

**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. 1679/C1/1651**

**Data: 18.06.2025**

Prin contestația înregistrată la Consiliu sub nr. 29627/08.05.2025, formulată de ..... SRL, cu sediul în localitatea ....., județul ....., înmatriculată la Oficiul Național al Registrului Comerțului cu nr. ...., având cod unic de înregistrare ....., reprezentată legal prin ..... și convențional prin Av. ...., cu sediul ales pentru comunicarea actelor de procedură în ....., împotriva documentației procedurii, emisă de către ....., cu sediul municipiul ....., județul ....., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de licitație deschisă, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect: „FURNIZARE PRODUSE ALIMENTARE” - cod CPV: 15000000-8, s-a solicitat:

- obligarea autorității contractante să adopte ..... pentru loturile 1-8, 18, 21, 23-24, respectiv: Lotul 1 - preparate din carne; Lotul 2 - carne de pui; Lotul 3 - Produse din carne de vită; Lotul 4 - Produse din carne de porc și pui; Lotul 5 - Pate la conservă; Lotul 6 - Lapte și produse lactate; Lotul 7 - Brânzeturi; Lotul 8 - Unt; Lotul 18 - Zahăr; Lotul 21 - Fructe; Lotul 23 - Ulei; Lotul 24 - Conserve de legume și fructe, prin eliminarea factorului de evaluare „Distanța de la locul de producție până la locul de consum”.

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

Contestatorul, ..... SRL, precizează, în prealabil, că autoritatea contractantă a organizat procedura de atribuire, cu o valoare estimată de 2.189.034 lei, postând, în SEAP, documentația de atribuire, atașată anunțului SEAP nr. CN1080754/02.05.2025.

Prin fișa de date a achiziției, pentru toate loturile contestate, s-a precizat criteriul de atribuire conform punctului II.2.5., Cel mai bun raport calitate preț, alături de alți factori de evaluare și factorul de evaluare contestat: „Distanța de la locul de producție până la locul de consum”.

Apreciază ca fiind prioritar de evidențiat faptul că factorul de evaluare criticat este considerat nelegal de către instanțele judecătorești și CNSC, sens în care, face trimitere la Hotărârea nr. 920 din 14.10.2024 pronunțată în dosar nr. 855/33/2024 de către Curtea de Apel Cluj, precum și la Decizia CNSC nr. 3152/C2/3640/07.11.2024.

Pe fondul cauzei, cu privire la obiectul achiziției publice/lipsa de relevanță a criteriului contestat, ..... SRL arată că, în această industrie, raportat la numărul relativ mare de competitori, marjele de profit nu depășesc 5-10 %, aspect reflectat în diferențele mici de prețuri licitate (departajarea fiind dată de calitatea produsului/materiilor prime).

Astfel, o intervenție brutală în piață, prin alocarea unui punctaj, într-un quantum de 50% și care, oricum nu aduc nici un avantaj beneficiarului, pentru criterii de apartenență (...) la un areal geografic/administrativ și/sau naționalitate (distanță), este de natură nu numai să distorsioneze concurența, dar chiar să o și elimine, fiind evident edictată și cu nerespectarea principiului supremației dreptului unional.

În ceea ce privește „Distanța de la locul de producție la locul de consum”, consideră ca fiind prioritar de evidențiat faptul că între activitatea de depozitare în depozite frigorifice fixe (aproape de autoritatea contractantă) și depozitarea în mijloacele de transport frigorifice pe durata deplasării (unde nu mai contează distanța față de autoritatea contractantă) și autorizate DSVSA, nu este absolut nici o diferență.

Adică, în opinia sa, între un frigider fix (depozitul frigorific de la sediul operatorului economic) și unul mobil (mijlocul de transport frigorific), ambele autorizate sanitar - veterinar pentru acest scop, nu este nici o diferență.

În acest sens, face trimitere și la adresa DSVSA ..... nr. 13449/25.06.2024: „Conform Normei Sanitar Veterinara privind procedura de autorizare sanitar veterinară a unităților care produc, procesează, depozitează, transportă și/sau distribuie produse de origine animală, aprobată prin Ordinul Președintelui Autorității Sanitar Veterinare și pentru siguranța alimentelor nr. 57/2010 cu modificările și completările ulterioare, atât depozitarea, cât și transportul și/sau distribuția produselor de origine animală, sunt activități reglementate și supuse procedurii de autorizare sanitar veterinară, inclusiv mijloacele cu care aceste activități se realizează efectiv, respectiv spațiile de producție/procesare, de depozitare și mijloacele de transport. Astfel, Normele Sanitare Veterinare nu fac nici-o diferență între condițiile de depozitare și cele de transport, ambele activități urmând să se desfășoare în aceleași condiții sanitar veterinară”.

Consideră că acordarea, în cadrul acestui factor de evaluare, a 50% din punctaj, elimină orice concurență din afara regiunii intinatei, pentru

chestiuni pretins de calitate, dar care, așa cum au precizat și instituțiile abilitate, nu au nici o legătură cu calitatea produsului.

Totodată, contestatorul invocă lipsa de relevanță a criteriului contestat, în ceea ce privește propria sa situație, precizând că deține fabrica procesatoare în municipiul ....., strada Nucului nr. 46, județul ....., distanța de la spațiile de producție (.....), la beneficiar (....., str. Ștefan cel Mare nr.4, este de 148 km, distanță pe care vehiculele sale vor face aproximativ 2,5 ore, transport despre care susține că poate fi efectuat în aceeași zi, și în orice interval orar.

Apreciază ca fiind lipsită de relevanță punctarea distanței/transportului aferent doar unei etape de producție, deoarece, în procesul de producție, până să ajungă în etapa produsului finit, în ceea ce privește produsele obiect al contestației, sunt mai multe etape de producție, după cum urmează:

- Etapa creșterii animalului;
- Etapa sacrificării animalului;
- Etapa tranșării animalului (carcasele);
- Etapa procesării cărnii;
- Etapa ambalării produsului procesat;
- Etapa depozitării produsului procesat, în vederea distribuirii acestuia.

Contestatorul evidențiază că intimata punctează o etapă, din cele 6 posibile, care este foarte posibil să nici nu fie distanța cea mai scurtă, întrucât, după etapa procesării produsului, acestea se depozitează uzual în depozite frigorifice la alți participanți la acest proces comercial.

În concret, deși este retorică întrebarea, acesta se întreabă cum poate contribui la protecția mediului un produs care, pentru a fi manufacturat, a fost crescut un animal în Ungaria, transportat pentru a fi sacrificat în Polonia și, ulterior, procesat în Grecia și pentru ambalare în Constanța - România și într-un final a ajuns în depozitul de pe strada intimatei?

În opinia sa, în mod evident, locul procesării, în vederea distribuirii acestuia, nu are absolut nici o relevanță, din punct de vedere al mediului, întrucât, ceea ce poate fi luat în calcul (eventual), sunt toate aceste distanțe aferente întregului ciclu de producție și nu doar o distanță marginală.

Arată că a probat, în cauză, faptul că toate transporturile au același regim calitativ cu depozitarea, sens în care, din acest punct de vedere, plimbarea materiei prime sau a produsului finit prin toată Europa nu afectează calitatea produsului.

În același sens, în susținere, invocă extras din practica CNSC (Decizia CNSC nr. 181/23.01.2024, pronunțată în dosar nr. 3596/2023.

În ceea ce privește lipsa de relevanță a criteriului pentru produsele conserve/zahăr/ulei, suplimentar celor de mai sus, pentru produsele aferente loturilor: Lotul 5 - Pate la conservă; Lotul 18 - Zahăr; Lotul 23 -

Ulei; Lotul 24 - Conserve de legume si fructe, contestatorul susține că se observă lipsa de relevanță a distanței de transport, chiar și fără cunoștințe de specialitate, respectiv, chiar și fără asigurările instituțiilor competente, cu privire la identitatea între un depozit fix și unul mobil.

Tot sub acest aspect, contestatorul menționează că, ori a fost interesat la cumpărarea din magazinele alimentare, la ce distanță este producătorul (care poate să nici nu fie și locul de unde provine efectiv produsul) de magazinul în care își face cumpărăturile, în condițiile în care aceste aspecte, prin norme sanitar-veterinare specifice, nu influențează sub nici o formă, calitatea produsului.

Mai mult, în opinia sa, aspectele de mediu țin, în principal, de energii regenerabile și ambalaje reciclabile, sens în care, cei implicați în această activitate au și făcut investiții în desfășurarea activităților cu aceste energii regenerabile și folosirea ambalajelor reciclabile, singurele în măsură să contribuie la un mediu mai curat și, nicidecum, existența unui depozit în apropierea beneficiarului.

Pentru evitarea oricăror dubii, contestatorul precizează faptul că, pentru o amprentă de carbon cât mai redusă, a făcut investiții substanțiale, atât în energii electrice din surse regenerabile (panouri solare), pentru activitatea de producție/depozitare, cât și în mijloace de transport electrice, sens în care, eliminarea sa din competiție, pentru unicul considerent că un concurent care nu folosește energii regenerabile, are un depozit marginal pe stradă, este nelegală, chiar și din perspectiva protecției mediului.

O primă încălcare, o reprezintă nerespectarea prevederilor art. 8 din Legea nr. 21/1996, care interzice „(...) orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale ori locale și ale entităților către care acestea își deleagă atribuțiile, care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, precum: a) limitarea libertății comerțului sau autonomiei întreprinderilor, exercitate cu respectarea reglementărilor legale; b) stabilirea de condiții discriminatorii pentru activitatea întreprinderilor.”

Din punctul său de vedere, nelegalitatea din prisma legislației achizițiilor publice înseamnă că factorul de evaluare criticat conduce la distorsionarea rezultatului aplicării procedurii.

Acesta consideră că factorii de evaluare trebuie să asigure o concurență reală și orice procedură de achiziție publică trebuie să conducă la acest rezultat, fiind interzisă stabilirea unor factori de evaluare (sau o pondere a acestora) care să conducă la distorsionarea rezultatului procedurii, autoritatea contractantă trebuind să se asigure de faptul că acel factor de evaluare îi aduce un avantaj real, să nu fie formal și cu atât mai mult, să nu excludă ofertanți pe criterii care nu au legătură cu criteriile de calificare și selecție/capacitate prevăzuți de art. 163-186 din Legea nr. 98/2016.

În acest sens, invocă dispozițiile art. 189 alin. (2) din Legea nr. 98/2016 „(...) factorii de evaluare utilizați de autoritatea contractantă trebuie să asigure o concurență reală între operatorii economici (...)”.

De asemenea, în același sens, consideră că sunt și principiile care guvernează acest domeniu prevăzute de art. 2 alin. (2) lit. a) și lit. b) din Legea nr. 98/2016, precum și prevederile art. 49, pe care îl citează în susținere.

Apreciază ca fiind aplicabile prevederile alin. (2) al art. 32 din HG nr. 395/2016: „Factorii de evaluare a ofertelor, precum și algoritmul de punctare (...) trebuie să aducă un avantaj real, să nu fie formali (...)”. De asemenea, invocă alin. (8) al art. 32 din HG nr. 395/2016: „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.”

Menționează că, așa cum a arătat mai sus, acest factor de evaluare nu prezintă nici un avantaj real sau calitativ pentru autoare, ci, distorsionează, vădit, însuși procesul de achiziție, reprezentând doar un mod defectuos de cheltuire a banului public, prin majorarea artificială a costului achiziției pentru cauze care nu au legătură cu obiectul contractului.

Subliniază că, în fapt, în opinia sa, suntem în prezența a două texte ale aceluiași act normativ, care se exclud, reciproc.

Astfel, menționează că, aparent, art. 188 alin. (3) din Legea nr. 98/2016 permite utilizarea acestor factori de evaluare, dar, totodată art. 2 alin. (2), precum și art. 49 - 50 și art. 189 alin. (2) din Legea nr. 98/2016 și alin. (2) și alin. (8) al art. 32 din HG nr. 395/2016, se opun utilizării acestor factori de evaluare care (i) înlătură orice concurență pe criterii de apartenență la un areal geografic și/sau model de afacere și (ii) nu aduc nici un avantaj real achizitoarei.

În aprecierea contestatorului, în aplicarea legii naționale, autoritatea contractantă poate aplica criteriile prevăzute de art. 188 alin. (3) din Legea nr. 98/2016, doar condiționat de respectarea celorlalte prevederi ale aceleiași legislații, respectiv, doar în măsura în care poate dovedi avantajul real pe care l-ar obține din plăți suplimentare către destinatari de pe aceeași stradă cu achizițarea sau către destinatari care nu au emis facturi electronice către un distribuitor.

Din punctul său de vedere, testul legalității și proporționalității ar trebui făcut doar după ce autoritatea are o minimă justificare formală a cauzelor pentru care ține neapărat să plătească suplimentar pentru același produs.

În ceea ce privește factorul de evaluare criticat, susține că acesta încalcă dispozițiile articolului 34 (ex-articolul 28 TCE) și ale articolelor 18 și 67 din Directiva 2014/24/UE).

Menționează că, deși acest factor de evaluare este prevăzut în legislația națională (art. 188 din Legea nr.98/2016), acesta este în contradicție cu dreptul unional, respectiv cu articolul 34 (ex-articolul 28 TCE) și cu articolul 18 și articolul 67, (Directiva 2014/24/UE), aspect constatat atât de Comisia Europeană, cât și de Guvernul României.

Totodată, constată încălcarea dreptului unional, cu privire la acești factori de evaluare:

În concret, factorul de evaluare „distanța până la locul de consum” a fost subiect de legiferare suplimentară, prin art. XI al OUG nr. 34/2023.

Menționează că, prin art. VI. al OUG nr.52/2004, publicată în MO nr. 483/24.05.2024, s-a abrogat art. XI al OUG nr.34/2023.

De asemenea, menționează că motivele adoptării OUG nr. 52/2004 (nota de fundamentare) sunt atașate prezentei și se regăsesc la adresa web al SGG <https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2024/05/NF-79.pdf>.

Tot în acest sens, citează și actele normative unionale la care se face referire în nota de fundamentare mai sus menționată, respectiv: articolul 34 din TFUE (ex-articolul 28 TCE), articolul 18 (Directiva 2014/24/UE).

Contestatorul evidențiază, totodată, că, în acest sens, Directiva 2014/24/UE, la fel ca celelalte directive în materia achizițiilor publice, are ca obiectiv principal, așa cum reiese din considerentul (1) al acesteia să asigure respectarea la atribuirea contractelor de achiziții publice, „(...) principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), mai exact libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a furniza servicii, precum și principiile care derivă din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența. (...) achizițiile publice să fie deschise concurenței.(...)”

Astfel, susține că factorul de evaluare criticat este deja considerat contrar dreptului unional, fiind evident, atât pentru Comisia Europeană, cât și pentru Guvernul României, faptul că acest factor de evaluare „favorizează anumiți operatori economici și dezavantajează nejustificat anumiți operatori economici” (pe criterii de apartenență la o anumită regiune geografică/distanță, fără relevanță pentru autoritatea contractantă), fiind în fapt „măsuri cu caracter echivalent restricțiilor cantitative la import”.

În același sens, în susținere, face trimitere la Cauza C - 399/98 Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi și alții; Cauza C-402/18 - Tedeschi Srl și Cauza C-368/10 Comisia Europeană, precizând că, în sensul nesocotirii dreptului uniunii în cazul aplicării unor criterii de avantajare a ofertanților locali, este și Cauza C-243/89, punctele 33 și 45.

Referitor la obligația instanțelor naționale și a organismelor cu atribuții jurisdicționale de a asigura direct efectul deplin al normelor dreptului Uniunii Europene, fără să fie nevoie de așteptarea abrogării normei interne de către legiuitor sau declararea neconstituționalității acesteia, menționează următoarele:

Preîntâmpinând o apărare a autorității, raportată la existența în dreptul național a posibilității de a include factorii de evaluare criticați, face precizări, care, în esență, privesc aplicarea principiului supremației dreptului comunitar.

Astfel, în aprecierea sa, judecătorul național trebuie să interpreteze legislația națională în conformitate cu dispozițiile constituției statului său.

În plus, consideră că acesta are obligația de a interpreta legislația internă, astfel încât, să nu încalce obligațiile impuse de dreptul UE.

Astfel, susține că judecătorul național, în calitatea sa de prim judecător al dreptului Uniunii, are misiunea de a aplica, în cadrul competenței sale, dispozițiile de drept ale UE având obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, în dreptul intern.

În consecință, contestatorul susține că este în acord cu CJUE, Cauza C- 106/77, Simmenthal, din care citează: „instanța națională care trebuie să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile de drept comunitar are obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, chiar ulterioare, fără a fi necesar să solicite sau să aștepte înlăturarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional;”. În plus, „în temeiul principiului supremației dreptului comunitar, dispozițiile tratatului și actele instituțiilor direct aplicabile au ca efect, în raporturile lor cu legislația națională a statelor membre, prin simplul fapt al intrării lor în vigoare, nu numai de a determina inaplicabilitatea de drept a oricărei dispoziții contrare a legislației naționale existente, ci și - în măsura în care aceste dispoziții și acte fac parte integrantă, cu rang superior normelor interne, din ordinea juridică aplicabilă pe teritoriul fiecărui stat membru - de a împiedica adoptarea valabilă a unor noi acte normative naționale, în măsura în care acestea ar fi incompatibile cu norme comunitare”.

În concret, apreciază că instanțele judecătorești, indiferent de gradul de jurisdicție, precum și organismele cu atribuții jurisdicționale, au obligația să aplice normele de drept al Uniunii Europene, având competențe depline sub acest aspect, în acord cu dispozițiile constituționale.

În acest sens, invocă art. 148 din Constituția României, cu titlul „Integrarea în Uniunea Europeană” care prevede, la alineatul (2), că: „urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare (în prezent, dreptul UE) cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile

contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare”.

Astfel, în opinia sa, este mai mult decât evident, faptul că, factorul de evaluare criticat: „distanța de la locul de producție la sediul autorității contractante”, încalcă dispozițiile articolului 34 (ex-articolul 28 TCE) și ale articolelor 18 și 67 din Directiva 2014/24/UE), respectiv, indiferent de legiferarea internă, aceștia sunt și rămân nelegali.

De asemenea, apreciază că autoritatea contractantă este în măsură să adopte măsurile de remediere, prevăzute de art. 9 din Legea nr.101/2016.

Prin adresa nr. 3452/13.05.2025, înregistrată la CNSC sub nr. 31338/14.05.2025, autoritatea contractantă transmite punctul său de vedere față de contestația formulată de ..... SRL, solicitând Consiliului respingerea acesteia.

Autoritatea contractantă consideră că a procedat corect în alegerea factorilor de evaluare stabiliți în cadrul criteriului de atribuire „cel mai bun raport calitate-preț” pentru toate cele 24 de loturi din procedura, respectând întocmai prevederile:

- art. 187 alin. (8) lit. c) din Legea nr. 98/2016;
- art. 32 alin. (6) și (6<sup>1</sup>) din HG nr. 395/2016 coroborat cu ANEXA 2 Categori de produse care au impact asupra mediului, pe durata întregului ciclu de viață – punctul 6 „Alimente”;
- Ordinului ANAP nr. 1946/2024 pentru aprobarea criteriilor ecologice aplicabile categoriilor de produse care au impact asupra mediului pe durata întregului ciclu de viață, prevăzute în anexa nr. 2 la HG nr. 395/2016, anexa nr. 12 - Alimente.

Față de cele comunicate de contestator, face următoarele precizări:

Susține că se contestă factorul de evaluare „Distanța de la locul de producție până la locul de consum – DPC” pentru loturile nr. 1-8, 18, 21, 23-24 – regăsite și în tabelul de mai jos.

Menționează că, potrivit documentației de atribuire, fișei de date, factorul de evaluare „Distanța de la locul de producție până la locul de consum – DPC” se utilizează pentru loturile nr. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 11, 12, 19, 20 și 21, pentru toate celelalte loturi utilizându-se factorul de evaluare „Lanțul de aprovizionare – LA”.

| Nr. lot      | Denumire lot                     |     |
|--------------|----------------------------------|-----|
| LOTUL NR. 1  | CARNE DE PORC                    | DPC |
| LOTUL NR. 2  | CARNE DE PUI                     | DPC |
| LOTUL NR. 3  | PRODUSE DIN CARNE DE VITA        | DPC |
| LOTUL NR. 4  | PRODUSE DIN CARNE DE PORC SI PUI | DPC |
| LOTUL NR. 5  | PATE LA CONSERVA                 | LA  |
| LOTUL NR. 6  | LAPTE SI PRODUSE LACTATE         | DPC |
| LOTUL NR. 7  | BRANZETURI                       | DPC |
| LOTUL NR. 8  | UNT                              | LA  |
| LOTUL NR. 9  | LAPTE PRAF                       | LA  |
| LOTUL NR. 10 | LAPTE PRAF PT SUGARI             | LA  |

|              |                                        |     |
|--------------|----------------------------------------|-----|
| LOTUL NR. 11 | OUA                                    | DPC |
| LOTUL NR. 12 | PRODUSE DE PANIFICAȚIE SI DE PATISERIE | DPC |
| LOTUL NR. 13 | PASTE FAINOASE                         | LA  |
| LOTUL NR. 14 | BISCUȚI CLASICI                        | LA  |
| LOTUL NR. 15 | BISCUȚI - SPECIALITATI SI NAPOLITANE   | LA  |
| LOTUL NR. 16 | CEREALE                                | LA  |
| LOTUL NR. 17 | PRODUSE DE MORARIT                     | LA  |
| LOTUL NR. 18 | ZAHAR                                  | LA  |
| LOTUL NR. 19 | RADACINOASE                            | DPC |
| LOTUL NR. 20 | LEGUME                                 | DPC |
| LOTUL NR. 21 | FRUCTE                                 | DPC |
| LOTUL NR. 22 | LEGUME CONGELATE                       | LA  |
| LOTUL NR. 23 | ULEI                                   | LA  |
| LOTUL NR. 24 | CONSERVE DE FRUCTE SI LEGUME           | LA  |

Astfel, autoritatea apreciază că, pentru loturile nr. 5, 8, 18, 23 și 24 contestația este fără obiect.

Autoritatea contractantă menționează că, în cuprinsul contestației, se face trimitere la Hotărârea nr. 920/14.10.2024 pronunțată de Curtea de Apel Cluj în dosarul cu nr. 855/33/2024, ca fiind unul din actele doveditoare că factorul de evaluare este considerat nelegal de către CNSC și instanțele judecătorești.

Aceasta apreciază că, din textul Hotărârii nr. 920/14.10.2024, se observă că procedura de atribuire la care se referă este una lansată la data de 15.07.2024, deci, anterior apariției Ordinului ANAP nr. 1946/2024 - publicat în Monitorul Oficial nr. 826/20.08.2024, care stabilește ca legală alegerea factorului de evaluare „Distanța de la locul de producție până la locul de consum”, făcând, totodată, mențiunea că acest factor este „Aplicabil pentru produsele ce urmează a fi consumate în stare proaspătă”.

Ori, autoritatea susține că, în documentația de atribuire (strategia de contractare, secțiunea 2.4.2 Factori de evaluare „pentru loturile 1, 2, 3, 4, 6, 7, 11, 12, 19, 20, 21 (produse ce urmează a fi livrate în stare proaspătă)” și caietul de sarcini (descriere produse + capitolul VII. Condiții minime de valabilitate), a ales acest factor de evaluare tocmai pentru produsele ce trebuie consumate în stare proaspătă (fructe, legume, rădăcinoase și, asimilate acestora, cele care la livrare trebuie să aibă minim 80% din termenul de valabilitate menționat de producător (deci livrate și consumate în termen cât mai rapid), respectiv loturile nr. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 11, 12, 19, 20 și 21.

Totodată, apreciază că, în speța la care face referire hotărârea menționată, se regăsesc ambii factori de evaluare „lanț de aprovizionare + Distanța față de depozit și sediul autorității contractante” ori, în cazul său, factorii sunt aplicați separat, la loturi diferite, tocmai având în vedere tipul și calitatea produselor alimentare de furnizat.

Totodată, menționează că în această hotărâre se face și mențiunea „În documentația de atribuire elaborată de UMF „Iuliu Hatiegan” Cluj Napoca nu s-a prevăzut nicio cerință obiectivă a unei anumite durate de livrare a produselor sau de promptitudine în efectuarea livrării, ceea ce ar fi fost admisibil dacă s-ar fi justificat această perioadă prin necesitățile concrete ale autorității”.

Autoritatea contractantului subliniază că, în caietul de sarcini, capitolele VII și VIII, a precizat următoarele:

**„VII. CONDIȚII MINIME DE GARANȚIE:**

|   |                                                                                                                                                                        |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Termenul de valabilitate trebuie să fie inscripționat de producător pe etichetă. <b>La data livrării, produsele vor avea un termen de valabilitate de:</b>             |
|   | - minim 80% din termenul de valabilitate menționat de producător pentru loturile nr. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 11, 12, 22                                                   |
|   | - minim 6 luni din termenul de valabilitate menționat de producător pentru loturile nr. 5, 13, 18, 23, 24                                                              |
|   | - minim 3 luni din termenul de valabilitate menționat de producător pentru loturile nr. 9, 10, 14, 15, 16, 17                                                          |
| 2 | În momentul recepției pentru loturile nr. 19, 20 și 21 produsele trebuie să aibă aspect proaspăt, cu forma regulată, fără zone necrozate, fără miros sau gust straniu. |

Nota 1. Termenul de valabilitate este limita de timp în care produsul poate fi consumat și în care acesta trebuie să-și mențină caracteristicile calitative prescrise, dacă au fost respectate condițiile de transport, manipulare, depozitare.

Nota 2. Autoritatea contractantă își rezervă dreptul de a refuza produsele care se află în cea de a doua jumătate a termenului de valabilitate. Aceste măsuri se impun a fi luate având în vedere în special specificul activității autorității contractante (spital pentru copii), cât și pentru evitarea producerii toxinfecțiilor alimentare sau a altor afecțiuni determinate de calitatea necorespunzătoare a alimentelor.

**VII. CONDIȚII DE LIVRARE:**

|   |                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Produsele vor fi livrate în baza acordului cadru și a contractelor subsecvente ce se vor încheia în urma atribuirii procedurii pentru fiecare lot.                                                                                                                                    |
| 2 | Comanda fermă de achiziție va fi transmisă telefonic, furnizorului, cu 1-3 zile înainte de data livrării, iar produsele vor fi livrate la magazia centrală de alimente a autorității contractante, din Mun. ...., ..., cu excepția produselor incluse în loturile nr. 12, 19, 20, 21. |
| 3 | Produsele incluse în loturile 12, 19, 20, 21, vor fi livrate la toate cele 3 locații unde ..... își desfășoară activitatea (având 3 bucării separate), în cantitățile indicate la fiecare comandă/locație, respectiv:                                                                 |
|   | 1. Secția ...., Mun. ....                                                                                                                                                                                                                                                             |
|   | 2. Secția ... Mun. ....                                                                                                                                                                                                                                                               |
|   | 3. Secția ... Mun. ....                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 4 | Livrarea produselor alimentare se va realiza în zilele lucrătoare, de luni până vineri, în intervalul orar 07.30-14.30.                                                                                                                                                               |
| 5 | Produsele livrate vor fi însoțite de următoarele documente:                                                                                                                                                                                                                           |
|   | 1. Factura fiscală;                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|   | 2. Aviz de însoțire a marfii, când este cazul;                                                                                                                                                                                                                                        |
|   | 3. Certificat de calitate;                                                                                                                                                                                                                                                            |

|   |                                                                                                                             |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   | 4. Buletin de analiza care sa ateste ca produsele corespund prevederilor in vigoare.                                        |
| 6 | Livrarea produselor se va face cu mijloace proprii ale ofertantului, cu o capacitate maxima conform restrictiilor zonei.    |
| 7 | Livrarea produselor va include si descarcarea acestora - de catre personalul furnizorului - la locul indicat de achizitor." |

Pe de altă parte, autoritatea menționează că, în anexa la caietul de sarcini, la fiecare produs s-a stabilit frecvența livrării, raportat la necesarul spitalului și spațiile mici de depozitare produse alimentare de care dispune.

Autoritatea susține că același precizări le reține și raportat la Decizia CNSC nr. 3152/C2/3640/07.11.2024, cu mențiunea că factorii de evaluare stabiliți sunt în legătură directă cu obiectul contractului - produse alimentare pentru spital de copii – iar, pentru aceasta, distanța de la locul de producție până la locul de consum este importantă, tocmai pentru că trebuie să asigure produse proaspete și de calitate superioară pentru alimentația pacienților copii - așa cum rezultă din nota 2 la capitolul VII din caietul de sarcini.

Față de celelalte capete de cerere, autoritatea reiterează faptul că, odată cu apariția Ordinului ANAP nr. 1946/2024, factorul de evaluare utilizat este legal, ..... ca și autoritate contractantă având obligația de a utiliza oricare din factorii de evaluare menționați în acest ordin, raportat la necesarul activității sale, cu respectarea ponderilor stabilite prin art. 2 și art. 4 ale ordinului.

Prin adresa nr. 3724/22.05.2025, înregistrată la CNSC sub nr. 35374/29.05.2025, autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției.

Prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr. 30959/13.05.2025, contestatorul transmite, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 211289436/1 din 09.05.2025 în cuantum de 28.815,00 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 atribuirii contractului având ca obiect: „FURNIZARE PRODUSE ALIMENTARE” - cod CPV: 15000000-8, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând, în SEAP, anunțul de participare CN1080754/02.05.2025, conform căruia valoarea estimată a procedurii este 2.189.034 lei fără TVA. Criteriul de atribuire al contractului este „cel mai bun raport calitate-preț”.

Analizând obiectul contestației, se reține că acesta îl constituie factorul de evaluare „Distanța de la locul de producție până la locul de consum” stabilit în cadrul criteriilor de atribuire ale loturilor nr. 1-8, 18, 21, 23-24, contestatorul apreciind că factorul de evaluare în cauză nu

aduce nici un beneficiu autorității contractante și are ca efect distorsionarea concurenței.

În soluționare, se reține că, potrivit cap. II.2.5 Criterii de atribuire din fișa de date a achiziției, pentru loturile contestate, a fost ales criteriul de atribuire „*Cel mai bun raport calitate – preț*”, unul din factorii de evaluare fiind:

*„Distanța de la locul de producție până la locul de consum - DPC*

*Componenta tehnică – se punctează cea mai scurtă distanță de livrare de la zona de producție a produsului oferat și sediul de consum al autorității contractante - punctaj maxim alocat 50 puncte - 50% ;*

*Punctaj maxim factor: 50*

*Algoritm de calcul: Algoritm de calcul:*

*a) Pentru distanța cea mai scurtă dintre distanțele oferate se acordă punctajul maxim alocat*

*b) Pentru celelalte distanțe oferate punctajul DPC se calculează proporțional, astfel:  $DPC = (Dist. Min. / Dist. „N”) \times punctaj\ maxim\ alocat$*

*Unde Dist. Min. = distanța cea mai mică dintre toate distanțele oferate / lot*

*Dist. „N” = distanța oferată pentru oferta analizată, calculată conform formulei de mai jos*

*Punctajul maxim alocat = 50 puncte*

*Pentru Dist. „N” reprezentând distanța oferată pentru oferta analizată, punctajul se calculează individual, pentru*

*fiecare produs cuprins în cadrul lotului, iar punctajul final al ofertei se obține prin aplicarea următoarei formule:*

*$Dist. „N” = Dist. „N”_{prod1} + .... Dist. „N”_{prodX} / NT$*

*unde*

*Dist. „N” – punctaj distanța producător-consumator/oferta analizată,*

*Dist. „N”<sub>prod1</sub> – punctaj distanța producător-consumator/ primul produs din lot,*

*Dist. „N”<sub>prodX</sub> – punctaj distanța producător-consumator/ ultimul produs din lot,*

*NT (prod/lot) – numărul total al produselor din lot.*

*Ofertanții vor demonstra îndeplinirea cerinței prin prezentarea în cadrul propunerii tehnice de informații cu privire la distanța (exprimată în Km) pe care o va parcurge între locul de producție al produsului oferat și sediul de consum al autorității contractante, pentru fiecare produs din lot.*

*Având în vedere că spitalul are 3 bucătării ce deservește cele 3 secții cu paturi situate la adrese diferite în Mun. ...., în vederea acordării punctajului, sediul de consum al autorității contractante este considerat a fi magazia centrală de alimente a spitalului, situată în Mun. ...., Str. Stefan cel Mare nr. 4, Jud. ....”.*

Analizând factorul de evaluare criticat, Consiliul reține că, în prezenta cauză sunt aplicabile următoarele dispoziții legale din Legea nr. 98/2016:

- art. 187 alin. (3): *„Pentru determinarea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic în conformitate cu dispozițiile alin. (2), autoritatea contractantă are dreptul de a aplica unul dintre următoarele criterii de atribuire: (...) a) cel mai bun raport calitate-preț;*

- art. 187 alin. (4): *„(...) cel mai bun raport calitate- preț (...) se determină pe baza unor factori de evaluare care includ aspecte calitative, de mediu și/sau sociale, în legătură cu obiectul contractului de achiziție publică/acordului- cadru”;*

- art. 188 alin. (1): *„Factorii de evaluare prevăzuți la art. 187 alin. (4) au legătură directă cu obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru atunci când se referă în orice mod la produsele, serviciile sau lucrările care urmează a fi furnizate/prestate/executate în temeiul contractului de achiziție publică/acordului-cadru și în orice stadiu al ciclului lor de viață, chiar dacă acești factori nu fac parte din substanța materială a produselor, serviciilor sau lucrărilor respective”;*

- art. 188 alin. (3) lit. c): *„În sensul dispozițiilor alin. (1), pentru categoriile de contracte de achiziție publică/acorduri-cadru prevăzute la art. 187 alin. (8) lit. c), autoritatea contractantă va avea în vedere cel puțin factori de evaluare în legătură cu: (...)*

*b) lanțul de aprovizionare – canale scurte de aprovizionare;*

*c) cea mai scurtă distanță de la locul de producție la locul de consum”.*

Având a determina caracterul întemeiat al criticii privind factorul de evaluare *„Distanța de la locul de producție până la locul de consum”*, Consiliul reține că, potrivit prevederilor art. 9 alin.(3) lit. (f) din HG nr. 395/2016, autoritatea contractantă are următoarele obligații:

*„(3) Prin intermediul strategiei de contractare se documentează deciziile din etapa de planificare/pregătire a achiziției în legătură cu: (...)*

*f) justificările privind alegerea procedurii de atribuire în situațiile prevăzute la art. 69 alin. (2) - (5) din Lege și, după caz, decizia de a reduce termenele în condițiile legii, decizia de a nu utiliza împărțirea pe loturi, criteriile de calificare privind capacitatea și, după caz, criteriile de selecție, criteriul de atribuire și factorii de evaluare utilizați”.*

Or, analizând *„Strategia de contractare elaborată de autoritatea contractantă cu nr. 2931/25.04.2025”*, Consiliul reține că acesta cuprinde doar o justificare sumară a factorului în cauză, respectiv că *„se urmărește reducerea amprente de carbon”*, fără a se explica de ce este justificat a se institui astfel de limitări și excluderi a agenților economici prin relevarea avantajului pe care îl obține autoritatea contractantă, în condițiile în care piața comună instituită prin Tratatul UE au la bază tocmai asigurarea unei egalități a agenților economici în cadrul UE, fără a

se avea în vedere frontierele și distanțele, singurul criteriu de departajare între aceștia fiind necesar să fie unul obiectiv, și anume, modul în care pot îndeplini cerințele de fond ale documentației de atribuire.

În acest sens, **Directiva 2014/24/UE** a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, prevede la pct. 1 din preambul, că *«atribuirea contractelor de achiziții publice de către sau în numele autorităților statelor membre trebuie să respecte principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), mai exact libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a furniza servicii, precum și principiile 'care derivă din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența»*.

Consiliul nu poate reține ca fiind pertinentă justificarea autorității contractante din cadrul punctului de vedere la contestație, conform căreia factorul *„Distanța de la locul de producție până la locul de consum”* ar fi justificat prin faptul că, prin acest factor se urmărește *„aprovizionarea cu produse proaspete și de calitate superioară”*, deoarece, stabilirea unor factori de departajare a unor furnizori pe criteriul distanței, nu aduce nici o garanție autorității contractante că produsele alimentare aduse de la distanțe mai mici vor fi mai proaspete și de calitate mai bună decât cele aduse de la distanțe mai mari.

Mai mult, în condițiile în care, autoritatea contractantă a stabilit, în anexa caietului de sarcini, frecvența livrării produselor alimentare, scopul invocat de către autoritatea contractantă prin punctul de vedere fiind deja asigurat prin stabilirea frecvenței livrării, fiind de natură a întări convingerea Consiliului, lipsa unei necesități/justificări reale de introducere a acestui factor și, în final, necesitatea eliminării acestuia.

Astfel, prin includerea în documentația de atribuire a factorului de evaluare *„Distanța de la locul de producție până la locul de consum”*, fără o legătură directă cu obiectul contractului de achiziție publică, s-au încălcat și prevederile art. 32 alin. (9) lit. a) și b) din HG nr. 395/2016, conform cărora *„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”*.

Prin urmare, neexistând o justificare obiectivă a factorului de evaluare analizat și o legătură directă cu obiectul contractului de achiziție

publică, s-a încălcat principiul proporționalității și din perspectiva dreptului Uniunii Europene. **Astfel, în cauza T-195/08**, Tribunalul Uniunii Europene a statuat că *„principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, înțelegându-se că, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare”*.

Principiul proporționalității, prevăzut de art. 2 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 98/2016, trebuie avut în vedere la orice procedură de achiziție publică și trebuie aplicat, în mod concret, în fiecare caz, în funcție de particularitățile speței. Principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțină constrângătoare, iar, inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite.

**Raționamentul anterior se regăsește și în Decizia civilă nr. 2164 din 24 mai 2012 pronunțată de Curtea de Apel București și Decizia civilă nr. 920/2024 - dosar nr. 855/33/2024, pronunțată de Curtea de Apel Cluj.**

Pentru considerentele enunțate, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul va admite contestația formulată de ..... SRL în contradictoriu cu ....., în ceea ce privește eliminarea factorului „Distanța de la locul de producție până la locul de consum” din cadrul loturilor nr. 1-8, 18, 21, 23-24 și va obliga autoritatea contractantă la modificarea documentației de atribuire, în sensul eliminării acestuia din cadrul loturilor nr. 1-8, 18, 21, 23-24 în termen de 10 zile de la comunicarea prezentei.

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

### **DECIDE:**

Admite contestația formulată de ..... SRL în contradictoriu cu ....., în ceea ce privește eliminarea factorului „Distanța de la locul de producție până la locul de consum” și obligă autoritatea contractantă la modificarea documentației de atribuire, în sensul eliminării acestuia din cadrul loturilor nr. 1-8, 18, 21, 23-24 în termen de 10 zile de la comunicarea prezentei.

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 15 (cincisprezece) pagini.