

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (1) 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, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. ...

Data: ...

Prin contestația nr. 82/02.03.2026, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 14425/03.03.2026, depusă de ... SRL, cu sediul în ..., înregistrată la Registrul Comerțului sub nr. ..., având CUI RO..., reprezentată legal de ..., privind procedura simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect *Servicii de catering pentru programul "Masă sănătoasă" în Comuna ..., județul ... în anul 2026*, cod CPV 55524000-9 Servicii de catering pentru școli (Rev.2), de COMUNA ..., cu sediul în localitatea ..., str. Principală nr. 1, județul ..., în calitate de autoritate contractantă, contestatoarea a solicitat următoarele: suspendarea procedurii de achiziție până la pronunțarea unei decizii definitive cu privire la contestație; decalarea termenului de depunere a ofertelor corespunzător perioadei de suspendare; modificarea documentației de atribuire, inclusiv a strategiei de contractare și publicarea în mod corespunzător a unei erate la anunțul de participare simplificat.

Prin Încheierea nr. .../10.03.2026, Consiliul a respins, ca nefondată, cererea de suspendare a procedurii de atribuire.

**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 ... SRL critică prevederi ale documentației de atribuire, solicitând cele precizate în partea introductivă a deciziei.

Cu privire la modificarea documentației de atribuire, ... precizează că procedura de achiziție urmează să fie atribuită în baza criteriului de atribuire - cel mai bun raport calitate preț, unde, în cadrul factorilor de evaluare se regăsește și factorul existența specialistului în domeniul calității, cu o pondere de 20%.

Factorul de evaluare astfel stabilit încalcă prevederile art. 187 alin. (4) din Legea nr. 98/2016 coroborat cu art. 32 din HG nr. 395/2016 și prevederile Instrucțiunii ANAP nr. 1/2017.

Prin alegerea factorului de evaluare raportat la existența sau inexistența unui specialist anume, autoritatea contractantă transformă în mod nepermis o eventuală cerință într-un factor de evaluare. În aceste condiții, o ofertă nu poate fi stabilită ca fiind conformă deși nu deține un astfel de specialist, în timp ce o altă ofertă, care face dovada unui astfel de salariat este și conformă și primește, suplimentar și punctaj.

În condițiile articolelor de lege indicate în contestație, cel mai bun raport calitate preț se determină pe baza unor factori de evaluare calitativi, de mediu ori sociali și trebuie să reflecte avantajul pe care o autoritate contractantă îl obține prin utilizarea respectivului factor. Or, atâta timp cât autoritatea contractantă se mulțumește și cu un ofertant care nu ar avea un astfel de salariat, înseamnă că în realitate nu urmărește niciun avantaj ci, prin stabilirea respectivului factor de evaluare, urmărește doar introducerea unor obstacole nejustificate în participarea cu ofertă.

Menținerea factorului de evaluare conduce la distorsionarea rezultatului aplicării procedurii de achiziție, pe de o parte, pentru că factorul în sine nu poate primi niciun algoritm de calcul, iar pe de altă parte, factorului nu-i corespunde o cerință minimă a caietului de sarcini față de care punctajul/ponderea acordată acestuia să reflecte avantajul pe care l-ar putea primi un ofertant care ar atinge nivelul solicitat.

Aspectele de mai sus, maschează în fapt o cerință minimă, factorul de evaluare fiind stabilit cu încălcarea prevederilor Instrucțiunii ANAP Nr. 1/2017.

Factorul de evaluare este eronat formulat și din perspectiva următoarelor considerente :

i. Specialistul în domeniul calității, indicat în documentația de atribuire are cod COR 214129, iar nu codul indicat în cuprinsul documentației de atribuire. Pe cale de consecință, în măsura în care descrierea nu ar fi modificată, aceasta ar crea imposibilitatea de ofertare, în condițiile în care denumirii acordate nu-i corespunde codul COR corect.

Codul COR 242114, indicat în documentația de atribuire, vizează poziția de manager al sistemelor de management al calității, care are alte atribuții și vizează alte abilități decât specialistul în domeniul calității.

Diferența dintre cele două clasificări este fundamentală: manager al sistemelor de management al calității (242114) are în vedere un nivel ierarhic superior, axat pe administrarea întregului sistem de calitate, în timp ce specialistul în domeniul calității (214129) are în vedere specialiști din diverse domenii, fiind des întâlnită în activități de management, producție și audit intern.

Față de cele ce preced și din această perspectivă, factorul de evaluare trebuie modificat și pus în acord cu Clasificarea Ocupațiilor din România.

ii. Descrierea factorului de evaluare apare, de asemenea, ca fiind abuziv realizat în raport de impunerea condiționalităților privind calitatea de angajat al expertului solicitat, angajare care, la rândul său să fie realizată la un anumit moment în timp.

iii. Factorul de evaluare trebuie eliminat și din perspectiva faptului că, în realitate, din modul de formulare al cerinței, autoritatea contractantă nu urmărește accesul operatorului economic la un anumit tip de expert pe perioada derulării contractului, ci existența sa în organigrama companiei cu un contract de muncă activ, care, întărită de sintagma "*Condiție de eligibilitate pentru punctare: persoana încadrată pe acest post trebuie să fi fost angajată anterior datei publicării anunțului și să aibă contractul înregistrat în Revisal înainte de această dată*", indică faptul că ceea ce se urmărește este formalitatea de a face dovada unei persoane angajate, iar nu accesul la respectivul specialist, pentru care, dacă ar fi corect solicitat ar trebui prezentate mai degrabă CV, dovada absolvirii unor cursuri relevante și, eventual, o declarație de disponibilitate.

Față de cele ce preced, solicită modificarea documentației de atribuire prin eliminarea factorului de evaluare.

Al doilea aspect pentru care este necesară modificarea documentației de atribuire vizează punctul II.2.4 - Descrierea achizitiei publice de la nivelul documentului Instrucțiuni pentru ofertanți (Fișa de date a achiziției), conform căreia:

"Contractul de achiziție se va derula până la sfârșitul anului 2025, respectiv 31.12. 2025, în perioada desfășurării activității didactice, operatorul economic având obligația de a asigura zilnic pregătirea, prepararea și livrarea pachetului alimentar pentru prescolarii și elevii care frecventează cursurile Școlilor de pe raza Comunei În perioada septembrie - decembrie vor fi un număr de 70 zile de cursuri care vor fi frecventate de maxim 528 de elevi, rezultând un necesar de maxim 36.960 pachete alimentare. Rezultă un număr de 36.960 pachete x 13.51 lei = 499.329.6 lei Valoarea maximă / beneficiar este de 15 lei cu T.V.A. (13,51 lei fără TVA), valoare ce cuprinde prețul produselor, cheltuielile de transport, de distribuție și de depozitare a acestora, după caz."

Or, în realitate, contractul se desfășoară pe durata anului 2026, iar numărul de zile de școală este diferit, numărul de elevi diferă, valoarea pachetului alimentar diferă, caietul de sarcini instituind alte perioade de derulare și alte valori.

Față de necorelarea informațiilor de la nivelul Instrucțiunilor pentru ofertanți cu cele de la nivelul caietului de sarcini se impune modificarea documentației de atribuire.

Prin urmare, în raport de susținerile de mai sus, solicită admiterea contestației astfel cum a fost formulată.

Prin adresa nr. 1924/03.03.2026, înregistrată la Consiliu sub nr. 14861/04.03.2026, Comuna ... transmite punctul său de vedere asupra contestației.

Cu privire la legalitatea factorului de evaluare „*Existența specialistului în domeniul calității*”, arată că factorul de evaluare este stabilit în conformitate cu art. 187 alin. (3) și (4) din Legea nr. 98/2016, care permit utilizarea calificării și experienței personalului desemnat pentru executarea contractului ca element de evaluare, în măsura în care acestea influențează performanța contractului.

Contractul are ca obiect furnizarea zilnică de servicii de alimentație în cadrul unui program public destinat elevilor, activitate care implică: respectarea strictă a normelor de siguranță alimentară; control documentat al proceselor; monitorizarea indicatorilor de performanță; gestionarea deșeurilor și reducerea risipei; monitorizarea consumului de resurse și trasabilitatea produselor.

Existența unui post distinct în domeniul managementului calității, ocupat efectiv, contribuie direct la atingerea acestor obiective. Prin urmare, factorul este relevant, proporțional și corelat cu obiectul contractului, în sensul art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Cu privire la susținerea că factorul ar masca o cerință minimă, susține că nu constituie o cerință de calificare și nu conduce la excluderea operatorilor economici. Lipsa postului nu determină respingerea ofertei, ci doar neacordarea punctajului suplimentar.

Prin urmare, nu se poate susține că ar exista o restrângere a concurenței sau o transformare nelegală a unei cerințe minime într-un factor eliminativ.

Cu privire la condiția existenței postului anterior publicării procedurii, menționează că este îndreptățită să diferențieze între capacități organizaționale preexistente și angajamente ulterioare. Această diferențiere este proporțională, nu limitează accesul la procedură și nu exclude operatori economici.

Cu privire la critica referitoare la denumirea postului și codul COR, elementul juridic relevant nu este formularea semantică a denumirii, ci încadrarea în Clasificarea Ocupațiilor din România. Codul COR 242114 este reperul normativ obiectiv, verificabil și opozabil în evidențele oficiale (inclusiv Revisal).

Evaluarea se raportează la existența unui post distinct încadrat conform codului COR indicat, nu la o simplă denumire generică. Codul COR asigură identificarea juridică precisă a ocupației și elimină orice

ambiguitate. În consecință, critica bazată exclusiv pe diferențe terminologice este lipsită de relevanță juridică.

Cu privire la pretinsa redundanță față de cerința ISO 22000, susține că solicitarea de deținere a unui standard ISO 22000 sau echivalent reprezintă o cerință privind sistemul de management al siguranței alimentare la nivel organizațional.

Existența unui post dedicat managementului calității reprezintă un element distinct, care reflectă capacitatea operațională efectivă de implementare, monitorizare și îmbunătățire continuă a proceselor. Cele două elemente nu sunt redundante, ci complementare.

Aspectele semnalate vizavi de necorelările din documentație au fost clarificate prin răspuns oficial publicat în SEAP, în conformitate cu art. 160-161 din Legea nr. 98/2016. Răspunsurile publicate fac parte integrantă din documentația de atribuire, iar eventualele ambiguități au fost eliminate anterior termenului limită de depunere a ofertelor.

În concluzie, autoritatea contractantă consideră contestația ca fiind neîntemeiată sub toate aspectele invocate.

Se solicită respingerea acesteia și menținerea documentației de atribuire și a termenelor stabilite prin anunțul de participare simplificat SCN1172683.

Documentele necesare soluționării cauzei au fost transmise, pe suport electronic, prin adresa nr. 2247/12.03.2026, înregistrată la Consiliu sub nr. 17555/12.03.2026.

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

COMUNA ..., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura simplificată în vederea atribuirii contractului având ca obiect *Servicii de catering pentru programul "Masă sănătoasă" în Comuna ..., județul ... în anul 2026*, cod CPV 55524000-9 Servicii de catering pentru școli (Rev.2), prin publicarea în SEAP a anunțului de participare simplificat nr. SCN.../23.02.2026, data limită de depunere a ofertelor fiind 05.03.2026, ora 15.00; valoarea estimată a contractului de servicii este 1.111.468,56 lei, fără TVA.

Nemulțumită de prevederi ale documentației de atribuire, ... SRL a înaintat contestația în analiză, solicitând cele precizate în partea introductivă a deciziei.

Contestatoarea a constituit cauțiunea în sumă de 22.229,37 lei, conform art. 61¹ lit. a) din Legea nr. 101/2016, fiind depusă la dosar recipisa de consemnare nr. 212169496/1 eliberată de CEC Bank – Sucursala Focșani, la data de 04.03.2026.

Trecând la soluționarea contestației, Consiliul constată că, prin aceasta sunt formulate critici împotriva factorului de evaluare "Experiența specialistului în domeniul calității" și a unor necorelări din cadrul documentației de atribuire.

În ceea ce privește factorul de evaluare, se reține că, prin caietul de sarcini, s-au impus următoarele:

4. Existența specialistului în domeniul calității: pondere 20%

Ofertantul obține punctaj suplimentar dacă, la data publicării procedurii de achiziție, are în organigramă un post distinct corespunzător ocupației „Specialist în domeniul calității” - cod COR 242114 - iar acest post este ocupat efectiv cu contract individual de muncă activ.

Condiție de eligibilitate pentru punctare: persoana încadrată pe acest post trebuie să fi fost angajată anterior datei publicării anunțului și să aibă contractul înregistrat în Revisal înainte de această dată.

Dovada îndeplinirii criteriului se face prin prezentarea organigramei aprobate, a fișei postului, a contractului individual de muncă (cu elementele esențiale anonimizate dacă este cazul), a diplomei și a extrasului Revisal care atestă data angajării.

Posturile înființate sau ocupate ulterior datei publicării procedurii nu sunt luate în considerare la acordarea punctajului.

Justificare: Postul de „Specialist în domeniul calității” (cod COR 242114) contribuie direct la atingerea obiectivelor de mediu deoarece rolul său presupune controlul documentat al proceselor, monitorizarea indicatorilor și implementarea mecanismelor de îmbunătățire continuă, inclusiv asupra impactului operațional al activităților de alimentație.

În cadrul unei proceduri „Masă sănătoasă”, impactul de mediu este generat în principal de: selecția furnizorilor și materiilor prime, cantitatea de deșeuri alimentare, consumul de energie și apă în procesul de preparare, ambalajele utilizate și trasabilitatea produselor. Specialistul în domeniul calității are competența formală de a introduce cerințe documentate privind criterii ecologice în specificațiile tehnice (ex. aprovizionare locală pentru reducerea amprente de carbon, limitarea ambalajelor de unică folosință, prioritizarea produselor certificate), de a defini indicatori măsurabili (kg de deșeu alimentar/100 porții, kWh/zi, litri apă/zi, procent furnizori evaluați pe criterii de mediu) și de a urmări atingerea acestora prin audit intern.

Prin aplicarea ciclului PDCA, postul asigură identificarea neconformităților cu impact asupra mediului (ex. pierderi excesive de materie primă, consum energetic peste nivelul țintă), stabilirea acțiunilor corective și verificarea eficacității acestora. Aceasta conduce la reducerea risipei alimentare, optimizarea consumului de resurse și creșterea gradului de conformitate cu cerințele legale privind gestionarea deșeurilor.

În absența unui astfel de post ocupat anterior procedurii, controlul sistematic al acestor aspecte este de regulă reactiv și informal. Existența unui specialist dedicat introduce structură, responsabilitate clară și monitorizare continuă, ceea ce crește probabilitatea atingerii obiectivelor de mediu stabilite prin documentația de atribuire.

Analizând factorul de evaluare în discuție, se poate observa că se acordă punctaj pentru *Existența specialistului în domeniul calității: pondere 20%*, așadar, ceea ce punctează autoritatea contractantă este îndeplinirea unei obligații a operatorului economic de a avea un specialist în domeniul calității. Or, urmărind elementele la care se face referire mai sus în justificarea alegerii factorului de evaluare, se poate constata că, prin impunerea factorului, se are în vedere asigurarea respectării unor cerințe minime de calitate obligatorii oricărui operator economic.

Mai mult decât atât, nu se poate susține că acoperirea cerințelor indicate în caietul de sarcini [atingerea obiectivelor de mediu deoarece rolul său presupune controlul documentat al proceselor, monitorizarea indicatorilor și implementarea mecanismelor de îmbunătățire continuă, inclusiv asupra impactului operațional al activităților de alimentație].

În cadrul unei proceduri „Masă sănătoasă”, impactul de mediu este generat în principal de: selecția furnizorilor și materiilor prime, cantitatea de deșeuri alimentare, consumul de energie și apă în procesul de preparare, ambalajele utilizate și trasabilitatea produselor], poate fi asigurat exclusiv prin existența unui specialist în domeniul calității angajat anterior datei publicării anunțului și având contractul înregistrat în Revisal înainte de această dată.

Totodată, cum a arătat și contestatoarea, deși aceste cerințe ar trebui să fie obligatorii având în vedere specificul contractului, autoritatea contractantă declarată admisibilă o ofertă care nu respectă aceste cerințe și acordă punctaj numai acelor operatori economici care au angajat un specialist în domeniul calității.

Dincolo de faptul că accesul la specialiști nu trebuie condiționat de încheierea unui contract individual de muncă, dat fiind că aceste funcții pot fi asigurate și prin contracte de colaborare sau prin depunerea unor declarații de disponibilitate din partea specialiștilor, nu rezultă nici din punctul de vedere nici din justificarea factorului existentă în cadrul caietului de sarcini, avantajul calitativ pe care l-ar obține achizitoarea, în condițiile în care respectarea cerințelor de mediu și a celorlalte cerințe enumerate nu sunt facultative pentru un astfel de program ca cel în cauză, ci sunt obligatorii.

Potrivit art. 9 alin. (1) – (4) din Instrucțiunea președintelui Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP) nr. 1/2017 (1) În situația în care, prin raportare la obiectul contractului, sunt relevante competențele personalului menționat la art. 2 alin. (1), autoritatea/entitatea contractantă se poate axa, în principal, pe solicitarea demonstrării unei experiențe specifice în realizarea unor activități similare celor ce caracterizează obiectul principal al contractului ce urmează a fi atribuit, în corelație cu domeniul în care se încadrează acesta (în situația în care specificul domeniului în cauză presupune o particularizare a modului de coordonare a implementării contractului în cauză).

(2) Experiența specifică, solicitată de autoritatea contractantă în conformitate cu alin. (1), poate fi de până la 3 ani, ca regulă generală.

(3) Prin excepție de la prevederile alin. (2), autoritatea contractantă poate solicita mai mult de 3 ani experiență specifică atunci când se află în situația descrisă la art. 8 alin. (3).

(4) Autoritatea contractantă nu are dreptul de a impune ca experiența specifică cuantificată în ani să fie realizată în raport cu un singur contract/proiect a cărui implementare a coordonat-o sau ca aceasta să fie dobândită prin trimitere la un proiect/proiecte derulat/derulate în ultimii "n" ani.

Rezultă astfel că ceea ce trebuia să fie de interes pentru achizițoare era experiența unui anumit specialist în proiecte derulate anterior, nu existența sa ca persoană angajată anterior datei limită de depunere a ofertelor.

Potrivit art. 32 alin. (8) și (9) din normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 (8) Atunci când stabilește factorii de evaluare a ofertelor, autoritatea contractantă nu are dreptul de a utiliza factori care:

a) nu au o legătură directă cu natura și obiectul contractului de achiziție publică ce urmează să fie atribuit;

b) nu reflectă un avantaj pe care autoritatea contractantă îl poate obține prin utilizarea factorului de evaluare respectiv.

(9) Ponderea stabilită pentru fiecare factor de evaluare nu trebuie să conducă la distorsionarea rezultatului aplicării procedurii pentru atribuirea contractului de achiziție publică. Pentru fiecare factor de evaluare autoritatea contractantă are obligația de a stabili o pondere care să reflecte în mod corect:

a) importanța caracteristicii tehnice/funcționale considerate a reprezenta un avantaj calitativ, de mediu și/sau social ce poate fi punctat; sau

b) cuantumul valoric al avantajelor de natură financiară pe care ofertanții le pot oferi prin asumarea unor angajamente suplimentare în raport cu cerințele minime prevăzute în caietul de sarcini sau documentul descriptiv.

Raportat la aceste dispoziții legale, pe lângă faptul că nu rezultă avantajul pe care achizițtoarea l-ar obține din punctarea cu 20% a existenței specialistului de calitate, cerința impusă privind *cod COR 242114 - iar acest post este ocupat efectiv cu contract individual de muncă activ* îngreuează participarea la procedură a acelor operatorilor economici care ar asigura disponibilitatea personalului într-o altă formă (spre exemplu, contract de colaborare) și favorizează acei operatori economici care au angajat acest specialist la data limită de depunere a ofertelor.

De asemenea, trebuie amintit că, astfel cum a subliniat și contestatoarea, codul COR 242114 corespunde ocupației de *Manager al sistemelor de management al calității*, acest specialist fiind responsabil de *implementarea, menținerea și îmbunătățirea sistemelor de management al calității (SMC), inclusiv conformitatea cu standardele ISO 9001:2015, gestionând procesele organizației pentru a asigura calitatea*, astfel că nu există nici corelarea la nivelul codului COR solicitat.

În raport de cele de mai sus, Consiliul stabilește că impunerea factorului de evaluare în discuție s-a realizat cu nerespectarea dispozițiilor legale mai sus citate, fiind, de asemenea, restricționat accesul egal al operatorilor economici la procedură și avantajăți acei operatori economici care au încheiat un contract de muncă la data limită de depunere a ofertelor cu un specialist pentru care nu s-a demonstrat avantajul calitativ obținut din punctarea existenței sale în cadrul societății cu contract de muncă încheiat.

Astfel fiind, se impune eliminarea factorului de evaluare.

Întrucât autoritatea contractantă a continuat procedura, în cauză fiind încheiat raportul procedurii și transmise comunicările privind rezultatul procedurii la data de 30.03.2026, astfel cum rezultă din informațiile existente în sistemul electronic, o modificare a documentației în sensul eliminării factorului de evaluare nu mai poate fi dispusă fără încălcarea principiilor tratamentului egal și al transparenței, astfel că procedura va fi anulată.

Referitor la neconcordanțele din cadrul punctului II.2.4 Descrierea achiziției publice de la nivelul documentului Instrucțiuni pentru ofertanți,

Întrucât autoritatea contractantă a publicat în SEAP, în data de 26.02.2026, un răspuns la clarificări pentru înlăturarea neconcordanțelor, critica este rămasă fără obiect.

În considerarea celor prezentate, Consiliul va admite, în parte, contestația ... SRL și va anula procedura simplificată organizată de COMUNA ... pentru atribuirea contractului de *Servicii de catering pentru programul "Masă sănătoasă" în Comuna ..., județul ... în anul 2026.*

Vor fi respinse, ca rămase fără obiect, capetele de cerere privind modificarea documentației de atribuire și decalarea datei limită pentru depunerea ofertelor.

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

În temeiul art. 26 alin. (2) și (7) din Lege nr. 101/2016 privind atribuirea 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, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, admite, în parte, contestația formulată de ... SRL, în contradictoriu cu Comuna ..., și anulează procedura simplificată organizată de COMUNA ... pentru atribuirea contractului de *Servicii de catering pentru programul "Masă sănătoasă" în Comuna ..., județul ... în anul 2026.*

În temeiul art. 26 alin. (6) din lege, respinge, ca rămase fără obiect, capetele de cerere privind modificarea documentației de atribuire și decalarea datei limită pentru depunerea ofertelor.

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

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, în temeiul art. 29 din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE,

MEMBRU,

MEMBRU,