

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 Consiliu sub nr., formulată de SRL, cu sediul în, având CUI RO....., reprezentată legal prin - administrator, împotriva documentației de atribuire, în concret, *împotriva modului de stabilire a valorii estimate/valorii orar-estimate a tarifului aferent perioadei de execuție a acordului cadru derulat pe o perioada de 48 luni, raportat la cantitatea de ore corespunzătoare acestui lot*, elaborată de către, cu sediul în, în calitate de entitate contractantă, în cadrul procedurii simplificată, organizată în vederea încheierii, pe loturi, a acordului-cadru având ca obiect *SERVICII DE PAZA ACORD CADRU 2026-2029 LOT I: Servicii de paza si securitate pentru Sediul LOT II: Servicii de paza si securitate pentru Sediul- Sucursala*, **Lotul nr. 1**, s-a solicitat: *suspendarea procedurii de depunere a ofertelor până la pronunțarea pe fond asupra cauzei, iar pe baza analizei realizată de către CNSC prin prisma motivelor acțiunii, rugăm admiterea contestației și prin decizia pronunțată solicităm drept măsuri de remediere refacerea/recalcularea valorii maxim estimate corespunzător legislației muncii în materie de salarizare și a legislației incidente în materie de costuri/cheltuieli aferente executării contractului, inclusiv în materia stabilirii unei valori minime a profitului în conformitate cu Codul Fiscal, Codul civil în materie de contracte, deoarece VALOAREA MAXIM ESTIMATĂ este greșit /incorect calculată, rezultând un tarif orar subestimat.*

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

Consiliul a fost sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care SRL critică documentația de atribuire a procedurii în cauză, solicitând cele menționate în partea introductivă.

Într-un prim aspect, contestatoarea redă o serie de aspecte vizând *cererea de suspendare a depunerii ofertei sau după caz a anulării acesteia, cerere întemeiată pe dispozițiile art. 22 din Legea 101/2016.*

Reclamanta precizează că, după publicarea documentației de atribuire în SEAP de către entitatea contractantă urmată de analiza ansamblului cerințelor stabilite, a constatat că, raportat la cantitatea orelor necesare derulării acordului cadru desfășurat pe o perioadă de 48 luni, numărul, regimul de lucru și specificul execuției postului, prin divizare la valoarea maxim estimată a lotului stabilită la suma de 834.583,18 lei, rezultă un tarif orar eminamente subestimat, de numai 30,48 lei/oră fără TVA/agent de securitate, tarif ce nu acoperă pe de o parte toate cheltuielile legale de acordat în baza legislației în vigoare aferente forței de muncă, fără a fi prevăzute(*fie omise, fie eludate/după caz*) cheltuielile obligatorii la nivel de orice societate de natura fondului destinat persoanelor cu dizabilități și contribuția de 2,25% aplicat fondului brut de salarii corespunzător contribuției asigurătorii de muncă, iar pe de altă parte, nu au fost prevăzute/incluse costurile minim necesare la nivel de societate în ceea ce privește cheltuielile directe/indirecte absolut necesare pentru buna executare cantitativ/calitativă a acordului cadru, inclusiv omiterea includerii unei cote minime de profit.

În concret, reclamanta prezintă calculația unui tarif orar/agent securitate raportată la salariul minim brut pe țară, care, în prezent, este de 4.050 lei la care se adaugă cheltuielile aferente regimului de zi și regimului de 24/24 ore, la care se impune legal, adăugarea sporurilor, indemnizațiilor și a drepturilor legale conexe salariaților, calculație de la care nicio ofertantă nu se poate abate, nu poate oferta, fie prin încălcarea dispozițiilor legale în materia salarizării, fie prin neacordarea lor contrar legislației în materie de dreptul muncii.

Autoarea contestației afirmă că, numai în privința acestor costuri aferente forței de muncă și a cheltuielilor cu fondul de salariu la nivel de unitate, ce au caracter minim obligatoriu, cu respectarea legislației muncii, suma orară minimă este de 32,16 lei ceea ce depășește valoarea orară maxim estimată a entității contractante de 30,48 lei/oră, aspect ce denotă subevaluarea procedurii cel puțin pentru lotul nr. 1.

Cât privește cheltuielile directe/indirecte, petenta subliniază faptul că acestea sunt absolut legale și necesar de prevăzut atât de către achizitoare, cu ocazia calculării valorii maxim estimate, și, deopotrivă de prevăzut și de către orice ofertantă.

Reclamanta apreciază că, la adăugarea acestor minime cheltuieli și a unei minime cote de profit (procent sau sumă fixă), ceea ce în final rezultă prin cumularea recapitulativă a tuturor elementelor de cost cu forța de muncă, contribuții la nivelul unității, cheltuieli directe/indirecte (estimate minimal de către petentă de cel puțin 1,60 lei oră) și cota/valoarea de profit de minim 0,20 lei/oră, valoarea orientativă în finalul calculației ar fi de cel puțin 33,96 lei/oră/agent securitate.

Ca mijloace de probă au fost depuse înscrisuri.

Prin punctul de vedere nr. 12122/08.10.2025, înregistrat la CNSC sub nr., ..., în calitate de entitate contractantă, supune atenției o serie de contraargumente la criticile formulate de SRL în cuprinsul contestației, solicitând respingerea acesteia, pe cale de excepție, ca tardivă, și pe fond, ca nefondată.

Prin raportare la prevederile art. 8 alin. (1) lit. c) coroborat cu art. 2 din Legea nr. 101/2016, entitatea contractantă invocă tardivitatea contestației, având în vedere că:

- data publicării documentației este 30.09.2025, conform anunț de participare simplificat;

- data depunerii contestației la entitatea contractantă și la CNSC este 07.10.2025;

- termenul de 7 zile pentru contestația privind documentația de atribuire (*modul de stabilire a valorii estimate/valorii orar-estimate*) s-a împlinit în data de 06.10.2025.

Cu privire la capătul de cerere din contestație ce are ca obiect suspendarea procedurii, achizitoarea precizează că instituția sa a procedat la suspendarea voluntară a procedurii pentru lotul nr. 1, conform extrasului din SEAP.

Pe fond, organizatoarea procedurii precizează că, pentru demararea achiziției serviciilor de pază și securitate obiective, pentru lotul nr. 1, a calculat numărul de ore ce vor fi prestate în perioada 01.01.2026 - 31.12.2029, respectiv: 27372,5 ore.

Având în vedere că serviciile de pază sunt prestate și pe timp de noapte, în zilele de sâmbătă, duminică sau sărbători legale, când sunt aplicate sporurile aferente, cumulând cu o cotă de 10% cheltuieli indirecte și 5 % cotă profit și inflația anuală, entitatea contractantă prezintă sub formă tabelară tarifele orare estimate, respectiv valorile estimate fără TVA planificate în BVC.

Organizatoarea procedurii menționează că, la caietul de sarcini, au fost anexate în SEAP calculele orare pe număr de zile, pe fiecare an al acordului cadru, pentru perioada 2026-2029, informații preluate atât în strategia de contractare cât și în fișa de date din SEAP.

Astfel, concluzionează entitatea contractantă, prin raportare la prevederile art. 19 din Legea nr. 99/2016. valoarea estimată a fost determinată prin luarea în calcul a tuturor contractelor subsecvente, pornind de la tariful unitar/oră la care a adăugat sporurile

aferente(pentru zile de sărbători legale), cumulând cu o cota de 10% cheltuieli indirecte și 5 % cota de profit și inflația anuală de 5%.

Prin adresa nr. 6017/15.10.2025, înregistrată la Consiliu sub nr., ... SRL a transmis *concluzii scrise*, prin intermediul cărora răspunde la cele menționate de entitatea contractantă în cuprinsul punctului de vedere, în susținerea respingerii excepției tardivității contestației, invocată de organizatoarea procedurii, și a admiterii contestației astfel cum a fost formulată.

..... SRL a constituit cauțiunea în sumă de 8.950,00 lei, la dosarul cauzei fiind depusă recipisa de consemnare nr./1/13.10.2025, eliberată de CEC Bank – Sucursala, înregistrată în Registrul de evidență al Consiliului sub nr.

Din examinarea materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarele:

....., în calitate de entitate contractantă, a inițiat procedura simplificată în vederea încheierii, pe loturi, a acordului-cadru având ca obiect *Servicii de pază*, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr./30.09.2025.

Valoarea estimată a acordului-cadru este de 1.669.166,36 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire este *prețul cel mai scăzut*.

Nemulțumită de modul în care autoritatea contractată a stabilit valoarea estimată a procedurii pentru lotul nr. 1, ... SRL a formulat contestația de față, solicitând cele menționate în partea introductivă.

Potrivit informațiilor publicate în SEAP, autoritatea contractantă a suspendat procedura de atribuire pentru lotul nr. 1, lotul contestat, motiv pentru care cererea formulată, în acest sens, de autoarea contestației este rămasă fără obiect.

Preliminar analizei punctuale a contestației, relativ la excepția tardivității contestației invocată de entitatea contractantă, Consiliul reține incidența dispozițiilor Legii nr. 101/2016:

Art. 5. - (1) Termenele procedurale stabilite de prezenta lege, exprimate în zile, încep să curgă de la începutul primei ore a primei zile a termenului și se încheie la expirarea ultimei ore a ultimei zile a termenului.

(2) Ziua în cursul căreia a fost comunicat un act procedural nu este luată în calculul termenului. Dacă ultima zi a unui termen exprimat altfel decât în ore este o zi nelucrătoare, termenul se încheie la expirarea ultimei ore a următoarei zile lucrătoare.

Art. 8. - (1) Persoana care se consideră vătămată de un act al autorității contractante poate sesiza Consiliul în vederea anulării actului autorității contractante, obligării acesteia la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, precum și pentru recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, în termen de:

(...)

b) 7 zile, începând cu ziua următoare luării la cunoștință despre actul autorității contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziție publică/sectorial sau de concesiune este mai mică decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunțurilor de participare, potrivit legislației privind achizițiile publice, legislației privind achizițiile sectoriale sau legislației privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.

Art. 16. - (1) Sub sancțiunea respingerii contestației ca tardivă, aceasta se înaintează atât Consiliului, cât și autorității contractante, nu mai târziu de expirarea termenului legal de contestare.

(5) Toate actele procedurale se transmit fie prin poștă, fie prin fax, fie prin mijloace electronice, cu confirmare de primire.

Documentația de atribuire a fost publicată în SEAP la data de 30.09.2025, iar contestația a fost transmisă, atât către Consiliu, cât și către autoritatea contractantă, la 07.10.2025, prin e-mail, în interiorul termenului legal reglementat la art. 8 alin. (1) lit. b), de șapte zile, calculat începând cu ziua următoare luării la cunoștință despre actul considerat nelegal.

Astfel, art. 5 din Legea nr. 101/2016 reglementează modul de calcul al termenelor pe zile, prin aplicarea sistemului intermediar (ziua comunicării, în cauză al publicării, nu se ia în calcul, iar termenul expiră la ultima oră a ultimei zile a termenului), cu posibilitatea prelungirii până la expirarea ultimei ore a următoarei zile lucrătoare (dacă expiră în zi nelucrătoare).

Pe cale de consecință, transmiterea contestației la data de 07.10.2025, răspunde exigențelor legii și Consiliul va respinge, ca neîntemeiată, excepția invocată.

Așadar, neoperând excepția de mai sus, Consiliul va proceda la cercetarea fondului cauzei.

Consiliul reține că, în opinia contestatoarei, un tarif de 30,48 lei/oră/ agent de securitate (834.583,28 lei/27.372,5 ore) este un tarif subestimat.

În apărările sale, achizitoarea arată că tariful a fost calculat pornind de la tariful unitar/oră la care a adăugat sporurile aferente (pentru zile de sărbători legale) cumulând cu o cota de 10% cheltuieli indirecte, 5% cota profit și inflația anuală de 5% .

Având a verifica, Consiliul are în vedere că, în strategia de contractare valoarea estimată a serviciilor de pază pentru lotul nr. 1 a fost justificată astfel:

Așadar, a fost avut în vedere pentru anul 2026 tariful legal de 24,496 lei/oră la care s-au adăugat cheltuielile indirecte de 10% și cota de profit de 5%. Pentru următorii trei ani s-a ținut cont de o inflație de 5%, fiind evidențiate tarife lunare de 25,72 lei pentru anul 2027, de

27,01 lei pentru anul 2028 și de 28,36 lei pentru anul 2029 la care se adaugă cheltuielile indirecte și profitul.

Reține Consiliul că, pentru obiectivul – lotul 1, se va organiza un post de pază fix, programul de pază fiind de luni până joi – 16,00 - 7,30, vineri - 13,30 - 7,30, sâmbăta și duminica și sărbătorile legale – program permanent 24/24 (*a se vedea caietul de sarcini filele 2, 3 și 5*). Același caiet de sarcini stabilește că dotarea fiecărui agent trebuie să cuprindă minim: uniforma, stație radio, ecuson de identificare, fluier, spray iritant, lanternă pe timp de noapte, tomfa/baston.

Conform prevederilor art. 1 din HG nr. 1506/2024: Începând cu data de 1 ianuarie 2025, salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată se stabilește în bani, **fără a include sporuri și alte adaosuri**, la suma de 4.050 lei lunar, pentru un program normal de lucru în medie de 165,334 ore pe lună, reprezentând **24,496 lei/oră**.

Consiliul apreciază că natura serviciilor solicitate de entitatea contractantă (ținând cont că serviciile vor fi prestate și în regim de 24 ore din 24, ceea ce înseamnă și munca pe timpul nopții și în zilele libere), impunea luarea în considerare, în stabilirea tarifelor a tuturor cheltuielilor necesare ducerii la îndeplinire a contractului de achiziție sectorial, cum ar fi spre exemplu:

- cheltuielile rezultate din prevederile Codul Muncii, cum ar fi spre exemplificare orele suplimentare, sporul de noapte, sporul de sărbători legale, sporul de repaus săptămânal, etc.;
- contribuția asiguratorie pentru muncă, prevăzută de Codul fiscal;
- fondul de handicap, obligatoriu pentru agenții economici cu peste 50 de angajați, potrivit dispozițiilor Legii nr. 448/2006;
- cheltuielile directe cum ar fi spre exemplificare dotările (costum, ecuson, tonfă de atac sau apărare, lanternă, pulverizator, mijloc de comunicare, stații portabile pentru emisie-recepție, etc.), costurile de medicina muncii, protecția și securitatea în muncă, costurile de pregătire profesională/instruire a personalului;
- cheltuielile indirecte;
- profit.

În contextul obligațiilor de mai sus, nu doar ofertanții sunt ținuti la a oferta tarife care să respecte legislația aplicabilă, ci și entitatea contractantă este ținută, la rândul ei, la stabilirea unei valori estimate calculată prin raportare la toate prevederile legale aplicabile, astfel încât rezultatul procedurii să nu fie viciat de către operatorii economici prin propunerea unor prețuri care nu sunt rezultatul liberei concurențe sau care nu pot fi justificate, cu atât mai mult cu cât operatorul economic trebuie să ofere licit pe piață prestarea de servicii, potrivit art. 3 lit. ii) din Legea nr. 99/2016 (orice persoană fizică sau juridică, de drept public ori de drept privat, sau grup ori asociere de astfel de persoane, inclusiv orice asociere temporară formată între două ori mai multe dintre aceste entități, care oferă în mod licit pe piață executarea de lucrări, furnizarea de produse ori prestarea de servicii, și care este/sunt stabilită/stabilite în...).

Era necesară detalierea unui calcul complet din care să rezulte că au fost avute în vedere toate tipurile de costuri/cheltuieli (sporuri și contribuții obligatorii).

Or, din analiza justificării modului de calcul al tarifului orar, Consiliul reține că aceasta este una sumară, rezumându-se la o formulă de calcul prin raportare la salariul minim, cheltuielile indirecte, profit și inflație.

Astfel, entitatea contractantă a utilizat o cotă de 10% pentru cheltuieli indirecte, reunind în cadrul acestui procent toate cheltuielile preconizate ale unui angajator. Însă, în lipsa unei detalieri a acestui procent, acesta pare a fi arbitrar stabilit mai cu seamă că în această categorie nu pot fi incluse costurile directe cu personalul.

Arbitrar pare a fi estimată și creșterea de 5% prognozată pentru salariul minim brut pe țară pe perioada celor 4 ani ai acordului-cadru în absența furnizării unor mijloace de probă respectiv a unor date statistice.

Concluzionând, Consiliul apreciază că estimarea unei valori care nu asigură toate costurile pe care le implică cerințele documentației de atribuire, prezintă elemente de risc pentru entitatea contractantă, fiind evident că pentru a se încadra în această valoare, ofertanții fie nu vor respecta cerințele caietului de sarcini, fie vor vicia rezultatul procedurii prin ofertarea unor prețuri nesustenabile care nu sunt rezultatul liberei concurențe sau care nu pot fi justificate decât în baza unei simple decizii comerciale.

Or, este împotriva logicii a accepta stabilirea unei valori estimate având la bază costuri care nu vor putea fi respectate și care la momentul inițierii procedurii erau, sau trebuiau cunoscute de entitatea contractantă.

Raportat la aceste aspecte, Consiliul va reține faptul că entitatea contractantă nu a determinat cu maximă rigurozitate valoarea estimată a lotului în discuție prin raportare la cerințele documentației de atribuire precum și la drepturile și obligațiile ce decurg din dispozițiile legale la care s-a făcut trimitere și a salariului minim brut garantat, motiv pentru care va admite această critică și va obliga entitatea contractantă la refacerea calculului valorii estimate.

Pentru considerentele enunțate, Consiliul va admite contestația SRL și va obliga entitatea contractantă la remedierea actelor procedurii în sensul de mai sus, prin aducerea la cunoștința operatorilor interesați.

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

CONSILIUL DECIDE:

În temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, respinge excepția tardivității contestației, invocată de entitatea contractantă.

În temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, admite contestația formulată de SRL, în contradictoriu cu, în calitate de entitate contractantă și obligă achizitoarea la remedierea actelor procedurii prin refacerea calculului valorii estimate pentru lotul 1, cu respectarea celor dispuse în motivare, în termen de 10 zile de la data primirii prezentei. Modificările vor fi aduse la cunoștința operatorilor economici, prin publicarea lor în SEAP și stabilirea unui nou termen de depunere a ofertelor, care să permită elaborarea ofertelor în mod corespunzător.

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.