



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 +4 021 890 07 45 www.cnsr.ro

În conformitate cu prevederile art. 266 alin. (2) 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 FN (fără număr de înregistrare la emitent), înregistrată la CNSC sub nr. ... înaintată de ... cu sediul în ... județul ... înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ... având CUI ... reprezentată legal prin ... - ... formulată împotriva rezultatului procedurii emis de ... cu sediul în ... județul ... în calitate de autoritate contractantă în procedura, licitație deschisă, organizată în vederea încheierii acordului-cadru având ca obiect „Servicii de curățenie și igienizare”, cu anunț de participare nr. ... publicat în SEAP la 24.05.2014, s-a solicitat Consiliului, în principal, anularea rezultatului procedurii și a raportului procedurii, precum și obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei sale și, în subsidiar, anularea procedurii în discuție.

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

DECIDE

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de ... și dispune continuarea procedurii de atribuire.

Prezenta decizie este obligatorie, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (3) din OUG nr. 34/2006, aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare.

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 FN (fără număr de înregistrare la emitent), înregistrată la CNSC sub nr. atacă rezultatul procedurii emis de ... în calitate de autoritate contractantă în procedura mai sus amintită, considerând că oferta sa nu intră sub incidența dispozițiilor art. 36 alin. 1) lit. f) din OUG nr. 925/2006.

Preliminar, contestatoarea reclamă faptul că autoritatea contractantă a încălcat dispozițiile art. 207 lit. b) din ordonanța de urgență, consemnând lapidar că nu a justificat prețul neobișnuit de scăzut.

În aceste condiții, contestatoarea arată că nu are cunoștință despre elementele care au dus la considerarea ofertei sale ca inacceptabilă.

În continuare, contestatoarea precizează că, potrivit cerințelor caietului de sarcini, autoritatea contractantă a solicitat asigurarea unui număr de 83 angajați, cu program de muncă în două schimburi a 8 ore fiecare, 7 zile din 7.

Întrucât autoritatea contractantă nu a impus orarul și nu a solicitat ca angajații care prestează activitatea de curățenie și igienizare să fie aceiași, contestatoarea precizează că, în funcție de personalul pe care deja îl are la dispoziție, coroborat cu angajamentul depus odată cu oferta și, ulterior, anexat răspunsului la solicitarea de clarificări, a elaborat un plan de distribuire a forței de muncă de care dispune, pentru a asigura respectarea cerințelor caietului de sarcini.

În conformitate cu dispozițiile art. 202 alin. (2) din OUG nr. 34/2006, autoritatea contractantă avea obligația de a lua în considerare justificările primite în condițiile alin. (1), îndeosebi cele care se referă la:

a) fundamentarea economică a modului de formare a prețului, aferent metodelor de execuție utilizate, procesului de producție sau serviciilor prestate;

b) soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru executarea lucrărilor, pentru furnizarea produselor sau prestarea serviciilor;

c) originalitatea ofertei din punct de vedere al îndeplinirii tuturor cerințelor prevăzute în caietul de sarcini.

Or, în opinia contestatoarei, din comunicarea rezultatului procedurii, nu rezultă că autoritatea contractantă a analizat justificările sale, dar nici motivele care au stat la baza înlăturării argumentelor și justificărilor sale pentru oferta depusă.

De altfel, contestatoarea susține că a dovedit inclusiv îndeplinirea cerințelor din legislația muncii, cu referire la salariul de 730 lei înscris în ofertă, ca fiind plătit angajaților care își vor desfășura activitatea în îndeplinirea contractului.

Totodată, contestatoarea menționează că angajații săi urmează să desfășoare un program de lucru parțial.

Beneficiind de un total de 130 angajați, contestatoarea arată că aceștia își vor desfășura activitatea, „prin rotire”, în toate contractele pe care le are de îndeplinit. Astfel, aceștia vor fi angrenați 3 sau 4 zile pe săptămână, prin rotire, în activitatea ce urmează a se desfășura la autoritatea contractantă.

Mai mult, contestatoarea precizează că s-a angajat ca pentru acordul-cadru care se va încheia să angajeze alți 83 de oameni care vor fi afectați exclusiv prestării serviciului la autoritatea contractantă.

Datorită planului de afaceri întocmit pentru acest acord-cadru, contestatoarea susține că va folosi acești noi angajați tot cu program de lucru parțial, acceptat de codul muncii, împrejurare în care va folosi acești noi angajați restul de zile (3 sau 4), putând astfel asigura cele două schimburi solicitate de autoritatea contractantă, în program de lucru de 7 zile din 7.

În consecință, contestatoarea apreciază că oferta sa este fundamentată economic din punctul de vedere al formării prețului, aferent metodelor de execuție utilizate, având o soluție tehnică fundamentată, în condițiile în care beneficiază de condiții deosebit de favorabile pentru prestarea serviciului (condiții ce constau într-o tehnologizare avansată a modului de efectuare a curățeniei acceptată de partenerii săi contractuali).

În susținerea solicitării de anulare a procedurii, contestatoarea aduce următoarele argumente:

- autoritatea contractantă a impus, prin caietul de sarcini, două schimburi de 8 ore, nu mai mult de 350 mp/angajat, la o suprafață de 29.271,39 mp;
- potrivit condițiilor din caietul de sarcini, se impune efectuarea operațiunilor de curățenie și de dezinfecție de două sau de trei ori pe zi, în funcție de zona de risc;
- calculul efectuat de autoritatea contractantă privind prețul minim, comunicat în scris prin solicitarea de clarificări, privește

doar un singur ciclu de curățenie și dezinfecție, astfel că autoritatea contractantă se contrazice flagrant în susținerile sale ulterioare publicării pe SEAP a caietului de sarcini. Astfel, dacă se respectă cerințele caietului de sarcini (două sau chiar trei cicluri de curățenie și dezinfecție a aceleiași suprafețe de 29.271,39 mp), prețul minim acceptat ar fi trebuit să fie cel puțin dublu. (Metoda de calcul comunicată de autoritatea contractantă este $83,63 \text{ persoane} \times 900 \text{ lei salariu minim la care se adaugă cotele angajatorului de } 27,80 \% / 29.271,39 \text{ mp} = 3,29 \text{ lei mp}$. De fapt, conform cerințelor caietului de sarcini, suprafața de 29.271,39 mp trebuie curățată și dezinfectată de cel puțin două sau chiar de trei ori pe zi);

- de asemenea, calculul efectuat de autoritatea contractantă a prețului minim privește doar un schimb, nu două, așa cum se impune în caietul de sarcini, astfel că, pentru a respecta condiția de 1 angajat la 350 mp, rezultă că pentru două schimburi este nevoie de minim 167 de angajați, iar nu 83,63 cât au fost avuți în vedere la stabilirea prețului minim acceptabil;

- în plus, autoritatea contractantă a omis zilele de sâmbătă și duminică, atunci când angajații trebuie plătiți în regim de ore suplimentare, adică cu cel puțin 75% mai mult decât salariul (sumă ce nu a intrat în calculul autorității contractante) sau în compensare zile libere, caz în care la numărul minim de angajați mai trebuie adăugat suplimentar pe cei care îi înlocuiesc în zilele lor libere, angajați care de asemenea trebuie remunerați (dacă se optează pentru această metodă de compensare a orelor suplimentare);

- în aceste condiții, nici oferta declarată câștigătoare (care are exact prețul stabilit de autoritatea contractantă ca fiind minimul acceptabil), nu este elaborată în conformitate cu cerințele impuse prin caietul sau de sarcini, fiind în mod evident neconformă. ????

În consecință, contestatoarea apreciază că, în procedură, există erori sau omisiuni evidente intervenite pe parcursul analizei, evaluării și finalizării ei, conduita autorității contractante aflându-se sub incidența dispozițiilor art. 209 alin. (4) lit. b) raportate la cele ale alin. (1) lit. c) ale aceluiași articol din OUG nr. 34/2006.

Prin adresa nr. 12197/05.08.2014, înregistrată la CNSC sub nr. 24709/07.08.2014, autoritatea contractantă a transmis Consiliului punctul de vedere la contestație, solicitând respingerea acesteia ca nefondată.

Întrucât oferta finală a contestatoarei, de 2,99 lei/mp, reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a acordului-cadru, autoritatea contractantă a solicitat clarificări contestatoarei.

Autoritatea contractantă susține că răspunsul contestatoarei nu a fost concludent, modul de formare a prețului nefiind fundamentat. De altfel, nici soluțiile tehnice arătate nu au fost de natură a

justifica prețul, atât timp cât contestatoarea s-a mulțumit să arate că va folosi noi angajați cu program de lucru parțial, aceștia urmând să muncească 3 sau 4 zile/ săptămână (aproximativ 32 ore).

Faptul că ofertantul optează pentru a angaja personal cu program de lucru parțial (3 sau 4 zile/săptămână) rămâne la latitudinea acestuia, însă - în acest caz — numărul acestora, pentru un singur schimb, crește semnificativ. Or, mai mulți angajați, chiar și cu timp parțial, înseamnă costuri mai mari. La toate aceste costuri se adaugă și cele de transport al personalului dintr-un oraș în altul.

Arătând că a elaborat un caiet de sarcini clar și concis, pentru a nu da ocazia niciunei interpretări, autoritatea contractantă solicită respingerea capătului de cerere referitor la anularea procedurii de atribuire în cauză, ca nefondat, în principal pentru că „*Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*” (Nimeni nu poate invoca în susținerea intereselor sale propria sa culpă) și, nu în ultimul rând, pentru că aceasta a fost corect și legal organizată.

Față de susținerile părților și de documentele depuse la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

Pentru încheierea acordului-cadru având ca obiect „Servicii de curățenie și igienizare”, cod CPV 90900000-6 *Servicii de curățenie și igienizare (Rev. 2)*, ... (în calitate de autoritate contractantă) a inițiat procedura, licitație deschisă, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. ... din 24.05.2014, odată cu care a publicat și documentația de atribuire.

Procedând la deschiderea celor patru oferte depuse, autoritatea contractantă a întocmit procesul-verbal nr. 10606/10.07.2014, consemnând rezultatul evaluării lor în raportul procedurii nr. 11367/22.07.2014.

Nemulțumită de rezultatul procedurii de atribuire în discuție, ... a înaintat Consiliului prezenta contestație (însoțită de garanția de bună conduită în valoare de 13.347,75 lei), solicitând, în principal, anularea rezultatului procedurii și a raportului procedurii, precum și obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei sale și, în subsidiar, anularea procedurii în discuție.

Față de solicitarea contestatoarei de suspendare a procedurii, Consiliul a constatat că aceasta este neîntemeiată, întrucât autoritatea contractantă nu are posibilitatea legală de continuare a procedurii de atribuire, respectiv de încheiere a contractului, în mod valid, decât după emiterea deciziei privind soluționarea contestației pe fond (sub sancțiunea nulității absolute a contractului), așa cum dispun prevederile art. 256³ alin. (3) și (4) din OUG nr. 34/2006, modificată prin OUG nr. 76/2010 (Decizia nr. ... din ...

Referitor la criticile contestatoarei, privind conținutul caietului de sarcini și al celor două adrese de solicitări de clarificări cu nr. 11201/17.07.2014 și 11271/18.07.2014, Consiliul le va respinge ca tardive.

Astfel, raportat la data luării la cunoștință despre conținutul caietului de sarcini, publicat în SEAP la data de 24.05.2014, și a conținutului adreselor de clarificări cu nr. 11201/17.07.2014 și 11271/18.07.2014, ambele transmise de către autoritatea contractantă prin e-mail, la aceleași date, termenul de depunere a unei contestații împotriva conținutului lor s-a împlinit la 28.07.2014. În aceste condiții, criticile cuprinse în contestația depusă la Consiliul în data de ... prin fax, și original, (transmisă prin poștă la aceeași dată, depusă personal la autoritatea contractantă), referitoare la faptul că *„autoritatea contractantă se contrazice flagrant în susținerile sale ulterioare publicării pe SEAP a caietului de sarcini”*, prin solicitările de clarificări în discuție, apar ca fiind formulate în-afara termenului legal, sus menționat, fiind astfel respinse de Consiliu.

Referitor la cererea contestatoarei de a dispune anularea procedurii de atribuire, Consiliul o respinge ca neîntemeiată, având în vedere că aceasta se bazează pe critici tardive, așa cum s-a menționat anterior.

În ceea ce privește criticile contestatoarei împotriva declarării ca inacceptabilă a ofertei sale, conform art. 36 alin. (1) lit. f) din HG nr. 925/2006, Consiliul consideră că acestea sunt neîntemeiate.

Astfel, Consiliul reține că, prin adresele nr. 11201/17.07.2014 și nr. 11271/18.07.2014, autoritatea contractantă i-a solicitat ... *„o justificare a prețului ofertat și dovada că respectați legea salarizării”*, deoarece oferta financiară depusă de aceasta *„de 2,99 lei/mp reprezintă mai puțin de 80 % din prețul estimat de 3,80 lei/mp, adică decât 3,04 lei/mp”* .

La aceste solicitări, contestatoarea a răspuns cu adresa nr. 11309 din 21.07.2014, în cuprinsul căreia menționează că:

„- ... serviciul va fi prestat în două schimburi ... între orele 06:00 – 21:00;

- ... primul schimb 06:00 – 14:00, al doilea schimb 13:00 – 21:00;

- ... deține 130 de angajați cu contracte de muncă, conform programului REVISAL, ...astfel că pentru a justifica salariul de 730 lei/angajat indicat în soluția financiară, .. vom folosi un angajat doar 32 ore/săptămână la autoritatea contractantă, ...

- contractul individual de muncă al fiecărui angajat ... presupune mobilitate, ... nu contravine nici cerințelor caietului de sarcini ... nici fișei de date a achiziției, autoritatea contractantă impunând cerințe doar în ceea ce privește numărul de angajați și timpul de

lucru (2 schimburi de 8 ore fiecare), iar nu în ceea ce privește persoana fiecărui angajat;

- salariul de 730 lei corespunde orelor efectiv lucrate la autoritatea contractantă, ...;

- soluția noastră de repartizare a personalului angajat pe mai multe contracte face parte din politica noastră de salarizare și de management, ... care se adaptează cel mai bine obiectivelor noastre de eficiență la un preț scăzut, ...". La această adresă contestatoarea a anexat: „- REVISAL-ul actualizat la zi, ...; - un contract individual de muncă , fără a indica numele și datele cu caracter personal al angajatului; - contractele pe care le avem în derulare cu alți beneficiari”.

Analizând conținutul documentelor transmise de către contestatoare, ca răspuns la solicitarea autorității contractante, privind: „o justificare a prețului ofertat și dovada că respectați legea salarizării”, Consiliul constată că, în fapt, contestatoarea nu a prezentat o justificare a prețului aparent neobișnuit de scăzut, ofertat în prezenta procedură de atribuire. Simpla prezentare a *Registrului salariați* din data de 21.07.2014, din care rezultă că pentru cei 142 de angajați pe perioadă nedeterminată, nominalizați pe post de îngrijitor clădiri, se acordă un „Salariu (fără spor)” de 900 lei, nu poate justifica, în sine, prețul ofertat „de 2,99 lei/mp”, în condițiile în care ofertanta nu prezintă nicio detaliere a cheltuielilor se sunt aferente contractului ce urmează a fi atribuit, și pentru care a depus respectiva ofertă financiară. Nici exemplarul de contract individual de muncă pe perioadă nedeterminată, pentru meseria de „Îngrijitor Clădiri COD CORE 515301”, în care se menționează că pentru 8 ore/zi acesta este are un *salariu de bază lunar brut de 850 (optsutecincizeci) lei*, nu poate fi considerat ca justificând prețul aparent neobișnuit de scăzut, având în vedere că că nicio informație cuprinsă în aceste documente nu conduc la determinarea prețului ofertat, „de 2,99 lei/mp”.

Referitor la criticile formulate de contestatoare împotriva conținutului adresei nr. 11368 din 22.07.2014, privind comunicarea rezultatului procedurii, Consiliul consideră că, sub aspect formal, acestea sunt întemeiate.

În același timp însă, Consiliul reține că, prin punctul de vedere la contestație, înregistrat sub nr. 12197 din 05.08.2014, comunicat contestatoarei prin e-mail, la aceeași dată, autoritatea contractantă a informat contestatoarea asupra „*motivelor concrete care au stat la baza deciziei de respingere, detaliindu-se argumentele în temeiul cărora oferta a fost considerată inacceptabilă ...*” , astfel încât nu s-ar mai impune transmiterea unei alte adrese de comunicare

completată conform prevederilor art. 207 alin. (2) lit. b) din OUG nr. 34/2006, după o eventuală anulare a precedentei comunicări.

De altfel, acest inconvenient formal al întocmirii adresei de comunicare a rezultatului nu a prejudiciat contestatoarea, întrucât aceasta a înțeles corect motivele respingerii ofertei, contestația sa fiind motivată în fapt și în drept, în mod complet, față de rezultatul evaluării ofertei proprii.

Referitor la susținerea că *„nici oferta declarată câștigătoare (care are exact prețul stabilit de autoritatea contractantă ca fiind minimul acceptabil), nu este elaborată în conformitate cu cerințele impuse prin caietul sau de sarcini, fiind în mod evident neconformă,* Consiliul consideră că este neîntemeiată, în condițiile în care contestatoarea nu a motivat-o, nici în fapt și nici în drept, afirmația în sine nefiind susținută de niciun fel de probe, deși conform art. 249 din noul Cod de procedură Civilă *„Cel care face o susținere în cursul procesului trebuie să o dovedească, în afară de cazurile anume prevăzute de lege”,* regulă exprimată prin adagiul *„actori incubit onus probandi”* (reclamantului îi incumbă sarcina probei).

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept amintite, în temeiul art. 278 alin. (5) și (6) din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul respinge ca nefondată, contestația formulată de ... și dispune continuarea procedurii de atribuire.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (3) din OUG nr. 34/2006 și poate fi atacată cu plângere, potrivit art. 281 din același act normativ.

PREȘEDINTE COMPLET

...

MEMBRU COMPLET

...

...

MEMBRU COMPLET

...