



# CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

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

**În conformitate cu prevederile art. 266 din OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea:**

## DECIZIE

**Nr. ...**

**Data: ...**

Prin contestația nr. ... din ... înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ... din ... depusă de ... cu sediul în Municipiul ... .. având CIF ... reprezentată legal prin ... .. împotriva rezultatului procedurii de atribuire, comunicat prin adresa nr. CA 142 din 14.03.2013, de către ... cu sediul în ... .. în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire prin cerere de oferte, cu etapă finală de licitație electronică, organizată în vederea încheierii acordului-cadru având ca obiect „*Execuția lucrărilor de conservare: reparații curente, remediere a accidentelor, punere în siguranță până la consolidare, întreținere la construcții și instalații, apărute pe parcursul derulării acordului-cadru, în puncte de lucru izolate, fără evacuarea locatarilor, la imobilele din administrarea ....*”, s-a solicitat anularea raportului și a rezultatului procedurii de atribuire, obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertelor cu respectarea legislației în materia achizițiilor publice și a cerințelor și regulilor impuse prin documentația de atribuire și la emiterea unui nou rezultat al procedurii cu respectarea legislației în materie.

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

**DECIDE:**

În temeiul art. 278 alin. (2) și (4) din OUG 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, Consiliul urmează să admită contestația formulată de S.C. ... S.R.L., în contradictoriu cu ... să anuleze raportul procedurii de atribuire și comunicările privind rezultatul procedurii și să oblige autoritatea contractantă la reevaluarea ofertelor, cu respectarea celor menționate în motivare, în termen de 10 zile de la comunicarea prezentei.

În temeiul art. 278 alin. (6) din OUG nr. 34/2006, va dispune continuarea procedurii de atribuire în cauză, prin punerea în aplicare a celor decise.

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 înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ... din ... .. critică decizia autorității contractante de a-i respinge ca neconformă oferta depusă în cadrul procedurii prin prisma motivului invocat pentru aceasta și anume faptul că, prin răspunsul la solictarea de justificare a prețului, a fost modificat tariful orar ofertat în cadrul etapei finale de licitație electronică.

Contestatoarea arată că tariful la manopera directă, de 5,75 lei/om oră, nu a fost modificat, susținerea autorității contractante fiind una eronată, mai ales în condițiile în care ofertanții au libertatea și dreptul de a detalia în orice fel tariful în cauză, atât timp cât se face dovada că sunt respectate prevederile HG nr. 1225/2011 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată. În susținere, contestatoarea invocă conținutul ultimului formular din secțiunea „Formulare” a documentației de atribuire, intitulat „Anexa 1 la acord-cadru - RECAPITULATIE”, unde, susține că, structura de costuri a fost detaliată și în care nu se regăsește nicio prevedere referitoare la indemnizația pentru concedii de odihnă, aceasta fiind o invenție ulterioară a autorității contractante.

În opinia contestatoarei, tariful de 5,75 lei/om oră este acoperitor pentru cota parte reprezentând concediul de odihnă plătit, concomitent cu asigurarea salariului de baza minim brut pe țară garantat în plată la data depunerii ofertelor.

În plus, consideră că raportarea cheltuielilor indirecte și a profitului doar la tariful orar al manoperei directe este una arbitrară și artificială, arătând că este libertatea operatorului economic de a opera cu valorile procentuale „cheltuieli indirecte” și „profit”, acești indicatori nefiind incluși în categoria cheltuielilor directe, ei rezultând din culegerea, ca procente, din valoarea totală a cheltuielilor directe, în totalitatea lor (materii prime, materiale de baza și auxiliare directe; - cheltuielile pentru combustibil, energie și apa folosite nemijlocit pentru fabricarea produselor, executarea lucrărilor, operațiunilor) - pentru cheltuielile indirecte, iar profitul din culegerea procentuală a cumulării cheltuielilor directe cu cheltuielile indirecte.

În consecință, în raport de dispozițiile art. 170 din OUG nr. 34/2006, ... solicită constatarea faptului că oferta sa a fost elaborată cu respectarea documentației de atribuire prin care nu s-a impus utilizarea detaliului/componentei concedii de odihnă, elocvent în acest sens fiind formularul de detaliere Anexa 1 la acord-cadru - RECAPITULAȚIE” din cadrul documentației de atribuire, autoritatea contractantă fiind cea care, la evaluarea ofertelor, invocă reguli noi, neprevăzute în documentația de atribuire, insistând pe o astfel de componentă.

Contestatoarea mai invocă și avantajarea ofertei concurente care, a fost declarată câștigătoare cu un tarif ofertat de 5,27 lei/oră, pe baza unei simple afirmații a sa, fără să fi fost constituită vreo dovada modului în care aceasta va beneficia de facilități acordate angajatorilor de natura celor reglementate de SECȚIUNEA a 3-a „Stimularea angajatorilor pentru încadrarea în muncă a șomerilor” din LEGEA nr. 76 din 16 ianuarie 2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, în condițiile în care actul normativ respectiv prevede rigori exprese referitoare la categoriile de șomeri angajați și durata minimă în care aceștia trebuie menținuți angajați spre a se putea beneficia de facilitățile invocate.

Spre a dovedi că tariful orar de **5,75 lei/oră** la manoperă directă este unul sustenabil, redăm detalierea acestuia pe componente incluzând și cota parte a concediului de odihnă, astfel cum acesta a fost pus la dispoziția autorității contractante prin adresa nr. 28849 din 26.02.2013:

Total manopera orara licitat		<b>5,75 lei / om ora</b>
- Manopera directa		4,13 lei
- Fond concedii odihna		0,192 lei
- Contributie asigurari sociale	20,8 %	0,90 lei
- Asigurari sociale de sanatate	5,2 %	0,22 lei

- Concedii medicale	0,85 %	0,04	lei
- Contributie asigurari șomaj	0,5 %	0,02	lei
- Contributie asigurare accidente de muna si boli profesionale	0,28 %	0,01	lei
- Fond garantare salarii	0,25 %	0,01	lei
Total manopera directa		5,53	lei
- Cheltuieli indirecte	2%	0,11	lei
- Profit	2%	0,11	lei
<b>Total manopera</b>		<b>5,75</b>	<b>lei /om ora</b>

Total manoperă lună încasată 5,75lei/om/oră x 170 ore = 977,5 lei/om lună.

Prin adresa nr. 14696/26.03.2013, înregistrată la Consiliu cu nr. 9642/26.03.2013, autoritatea contractantă a transmis punctul său de vedere cu privire la contestație însoțit de copiile dosarului achiziției, precum și ale documentelor emise/primate ulterior deciziei Consiliului nr. 437/C6/194/04.02.2013.

Prin punctul său de vedere, autoritatea contractantă solicită respingerea ca nefondată a contestației .... În susținere, arată că, urmare a prețurilor ofertate în cadrul fazei finale de licitație electronică și în conformitate cu dispozițiile deciziei Consiliului nr. 437/C6/194/04.02.2013, atât contestatoarei, cât și SC ... SRL, le-au fost solicitate clarificări privind justificarea fundamentării valorii ofertate în etapa de licitație electronică, cu luarea în calcul a următoarelor componente: cotele sociale în sarcina angajatorului, contribuția la asigurările sociale, contribuția pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate, contribuția pentru asigurări de șomaj, contribuția pentru garantarea creanțelor salariale, contribuția la fondul de sănătate, contribuția de asigurări pentru accidente de muncă și boli profesionale, cota aferentă concediilor de odihnă pentru personalul direct productiv, cheltuielile indirecte – profit.

Referitor la răspunsul transmis de contestatoare la solicitarea de clarificări, autoritatea contractantă arată ca aceasta nu a răspuns clar, scurt și la obiect la întrebarea pusă. De asemenea arată că acesta face acum vorbire de doua manopere, una „directa orara licitata” și cealaltă „manopera totala orara licitată”, fără a preciza la nici una dintre ele, unde anume se regăsește contribuția angajatorului pentru suma necesară concediilor de odihnă. În plus, prin însumarea elementelor care compun "manopera totală orară licitată" se ajunge la 5.74 lei /om oră, ceea ce nu concordă cu valoarea manoperei orare ofertate de 5.75 lei/om oră.

Din aceste motive au fost solicitate clarificări suplimentare, din răspunsul formulat constatându-se că din "total manoperă ora licitată", operatorul alocă fondului de concedii de odihnă o valoare de 0.1921ei, că însumarea elementelor care compun această manoperă reflectă o valoare de 5.741ei/om oră, ceea ce diferă de valoarea licitată, de 5.751ei/om oră iar cuantumul cheltuielilor indirecte în toate aceste clarificări a fost de 2% (ca justificare pentru valoarea manoperei orare licitate de 5.751ei/om oră).

Luând în considerare prevederile HG nr. 1225/2011, conform cărora începând cu data de 1 ianuarie 2012 salariul de baza minim brut pe țară garantat în plată este de 700 lei lunar, pentru un program complet de lucru de 169,333 ore în medie pe lună în anul 2012, reprezentând 4,13 lei/oră, autoritatea contractantă, a reținut că ...:

- nu a precizat unde anume, în valoarea de 5,75 lei/om oră, este inclusă cheltuiala operatorului economic privind asigurarea la fondul de salarii a indemnizației pentru concediul de odihnă;

- nu a explicat de unde procură suma necesară acestui fond dar se specifică faptul că se asigură cei 70 lei pentru concediul de odihnă;

- nu a explicat cum a evidențiat în fondul de salarii suma necesară pentru a asigura în plată o indemnizație pentru concediu de odihnă la valoarea de 735 de lei (corespunzătoare unei manopere orare licitate de 5,751ei/om oră), conform ofertei prezentate de 735 lei, nu de 700 lei.

De asemenea, la solicitarea de se a comunica explicit unde se regăsește cuprins în prețul de manoperă ofertat (de 5.75 lei/om oră, corespunzător unui salariu mediu brut de 735 lei/om/lună), costul aferent concediilor de odihnă pentru personalul angajat, contestatoarea a comunicat că în justificarea detaliată de la punctul 1 se arată că fondul necesar pentru concedii de odihnă se estimează la o valoare de 0,192 lei (din cei 5,75 lei/om oră), situație în care aplicând un exercițiu matematic pentru a verifica dacă suma aferentă de 700 lei pentru concediul de odihnă, garantată de societatea comercială prin adresa anterioară, reprezentând o cheltuială a operatorului legată de plata concediilor de odihnă, se regăsește în valoarea de manoperă orară licitată, se ajunge la concluzia că nu, matematic exprimându-se astfel:  $0,192 \text{ lei / oră} \times 169,33 \text{ ore/lună} \times 12 \text{ luni} = 390,14 \text{ lei/an}$ .

Totodată, autoritatea contractantă menționează că în decizia luată au fost avute în vedere și prevederile Codului Muncii, respectiv art. 144, art. 145 și art.150 din acest act normativ, ajungându-se la concluzia că este necesar să se asigure la fondul de salarii 12 luni în plată pentru 11 luni de lucru productiv pentru fiecare salariat, operatorul economic socotind matematic toate cele 12 luni ale anului ca fiind productive.

Astfel, valoarea obținută prin raportarea  $12/11=1,0909$ , conduce la concluzia că la salariul minim, este necesară o majorare cu 9,09%, majorare ce trebuie luată în calcul de angajator în ansamblul cheltuielilor aferente salariului lunar plătit de societate. Aplicând această cotă de 9,09% la 4,131ei/oră (corespunzător unui salariu de baza minim brut pe țară garantat în plată de 700 lei lunar) se deduce că această cheltuială se ridică la 0,38 lei/oră, nu la cea de 0,192 lei specificată de către operator în adresa 24849/26.02.2013.

Motivat de aceste aspecte, contestatoarei i-a fost transmisă o a treia solicitare de clarificări, în răspunsul transmis, ... făcând vorbire de două tipuri de manopere: a) „manopera orară încasată (licitată)” și b) „manoperă orară plătită”. De asemenea, din răspunsul respectiv, reiese că însumarea elementelor care compun „manopera orară încasată (licitată)” reflectă o valoare de 5,73 lei/om oră, ceea ce diferă de valoarea licitată, de 5,75 lei/om oră, însumarea elementelor care compun manoperă orară plătită” reflectă o valoare de 5,275 lei/om oră.

Astfel, autoritatea contractantă a considerat eronat termenul luat în calcul la formarea sumei din care constituie fondul de concedii de odihnă, acest termen fiind considerat de operator de 11,5 luni în loc de 12 luni. În ceea ce privește cuantumul cheltuielilor indirecte, acesta a fost prezentat ca fiind de 1,8%, deși în adresele anterioare l-a specificat de 2% iar prin răspunsul nr. 24854/06.03.2013, operatorul a comunicat confirmarea prelungirii valabilității ofertei prezentate anterior.

Considerând că, prin răspunsurile transmise, ... și-a modificat de nenumărate ori cheltuielile directe, indirecte și profitul, astfel încât să se închidă pe valoarea ofertată în cadrul licitației electronice de 5,75 lei/h, și ținând seama de prevederile art. 171 din OUG nr. 34/2006, conform carora oferta are în caracter obligatoriu, oferta în cauză a fost respinsă ca neconformă.

Examinând susținerile părților, probatoriul aflat la dosarul cauzei și dispozițiile legale aplicabile, Consiliul constată următoarele:

... în calitate de autoritate contractantă, a inițiat o procedură de atribuire, prin cerere de oferte, cu etapă finală de licitație electronică, în vederea încheierii acordului-cadru, pe o durată de 36 luni, cu mai mulți operatori economici, având ca obiect „*Execuția lucrărilor de conservare: reparații curente, remediere a accidentelor, punere în siguranță până la consolidare, întreținere la construcții și instalații, apărute pe parcursul derulării acordului-cadru, în puncte de lucru izolate, fără evacuarea locatarilor, la imobilele din administrarea ....*”, prin publicarea, în SEAP, a invitației de participare nr. ... din 31.10.2012.

Documentația de atribuire a fost publicată în SEAP sub formă de fișiere atașate invitației de participare, valoarea estimată a

acordului-cadru, fără TVA, fiind de 16.935.483,87 lei, iar criteriul de atribuire a contractului - „prețul cel mai scăzut”.

Conform raportului procedurii nr. CA122/15.01.20133, oferta depusă de către S.C. ... S.R.L., cu valoarea propunerii financiare de 5,75 lei, fără TVA, a fost declarată inacceptabilă, în temeiul art. 36<sup>1</sup> alin. (2), (3) și (4) coroborat cu prevederile art. 36 alin. (1) lit. f) din H.G. nr. 925/2006, motivate de faptul că *„nu a justificat concret și complet fundamentarea prețului”*.

Rezultatul procedurii astfel stabilit a fost comunicat S.C. ... S.R.L. prin adresa nr. 2068/15.01.2013, fiind atacat cu contestație, soluționată de Consiliu prin decizia nr. 437/C6/194/04.02.2013, prin care s-a admis contestația formulată de S.C. ... S.R.L., dispunându-se reevaluarea ofertelor. În motivarea deciziei sale, Consiliul a reținut următoarele:

*„Din dispozițiile legale invocate de autoritatea contractantă ca temei al deciziei sale de respingere a ofertei societății contestatoare potrivit căroră – HG nr. 925/2006 alin. (3)-(4) – „(3) In scopul efectuării verificărilor prevăzute la alin. (2), autoritatea contractanta va solicita ofertantului inclusiv documente privind, după caz, prețurile la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare a forței de muncă, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru. (4) În cazul în care ofertantul nu prezintă informațiile solicitate sau **aceste informații nu pot justifica prețul aparent neobișnuit de scăzut, oferta intra sub incidența prevederilor art. 36 alin. (1) lit. f)**” și art. 36 alin (1) lit. f) – „în urma verificărilor prevăzute la art. 202 și 203 din ordonanța de urgență se constată că **oferta are un preț neobișnuit de scăzut pentru ceea ce urmează a fi furnizat/prestat/executat, astfel încât nu se poate asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini**”, rezultă că motivul pentru care oferta depusă de către S.C. ...S.R.L. a fost considerată inacceptabilă a fost constituit de prezentarea, de către respectivul ofertant, a unei oferte cu preț neobișnuit de scăzut pentru ceea ce urmează a fi executat, astfel încât nu se poate asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini.*

Se constată astfel că mențiunea conținută de raportul procedurii conform căreia *„Motivul pentru care oferta operatorului S.C. ... S.R.L. a fost declarată inacceptabilă **NU a fost prețul neobișnuit de scăzut**, ci faptul că nu a justificat concret și complet fundamentarea prețului”* este contradictorie temeiurilor legale indicate de către autoritatea contractantă în documentele relevante ale procedurii, dar și în punctul de vedere referitor la contestația formulată de către societatea în cauză.

Astfel, raportul procedurii de atribuire nr. CA122/15.01.20133 a fost emis cu încălcarea dispozițiilor art. 213 alin. (2) din OUG nr. 34/2006 potrivit căroră *„Raportul procedurii de atribuire prevăzut la alin. (1) lit. j) se elaborează înainte de încheierea contractului de achiziție publică/acordului-cadru/sistemului de achiziție dinamic și cuprinde cel puțin următoarele elemente: (...) g) dacă este cazul, **motivele concrete** pentru care una sau mai multe dintre oferte au fost respinse ca urmare **a considerării prețurilor prezentate ca fiind neobișnuit de scăzute**”*.

Depășind caracterul contradictoriu al conținutului raportului procedurii în care se susține în mod paradoxal că *„Motivul pentru care oferta operatorului S.C. ...S.R.L. a fost declarată inacceptabilă **NU a fost prețul neobișnuit de scăzut**, ci faptul că nu a justificat concret și complet fundamentarea prețului. De aceea, în temeiul art. 36<sup>1</sup> alin. (2), (3) și (4) coroborat cu prevederile din HG nr. 925/2006, art. 36 alin. (1) lit. f), considerăm că oferta acestui operator economic a fost declarată inacceptabilă”, Consiliul va proceda la analizarea aspectului conform căruia societatea contestatoare **„nu a justificat concret și complet fundamentarea prețului”**, sens în care se vor avea în vedere următoarele demersuri procedurale derulate pe timpul procedurii, respectiv:*

- prin adresa nr. CA 111 din 08.01.2013, autoritatea contractantă, pe timpul evaluării ofertelor, a solicitat contestatoarei S.C. ...S.R.L. clarificarea cu următorul conținut: „**având în vedere conținutul art. 202 din OUG nr. 34/2006** (...) cu referire la justificarea prețului neobișnuit de scăzut, vă rugăm ca, până la data de 11.01.2013, ora 13, să ne transmiteți fundamentarea economică a prețului, **respectând prevederile acestui articol de lege**”;

- societatea contestatoare, răspunzând clarificării solicitate, prin adresa nr. 24810 din 11.01.2013, referitor la prețul unitar al manoperei orare, de **5,75 lei/om-oră**, a precizat: „**Pretul unitar al manoperei orare este de 5,75 lei/omh din care manopera directă 4,322 lei corespunzător unui salariu mediu brut de 735 lei/om luna superior salariului minim pe economie.** Pentru executia lucrarilor in conditiile contractului ofertantul ... va impune angajatilor proprii un ritm de lucru intens, o buna organizare a tuturor activitatilor aferente punctului de lucru, folosirea la maximum si cresterea duratei programului de lucru, folosirea de personal calificat specific lucrarilor ce urmeaza a se executa, exigenta deosebita din partea personalului de control si conducere, folosirea de scule si utilaje de mica mecanizare performante. Folosirea unei manopere orare cu valoare mica face parte din politica manageriala a societatii care a optat pentru pastrarea tuturor locurilor de munca in detrimentul cresterii castigurilor salariale. Mentionam de asemenea ca aceasta abordare privind cuantumul manoperei orare a fost facuta pentru majoritatea licitatiilor la care societatea noastra a participat iar pentru cele castigate contractele respective s-au finalizat in conditii foarte bune. In acelasi timp raporturile de munca pe care societatea le are cu salariatii proprii sunt durabile si corecte, fiind apreciate prin implementarea standardului SA 8000 privind responsabilitatea sociala (certificat nr. 422/2011 eliberat de Network Lavoro Etico - Italia)”. În aceeași adresă, contestatoarea a mai prezentat justificări și cu privire la: cheltuielile de transport, de 5 lei/tonă, cheltuielile cu utilajele, de 9 lei/oră și cheltuielile pentru montarea-demontarea schelei metalice, de 4,5 lei/m.

Unei astfel de situații îi sunt aplicabile următoarele dispoziții legale:

- OUG nr. 34/2006, art. 202 alin. (1) din OUG nr. 34/2006 – „În cazul unei oferte care are un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat, autoritatea contractantă **are obligația** de a solicita ofertantului, în scris și înainte de a lua o decizie de respingere a acelei oferte, detalii și precizări pe care le consideră semnificative cu privire la ofertă, precum și **de a verifica răspunsurile care justifică prețul** respectiv”;

- HG nr. 925/2006, art. 36<sup>1</sup> alin. (2) – „In cazul in care, pe parcursul evaluarii, se constata existenta unei oferte cu pret aparent neobisnuit de scazut in sensul prevederilor alin. (1), autoritatea contractanta **are obligatia de a efectua verificari detaliate** in legatura cu aspectele prevazute la art. 202 alin. (2) din ordonanta de urgenta”; alin. (3) „In scopul efectuării verficarilor prevazute la alin. (2), autoritatea contractanta va solicita ofertantului inclusiv documente privind, dupa caz, (...) **nivelul de salarizare a fortei de munca**”; alin. (4) – „In cazul in care ofertantul nu prezinta informatiile solicitate sau aceste **informatii nu pot justifica pretul aparent neobisnuit de scazut**, oferta intra sub incidenta prevederilor art. 36 alin. (1) lit. f)”; art. 78 teza a II-a – „Comunicarea transmisa in acest sens catre ofertant trebuie sa fie **clara, precisa si sa defineasca in mod explicit si suficient de detaliat** in ce consta solicitarea comisiei de evaluare”;

- DIRECTIVA 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, art. 55 alin. (1) lit. d) – „În cazul în care, pentru un anumit contract, sunt prezentate oferte care par anormal de scăzute în raport cu bunurile, lucrările sau serviciile prestate, autoritatea contractantă, **înainte de a putea respinge** respectivele oferte, solicită, în scris, detalii privind elementele ofertei pe care le consideră relevante. Respectivul detalii se pot referi în special la: (...) d) respectarea dispozițiilor privind protecția și condițiile de muncă în vigoare în locul în care se prestează serviciile, lucrările sau bunurile” și alin. (2) – „**Prin consultare cu ofertantul, autoritatea contractantă verifică elementele menționate anterior, ținând seama de dovezile furnizate**”.

Astfel, se constată că, la clarificarea solicitată de autoritatea contractantă prin adresa nr. CA 111 din 08.01.2013, formulată de maniera: „având în vedere conținutul art. 202 din OUG nr. 34/2006 (...) cu referire la justificarea prețului neobișnuit de scăzut, vă rugăm ca, până la data de 11.01.2013, ora 13, să ne transmiteți fundamentarea economică a



prețului, respectând prevederile acestui articol de lege”, societatea contestatoare a răspuns în mod corespunzător conținutului solicitării, precizând că „**Pretul unitar al manoperei orare este de 5,75 lei/om/oră**, din care manopera directă 4,322 lei, corespunzător unui salariu mediu brut de 735 lei/om luna, **superior salariului minim pe economie** (...)”, răspunsul respectiv fiind verificabil și dovedit prin raportare la dispozițiile HG nr. 1225/2011, în vigoare la data solicitării și a răspunsului și care, prin art. 1, reglementează că: „Incepand cu data de 1 ianuarie 2012 salariul de baza minim brut pe tara garantat in plata se stabileste la 700 lei lunar, pentru un program complet de lucru de 169,333 ore in medie pe luna in anul 2012, reprezentand **4,13 lei/ora**”.

În situația în care autoritatea contractantă dorea un răspuns prin care tariful orar la manoperă să fi fost detaliat pe anumite componente (ci nu doar justificat), prin dispozițiile art. 78 din HG nr. 925/2006, aceasta **era obligată** la a preciza „clar, precis si sa defineasca in mod explicit si suficient de detaliat in ce consta solicitarea comisiei de evaluare”, astfel încât ofertanții să poată formula răspunsuri uniforme, care să fie în mod unitar evaluate, în același sens dispunând, într-o cauză similară, și Curtea de apel ... – Secția de contencios administrativ și fiscal prin Decizia civilă nr. 2232 din 28.10.2010.

Mai mult, autoritatea contractantă nu putea respinge o ofertă pe motive de natura celor reglementate de „art. 36<sup>1</sup> alin. (2), (3) și (4) coroborat cu prevederile din HG 925/2006 art. 36 alin. (1) litera f)” (din același act normativ), fără ca anterior să fi procedat la „consultare cu ofertantul”, verificarea elementele justificate și fără să țină seama de dovezile furnizate prin răspunsul la clarificări.

Prin neaplicarea întocmai a dispozițiilor legale în materie, astfel cum acestea au fost redactate în cele ce preced, autoritatea contractantă a ajuns în situația paradoxală de a emite o decizie prin care a desemnat una dintre cele 4 oferte câștigătoare pentru încheierea acordului-cadru, al cărei preț al manoperei orare era de **5,27 lei/oră**, mai mic decât cel al contestatoarei, de **5,75 lei/oră**, ultimul fiind însă considerat „pret neobisnuit de scazut pentru ceea ce urmeaza a fi executat, astfel incat nu se poate asigura indeplinirea contractului la parametrii cantitativi si calitativi solicitati prin caietul de sarcini”, în timp ce prețul celeilalte oferte, substanțial mai mic, a fost apreciat ca fiind un preț justificat, deși odată cu adresa de justificare, operatorul economic deponent al ofertei cu preț mai mic decât al petentei nu a depus nicio dovadă din care să rezulte confirmarea vreunui demers derulat cu AJOFM în sensul asigurării de facilități, fiind depusă doar, în extras, Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru somaj și stimularea ocupării forței de muncă.

În condițiile în care oferta depusă de către S.C. ...S.R.L., prin prisma prețului unitar al manoperei orare de **5,75 lei/oră**, nu era din categoria celor cu „pret neobisnuit de scazut pentru ceea ce urmeaza a fi executat, astfel incat nu se poate asigura indeplinirea contractului la parametrii cantitativi si calitativi solicitati prin caietul de sarcini”, aspect menționat chiar în raportul procedurii, autoritatea contractantă a invocat în mod eronat dispozițiile „**art. 36<sup>1</sup> alin. (2), (3) și (4) coroborat cu prevederile din HG nr. 925/2006, art. 36 alin. (1) lit. f)**”.

Totodată, susținerea paradoxală conform căreia „motivul pentru care oferta operatorului S.C. ...S.R.L. a fost declarată inacceptabilă **NU a fost prețul neobișnuit de scăzut**, ci faptul că nu a justificat concret și complet fundamentarea prețului” este neîntemeiată, răspunsul ofertantului fiind unul pe măsura conciziunii clarificării solicitată de către autoritatea contractantă.

Depunerea la dosar a acordului-cadru nr. 4476, încheiat în data de 23.01.2012, nu prezintă relevanță în raport de competențele Consiliului de a controla pentru legalitate actele autorității contractante, atacate în termen legal, premergătoare încheierii contractului/acordului-cadru, cu atât mai mult, cu cât și sub aspectul încheierii/semnării acordului-cadru, ... continuă încălcarea flagrantă a legislației materiei, în speță a normelor art. 256<sup>3</sup> alin. (3) din OUG nr. 34/2006 potrivit cărora „In cazul primirii unei contestatii de catre Consiliul National de Solutionare a Contestatiilor, pentru care nu s-a luat act de renuntare conform prevederilor alin. (2), autoritatea contractanta are dreptul de a incheia contractul **numai dupa comunicarea deciziei Consiliului National de Solutionare a Contestatiilor** (...)”, conduita contrară dispozițiilor precitate fiind supusă sancțiunii reglementată de dispozițiile art. 287<sup>10</sup> alin. (1) lit. b) din ordonanță”.

Ca urmare a deciziei Consiliului, autoritatea contractantă a reevaluat ofertele, menținând același rezultat al procedurii, fapt ce a determinat depunerea contestației în analiză.

Verificând modalitatea în care autoritatea contractantă a reevaluat ofertele depuse de contestatoare și câștigătoarea procedurii, Consiliul observă că s-au solicitat clarificări celor două ofertante în legătură cu prețul oferit, către S.C. ...S.R.L. prin adresa nr. 135/14.02.2013 și nr. 137/22.02.2013, iar către SC ... SRL, prin adresa nr. 136/14.02.2013.

La adresele respective, ofertantele în cauză au răspuns după cum urmează:

-... a arătat că a luat în calcul un preț pe ora de manoperă de 5,75 lei om/oră, arătând că va încasa o manoperă de 735 lei/om lună salariu conform situații de lucrări, cu contribuțiile aferente, o cotă de cheltuieli indirecte și profit de 2% fiecare defalcate pe larg în cele două adrese. Mai arată contestatoarea că în cadrul contractului, cheltuielile indirecte și profitul sunt mai mari, deoarece în conținutul acordului cadru mai sunt și alte componente aducătoare de venituri, respectiv materiale, manoperă, utilaj etc.

-SC ... SRL a comunicat autorității contractante adresa nr. 26/18.02.2013, în care arată că a explicat fundamentarea prețului prin facilitățile acordate pe dispozițiile legii nr. 76/2002. În caietul de sarcini și în fișa de date a achiziției nu se solicită ca ofertantul să facă dovada asigurării facilităților înainte de semnarea contractului în ceea ce privește dimensionarea prețului oferit.

Ca urmare a acestor răspunsuri, Comisia de evaluare a încheiat procesul verbal de evaluare din data de 21.02.2012, concluzionând următoarele:

„-în ceea ce privește argumentele și conținutul răspunsului transmis de SC ... SRL, considerăm că nu mai este necesar să revenim în vederea obținerii de precizări suplimentare;

-în ceea ce privește argumentele și conținutul răspunsului transmis de ... considerăm că se impune necesar solicitarea de clarificări suplimentare, deoarece acest operator economic nu a înțeles nici cum să răspundă clar, scurt și la obiect la întrebarea autorității contractante.

-operatorul face vorbire de două manopere, una „directă orară licitată” și una „manoperă totală orară licitată” fără a preciza la niciuna din ele, unde, anume, se regăsește contribuția angajatorului pentru suma necesară concediilor de odihnă;

-pe de altă parte, din însumarea elementelor care conțin manopera totală orară licitată, se ajunge la suma de 5,74 lei/om oră, ceea ce nu concordă cu valoarea manoperei orare ofertate, de 5,75 lei/om oră”.

În procesul verbal din data de 28.02.2013, comisia de evaluare menționează următoarele: „la solicitarea noastră de a se comunica explicit unde se regăsește cuprins în prețul de manoperă oferit (de 5,75 lei/om oră corespunzător unui salariu mediu brut de 735 lei/om/lună) costul aferent concediilor de odihnă pentru personalul

angajat, ni se comunică punctual, în justificarea detaliată de la punctul 1, că fondul necesar pentru concedii de odihnă se estimează la o valoare de 0,192 lei (din cei 5,75 lei/om oră) aplicând un exercițiu matematic, pentru a verifica dacă suma aferentă de 700 lei pentru concediul de odihnă, garantată de societatea comercială prin adresa anterioară, reprezentând o cheltuială a operatorului economic legată de plata concediilor de odihnă se regăsește în manopera licitată, se ajunge la concluzia că nu, deoarece se exprimă matematic astfel:

$$0,192/\text{oră} * 163,33 \text{ ore} * 12 \text{ luni} = 390,14 \text{ lei/an}''.$$

Ca urmare a celor constatate, autoritatea contractantă a luat decizia respingerii ofertei contestatoarei, deoarece a considerat că aceasta și-a modificat tariful orar ofertat, oferta sa fiind neconformă.

Concluziile formulate de autoritatea contractantă în urma reevaluării ofertei, nu respectă decizia anterioară a Consiliului. Potrivit deciziei anterioare, oferta contestatoarei nu se încadrează în categoria celor cu preț neobișnuit de scăzut.

Potrivit documentației de atribuire, criteriul de atribuire este „prețul cel mai scăzut”.

Potrivit caietului de sarcini, formularul de ofertă se va completa cu tarifele medii pentru manoperă orară lei/oră, cheltuieli transport lei/oră, funcționare utilaje lei/oră, utilizare schelă lei/mp. Astfel, în prețul ofertei nu se iau în considerare toate elementele ofertei aferente lucrărilor care formează obiectul procedurii (materiale, manoperă, utilaje în cantitățile aferente), ci tarifele medii care urmează a fi folosite de ofertanți pe timpul execuției acordului cadru.

Astfel, deși în cadrul fișei de date a achiziției se menționează un criteriu de atribuire, în realitate, potrivit caietului de sarcini, criteriul de atribuire este „tariful mediu orar pe ora de manoperă cel mai scăzut”, element care nu este de natură să asigure autorității contractante obținerea celui mai scăzut preț al lucrărilor, astfel cum se menționează în fișa de date a achiziției. Relevant, în acest sens, est și faptul că tarifele ofertate de câștigătoarea procedurii pentru cheltuieli transport lei/tonă și funcționare utilaje lei/oră sunt cele mai mari dintre toate ofertele depuse, fapt de natură să distorsioneze grav prețul final la care se va executa contractul, precum și rezultatul procedurii în analiză. Prin urmare, deși criteriul de atribuire stabilit este „prețul cel mai scăzut”, în urma desfășurării acestei proceduri și desemnării ofertei câștigătoare, autoritatea contractantă nu are nicio certitudine că ar fi desemnat câștigătoare oferta care îndeplinește criteriul de atribuire. Asupra acestor dispoziții ale caietului de sarcini, va fi sesizată și Autoritatea Națională pentru Monitorizarea Achizițiilor Publice conform dispozițiilor art. 278 alin. (3) din OUG nr. 34/2006.

Tot în caietul de sarcini, este precizat faptul că în cadrul licitației electronice, departajarea ofertanților se va realiza în funcție de tariful mediu la manoperă orară lei/oră. Raportat la acest unic indicator, autoritatea contractantă nu poate stabili obiectiv dacă ofertele depuse se încadrează în categoria celor cu un preț neobișnuit de

scăzut, deoarece niciun ofertant nu a precizat în oferte, nefiind solicitat în documentația de atribuire, ce procent, anume, din prețul ofertat reprezintă manopera, pentru a verifica încadrearea ofertelor în categoria celor cu preț neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi executat sau prestat. Pe baza acestui unic indicator, nu se poate stabili dacă o ofertă reprezintă mai puțin de 85% din valoarea estimată, eforturile autorității contractante fiind nejustificate raportat la documentația de atribuire. Singurul criteriu obiectiv de analiză a tarifului orar ofertat este salariul minim pe economie, or, așa cum s-a reținut în decizia anterioară, acesta este respectat.

De asemenea, în caietul de sarcini se solicită ca ofertanții să aibă în vedere la ofertarea tarifului în cauză contribuții obligatorii la bugetul de stat, cheltuieli indirecte și profit, acestea fiind cheltuielile care se iau în calcul pentru manoperă în cadrul unor oferte pentru lucrări. Nicăieri în cadrul documentației de atribuire nu se precizează că în calculul orei de manoperă trebuie luată și cheltuiala cu concediile de odihnă, acordul cadru a cărui atribuire se urmărește având caracter complex, cheltuielile salariale reprezentând doar o parte din cheltuielile totale, nefiind obligatoriu ca o componentă a cheltuielilor generale (cheltuieli cu concediile personalului) să fie incluse în cheltuiala salarială a lucrării respective.

Mai mult, așa cum s-a arătat în decizia anterioară, s-a ajuns în „situația paradoxală de a emite o decizie prin care a desemnat una dintre cele 4 oferte câștigătoare pentru încheierea acordului-cadru, al cărei preț al manoperei orare era de 5,27 lei/oră, mai mic decât cel al contestatoarei, de 5,75 lei/oră, ultimul fiind însă considerat „pret neobișnuit de scăzut pentru ceea ce urmează a fi executat, astfel încât nu se poate asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini”, în timp ce prețul celeilalte oferte, substanțial mai mic, a fost apreciat ca fiind un preț justificat, deși odată cu adresa de justificare, operatorul economic deponent al ofertei cu preț mai mic decât al petentei nu a depus nicio dovadă din care să rezulte confirmarea vreunui demers derulat cu AJOFM în sensul asigurării de facilități, fiind depusă doar, în extras, Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru somaj și stimularea ocupării forței de muncă”. Chiar și după solicitarea de clarificări la care ofertantul declarat câștigător nu a prezentat niciun document din care să rezulte că beneficiază de prevederile Legii nr. 76/2002, autoritatea a considerat răspunsul acestuia concludent și oferta depusă conformă, în opoziție cu cele consemnate în decizia Consiliului menționată mai sus.

Ori, desemnarea drept câștigătoare a aceleiași oferte, s-a realizat fără respectarea deciziei Consiliului (conduită asupra căreia va fi sesizată și Autoritatea Națională pentru Monitorizarea Achizițiilor Publice conform dispozițiilor art. 278 alin. (3) din OUG nr. 34/2006).

Este adevărat că, potrivit art. 202 din ordonanță, autoritatea are dreptul de a solicita clarificări pentru a demonstra conformitatea ofertei cu cerințele solicitate și pentru a justifica prețul ofertat, însă

acest articol nu îi dă dreptul să solicite participanților la procedură prezentarea unor justificări care exced documentației de atribuire, în măsură să le creeze acestora o situație dezavantajoasă în raport cu ceilalți participanți. Or, procedând astfel, autoritatea contractantă a încălcat principiul egalității de tratament.

Mai mult, concluzia autorității contractante conform căreia contestatoarea ar fi modificat tariful orar ofertat, nu concordă realității, nicăieri în conținutul documentației de atribuire nefiind o astfel de precizare. Tariful orar ofertat a fost și a rămas 5,75 lei/om/oră, fiind nerelevant dacă din însumarea componentelor s-a ajuns la un tarif de 5,74 lei/oră, fiind perfect legală rotunjirea la suma ofertată.

Concluzia neconformității ofertei pe motivul modificării propunerii financiare apare ca fiind lipsită de orice suport, iar decizia autorității contractante de a respinge oferta contestatoarei pe acest motiv, nu respectă decizia anterioară a Consiliului.

Având în vedere cele constatate, în temeiul art. 278 alin. (2) și (4) din OUG 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, Consiliul urmează să admită contestația formulată de S.C. ...S.R.L., în contradictoriu cu ... să anuleze raportul procedurii de atribuire și comunicările privind rezultatul procedurii și să oblige autoritatea contractantă la reevaluarea ofertelor, cu respectarea celor menționate în motivare, în termen de 10 zile de la comunicarea prezentei.

În temeiul art. 278 alin. (6) din OUG nr. 34/2006, va dispune continuarea procedurii de atribuire în cauză, prin punerea în aplicare a celor decise.

Redactată în patru exemplare, cuprinde treisprezece pagini.

**PREȘEDINTE COMPLET,**

...

**MEMBRU,**

...

**MEMBRU,**

...