



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

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

În conformitate cu prevederile art. 266 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea,

DECIZIE

Nr. ...

Data: ...

Prin contestația nr. ... înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ... înaintată de ... cu sediul în ..., având CUI ... formulată împotriva documentației de atribuire elaborată de ... cu sediul în ... județul ... în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de cerere de oferte cu etapă finală de licitație electronică, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „servicii de curățenie și întreținere a spațiilor interioare și exterioare pentru ... și Ambulatoriul Pitești”, s-a solicitat:

- „suspendarea procedurii de achiziție până la pronunțarea pe fond a unei decizii;
- modificarea cerințelor referitoare la personalul deservent cuprinse în documentația de atribuire și clarificate prin adresa nr. 444 din ...
- în măsura în care cerința referitoare la modificarea cerinței nu este admisă, anularea procedurii de atribuire”.

Prin decizia nr. ... Consiliul s-a pronunțat asupra capătului de cerere de suspendare a procedurii de atribuire, pe care l-a admis. Pe rol, în prezent, se află celelalte capete de cerere din contestație.

În baza legii și a documentelor depuse de părți,
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

DECIDE:

În temeiul art. 278 alin. (2) și (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare,

pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, admite contestația formulată de ... în contradictoriu cu ... și dispune anularea procedurii de atribuire.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare.

MOTIVARE

În luarea deciziei s-au avut în vedere următoarele:

Prin contestația nr. ... înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ... în calitate de operator economic participant la procedura cerere de oferte cu fază finală de licitație electronică organizată de ... critică cerința referitoare la numărul de personal ce urmează a presta serviciul de curățenie, așa cum este stabilită prin prevederile caietului de sarcini, clarificată prin adresa nr. 444/... raportat la:

- programul de lucru;
- valoarea estimată a achiziției;
- suprafețele pe care personalul urmează să efectueze operațiunile specifice de curățenie.

Astfel, potrivit răspunsului la solicitarea de clarificări, pentru realizarea serviciului sunt necesare 10 persoane pentru ... personal ce va lucra în program zilnic (de luni - până duminică, inclusiv sărbătorile legale) între orele 6.00 - 20.30.

Potrivit prevederilor legale în vigoare (HG nr. 23/2013), salariul minim brut pe economie, începând cu 01.02.2013 este de 750 lei/lună, iar începând cu 1 iulie, acesta urmează a fi de 800 de lei/lună, la care se adaugă costurile societății. În fapt, raportat la actul normativ invocat, perioada 01.06.2013 - 30.04.2014 urmează a fi acoperită cu un salariu de 800 de lei/lună. Cu alte cuvinte, timp de 3 luni salariul este de 750 de lei, urmând ca pentru 10 luni din contract să se aplice 800 de lei/lună. Coroborate, cele două informații oferă o medie a salariului minim brut, ce urmează a fi acordat, de 788,46 lei/lună.

Pentru a asigura necesarul de 11 persoane solicitate în programul de lucru indicat, orice ofertant trebuie să țină cont de următorii parametri:

- având în vedere durata contractului, respectiv 13 luni, fiecare din cele 11 persoane urmează a beneficia, în acest răstimp, de concediu de odihnă. Pentru a putea asigura același număr de personal pe tot parcursul derulării contractului de prestări servicii, orice ofertant trebuie să-și prevadă un cost de acoperire a persoanei aflate în concediu de odihnă, printr-o altă persoană activă;
- având în vedere că autoritatea contractantă solicită și program de lucru în zilele de sâmbătă și duminică, pentru a asigura prevederile legale referitoare la obligativitatea asigurării fiecărei persoane a unui număr

minim de zile libere la fiecare 5 zile lucrate, orice ofertant trebuie să-și prevadă un cost de acoperire a persoanei aflate în zile libere legale, obligatorii, prin costul generat de o altă persoană activă.

Pentru a putea formula o ofertă reală, ai cărei parametri să respecte întregul ansamblu de acte normative referitoare la legislația muncii (codul muncii și legislația referitoare la salarizare), contestatoarea precizează următoarele:

- potrivit prevederilor art. 145 alin. (1) din Legea nr. 53/2003, cu modificările și completările ulterioare, o persoană beneficiază de min. 20 de zile lucrătoare de concediu de odihnă anual, adică cca. 10 - 11% dintr-o lună, într-un an calendaristic reprezintă, de fapt, concediul de odihnă al acelei persoane (perioadă pentru care persoana activă trebuie înlocuită).

- potrivit aceluiași prevederi legale, o persoană are dreptul, într-o lună, la 2 zile libere, pentru 5 zile lucrate (art. 113 alin. (1) coroborat cu art. 137 alin. (1) din Codul Muncii).

Având în vedere solicitarea autorității contractante, înseamnă că pentru cele 2 zile libere în care urmează a se desfășura serviciul, orice ofertant trebuie să aibă în vedere acoperirea la nivel de personal și costuri a serviciului.

Astfel, pentru o ofertă justificată din punct de vedere al costurilor, orice ofertant ar trebui să țină cont, în fapt, de 17 persoane pe care să le remunereze lunar, astfel încât să asigure cerința autorității contractante, număr obținut după cum urmează:

- 11 persoane active x 1,1 (cuantumul aferent zilelor de concediu de odihnă într-o lună de prestare) x 1,4 (cuantumul aferent unui program de 7 zile/săptămână) = 16,9 persoane, adică un necesar real în plată de 17 persoane.

Salariului mediu, calculat anterior, de 788,64 lei pe lună, i se adaugă taxele angajator în valoare de 27,76% (potrivit legislației fiscale în materie).

Astfel, rezultă: 17 persoane x 788,64 lei/lună minim brut garantat x 27,76% costuri angajator = 17.128 lei/lună costuri cu salariu personalului aferent executării contractului.

De asemenea, contestatoarea arată că la aceste costuri cu salariile se adaugă și costurile cu echipamentul de lucru, obligatoriu potrivit normelor în materie de sănătate și securitate în muncă, specifice unităților spitalicești.

În concluzie, contestatoarea susține că este vorba de o subevaloare a viitorului contract, respectiv 148.500 pentru 9 luni sau 214.500 pentru 13 luni, de fapt este de 16.500 lei/lună. Raportat la caietul de sarcini, se observă că suma de 16.500 lei/lună ar trebui să acopere și costul tuturor echipamentelor și consumabilelor descrise, precum și a substanțelor folosite, costuri ce, raportat la calculele de mai sus, nu pot fi în fapt acoperite, apărând ca irelevant eventuale stocuri ale unui ofertat sau prețuri speciale de la furnizori tradiționali, atât timp cât valoarea estimată este deja depășită numai prin costul forței de muncă.

Totodată, petenta arată că suprafața totală pentru care se solicită prestarea serviciului este de 6638,38 mp.

Potrivit prevederilor Ordinului Ministrului Sănătății nr. 1224/2010, privind aprobarea normativelor de personal pentru asistență medicală spitalicească, precum și pentru modificarea și completarea Ordinului Ministrului Sănătății publice nr. 1778/2006, privind aprobarea normativelor de personal, în anexa nr. 1 litera c) punctul III se precizează că un post de îngrijitor pentru curățenie se asigură pentru 250-300 mp, cu alte cuvinte, pentru eficiența muncii și pentru asigurarea unui serviciu de calitate, un îngrijitor nu poate presta serviciul pentru o suprafață mai mare de 300 mp.

Or, pentru îndeplinirea corectă și normată, cu respectarea prevederilor legale în vigoare, necesarul real de personal, raportat la întreaga suprafață comunicată de autoritatea contractantă, ar fi trebuit să fie de circa 22 de persoane.

Deși actul normativ evocat nu face nicio distincție cu privire la suprafețe, respectiv interioare sau exterioare, și dacă s-ar admite, prin absurd, că normarea ar fi aplicată numai suprafețelor interioare, contestatoarea susține că, pentru Spitalul CF ... un îngrijitor ar avea de prestat servicii pentru o suprafață de 356 mp, iar nu pentru maxim 300 de mp, cum prevede ordinul.

Prin adresa nr. 4421/...-... Consiliul a înștiințat autoritatea contractantă despre depunerea contestației de către ... solicitând punctul de vedere cu privire la contestație, precum și copia dosarului achiziției publice.

... a transmis, prin fax, punctul său de vedere nr. 476 din ... înregistrat la Consiliu cu nr. 7903 din ... solicitând respingerea contestației ca neîntemeiată, iar documentele necesare soluționării contestației au fost transmise, prin poștă, în data de 13.03.2013, fiind înregistrate la Consiliu cu nr. 8120 din 14.03.2013.

Autoritatea contractantă precizează că este vorba despre un spital mic, ce funcționează cu 120 de paturi și cu un buget limitat. De foarte multe ori nu este ocupat la capacitatea maximă, ceea ce înseamnă că operațiunile de curățenie și dezinfecție se efectuează pe suprafețe mult mai mici. De asemenea, în preajma sărbătorilor legale, adresabilitatea pacienților în orice spital scade, indiferent de specificul lui (cu excepția spitalelor în care se asigură urgențe medicale), se efectuează externări în număr mare, majoritatea saloanelor sunt închise, ceea ce înseamnă că și activitatea personalului de curățenie este diminuată.

Întrucât bugetul alocat ... este foarte scăzut, s-a hotărât ca serviciile de curățenie pentru anul 2013 să fie efectuate ca și în anii anteriori, respectiv pentru spital personalul de curățenie să fie asigurat de 7 angajați cu program de lucru de luni-duminică, cuprins între orele 6:00-20:30, inclusiv perioada sărbătorilor legale.

Pentru Ambulatoriu de Specialitate ... s-a hotărât ca serviciile de curățenie să fie efectuate de 3 angajați, cu program de lucru de luni-vineri între orele 6:00-20:30, iar pentru ...o singură angajată, cu program de lucru de luni-vineri între orele 7:00-15:30. Ambulatoriile

sunt închise sâmbăta și duminica, inclusiv în perioada sărbătorilor legale, astfel încât nu sunt necesare servicii de curățenie și dezinfecții în spațiile aferente. De asemenea, în unele cabinete nu există activitate în tura de după-amiază.

Autoritatea contractantă susține că bugetul alocat nu îi permite încheierea unui contract de servicii de curățenie și dezinfecție care să respecte Ordinul nr. 1224/2010, și anume să fie un îngrijitor de curățenie la 250 - 300 mp.

Urmare punctului de vedere exprimat de autoritatea contractantă, contestatoarea ... a transmis adresa nr. 714 din 14.03.2013, înregistrată la Consiliu cu nr. 8110 din 14.03.2013, prin care arată că, în fapt este vorba de o modificare a programului de lucru al personalului, care însă nu a luat forma unei clarificări și/sau erate la documentația de atribuire, postate conform OUG nr. 34/2006, pe site www.e-licitatie.ro, astfel încât potențialii ofertanți să poată ajusta prețul ofertei în funcție de precizările autorității contractante.

În fapt, deși motivarea autorității contractante referitor la bugetul instituției și la gradul de ocupare al spitalului poate fi de natură a determina menținerea cuantumului alocat serviciilor de curățenie la nivelul de 16.500 lei/lună, acest lucru ar pune agenții economici în imposibilitatea de a-și previziona cheltuielile reale cu resursele materiale, astfel încât să poată depune în cadrul procedurii o ofertă fermă care să respecte principiile proportionalității și al utilizării eficiente a fondurilor publice.

Astfel, în lipsa unor parametri statistici cuantificabili care să ofere potențialilor ofertanți posibilitatea calculării costurilor salariale și ale cheltuielilor cu consumabilele aferente unor suprafețe și unor perioade de timp mai mici decât maximum prevăzut în caietul de sarcini, aceștia nu-și pot justifica oferta financiară decât ținând cont de suprafața pentru care se ofertează serviciile de curățenie în cauză, respectiv normele impuse de Ministerul Sănătății prin Ordinul nr. 1224/2010, privind aprobarea normativelor de personal pentru asistență medicală spitalicească și Ordinul nr. 1778/2006, privind aprobarea normativelor de personal.

Mai mult, admitând că în anii anteriori serviciile de curățenie au funcționat în parametri satisfăcători, prin mobilizarea unui număr de doar 7 angajați cu program de lucru de luni până duminică, cuprins între orele 6:00 - 20:30, pentru ... respectiv 3 angajați cu program de lucru de luni până vineri între orele 6:00 - 20:30 și un singur angajat pentru Ambulatoriul CF Pitești, cu program de lucru de luni până vineri între orele 7:00 - 15:30, cheltuielile de personal angrenate în serviciile de curățenie s-ar ridica la 98% din valoarea estimată a procedurii de achiziție publică în discuție. Or, raportat la cerințele caietului de sarcini, luând în calcul numai cerințele referitoare la materialele și produsele de întreținere a curățeniei, se observă că diferența de 2%, ce ar rămâne neutilizată de forța de muncă, nu ar fi suficientă pentru acoperirea necesarului de materiale și echipamente solicitat. Cei 2% din valoarea estimată nu pot acoperi necesitățile unui spital, fie el și de o capacitate

de doar 120 de paturi, iar nerespectarea igienei și a curățeniei impuse într-o astfel de locație poate duce la cheltuieli suplimentare neluate în considerare la momentul acesta.

Analizând documentele existente la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarele:

... în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura cerere de oferte cu etapă finală de licitație electronică, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „servicii de curățenie și întreținere a spațiilor interioare și exterioare pentru ... și Ambulatoriul Pitești”, publicând în SEAP invitația de participare nr. ... din 01.03.2013 și documentația de atribuire.

Nemulțumită de modul în care autoritatea contractantă a stabilit numărul de personal necesar derulării contractului de față, ... a înaintat prezenta cerere, solicitând remedierea documentației de atribuire iar în măsura în care aceasta nu este posibilă anularea procedurii de atribuire.

Criticile contestatoarei formulate împotriva cerinței din caietul de sarcini (clarificată prin adresa nr. 444/... prin care s-a stabilit numărul de personal necesar prestării serviciilor ce fac obiectul contractului de față, bazate pe presupusa insuficiență a acestuia, sunt considerate de Consiliu întemeiate. Așa cum s-a precizat prin caietul de sarcini obiectul contractului de achiziție este *Asigurarea serviciului de curatenie si intretinere a spatiilor interioare si exterioare detinute ...*) si din ..., in suprafata totala de 3568,21 mp si 2224,38 mp si respectiv 630,09 mp si 215,7 mp, ceea ce înseamnă un total de 6.638,36 mp.

De asemenea, prin același caiet de sarcini s-a precizat:

- *personalul care va presta servicii de curățenie și dezinfecție conform prezentului caiet de sarcini, va avea în componență un număr de 11 persoane, care să asigure continuitatea acestor activități;*
- *prestatorul este obligat să presteze serviciile cu profesionalism și promptitudinea cuvenită angajamentului asumat și în conformitate cu propunerea tehnică între orele 6-20 h 30 min;*

În același timp, prin invitația de participare și fișa de date a achiziției, punct II.1.5 „Obiectul contractului” s-a precizat valoarea estimată a contractului de servicii (ce face obiectul ofertării (pentru 9 luni) fără eventualele suplimentări) de 148.500 lei.

Prin adresa nr. 444/... de răspuns la solicitarea de clarificări a contestatoarei nr. 648/... autoritatea contractantă a precizat:

- *programul de lucru zilnic al personalului de curățenie este de la ora 6.00 la ora 20.30, program specificat și în caietul de sarcini atașat pe SEAP, de luni până duminică, inclusiv zilele sărbătorilor legale.*
- *numărul de personal alocat pe Spitalul Clinic CF ... este de 10 persoane, iar pentru ...1(una) persoană.*
- *suprafața interioară a Spitalului Clinic CF ... este de 3.568,21 mp, suprafața exterioară a Spitalului Clinic CF ... este de 2.224,38 mp, respectiv pentru ..., suprafața interioară este de 630,09 mp iar suprafața exterioară a ... este de 215,7 mp.*

Prin punctul de vedere la contestație, având nr. 476/... autoritatea contractantă vine și modifică cerințele caietului de sarcini, în sensul că:

- pentru spital personalul de curățenie să fie asigurat de 7 angajați cu program de lucru de luni-duminică, inclusiv perioada sărbătorilor legale.
- pentru ... s-a hotărât ca serviciile de curățenie să fie efectuate de 3 angajați cu program de lucru de luni-vineri între orele 6.00-20.30 iar pentru ... o singură angajată cu program de lucru de luni - vineri între orele 7.00 - 15.30.

În conformitate cu dispozițiile art. 33 alin. (1) din OUG nr. 34/2006, *Autoritatea contractantă are obligația de a preciza în cadrul documentației de atribuire orice cerință, criteriu, regulă și alte informații necesare pentru a asigura ofertantului/candidatului o informare completă, corectă și explicită cu privire la modul de aplicare a procedurii de atribuire.*

Din cele prezentate rezultă că autoritatea contractantă nu are o poziție clară asupra programului de lucru impus personalului ce va presta serviciile de curățenie și dezinfecție. Pe de o parte, prin adresa de clarificări precizează că programul de lucru este pentru tot personalul zilnic *de luni-duminică, inclusiv perioada sărbătorilor legale între orele 6.00-20.30*, iar prin punctul de vedere, personalul este împărțit pe cele trei corpuri de clădiri, programul de lucru fiind diferențiat pentru fiecare locație. Pe de altă parte, aceste informații din clarificarea nr. 444/... și din punctul de vedere nr. 476/... au fost aduse doar la cunoștința contestatoarei nefiind comunicate și celorlalți participanți la procedura de atribuire prin publicarea în SEAP. În acest fel, autoritatea contractantă a încălcat dispozițiile art. 32 alin. (2) din HG nr. 925/2006, care prevăd: *În cazul în care documentația de atribuire a fost pusă la dispoziția operatorilor economici prin asigurarea accesului direct și nerestricționat la fișierul electronic disponibil în SEAP, autoritatea contractantă are obligația, respectând prevederile art. 78 alin. (2) din ordonanța de urgență, de a face cunoscute clarificările sau eventualele modificări în legătură cu documentația de atribuire, prin crearea unui nou fișier electronic la care se va asigura accesul direct și nerestricționat, în mod similar cu accesul la fișierul inițial.*

Totodată, prin modul cum a procedat pe perioada derulării procedurii de atribuire autoritatea contractantă a încălcat principiul transparenței prevăzute la art. 2 alin. (2) din OUG nr. 34/2006.

În ceea ce privește numărul de personal impus (11 persoane) pentru suprafața impusă prin caietul de sarcini de 6.638,36 mp, Consiliul constată că autoritatea contractantă nu respectă dispozițiile Ordinului nr. 1224/2010 al ministrului sănătății publice, privind aprobarea normativelor de personal pentru asistența medicală spitalicească, precum și pentru modificarea și completarea Ordinului ministrului sănătății publice nr. 1.778/2006 privind aprobarea normativelor de personal, care la Anexa 1, punct C Personal auxiliar, subpunct III, pentru îngrijitori curățenie prevede o normă de 250-300 mp pentru o persoană. De altfel, prin punctul de vedere la contestație autoritatea contractantă recunoaște că nu poate respecta norma de personal pentru curățenie, deoarece nu are alocate surse financiare suficiente, dar nu poate reduce nici cerințele minime de curățenie și dezinfecție impuse prin caietul de

sarcini, motiv pentru care operatorii economici trebuie să se încadreze în fondurile financiare de care dispune.

Mai mult, verificând nota justificativă privind determinarea valorii estimate, Consiliul constată că autoritatea contractantă a precizat doar că valoarea estimată este de 16.500 lei fără TVA/lună – preț estimat conform studiului pieții, fără a prezenta o calculație pe baza căreia s-a ajuns la această valoare.

Din cele prezentate rezultă că autoritatea contractantă a stabilit valoarea estimată a contractului supus achiziției funcție de fondurile financiare de care dispune la acest moment, și nu cu respectarea dispozițiilor art. 25 din OUG nr. 34/2006, care impun: Autoritatea contractantă are obligația de a estima valoarea contractului de achiziție publică pe baza calculării și însumării tuturor sumelor plătibile pentru îndeplinirea contractului respectiv, fără taxa pe valoarea adăugată, luând în considerare orice forme de opțiuni și, în măsura în care acestea pot fi anticipate la momentul estimării, orice eventuale suplimentări sau majorări ale valorii contractului. Pornind de la calculația contestatoarei care este în principiu corectă în raport de prevederile Codului muncii, ale HG nr. 23/2013 privind salariul minim brut pe economie, Consiliul constată că din valoarea estimată de către autoritatea contractantă nu se pot asigura nici măcar cheltuielile salariale ale personalului implicat, fără a mai discuta despre costurile aferente echipamentului de lucru, materialelor de curățenie și dezinfecție și eventual un profit pentru ofertant.

În cazul de față, Consiliul constată că autoritatea contractantă prin caietul de sarcini impune operatorilor economici prestarea serviciilor de curățenie și dezinfecție în condiții clar precizate de calitate și siguranță dar recunoaște că nu poate plăti serviciile prestate conform legislației în vigoare deoarece nu are surse financiare suficiente, transferând astfel obligațiile sale în sarcina ofertanților (viitori prestatori ai serviciilor în cauză).

Consiliul a luat act de faptul că la data de 13.03.2013 autoritatea contractantă a organizat ședința de deschidere a ofertelor depuse, întocmind procesul-verbal nr. 1854, deși cu o zi înainte prin decizia sa nr. ... Consiliul a dispus suspendarea procedurii de atribuire.

Având în vedere stadiul derulării procedurii de atribuire (ofertele au fost deschise fiind încheiat procesul-verbal al ședinței de deschidere nr. 1854/13.03.2013), Consiliul constată că se află în imposibilitate de a dispune o măsură de remediere a acesteia, care să permită participarea și a contestatoarei fiind astfel aplicabile dispozițiile art. 209 alin. (1) lit. c) din OUG nr. 34/2006.

Pentru cele ce preced, în temeiul dispozițiilor art. 278 alin. (2) și (6) din OUG nr. 34/2006, cu modificările la zi, Consiliul admite contestația și dispune anularea procedurii de atribuire.

Redactată în patru exemplare, conține nouă pagini.

PREȘEDINTE COMPLET,

...

MEMBRU,

...

...

MEMBRU,