



# 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](http://www.cnsc.ro)

**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. 1274/C1/1256**

**Data: 28.07.2020**

Prin contestația nr. 1578/25.06.2020 înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 25287/25.06.2020, completată prin adresa nr. 1597/26.06.2020, înregistrată la CNSC sub nr. 25448/26.06.2020, formulată de ....., cu sediul social în comuna ....., județul ....., și sediul procesual ales în municipiul Ploiești, str. Veniamin Costache nr. 4, bl. 27G, parter, ap. 3, județul ....., înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ...., având CUI RO34693246, reprezentată legal prin director general ....., împotriva rezultatului procedurii, comunicat prin adresa nr. 1494/23.06.2020, de către ....., cu sediul în localitatea ....., județul ....., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii proprii, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „Achiziționare de servicii de pază, în vederea asigurării securității bunurilor mobile și imobile aflate în administrarea ....., (cod CPV 79713000-5 – Servicii de pază), s-a solicitat Consiliului să dispună admiterea contestației, astfel cum a fost formulată, anularea adresei nr. 1494/23.06.2020 privind comunicarea rezultatului procedurii, precum și a actelor subsecvente, respectiv reanalizarea și reevaluarea ofertei ....., ce a fost declarată admisibilă și câștigătoare; accesul la dosarul format în cadrul CNSC, respectiv studierea ofertei .....

În luarea deciziei, **CONSILIUL**, legal investit, a avut în vedere următoarele:

Prin contestația nr. 1578/25.06.2020 înregistrată la CNSC sub nr. 25287/25.06.2020, completată prin adresa nr. 1597/26.06.2020, înregistrată la CNSC sub nr. 25448/26.06.2020, formulată de ..... împotriva rezultatului procedurii, comunicat prin adresa nr. 1494/23.06.2020, de către ....., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii proprii, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „Achiziționare de servicii de pază, în vederea asigurării securității bunurilor mobile și imobile aflate în administrarea ....., s-au solicitat cele menționate în partea introductivă.

În motivarea contestației, ..... arată că tariful de 13,75 lei/oră/post, fără TVA, oferit de către ..... nu respectă legislația muncii și nu poate fi susținut din punct de vedere legal.

În acest sens, contestatorul prezintă propriul calcul pentru un tarif ce poate fi susținut din punct de vedere legal, fără a beneficia de ajutor de stat în baza Legii nr. 76/2002, de 16,93 lei/oră.

Raportându-se la dispozițiile HG nr. 935/2019 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, respectiv la oferta ....., contestatorul prezintă următoarele critici:

1. În ceea ce privește acordarea sporului de noapte, invocând nerespectarea dispozițiilor art. 126 lit. b) din Codul muncii de către acest ofertant, contestatorul prezintă un calcul conform căruia costul suplimentar cu sporul de noapte pentru fiecare oră de pază prestată este de 1,1105 lei, respectiv:  $167.333 \text{ ore (normativul/lună)} \times 1,11 \text{ lei/oră} = 185,74 \text{ lei/lună}$  costul suplimentar pentru ore de noapte (25% conform legislației în vigoare).

2. Referindu-se la nerespectarea prevederilor legale privind acordarea sporului de week-end, contestatorul invocă dispozițiile art. 137 (repausul săptămânal) și susține că acest spor reprezintă 1% din salariul de bază, respectiv 22,30 lei/ lună/agent.

3. Cu privire la acordarea sporului pentru zilele de sărbătoare legală, contestatorul arată că ofertantul nu a respectat dispozițiile legale care prevăd un spor de 100%, sens în care precizează că, în perioada 01.07.2020- 31.12.2020, potrivit prevederilor art. 142, sunt 5 zile de sărbătoare legală, astfel că societatea sa a inclus în calcul o valoare de 60,24 lei/lună. În justificarea acestei sume, contestatorul prezintă următorul calcul:  $13,3267 \text{ lei} \times 5 \text{ zile} \times 24 \text{ ore} = 1599,20 \text{ lei}$  pentru perioada 01.07.2020 – 31.12.2020 (6 luni pentru un post), respectiv 266,53 lei/post, dar menționează că un post este acoperit de 4,4 agenți, astfel că suma rezultată este de 60,24 lei cost/ lună/agent.

4. Criticând plata aferentă concediului de odihnă, contestatorul susține că ofertantul nu a respectat prevederile legale, respectiv

dispozițiile art. 144 și art. 145 din Codul muncii, sens în care prezintă următorul calcul:  $2.230 \text{ lei/lună} : 12 \text{ luni} = 185,83 \text{ lei/lună/agent}$ .

5. În ceea ce privește sporul pentru ore suplimentare, contestatorul menționează că, potrivit documentației de atribuire, perioada aferentă contractului este 01.07.2020 - 31.12.2020, respectiv de 184 zile, și prezintă următorul calcul:  $184 \text{ zile} \times 24 \text{ ore} = 4.416 \text{ ore/post}$  pentru întreaga perioadă de derulare a contactului. Astfel, pentru  $4.416 \text{ ore} / 6 \text{ luni} = 736 \text{ ore pază/post}$ , rezultând un necesar de 4,4 agenți/ post de pază.

Precizând că nu a avut acces la întregul dosar al achiziției publice, contestatorul susține că, printre documentele la care a avut acces, întocmite de către autoritatea contractantă în cadrul evaluării ofertelor depuse în cadrul procedurii, nu se regăsește nici un proces verbal din care să reiasă că instituția a verificat fundamentarea de preț a ofertei declarate câștigătoare, deși această verificare se impunea în temeiul art. 136 alin. (1) din HG nr. 395/2016.

În legătură cu acest aspect, contestatorul arată că, la documentația depusă de către ....., au fost anexate 13 contracte de muncă și 13 atestate de pază pentru salariații propuși să efectueze paza la ....., iar în tariful acestei societăți trebuia să se regăsească sporul de ore suplimentare de minimum 75%, conform legislației în vigoare.

Detaliind, contestatorul prezintă următorul calcul:  $13 \text{ agenți} \times 167,333 \text{ ore/lună} \times 6 \text{ luni} = 13.051,97 \text{ ore}$ . Numărul de ore pentru derularea contractului este:  $3 \text{ posturi} \times 184 \text{ zile} \times 24 \text{ ore} = 13.248 \text{ ore}$ , respectiv  $13.248 \text{ ore} - 13.051,97 \text{ ore} = 196,03 \text{ ore}$ . Raportându-se la acest număr de ore, consideră că ..... trebuia să introducă în calculația prețului suma de 4.571,7577 lei.

De asemenea, contestatorul menționează că salariații propuși pentru a presta serviciile de pază locuiesc la distanțe considerabile față de obiectiv, de exemplu 29,6 km, iar cheltuielile cu transportul, cazarea și indemnizația de delegare până la locul de executare al contractului trebuie să fie introduse în calculul prețului.

Raportându-se la prevederile cap. 4, subpunctul 4.1.b) din documentația de atribuire, respectiv: „mașina de intervenție care să ajungă la obiectiv în maxim 15 minute, atunci când situația o cere”, contestatorul susține că ..... dispune de dispecerat pe raza județului ....., iar în lipsa accesului la propunerea tehnică, prezumă că mașinile sunt localizate în Câmpina, la sediul societății, fiind folosite și la alte intervenții.

Astfel, contestatorul avansează două „scenarii”, în primul susține că, pentru a respecta timpul maxim de intervenție de 15 minute, autoturismul trebuie să se deplaseze pe distanța de 57 km (Câmpina - ..... ) cu o viteză de 228 km/h, viteză imposibilă din punct de vedere tehnic, iar documentația de atribuire prevede „nu se admit subcontractanți”, dar consideră că aceste aspecte au fost verificate de către comisia de evaluare.

În celălalt „scenariu”, mașina de intervenție a societății ar fi localizată în ....., ceea ce implică costuri suplimentare, deoarece un echipaj de intervenție are minimum 2 agenți, iar pentru 24 ore este necesar să aibă minimum 9 agenți de intervenție.

Cu privire la aceste cheltuieli, contestatorul își exprimă suspiciunea că se regăsesc în calculația prețului.

6. Referindu-se la plata fondului de handicap de 4%, conform Legii nr. 448/2006, contestatorul prezintă următorul calcul:  $2.230 \text{ lei/lună} \times 4\% = 89,22 \text{ lei/lună}$  „reprezintă suma ce trebuie achitată către bugetul de stat constituind fondul de handicap pentru fiecare angajat conform prevederilor legale”.

7. Susținând că ..... nu a prevăzut în ofertă cheltuieli directe și indirecte, contestatorul invocă și redă prevederi din „Ordinul Ministerului Finanțelor Publice nr. 1826/ 2003, pentru aprobarea Precizărilor privind unele măsuri referitoare la organizarea și conducerea contabilităților de gestiune”.

În legătură cu acest aspect, contestatorul apreciază că valoarea contabilă a cheltuielilor indirecte din fundamentarea tarifului societății tinde către 0, în cuprinsul lor negăsindu-se costuri de regie aferente acestui contract (de exemplu: amortizarea activelor societății, servicii de contabilitate a firmei ori alte servicii), ci doar cheltuieli directe, repartizate pe fiecare agent/oră.

Consideră că ..... nu poate justifica tariful ofertat, iar oferta trebuia declarată neconformă în temeiul dispozițiilor art. 136 alin. (2) din HG nr. 395/2016, deoarece în propunerea financiară nu sunt incluse toate costurile.

8. Criticând reducerea de preț acordată de către ..... autorității contractante, contestatorul se raportează la convențiile încheiate conform prevederilor Legii nr. 76/2002 și consideră că autoritatea contractantă trebuia să verifice următoarele aspecte:

- dacă convențiile utilizate acoperă întreaga perioadă de derulare a contractului care face obiectul prezentei proceduri;

- dacă ofertantul a luat în calcul valoarea convențiilor invocate de la data estimată de începere a contractului care face obiectul prezentei proceduri, respectiv 01.07.2020.

Există suspiciunea rezonabilă că aceste aspecte nu au fost verificate de către autoritatea contractantă, menționează contestatorul.

Totodată, raportându-se la documentele puse la dispoziție de către autoritatea contractantă, contestatorul susține că, în pagina listată de pe SICAP, și inclusă în dosarul achiziției, la condiții de livrare era trecut „Plata cu OP la 30 zile”, deși la punctul 8.6. din documentația de atribuire, autoritatea contractantă a prevăzut: „Plata se va efectua în

baza facturii fiscale aferente fiecărei luni, în cont deschis la trezorerie, în termen de 60 zile”.

Considerând că, la desemnarea câștigătorului procedurii, au fost încălcate principiile prevăzute în Legea nr. 98/2016, respectiv nediscriminarea, tratamentul egal, recunoașterea reciprocă, transparența, proporționalitatea și asumarea răspunderii, ..... solicită admiterea contestației, astfel cum a fost formulată.

Prin adresa nr. 1522/26.06.2020, înregistrată la CNSC sub nr. 25377/26.06.2020, autoritatea contractantă ..... a indicat valoarea estimată a contractului ce urmează a fi atribuit, respectiv 189.711,36 lei, fără TVA, pentru perioada 01.07.2020 – 31.12.2020, iar prin adresa nr. 1524/26.06.2020, înregistrată la CNSC sub nr. 25424/26.06.2020, a comunicat valoarea ofertei ....., respectiv 182.160 lei.

Prin adresa nr. 25473/1256/C6/26.06.2020, în temeiul art. 61<sup>1</sup> alin. (1) lit. b) din Legea nr. 101/2016, Consiliul i-a solicitat contestatorului să transmită dovada constituirii cauțiunii în cuantumul legal de 3.643,20 lei.

Ca răspuns la această solicitare, prin adresa nr. 1615/30.06.2020, înregistrată la CNSC sub nr. 25898/30.06.2020, ..... a transmis, în original, recipisa de consemnare nr. 206352199/1 din 29.06.2020 a sumei de 3.643,20 lei, emisă de CEC BANK Unitatea Victoriei.

Prin adresa nr. 1559/01.07.2020, înregistrată la CNC. sub nr. 26278/02.07.2020, ..... a solicitat respingerea contestației ....., deoarece aspectele invocate sunt neîntemeiate, precum și menținerea deciziei instituției cu privire la oferta declarată câștigătoare.

În motivare, autoritatea contractantă susține că, în documentația de atribuire, a prezentat clar modalitatea de elaborare a ofertelor, iar ofertele ambelor societăți au fost declarate admisibile.

Precizează că, potrivit cerințelor caietului de sarcini, a comparat ofertele ..... și ....., iar potrivit criteriului de atribuire „prețul cel mai scăzut” a întocmit următorul clasament:

- locul 1: ..... cu un tarif de 13,75 lei/ oră/ post, fără TVA;
- locul 2: ..... cu un tarif de 13,95 lei/ oră/ post, fără TVA.

Referindu-se la cele două oferte financiare, susține că diferența de doar 0,20 lei nu reprezintă un tarif neobișnuit de scăzut, astfel că nu a considerat necesar să solicite clarificări pe acest aspect.

Consideră că decizia prin care oferta ..... s-a clasat pe locul 2 a respectat legislația, fiind luată pe baza unor stări de fapt corect stabilite.

Prin adresa nr. 1560/01.07.2020, înregistrată la CNSC sub nr. 26730/06.07.2020, autoritatea contractantă a transmis, în copie certificată, documente din dosarul achiziției publice.

Conform solicitării din cuprinsul contestației, prin adresa nr. 27157/1256/C6/07.07.2020, Consiliul i-a transmis contestatorului invitația de a studia dosarul cauzei și de a formula concluzii scrise.

Prin adresa nr. 1685/08.07.2020, înregistrată la CNSC sub nr. 27218/08.07.2020, contestatorul a solicitat accesul la studierea

documentelor declarate confidențiale din dosarul achiziției, iar prin adresa nr. 1686/08.07.2020, înregistrată la CNSC sub nr. 27219/08.07.2020, a solicitat fotocopierea documentelor din dosar.

Ca urmare a studierii dosarului format în cadrul CNSC la data de 09.07.2020, prin adresa nr. 1719/10.07.2020, înregistrată la CNSC sub nr. 27782/10.07.2020, ..... a formulat concluzii scrise prin care a detaliat o parte din criticile prezentate deja în cuprinsul contestației.

În baza Ordinului Președintelui Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor nr. 132/24.07.2020, dosarul nr. 1256/2020 distribuit inițial în mod aleatoriu spre soluționare completului 6 a fost redistribuit în mod aleatoriu completului 1 potrivit Notei de declinare nr. 78/27.07.2020 aflată în copie la dosarul cauzei.

Analizând susținerile și documentele depuse la dosarul cauzei, **CONSILIUL constată următoarele:**

**....., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat „procedura proprie” având ca obiect „Achiziționare de servicii de pază, în vederea asigurării securității bunurilor mobile și imobile aflate în administrarea ....., cod CPV 79713000-5 – Servicii de pază, prin publicarea pe site-ul propriu [www.casarozeiurlati.ro](http://www.casarozeiurlati.ro) a invitației de participare, căreia i-a fost anexată documentația de atribuire.**

La pct. 4 a fost indicată valoarea totală estimată a contractului de servicii, respectiv 189.711,36 lei, fără TVA, pentru perioada inițială a contractului: 01.07.2020 – 31.12.2020. În cadrul punctului 3, autoritatea contractantă a prevăzut că „*termenul de prestare a serviciilor*” este „01 iulie 2020 – 31 decembrie 2020”, cu posibilitatea de prelungire, prin act adițional, conform dispozițiilor art. 165 din HG nr. 395/2016.

Criteriul de atribuire utilizat a fost „*prețul cel mai scăzut*”.

Potrivit procesului-verbal al ședinței de deschidere a ofertelor, document înregistrat la emitent sub nr. 1408/10.06.2020, în cadrul procedurii de atribuire au depus oferte ..... și .....

În cadrul raportului procedurii nr. 1490/23.06.2020, autoritatea contractantă a consemnat că a procedat la evaluarea celor două oferte depuse, iar după aplicarea criteriului de atribuire „prețul cel mai scăzut”, a întocmit următorul clasament:

- locul 1: ..... - tarif **13,75 lei/ oră;**
- locul 2: ..... - tarif **13,95 lei/ oră.**

Oferta ....., având un tarif de 13,75 lei/oră, fără TVA, a fost declarată câștigătoare.

Acest rezultat al procedurii a fost comunicat ..... prin adresa nr. 1494/23.06.2020, care, nemulțumită fiind, a formulat contestația ce formează obiectul prezentei cauze.

Având în vedere obiectul contractului și valoarea estimată a acestuia, rezultă că procedura a fost organizată de autoritatea contractantă în temeiul dispozițiilor art. 68 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, care dispun că *„Procedura de atribuire aplicată în cazul serviciilor sociale și al altor servicii specifice menționată la alin. (1) lit. h) este: (...) procedura proprie, în cazul în care valoarea estimată este mai mică decât pragul valoric prevăzut la art. 7 alin. (1) lit. d)”* coroborat cu art. 1 alin. (1) din HG nr. 395/2016 potrivit căroră: *„În procesul de realizare a achizițiilor publice orice situație pentru care nu există o reglementare explicită se interpretează prin prisma principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, denumită în continuare Lege”*.

Procedând la analiza contestației formulate prin prisma celor mai sus menționate, se reține că ..... critică modul de evaluare a ofertei clasate pe locul 1 și desemnate câștigătoare respectiv ..... apreciind că propunerea financiară a acestuia conține prețuri care nu sunt rezultatul liberei concurențe și care nu pot fi justificate, motiv pentru care Consiliul va analiza această ofertă prin raportare atât la cerințele documentației de atribuire cât și la prevederile legislației specifice în domeniu.

Astfel, în soluționarea contestației formulate, sunt relevante următoarele prevederi/cerințe ale caietului de sarcini:

*„pct.2.1 - Obiectul contractului îl reprezintă prestarea serviciilor de paza la sediul C.P.R.R.P.A.H. Casa Rozei ....., în vederea prevenirii producerii de daune materiale în patrimoniul acestuia, accesul în incinta centrului, păstrarea ordinii și disciplinei la următoarele obiective: Casa Stela, Casa Porumbelul și Casa Maria:*

*- 3 posturi de pază permanente; program de 24 ore/24 ore, inclusiv sâmbătă, duminică și în zilele de sărbători legale.*

*Prin serviciul de pază se va asigura:*

*- paza și securitatea obiectivelor;*  
*- un climat de ordine și liniște în cadrul fiecărui obiectiv, propice desfășurării activităților specifice;*

*- paza proprietății împotriva accesului neautorizat sau ocupării abuzive;*

*- paza proprietății împotriva furturilor, a distrugerilor, precum și a altor acțiuni producătoare de pagube materiale;*

*- acordarea de sprijin în caz de calamități, incendii, atacuri teroriste, pandemii;*

*- elaborarea de proceduri de protecție și pază specifice fiecărui obiectiv în parte (plan de pază avizat de instituțiile competente);*

*- asigurarea unui program de prevenire și combatere a potențialelor riscuri de accidente (prim ajutor), comitere de infracțiuni, acte de violență etc. .*

**- pct. 4.1.-** Condiții minime impuse de autoritatea contractantă:

a) capacitatea tehnică și profesională va fi specificată în declarațiile tip prezentate în documentația de atribuire.

b) echipamentele cu care prestatorul va presta serviciile, cât și echipamentele de rezervă, vor fi conform legislației române în vigoare și standardelor europene, dotările tehnice fiind specifice activității de pază, acestea referindu-se la:

- uniforma de serviciu, conform anotimpului, cu însemnele firmei;

- stații de emisie-recepție sau alte echipamente de comunicații;

- armament minim în dotare ( spray cu gaze iritante / lacrimogene, baston de cauciuc, fluier);

- dispecerat cât mai aproape de obiectivele autorității contractante (în județul .....);

- mașină de intervenție care să ajungă la obiectiv în maxim 15 minute, atunci când situația o cere.

c) ofertantul trebuie să asigure personal de specialitate calificat, necesar executării prestației în conformitate cu propunerea tehnică.

Dovada existenței de personal calificat: **agenții de pază atestați, pentru toate posturile de pază.**

**- pct.7.2** - Oferta financiară, Fișa de fundamentare a tarifului/oră/agent (formularul 6) care va include valoarea serviciilor oferite în conformitate cu prevederile codului muncii precum și asigurarea obligatorie a salariului minim la nivel național (detalierea cheltuielilor salariale și a celorlalte venituri incluse în salariu, detaliera contribuțiilor angajatorului plătite pentru fondul de salarii, detaliera cheltuielilor directe cu echipamentele și dotarea tehnică, cheltuieli indirecte, profit, alte cheltuieli etc.).

Prețul (tarif/oră/agent) este ferm pe toata perioada de derulare a contractului, nu poate fi majorat ulterior decât în situația majorării salariului minim pe economie. Operatorul economic va suporta toate costurile asociate prezentării ofertei iar autoritatea contractanta nu va fi responsabilă sau răspunzătoare pentru costurile respective”.

Din analiza cerințelor mai sus iterate, rezultă faptul că, ofertanții aveau obligația de a detalia și include în cadrul propunerilor financiare raportat la salariul minim pe economie toate sporurile legale (spor de noapte, spor de weekend, sărbători legale, ore suplimentare) cheltuielile directe (autoturism de intervenție, mijloacele tehnice de apărare și de protecție cu care este dotat, uniforme, spray iritant lacrimogen, baston de cauciuc, lanternă și telefon mobil sau radiotelefon) și indirecte (chirii, salarii personal administrativ, etc) inclusiv fondul de handicap. De asemenea, având în vedere că natura contractului de achiziție publică ce urmează a se încheia este unul oneros, este evident că, la stabilirea propunerii financiare trebuie avut în vedere și o cotă de profit.

Prin urmare autoritatea contractantă trebuia să verifice dacă fundamentarea tarifului orar include cel puțin prevederile legale în

vigoare, cum ar fi spre exemplificare: salariul minim pe economie cu taxele și impozitele aferente (conform HG nr. 935/2019), sporurile legale (spor de noapte, spor de weekend, sărbători legale) cheltuielile directe și indirecte inclusiv fondul de handicap. De asemenea, având în vedere că natura contractului de achiziție publică ce urmează a se încheia este unul oneros, este evident că, la stabilirea valorii estimate trebuie avut în vedere și o cotă de profit.

Conform prevederilor art. 1 alin. (1) și (2) din HG nr. 935/2019: „(1) Începând cu data de 1 ianuarie 2020, salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată, prevăzut la art. 164 alin. (1) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se stabilește în bani, fără a include sporuri și alte adaosuri, la suma de 2.230 lei lunar, pentru un program normal de lucru în medie de 167,333 ore pe lună, reprezentând **13,327 lei/oră**. (2) Prin excepție de la prevederile alin. (1), începând cu data de 1 ianuarie 2020, pentru personalul încadrat pe funcții pentru care se prevede nivelul de studii superioare, cu vechime în muncă de cel puțin un an în domeniul studiilor superioare, salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată, fără a include sporuri și alte adaosuri, se stabilește la suma de 2.350 lei lunar, pentru un program normal de lucru de 167,333 ore în medie pe lună, reprezentând 14,044 lei/oră”.

Or, din analiza centralizatorului aferent propunerii financiare aparținând ....., Consiliul constată că suma ofertată de ..... în cuantum de 12.317,57 lei având un tarif de 13,75 lei/oră s-a datorat deducerii unei subvenții în cuantum de 2.250 lei acordată în baza unei convenții încheiată cu AJOFM în temeiul Legii nr. 76/2002, (menționat generic: 1 agent în convenție x 2.250 lei), fără a prezenta vreun document doveditor în acest sens, ca de exemplu: convenția încheiată cu AJOFM, decizia de acordare a sumelor aferente și anexa cu persoana încadrată în muncă.

Dovada că beneficiază de ajutor de stat pentru agenții pe care îi va folosi în cadrul contractului ce se va încheia, se impunea deoarece acest ajutor se acordă, potrivit prevederilor Legii nr. 76/2002, în mod individual și nu poate profita altora, deoarece ajutorul obținut de angajator poate fi aplicat pentru contractul de servicii de pază unde prestează salariatul serviciile în cauză, calculul efectuându-se pe agent și nu asupra sumei globale.

Anexa la convenție ce prevede tabelul nominal cu persoanele încadrate în muncă trebuie confruntată cu lista de persoane declarate de ofertant că vor îndeplini contractul, astfel încât, să se verifice dacă datele concordă iar oferta este sustenabilă și corectă. Nu rezultă de nicăieri că angajatul pentru care a beneficiat de subvenție/ajutor de stat va presta serviciile de pază în cadrul contractului licitat; nicăieri în propunerea tehnică, contestatorul nu își asumă că respectivul salariat se regăsește printre cei care vor asigura paza în acest contract, element vital pe care trebuia să îl analizeze autoritatea, prin prisma subvenției.

Consiliul va reține că ofertantul nu poate uza de aceste convenții pe care le-a încheiat cu Agențiile pentru Ocuparea Forțelor de Muncă în toate procedurile de atribuire la care participă în justificarea unor prețuri aparent oferite având în vedere faptul că societatea comercială obține în baza Legii nr. 76/2002 un singur ajutor, valoare care justifică doar prețul tarifului contractului de pază unde prestează respectivul salariat munca.

Identificarea persoanei încadrate în baza Legii nr. 76/2002 prezintă relevanță și sub aspectul verificării dacă oferta contestatorului îndeplinește cerința obligatorie stipulată la pct. 4.1 din caietul de sarcini, potrivit căreia ofertanții trebuiau să depună dovada existenței de personal calificat, respectiv că agenții de pază sunt atestați, pentru toate posturile de pază.

De asemenea, din tabelul de fundamentare a propunerii financiare se reține că ofertantul în cauză a menționat în dreptul rubricii cheltuieli indirecte, (care în fapt reprezintă cheltuieli directe) cheltuieli cum ar fi: mijloacele tehnice de apărare și de protecție cu care este dotat, uniforme, combustibil, spray iritant lacrimogen, baston de cauciuc, lanterna și telefon mobil sau radiotelefon etc., suma de 200 lei reprezentând un procent de 1,6% din valoarea totală a contractului.

Conform prevederilor secțiunii 2.3 din Ordinul Ministrului Finanțelor Publice nr. 1826 din 22.12.2003 pentru aprobarea Precizărilor privind unele măsuri referitoare la organizarea și conducerea contabilității de gestiune, care stipulează următoarele: *„Pentru calculul costurilor bunurilor, lucrărilor, serviciilor și al costurilor perioadei, cheltuielile înregistrate în contabilitatea financiară după natura lor se grupează în contabilitatea de gestiune astfel:*

- a) cheltuieli directe;*
- b) cheltuieli indirecte;*
- c) cheltuieli de desfacere;*
- d) cheltuieli generale de administrație,*

*Cheltuielile directe sunt acele cheltuieli care se identifică pe un anumit obiect de calculație (produs, serviciu, lucrare, comandă, fază, activitate, funcție, centru etc.) încă din momentul efectuării lor și ca atare se includ direct în costul obiectelor respective.*

*Cheltuielile directe cuprind: costul de achiziție al materiilor prime și materialelor directe consumate, energia consumată în scopuri tehnologice, manopera directă (salarii, asigurări și protecția socială etc.), alte cheltuieli directe.*

*Cheltuielile indirecte sunt acele cheltuieli care nu se pot identifica și atribui direct pe un anumit obiect de calculație, ci privesc întreaga producție a unei secții sau a persoanei juridice în ansamblul ei”.*

Totodată, în stabilirea costurilor salariale, Consiliul reține că ofertantul declarat câștigător a inclus o contribuție la fondul de handicap în sumă de 228,79 lei, detalierea modului de calcul fiind:

**„60 angajați x 4% - 1 pers. încadrată cu certificat handicap x 2080 / nr. total de angajați = cost lunar angajat”**, fără a prezenta vreo probă în acest sens (cum ar fi de exemplu certificatul de încadrare și dovada încadrării acesteia).

De asemenea, Consiliul reține că ofertantul în cauză a calculat contribuția aferentă acestui fond în mod eronat prin raportare la salariul de bază minim brut pe anul 2019, care era 2080 lei /lună și nu la anul 2020 când acesta este 2.230 lei /lună.

Conform dispozițiilor art. 78 alin. (2) și alin. (3) din Legea nr. 448/2006 cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora:

*„(2) Autoritățile și instituțiile publice, persoanele juridice, publice sau private, care au cel puțin 50 de angajați, au obligația de a angaja persoane cu handicap într-un procent de cel puțin 4% din numărul total de angajați.*

*(3) Autoritățile și instituțiile publice, persoanele juridice, publice sau private, care nu angajează persoane cu handicap în condițiile prevăzute la alin. (2), plătesc 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”.*

Din interpretarea textului legal mai sus citat, rezultă că operatorii economici pot opta fie de a angaja persoane cu handicap în procent de cel puțin 4% din numărul total de salariați (în cazul ..... conform propriei declarații – 60 persoane angajate) fie de a plăti o sumă lunară către bugetul de stat 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.

Or, din analiza ofertei aparținând ..... documentele care să probeze îndeplinirea cerinței mai sus iterate nu au fost identificate.

Orice decizie a autorității contractante 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. Anterior finalizării evaluării ofertelor, autoritatea contractantă ar fi trebuit să stabilească cu exactitate dacă propunerile financiare depuse de ofertanți sunt reale și ferme, numai în urma obținerii și verificării detalierei prețurilor ofertate putând stabili conformitatea, sustenabilitatea, realitatea și corectitudinea formării acestora.

Prin urmare, în condițiile în care propunerea financiară este elaborată fără a avea în vedere toate costurile pe care le implică cerințele documentației de atribuire, este evident că ofertanții în cauză pentru a se încadra în propunerea financiară ofertată, 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.

În încercarea de a oferi un preț cât mai scăzut, operatorii economici nu pot face reduceri de consumuri ca să conducă în mod implicit la reducerea costurilor, în condițiile în care autoritatea contractantă a menționat în cadrul fișei de date că ofertanții au obligația de a elabora oferta în conformitate cu prevederile din documentația de atribuire.

Aplicând în mod corespunzător principiile prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, Consiliul constată că, în lipsa unei solicitări de justificare/detalieri a prețurilor oferite autoritatea contractantă nu poate determina sustenabilitatea ofertelor.

Or, tocmai acesta ar fi fost rolul clarificărilor, respectiv de a lămuri anumite elemente ale ofertei financiare, respectiv de a verifica sustenabilitatea acestora, la care ofertanții în cauză au obligația de a se conforma și să le trateze cu maximă competență și diligență. Solicitarea informațiilor referitoare la modul de formare a prețului este dublată de obligația comisiei de verificare a acestora, verificare care are loc pe baza dovezilor prezentate.

Raționamentul de mai sus se regăsește și în cadrul hotărârilor pronunțate de Curtea de Apel București **nr. 3926/2016, nr. 5192/2016 și nr. 4533/2017** și de Curtea de Apel Timișoara nr. **3638/28.10.2016**, prin care au fost menținute deciziile pronunțate de CNSC precum și în hotărârea **nr. 1294/2019** pronunțată de Curtea de Apel Timișoara.

Ofertele depuse, reprezintă angajamente asumate de către ofertanți în scopul realizării obiectului contractului, astfel prețul (calculat doar la salariul minim) nu este un element pur formal al ofertei, ci reprezintă un element esențial al propunerii tehnice și financiare a cărei realitate și sustenabilitate trebuie verificată de comisia de evaluare, în baza respectării principiilor asumării răspunderii, tratamentului egal și nediscriminării și confirmate de ofertanți prin documentele înaintate autorității contractante. Autoritatea contractantă nu poate accepta ofertarea unor tarife pentru un contract care se va implementa în viitor - având la bază costuri care, în mod cert, nu vor putea fi respectate și care la momentul depunerii ofertelor erau sau trebuiau cunoscute de operatorii economici.

În cauza T- cauza T 392/15, Tribunalul UE a reținut la pct. 85 și 86 următoarele: *„În ceea ce privește această din urmă dispoziție, Tribunalul 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 principal al acestui articol 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. În schimb, în ipoteza în care o ofertă nu pare anormal de mică potrivit articolului 158 alineatul (4) din Regulamentul de punere în aplicare, articolul menționat nu se aplică [a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 iulie 2005, TQ3 Travel Solutions Belgium/Comisia, T 148/04, EU:T:2005:274, punctele 49 și 50, Hotărârea din 11 mai 2010, PC Ware Information Technologies/Comisia, T 121/08, EU:T:2010:183, punctul 72, Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Computer Resources International (Luxembourg)/Comisia, T 422/11, EU:T:2014:927, punctul 57, și Hotărârea din 15 septembrie 2016, European Dynamics Luxembourg și Evropaïki Dynamiki/Comisia, T 698/14, nepublicată, EU:T:2016:476, punctul 59). 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 (Hotărârea din 8 octombrie 2015, Secolux/Comisia, T 90/14, nepublicată, EU:T:2015:772, punctul 62)“.

În cadrul Hotărârii din 10 octombrie 2013, CJUE s-a pronunțat în cauza C-336/12 astfel:

„31 Principiul egalității de tratament și obligația de transparență se opun oricărei negocieri între autoritatea contractantă și un ofertant în cadrul unei proceduri de atribuire a unor contracte de achiziții publice, ceea ce implică faptul că, în principiu, o ofertă nu poate fi modificată după depunerea sa nici la inițiativa autorității contractante, nici la cea a ofertantului. În consecință, autoritatea contractantă nu poate solicita lămuriri unui ofertant a cărui ofertă apreciază că este imprecisă sau neconformă cu specificațiile tehnice din caietul de sarcini (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 martie 2012, SAG ELV Slovensko și alții, C 599/10, punctele 36 și 37).

32 Curtea a precizat însă că articolul 2 din Directiva 2004/18 nu se opune ca datele referitoare la ofertă să poată fi corectate sau completate punctual, în special întrucât necesită în mod vădit o simplă clarificare sau pentru a înlătura erori materiale evidente (Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctul 40).

33 Curtea a formulat în această hotărâre anumite cerințe care delimitează această posibilitate de a solicita în scris ofertanților o clarificare a ofertei lor.

34 Mai întâi, o cerere de clarificare a unei oferte, care poate interveni numai după ce autoritatea contractantă a luat cunoștință de ansamblul ofertelor, trebuie, în principiu, adresată în mod echivalent tuturor ofertanților care se află în aceeași situație (a se vedea în acest sens Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctele 42 și 43).

35 În continuare, cererea trebuie să privească toate punctele ofertei care impun o clarificare (a se vedea în acest sens Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctul 44).

36 În plus, această cerere nu poate conduce la prezentarea de către un anumit ofertant a ceea ce în realitate ar fi o nouă ofertă (a se vedea în acest sens Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctul 40).

37 În sfârșit, în general, în cadrul exercitării puterii de apreciere de care dispune în ceea ce privește posibilitatea de a solicita candidaților să își clarifice oferta, autoritatea contractantă trebuie să trateze candidații în mod egal și loial, astfel încât să nu se poată considera, la finalizarea procedurii de selecție a ofertelor și în raport cu rezultatul acesteia, că solicitarea de clarificare a favorizat sau a defavorizat nejustificat candidatul sau candidații cărora le a fost adresată (Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctul 41)".

Prin urmare, autoritatea contractantă ar fi trebuit să procedeze anterior finalizării evaluării ofertelor, la solicitarea de clarificări și verificarea explicațiilor transmise cu privire la justificarea prețului ofertat pentru a stabili cu exactitate veridicitatea și fezabilitatea propunerii financiare depuse, astfel încât să aibă certitudinea că oferta desemnată câștigătoare este una reală, fermă și acoperă toate cerințele documentației de atribuire.

Consiliul nu poate reține justificarea autorității contractante din cadrul punctului de vedere exprimat la prezenta contestație potrivit căreia solicitarea de clarificări nu s-ar fi impus întrucât diferența de tarif între cei doi operatori este de doar 0,20 lei, deoarece numai în urma obținerii și verificării detalierii prețului ofertat, autoritatea contractantă putea stabili realitatea și corectitudinea formării acestuia. 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 elemente insuficiente/neclare sau incerte care nu permit realizarea unei evaluări obiective a ofertei.

Ținând cont de cele de mai sus, 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 contractelor de servicii ce fac obiectul prezentei proceduri de toate prevederile legale deoarece trebuie avut în vedere și faptul că tipul/felul contractului de servicii în speță este un contract de servicii cu executare succesivă ceea ce implică executarea prestațiilor/serviciilor într-o perioadă de timp, de 6 luni cu posibilitatea de prelungire și nu este un contract cu executare „uno ictu”, și nu de a desemna, în mod automat, drept admisibile și câștigătoare ofertele acestora. Prin urmare, autoritatea contractantă nu avea dreptul de a accepta ofertarea unui tarif pentru un contract care se va implementa în viitor - având la bază costuri care, în mod cert, nu vor putea fi respectate și care la momentul depunerii ofertelor erau, sau trebuiau cunoscute de operatorii economici.

Justificarea prețului ofertat înseamnă prezentarea de elemente concrete și actuale 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 ofertat, iar în cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informațiile solicitate sau răspunsurile pe care le prezintă nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețurilor sau al costurilor propuse, oferta va fi respinsă ca inacceptabilă.

Prin urmare având în vedere și considerentul 103 din cadrul Directivei 2014/24/UE : *„Ofertele care par anormal de scăzute în raport cu lucrările, produsele sau serviciile ar putea să se bazeze pe ipoteze sau practici necorespunzătoare din punct de vedere tehnic, economic sau juridic. Dacă ofertantul nu poate furniza o explicație suficientă, autoritatea contractantă ar trebui să aibă dreptul de a refuza oferta”*, coroborat cu art. 69 alin. (1) din directivă: *„Autoritățile contractante solicită operatorilor economici să explice prețul sau costurile propuse în ofertă, în cazul în care ofertele par a fi anormal de scăzute în raport cu lucrările, produsele sau serviciile respective”*, Consiliul stabilește că, în speța dedusă soluționării, autoritatea contractantă avea obligația de a solicita ofertanților justificarea prețurilor ofertate prin raportare la toate cerințele documentației de atribuire.

Raportat la cele evocate și ținând seama de atribuțiile comisiei de evaluare rezultate din documentația de atribuire și de principiile prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, Consiliul constată că această verificare nu s-a făcut cu rigurozitatea impusă de legislația în domeniu și, pe cale de consecință, critica contestatorului privind nelegalitatea evaluării ofertei ..... este întemeiată, urmând să fie admisă.

Pentru considerentele anterior expuse, în temeiul dispozițiilor art. 26 alin. (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația formulată de ..... în contradictoriu cu ....., va anula raportul procedurii de atribuire și actele subsecvente și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertelor cu respectarea prevederilor documentației de atribuire, a legislației incidente și a motivării aferentă prezentei în termen de 15 zile de la comunicare.

Pentru cele constatate,  
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,

### **CONSILIUL DECIDE:**

Admite contestația formulată de ..... în contradictoriu cu .....

Anulează raportul procedurii de atribuire și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertelor cu respectarea

prevederilor documentației de atribuire, a legislației incidente și a motivării aferentă prezentei în termen de 15 zile de la comunicare.

Obligatorie.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile lucrătoare de la comunicare, conform art. VIII alin. (4) din OUG nr. 114/2020.

**Complet de soluționare a contestațiilor  
în domeniul achizițiilor publice**

Consilier de soluționare

.....

PREȘEDINTE

.....

Consilier de soluționare

.....

Redactat practica deciziei

.....

Redactată în 4 (patru) exemplare originale, conține 15 (cincisprezece) pagini.