

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. 414/C1/70

Data: 19.02.2025

Prin contestația înregistrată la Consiliu sub nr. 748/09.01.2025, formulată de SRL, cu sediul în localitatea, str. Iernuțeni nr. 101, județul, înmatriculată la Oficiul Național al Registrului Comerțului cu nr., având cod unic de înregistrare, reprezentată legal prin și convențional prin, cu sediul ales pentru comunicarea actelor de procedură în municipiul, str. Retezatului nr. 14/1/A, județul, 540068, împotriva rezultatului procedurii, emis de către, cu sediul în municipiul, județul, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de licitație deschisă, organizată în vederea încheierii unui acord-cadru având ca obiect: „Acord cadru de furnizare Articole de hârtie pentru uz sanitar”, cod CPV: 33770000-8, s-a solicitat:

- anularea raportului procedurii nr. 33690/31.12.2024, a adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 33691/31.12.2024 și a tuturor actelor care au stat la baza emiterii acestora (inclusiv cele subsecvente), toate emise de autoritatea contractantă;

- anularea rezultatului procedurii de atribuire stabilit prin raportul procedurii nr. 33690/31.12.2024, de respingere, ca neconformă, a ofertei sale pentru lotul 2 „Lavete unică folosință tip rolă” și, implicit, de desemnare a ofertei ca și câștigătoare;

- obligarea autorității contractante la adoptarea de măsuri de remediere în vederea restabilirii legalității în procedura de atribuire, cu indicarea clară și precisă a operațiunilor care urmează a fi realizate de aceasta, în sensul reevaluării ofertei sale, în conformitate cu cerințele caietului de sarcini, continuarea procedurii de atribuire și constatarea conformității ofertei sale pentru lotul 2.

- constatarea valorii ofertei sale ca fiind inferioară celei depuse de societatea și respectarea întocmai a cerințelor din caietul de sarcini, sens în care, solicită declararea acesteia ca și câștigătoare.

În subsidiar, dacă se constată că nu pot fi dispuse măsuri de remediere care să permită continuarea legală a procedurii de atribuire, solicită dispunerea anulării procedurii de atribuire, în acord cu dispozițiile art. 26 alin. (7) din Legea nr. 101/2016.

De asemenea, solicită accesul la dosarul de achiziției publice, în condițiile art. 19 alin (1) din Legea nr. 101/2016.

În luarea deciziei **CONSILIUL**, legal investit, a avut în vedere următoarele:

..... SRL face o scurtă prezentare a situației de fapt, precizând că, autoritatea contractantă a organizat procedura de atribuire conform anunțului de participare CN1074940/30.10.2024, având valoarea totală estimată a achiziției de 11.925.000 lei, defalcata pe două loturi, astfel:

- Lotul 1 conține prosop hârtie rolă, rolă cearșaf de unică folosință pentru consultații și prosoape de hârtie pliate;
- Lotul 2 conține lavete de unică folosință tip rolă.

Menționează că, la procedură, pentru lotul 2, criticat, s-au înscris doi ofertanți, respectiv: SRL și; pentru cel de al doilea ofertant, comisia de evaluare a respins oferta pentru lotul 2, motivat de faptul că: „1. SRL – (...) - respins Lot 2 - Suprafața de ștergere pe dimensiunea unei foi de 40/30 nu corespunde cerințelor pentru ștergerea adecvata deoarece nu este neteda (fagure de albina), aduna doar pe suprafața dimensionata, drept urmare acest produs este neconform. Lungimea rolei nu respectă cerințele din caietul de sarcini, nu se pot efectua ștergeri conform protocoalelor existente în instituție, dublând cantitatea de dezinfectanți folosită în procesul de dezinfecție. Oferta este neconformă, în temeiul art. 137, alin. (3) din HG nr. 395/2016”.

Ca atare, contestatorul precizează că autoritatea contractantă a respins oferta sa, pentru lotul 2, reținând neconformitatea acesteia prin raportare la o pretinsă condiție regăsită în caietul de sarcini privind caracteristicile prosopului de hârtie - foaie netedă-, reținându-se dispozițiile art. 137 alin (3) din HG nr. 395/2016.

Acesta consideră că, în realitate, soluția de respingere a ofertei sale, ca neconformă, a fost una vădit nelegală și netemeinică, în condițiile în care, în caietul de sarcini nu se regăsește condiția invocată și, anume, ca foaia să fie netedă.

Din punctul său de vedere, câtă vreme nu există criterii stipulate în cuprinsul caietului de sarcini care să prevadă ca suprafața de ștergere a lavetei să fie netedă sau cu un model anume, apreciază că este vădit injustă înlăturarea ofertei sale pe considerente de neconformitate pentru că a propus o foaie cu suprafață de tip fagure de albină.

Din aceste considerente, apreciază că se vedește, fără dubii, vătămarea drepturilor și intereselor sale, în calitate de participant la procedura de atribuire, fiind declarată ca inadmisibilă (neconformă)

oferta sa pe un motiv/criteriu care nu i-a fost adus la cunoștința prin caietul de sarcini.

Astfel, chiar și dacă, în mod ipotetic, hârtia netedă ar fi de preferat, în locul celei cu model de tip fagure de albină, contestatorul apreciază că trebuia specificată această cerință pentru a-i da posibilitatea de a formula o ofertă în cunoștința tuturor criteriilor tehnice care corespund nevoilor autorității contractante (beneficiarului).

Cu toate acestea, evidențiază faptul că dimensiunea hârtiei ofertate de acesta (40 x 30 cm) este una de dimensiune mai mare decât cea ofertată de societatea (35 x 25 cm), apreciind că oferta propusă de ofertantul advers nu se încadrează nici în toleranța admisă, referitoare la gramaj, și, mai mult decât atât, consideră că hârtia cu model de tip fagure de albină este mai costisitor de produs decât cea netedă și, astfel, nu ar fi existat nicio logică pentru care să nu fi ofertat o astfel de hârtie, dacă, în mod real și obiectiv, autoritatea contractantă ar fi dorit să obțină acest lucru și ar fi stipulat criteriul în cuprinsul caietului de sarcini.

Desigur, precizează că, având în vedere faptul că prețul ofertat de SRL (4.941.000 lei) a fost unul mai mic față de cel ofertat de (5.709.600 lei), în măsura în care oferta sa nu ar fi fost respinsă pe criterii de „admisibilitate” raportat la caietul de sarcini, pe baza criteriului de atribuire avut în vedere în procedura contestată, ar fi fost declarată câștigătoare oferta sa.

Față de aceste considerente, contestatorul SRL apreciază că se impune anularea rezultatului procedurii de atribuire stabilit prin raportul procedurii nr. 33690/31.12.2024 și obligarea autorității la reevaluarea ofertei sale prin raportare la cerințele efective din caietul de sarcini.

Prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 7109/05.02.2025, autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției.

Urmare a solicitării formulate de SRL, în cuprinsul contestației înregistrată la CNSC sub nr. 748/09.01.2025, prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 8825/70/C1/12.02.2025, Consiliul informează contestatorul că se poate prezenta la sediul Consiliului, în vederea consultării documentelor din dosarul nr. 70/2024, acesta prezentându-se în data de 14.02.2025, când a studiat dosarul achiziției.

Prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr. 3183/20.01.2025, contestatorul transmite, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 210942366/1 din 14.01.2025 în cuantum de 118.800,00 lei, eliberată de CEC Bank Sucursala

Prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr. 4962/28.01.2025, contestatorul transmite, în original, în completare, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 210971493/1 din 22.01.2025 în cuantum de 41.200,00 lei, eliberată de CEC Bank Sucursala

Analizând susținerile și documentele depuse la dosarul cauzei,
CONSILIUL constată următoarele:

....., în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura de licitație deschisă, în vederea încheierii unui acord-cadru având ca obiect: „Acord cadru de furnizare Articole de hârtie pentru uz sanitar”, cod CPV: 33770000-8, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând, în SEAP, anunțul de participare CN1074940/31.01.2024, conform căruia valoarea estimată a procedurii este 11.925.000,00 lei fără TVA. Criteriul de atribuire al contractului este „cel mai bun raport calitate-preț”.

Prin contestația care face obiectul prezentei, ... SRL este nemulțumit de faptul că autoritatea contractantă i-a respins oferta depusă în cadrul lotului 2.

Având în vedere criticile din contestația formulată de SRL, Consiliul reține că, potrivit mențiunilor de la secțiunea II.2 din anunțul de participare, obiectul lotului 2 îl reprezintă achiziționarea unor „lavete unică folosință tip rolă”.

Cu privire la aceste role, autoritatea contractantă a formulat, în cadrul caietului de sarcini, următoarele specificații tehnice, prin care a descris, conform art. 20 alin. (10) din HG nr. 395/2016, produsele care îi sunt necesare:

„Material nețesut din celuloza si fibre de poliester

Culoare albastra

Material 55% celuloza si 45% PET

70 gr/mp+/- 3%

diametru rolă : min 240 mm – max 260 mm

dimensiuni :

înălțime rola 30 cm +/-5 % ;

lungime 125 m +/-5% ;

greutate rolă : 2400 grame +/-5 %;

lungime porție 40 cm +/-5% ;

Certificat de siguranța alimentara PZH HZ

NUMAR PORTII : min 300 – max 320”.

Pentru a verifica motivele de respingere a ofertei contestatorului ,invocate de către autoritatea contractantă, Consiliul a procedat la identificarea raportului procedurii și a adresei de comunicare a rezultatului procedurii, constatând faptul că autoritatea contractantă nu a transmis aceste înscrisuri la dosarul cauzei, astfel cum avea obligația potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, motiv pentru care, urmează a se raporta, în soluționare, la copia raportului procedurii și a adresei de comunicare a rezultatului transmise de către SRL în anexa contestației (cele 2 înscrisuri sunt identice cu varianta electronică încărcată în SEAP de autoritatea contractantă, în fișierele „[CN1074940/00104]raportul procedurii-semnat.pdf.p7m” și „Comunicare rezultat procedura RAPSODIA-semnat.pdf.p7m”).

În acest sens, din analiza adresei de comunicare a rezultatului procedurii, aflată pe verso-ul filei 21 a dosarul cauzei, se reține că oferta contestatorului pentru lotul 2 a fost respinsă, ca neconformă, fiind invocat art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016, pentru următoarele motive:

„Suprafața de ștergere pe dimensiunea unei foi de 40/30 nu corespunde cerințelor pentru ștergerea adecvata deoarece nu este neteda (fagure de albina), aduna doar pe suprafața dimensionata, drept urmare acest produs este neconform. Lungimea rolei nu respectă cerințele din caietul de sarcini, nu se pot efectua ștergeri conform protocoalelor existente în instituție, dublând cantitatea de dezinfectanți folosită în procesul de dezinfecție”.

Ca un prim aspect, Consiliul reține că suprafața de „40/30” a unei foi de lavetă se regăsește în fișa tehnică din oferta contestatorului (pag. 107 din dosarul achiziției, aflată la fila 164 din dosarul cauzei) respectă cerința din caietul de sarcini, astfel cum a fost solicitată prin sintagmele *„înălțime rola 30 cm +/-5 % (...) lungime porție 40 cm +/-5%”.*

Totodată, în ceea ce privește lungimea rolei, se reține că autoritatea contractantă a solicitat *„lungime 125 m +/-5%”* iar, în fișa tehnică din oferta contestatorului se menționează *„125 metri +/-5%”*, astfel cum a solicitat autoritatea contractantă.

În ceea ce privește faptul că suprafața de ștergere nu este netedă, ci, sub formă de fagure (aspect menționat la ultimul punct de la rândul *„beneficii”*, din fișa tehnică) sau că nu s-ar putea efectua ștergeri conform protocoalelor existente în instituție (aspect cu privire la care autoritatea contractantă nu a formulat nicio explicație), Consiliul reține că, în caietul de sarcini nu se regăsește nicio specificație tehnică prin care să fie impusă un anumit tip de suprafață și nici nu au fost descrise procedurile/protocoalele existente, situație în care ofertanții nu aveau obligația de a respecta astfel de cerințe în etapa de elaborare a ofertelor, iar, autoritatea contractantă nu avea dreptul de a respinge oferta contestatorului, pentru simplul motiv că produsele ofertate nu ar respecta aceste *cerințe, care nu au fost prevăzute* în documentația de atribuire.

Consiliul reține că documentația de atribuire, așa cum aceasta este întocmită de autoritatea contractantă, este obligatorie atât pentru operatorii economici participanți la procedură, care au obligația de a-și elabora ofertele în conformitate cu prevederile acesteia (*art. 123 din HG nr. 395/2016*), cât și pentru autoritatea contractantă, **aceasta fiind obligată ca în desfășurarea procedurii de atribuire să respecte atât dispozițiile legale aplicabile în acest domeniu cât și prevederile propriei documentații de atribuire**, care stabilește regulile ce trebuie respectate de ambele părți în derularea procesului competitiv.

La 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 Cauza Enterprised Focused Solutions SRL (C-278/14) Curtea a declarat că „normele fundamentale și principiile generale ale Tratatului FUE, în special principiile egalității de tratament și nediscriminării, precum și obligația de transparență care rezultă din acestea trebuie interpretate în sensul că **autoritatea contractantă nu poate respinge o ofertă care îndeplinește cerințele anunțului de participare pe baza unor motive care nu sunt prevăzute în anunțul menționat**”.

Relevante sunt și considerentele 53 și 54 din Cauza

Medipac-Kazantzidis AE vs. Venizeleio-Pananeio (C-6/05) „ (53)

(...) principiul egalității de tratament al ofertanților, precum și obligația de transparență, care se aplică independent de aplicabilitatea sau neaplicabilitatea Directivei 93/36, se opun, cu scopul de a evita arbitrarul, ca însăși această autoritate contractantă să aibă posibilitatea de a respinge în mod direct oferta în cauză și îi impun să se conformeze unei proceduri, precum procedura de protecție prevăzută la articolul 8 din Directiva 93/42, de natură să garanteze o apreciere și un control obiectiv și independent al riscurilor pretinse. (54) În plus, acest principiu și această **obligație interzic autorității contractante să respingă o ofertă care respectă cerințele anunțului privind cererea de ofertă**

întemeindu-se pe motive care nu au fost prevăzute în acest anunț și care sunt invocate ulterior depunerii acestei oferte”.

În cauza **Pippo Pizzo împotriva CRGT Srl (C-27/15)**

considerentul 39 și 47, CJUE a statuat „(39) 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 le- a stabilit (a se vedea în special

Hotărârea din 10 octombrie 2013, Manova, C- 336/12, EU:C:2013:647,

punctul 40, și Hotărârea din 6 noiembrie 2014, Cartiera dell’Adda,

C- 42/13, EU:C:2014:2345, punctele 42 și 43). (...) (47) În ceea ce

*privește argumentul întemeiat pe faptul că CRGT furnizase deja anterior serviciile care făceau obiectul cererii de ofertă și, în consecință, putea cunoaște existența contribuției în discuție în litigiul principal, este suficient să se constate că **principiul egalității de tratament și obligația de transparență, care constituie corolarul acestuia, ar fi vădit încălcate în cazul în care un astfel de operator ar fi supus unor criterii care nu sunt stabilite prin cererea de ofertă și care nu ar fi aplicabile unor operatori noi.***”

Consiliul reține că prevederile art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 stabilesc în sarcina autorității contractante obligația de a demonstra o anumită rigoare în etapa de elaborare a documentației de atribuire, în sensul că, aceasta trebuie să asigure operatorilor economici o informare completă, corectă și precisă cu privire la cerințele achiziției, obiectul contractului și modul de desfășurare a procedurii de atribuire.

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)."

Din analiza prevederilor legale și a jurisprudenței comunitare anterior reprodusă, Consiliul reține că procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică sunt caracterizate de un grad ridicat de predictibilitate, astfel încât, potențialii ofertanți să fie informați cu privire la fiecare amănunt care i-ar putea împiedica să acceadă la calitatea de ofertant desemnat câștigător și, implicit, la obținerea profitului rezultat din executarea contractului.

Aplicând concluzia anterioară la speța dedusă soluționării, Consiliul reține că, prin documentația de atribuire nu s-a solicitat nici o anumită textură a lavetelor și nici compatibilitatea cu anumite proceduri, ci, s-au menționat caracteristici referitoare la material, dimensiuni, număr de porții etc., lăsând la aprecierea fiecărui ofertant celelalte caracteristici ale produselor oferate.

Față de cele de mai sus, Consiliul reține că, în etapa de evaluare a propunerilor tehnice, autoritatea contractantă nu și-a respectat, în fapt, propria documentație de atribuire, alegând să verifice oferta contestatorului prin raportare la reguli care nu se regăsesc în documentația de atribuire, motiv pentru care, în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, va admite contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă, iar, pe cale de consecință, va anula raportul procedurii pentru lotul 2 și actele subsecvente și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei depusă de SRL în cadrul lotului 2, cu respectarea documentației de atribuire, a prevederilor legale și a motivării aferentă prezentei, în termen de 10 zile de la comunicare.

Pentru aceste motive
în baza documentelor depuse de părți,
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

DECIDE:

Admite contestația formulată de SRL în contradictoriu cu autoritatea contractantă, iar, pe cale de consecință, anulează raportul procedurii pentru lotul 2 și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei depusă de SRL în cadrul lotului 2, cu respectarea documentației de atribuire, a prevederilor legale și a motivării aferentă prezentei, în termen de 10 zile de la comunicare.

Obligatorie.

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

**Complet de soluționare a contestațiilor
în domeniul achizițiilor publice:**

Consilier de soluționare

PREȘEDINTE

Consilier de soluționare

Redactat practicaua deciziei

Redactată în 4 (patru) exemplare originale, conține 8 (opt) pagini.