Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor

str. Stavropoleos nr. 6, sectorul 3, București, România, CP 030084, CIF 20329980,
tel. +40-21-3104641, tel. +40-21-3104670, fax. +40-21-3104642,
e-mail: office@cnsc.ro, www.cnsc.ro, http://portal.cnsc.ro

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. (...), transmisă prin mijloace electronice (e-mail), înregistrată la Consiliu sub nr. (...), formulată de (...), cu sediul în municipiul (...), înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. (...), având CUI (...), reprezentată legal prin (...), împotriva rezultatului procedurii emis de (...), în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în (...), (...), în cadrul procedurii proprii, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect *„Suport alimentar – masă caldă în regim catering, în cadrul Programului «Masă sănătoasă»”,* inițiată prin publicarea în SEAP a anunțului de publicitate nr. (...)/15.05.2026 și a Invitației de participare nr. 96643/15.05.2026, s-au solicitat următoarele:

- admiterea contestației astfel cum a fost formulată;
- anularea adresei de comunicare a rezultatului procedurii, a raportului procedurii de atribuire/notei justificative nr. 125788/30.06.2026, precum și a tuturor actelor anterioare și/sau subsecvente acestora, în partea referitoare la reținerea caracterului conform și admisibil al ofertei depuse de (...);
- obligarea autorității contractante la continuarea procedurii și la reevaluarea ofertei depuse de (...) și:

• în principal, declararea acesteia ca neconformă și inacceptabilă, cu consecința desemnării ofertei depuse de (...) drept câștigătoare;

• în subsidiar:

- anularea punctajului de 20 de puncte acordat ofertei (...) pentru factorul de evaluare 2.2 – *„Reducerea generării de deșeuri provenite din ambalaje”*;
- anularea punctajului acordat ofertei (...) pentru factorul de evaluare 2.1 – *„Ponderea pentru materie primă din prețul total/porție”*;
- asigurarea accesului la dosarul constituit la Consiliu, în condițiile art. 19 alin. (1) din Legea nr. 101/2016;
- obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de soluționarea contestației.

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 formulată de (...).

Contestatoarea critică rezultatul procedurii de atribuire, susținând că autoritatea contractantă a declarat în mod nelegal admisibilă și câștigătoare oferta depusă de (...), deși aceasta nu ar respecta cerințele documentației de atribuire și dispozițiile legale incidente în materia achizițiilor publice.

În acest sens, arată că, în urma aplicării criteriului de atribuire *„cel mai bun raport calitate-preț*”, oferta declarată câștigătoare a obținut un punctaj de 99,42 puncte, iar oferta sa un punctaj de 97,05 puncte.

Totodată, susține că din structura de preț a ofertei declarate câștigătoare rezultă că suma de 13,20 lei/porție, reprezentând 94,96% din prețul total ofertat, a fost alocată materiei prime, în timp ce pentru activitățile de preparare, ambalare, transport și gestionare a deșeurilor a fost prevăzută suma totală de 0,70 lei/porție, din care 0,47 lei pentru preparare și 0,23 lei pentru transport și gestionarea deșeurilor.

Dezvoltând criticile formulate, contestatoarea susține, în primul rând, că autoritatea contractantă a aplicat în mod eronat algoritmul de calcul aferent factorului de evaluare 2.2 – „*Reducerea generării de deșeuri provenite din ambalaje*”, acordând punctajul maxim ofertei declarate câștigătoare, deși declarația depusă de aceasta nu ar demonstra îndeplinirea cerinței prevăzute în documentația de atribuire.

În acest sens, arată că ofertantul declarat câștigător și-ar fi asumat doar posibilitatea livrării a peste 50% dintre meniuri în ambalaje din materiale reciclate, în timp ce documentația de atribuire impunea prezentarea unei declarații din care să rezulte îndeplinirea cerinței privind livrarea alimentelor în ambalaje din materiale reciclate în proporția solicitată.

Contestatoarea apreciază că, prin interpretarea declarației depuse de ofertantul declarat câștigător, autoritatea contractantă a modificat modul de aplicare a factorului de evaluare și a acordat în mod nelegal punctajul maxim pentru acest factor. În susținerea acestor critici invocă art. 139 și art. 123 din HG nr. 395/2016, precum și art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

În al doilea rând, contestatoarea susține că autoritatea contractantă nu a verificat în mod corespunzător propunerea financiară a ofertantului declarat câștigător și nici corelarea acesteia cu propunerea tehnică, deși structura costurilor prezentată ar demonstra caracterul nerealist și nesustenabil al prețului ofertat.

În acest sens, arată că suma de 0,47 lei/porție alocată serviciilor de preparare nu ar acoperi costurile necesare executării contractului și că autoritatea contractantă avea obligația de a solicita justificări și de a verifica dacă propunerea financiară este corelată cu propunerea tehnică și permite executarea contractului în condițiile asumate. În susținerea acestor critici

invocă art. 136, art. 137 alin. (3) lit. a) și d) din HG nr. 395/2016, precum și art. 210 din Legea nr. 98/2016.

În al treilea rând, contestatoarea susține că evaluarea realizată de autoritatea contractantă nu a respectat regulile stabilite prin documentația de atribuire, întrucât oferta declarată câștigătoare a fost evaluată prin raportare la criterii și interpretări diferite de cele stabilite inițial, ceea ce ar fi condus la acordarea unui punctaj nelegal și la stabilirea eronată a clasamentului ofertelor. În susținerea acestei critici invocă art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, precum și art. 123 și art. 139 din HG nr. 395/2016.

În concluzie, contestatoarea solicită admiterea contestației, anularea rezultatului procedurii și a actelor subsecvente, precum și obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertelor, cu respectarea prevederilor documentației de atribuire și a dispozițiilor legale incidente.

Prin adresa nr. (...), înregistrată la Consiliu sub nr. (...), autoritatea contractantă (...), a transmis ***punctul său de vedere*** cu privire la contestația formulată de (...), prin care solicită respingerea acesteia ca nefondată și menținerea ca legal și temeinic a rezultatului procedurii de atribuire.

Autoritatea contractantă arată că, în ceea ce privește critica referitoare la factorul de evaluare 2.2 – *„Reducerea generării de deșeuri provenite din ambalaje”*, documentația de atribuire impunea depunerea unei declarații din care să rezulte că cerința poate fi îndeplinită, iar comisia de evaluare a analizat conținutul și efectele juridice ale declarației depuse de ofertantul declarat câștigător, apreciind că aceasta reprezintă o asumare explicită a îndeplinirii cerinței.

Totodată, susține că interpretarea propusă de contestatoare nu rezultă din documentația de atribuire și ar conduce la modificarea acesteia ulterior depunerii ofertelor.

În ceea ce privește criticile referitoare la propunerea financiară, autoritatea contractantă susține că acestea pornesc de la o interpretare eronată a noțiunii de preț aparent neobișnuit de scăzut, arătând că simpla repartizare internă a costurilor nu justifică solicitarea de clarificări și nici nu demonstrează existența unui astfel de preț.

De asemenea, apreciază că documentația de atribuire nu stabilește modalitatea de repartizare a costurilor între componentele prețului și că nu există necorelări între propunerea tehnică și cea financiară.

În concluzie, autoritatea contractantă solicită respingerea contestației ca nefondată și continuarea procedurii de atribuire prin încheierea contractului cu ofertantul declarat câștigător.

Prin adresa nr. (...), înregistrată la Consiliu sub nr. (...), (...) a transmis ***concluzii scrise***, ca urmare a studierii dosarului cauzei la Consiliu, prin care solicită înlăturarea apărărilor formulate de autoritatea contractantă și admiterea contestației astfel cum a fost formulată, reiterând criticile privind modalitatea de evaluare a ofertei desemnate câștigătoare.

Contestatoarea susține că punctul de vedere al autorității contractante confirmă modificarea modului de interpretare a factorului de evaluare privind reducerea generării de deșeuri provenite din ambalaje, apreciind că oferta declarată câștigătoare nu îndeplinește cerința documentației de atribuire

referitoare la utilizarea ambalajelor din materiale reciclate în proporția solicitată.

Totodată, aceasta reiterează că declarația depusă de ofertantul declarat câștigător nu echivalează cu asumarea cerinței stabilite prin documentația de atribuire și apreciază că evaluarea s-a realizat prin raportare la criterii diferite de cele comunicate operatorilor economici.

De asemenea, contestatoarea își menține criticile referitoare la structura propunerii financiare a ofertantului declarat câștigător, susținând că autoritatea contractantă a omis să analizeze corelarea dintre propunerea tehnică și cea financiară și să verifice sustenabilitatea costurilor aferente serviciilor de preparare, ambalare și transport, reiterând că suma alocată acestor activități este insuficientă pentru executarea contractului și că evaluarea trebuia realizată și din perspectiva dispozițiilor referitoare la corelarea propunerii financiare cu propunerea tehnică.

Prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr. (...), autoritatea contractantă a transmis la dosarul cauzei documente din dosarul achiziției, în format electronic, necesare soluționării contestației.

(...) a transmis, în original, recipisa de consemnare nr. 212504234/1, eliberată de CEC Sucursala Brăila, la data de 08.07.2026, din care rezultă consemnarea cauțiunii în valoare de 10.093,24 lei.

Din documentele depuse de părți și din susținerile acestora, Consiliul constată următoarele:

(...) a inițiat procedura proprie, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „*Suport alimentar – masă caldă în regim catering, în cadrul Programului «Masă sănătoasă»*”, prin publicarea în SEAP a anunțului de publicitate nr. (...)/15.05.2026 și a Invitației de participare nr. 96643/15.05.2026, stabilind data limită de depunere a ofertelor la 26.05.2026, ora 23:59, criteriul de atribuire fiind *„cel mai bun raport calitate-preț*” și valoarea estimată de 504.662,16 RON, fără TVA

Analizând conținutul criticilor din contestație aflată la dosarul cauzei, Consiliul constată că operatorul economic contestator, (...) este nemulțumit de evaluarea pe care a realizat-o autoritatea contractantă și solicită cele menționate în partea introductivă a prezentei decizii.

Cu privire la critica referitoare la acordarea punctajului aferent factorului de evaluare 2.2 – „Reducerea generării de deșeuri provenite din ambalaje”

Contestatorul susține că autoritatea contractantă a acordat în mod nelegal punctajul maxim ofertei depuse de (...) pentru factorul de evaluare 2.2, apreciind că declarația depusă de aceasta nu respectă cerința documentației de atribuire. În opinia contestatorului, documentația impunea asumarea faptului că toate alimentele vor fi livrate în ambalaje fabricate din materiale reciclate în proporție de minimum 50%, în timp ce ofertantul declarat câștigător a declarat doar că va livra „mai mult de 50% dintre meniuri” în astfel de ambalaje, împrejurare care, în opinia sa, demonstrează neîndeplinirea cerinței și acordarea nelegală a punctajului.

Autoritatea contractantă solicită respingerea criticii ca nefondată, arătând că documentația de atribuire nu impunea utilizarea unei formulări

prestabilite a declarației și nici reproducerea ad litteram a textului factorului de evaluare. Comisia de evaluare a analizat conținutul declarației și a constatat că aceasta exprimă asumarea îndeplinirii cerinței, diferențele de redactare nefiind de natură să conducă la concluzia că factorul de evaluare nu este îndeplinit.

Prin concluziile scrise, contestatorul își menține susținerile din contestație, apreciind că autoritatea contractantă a modificat, în etapa evaluării ofertelor, conținutul factorului de evaluare, confundând procentul de material reciclat din compoziția ambalajelor cu procentul meniurilor livrate în astfel de ambalaje.

Analizând susținerile părților și documentele aflate la dosarul cauzei, Consiliul reține că, potrivit documentației de atribuire, pentru factorul de evaluare 2.2 – „Reducerea generării de deșeuri provenite din ambalaje”, s-a prevăzut următoarea cerință:

„Alimentele vor fi livrate în ambalaje din materiale reciclate în proporție de minimum 50%. Operatorul economic trebuie să prezinte autorității contractante o declarație semnată în care să indice faptul că cerința solicitată privind livrarea produselor în ambalaje din materiale reciclate poate fi îndeplinită.”

Din examinarea ofertei depuse de (...) rezultă că ofertantul a prezentat o declarație prin care a precizat:

„Declar că cerința solicitată, privind livrarea a mai mult de 50% dintre meniuri în ambalaje din materiale reciclate, poate fi îndeplinită de companie.”

Consiliul constată că documentația de atribuire nu a impus un model obligatoriu al declarației și nici obligația reproducerii identice a textului cerinței, solicitând exclusiv prezentarea unei declarații semnate prin care operatorul economic să își asume că cerința poate fi îndeplinită.

În aceste condiții, simpla diferență de redactare dintre formularea utilizată în documentația de atribuire și cea utilizată de ofertant nu este aptă, prin ea însăși, să conducă la concluzia că acesta nu și-a asumat îndeplinirea factorului de evaluare. Declarația depusă exprimă fără echivoc voința ofertantului de a îndeplini cerința stabilită de autoritatea contractantă, fiind vorba despre o modalitate diferită de exprimare, iar nu despre o limitare sau excludere a obligației asumate.

În același timp, Consiliul reține că interpretarea susținută de contestator, potrivit căreia declarația ar demonstra că numai o parte dintre produsele livrate vor respecta cerința documentației, reprezintă o interpretare proprie a modului de redactare a declarației și nu rezultă în mod explicit din conținutul acesteia. Or, în lipsa unei prevederi exprese în documentația de atribuire privind forma declarației sau a unor elemente din ofertă care să contrazică asumarea cerinței, nu se poate concluziona că oferta declarată câștigătoare nu îndeplinește factorul de evaluare.

În consecință, Consiliul apreciază că autoritatea contractantă a procedat în mod legal atunci când a considerat că declarația depusă de (...) satisface cerința factorului de evaluare și, pe cale de consecință, critica formulată de contestator este nefondată și urmează a fi respinsă.

Cu privire la critica referitoare la prețul aferent componentei „prepararea hranei”

Contestatorul susține că autoritatea contractantă a evaluat în mod nelegal oferta declarată câștigătoare, fără a solicita clarificări cu privire la fundamentarea componentei de cost aferente preparării hranei, în cuantum de 0,47 lei/porție. În opinia contestatorului, o asemenea valoare este în mod evident insuficientă pentru acoperirea costurilor reale aferente preparării alimentelor și ridică serioase dubii cu privire la modalitatea de formare a prețului ofertat și la posibilitatea executării contractului în condițiile asumate.

Autoritatea contractantă solicită respingerea criticii, arătând că dispozițiile art. 210 din Legea nr. 98/2016 și ale art. 136 din HG nr. 395/2016 vizează exclusiv situația în care **prețul total al ofertei** apare ca fiind aparent neobișnuit de scăzut, iar nu valoarea unei componente individuale a structurii de cost. Totodată, aceasta apreciază că legislația nu impune operatorilor economici o anumită repartizare internă a costurilor, fiecare ofertant având libertatea de a-și fundamenta oferta potrivit propriei politici comerciale.

Prin concluziile scrise, contestatorul își menține criticile formulate, susținând că valoarea de 0,47 lei/porție aferentă preparării hranei este una pur formală, incompatibilă cu costurile reale generate de executarea serviciului și că autoritatea contractantă avea obligația de a verifica modul de fundamentare a acestei componente financiare.

Analizând susținerile părților și documentele aflate la dosarul cauzei, Consiliul reține că ofertantul declarat câștigător a prezentat, în cadrul ofertei financiare, următoarea structură a prețului unitar:

- materie primă – **13,20 lei/porție**;
- prepararea hranei – **0,47 lei/porție**;
- transport – **0,23 lei/porție**;

rezultând un preț total de **13,90 lei/porție**.

Totodată, aceeași structură de cost este reluată și în Anexa nr. 2 la formularul de ofertă, intitulată „Defalcarea prețului unitar/per porție”, în care ofertantul a indicat distinct aceleași valori pentru fiecare categorie de cheltuieli.

Consiliul observă că documentația de atribuire nu s-a limitat la solicitarea indicării prețului total al ofertei, ci a impus în mod expres prezentarea unei defalcări a acestuia pe categorii de cost, respectiv materie primă, prepararea hranei și transport. În aceste condiții, fiecare dintre aceste componente dobândește relevanță în procesul de evaluare, neputând fi considerate simple elemente fără semnificație juridică.

Este adevărat că dispozițiile art. 210 din Legea nr. 98/2016 reglementează verificarea ofertelor cu preț aparent neobișnuit de scăzut raportat la oferta în ansamblul său. Totuși, această împrejurare nu exonerează autoritatea contractantă de obligația de a verifica acele elemente ale ofertei care ridică în mod obiectiv îndoieli cu privire la realismul fundamentării economice, cu atât mai mult atunci când chiar documentația de atribuire solicită prezentarea distinctă a acestora.

În speță, valoarea de **0,47 lei/porție** aferentă preparării hranei reprezintă aproximativ **3,38%** din prețul total ofertat, fiind, prin natura sa, susceptibilă să genereze dubii rezonabile cu privire la modul în care sunt acoperite costurile specifice acestei activități. Într-o asemenea situație,

autoritatea contractantă nu putea aprecia, fără nicio verificare, că valoarea declarată este suficient fundamentată, ci avea obligația de a solicita ofertantului explicații privind modalitatea de formare a acestei componente de preț.

Consiliul nu reține susținerea autorității potrivit căreia repartizarea internă a costurilor aparține exclusiv libertății comerciale a operatorului economic. Deși ofertantul beneficiază de libertatea de a-și stabili politica de preț, această libertate nu înlătură obligația autorității contractante de a verifica elementele ofertei care, în mod obiectiv, ridică suspiciuni privind fundamentarea lor economică, verificare necesară pentru a se asigura că evaluarea ofertelor se realizează cu respectarea principiilor transparenței, tratamentului egal, proporționalității și utilizării eficiente a fondurilor publice, consacrate de art. 2 din Legea nr. 98/2016.

În consecință, Consiliul apreciază că autoritatea contractantă trebuia să solicite clarificări cu privire la modul de fundamentare a costului aferent preparării hranei, iar numai după analizarea explicațiilor și a documentelor justificative putea concluziona dacă oferta este sau nu fundamentată din punct de vedere economic.

Față de aceste considerente, Consiliul constată că evaluarea ofertei declarate câștigătoare s-a realizat cu încălcarea obligației de verificare efectivă a elementelor relevante ale propunerii financiare, motiv pentru care critica formulată de contestator este **fondată**, urmând a fi admisă, cu obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei declarate câștigătoare prin solicitarea de clarificări privind fundamentarea componentei de cost aferente preparării hranei.

Luând în considerare aspectele prezentate, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația formulată de (...), în contradictoriu cu (...), va anula raportului procedurii și a actelor subsecvente și va dispune ca, în termen de 15 zile de la primirea prezentei decizii, să reevalueze oferta depusă de (...), ținând cont de prezentele considerente și legislația aplicabilă.

Consiliul va respinge, ca nedovedite, cheltuielile de judecată solicitate de (...).

Prezenta decizie va fi obligatorie pentru părțile cauzei potrivit dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

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.

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

CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația formulată de (...), în contradictoriu cu (...), anulează raportului procedurii și a actelor subsecvente și dispune ca, în termen de 15 zile de la primirea prezentei decizii, să reevalueze oferta depusă de (...), ținând cont de prezentele considerente și legislația aplicabilă.

Respinge, ca nedovedite, cheltuielile de judecată solicitate de (...).

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

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.

PREȘEDINTE, **MEMBRU,** **MEMBRU,**

Redactat în 4 exemplare originale.