

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. ..., înregistrată la Consiliu sub nr. ..., formulată de ..., cu sediul social în împotriva raportului procedurii nr. ... privind declararea ca inacceptabilă și neconformă a ofertei sale și de anulare a procedurii de atribuire, emis de ..., cu sediul în ..., ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect ..., s-au solicitat următoarele:

- Anularea raportului procedurii nr. ... în ceea ce privește declararea ca inacceptabilă și neconformă a ofertei ... și de anulare a procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică în cauză;
- Obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei sale și la constatarea caracterul conform și acceptabil al acesteia cu stabilirea clasamentului în urma reevaluării.

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 raportul procedurii nr. ... privind declararea ca inacceptabilă și neconformă a ofertei sale și de anulare a procedurii de atribuire, emis de ..., în calitate de autoritate contractantă, solicitând cele ante-menționate.

În motivarea contestației, ... prezintă un scurt istoric al procedurii de atribuire precizând următoarele:

În urma evaluării propunerii sale tehnice, comisia de evaluare a declarat oferta ... inacceptabilă, potrivit prevederilor art. 215 alin. 4 din Legea nr. 98/2016 coroborat cu prevederile 134 alin. 5 din HG nr. 395/2016 și neconformă, potrivit dispozițiilor art. 215 alin. 5 din Legea

nr. 98/2016 coroborate cu prevederile art. 137 alin. 3 lit. a din HG nr. 395/2016.

Totodată, comisia de evaluare a declarat neconformă și oferta financiară a ..., în baza prevederilor art. 210 alin. 3 din Legea nr. 98/2016 coroborat cu prevederile art. 136 alin. 3 din HG nr. 395/2016, întrucât nu a prezentat informațiile și documentele solicitate și nu a justificat, în mod corespunzător, prețul.

Ca urmare a rezultatului acestor evaluări, în temeiul art. 212 alin. 1 lit. a din Legea nr. 98/2016, comisia de evaluare a hotărât anularea procedurii de atribuire în cauză, întrucât nu a fost depusă nicio ofertă admisibilă.

Față de cele de mai sus, contestatorul apreciază decizia autorității contractante ca fiind nelegală având în vedere următoarele aspecte:

A. Ambiguitatea cerinței din caietul de sarcini:

Prin caietul de sarcini nr. ..., parte integrantă a documentației de atribuire, autoritatea contractantă a stabilit condițiile minimale de achiziție a serviciilor de acceptare de plăți cu numerar prin terminale de tip self-pay amplasate în rețele de retail, centre comerciale, piețe, benzinării și magazine de proximitate.

Această cerință reprezintă doar o descriere generală a modalității în care autoritatea contractantă intenționează să implementeze serviciul și nu o cerință clară și obligatorie pentru conformitatea ofertei.

În cazul de față, nu se poate considera ca fiind o cerință obligatorie faptul că terminalele de tip self-pay trebuie să fie amplasate în toate tipurile de locații menționate (adică simultan și în piețe, magazine de retail, centre comerciale, benzinării, magazine de proximitate), deoarece acest aspect nu este specificat, în mod explicit, în caietul de sarcini.

În cadrul capitolului C sunt specificate cerințele și condițiile minime pe care oferta trebuie să le îndeplinească, iar cerința esențială pentru a considera oferta conformă este de a deține o rețea de terminale self-pay amplasate în

Această condiție a fost respectată de ..., așa cum rezultă, în mod clar și justificat, din propunerea tehnică și din răspunsurile la clarificări, fiind vorba despre o rețea de terminale de încasare amplasate în magazine de proximitate toate situate în

B. Numărul de terminale necesar pentru a realiza plățile estimate:

Autoritatea contractantă nu a indicat în caietul de sarcini un număr minim de terminale care să formeze rețeaua necesară pentru a realiza aceste plăți. De asemenea, nu există în caietul de sarcini calcule sau statistici care să justifice necesitatea unui număr minim de terminale.

Conform estimărilor, având în vedere că durata contractului este de 10 luni și că numărul de terminale care ar realiza tranzacții este de minim 16, rezultă că fiecare terminal ar trebui să efectueze aproximativ 254 de tranzacții pe lună, ceea ce echivalează cu o medie de aproximativ 9 tranzacții pe zi pentru fiecare terminal.

În acest context, arată contestatorul, este realist ca o rețea de 16 terminale self-pay să poată realiza acest număr de tranzacții, având în vedere experiența ... în gestionarea unor rețele de terminale de plăți.

C. Capacitatea terminalelor ...:

În prezent, terminalele ... gestionează un număr de tranzacții lunare cuprins între 10 și 1.800 tranzacții, ceea ce indică faptul că fiecare terminal poate realiza în mod confortabil 254 de tranzacții lunar, așa cum este estimat pentru acest proiect.

Totodată, contestatorul precizează că are încheiate contracte cu diverse instituții publice pentru acceptarea la plată a taxelor, impozitelor și amenzilor, având implementate soluții de încasare ce sunt deja funcționale. Modalitatea tehnică de implementare a sistemului de încasare este 100% conformă cu cerințele prevăzute în caietul de sarcini, demonstrând astfel că soluțiile tehnice și aplicațiile utilizate sunt deja operaționale și pregătite să fie utilizate.

Față de cele de mai sus, contestatorul afirmă că prestarea efectivă a serviciilor poate începe imediat după semnarea contractului de achiziție publică, având în vedere că soluțiile tehnice necesare și aplicațiile sunt deja funcționale, iar singurul proces ce trebuie realizat constă în interconectarea între cele două sisteme software implicate.

În drept, se invocă prevederile art. 8 și urm. din Legea nr. 101/2016.

Ca mijloace de probă, au fost depuse înscrisuri.

Prin punctul de vedere comunicat prin adresa nr., în calitate de autoritate contractantă, solicită respingerea, ca nefondată, a contestației ... din următoarele motive:

A dori ca operatorii economici participanți la procedură să demonstreze faptul că sunt capabili să ducă la îndeplinire obligațiile contractuale și să asigure calitatea serviciilor prestate, respectiv colectarea sumei estimate a fi încasate, de ... lei prin intermediul unui număr de cca. 40.523 de tranzacții estimate până la sfârșitul anului 2025, prin intermediul rețelelor de terminale de tip self pay neasistate asigurate de ofertanți la nivelul municipiului, amplasate în rețele de retail, centre comerciale, piețe, benzinării și magazine de proximitate, asigurând astfel contribuabililor bugetului local al municipiului ... o soluție alternativă de plată a impozitelor, taxelor și amenzilor în numerar.

În acest sens, prin caietul de sarcini nr. ..., a solicitat ofertanților deținerea unei rețele de terminale neasistate pentru plata de impozite, taxe și amenzi colectate pentru bugetul local.

De asemenea, această rețea de terminale neasistate trebuia să fie prezentă în locații de aglomerare urbana precum „rețelei de retail, centre comerciale, piețe, benzinării și magazine de proximitate”, în sensul prezentei cât mai extinse de terminale neasistate pentru a putea prelua

fluxul de contribuabili care doresc plata cu numerar a impozitelor, taxelor si amenzilor datorate bugetului local al municipiului

... deține la nivelul municipiului ... o rețea formată din 15 terminale de plată neasistate (13 terminale în magazine de proximitate și 2 terminale în rețele mici de retail).

Din propunerea tehnică prezentată, nu reiese faptul ca ofertantul intenționa și amplasarea altor terminale de plata neasistate, amplasate în rețele de retail, centre comerciale, piețe, benzinării și magazine de proximitate, care să asigure accesul unui număr cât mai mare de contribuabili.

Astfel, amplasarea terminalelor neasistate ale operatorului ... nu satisface necesitatea de încasare a taxelor și impozitelor deoarece, pe lângă cele menționate în raportul procedurii, amplasarea acestora nu este uniformă, la nivelul municipiului acestea fiind amplasate cu precădere în zona de nord a orașului.

Prezența terminalelor de plată neasistată în locații de aglomerare urbană precum „rețele de retail, centre comerciale, piețe, benzinării și magazine de proximitate” este o condiție sine-qua-non și nicidecum o descriere generală.

Ținând cont de oferta întocmită de ..., de prezența și amplasarea terminalelor de plată neasistată la nivelul municipiului ..., ... consideră că numărul de terminale este insuficient comparativ cu cerințele solicitate, acesta fiind semnificativ mai mic față de numărul de ghișee fizice de plată puse la dispoziția contribuabililor de autoritatea contractantă.

În concluzie, autoritatea contractantă afirmă că a respectat prevederile legale în materia achizițiilor publice fără să aducă atingere principiilor reglementate la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016 și pe cale de consecință solicită respingerea contestației formulată de ... ca fiind nefondată.

Ca mijloace de probă, au fost depuse înscrisuri.

... a constituit cauțiunea în quantum de ...

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

..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura simplificată, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect ..., prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. ...

Valoarea totală estimată a achiziției este între lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire este *prețul cel mai scăzut*.

Au fost primite în cadrul procedurii două oferte, în urma evaluării cărora a fost încheiat raportul procedurii nr. ..., potrivit cu care ofertele depuse au fost respinse iar procedura de atribuire anulată.

Nemulțumit de decizia de respingere a ofertei sale, despre care a fost încunoștințat prin adresa nr. ..., ... a depus prezenta contestație.

În soluționare, Consiliul ia act că, potrivit raportului procedurii nr. ... și comunicării nr. ..., oferta depusă de ... a fost respinsă:

- ca inacceptabilă, în temeiul art. 215 alin. (4) din Legea nr. 98/2016 coroborat cu prevederile art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016 întrucât răspunsul la solicitarea de clarificări este neconcludent;
- ca neconformă, în temeiul art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016 coroborat cu prevederile art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016 întrucât oferta nu satisface cerințele caietului de sarcini.

Pentru a decide astfel, într-un prim motiv de respingere, comisia de evaluare a reținut că:

Prin propunerea tehnică prezentată, ... nu face dovada asigurării de terminale neasistate amplasate în rețele de retail, centre comerciale, piețe, benzinării.

În soluționare, Consiliul reține a avea relevanță următoarele prevederi ale documentației de atribuire:

- din fișa de date:

- cele de la cap. IV.4.1 – *Modul de prezentare al propunerii tehnice*:

Propunerea tehnică trebuie să corespundă cerințelor minime prevăzute în Caietului de sarcini nr. ..., (art. 133 alin. (2) din HG 395/2016, cu modificările și completările ulterioare).

Cerințele impuse în caietul de sarcini sunt considerate minime, nerespectarea acestora duce la respingerea ofertei ca neconforma.

Propunerea tehnică va fi elaborată astfel încât să rezulte că sunt îndeplinite în totalitate cerințele solicitate în Caietul de sarcini nr.

Propunerea tehnică se va prezenta la rubrica special prevăzută în S.E.A.P. în acest sens, respectiv „Documente de ofertă tehnică” și va include și:

a) **Formularul de Propunere Tehnică** (conform formularului pus la dispoziție în Secțiunea Formulare de Autoritatea contractantă) incluzând toate informațiile solicitate

- din caietul de sarcini:

- cele regăsite la pct. B – *Descrierea serviciilor solicitate*, în redactarea:

Ca alternativă la plata cu numerar la ghișeele Direcției Impozite și Taxe (DIT) a Municipiului ..., **autoritatea intenționează să achiziționeze servicii de plată a impozitelor, taxelor și amenzilor în numerar, prin intermediul terminalelor de tip self-pay amplasate în rețele de retail, centre comerciale, piețe, benzinării și magazine de proximitate.** (...),

- cele regăsite la pct. C – *Cerințe Tehnice*, în redactarea:

Sistemul propus pentru procesarea plăților prin terminale de plată de tip Self-Pay, trebuie să îndeplinească următoarele cerințe și condiții minime:

C1. Ofertantul trebuie să dețină o rețea de terminale de plată de tip self-pay, neasistate, amplasate în ..., la care să permită încasarea impozitelor, taxelor și amenzilor cu numerar;

- din *Formularul de propunere tehnică*:

În cadrul propunerii tehnice, ofertantul va completa și prezentul formular de propunere tehnică, conținând informații referitoare la capitole/secțiunile/categoriile

minime de informații care vor fi completate în coloana 2: modul succint dar precis în care ofertantul susține îndeplinirea punctuală a cerințelor prevăzute în Caietul de sarcini, și/sau documente prezentate în susținerea îndeplinirii cerințelor.

În formatul tabelor din *Formularul de ofertă* se regăsesc preluate corespunzător pct. B – *Descrierea serviciilor solicitate* și pct. C – *Cerințe Tehnice* ale caietului de sarcini.

Prevederile enunțate nu au format obiectul vreunei solicitări de clarificări sau contestații.

Consiliul observă, față de susținerile părților, că la originea prezentului litigiu se află interpretarea diferită a prevederilor enunțate, autoritatea contractantă susținând că ofertantul avea obligația de a demonstra că deține terminale tip self-pay în fiecare dintre tipurile de locații indicate în caietul de sarcini, în timp ce contestatorul consideră suficient a deține o rețea de terminale self-pay amplasate în

Argumentează contestatorul în susținerea opiniei sale că nu se specifică expres că este obligatoriu ca terminalele să fie amplasate în toate tipurile de locații menționate (rețele de retail, centre comerciale, piețe, benzinării și magazine de proximitate) astfel că cerința reprezintă doar o descriere generală.

Prin urmare, se impune a fi stabilit cu prioritate căreia dintre cele două interpretări trebuia subsumată verificarea propunerii tehnice a ofertei contestatorului, respectiv celei la care s-a oprit comisia de evaluare ori celei avansată de contestator.

Analizând prevederile de mai sus, Consiliul nu achiesează opiniei contestatorului.

Astfel, preluarea cerințelor caietului de sarcini, pct. B și C, în matricea de conformitate din cadrul *Formularului de ofertă* demonstrează fără vreun dubiu caracterul obligatoriu al acestora, caracter obligatoriu care presupune că atât prevederile pct. B cât și cele ale pct. C ale caietului de sarcini au o forță egală fără a exista posibilitatea acordării prevalenței unor prevederi în raport cu altele. Cu alte cuvinte, nu este posibil ca ofertantul să respecte prevederile pct. B iar nu și pe cele de la pct. C sau invers.

În aceste sens, relevante sunt dispozițiile art. 75 din Legea nr. 98/2016 și art. 123 alin. (1) din HG nr. 395/2016 care statuează asupra obligației ofertanților de a întocmi oferta cu respectarea întocmai a documentației de atribuire, obligație care revenea în mod corespunzător și contestatorului.

Documentația de atribuire este obligatorie nu doar pentru ofertanți la întocmirea ofertelor, ci și pentru autoritatea contractantă în etapa de evaluare a ofertelor, relevante în acest sens fiind dispozițiile art. 127 alin. (1) din HG nr. 395/2016.

Și jurisprudența europeană este constată în acest sens, de interes fiind considerentele reținute de CJUE în cauza **C-42/13**:

42. Or, Curtea a hotărât deja că unei autorități contractante îi revine sarcina de a respecta cu strictețe criteriile pe care ea însăși le-a stabilit, astfel încât aceasta ar avea obligația să excludă de la o achiziție un operator economic care nu a comunicat un înscris sau o informație a cărei prezentare era impusă în documentele acestei achiziții sub sancțiunea excluderii (a se vedea în acest sens Hotărârea Manova, C 336/12, EU:C:2013:647, punctul 40).

43. **Această obligație strictă ce revine autorităților contractante derivă din principiul egalității de tratament și din obligația de transparență care decurge de aici, căroră le sunt supuse autoritățile contractante, în temeiul articolului 2 din Directiva 2004/18.**

Prin urmare, în speța de față, ofertanții, inclusiv contestatorul, aveau obligația de include în coloana 2 a *Formularului de ofertă* informații de natură a demonstra îndeplinirea cerințelor de deținere de terminale tip self-pay amplasate în rețele de retail, centre comerciale, piețe, benzinării și magazine de proximitate situate în

Contestatorul și-a însușit ca atare documentația de atribuire astfel că îi revenea obligația respectării ei întocmai, orice discuție la acest moment pe margine prevederilor acesteia fiind tardivă. Dacă aprecia neclare prevederile documentație de atribuire contestatorul era în drept să solicite clarificări sau chiar să le critice în cadrul unei contestații depusă în termenul legal de 7 zile prevăzut la art. 8 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 101/2016, care a început să curgă de la data publicării în SEAP a documentației de atribuire.

În lipsa unor atare demersuri care să fi avut ca finalitate modificarea prevederilor enunțate, contestatorul a devenit debitorul obligației de a întocmi oferta cu respectarea întocmai a acestora.

De asemenea, față de prevederile pct. B al caietului de sarcini, Consiliul reține obligația ofertanților de a deține terminale de tip self-pay amplasate în fiecare dintre categoriile de locații menționate, respectiv *rețele de retail, centre comerciale, piețe, benzinării și magazine de proximitate*, utilizarea conjuncției **și** în cadrul enumerării impunând interpretarea potrivit cu care locațiile nu sunt arătate cu titlu exemplificativ cum consideră contestatorul.

Din actele dosarului rezultă că îndeplinirea cerinței de amplasament a terminalelor a format obiectul solicitării de clarificări nr. 65673/26.02.2025 transmisă contestatorului în etapa de evaluare tehnică, răspunsul contestatorului de 27.02.2025 confirmând că deține terminale doar în magazine de proximitate și într-o rețea de retail.

Aceasta fiind situația ofertei contestatorului, din care rezultă că nu îndeplinește cerințele caietului de sarcini astfel cum au fost stabilite, respectiv pe cele de la pct. B, Consiliul reține temeinicia motivului de respingere criticat.

În atare condiții, Consiliu nu va mai proceda la analiza celorlalte motive de respingere fiind de prisos câtă vreme situația juridică a ofertei contestatorului, de ofertă care nu se încadrează în categoria celor

admisibile, nu poate fi schimbată, drept care constată caracterul legal al deciziei de respingere a ofertei ca neconformă, în temeiul art. 137, alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016.

Astfel cum s-a statuat irevocabil în decizia civilă nr. 2514 din 30 noiembrie 2009 a Curții de Apel București, Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal, nu are nicio relevanță că autoritatea a declarat oferta petentei ca neconformă pentru șase motive și doar unul dintre cele șase a fost reținut de Consiliu sau de instanță, deoarece și un singur motiv, dacă este întemeiat, poate duce la constatarea ofertei ca neconformă.

Similar, în decizia civilă nr. 1117 din 19 mai 2011, aceeași instanță a reținut că În mod judicios Consiliul a apreciat că, găsim întemeiat un singur motiv de respingere ca inacceptabilă a ofertei petentei, nu se mai impune analizarea și a celorlalte, câtă vreme cel analizat este apt prin el însuși a conduce la concluzia că oferta este inadmisibilă. Evident, în acest context, analizarea celorlalte motive ale contestației se constituia într-un demers inutil soluționării cauzei deduse judecării. Totodată, în decizia civilă nr. 129 din 14 ianuarie 2013, instanța a consemnat că Atât timp cât oferta este declarată inacceptabilă pentru neîndeplinirea unei singure cerințe de calificare, chiar dacă le îndeplinește pe toate celelalte, ar fi fost inutil ca, Consiliul, să analizeze și restul motivelor invocate în cuprinsul contestației, vizând alte cerințe de calificare cu privire la care autoritatea contractantă a reținut că nu au fost îndeplinite, un asemenea demers nemaiprezentând niciun interes pentru contestatoare.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept expuse, Consiliul, în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, va respinge contestația, ca nefondată.

Decizia este obligatorie pentru părți, potrivit art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de ..., în contradictoriu cu

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.