

În conformitate cu prevederile art. 14 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. 1102/C8/1019

Data: 24.04.2025

Prin contestația nr. 1/27.03.2025, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 19850/28.03.2025, formulată de înregistrată în Registrul Comerțului sub nr..... reprezentată legal prin administrator împotriva rezultatului procedurii emis de, în cadrul procedurii de licitație deschisă organizată în vederea încheierii acordului-cadru de furnizare având ca obiect „ACORD-CADRU LACTATE”, cu referire exclusivă la lot 13 „Brânză Cottage”, lot 15 „Lapte praf” și lot 17 „Unt ambalat 20 gr.”, s-a solicitat Consiliului să dispună:

- anularea raportului final al procedurii cu număr de înregistrare 10606/21.03.2025, respectiv erata nr. 11027/25.03.2025, al procesului-verbal privind evaluarea propunerilor tehnice, și toate documentele care au fost elaborate pe baza acestora;

- obligarea autorității contractante să refacă clasamentul final al ofertanților pentru loturile 13, 15 și 17, cu respectarea prevederilor legale.

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

Prin contestația formulată, ..., în calitate de operator economic participant la procedura de licitație deschisă, critică modul de evaluare al ofertelor clasate înaintea sa, la loturile 13, 15 și 17.

Contestatoarea arată că ofertanții au primit, în mod eronat, 15 puncte în cadrul evaluării ofertelor tehnice, și ofertantul nu a prezentat experiența similară privind livrarea de produse lactate în conformitate cu cerințele fișei de date, iar autoritatea contractantă, în mod eronat, a considerat livrarea de alimente de bază drept livrare de produse lactate.

Aceasta precizează că autoritatea contractantă a prevăzut criteriul de atribuire cel mai bun raport calitate-preț, cu alocarea a 15% pentru utilizarea de ambalaje refolosibile, urmare a deciziei CNSC.

În cadrul etapei de evaluare tehnică, atât ofertantul cât și, au primit câte 15 puncte aferente factorului de evaluare utilizarea de ambalaje refolosibile, deși acești ofertanți nu au prezentat nicio dovadă care să arate că ambalajele produselor pe care le-au ofertat sunt refolosibile. Niciunul dintre ofertanți nu a prezentat declarații în susținerea punctajului. Mai mult decât atât, ofertantul a

primit 15 puncte pentru *produse livrate în ambalaje secundare și/sau de transport*, în cazul lotului 15. Conform fișei tehnice, produsul lapte praf, la sac de 25 kg, vine ambalat primar în sac din folie și sac de hârtie; sacii de 25 de kg nu vin în ambalaje secundare.

Apreciază că, prin eliminarea punctajelor incorecte, oferta sa se va situa în clasament pe locul I pentru lotul 13 și locul II pentru lotul 17.

Totodată, arată că ofertantul a prezentat ca dovadă a experienței similare documentul constatator nr. pentru Furnizare diverse produse alimentare de bază pentru, or, procedura de față privește achiziția de produse lactate (Secțiunea II.1.4 din Fișa de date).

Conform Fișei de date (Secțiunea III.1.3.a), experiența similară solicitată face referire la livrarea de produse lactate sau produse similare (alte produse care au la baza laptele) or, livrarea de alimente de bază (zahăr, ulei, făină, orez) nu poate fi asimilată cu livrarea de produse lactate sau produse similare (alte produse care au la bază laptele).

Drept urmare, contestatoarea consideră că nu a demonstrat că îndeplinește cerințele de calificare privitor la experiența similară, așa cum au fost solicitate prin Fișa de date la Secțiunea III.1.3.a), pe cale de consecință, acest ofertant trebuia descalificat.

Prin punctul de vedere nr. 124595/04.04.2025, înregistrat la Consiliu cu nr. 22111/07.04.2025, ... a solicitat Consiliului respingerea contestației formulate de, ca fiind nefondată și neîntemeiată.

Autoritatea contractantă arată că ofertantul a primit 15 puncte pentru factorul de evaluare 3. Utilizarea de ambalaje refolosibile- P 4 - pentru produse livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat în proporție de peste 45% - se acordă punctajul maxim de 15 puncte - pentru produse livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat cu conținut reciclat între 25 - 45% - se acordă punctaj de 10 puncte. Ofertele care, pentru produse livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat cu conținut reciclat în proporție mai mică de 25% nu vor fi punctate, deoarece ofertantul a depus declarație în acest sens pentru lotul 13, respectiv lotul 17, aceasta regăsindu-se în documentele depuse, depunând în acest sens și o fișă tehnică pentru lada necompartimentată acesta reprezentând ambalajul secundar.

Precizează că în fișa de date a fost menționat că se acordă 15 puncte pentru factorul de evaluare utilizarea de ambalaje refolosibile - P 4 - pentru produse livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat în proporție de peste 45% și a fost îndeplinită și dovedită această cerință. Pentru lotul 15, ofertantul nu a trecut punctaj tehnic și nici nu a fost punctat din punct de vedere tehnic.

Ofertantul nu a depus declarație privind folosirea de ambalaje refolosibile, autoritatea contractantă luând în considerare punctajul menționat de acesta.

Pentru experiența similară a luat în considerare documentele depuse de către, acesta depunând: lista cu experiența similară în care este menționat faptul că ofertantul a livrat în perioada 30.02.2022 - 30.05.2022, alimente diverse, respectiv documentul constatator, nr. 3613/31.05.2022, privind livrarea de alimente diverse.

Totodată, menționează că autoarea contestației a introdus, de la sine, mențiunea „alte produse care au la bază laptele”, specificând faptul că ar fi „conform fișei de date (Secțiunea III. 1.3.a)”, respectiv: „Ofertantul a prezentat ca dovadă a experienței similare documentul constatator nr. 3613/31.05.2022, eliberat de Consiliul Local al or, procedura de față privește achiziția de produse lactate (Secțiunea II. 1.4 din fisa de date). Conform fișei de date (Secțiunea III.1.3.a), experiența similară solicitată face referire la livrarea de produse lactate sau produse similare (alte produse care au la bază laptele), or, livrarea de alimente de bază (zahăr, ulei, făină, orez) nu poate fi asimilată cu livrarea de produse lactate sau produse similare (alte produse care au la bază laptele). Drept urmare consideram ca.....nu a demonstrat că îndeplinește cerințele de calificare privitor la experiența similară așa cum au fost solicitate prin fișa de date la Secțiunea III.1.3.a. Pe cale de consecință, acest ofertant trebuie descalificat”.

Mai arată că, în urma contestației formulate de către, pentru loturile 13, 15, 17, acestea au fost suspendate în SEAP până la soluționarea contestației.

Prin adresa înregistrată la Consiliu cu nr. 22269/07.04.2025, autoritatea contractantă a transmis documente din dosarul achiziției.

La solicitarea Consiliului, autoritatea contractantă a transmis, prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr. 26056/23.04.2025, următoarele: „vă transmit documentele justificative pentru, care a menționat punctaj doar pentru lotul 13, respectiv 17, așa cum este menționat și în punctul de vedere. Ofertantul nu a depus declarație, autoritatea contractantă a luat în considerare punctajul trecut de acesta” și a atașat declarație: „declar pe proprie răspundere că produsele lactate vor fi livrate în ambalaje de transport cu conținut reciclat în proporție de 100%; conform fișei tehnice din data de 12.07.2024, emisă de furnizorul nostru de ambalaje – i”.

Consiliul constată că a înaintat contestația de față depunând, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 211183973/1 din 01.04.2025, în sumă de 2.960,00 lei, eliberată de CEC Bank-Sucursala Iași.

Din examinarea materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarele:

....., în calitate de autoritatea contractantă, a organizat procedură de licitație deschisă în vederea încheierii acordului-cadru de furnizare având ca obiect „ACORD-CADRU LACTATE”, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând, în SEAP, anunțul de participare nr., criteriul de atribuire fiind „cel mai bun raport

calitate-preț”, data deschiderii ofertelor fiind stabilită pentru 27.12.2024, ora 15:00.

Consiliul constată că, în cadrul acestei proceduri, a mai fost formulată o contestație la documentația de atribuire, ce a fost soluționată prin decizia nr. 3132/C7/3684 din data de 06.11.2024, în sensul: „Admite contestația formulată de în contradictoriu cu autoritatea contractantă Obligă autoritatea contractantă ca, în termen de 10 zile de la primirea deciziei Consiliului, să remedieze documentația de atribuire în sensul eliminării factorului de evaluare „lanțul de

aprovizionare”, să reconsidere, în cadrul criteriului de atribuire „cel mai bun raport calitate-preț”, factorii de evaluare a ofertelor, să coreleze prevederile documentației de atribuire, să aducă modificările astfel efectuate la cunoștința operatorilor economici interesați de participarea la această procedură și să stabilească o nouă dată limită pentru primirea ofertelor”.

Nemulțumită de modul de evaluare a ofertelor, aflate înaintea sa în clasament, la loturile 13, 15 și 17, ... a formulat prezenta contestație, solicitând cele menționate în partea introductivă.

În vederea soluționării prezentei contestații, Consiliul are în vedere că, potrivit raportului procedurii, clasamentul la loturile contestate este următorul:

- la lotul 13:-locul 2;
- la lotul 15:-locul 2;
- la lotul 17: locul 3.

Procedând la analiza prezentei contestații, Consiliul are în vedere următoarele cerințe ale documentației de atribuire de la:

- pct. III. 2.5) Criteriul de atribuire *cel mai bun raport calitate preț*. Pentru factorul de evaluare în discuție, P4-utilizarea de ambalaje refolosibile, s-au stabilit, următoarele: „pentru produse livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat în proporție de peste 45% - se acorda punctajul maxim de 15 puncte; pentru produse livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat între 25 - 45% - se acorda punctaj de 10 puncte; Ofertele care pentru produse livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat în proporție mai mică de 25% nu vor fi punctate” și următorul algoritm de calcul: „pentru produse livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat în proporție de peste 45% - se acorda punctajul maxim de 15 puncte; pentru produse livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat între 25 - 45% - se acorda punctaj de 10 puncte; Ofertele care pentru produse livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat în proporție mai mică de 25% nu vor fi punctate”;

- pct. III.1.3.a) *Capacitatea tehnică și/sau profesională, s-a solicitat*: „lista principalelor livrări de produse similare din ultimii 3 ani - din care să rezulte că în ultimii 3 ani calculați până la data limită de depunere a ofertelor au fost furnizate produse similare de valoarea minimă pentru fiecare lot în parte (se va depune pe loturile participante). Modalitatea de îndeplinire: Se pot prezenta de la 1 până la 3 contracte pentru a dovedi experiența similară. Lista va conține perioade de furnizare, beneficiari, indiferent dacă aceștia din urmă sunt autorități contractante sau clienți privați. Furnizarea de produse se confirmă prin prezentarea de certificate/documente emise sau contrasemnate de către o autoritate contractantă ori de către clientul beneficiar, care să conțină informații cu privire la perioada furnizării produselor, modul de îndeplinire a obligațiilor și beneficiarii produselor”.

Analizând documentele transmise de autoritatea contractantă, Consiliul constată următoarele:

- Ofertantul a menționat punctaj pentru loturile 13 și 17, nu și pentru lotul 15, și a prezentat declarație: „*declar pe proprie răspundere că produsele lactate vor fi livrate în ambalaje de transport cu conținut reciclat în proporție de 100%*”, la care a atașat fișa tehnică din data de 12.07.2024, emisă de pentru ladă necompartimentată 600x400x170, care conține următoarea informație: „*produsul este reciclabil 100%. Deșeurile de lăzi sunt returnate curate, fără urme de hârtie, lemn, metal, sârmă, sticlă, resturi alimentare*”.

Totodată, în cadrul propunerii tehnice, ... a precizat:

- **lot nr. 13-brânză de vaci Cottage light:** „ambalare: în pahar plastic a 175 gr/buc sigilat cu folie de aluminiu (aluminiu imprimat). Pentru transport se ambalează în cutii de carton”, la care a anexat fișa tehnică 2.2% 175 g, ce conține următoarele informații: „6.1 Ambalaj primar (intră în contact cu produsul): plastic, aluminiu; 6.2 Ambalaj secundar: cutie carton 38,7x28x5,5”;

- **lot nr. 17-unt grăsime 65% ambalat la 20 grame/buc:** „condiții de ambalare: ambalarea se face în pachete a 20 grame, de formă paralelipipedică cu hârtie metalizată, caserată cu hârtie pergament vegetală, iar pentru transport în cutii carton”, la care a atașat fișa tehnică unt Miltex 65% ce conține următoarele informații: „ambalaj: folie aluminiu 20 gr, carton master 4 kg”;

Cât privește **lotul 15**, Consiliul constată lipsa de interes a contestatoarei-locul 2, în criticarea ofertantului-locul 3, întrucât i s-au acordat 0 puncte.

- Ofertantul nu a prezentat niciun document în susținerea demonstrării faptului că produsele sunt livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat. Referitor la experiența similară prezentată de, Consiliul constată, contrar susținerilor contestatoarei, că documentele prezentate „lista cu experiența similară și documentul constatator nr. 3613/31.05.2022” confirmă îndeplinirea cerinței, așa cum a fost solicitată. Prin cerința documentației de atribuire nu s-a solicitat experiență identică, așa cum susține contestatoarea, ci similară.

Pentru a putea considera că este asumată de către ofertanți informația privind faptul că produsele sunt livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat în proporție de peste 45%, era necesar să se prezinte o dovadă certă cu privire la această asumare.

În aceste condiții, deși este în discuție aplicarea unui factor de evaluare, din analiza efectuată de autoritatea contractantă nu rezultă cum a luat în considerare, pentru aplicarea factorului de evaluare „produse livrate în ambalaje secundare și/sau de transport cu conținut reciclat în proporție de peste 45%” și acordarea de 15 puncte, în lipsa unor dovezi de certitudine.

Prin urmare, Consiliul constată că evaluarea autorității contractante, din acest punct de vedere, este una incompletă, netemeinică, iar punctajul maxim acordat nu are niciun temei, atât timp cât nu este stabilită posibilitatea reală de a proceda la verificarea informației, precum au declarat ofertanții, astfel că se impune reluarea evaluării ofertelor din acest punct de vedere.

Față de aceste aspecte, Consiliul stabilește că oferta depusă reprezintă angajamentul asumat de către ofertant în scopul realizării obiectului contractului, astfel că orice decizie a autorității contractante

privind admiterea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică, sub toate aspectele acesteia, și pe probe concludente, iar nu pe elemente insuficiente/neclare sau incerte, care nu permit realizarea unei evaluări obiective a ofertei.

În aceste condiții, Consiliul stabilește că informațiile din oferte nu relevă fermitatea lor, adică caracterul definitiv al angajamentelor din propunerile tehnice și financiare, care să conducă la admisibilitatea fără dubiu a acestora. Având în vedere aspectele analizate, Consiliul consideră că autoritatea contractantă, în mod eronat și nelegal, a

declarat admisibile și câștigătoare ofertele prezentate de și de, la loturile 13, 15 și 17.

Consiliul consideră că o solicitare de clarificări în această situație, ar conduce la încălcarea dispozițiilor art. 209 din Legea nr. 98/2016, respectiv a principiilor care stau la baza achizițiilor publice stipulate la art. (2) alin. (2) din această lege, avantajul fiind unul evident.

În raport de cele mai sus evocate și ținând seama de atribuțiile comisiei de evaluare, expres și imperativ prevăzute de lege, Consiliul constată că această verificare nu s-a făcut cu rigurozitatea impusă de legislația în domeniu și, pe cale de consecință, critica contestatoarei privind nelegalitatea evaluării ofertelor prezentate de și de, la loturile 13, 15 și 17, este întemeiată, urmând să fie admisă.

În aprecierea acestei finalități, Consiliul are în vedere și **Cauza Cartiera dell'Adda SpA vs. CEM Ambiente SpA (C-42/13)** considerentul 44: „Astfel, pe de o parte, principiul egalității de tratament impune ca ofertanții să dispună de aceleași șanse în formularea ofertelor lor și implică, așadar, ca aceste oferte să fie supuse acelorași condiții pentru toți ofertanții. Pe de altă parte, obligația de transparență are ca scop să garanteze absența riscului de favoritism și de arbitrar din partea autorității contractante. Aceasta implică **formularea tuturor condițiilor și modalităților procedurii de atribuire în mod clar, precis și neechivoc în anunțul de participare sau în caietul de sarcini**, astfel încât, în primul rând, să permită tuturor ofertanților informați în mod rezonabil și obișnuit de diligenți să le înțeleagă conținutul exact și să le interpreteze în același mod și, în al doilea rând, **să permită autorității contractante să verifice efectiv dacă ofertele prezentate de ofertanți corespund criteriilor care guvernează contractul în cauză** (a se vedea în acest sens Hotărârea

Comisia/CAS *Succhi di Frutta*, C- 496/99 P, EU:C:2004:236, punctele

108-111)”;

precum și punctul 39 din Hotărârea pronunțată în cauza **C-27/15, CJUE** a reținut că: „Astfel, conform unei jurisprudențe constante a Curții, în temeiul articolului 2 din Directiva 2004/18, unei **autorități contractante** îi revine sarcina **de a respecta cu strictețe criteriile pe care ea însăși lea stabilit** (a se vedea în special Hotărârea din 10 octombrie 2013, *Manova*, C336/12, EU:C:2013:647, punctul 40, și Hotărârea din 6 noiembrie 2014, *Cartiera dell'Adda*, C42/13, EU:C:2014:2345, punctele 42 și 43)” iar la punctul 42 din aceeași

hotărâre a reiterat că „astfel cum sa amintit la punctul 39 din prezenta hotărâre, autoritatea contractantă are obligația de a respecta cu strictețe criteriile pe care ea însăși lea stabilit” și a precizat că **„această considerație este cu atât mai importantă cu cât miza este excluderea din procedură”**.

În concluzie, Consiliul constată că evaluarea realizată a înregistrat abateri de la cadrul legal, ofertele depuse de și de la loturile 13, 15 și 17, nu puteau primească 15 puncte (cum eronat a

considerat autoritatea contractantă), la factorul de evaluare în discuție, în lipsa documentelor de confirmare.

În baza art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația formulată de în contradictoriu cu și va anula rezultatul procedurii consemnat în raportul procedurii și adresele de comunicare, la loturile 13, 15 și 17. Va obliga autoritatea contractantă ca, în termen de maximum 10 zile de la primirea deciziei Consiliului, să ducă la îndeplinire măsurile de remediere și anume să reanalizeze ofertele depuse de și de, la loturile 13, 15 și 17, cu respectarea dispozițiilor legale și a celor evocate în considerente.

Prezenta decizie va fi obligatorie pentru părțile cauzei potrivit dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Împotriva prezentei decizii se va putea formula plângere la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate potrivit prevederilor art. 29 și 32 din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare.

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

CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația formulată de, în contradictoriu cu și anulează rezultatul procedurii consemnat în raportul procedurii și adresele de comunicare, la loturile 13, 15 și 17. Obligă autoritatea contractantă ca, în termen de maximum 10 zile de la primirea deciziei Consiliului, să ducă la îndeplinire măsurile de remediere, și anume să reanalizeze ofertele depuse de și de, la loturile 13, 15 și 17, cu respectarea dispozițiilor legale și a celor evocate în considerente.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părțile cauzei.

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.

Redactată în 4 exemplare originale, conține 8 pagini.