str. Stavropoleos nr. 6, sectorul 3, București, România, CP 030084, CIF 20329980,
tel. +40-21-3104641, tel. +40-21-3104670, fax. +40-21-3104642,
e-mail: office@cnsc.ro, www.cnsc.ro, http://portal.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. .....
Data: .....

Prin contestația nr. 952/13.07.2026, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 52741/14.07.2026, formulată de ....., cu sediul în ....., înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ....., având CUI ....., reprezentată legal prin administrator ....., împotriva adresei nr. DAP 3690/02.07.2026, reprezentând rezultatul procedurii de atribuire și a raportului procedurii nr. DAP 3683/02.07.2026, emise de ....., în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în ....., în cadrul procedurii de atribuire, prin licitație deschisă, a acordului cadru având ca obiect ....., s-a solicitat:

„- admiterea ca temeinică și legală a prezentei contestații;

- anularea Comunicării nr. DAP 3683/02.07.2026, în ceea ce privește declararea ofertei ..... S.R.L. ca neconformă;

- anularea Raportului procedurii nr. DAP 3683/02.07.2026, în ceea ce privește concluziile referitoare la oferta subscrisei și la clasamentul stabilit;

- obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei ..... S.R.L., cu respectarea strictă a dispozițiilor art. 210 din Legea nr. 98/2016;

- în subsidiar, obligarea autorității contractante la reevaluarea propunerilor financiare ale celorlalți ofertanți admiși, prin prisma acelorași exigențe de corelare și de respectare a costurilor minime obligatorii aplicate ofertei subscrisei”.

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

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care ..... critică adresa nr. DAP 3690/ 02.07.2026, reprezentând rezultatul procedurii de atribuire și raportul procedurii nr. DAP 3683/02.07.2026, emise de ....., în calitate de autoritate contractantă, solicitând cele ante-menționate.

În motivare, ulterior prezentării interesului său în formularea contestației, precum și al unui scurt istoric cu privire la modul de desfășurare al procedurii de atribuire, ... precizează faptul că autoritatea contractantă a desemnat câștigătoare oferta ....., admisă cu un punctaj de 100 de puncte și o valoare de 2.030.237,28 lei fără TVA, reprezentând 89,87% din valoarea estimată maximă a acordului-cadru.

În cele ce urmează, contestatorul prezintă o serie de motive privitoare la admisibilitatea ofertei ....., astfel:

Comisia de evaluare a reținut că ..... nu ar fi prezentat suficiente elemente care să justifice cuantumul cheltuielilor indirecte de 493,53 lei/lună, defalcate pe categoriile administrativ (200 lei), amortizări (93,53 lei), resurse umane - SSM/PSI (40 lei), logistică (100 lei) și alte cheltuieli (60 lei).

Deși ..... a prezentat, prin răspunsul la clarificări nr. 2/13.05.2026, atât defalcarea pe categorii, cât și contractele de prestări servicii aflate la baza acestor cheltuieli, respectiv contractul de medicina muncii și contractul de asistență tehnică SSM/PSI, autoritatea contractantă a înlăturat aceste justificări pe motiv că din contractele prezentate *„nu rezultă ponderea valorică alocată pentru cheltuielile indirecte aferente acestui contract*".

Totodată, comisia de evaluare a reținut, ca al doilea motiv de respingere, faptul că ..... nu ar fi demonstrat asigurarea sumelor necesare pentru plata salariului coordonatorului de contract, ofertat la 478,71 lei/lună, sumă inferioară salariului minim brut pe economie de 4.050 lei, stabilit prin HG nr. 1506/2024, în vigoare la data depunerii ofertei.

Ca al treilea motiv, comisia a reținut că salariul managerului de contract, domnul ....., a fost inclus eronat la cheltuielile indirecte, considerând că *„cheltuielile salariale nu sunt cheltuieli indirecte*", ambele motive având la bază o eroare fundamentală de interpretare a ofertei.

O mențiune esențială pentru soluționarea prezentei cauze rezultă din chiar conținutul propunerii tehnice, pag. 19, în cadrul căreia ..... a ofertat coordonatorul de echipă, domnul ....., cu alocare parțială a timpului de lucru pentru acest contract, acesta fiind angajat cu normă întreagă și dedicând o parte din norma sa de lucru execuției prezentului contract. Structura de personal, inclusiv modalitatea de alocare parțială a timpului de lucru al coordonatorului de echipă, a fost, așadar, declarată în mod transparent chiar în cuprinsul propunerii tehnice, parte a ofertei depuse la data de 24.02.2026.

Această conduită a comisiei de evaluare este relevantă în lumina jurisprudenței constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene, care a statuat, prin Hotărârea din 10 octombrie 2013, Manova, C- 336/12, că autoritatea contractantă nu poate solicita lămuriri unui ofertant a cărui ofertă o apreciază ca fiind imprecisă sau neconformă cu specificațiile tehnice din caietul de sarcini, fără a formula însă solicitarea respectivă în etapa de evaluare tehnică. Aceeași hotărâre subliniază, la punctul 65, că autoritatea contractantă trebuie să trateze candidații în mod egal și loial pe tot parcursul procedurii, astfel încât rezultatul final al evaluării să nu conducă la o defavorizare nejustificată a unui ofertant, prin schimbarea, în etapa financiară, a criteriilor pe care aceeași autoritate le-a validat, fără rezerve, în etapa tehnică.

Or, exact această schimbare de poziție s-a produs în cazul .....: comisia de evaluare a validat, în etapa tehnică, structura de personal cu alocare parțială a timpului de lucru al coordonatorului, pentru ca, în etapa financiară, să respingă costul salarial corespunzător acestei structuri, pe motiv că nu ar respecta salariul minim pe economie. O asemenea abordare este contradictorie în chiar cadrul propriei evaluări a autorității contractante: aceasta nu poate accepta tacit, în etapa tehnică, o modalitate de organizare a muncii, pentru ca ulterior, în etapa financiară, să sancționeze consecința financiară firească a aceleiași modalități de organizare, fără a fi solicitat vreo clarificare tehnică la momentul potrivit.

În aceste condiții, respingerea directă a ofertei ....., fără solicitarea unei clarificări suplimentare, punctuale, cu privire la corelarea salariului coordonatorului cu norma parțială declarată în propunerea tehnică, reprezintă o măsură disproporționată și excesivă.

Caietul de sarcini a impus prezența unui coordonator de echipa pe durata programului de lucru al echipei de curățenie, însă nu a impus, în mod expres, ca acest post să fie ocupat cu normă întreagă de 8 ore/zi. Cerința de 700 mp/persoană/schimb, singura normă de personal cuantificată explicit în caietul de sarcini, vizează exclusiv agenții de curățenie, iar nu funcția de coordonare. ..... a ofertat postul de coordonator de echipă cu o normă redusă, de aproximativ 1 oră/zi, calculată proporțional din salariul minim brut pe economie de 4.050 lei/lună aplicabil unei norme întregi de 165,334 ore/lună, rezultând suma de 478,71 lei/lună pentru fracțiunea de normă ofertată. Așadar, nu a ofertat un salariu sub minimul legal, ci un salariu integral, corect calculat, pentru o normă parțială de lucru, modalitate de organizare a muncii permisă de legislația muncii și nesancționată de niciun text din caietul de sarcini sau din fișa de date.

Distinct de acest aspect, ... a explicat, prin răspunsul la solicitarea de clarificări, că salariul managerului de contract, domnul ....., este inclus în cheltuielile indirecte, la categoria costuri administrative, întrucât acest angajat exercită o funcție administrativă la nivelul întregii societăți, care gestionează simultan mai multe contracte, iar nu o funcție de execuție dedicată exclusiv acestui obiectiv. Distincția

organizatorică pe care ..... a expus-o este aceea dintre managerul de contract, cu atribuții administrative transversale, și coordonatorul de echipă/personal de curățenie, domnul ....., care este persoana ce asigură efectiv coordonarea operațională la fața locului și pentru care a fost prevăzută suma de 478,71 lei/lună aferentă normei reduse ofertate.

Cu toate acestea, comisia de evaluare a ignorat această distincție și a tratat cele două funcții, managerul de contract cu atribuții administrative și coordonatorul de echipă cu prezență la fața locului, ca fiind una și aceeași, ceea ce a condus la o interpretare eronată a propunerii financiare. Includerea salariului unui manager cu atribuții administrative transversale în cheltuielile indirecte, alături de alte costuri administrative precum medicina muncii sau resursele umane, corespunde exact naturii economice a acestei cheltuieli și nu constituie o necorelare cu propunerea tehnică, ci o alocare contabilă justificată de rolul funcțional al persoanei respective.

Astfel, autoritatea contractantă a respins oferta ..... reproșând, în esență, faptul că structura de personal ofertată, respectiv alocarea unei norme reduse pentru funcția de coordonare și includerea salariului managerului de contract în cheltuielile indirecte, nu corespunde ad litteram unei anumite reprezentări pe care comisia de evaluare și-a format-o cu privire la modul în care trebuia organizată și prezentată contabil prestația, această exigență nefiind aplicată, însă, în mod egal tuturor participanților la procedură.

Din analiza documentelor financiare, toți ceilalți ofertanți admiși, respectiv ....., prezintă, la rândul lor, structuri de personal și de cost care nu corespund unei aplicări literale și riguroase a cerințelor caietului de sarcini, unele mergând până la salarii nete sub minimul legal pe economie, fără ca vreuna dintre aceste oferte să fi fost respinsă ca neconformă pentru acest motiv. Autoritatea contractantă a aplicat, așadar, un standard de rigoare formală exclusiv ofertei ....., tolerând, în același timp, la ceilalți participanți, abateri de aceeași natură sau mai grave de la structura de personal și de cost pe care caietul de sarcini o presupune.

Concluzionând, pentru toate aceste aspecte, se impune, potrivit contestatorului, anularea comunicării și a raportului procedurii în ceea ce privește oferta sa și reevaluarea acesteia cu respectarea strictă a dispozițiilor legale invocate.

În continuare autorul contestației prezintă o serie de argumente ce vizează inadmisibilitatea celorlalte oferte depune în procedură, astfel:

IV.1. Oferta declarată câștigătoare, SC .....:

Oferta declarată câștigătoare prezintă o valoare eronată a sporurilor obligatorii: sporul pentru sărbătorile legale și weekend a fost calculat la 121,50 lei, sumă vădit insuficientă prin raportare la salariul minim brut de 4.050 lei și la structura de calcul. De asemenea, contribuția asiguratorie pentru muncă a fost calculată, în mod incorect, la 84 lei, fără a include în baza de calcul și sporurile aferente, deși CAM se aplică asupra întregului

venit brut realizat, inclusiv sporuri, potrivit art. 2204 , alin. (1) din Legea 227/2015 privind Codul Fiscal.

Distinct de erorile de calcul semnalate mai sus, oferta ..... prezintă și o neconformitate de natură tehnică, întrucât propunerea tehnică a acestui ofertant nu indică utilajele utilizate în procesul de curățenie. Cu toate acestea, comisia de evaluare a menținut oferta ca fiind admisibilă, fără a solicita completarea acestor lipsuri și fără a o sancționa ca neconformitate tehnică.

IV.2. Oferta .....:

Și această ofertă prezintă inadvertențe în ceea ce privește calculul cheltuielilor totale: pornind de la salariul brut de 4.050 lei, plus 337,37 lei contravaloare concediu de odihnă, plus 277,67 lei spor sărbători legale, plus 50,96 lei spor de weekend, rezultă 4.716 lei, la care se adaugă 106,11 lei CAM, adică un total de 4.822,11 lei. Suplimentar față de aceste cheltuieli, ... și-a bugetat 200 lei / luna cheltuieli cu tichetele de masa si fond de handicap în cuantum de 146,74 lei, în urma adunării tuturor cheltuielilor rezultând un cost minim de 5.168,85 lei/agent curățenie și nu 4.862,74 lei cât a fost prezentat în deviz.

În ceea ce privește fondul de handicap oferta prezintă o eroare de calcul, întrucât ofertantul a rotunjit numărul rezultat din aplicarea procentului de 4% la un număr întreg de locuri de muncă, procedeu care contravine dispozițiilor legale. Astfel, pentru un efectiv de 138 de angajați, procentul de 4% rezultă la 5,52 locuri de muncă, sumă care, aplicată salariului de bază minim brut de 4.050 lei, conduce la o contribuție lunară de 22.356 lei la nivelul întregii societăți, respectiv la un cost de 162 lei pe angajat și pe lună. Prin rotunjirea nelegală a fracției de 5,52 la 5 locuri de muncă, ofertantul a subevaluat contribuția datorată, ajungând la o sumă eronată de 146,74 lei pe angajat.

Totodată, oferta ..... prezintă o inexactitate în calculul salariului net rezultat din bugetarea tichetelor de masă: pentru un salariu de bază minim brut de 4.050 lei, cu facilitatea fiscală de 300 lei netaxabili aplicabilă la data depunerii ofertei, salariul net standard este de 2.574 lei. La această sumă se adaugă valoarea netă a tichetelor de masă de 200 lei, din care se reține contribuția de asigurări sociale de sănătate de 10% și impozitul pe venit de 10%, potrivit art. 157 alin. (2) și art. 76 alin. (3) lit. h) din Legea nr. 227/2015, rezultând un net de 160 lei din tichete. Salariul net total corect ar fi, așadar, de 2.734 lei, în vreme ce ofertantul a bugetat un total de 2.728 lei.

Distinct de erorile de calcul semnalate mai sus, oferta .....prezintă și o neconformitate de natură tehnică, întrucât propunerea tehnică a acestui ofertant nu indică utilajele utilizate în procesul de curățenie. Cu toate acestea, comisia de evaluare a menținut oferta ca fiind admisibilă și i-a acordat punctajul tehnic maxim, fără a sancționa niciuna dintre aceste două neconformități.

IV.3. Oferta .....:

Oferta ..... prezintă, la rândul ei, erori de bugetare asupra sporurilor obligatorii și asupra contribuției asiguratorii pentru muncă. Astfel, ofertantul a alocat o sumă unică de 121,50 lei/lună pentru sporul de sărbători legale și sporul de weekend cumulate, sumă vădit inferioară minimului legal, în condițiile în care numai sporul pentru sărbătorile legale, calculat corect la cota minimă de 100% impusă de art. 142 din Codul muncii pentru cele 17 zile de sărbătoare legală dintr-un an, este de 277,62 lei/lună, astfel cum s-a arătat in expertiza contabila. Totodată, contribuția asiguratorie pentru muncă a fost calculată de acest ofertant la 91,125 lei/lună, prin aplicarea cotei de 2,25% direct la salariul de bază de 4.050 lei, cu excluderea nelegală din baza de calcul a contravalorii concediului de odihnă și a sporurilor, deși Codul fiscal impune aplicarea CAM asupra întregului venit brut lunar realizat de angajat. Calculată corect, prin raportare la salariul brut total de 4.508,865 lei, contribuția asiguratorie pentru muncă ar fi fost de 101,45 lei/lună, cu 10,32 lei mai mare decât suma bugetată.

Mai mult, prin solicitarea de clarificări nr. DAP 2460/13.05.2026, comisia de evaluare a cerut ..... completarea câmpurilor goale din Formularul D.2 al devizului. În urma completării, salariul net rezultat din răspunsul ofertantului este de 2.515 lei/lună, sumă inferioară salariului net minim.

Totodată, prin aceeași solicitare, comisia de evaluare a cerut ofertantului să justifice cuantumul fondului pentru persoane cu handicap de 174,78 lei, la care acesta a răspuns, precizând că procentul aplicat este de 3,8764%. Ori, aplicând acest procent la costul total pe normă transmis prin deviz, de 4.599,99 lei, rezultă o sumă de 178,32 lei, superioară celor 174,78 lei bugetați inițial de ofertant, sumă declarată de ofertant însuși ca fiind cea corect calculată .

IV.4. Oferta .....:

Oferta .....prezintă, la rândul ei, mai multe erori de calcul, astfel:

În primul rând, salariul net rezultat din propriul deviz este de 2.369,25 lei/lună, sumă inferioară salariului net minim la care are dreptul, în temeiul Codului muncii și al H.G. nr. 1.506/2024, orice salariat remunerat la nivelul salariului de bază minim brut pe țară de 4.050 lei.

În al doilea rând, sporul de sărbători legale și weekend a fost calculat cumulat la 285,46 lei/lună, sumă inferioară cumulului celor două sporuri obligatorii calculate la minimul legal. Astfel, sporul pentru sărbătorile legale, calculat corect la cota minimă de 100% impusă de art. 142 din Codul muncii pentru cele 17 zile de sărbătoare legală dintr-un an, este de 277,62 lei/lună, iar sporul de weekend, calculat conform art. 137 alin. (3) din Codul muncii, este de 16,80 lei/lună. Cumulate, cele două sporuri obligatorii totalizează 294,42 lei/lună, sumă cu 8,96 lei superioară celor 285,46 lei bugetați de ofertant, care nu acoperă, așadar, nici cumulul minim legal al celor două sporuri.

IV.5. Oferta .....:

Și oferta ..... prezintă mai multe erori de calcul, astfel:

Sporul de sărbători legale și weekend a fost calculat la o cotă de doar 3%, rezultând suma de 121,50 lei/lună, cotă vădit inferioară celei de minimum 100% impuse de art. 142 din Codul muncii pentru sporul de sărbători legale, calculat separat de sporul de weekend. Astfel, numai sporul pentru sărbătorile legale, calculat corect, este de 277,62 lei/lună, valoare la care se adaugă distinct sporul de weekend de 16,80 lei/lună, rezultând un cumul minim legal de 294,42 lei/lună, cu mult superior celor 121,50 lei bugetați de ofertant.

În al doilea rând, contribuția asiguratorie pentru muncă a fost calculată la 87 lei/lună, sumă care nu respectă nici elementele propriei oferte, nici minimul legal. Astfel, aplicând cota de 2,25% la propriile elemente ale devizului, respectiv salariul brut de 4.171,50 lei, contravaloarea concediului de odihnă de 347,50 lei și sporul de 121,50 lei bugetate de ofertant, rezultă o contribuție asiguratorie pentru muncă de 104,41 lei/lună [(4.171,50 + 347,50 + 121,50) x 2,25%], sumă pe care ofertantul însuși nu o respectă. Mai mult, suma de 87 lei se situează și sub minimul legal de 105,10 lei/lună stabilit prin raportul de expertiză contabilă extrajudiciară anexat prezentei, calculat la salariul de bază minim brut pe țară de 4.050 lei, cu includerea contravalorii concediului de odihnă și a sporurilor obligatorii.

Distinct de erorile de calcul semnalate mai sus, oferta ..... prezintă o neconformitate de fond a propunerii tehnice, care constă în simpla reluare a cerințelor caietului de sarcini, fără nicio asumare proprie a modului concret în care ofertantul intenționează să execute prestația. Cu toate acestea, comisia de evaluare a menținut oferta ca fiind admisibilă și i-a acordat punctajul tehnic maxim, fără a sancționa această neasumare a propunerii tehnice.

Concluzionând, din analiza comparativă expusă mai sus rezultă, potrivit contestatorului, că toate ofertele admise, fără excepție, prezintă erori de calcul asupra sporurilor obligatorii, asupra contribuției asiguratorii pentru muncă sau asupra fondului pentru persoane cu handicap, unele dintre acestea mergând până la salarii nete sub minimul legal pe economie. Totodată, trei dintre ofertele admise, respectiv cele ale ....., prezintă și neconformități de natură tehnică.

Pentru considerentele mai sus expuse, ... solicită admiterea contestației, astfel cum a fost formulată.

În drept, se invocă dispozițiile art. 2 și art. 8 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016, ale art. 51 alin. (1), art. 210 și art. 215 din Legea nr. 98/2016, ale art. 133, 134, 136 și 137 din HG nr. 395/2016, ale art. 137 și art. 142 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, ale art. 78 din Legea nr. 448/2006, precum și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene în cauzele C-599/10 SAG ELV Slovensko, C-285/99 și C-286/99 Lombardini și Mantovani, și C-27/15 Pippo Pizzo.

Ca mijloace de probă, au fost depuse înscrisuri.

Prin punctul de vedere comunicat prin adresa nr. 3971/20.07.2026, înregistrată la CNSC sub nr. 54518/21.07.2026, ..., în calitate de autoritate contractantă, solicită respingerea contestației, ca nefondată.

Autoritatea contractantă evidențiază motivele pentru care apreciază că demersul contestatorului este nefondat, prezentând o serie de argumente pentru care solicită respingerea contestației, astfel:

Oferta contestatorului nu a fost declarată neconformă din cauza alocării contabile a cheltuielilor indirecte în privința plății salariului managerului de contract, ci din cauza nefundamentării costurilor neobișnuit de scăzute care au stat la baza întocmirii ei. Simpla prezentare a unor documente fără prezentarea unui calcul din care să reiasă modul cum sunt repartizate diferite cheltuieli pe componentele ofertei financiare nu reprezintă o justificare a prețului neobișnuit de scăzut.

În evaluarea ofertelor comisia de evaluare a aplicat principiul proporționalității și principiul tratamentului egal tuturor participanților la procedură. În acest sens, în diferite etape ale evaluării, au fost solicitate clarificări tuturor participanților și, acolo unde a fost cazul, după analiza răspunsurilor primite, a fost solicitată o altă clarificare astfel încât toate aspectele răspunsurilor la clarificări să fie lămurite;

Comisia de evaluare a făcut distincție între managerul de contract și coordonatorul de echipă. În etapa de evaluare tehnică a considerat că postul de coordonator de echipă, solicitat la nivelul documentației de atribuire ca și post permanent, este asigurat de cele două posturi împreună, în timp ce, în etapa de evaluare financiară a constatat, calculând pe baza valorilor inserate în documentele transmise la solicitarea de clarificări, că nu există elemente suficiente care să demonstreze asigurarea sumelor necesare plății drepturilor salariale pentru aceste două posturi (chiar și în situația aplicării unui program redus de lucru).

Valoarea estimată a acordului - cadru a fost calculată corect, contestatorul având instrumentul legal de a contesta documentația de atribuire, dacă considera că aceasta este subdimensionată. Cu toate acestea, contestatorul a depus ofertă cu o valoare financiară sub pragul de 80% din valoarea estimată, apreciind astfel, în timpul fundamentării ofertei, că valoarea estimată a fost corectă.

Evaluarea ofertelor a fost efectuată corelând informațiile rezultate în etapa de evaluare financiară cu informațiile inserate în propunerile tehnice. În situația în care, comisia de evaluare, neaplicând un *„formalism excesiv"*, nu considera că anumite informații din propunerea tehnică a contestatorului nu ar fi fost posibil să fie clarificate, în etapa de evaluare financiară, ar fi trebuit să declare oferta neconformă încă din etapa de evaluare tehnică.

Având în vedere considerentele mai sus-enunțate, autoritatea contractantă solicită respingerea contestației formulate de ....., ca fiind nefondată, precum și menținerea deciziei comisiei de evaluare de respingere a ofertei acesteia.

Ca mijloace de probă, au fost depuse înscrisuri.

În replică față de punctul de vedere al autorității contractante, prin adresa înregistrată la CNSC cu nr. 55688/24.07.2026, ... formulează *concluzii scrise*, prin care fundamentează argumentele prezentate prin contestație, în ceea ce privește motivele de respingere ale ofertei sale, menținându-și, în totalitate, criticile formulate.

În ce privește criticile formulate în cuprinsul contestației cu privire la ofertele celorlalți participanți la procedură, contestatorul arată că autoritatea contractantă s-a limitat, prin punctul de vedere depus, la afirmații generale, fără a aduce nicio dovadă concretă care să infirme constatările sale.

..... a constituit cauțiunea în cuantum de ..... lei prin recipisa de consemnare nr. ..... din data de 20.07.2026, eliberată de CEC Bank – Sucursala ....., fiind înregistrată în Registrul de evidență al CNSC sub nr. 2736/22.07.2026.

Din analiza susținerilor părților și a documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

....., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura de atribuire, prin licitație deschisă, a acordului-cadru având ca obiect ....., prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. ....., la care a anexat documentația de atribuire, valoarea estimată fiind cuprinsă între 1.129.533,36 și 2.259.066,72 lei, fără TVA.

Potrivit documentului „Declarație de participare", publicat în SEAP, asociat anunțului de participare, în cadrul procedurii au fost primite 7 oferte, iar, ulterior evaluării acestora, a fost întocmit raportul procedurii nr. 3683/02.07.2026 în cuprinsul căruia s-a reținut modul de desfășurare al procedurii, respingerea a 2 oferte și motivele care au stat la baza acestei decizii, precum și desemnarea ofertei depuse de ....., câștigătoare a procedurii.

Împotriva acestui rezultat, ... a formulat contestația de față, solicitând cele menționate în partea introductivă.

Examinând susținerile părților, probatoriul aflat la dosarul cauzei și dispozițiile legale aplicabile, Consiliul constată că petentul este nemulțumit de decizia de respingere a propriei oferte, precum și de cea privind admisibilitatea ofertelor din procedură.

Față de primul aspect, se observă că oferta contestatorului a fost respinsă, ca neconformă, în temeiul art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016, pe motiv că nu a fost justificat, în mod corespunzător, nivelul scăzut al prețului propus, în temeiul art. 215 (5) din Legea nr. 98/2016, autoritatea contractantă considerând oferta ca fiind neobișnuit de scăzută, dar și în temeiul art. 137 alin. (3) lit.d) din HG nr. 395/2016, conform cu care În condiţiile art. 215 alin. (5) din Lege, oferta este considerată neconformă în următoarele situaţii: ... propunerea financiară nu este corelată cu elementele propunerii tehnice ceea ce ar putea conduce la executarea defectuoasă a contractului, sau constituie o abatere de la legislaţia incidentă, alta decât cea în domeniul achiziţiilor publice.

Pentru a decide astfel, comisia a avut în vedere faptul că prețul ofertat de contestator reprezintă 75,80% din valoarea estimată, iar răspunsul la clarificări privind justificarea prețului nu a fost edificator.

Prin adresa de comunicare a rezultatului procedurii, un prim motiv prezentat face referire la situația *coordonatorului*, respectiv:

...Autoritatea contractantă, prin documentația de atribuire, a solicitat 7 agenți de curățenie și un coordonator/manager de contract cu program de lucru în intervalul 07-15, zilnic. Având în vedere că pentru coordonator ați luat în calcul valoarea de 478,71 lei/lună, dumneavoastră nu acordați salariul minim pe economie.

În apărările sale, contestatorul admite acest mod de ofertare, însă susține că documentația nu ar fi prevăzut ca persoana desemnată pentru poziția de *coordonator*, să presteze 8 ore/zi.

În soluționare, Consiliul reține că, potrivit *cap. 4 Program de lucru* din caietul de sarcini Serviciile la Centrul de Perfecționare Predeal se vor presta zilnic în intervalul orar 07-15 (inclusiv sâmbăta, duminica și sărbătorile legale), iar în Anexa 1 este menționat personalul necesar ca fiind constituit dintr-un total de 7+1 **coordonator**.

Niciunde în actele procedurii nu se menționează un program diferit aplicabil *coordonatorului*, context în care singura interpretare acceptabilă este aceea că tuturor celor 8 persoane solicitate li se aplică același program de lucru.

Prin urmare, apărările contestatorului în sensul că, în lipsa unei cerințe exprese privind norma de lucru aplicabilă *coordonatorului*, era permisă ofertarea unui timp de lucru redus pentru această poziție, nu pot fi primite.

Că aceasta este interpretarea corectă a cerinței caietului de sarcini este confirmată nu numai de susținerile autorității, dar și de faptul că inclusiv ceilalți participanți au avut același înțeles.

Mai mult, chiar în raportul de expertiză contabilă depus de contestator în susținerea pretențiilor sale, se reține ...pentru poziția de coordonator contract, impusă a fi asigurată pe întreaga durată a programului de prestare...

În forma redată mai sus, conținutul caietului de sarcini a căpătat caracter obligatoriu, drept care, la acest moment, în condițiile în care nu s-a uzat de dreptul de contestare, orice critici aduse acestuia sunt tardive.

Nici situația reținerii inițiale a conformității propunerii tehnice sau acordării punctajului pentru componenta tehnică nu conduce la o altă interpretare, important fiind rezultatul final al evaluării în urma căruia se stabilește admisibilitatea unei oferte.

Dincolo de acest aspect, se reține că informațiile din propunerea tehnică nu puteau anticipa modul de întocmire al propunerii financiare, în condițiile în care contestatorul a ales să propună două persoane diferite pe dl ..... – *coordonator echipă/personal curățenie* și pe dl. ..... ca *Manager/coordonator de contract*, punctajul pentru componenta tehnică fiind acordat pentru dl. ..... în acord cu explicațiile contestatorului transmise la solicitarea de clarificări nr. DAP1807/16.04.2026 a comisiei de evaluare.

La momentul evaluării tehnice, autoritatea nu cunoștea modul în care ofertantul a prevăzut cheltuielile cu cele două poziții în valoarea ofertată.

Trebuie subliniat faptul că, din documentație nu rezultă că cele două poziții ar fi unele distincte, pentru a putea fi propuse persoane diferite, dimpotrivă, semnul ortografic „/” folosit în definirea factorului de evaluare *Manager/coordonator* de contract este utilizat în mod obișnuit pentru a despărți două noțiuni care se pot înlocui reciproc.

Ulterior, în etapa financiară, comisia de evaluare a solicitat clarificări exprese privind cheltuielile cu *managerul de contrat* propus – ..... – solicitarea 5 din adresa nr. DAP2461/13.05.2026, respectiv unde anume în propunerea financiară se regăsesc acestea, în răspunsul dat, contestatorul arătând că respectivele cheltuieli se regăsesc în categoria celor *indirecte* – fiind considerate costuri administrative.

Față de cele reținute mai sus, Consiliul observă că, în cazul dedus judecății, în urma evaluării ofertei contestatorului, coroborat cu răspunsurile transmise în vederea justificării prețului propus, comisia a constatat că, prin raportare la cerința caietului de sarcini ante-citată, pentru *coordonator* nu este acordat salariul minim legal, iar pentru *managerul de contract* – poziție vizată de *factorul de evaluare nr. 2 – Manager/coordonator de contract – experiența specifică...*, ofertantul a arătat că aceasta este o funcție administrativă, iar cheltuielile aferente se regăsesc în cheltuieli indirecte.

Or, poziția solicitată pentru coordonarea celor 7 agenți de curățenie trebuia să aibă alocat același timp de lucru, după cum s-a reținut mai sus, iar din justificările contestatorului rezultă că niciuna dintre cele două poziții utilizate de el în arhitectura ofertei nu sunt apte să demonstreze îndeplinirea cerinței în discuție – poziția de *coordonator* are alocate doar 2 ore/zi, în timp ce *managerul de contract* este considerat o funcție administrativă, acoperită din *cheltuielile indirecte*, cheltuieli care, potrivit *Ordinului MFP nr. 1826/2003 pentru aprobarea Precizărilor privind unele măsuri referitoare la organizarea și conducerea contabilității de gestiune*, 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.

Potrivit aceluiași Ordin, *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. Ele 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.

În cazul de față, poziția de *manager/coordonator de contract* nu poate fi considerată o cheltuială indirectă cu forța de muncă, nefiind o cheltuială cu conducerea și administrarea secțiilor, ci una direct legată de derularea contractului supus achiziției.

Astfel, prevăzută fiind doar o valoare de 478,71 lei/lună pentru poziția de *coordonator*, concluzia comisiei de evaluare este una întemeiată, fiind evident că suma alocată acesteia nu este una suficientă pentru demonstrarea respectării programului de lucru solicitat, prin raportare la salariul minim pe economie prevăzut de legislația în vigoare.

Îndeplinirea cerinței nu poate fi reținută nici prin raportare la poziția de *manager de contract*, câtă vreme el a fost considerat o funcție administrativă, iar nu una direct legată de execuția contractului.

Din acest punct de vedere, situația ofertei contestatorului este una clară, aceea că este o ofertă neconformă în acord cu prevederile art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016, explicațiile transmise nefiind în măsură să justifice, în mod corespunzător, nivelul scăzut al prețului propus.

Stabilită această concluzie, o analiză și a celorlalte aspecte reținute de comisie în legătură cu cheltuielile indirecte, apare de prisos, un astfel de demers neputând schimba situația acesteia, în sensul transformării ei în una admisibilă.

Se mai reține că situația ofertei contestatorului nu poate fi remediată prin intermediul unei solicitări de clarificări, drept care parcurgerea unei asemenea etape, cum susține contestatorul, nu se impune.

În continuare, se reține că menținerea deciziei de respingere a ofertei contestatorului nu infirmă dreptul acestuia de a critica ofertele admisibile rămase în procedură.

În acest sens se reține că, în cauzele în care a fost analizată situația interesului (cu titlu de exemplu C-100/12 Fastweb, C-131/16 Archus și Gama), CJUE a statuat că se recunoaște un interes al unui ofertant respins în criticarea ofertelor contracandidaților săi cu scopul de a înlătura toate ofertele admisibile din procedură și, astfel, a se ajunge la anularea procedurii de atribuire.

Procedând la analiza criticilor referitoare la aceste oferte, respectiv a ofertelor depuse de ..... – desemnată câștigătoare, ... – locul 2, ... – locul 3, ... – locul 4 și .....– locul 5, Consiliul observă că toate criticile contestatorului au în vedere aceleași aspecte, și anume modul în care a fost întocmit devizul aferent salariilor cu agenții de curățenie, cu accent pe calculul contribuției CAM, a sporurilor de week-end și sărbători legale, fondul de handicap, respectarea salariului minim legal, precum și în unele cazuri, respectarea cerințelor vizând propunerea tehnică.

Față de cele reclamate de contestator, autoritatea contractantă a formulat apărări generale, fără să combată aspectele punctuale de neconformitate indicate de contestator în legătură cu fiecare ofertă.

Susține autoritatea că ofertele au fost analizate fără să fie aplicat un formalism exagerat, arătând că:

- fiecare ofertant întocmește oferta în funcție de politicile de personal și de recompensă a weekendului și a zilelor libere conform

procedurilor proprii și de aceea sumele inserate în deviz pot suferi mici modificări de la o ofertă la alta;

- deducerile personale diferă de la o persoană la alta ceea ce influențează costul final al cheltuielilor cu manopera;

- cuantumul fondului de handicap diferă de la un operator economic la altul ceea ce influențează prețul total al ofertei;

- oferirea tichetelor de masă, influențează prețul final al ofertei, în concluzie ofertele.

Aceste afirmații sunt unele întemeiate, dar nu clarifică situațiile punctuale sesizate de contestator referitor la calcularea corectă a sumelor reprezentând sporurile pentru sărbători legale și a sporurilor de week-end sau a contribuției CAM de 2,25%, critici comune ofertanților clasați pe locurile 1, 3, 4, 5, or cel privind fondul de handicap, critică privind ofertele clasate pe locurile 2 și 3.

Mai sunt aduse în discuție, în cazul ofertei clasate pe locul 2, critici privind existența unor erori în calculele efectuate, inexactități în calculul salariului net rezultat din bugetarea tichetelor de masă, sau, în cazul ofertelor clasate pe locurile 3 și 4, critici privind nerespectarea salariului minim pe economie.

După cum arată și contestatorul, politica de personal a fiecărei societăți nu poate justifica nerespectarea unor praguri minime imperative, stabilite de legislația muncii și fiscală.

Verificările efectuate de comisia abilitată, așa cum rezultă din actele evaluării, nu vizează și situațiile reclamate de contestator, deși în procesul de analiză a ofertelor, trebuiau a fi verificate și principalele elemente ale acestora pentru a stabili dacă prețul ofertat este unul care permite derularea contractului în condiții de legalitate (prin respectarea tuturor condițiilor legale impuse de legislația muncii ori legislația specifică), conform celor stabilite prin caietul de sarcini.

Contestatorul reclamă nerespectarea obligațiilor care rezultă din legislația muncii, cea fiscală, iar art. 137 alin. (3) lit.d) din HG nr. 395/2016, sancționează cu neconformitatea ofertelor în situațiile în care se constată că propunerea financiară constituie o abatere de la legislația incidentă, alta decât cea în domeniul achizițiilor publice.

Autoritatea contractantă nu poate admite, și, mai mult, desemna câștigătoare o ofertă fără a verifica în prealabil, cu atenție, legalitatea prețului ofertat, întrucât costul contractului, format în principal din manopera salariată a personalului prestator, care trebuie să acopere salariul minim brut pe economie, contribuțiile, cheltuielile directe și indirecte și profitul, nu poate fi indiferent autorității contractante.

În plus, din perspectiva tratamentului egal între competitori, elementele de cost obligatorii sunt esențiale și pentru aceștia, întrucât neofertarea tuturor elementelor de cost sau ofertarea unor elemente sub nivelul minim stabilit de lege conduce la distorsionarea liberei concurențe și alterarea rezultatului.

Cum a arătat Consiliul în mod constant în practica sa, prețul propus nu este un element pur formal al ofertei, prezumat a fi valabil și admis indiferent de cuantumul său, ci reprezintă un element esențial al propunerii financiare a cărui realitate și legalitate trebuie să fie verificată de comisia de evaluare.

În absența oricărei probe contrare, autoritatea nu și-a îndeplinit obligația de a verifica sustenabilitatea prețului propus de ofertele criticate potrivit normelor legale, coroborând toate informațiile cuprinse în aceasta, cu atenția cuvenită, context în care Consiliul determină că se impune o reevaluare.

Doar după îndeplinirea acestei obligații legale, Consiliul se va putea pronunța asupra legalității și temeiniciei viitoarei decizii a autorității, prin care ofertele vor fi considerate, în mod fundamentat, admisibile sau inadmisibile.

Totodată, Consiliul observă că petentul formulează critici și în referire la respectarea cerinței fișei de date conform cu care în cadrul propunerii tehnice, ofertanții aveau obligația de a descrie modul de efectuare a prestației, inclusiv prin indicarea utilajelor care vor fi utilizate pentru fiecare activitate, cerință nerespectată, în opinia lui, de ofertele clasate pe locul 1 și 2.

Autoritatea se apără arătând că toți ofertanții au indicat la nivelul propunerilor tehnice utilajele și echipamentele utilizate pentru desfășurarea activității, fie prin descrierea lor în conținutul propunerii tehnice, fie prin întocmirea unei fișe separate în care erau enumerate utilajele și echipamentele.

Cerința fișei de date impunea ca propunerea tehnică să conțină, cel puțin următoarele informații ... d) descrierea modului de efectuare a prestației, inclusiv indicarea utilajelor care vor fi utilizate, pentru efectuarea prestației, din procesul verbal de evaluare tehnică rezultând verificarea îndeplinirii acestei cerințe, respectiv faptul că operatorul a indicat utilajele, instalațiile și echipamentele tehnice ce vor fi utilizate, situație care se confirmă și de conținutul respectivelor oferte – fișierul tip arhivă *fișe tehnice utilaje recomandate* din oferta desemnată câștigătoare, unde se identifică fișe tehnice pentru aspirator injecție extracție, cărucior, scară pliabilă, aspirator vertical, monodisc, pulverizator și, respectiv în fișierul *propunerea tehnică ASE.pdf* din oferta clasată pe locul 2, unde sunt indicate utilajele folosite, acolo unde este cazul, în descrierea serviciului, de exemplu – *Curățarea pardoselilor cu echipamente de spălat-aspirat* – Agenții de curățenie...vor efectua curățenia...utilizând echipamente profesionale de spălat-aspirat (mașini automată sau monodisc cu funcție de aspirare).... *Tratamente pentru pardoseli* ...- Operațiunile se vor efectua cu echipamente profesionale (monodiscuri, mașini de polisat, aplicatoare de soluții)...)

Astfel, aceste critici se dovedesc neîntemeiate.

Neîntemeiate sunt și susținerile contestatorului privind pretinsa nerespectare, de către ofertantul clasat pe locul 5, a Notei 1 din fișa de date conform cu care SIMPLA ASUMARE A CAIETULUI DE SARCINI NU REPREZINTĂ PROPUNERE TEHNICĂ. Nu se acceptă înlocuirea specificațiilor din

propunerea tehnică cu sintagme de tipul conform caietului de sarcini, rigori respectate de ofertantul criticat. Susține contestatorul că ofertantul ar fi reluat cerințele caietului de sarcini, fără o asumare proprie a modului concret în care intenționează să execute prestația, afirmație care nu se confirmă, cu titlu de exemplu Consiliul făcând trimitere la activitatea *Asigurarea zilnică în grupurile sanitare a hârtiei igienice, deodorozantelor şi produselor tip hoteliere de unică folosinţă (săpun solid 15g.gel de duş 10ml, şampon)* față de care ofertantul menționează Se asigură zilnic disponibilitatea continuă a hârtiei igienice, deodorozantelor pentru toalete și produselor tip hoteliere de unică folosință, în cantitățile prevăzute în Anexa 1. Reaprovizionarea se face permanent, astfel încât să nu existe întreruperi în utilizare.

De asemenea, respinse ca neîntemeiate vor fi și criticile vizând ofertantul clasat pe locul 2 privind lipsa documentelor din care să rezulte că, pentru factorul de evaluare tehnică, contractele invocate au fost duse la îndeplinire.

În acest sens, Consiliul reține că, prin fișa de date, la descrierea factorului Manager/Coordonator de contract – experiența specifică, s-a solicitat Notă: Pentru personalul specializat propus...ofertantul va prezenta şi documente justificative, în termen de valabilitate, în vederea demonstrării experienţei profesionale generale şi specifice: numărul şi data contractului invocat drept experienţă similară, obiectul contractului şi activităţile pentru care a fost responsabil/*alte documente din care să rezulte experienţa dobândită*., în documentele de calificare depuse de ..... regăsindu-se fișierul *Manager contract-semnat.pdf*, conținând, printre altele, dispozițiile interne de numire ale expertului propus ca persoană responsabilă cu derularea contractelor individualizate prin număr, dată și obiect.

Cum autoritatea nu a stabilit și alte cerințe, pretenția ca ofertanții să fie sancționați pentru neîndeplinirea unor cerințe de tipul celor indicate de contestator, nu poate fi primită.

De altfel, nici contestatorul nu indică anume care cerință nu ar fi fost respectată de contracandidatul său.

În ceea ce privește criticile contestatorului privind valoarea estimată a procedurii, în sensul că aceasta ar fi subevaluată, se constată caracterul tardiv al acestora, situație care împiedică analiza lor.

Pentru considerentele enunțate, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul va admite, în parte, contestația formulată de ....., în contradictoriu cu ....., în calitate de autoritate contractantă, va anula raportul procedurii nr. 3683/02.07.2026, în partea care privește evaluarea ofertelor declarate admisibile, precum și actele subsecvente, și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea acestor oferte, cu respectarea dispozițiilor legale și a celor evocate în motivare, în termen de 10 de zile de la primirea deciziei.

În temeiul art. 26 alin. (6) din același act normativ, respinge, ca nefondate, solicitările privind evaluarea propriei oferte.

Decizia este obligatorie pentru părți, potrivit art.28 alin.1 din același act normativ.

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

Admite, în parte, contestația formulată de ....., în contradictoriu cu ....., în calitate de autoritate contractantă. Anulează raportul procedurii nr. 3683/02.07.2026, în partea care privește evaluarea ofertelor declarate admisibile, precum și actele subsecvente. Obliga autoritatea contractantă la reevaluarea acestor oferte, cu respectarea dispozițiilor legale și a celor evocate în motivare, în termen de 10 de zile de la primirea deciziei.

Respinge, ca nefondate, solicitările privind evaluarea propriei oferte.

Obligatorie.

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