

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. .../../. ..

Data: ..

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 20618/01.04.2025, formulată de - SRL, cu sediul în municipiul, județul, înmatriculată la Registrul Comerțului sub nr., cod unic de înregistrare ... reprezentată legal prin administrator, împotriva rezultatului procedurii de atribuire, emis de cu sediul în localitatea, județul, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii simplificate organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „Furnizare diverse produse alimentare de bază pentru Paște 2025”, inițiată prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. din data de 17.02.2025, s-a solicitat:

1. Anularea raportului procedurii nr. 1640/26.03.2025 și a comunicării rezultatului procedurii nr. 1643/26.03.2025 prin care oferta depusă de către - SRL a fost respinsă din procedura de achiziție publică, precum și a oricăror acte interne interioare, și/sau - subsecvente și conexe acestora emise de către autoritatea contractantă în cadrul procedurii de achiziție publică.

2. Obligarea autorității contractante la continuarea procedurii de atribuire cu respectarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, cu consecința stabilirii conformității și admisibilității ofertei - SRL.

3. Obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de soluționarea demersului judiciar.

Procedura de soluționare în fața Consiliului s-a desfășurat în scris.

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 solicită cele redate în partea introductivă pentru următoarele considerente:

La data de 17.02.2025, autoritatea contractantă a publicat în SEAP anunțul de participare nr. SCN 1158907/17.02.2025 pentru procedura de achiziție publică având ca obiect „*Furnizare diverse produse alimentare de bază pentru Paște 2025*”.

Potrivit documentației de atribuire valoarea estimată totală a contractului este de 475.350 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire este „*prețul cel mai scăzut*”.

Relevante pentru soluționarea prezentei contestații sunt următoarele aspecte:

Prin solicitarea de clarificare, autoritatea contractantă a solicitat contestatoarei cu privire la produsul „*Roșii în bulion, calitate superioară ambalat în cutie aliaj metalic, plastic sau carton 680-720 grame*” să menționeze cum anume este îndeplinită cerința din cadrul caietului de sarcini având în vedere produsul urma a fi livrat într-un tip de ambalaj cu gramaj diferit - 2 cutii de roșii în bulion ambalate în cutie de aliaj metalic sau carton de 400 de grame.

Prin răspunsul la solicitarea de clarificare, contestatoarea a menționat că „*Având în vedere FIȘA DE DATE, respectiv Art. VI. 3 Informații suplimentare - Cerințe tehnice definitive la nivelul anunțului de participare, caietul de sarcini sau altor documente complementare, prin trimiterea standardelor, la un anumit producător, la mărci, brevete, tipuri, la o origine sau la o producție, metodă specifică de fabricație/prestare/execuție, vor fi înțelese ca fiind însoțite de mențiunea „sau echivalent”- Acceptul dumneavoastră din secțiunea clarificări din anii anteriori și totodată faptul că am livrat în anii anteriori aceste două produse în recipiente propuse de noi, considerăm că este un produs echivalent ba chiar superior prin faptul că are un gramaj mai mare decât în caietul de sarcini*”.

În data de 26.03.2025 prin comunicarea rezultatului procedurii nr. 1643/26.03.2025 - SRL a fost informată că oferta sa a fost respinsă ca neconformă și inacceptabilă în temeiul art. 134 alin. (5) din H.G. nr. 395/2016, art. 137 alin. (2) lit. c), alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016, coroborat cu art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016, autoritatea contractantă motivând prin faptul că răspunsul la clarificări nu poate fi reținut ca fiind relevant în declararea ca ofertă acceptabilă și că aceasta are obligația de a prezenta produse care să respecte cerințele minime din cadrul documentației de atribuire.

Totodată, autoritatea contractantă a emis și raportul procedurii de atribuire nr. 1640/26.03.2025 prin care s-a reținut că ofertantul nu a clarificat cele solicitate de autoritatea contractantă.

În opinia contestatoarei, măsura dispusă de autoritate este netemeinică și nelegală, fiind vădit disproporționată în raport de pretensele neconformități ale produselor oferite de contestatoare și de faptul că în anii anteriori autoritatea contractantă a acceptat ca fiind

conforme ofertele - SRL la produsul „Roșii în bulion” ambalate în cutie de aliaj metalic sau carton de 400 de grame.

Contestatoarea subliniază faptul că, orice autoritate contractantă are obligația respectării principiului proporționalității statuat în art. 2 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 98/2016, înțeles ca asigurare a corelației dintre necesitatea autorității contractante, obiectul contractului de achiziție publică și cerințele *lato sensu* solicitate a fi îndeplinite.

Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii prevede, în expunerea introductivă, pct. 29 - *„pentru a demonstra echivalența, ofertanții trebuie să poată utiliza orice mijloc de probă; autoritățile contractante trebuie să poată motiva orice decizie conform căreia nu există o echivalență într-un caz dat”* și la art. 23 alin. (4) - *„în cazul în care se folosesc de posibilitatea de a face trimitere la specificațiile prevăzute la al. 3 lit. a, autoritățile contractante nu pot respinge o ofertă pe motiv că produsele sau serviciile oferite nu sunt conforme cu specificațiile la care au făcut trimitere, dacă ofertantul dovedește în oferta sa, într-un mod care să răspundă cerințelor autorității contractante, prin orice mijloace adecvate, că soluțiile pe care le propune îndeplinesc în mod echivalent cerințele definite în specificațiile tehnice. Prin mijloc adecvat se poate înțelege un dosar tehnic emis de producător sau un raport de testare emis de un organism recunoscut”*.

Or, atâta vreme cât autoritatea contractantă a considerat, în anii anteriori, ca satisfăcătoare livrarea aceleiași cantități de produs, dar în 2 ambalaje care împreună presupun o cantitate chiar mai mare decât cea din caietul de sarcini, nu existau motive de respingere a ofertei contestatoarei, învederează aceasta.

Conform art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016, oferta este considerată neconformă dacă nu respectă cerințele prezentate în documentele achiziției, iar potrivit art. 137 alin. (3) din Normele de punere în aplicare a Legii nr. 98/2016, oferta este considerată neconformă în situația în care nu satisface în mod corespunzător cerințele caietului de sarcini ori propunerea financiară nu este corelată cu elementele propunerii tehnice ceea ce ar putea conduce la executarea defectuoasă a contractului.

În condițiile în care, livrarea a 2 cutii în loc de una presupunea o cantitate în plus de produs de cel puțin 80 de grame, cerințele cantitative ale caietului de sarcini pentru produsul alimentar „Roșii în bulion” erau îndeplinite.

Nu în ultimul rând, potrivit caietului de sarcini, furnizorul are obligația de a livra produsele alimentare pe paleți pentru fiecare sortiment în parte, având cantitatea și calitatea stabilită în nota de comandă, or, diferența volumetrică a două cutii cilindrice de 400 de

grame față de o cutie cilindrică de 680-720 de grame este nesemnificativă pentru a se invoca o eventuală dificultate de manipulare și/sau depozitare a produselor.

Contestatoarea consideră că oferta - SRL îndeplinește toate condițiile, produsele oferite fiind de calitate și respectă integral prevederile Regulamentului (UE) tir. 1881/2006 și standardele internaționale Codex Alimentarius, iar propunerea tehnică corespundea cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini.

În raport de criteriul de atribuire, prețul cel mai scăzut, prin eliminarea neîntemeiată a ofertei contestatoarei, autoritatea contractantă a adjudecat aceleași produse la un preț mai mare cu peste 100.000 lei față de oferta - SRL, aproape de valoarea estimată a achiziției.

Achizițiile publice sunt guvernate de principiul utilizării eficiente a fondurilor publice, or, în cazul de față nu se poate vorbi de respectarea acestui principiu de către autoritatea contractantă, învederează contestatoarea.

Măsura respingerii ofertei - SRL este cu atât mai injustă cu cât, față de eficiența utilizării fondurilor publice, menținerea actualului rezultat al procedurii de achiziție publică, ar conduce la încheierea contractului de achiziție publică cu un ofertant care are o valoare financiară propusă mai mare cu peste 100,000 lei față de cea a contestatoarei, respectiv suma de 467.100 lei ar ajunge să fie plătită din fonduri publice într-un mod nejustificat, incorect și illogic.

Având în vedere cele ce preced, contestatoarea solicită să se admită contestația și să se dispună în sensul solicitărilor - SRL.

În drept, au fost invocate dispozițiile art. 8, raportat la art. 2 din Legea nr. 101/2016, precum dispozițiile reglementărilor legale la care s-a făcut referire.

În probațiune, au fost depuse înscrisuri.

Prin adresa nr. 1848/02.04.2025, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 21543/03.04.2025, autoritatea contractantă a transmis un punct de vedere referitor la contestația formulată de - SRL, solicitând respingerea contestației.

În mod preliminar, achizitoarea arată că documentația de atribuire - în integralitatea ei - a fost întocmită și publicată în Sistemul Electronic de Achiziții Publice cu respectarea strictă a prevederilor legale în domeniul achizițiilor publice și faptul că are OBLIGATIVITATEA ca în evaluarea ofertelor să țină cont inclusiv de prevederile art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare.

Documentația de atribuire, necontestată în termenul legal, capătă caracter obligatoriu atât pentru autoritatea contractantă cât și pentru ofertanți.

Autoritatea contractantă prin fișa de date, la capitolul IV.4.1 Modul de prezentare al propunerii tehnice, a solicitat ca în cadrul acestei

secțiuni ofertanții să prezinte doar următoarele documente: „*Propunerea tehnică se depune prin mijloace electronice, semnată cu semnătura electronică extinsă bazată pe un certificat calificat, fiind încărcată în secțiunea dedicată a portalului SEAP și va include:*

1) *Formularul de Propunere Tehnică (conform formularului pus la dispoziție de Autoritatea contractantă) incluzând toate informațiile solicitate; (Se solicită descrierea detaliată a modului de îndeplinire a cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini, prin care să se demonstreze corespondența propunerii tehnice cu toate cerințele prevăzute.)*”

Pentru produsul „*roșii în bulion, calitate superioară, ambalat în cutie din aliaj metalic, plastic sau carton, 680–720 grame*”, se solicitau 15.000 bucăți, iar produsele trebuiau să respecte o serie de standarde SR și ISO referitoare la aspect, gust, aciditate, conținut de clorură de sodiu, absența microorganismelor și termen de valabilitate de minimum 75% la momentul livrării. Aceste specificații sunt redată integral în propunerea tehnică înaintată de ofertant, inclusiv în tabelul care menționează caracteristicile produsului, termenul de valabilitate și standardele de calitate, imaginea acestui formular fiind inserată în cuprinsul documentului.

Cu toate acestea, în fișierul „Oferta tehnică – F7”, anexat propunerii, ...-.... a transmis fișe tehnice aferente unor produse diferite – „*roșii cuburi*” și „*roșii depelate întregi*” – care nu corespund denumirii, gramajului, ambalajului și descrierii solicitate. Pe baza acestei incongruențe, autoritatea a transmis o solicitare de clarificări (nr. 1483/17.03.2025), la care ofertantul a răspuns invocând mențiunea „sau echivalent” din art. VI.3 al fișei de date. Acesta a afirmat că produsele propuse au fost livrate anterior în proceduri similare și că, având un gramaj mai mare, sunt chiar superioare față de specificațiile cerute.

Răspunsul transmis nu a fost considerat concludent, întrucât mențiunea „*sau echivalent*” nu vizează modificarea cerințelor tehnice esențiale – gramaj, tip de ambalaj, cantitate – ci doar permite ofertarea unor mărci sau tipuri echivalente, fără a altera cerințele minime stabilite. Autoritatea a reiterat, prin răspunsurile din 24.02.2025 și 25.02.2025, că nu se acceptă modificarea caietului de sarcini, iar produsul „*roșii în bulion*” solicitat nu poate fi înlocuit. Chiar dacă în răspunsul din 24.02.2025 s-a strecurat o eroare de redactare – menționându-se „*roșii în bulion – bio*” – aceasta nu a afectat validitatea și claritatea comunicării, întrucât mențiunea corectă a fost reiterată și nu a fost avută în vedere la evaluare.

Autoritatea subliniază că acceptarea în cadrul procedurii curente a unui produs alternativ, neconform cu specificațiile din caietul de sarcini, ar fi afectat principiile tratamentului egal și nediscriminării, în condițiile în care nu a fost prevăzută posibilitatea ofertelor alternative în anunțul de participare. De asemenea, invocarea de către ofertant a unor practici

din procedurile anterioare este irelevantă, întrucât fiecare procedură trebuie evaluată distinct, conform cerințelor sale specifice. Menținerea cerințelor privind ambalajul și gramajul a fost justificată și de considerente logistice, având în vedere manipularea celor 15.000 de pachete și experiența anterioară din 2024, când au fost livrate produse conforme în cadrul altor proceduri similare.

Totodată, autoritatea respinge ca nefondat argumentul ofertantului referitor la eficiența utilizării fondurilor publice și valoarea mai mică a ofertei sale, întrucât, potrivit reglementărilor legale, comisia de evaluare nu are acces la propunerea financiară în faza evaluării tehnice, tocmai pentru a asigura imparțialitatea și obiectivitatea procesului decizional.

Având în vedere toate aceste aspecte, autoritatea contractantă solicită respingerea contestației, în temeiul următoarelor dispoziții legale: art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016, potrivit căruia o ofertă este neconformă dacă nu respectă cerințele documentației de atribuire; art. 137 alin. (3) lit. a) și alin. (2) lit. c) din H.G. nr. 395/2016, care definesc situațiile în care o ofertă este neconformă sau reprezintă o alternativă inadmisibilă; art. 134 alin. (5) și (6) din H.G. nr. 395/2016, referitor la lipsa clarificărilor concludente și la modificarea inadmisibilă a propunerii tehnice prin clarificări; art. 133 alin. (1) și (2) din H.G. nr. 395/2016, care impun comisiei obligația de a verifica respectarea cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini.

Astfel, respingerea ofertei și a contestației este considerată întemeiată și legală, fiind susținută atât de documentația de atribuire și răspunsurile transmise, cât și de prevederile legale aplicabile în materie de achiziții publice.

Analizând conținutul dosarului cauzei, Consiliul constată că-.... a transmis recipisa de consemnare nr. 211191099/1, eliberată de CEC Bank – Unitatea Prundu la data de 03.04.2025, din care rezultă consemnarea cauțiunii în valoare de 9507 lei, pe seama și la dispoziția C.N.S.C., corespunzătoare dosarului nr. 1079/2025.

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

....., în calitate de autoritate contractantă, a organizat o procedură simplificată, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „Furnizare diverse produse alimentare de bază pentru Paște 2025”, inițiată prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. din data de 17.02.2025, cu valoarea estimată a achiziției de 475.350,00 fără TVA.

Ca urmare a comunicării rezultatului procedurii, a formulat contestația în analiză-.... SRL, criticând decizia de respingere a ofertei sale, pe care o consideră o măsură lipsită de proporționalitate.

Consiliul reține că ambele părți relatează aceeași situație de fapt, respectiv ofertarea de către contestatoare, în locul produsului „Roșii în

*bulion, calitate superioară ambalat în cutie aliaj metalic, plastic sau carton 680-720 grame", a unor produse livrate într-un tip de ambalaj cu gramaj diferit, respectiv 2 cutii de roșii în bulion ambalate în cutie de aliaj metalic sau carton de 400 de grame. Contestatoarea arată că prin răspunsul la solicitarea de clarificare, a menționat că „Având în vedere FIȘA DE DATE, respectiv Art. VI. 3 Informații suplimentare - Cerințe tehnice definitive la nivelul anunțului de participare, caietul de sarcini sau altor documente complementare, prin trimiterea standardelor, la un anumit producător, la mărci, brevete, tipuri, la o origine sau la o producție, metodă specifică de fabricație/prestare/execuție, vor fi înțelese ca fiind însoțite de mențiunea „sau echivalent”- **Acceptul dumneavoastră din secțiunea clarificări din anii anteriori și totodată faptul că am livrat în anii anteriori aceste două produse în recipiente propuse de noi, considerăm că este un produs echivalent ba chiar superior prin faptul că are un gramaj mai mare decât în caietul de sarcini**".*

Astfel contestatoarea recunoaște explicit că produsul ofertat nu respectă documentația de atribuire, dar motivează că a îndeplinit specificația într-o manieră echivalentă, iar în anii anteriori, autoritatea a acceptat acest mod de ofertare.

Autoritatea contractantă arată că în fișierul „Oferta tehnică – F7”, anexat propunerii, ...-.... a transmis fișe tehnice aferente unor produse diferite – „roșii cuburi” și „roșii depelate întregi” – care nu corespund denumirii, gramajului, ambalajului și descrierii solicitate.

Consiliul are în vedere că modul în care autoritatea contractantă a evaluat oferta contestatoarei respectă prevederile legale și ale documentației de atribuire. Astfel, documentația de atribuire este obligatorie pentru operatorii economici, ori în conținutul său s-a prevăzut modalitatea de ambalare și cantitatea/unitatea de produs, cu respectarea principiului transparenței și al egalității de tratament.

Faptul că în alți ani oferta a fost acceptată, nu conduce la necesitatea acceptării acestei oferte și în procedura în analiză. Deși aparent, din susținerile contestatoarei, rezultă că s-ar oferta mai mult produs decât se solicită în caietul de sarcini, ceea ce ar constitui un avantaj, în realitate, se ofertează produse diferite față de cele solicitate în documentația de atribuire necontestată și obligatorie.

Consiliul are în vedere că în cadrul procedurilor de atribuire, documentațiile sunt obligatorii, și nu orientative sau facultative, astfel încât fiecare operator să oferteze în funcție de propriile lui posibilități.

Consiliul are în vedere că prevederile art. 137 alin. (1) din Normele metodologice aprobate prin HG nr. 395/2016, stabilesc în sarcina comisiei de evaluare următoarele: „(1) Comisia de evaluare are obligația de a respinge ofertele inacceptabile și neconforme. (...)

(3) În condițiile art. 215 alin. (5) din Lege, oferta este considerată neconformă în următoarele situații: a) nu satisface în mod corespunzător cerințele caietului de sarcini”.

Prin urmare, respingând oferta contestatoarei, autoritatea contractantă a respectat dispozițiile legale, neputându-se reține vreun abuz la adresa ofertantului.

Având în vedere cele constatate, în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va respinge ca nefondată contestația formulată de-.... SRL, în contradictoriu cu în calitate de autoritate contractantă.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge ca nefondată contestația formulată de-.... SRL, în contradictoriu cu în calitate de autoritate contractantă.

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.

...