustenabilitatea și nejustificarea prețului ofertantului declarat câștigător, Consiliul reține că în speța analizată sunt incidente următoarele prevederi legale:

- art. 210 din Legea nr. 98/2016 – *“(1) În cazul unei oferte care are un raport cu lucrările, produsele sau serviciile care constituie obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru care urmează a fi atribuit/încheiat, auto*

ofer

t

antul

u

i

ca

c

(2) Clarificările prevăzute la alin. (1) se pot referi în special la:

a)

fun

d

amen

prin

raportare la procesul de producție, serviciile furnizate sau metodele de construcție utilizate;

b) soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru furnizarea produselor sau a serviciilor ori executarea lucrărilor;

c) originalitatea lucrărilor, produselor sau serviciilor propuse de ofertant;

d) respectarea obligațiilor prevăzute la art. 51 alin. (1);

e) respectarea obligațiilor prevăzute la art. 218;

f) posibilitatea ca ofertantul să beneficieze de un ajutor de stat.

(3) Autoritatea contractantă evaluează informațiile și documentele furnizate de ofertantul a cărui ofertă are un preț aparent neobișnuit de scăzut și respinge respectiva ofertă numai atunci când dovezile furnizate nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, ținând seama de elementele menționate la alin. (2);

(4) Autoritatea contractantă respinge întotdeauna o ofertă atunci când constată că aceasta are un preț neobișnuit de scăzut deoarece nu respectă obligațiile prevăzute la art. 51 alin. (1);

- art. 136 din H.G. nr. 395/2016 „**În situația în care comisia de evaluare constată că elemente de preț ale unei oferte sunt aparent neobișnuit de scăzute**, prin raportare la prețurile pieței, utilizându-se ca referință în acest sens informații cum ar fi buletine statistice sau cotații ale burselor de mărfuri, comisia de evaluare **va solicita ofertantului care a depus oferta în cauză explicații cu privire la posibilitatea îndeplinirii contractului în condițiile de calitate impuse prin documentația de atribuire.**

(2) **Explicațiile aduse de ofertant** conform prevederilor alin. (1) vor fi însoțite de **dovezi concludente privind elementele** prevăzute la art. 210 alin. (2) din Lege, precum și, după caz, respectiv de documente privind, după caz și fără a se limita, prețurile ce pot fi obținute de la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, **nivelul de salarizare al personalului ofertantului**, performanțele și **costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru.**

(3) În cazul în care ofertantul **nu prezintă comisiei de evaluare informațiile și/sau documentele solicitate sau acestea nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată inacceptabilă”.**

- art. 51 din Legea nr. 98/2016 „Autoritatea contractantă precizează în documentația de atribuire reglementările obligatorii în domeniile mediului, social și al relațiilor de muncă, stabilite prin legislația adoptată la nivelul Uniunii Europene, legislația națională, prin acorduri colective sau prin tratatele, convențiile și acordurile internaționale în aceste domenii, care trebuie respectate pe parcursul executării contractului sectorial sau să indice instituțiile competente de la care operatorii economici pot obține

informații detaliate privind reglementările respective. (2) În cazul prevăzut la alin. (1), autoritatea contractantă are totodată obligația de a solicita operatorilor economici să indice în cadrul ofertei faptul că la elaborarea acesteia au ținut cont de obligațiile relevante din domeniile mediului, social și al relațiilor de muncă”.

În cauza de față, durata estimată a contractului de servicii de pază este de 12 luni, sunt relevante în soluționare și dispozițiile legislației incidente, respectiv în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 937/2018 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară, începând cu data de 1 ianuarie 2019, salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată se stabilește în bani, fără a include sporuri și alte adaosuri, la suma de 2.080 lei lunar, pentru un program normal de lucru în medie de 167,333 ore pe lună, reprezentând 12,43 lei/oră.

Potrivit Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, dispozițiile art. 85 prevăd:

„(1) Angajatorii care încadrează în muncă, pe perioadă nedeterminată, șomeri în vârstă de peste 45 de ani, șomeri care sunt părinți unici susținători ai familiilor monoparentale, șomeri de lungă durată sau tineri NEET primesc lunar, pe o perioadă de 12 luni, pentru fiecare persoană angajată din aceste categorii, o sumă în cuantum de 2.250 lei, cu obligația menținerii raporturilor de muncă sau de serviciu cel puțin 18 luni.

(2) De facilitățile prevăzute la alin. (1) beneficiază și angajatorii care, în raport cu numărul de angajați, și-au îndeplinit obligația, potrivit legii, de a încadra în muncă persoane cu handicap, precum și angajatorii care nu au această obligație legală, dacă încadrează în muncă pe durată nedeterminată persoane cu handicap și le mențin raporturile de muncă sau de serviciu cel puțin 18 luni.

„(3) Facilitățile prevăzute la [alin. \(1\)](#) și [\(2\)](#) se acordă angajatorilor și în situația în care, în perioada acordării acestora sau în cea în care există obligația legală de menținere a raporturilor de muncă, persoanele beneficiare nu mai au statut de părinte unic susținător al familiei monoparentale sau statut de persoană cu handicap, după caz”.

Așadar așa cum a fost mai sus reținut, din verificarea documentelor cuprinse în dosarul cauzei, Consiliul reține că în etapa de verificare a propunerii financiare, autoritatea contractantă a întocmit Procesul-verbal nr. 2 al ședinței de evaluare a ofertelor înregistrat sub nr. 5305/17.12.2019 în cuprinsul căruia a consemnat existența documentelor conținute în cadrul propunerilor financiare depuse de ofertanți, fără nicio referire la modul concret de calcul al costurilor salariale al ofertelor declarate admisibile.

În soluționarea aspectelor sesizate, ținând seama de propunerea financiară și de dispozițiile art. 127 alin. (1) lit. h) din H.G. nr. 395/2016, Consiliul constată că autoritatea contractantă nu a verificat propunerile financiare prezentate sub aspectul costurilor salariale, prin urmare, autoritatea contractantă ar fi trebuit să verifice modalitatea în care ofertele

financiare corespund cerințelor caietului de sarcini și să verifice dacă fundamentarea prețului respectă toate prevederile legale în vigoare, cum ar fi spre exemplificare, dacă prețurile ofertate sunt calculate corect și conțin toate sporurile, taxele și impozitele aferente.

Prin urmare, comisia de evaluare trebuia să se pronunțe asupra realității și sustenabilității tarifelor, nu doar prin raportare la acoperirea salariului minim legal (cu impozitele, contribuțiile și sporurile aferente), ci și a tuturor cheltuielilor pe care le presupune contractul.

Prin participarea la procedură, operatorii economici au ales, prin propria voință, să oferteze un anumit preț/tarif, asumându-și implicit și riscurile care urmau a fi produse, respectiv demonstrarea ulterioară a sustenabilității și conformității acestuia cu cerințele caietului de sarcini.

Oferta depusă reprezintă angajamentul asumat de către ofertant în scopul realizării obiectului contractului, astfel prețul ofertat nu este prezumat a fi valabil și admis, realitatea acestuia trebuind să fie verificată de comisia de evaluare, în baza art. 127 alin. (1) lit. h) din H.G. nr. 395/2016 și confirmate de ofertant prin documentele înaintate autorității contractante.

Orice decizie a autorității privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică 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.

Numai în urma obținerii și verificării detalierii tuturor elementelor de cost ofertate, autoritatea contractantă putea stabili conformitatea, sustenabilitatea realitatea și corectitudinea formării acestora.

Consiliul reține faptul că operatorii economici, în elaborarea ofertei 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 doar în baza unei simple decizii comerciale.

Autoritatea contractantă nu prezintă Consiliului nicăieri cum și-a îndeplinit atribuțiile prevăzute la dispozițiile art. 127 alin. (1) lit. h) coroborat cu art. 133 din H.G. nr. 395/2016, rezultând că analiza membrilor comisiei de evaluare a fost pur formală.

Încheierea unui proces verbal de evaluare care în fapt nu conține decât o trecere în revistă, a elementelor componente ale ofertelor depuse de ofertanți și nicidecum o analiză a conținutului acestor documente, contrar dispozițiilor art. 127 și 133 din H.G. nr. 395/2016, nu echivalează cu analiza pe care autoritatea contractantă trebuia să o efectueze.

În baza art. 127 alin. (1) lit. n) din normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2016, comisiei de evaluare îi revine atribuția de a elabora procese-verbale aferente fiecărei ședințe, iar în temeiul art. 131 alin. (4) din aceleași norme, fiecare decizie a comisiei de evaluare este fundamentată prin identificarea elementelor concrete ale solicitării de participare/ofertelor în raport cu cerințele definite prin documentele achiziției și prevederile legale.

Cu alte cuvinte, în absența analizei membrilor comisiei de evaluare, cele raționate de autoritate în punctul său de vedere nu pot fi reținute de Consiliu.

Este firesc faptul ca ofertanții să practice prețuri cât mai reduse, la toate sau doar la unele elemente ale ofertei, pentru a-și maximiza astfel șansele de a obține contractul supus licitației. Având structuri de costuri diferite, putând beneficia de economii de scară importante sau intenționând să își reducă marjele de profit pentru a putea penetra mai eficient pe piața de referință, ar fi în măsură să facă o ofertă competitivă și, în același timp, serioasă și fiabilă, de care autoritatea contractantă trebuie să țină seama.

Însă revine autorității contractante obligația să verifice realitatea prețurilor oferite de operatorii economici. Art. 210 din Legea nr. 98/2016 urmărește să prevină situațiile în care autoritatea atribuie contractul unui ofertant ce nu este în măsură să îl execute în limitele pe care și le-a asumat prin ofertă, dispoziția legală fiind edictată în favoarea autorităților contractante, pentru protejarea lor (respectiv a bugetelor publice pe care le gestionează și a serviciilor publice pe care le prestează). În sprijinul acestui raționament vine chiar norma de aplicare a ordonanței de la art. 137 alin. (2) lit. g) – oferta este inacceptabilă dacă, în urma verificărilor, se constată că are un preț/cost neobișnuit de scăzut pentru ceea ce urmează a fi furnizat/prestat/executat, astfel încât nu se poate asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini.

În speța dezbătută, Consiliul constată că autoritatea contractantă nu a respectat prevederile legale citate anterior, neținând seama de obligația stabilită în sarcina sa, respectiv aceea de a efectua verificări amănunțite/detaliat privind ofertele depuse.

În lipsa unei evaluări riguroase și a rolului activ al autorității contractante în clarificarea aspectelor în referință, se constată că evaluarea realizată de autoritate a înregistrat abateri de la cadrul legal, motiv pentru care Consiliul determină că în speță se impune clarificarea aspectelor criticate. Autoritatea contractantă nu a manifestat un rol activ nesolicitând informații privind fundamentarea prețului.

Jurisprudența Consiliului este constantă, în sensul că orice decizie a autorității contractante privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică a ofertei, sub toate aspectele.

Sușinerile achizitoarei, potrivit căroră "*Autoritatea contractantă, Societatea Administrarea Cimitirelor și a Spațiilor Verzi SRL Tecuci atunci când a realizat selecția candidaților în procesul în procesul de calificare avut în vedere ca toți cei care și-au depus ofertele să îndeplinească condițiile legale, și abia apoi a luat în calcul și criteriul decisiv de calificare „prețul cel mai scăzut”* nu sunt judicioase în cauză având în vedere așa cum a fost mai sus reținut, lipsa oricărui demers vizavi de verificarea

sustenabilității și justificării prețurilor oferite în cadrul procedurii de atribuire.

Achiziția nu și-a îndeplinit obligația de a verifica propunerile financiare potrivit normelor legale, context în care Consiliul determină că evaluarea ofertelor a înregistrat abateri de la cadrul legal și se impune o reevaluare a acestora. Doar după îndeplinirea acestei obligații legale, Consiliul se va putea pronunța asupra legalității și temeiniciei viitoarei decizii a autorității, vizavi de admisibilitatea/inadmisibilitatea ofertelor, în mod fundamentat. Decizia civilă nr. 1314 din 22 martie 2012 a Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, este în sensul că ofertele nu trebuie examinate formal.

Ofertanții nu trebuie să vicieze rezultatul procedurii, prin ofertarea unor prețuri fără suport legal, fapt pentru care autoritatea contractantă are obligația de a evalua ofertele financiare ținând seama de toate elementele avute în vedere la stabilirea prețului, așa cum anterior Consiliul a subliniat pentru a se asigura de fezabilitatea și sustenabilitatea prețului propus în acest sens.

Este evident că ofertarea unui tarif sub nivelul costurilor are ca efect și distorsionarea concurenței la procedura de achiziție, întrucât se ajunge ca prețurile să nu mai reflecte rezultatul competiției între ofertanți, ci diverse conjuncturi în care se află unii dintre ei, care le-ar permite să ofere orice tarif. Scopul oricărei achiziții publice nu este unidirecțional – obținerea de către autoritatea contractantă a unui produs/serviciu/lucrare la cel mai avantajos preț – ci vizează și promovarea concurenței loiale între operatorii economici. Este evident că omiterea anumitor elemente de cost din structura tarifului conduce la încălcarea principiului tratamentului egal între ofertanți, statuat la art. 2 din legea achizițiilor publice.

Practica judiciară este în aceeași direcție, elocvente fiind, de exemplu:

- decizia civilă nr. 9814 din 9 octombrie 2013 (preț neobișnuit de scăzut justificat prin intenția ofertantului de a angaja șomeri, pentru care să beneficieze de facilități fiscale. Justificare ce nu poate fi acceptată), Curtea de Apel Alba Iulia, Secția de contencios administrativ și fiscal;

- decizia nr. 343 din 25 ianuarie 2013 (justificarea prețului scăzut prin prezentarea unei declarații pe propria răspundere prin care ofertantul se obligă să angajeze personal pentru care urmează să primească subvenții de la bugetul asigurărilor de șomaj nu poate fi luată în considerare, ofertantul invocând un demers viitor și incert), Curtea de Apel Bacău, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal.

- decizia civilă nr. 253 din 21 ianuarie 2016 (Preț neobișnuit de scăzut justificat prin intenția ofertantului de a angaja șomeri, pentru care să beneficieze de facilități fiscale. Justificare ce nu poate fi acceptată.), Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal.

În aceste condiții, Consiliul stabilește că evaluarea realizată de autoritatea contractantă a înregistrat abateri de la cadrul legal, astfel se impune reevaluarea ofertei depuse de ... de la etapa evaluării propunerii

financiare. Astfel, Consiliul stabilește că autoritatea contractantă în mod eronat a declarat câștigătoare oferta depusă ..., înainte să analizeze realitatea prețului ofertat, prin urmare, în contextul înfățișat, pledoaria autorității contractante nu poate constitui un argument valid pentru admiterea ofertei ca fiind admisibilă în urma finalizării etapei de verificare a propunerii financiare și ulterior declararea acesteia drept câștigătoare.

În atare situație, Consiliul reține că nu se poate substitui în atribuții comisiei de evaluare, motiv pentru care se impune ca autoritatea contractantă să efectueze verificări detaliate asupra modului de fundamentare a tarifului ofertat de ..., sub toate aspectele contestate, mai sus reținute.

Date fiind cele precizate, Consiliul va reține ca fiind întemeiate criticile formulate de ..., urmând să le admită.

Art. 1 alin. (4) din normele aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 statuează că autoritatea contractantă este responsabilă pentru modul atribuire a contractului de achiziție publică/acord-cadru, inclusiv achiziția directă, cu respectarea tuturor dispozițiilor legale aplicabile, deci și a regulilor de elaborare a proceselor-verbale.

Luând în considerare ansamblul considerentelor mai sus expuse în baza 26 alin. (2) și alin. (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul admite contestația formulată de către ..., în contradictoriu cu autoritatea contractantă ... și anulează Procesul-verbal nr. 2 al ședinței de evaluare a ofertelor înregistrat sub nr. 5305/17.12.2019 și Raportul procedurii nr. 5377/23.12.2019 și obligă ..., în termen de 10 zile de la data primirii prezentei decizii, la reevaluarea ofertei depuse de ... și la emiterea unui nou raport al procedurii de atribuire, cu respectarea documentației de atribuire și a legislației privind achizițiile publice.

În baza aceluiași temei legal, Consiliul anulează adresele autorității contractante de comunicare către ofertanți a rezultatului procedurii, subsecvente și dependente de raportul procedurii și obligă ... să le comunice noul rezultat al procedurii de atribuire, conform Legii nr. 98/2016 și normelor de aplicare.

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

CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația formulată de către ..., în contradictoriu cu autoritatea contractantă

Anulează Procesul-verbal nr. 2 al ședinței de evaluare a ofertelor înregistrat sub nr. 5305/17.12.2019 și Raportul procedurii nr. 5377/23.12.2019 și obligă ..., în termen de 10 zile de la data primirii prezentei decizii, la reevaluarea ofertei depuse de ... și la emiterea unui nou raport al procedurii de atribuire, cu respectarea documentației de atribuire și a legislației privind achizițiile publice.

Anulează adresele de comunicare către ofertanți a rezultatului procedurii, subsecvente și dependente de raportul procedurii și obligă ... să le comunice noul rezultat al procedurii de atribuire, conform Legii nr. 98/2016 și normelor de aplicare.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

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

PREȘEDINTE,

...

MEMBRU,

...

MEMBRU,

...