

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. 106/C1/3018

Data: 13.01.2023

Prin contestația nr. 4022/06.12.2022, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 59663/06.12.2022, formulată de cu sediul, având cod unic de înregistrare, înmatriculată la Oficiul pentru Registrul Comerțului sub nr., reprezentată legal de administrator, formulată împotriva raportului procedurii nr. 8356/28.11.2022, publicat în SEAP la data de 29.11.2022 și a proceselor verbale de evaluare puse la dispoziție de autoritatea contractantă în data de 06.12.2022, la data studierii dosarului achiziției publice, emise de către autoritatea contractantă, cu sediul în, ..., în cadrul procedurii simplificate, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect: „Prestări servicii de catering pentru Școala Gimnaziala Comuna, județul, conform OUG nr. 105/2022 privind aprobarea continuării Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 350 de unități de învățământ preuniversitar de stat” cod CPV 55524000-9, s-a solicitat:

1. Anularea parțială a raportului procedurii cu nr. 8356/28.11.2022 din punct de vedere al evaluării ofertei depuse de SC SRL și a actelor subsecvente acestuia;

2. Anularea parțială a procesului verbal privind evaluarea conformității propunerii tehnice cu prevederile caietului de sarcini cu nr. 2/25.11.2022; reevaluarea ofertei depusă de SC SRL, deoarece propunerea tehnică a acestuia nu îndeplinește în mod corespunzător cerințele din caietul de sarcini.

3. Anularea parțială a procesului verbal privind evaluarea propunerilor financiare cu nr. 4/25.10.2022 și reevaluarea propunerii financiare depuse de SC SRL, deoarece autoritatea contractantă nu a solicitat ofertantului să prezinte fundamentarea modului de formare a prețului aparent neobișnuit de scăzut nu respectă prevederile art. 136

alin. (1) și alin. (4) din HG nr. 395/2016 cu modificările și completările ulterioare.

4. Anularea procesului verbal privind verificarea documentelor suport declarate în DUAE cu nr. 4/28.11.2022.

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

În fapt, contestatorul precizează că în data de 29.12.2022 autoritatea contractantă a publicat în SEAP raportul procedurii nr. 8356/28.11.2022; conform raportului procedurii, în urma aplicării criteriului de

atribuire, oferta declarată câștigătoare este cea depusă de SC SRL cu un punctaj de 100 puncte, oferta fiind clasată pe locul 2 cu un punctaj de 77,56 puncte.

Contestatorul precizează că în data de 29.11.2022 a solicitat autorității contractante accesul la dosarul achiziției publice, în data de 06.12.2022 fiind acordat accesul la dosar.

Susține că, ulterior studierii dosarului achiziției publice, a constatat că propunerea tehnică a ofertantului declarat câștigător nu îndeplinește în integralitate cerințele din caietul de sarcini cu privire la îndeplinirea cerințelor minime obligatorii pe care trebuie să le îndeplinească pachetele alimentare, așa cum sunt acestea stabilite prin OUG nr. 105/2022, privind aprobarea continuării Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolari și elevii din 300 de unități de învățământ preuniversitar de stat și HG nr. 1152/2022.

Consideră că autoritatea contractantă avea obligația respectării dispozițiilor art. 133 alin. (1) și (2) din HG nr. 395/2016, subliniind că prin propunerea tehnică depusă, SC SRL nu demonstrează în mod concret că pachetele alimentare oferite respectă cerințele minime referitoare la calitatea produselor, cât și faptul că acestea nu depășesc conținutul caloric al sandviciurilor, așa cum se solicită în Anexa 2 a HG nr. 1152/2022, sens în care face trimitere la pag. 5 cap. VI Condiții și cerințe generale, unde se solicita ca pachetele oferite să respecte Anexa 3 la OUG nr. 105/2022, respectiv: „Pentru furnizare pachetelor alimentare în școli, la stabilirea compoziției acestora, operatorii economici au obligația ca produsele oferite să respecte conținutul caloric și alimentele necesare pentru o alimentație sănătoasă, așa cum s-a stabilit prin Ordin nr. 1563 din 12 septembrie 2008 pentru aprobarea Listei alimentelor nerecomandate preșcolarilor și școlarilor și a principiilor care stau la baza unei alimentații sănătoase pentru copii și adolescenți”.

Față de cele mai sus menționate, contestatorul arată că SC SRL a oferit pachete alimentare cu un conținut mare de produse din carne/lactate, fără să țină cont că nu trebuie să depășească un anumit număr de calorii pe unitatea de vânzare. De asemenea, acesta nu a demonstrat că prin ofertarea unor produse care au un conținut mare de produse de carne/brânzeturi, alimente recunoscute cu un conținut mare de calorii, acestea au până la 300 kcal/unitatea de vânzare, așa cum prevede legislația în vigoare.

Totodată, contestatorul precizează că din conținutul raportului procedurii și a procesului verbal de evaluare tehnică, se constată faptul că autoritatea contractantă nu a verificat conținutul caloric al pachetelor oferite/unitate de produs, motiv pentru care consideră că se impune reevaluarea propunerii tehnice a operatorului economic SC SRL și de a stabili în mod clar și fără echivoc dacă acestea au un conținut

caloric de până la 300 kcal/unitatea de produs și sunt alimente recomandate preșcolarilor și elevilor.

Contestatorul precizează că potrivit documentelor puse la dispoziție de către autoritatea contractantă în data de 06.12.2022, se constată că SC SRL a oferit pachete alimentare cu un gramaj de 260 gr/sandwich compus din: chifla/baghetă – 120 gr., șuncă – 40 gr., cașcaval – 40 gr., legume – 60 gr.

Raportat la aspectele mai sus menționate, contestatorul face trimitere la Anexa 2 a HG nr. 1152/2022, precum și la cap. VI din caietul

de sarcini, arătând că s-a solicitat ca produsul de panificație să aibă 80 gr. și să fie produs din făină integrală, însă, în meniurile prezentate SC SRL, ofertează chifla/bagheta de 120 gr și care nu este fabricată din făină integrală, motiv pentru care produsul oferat este neconform, deoarece nu respectă gramajul maxim acceptat de lege și materia primă pentru fabricarea produsului, așa cum s-a solicitat în documentația de atribuire. Subliniază că produsele care fac obiectul prezentei proceduri de achiziție publică sunt destinate consumului preșcolarilor și elevilor iar conform Ordinului Ministrului Sănătății nr. 1563 din 12 septembrie 2008 pentru aprobarea Listei alimentelor nerecomandate preșcolarilor și școlarilor și a principiilor care stau la baza unei alimentații sănătoase pentru copii și adolescenți, produsele de panificație din făină albă sunt nerecomandate consumului, deoarece au un conținut ridicat de kcal/100 gr.

Astfel, arată că SC SRL a prezentat 5 variante de meniu, în care, pentru a obține un punctaj superior la factorul de evaluare tehnic, nu a ținut cont de valorile nutriționale ale produselor și a dublat gramajul pentru toate produsele oferate, fără să țină cont de modul de calcul al factorului de evaluare în care se specifică în mod clar și fără echivoc faptul că se va acorda punctaj suplimentar doar pentru produsele din carne și/sau brânzeturi sau derivate din lapte.

De asemenea, menționează că în conținutul propunerii tehnice, ofertantul nu a atașat fișele tehnice ale produselor, nu a prezentat etichetele acestora prin care să prezinte valorile nutriționale ale alimentelor care intră în compoziția unui sandwich, prin care să demonstreze că acesta nu depășește 300 kcal/unitate de vânzare, așa cum se solicita în Ordinul Ministrului Sănătății nr. 1563/2008 pentru aprobarea Listei alimentelor nerecomandate preșcolarilor și școlarilor și a principiilor care stau la baza unei alimentații sănătoase pentru copii și adolescenți. Pe lângă faptul că se depășesc valorile nutriționale pentru o alimentație sănătoasă pentru preșcolari și elevi, se poate constata că sandwich ul oferat este neconform, deoarece chifla/bagheta nu este fabricată din făină integrală.

Raportat la cele mai sus menționate, contestatorul consideră că oferta depusă de către SC SRL, ar fi trebuit, în mod legal, declarată neconformă, în baza art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016, motiv pentru care solicită ca autoritatea contractantă să reevalueze propunerea tehnică depusă de ofertantul SC SRL în ceea ce privește demonstrarea îndeplinirii specificațiilor tehnice pentru pachetele oferate și că acestea respectă conținutul caloric, conform caietului de sarcini și a legislației în baza căreia s-a organizat prezenta procedură și anularea parțială a procesului privind evaluarea

conformității propunerii tehnice cu prevederile caietului de sarcini cu nr. 2 din 25.11.2022.

Contestatorul arată că potrivit procesului verbal nr. 4/25.10.2022, menționat în raportul procedurii, autoritatea contractantă a verificat propunerile financiare depuse de ofertanți, precizând că autoritatea contractantă nu a prezentat valoarea ofertele financiare depuse de fiecare operator economic, nu a prezentat factorul de evaluare „prețul ofertei” și nici nu a furnizat informații despre cum a aplicat în mod concret criteriul de atribuire, încălcând în mod flagrant principiul

transparenței și al tratamentului egal, așa cum sunt prevăzute la art. 2 din Legea nr. 98/2016 cu modificările și completările ulterioare.

Pentru a putea constata dacă oferta financiară depusă de SC SRL respecta prevederile legale, contestatorul precizează că a verificat în SEAP la secțiunea „factor de evaluare” și a constatat că a obținut 40,24 la factorul tehnic și 37,32 la factorul „prețul ofertei”, punctajul final fiind de 77,56, ofertând un preț de 11,12 lei fără TVA (dintr-un maxim admis de 13,76 lei) obținând un punctaj de 37,32 din 50, astfel că în opinia sa, rezultă că SC SRL, a prezentat o ofertă financiară de 8,30 lei fără TVA, reprezentând un preț aparent neobișnuit de scăzut, deoarece prețul ofertat este sub 80% din valoare estimată de autoritatea contractantă.

Potrivit modului de împărțire a costurilor pe categorii: materie primă, prepararea hranei și transport, contestatorul consideră că acestea nu sunt reale și nu sunt sustenabile având în vedere prețurile actuale la produse alimentare, ambalaje, costuri cu forța de muncă și transport, drept pentru care se impunea solicitarea de clarificări privind modul de defalcare a costurilor pe cele 3 mari categorii.

În opinia contestatorului, autoritatea contractantă a încălcat în mod grav legislația în domeniul achizițiilor publice, deoarece nu a solicitat operatorului economic SC SRL să justifice modul de fundamentare al prețului și dacă materiile prime din care sunt fabricate sandwich-urile respecta cerințele de calitate și sub aspectul criteriului de atribuire „cel mai bun raport calitate preț”.

În susținerea criticilor sale contestatorul menționează că prin OUG nr. 105/2022 s-a actualizat prețul pachetului alimentar la 15 lei/beneficiar/ zi, inclusiv taxa pe valoarea adăugată, adică 13,73 lei fără TVA. În acest context, se poate constata că valoarea ofertată de SC SRL reprezintă 60,61% din valoarea stabilită prin OUG nr. 105/2022, drept pentru care, în contextul în care a ofertat și cantități suplimentare de carne/produse lactate, se constată că prețul nu este sustenabil.

Totodată, contestatorul menționează că așa cum rezultă și din printscreen-urile atașate în care se regăsesc prețurile la o parte din materiile prime, la prețurile actuale ale materiilor prime, costurile cu transportul, utilități, ambalare și transport, SC SRL prin oferta financiară depusă, nu poate îndeplini contractul în condițiile de calitate impuse prin documentația de atribuire. Prin neprezentarea de documente doveditoare a modului de formare a prețului aparent neobișnuit de scăzut pentru produsele oferite (sandwich cu fruct), contestatorul consideră că oferta financiară prezentată de către SC SRL se află sub incidența art. 137 alin. (3) lit. g) din HG nr. 395/2016.

În consecință, contestatorul solicită autorității contractante să reevalueze oferta financiară depusă de SC SRL, cu privire la modul de fundamentare a prețului aparent neobișnuit de scăzut.

În final, contestatorul solicită accesul la dosarul cauzei,

Prin adresa nr. 8928/21.12.2022, înregistrată la CNSC sub nr. 63424/23.12.2022, autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției publice, în copie, precum și punctul de vedere cu privire la contestația în cauză.

Preliminar, autoritatea contractantă precizează că prezenta procedură se desfășoară conform prevederilor HG nr. 1152/2022 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor OUG nr. 105/2022 privind aprobarea continuării Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 350 de unități de învățământ preuniversitar de stat, Ordinul nr. 1563/2008 pentru aprobarea Listei alimentelor nerecomandate preșcolarilor și școlarilor și a principiilor care stau la baza unei alimentații sănătoase pentru copii și adolescenți.

Autoritatea contractantă consideră că oferta depusa de SC SRL îndeplinește integral cerințele caietului de sarcini referitoare la cerințele minime obligatorii ale pachetelor alimentare, cerințe care rezultă din aplicarea prevederilor OUG nr. 105/2022 și HG nr. 1152/2022, acte normative în care nu este prevăzută obligativitatea de a prezenta în cadrul propunerii tehnice valoarea energetică pentru fiecare categorie de produs care alcătuiesc meniurile.

Arată că potrivit Anexei 2 a HG nr. 1152/2022 - Specificații tehnice: 1. Caracteristici generale. Se vor furniza: a) masa caldă preparată conform principiilor ce trebuie respectate în pregătirea mâncării pentru copii, prevăzute în anexa nr. 3 la normele metodologice; b) pachet alimentar: produse de panificație din făină integrală - pâine feliată sau batoane/chifle - 80 g - maximum 50% din greutatea totală a pachetului, produse din carne și/sau brânzeturi/derivate din lapte 40 g - minimum 25% din greutatea totală a pachetului și legume - roșii, castraveți, salată sau alte produse similare - 40 g - maximum 25% din greutatea totală a pachetului. La acestea se va adăuga un fruct.

Așadar, raportat la cele mai sus menționate, autoritatea contractantă precizează că în anexa nr. 2 sunt prevăzute gramaje orientative precum și ponderea minimă și maximă a materiilor prime care intră în componenta pachetului alimentar, considerându-se că meniurile sunt corespunzătoare din moment ce îndeplinesc gramajele minime prevăzute în legislația în vigoare și respectă procentul alocat pe fiecare categorie de produs.

Prin urmare, în situația în care un ofertant propune gramaje mai mari decât cele prevăzute în actul normativ și respectă condițiile de proporționalitate, (pâine feliată sau batoane/chifle - 80 g - maximum 50% din greutatea totală a pachetului, produse din carne și/sau brânzeturi/ derivate din lapte 40 g - minimum 25% din greutatea totală a pachetului și legume - roșii, castraveți, salată sau alte produse similare - 40 g - maximum 25% din greutatea totală a pachetului), autoritatea contractantă susține că nu poate considera oferta ca fiind neconformă sau inacceptabilă, deoarece, în mod evident, este prezentată o ofertă

mai avantajoasă iar numărul de calorii prevăzut în OMS nr. 1563/12.09.2008 prezintă caracter de recomandare.

De altfel, menționează că din oferta tehnică depusă de contestator, aplicând raționamentul acestuia, ar rezulta că nici aceasta nu îndeplinește toate cerințele de recomandare din OMS nr. 1563/2008, iar autoritatea contractanta consideră că dacă acești copii vor primi un pachet mai consistent, acest aspect este în interesul lor.

În ceea ce privește modul de calcul, autoritatea contractantă consideră ca acesta este evident, stabilindu-se conform factorilor de evaluare, generat automat și de sistem.

Cu privire la prețul aparent neobișnuit de scăzut invocat de către contestator, autoritatea contractantă precizează că nu a considerat necesară solicitarea fundamentării prețului din următoarele considerente:

- criteriul de atribuire nu fost exclusiv prețul cel mai scăzut ci raportul calitate-preț, fiind efectuate verificări și comparări ale prețurilor similare constatându-se că prețul ofertat nu este neobișnuit de scăzut;
- potrivit dispozițiilor art. 137 alin. (3) lit. g) din HG nr. 395/2016, scopul cenzurării ofertelor cu preț neobișnuit de scăzut este acela de a asigura autoritatea contractantă de faptul că ofertantul declarat câștigător va putea aduce la îndeplinire contractul la parametri cantitativi, acesta având o experiență anterioară în care a dovedit că a dus la îndeplinire contracte similare la un preț real, minim ca efort pentru autoritățile contractante;
- ofertantul declarat câștigător a ales să își structureze oferta financiară în mod real și transparent în condițiile în care 75,18% din prețul ofertei îl reprezintă costurile cu materia primă și numai 18,8% costuri cu manopera (prepararea hranei) iar 6,02% reprezintă cheltuielile cu distribuția;
- oferta declarată câștigătoare a respectat integral cerințele caietului de sarcini iar autoritatea contractanta a constatat că aceasta cuprinde costuri legale și corecte în ceea ce privește materia primă, alegând practicarea unor costuri minime cu cheltuielile indirecte (manopera preparare și distribuție), fapt care este clar în interesul autorității contractante.

Prin corespondența transmisă electronic, înregistrată la CNSC sub nr. 63592/27.12.2022, autoritatea contractantă transmite o completare a dosarului achiziției.

Față de punctul de vedere emis de către autoritatea contractantă, contestatorul transmite prin adresa nr. 4048/27.12.2022, înregistrată la CNSC sub nr. 63803/23.12.2022.

Preliminar, contestatorul invocă prevederile art. 18 alin. (3) din Legea nr. 101/2016, arătând că raportat la data transmiterii contestației către autoritatea contractantă, cu confirmare de primire (06.12.2022), aceasta avea obligația să formuleze punctul de vedere în termen de 5 zile, respectiv până la data de 12.12.2022, motiv pentru care solicită Consiliului ca autoritatea contractantă să fie decăzută de dreptul de a mai depune probe și de a invoca excepții.

Pe fondul cauzei, raportat la afirmațiile autorității contractante din cuprinsul punctului de vedere, contestatorul reiterează criticile din

conestație cu privire la propunerea tehnică a ofertantului declarat câștigător, făcând trimitere la prevederile legale în vigoare.

Menționează de asemenea că în propunerea tehnică ofertantul declarat câștigător ar fi trebuit să prezinte informații cu privire la valoarea nutrițională a alimentelor.

Totodată, arată că în punctul de vedere, în mod eronat, autoritatea contractantă afirma că numărul de calorii prevăzut de OMS nr. 1563/12.09.2008 au caracter de recomandare, întrucât, la pag. 2 comunică faptul că ofertantul declarat câștigător respectă cerințele HG

nr. 1152/2002, iar din acest cadru normativ, respectiv art. 2 alin. (2), rezultă că pachetele alimentare trebuie să respecte conținutul caloric specific vârstei beneficiarilor și nu are caracter de recomandare.

Mai mult, menționează că în punctul de vedere autoritatea contractantă nu a făcut referire la faptul că produsul de panificație oferat de SC SRL este neconform, deoarece nu este produs din făină integrală, așa cum se solicită în Anexa 2 a HG nr. 1152/2022.

Contestatorul menționează că la data de 06.12.2022, dată la care a avut acces la dosarul achiziției publice, autoritatea contractantă nu i-a pus la dispoziție comunicarea rezultatului procedurii, pe care, de altfel, avea obligația să o publice în SEAP.

În ceea ce privește prețul neobișnuit de scăzut al SC SRL, contestatorul își menține criticile din contestație.

Întrucât contestatorul a solicitat accesul la dosarul cauzei, prin adresa nr. 63570/2018/C1/27.12.2022 Consiliul comunică acestuia termenul de studiere a dosarului și implicit de depunere a concluziilor scrise.

Ulterior, prin adresa nr. 4051/28.12.2022, înregistrată la CNSC sub nr. 63937/28.12.2022, contestatorul precizează că „(...) renunțăm la dreptul de studiere a documentelor din dosarul cauzei”.

Prin adresa înregistrată la CNSC nr. 59844/07.12.2022, contestatorul depune, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 208633990/1, tranzacția nr. 1282062881/2122773375 din 06.12.2022, eliberată de CEC Bank Sucursala Ploiești, în cuantum de 9.051,33 lei.

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

..... în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura simplificată online, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect: „Prestări servicii de catering pentru Școala Gimnazială Comuna, județul, conform OUG nr. 105/2022 privind aprobarea continuării Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolari și elevii din 350 de unități de învățământ preuniversitar de stat” cod CPV 55524000-9, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând în SEAP, anunțul de participare simplificat nr./14.11.2022, conform căruia valoarea estimată a procedurii este de 452.566,04 lei. Conform cap. II.2.5) din anunț, criteriul de atribuire al acordului cadru este „cel mai bun raport calitate-preț”.

Procedând la analiza contestației, se reține că (oferant clasat pe locul II) critică modul de evaluare a ofertei (clasate pe locul I), aparținând SC SRL, apreciind că oferta acestuia este neconformă / inacceptabilă, motiv pentru care, Consiliul va analiza

aceste critici prin raportare atât la cerințele documentației de atribuire cât și legislația specifică în materie.

Astfel, analizând criticile contestatorului cu privire la ofertantul clasat pe locul I și declarat câștigător al procedurii aparținând SC SRL, se reține că o primă critică se referă la neconformitatea produsului: „*pachet alimentar*”, deoarece nu respectă cerința gramajului, a conținutului caloric și a compoziției produselor impuse în caietul de sarcini pe care trebuie să le conțină pachetul ofertat, motiv

pentru care va analiza această critică prin raportare atât la cerințele documentației de atribuire cât și legislația specifică în materie.

În cadrul **Fișei de date**, la IV.4.1 „Modul de prezentare al propunerii tehnice”, s-au stipulat următoarele cerințe:

„Propunerea tehnică se va prezenta astfel încât să se asigure posibilitatea verificării de către comisia de evaluare a corespondenței propunerii tehnice cu cerințele tehnice și calitative prevăzute în caietul de sarcini. Ofertele care nu îndeplinesc toate solicitările caietului de sarcini vor fi considerate neconforme.

2. În situația în care se constată că anumite elemente ale propunerii tehnice nu corespund cerințelor din caietul de sarcini, aceasta va fi respinsă ca neconformă. În cadrul propunerii tehnice ofertantul are obligația de a prezenta o Declarație pe propria răspundere în sensul că la elaborarea ofertei s-a ținut cont de obligațiile relevante în domeniul mediului, social și al relațiilor de muncă, în conformitate cu prevederile art. 51 din Legea nr. 98/2016”.

De asemenea, sunt relevante în soluționare și prevederile **Caietului de sarcini**, care stipulează următoarele:

„Obiectul contractului de achiziție publică îl constituie: Prestarea serviciilor de catering, respectiv pregătirea, prepararea și livrarea zilnică a pachetului alimentar pentru preșcolari și elevii SCOLII GIMNAZIALE, COMUNA, JUDEȚUL

Prestatorul se obligă să asigure zilnic pregătirea, prepararea și livrarea pachetului alimentar pentru preșcolari și elevii care frecventează cursurile, în perioada desfășurării activității didactice în anul școlar 2022/2023 respectiv cca 110 de zile estimate pentru anul școlar 2022-2023, **în cantitățile și conținutul caloric** stabilit prin Normele metodologice aprobate **HG nr. 1.152/2022** pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 105/2022** privind aprobarea continuării Programului- pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolari și elevii din 350 de unități de învățământ preuniversitar de stat.

VI. SPECIFICATUL TEHNIC

1. Caracteristici generale

Se vor furniza: pachet alimentar: **produse de panificație din făina integrală** - pâine feliată sau batoane/chifle - 80 g - maximum 50% din greutatea totală a pachetului, produse din carne și/sau brânzeturi/derivate din lapte 40 g - minimum 25% din greutatea totală a pachetului și legume - roșii, castraveți, salată sau alte produse similare - 40 g - maximum 25% din greutatea totală a pachetului. La acestea se va adăuga un fruct, (mar, portocale, banana, mandarine, etc.

Etichetarea nutrițională trebuie să conțină următoarele elemente:
valoare energetica, grăsimi, acizi grași saturați, glucide, zaharuri, fibre, proteine, sare, în această ordine:

-Declarație nutrițională - (la 100 g)

Valoare energetica - Kj/kcal

Grăsimi g, - din care:

Acizi grași saturați - g

Glucide g, din care

Zaharuri g

Fibre g

Proteine g

Sare g

Declarația nutrițională se prezintă, în funcție de spațiul disponibil, sub formă de tabel cu numele aliniate, iar în cazul în care spațiul nu permite, declarația este prezentată în format liniar”.

Din interpretarea documentației de atribuire mai sus iterată, rezultă în mod evident că pachetul alimentar oferat trebuie să îndeplinească în **mod cumulativ** următoarele cerințe:

- pâine feliată sau batoane/chifle să fie produse de panificație **din făină integrală**;

-pâine feliată sau batoane/chifle – 80 grame și să reprezinte maximum 50% din greutatea totală a pachetului;

- produsele din carne și/sau brânzeturi/derivate din lapte 40 grame și să reprezinte - minimum 25% din greutatea totală a pachetului;

- legume - roșii, castraveți, salata sau alte produse similare - 40 grame și să reprezinte maximum 25% din greutatea totală a pachetului.

- pachetul alimentar oferat să indice declarația nutrițională (raportat la 100g) din care să rezulte următoarele elemente: **valoare energetică, grăsimi, acizi grași saturați, glucide, zaharuri, fibre, proteine, sare**, etc.

Astfel, specificațiile tehnice stabilite pachetelor alimentare sunt obligatorii iar dovada îndeplinirii acestora se face de către fiecare ofertant în parte în funcție de conținutul, gramajul și compoziția nutritivă a acestora, astfel încât să se asigure posibilitatea verificării corespondenței propunerii tehnice cu specificațiile tehnice prevăzute în cadrul caietului de sarcini, nerespectarea specificațiilor tehnice fiind sancționată cu respingerea ofertei ca neconformă.

De asemenea, Consiliul reține că autoritatea contractantă în etapa de evaluare a ofertelor nu poate ignora prevederile **Ordinului nr. 1563/2008** emis de Ministerul Sănătății pentru aprobarea „*Listei alimentelor nerecomandate preșcolarilor și școlarilor și a principiilor care stau la baza unei alimentații sănătoase pentru copii și adolescenți*”, în cadrul căreia la Anexa 1 se stipulează la Alimente nerecomandate: **„orice tip de aliment care, prin conținut, aduce un aport de calorii de peste 300 kcal pe unitate de vânzare”**.

Necesitatea sau oportunitatea achiziționării unor produse care să îndeplinească anumite caracteristici și specificații tehnice au fost stabilite de autoritatea contractantă, în funcție de necesitățile obiective și prioritățile comunicate de compartimentele din cadrul acesteia, relevante în acest caz fiind dispozițiile art. 2 alin. (5) din HG nr. 395/2016.

Or, din analiza propunerii tehnice a ofertantului SC SRL se reține că acesta a oferat cinci variante de meniu pachet alimentar

intitulate: Sandvici cu șnițel pui, cașcaval și legume, Sandvici cu salam uscat pui/vită, cașcaval și legume, Sandvici cu șuncă porc/pui, cașcaval și legume, Sandvici cu felii de friptură de porc și legume și Sandvici cu cașcaval și legume, fiecare având un gramaj total de 260 grame la care se adaugă un fruct de 100 grame, fără însă a indica/demonstra faptul că pâinea feliată batonul/chifla este **produs de panificație din făina integrală** sau care este **valoarea nutrițională** (raportat la 100g) din care să rezulte valoare energetică, grăsimi, acizi grași saturați, glucide, zaharuri, fibre, proteine, sare, etc, precum și conținutul caloric .

Consiliul reține că, potrivit art. 65 alin. (2) și art. 127 alin. (1) lit. f) din HG nr. 395/2016, verificarea propunerilor tehnice depuse de ofertanți nu se limitează doar la simpla inventariere/reproducere a elementelor din ofertă astfel cum a procedat COMUNA, ci este un proces laborios, constând în verificarea conformității fiecărei specificații tehnice impuse în caietul de sarcini cu propunerile tehnice și documentele doveditoare prezentate în acest sens, astfel încât să confere autorității contractante certitudinea că produsul ofertat este unul conform și corespunde necesității ei pentru care a inițiat procedura de atribuire în cauză.

În raport cu prevederile legale antementionate, rezultă fără putință de tăgadă faptul că, solicitarea ca pachetele alimentare să respecte anumite cerințe privind conținutul, valoarea nutritivă și calorică sunt determinate de specificul achiziției și normativele/legislația specifică în materie, nerespectarea cu strictețe a acestora fiind de natură a conduce la probleme care pot periclita în mod grav scopul și eficacitatea achiziției publice în cauză.

Specificațiile tehnice propuse de ofertanți nu sunt elemente pur formale ale ofertei, prezumate a fi valabile și admise, ci reprezintă elementul esențial al propunerii tehnice, a căror realitate/conformitate trebuie să fie verificată cu maximă atenție de comisia de evaluare, în baza art. 127 alin. (1) lit. f) din Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 și dovedită de ofertanți prin documentele înaintate autorității, ceea ce nu s-a întâmplat în prezenta procedură.

Față de cele de mai sus, Consiliul reține că în etapa de evaluare a ofertelor autoritatea contractantă nu și-a respectat în fapt propria documentație de atribuire, alegând să verifice în mod parțial și superficial cerințele impuse pentru produsele oferite și să desemneze drept admisibilă și ulterior câștigătoare oferta acestuia în baza simplei prezumții că pachetul alimentar ofertat îndeplinește în totalitate specificațiile tehnice solicitate. Riscul, ca în cadrul procedurii să participe și chiar să câștige procedura un operator economic care nu poate executa în bune condiții contractul, datorită faptului că în cadrul caietului de sarcini nu au fost impuse participanților anumite cerințe tehnice, aparține autorității contractante. Ofertanții nu trebuie să vicieze rezultatul procedurii, prin ofertarea unor produse care nu îndeplinesc cerințele tehnice impuse doar în baza unor supoziții proprii, fapt pentru care autoritatea contractantă are obligația de a evalua propunerile tehnice ținând seama de toate elementele avute în vedere la descrierea produselor propuse, pentru a se asigura de fezabilitatea și sustenabilitatea acestora.

Orice decizie a autorității privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuia fundamentată pe o evaluare temeinică a ofertei, sub toate

aspectele acesteia, și pe probe concludente, iar nu pe elemente insuficiente /neclare sau incerte care nu permit realizarea unei evaluări obiective a ofertei, sens în care Consiliul reține că prevederile art. 134 alin. (1) din HG nr. 395/2016 instituie asupra autorității contractante obligația de a stabili care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei oferte, motiv pentru care înainte de a adopta o decizie privind admiterea sau respingerea ofertei SC SRL, ar fi trebuit să se asigure că acest operator economic

respectă întocmai cerințele documentației de atribuire și a legislației specifice în materie.

În cadrul Hotărârii din 10 octombrie 2013, **CJUE** s-a pronunțat în cauza **C-336/12** astfel:

„31 Principiul egalității de tratament și obligația de transparență se opun oricărei negocieri între autoritatea contractantă și un ofertant în cadrul unei proceduri de atribuire a unor contracte de achiziții publice, ceea ce implică faptul că, în principiu, o ofertă nu poate fi modificată după depunerea sa nici la inițiativa autorității contractante, nici la cea a ofertantului. În consecință, autoritatea contractantă nu poate solicita lămuriri unui ofertant a cărui ofertă apreciază că este imprecisă sau neconformă cu specificațiile tehnice din caietul de sarcini (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 martie 2012, SAG ELV Slovensko și alții, C 599/10, punctele 36 și 37).

32 Curtea a precizat însă că articolul 2 din Directiva 2004/18 nu se opune ca datele referitoare la ofertă să poată fi corectate sau completate punctual, în special întrucât necesită în mod vădit o simplă clarificare sau pentru a înlătura erori materiale evidente (Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctul 40).

33 Curtea a formulat în această hotărâre anumite cerințe care delimitează această posibilitate de a solicita în scris ofertanților o clarificare a ofertei lor.

34 Mai întâi, o cerere de clarificare a unei oferte, care poate interveni numai după ce autoritatea contractantă a luat cunoștință de ansamblul ofertelor, trebuie, în principiu, adresată în mod echivalent tuturor ofertanților care se află în aceeași situație (a se vedea în acest sens Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctele 42 și 43).

35 În continuare, cererea trebuie să privească toate punctele ofertei care impun o clarificare (a se vedea în acest sens Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctul 44).

36 În plus, această cerere nu poate conduce la prezentarea de către un anumit ofertant a ceea ce în realitate ar fi o nouă ofertă (a se vedea în acest sens Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctul 40).

*37 În sfârșit, în general, în cadrul exercitării puterii de apreciere de care dispune în ceea ce privește posibilitatea de a solicita candidaților să își clarifice oferta, autoritatea contractantă trebuie să trateze candidații în mod egal și loial, astfel încât să nu se poată considera, la finalizarea procedurii de selecție a ofertelor și în raport cu rezultatul acesteia, că solicitarea de clarificare a favorizat sau a defavorizat nejustificat candidatul sau candidații cărora le a fost adresată (Hotărârea SAG ELV Slovensko și alții, citată anterior, punctul 41)”.
_____*

Solicitarea de clarificări s-ar fi impus și în ceea ce privește propunerea financiară ofertată în valoare de **272.987,00 lei** fără TVA, preț unitar 8,30 lei, care în raport cu valoarea estimată de **452.566,04 lei** reprezintă **60,32 %** în speță, fiind incidente următoarele prevederi legale:

- art. 210 din Legea nr. 98/2016: *„(1) În cazul unei propuneri financiare aparent neobișnuit de scăzută în raport cu lucrările, produsele sau serviciile care constituie obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru care urmează a fi atribuit/încheiat, autoritatea*

contractantă are obligația de a solicita ofertantului care a depus o astfel de ofertă clarificări cu privire la prețul sau costurile propuse în respectiva ofertă.

(2) Clarificările prevăzute la alin. (1) se pot referi în special la:

a) fundamentarea economică a modului de formare a prețului, prin raportare la procesul de producție, serviciile furnizate sau metodele de construcție utilizate;

b) soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebite de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru furnizarea produselor sau a serviciilor ori executarea lucrărilor;

c) originalitatea lucrărilor, produselor sau serviciilor propuse de ofertant;

d) respectarea obligațiilor prevăzute la art. 51 alin. (1);

e) respectarea obligațiilor prevăzute la art. 218;

f) posibilitatea ca ofertantul să beneficieze de un ajutor de stat”;

- art. 136 din HG nr. 395/2016: 136. - (1) În situația în care comisia de evaluare constată că elemente de preț ale unei oferte sunt aparent neobișnuit de scăzute, prin raportare la preturile pieței, utilizându-se ca referință în acest sens informații cum ar fi buletine statistice, sau cotații ale burselor de mărfuri, comisia de evaluare va solicita ofertantului care a depus oferta în cauză explicații cu privire la posibilitate îndeplinirii contractului în condițiile de calitate impuse prin documentația de atribuire.

(2) Explicațiile aduse de ofertant conform prevederilor alin. (1) vor fi însoțite de dovezi concludente privind elementele prevăzute la art. 210 alin. (2) din Lege, precum și, după caz, documente privind prețurile ce pot fi obținute de la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare al personalului ofertantului, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru.

(3) În cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informațiile și/sau documentele solicitate sau acestea nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată neconformă.

(4) În sensul prevederilor art. 210 alin. (1) din Lege, o ofertă prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat atunci când prețul ofertat, fără TVA, **reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului respectiv.**

- art. 139 din HG nr. 395/2016: „(1) În situația în care comisia de evaluare constată că elemente de preț ale unei oferte sunt aparent neobișnuit de scăzute, prin raportare la prețurile pieței, utilizându-se ca referință în acest sens informații cum ar fi buletine statistice, sau cotații

ale burselor de mărfuri, comisia de evaluare va solicita ofertantului care a depus oferta în cauză explicații cu privire la posibilitate îndeplinirii contractului în condițiile de calitate impuse prin documentația de atribuire.

(2) Explicațiile aduse de ofertant conform prevederilor alin. (1) vor fi însoțite de dovezi concludente privind elementele prevăzute la art. 210 alin. (2) din Lege, precum și, după caz, documente privind prețurile ce pot fi obținute de la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului

de lucru, nivelul de salarizare al personalului ofertantului, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru”.

Orice decizie a autorității contractante privind admiterea sau respingerea unei oferte trebuie fundamentată pe o evaluare temeinică sub toate aspectele acesteia, și pe probe concludente, iar nu pe elemente insuficiente/neclare sau incerte care nu permit realizarea unei evaluări obiective a ofertei. Anterior finalizării evaluării ofertelor, autoritatea contractantă ar fi trebuit să stabilească cu exactitate dacă propunerile financiare depuse de ofertanți sunt reale și ferme, numai în urma obținerii și verificării detalierii prețurilor ofertate putea stabili conformitatea, sustenabilitatea, realitatea și corectitudinea formării acestora.

Prin urmare, în condițiile în care propunerea financiară reprezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat deoarece reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului respectiv, autoritatea contractantă în etapa de analiză a fundamentării propunerilor financiare ar fi trebuit să procedeze la solicitarea de clarificări și să evalueze informațiile și documentele furnizate de respectivul ofertant, pentru a se asigura de realitatea și sustenabilitatea acestuia, ținând seamă de toate cerințele și condițiile ce decurg din prevederile legale în vigoare, astfel încât operatorii economici să nu vicieze rezultatul procedurii prin reduceri de costuri sau de a proceda la artificii financiare/matematice după bunul plac având la bază simpla prezumție că urmare a declarării ca și câștigătoare a ofertei sale, va găsi o posibilitate să finalizeze contractul indiferent prin ce mijloace.

Acceptând un preț neobișnuit de scăzut, autoritatea contractantă își asumă riscul ca acesta să fie elaborat fără a avea în vedere toate costurile pe care le implică cerințele documentației de atribuire și legislația muncii iar ofertantul în cauză pentru a se încadra în propunerea financiară ofertată, fie nu va respecta cerințele caietului de sarcini, fie va vicia rezultatul procedurii prin ofertarea unor prețuri nesustenabile care nu sunt rezultatul liberei concurențe sau care nu pot fi justificate decât în baza unei simple decizii comerciale.

Ofertele depuse reprezintă angajamente asumate de către ofertanți în scopul realizării obiectului contractului, astfel prețul nu este un element pur formal al ofertei, ci reprezintă un element esențial al propunerii tehnice și financiare a cărui realitate și sustenabilitate trebuie verificată de comisia de evaluare, în baza respectării principiilor asumării răspunderii, tratamentului egal și nediscriminării și confirmate de ofertanți prin documentele înaintate autorității contractante.

Autoritatea contractantă nu poate accepta necondiționat ofertarea unor tarife pentru un contract care se va implementa în viitor - având la bază costuri aparent neobișnuit de scăzute, asupra cărora are îndoieli

rezonabile că nu vor putea fi respectate și care la momentul depunerii ofertelor erau sau trebuiau cunoscute de operatorii economici.

În cauza **T- cauza T 392/15, Tribunalul UE** a reținut la pct. 85 și 86 următoarele *„În ceea ce privește această din urmă dispoziție, Tribunalul a statuat că obligația autorității contractante de verificare a caracterului serios al unei oferte rezultă din existența prealabilă a îndoielilor referitoare la fiabilitatea acesteia, obiectivul principal al acestui articol fiind de a nu permite respingerea unui ofertant din cadrul procedurii fără să i se fi acordat posibilitatea să justifice conținutul*

ofertei sale care ar părea anormal de mică. Prin urmare, numai atunci când există asemenea îndoieli, comitetul de evaluare este obligat să solicite informații pertinente privind compoziția ofertei înainte să o respingă, dacă este cazul. În schimb, în ipoteza în care o ofertă nu pare anormal de mică potrivit articolului 158 alineatul (4) din Regulamentul de punere în aplicare, articolul menționat nu se aplică [a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 iulie 2005, TQ3 Travel Solutions Belgium/Comisia, T 148/04, EU:T:2005:274, punctele 49 și 50, Hotărârea din 11 mai 2010, PC Ware Information Technologies/Comisia, T 121/08, EU:T:2010:183, punctul 72, Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Computer Resources International (Luxembourg)/Comisia, T 422/11, EU:T:2014:927, punctul 57, și Hotărârea din 15 septembrie 2016, European Dynamics Luxembourg și Evropaiki Dynamiki/Comisia, T 698/14, nepublicată, EU:T:2016:476, punctul 59). Astfel de îndoieli pot exista printre altele atunci când pare incert, pe de o parte, că o ofertă respectă legislația țării în care serviciile ar trebui să fie prestate, în materie de remunerare a personalului, de contribuție la sistemul de securitate socială, de respectare a normelor de securitate și de sănătate la locul de muncă, de vânzare în pierdere, și, pe de altă parte, că prețul propus include toate costurile pe care le presupun aspectele tehnice ale ofertei (Hotărârea din 8 octombrie 2015, Secolux/Comisia, T 90/14, nepublicată, EU:T:2015:772, punctul 62)”.

Raportat la cele evocate și ținând seama că printre atribuțiile comisiei de evaluare sunt și cele de verificare a propunerilor tehnice și financiare, elaborarea solicitărilor de clarificări necesare în vederea evaluării ofertelor și de stabilire a ofertelor inacceptabile și/sau neconforme, precum și a motivelor care stau la baza încadrării acestora în fiecare din aceste categorii, așa cum este prevăzut la art. 127 alin. (1) lit. f), j) și i) din HG nr. 395/2016, Consiliul constată că această verificare nu s-a făcut, în cazul ofertei depusă de SC SRL, cu rigurozitatea impusă de legislația în domeniu și, pe cale de consecință, criticile contestatorului privind nelegalitatea evaluării ofertei câștigătoare sunt fondate, urmând să fie admise.

Pentru considerentele anterior expuse, în temeiul dispozițiilor art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul va admite contestația formulată de către în contradictoriu cu, va anula raportul procedurii și actele subsecvente și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei aparținând SC SRL cu respectarea documentației de atribuire, a prevederilor legale și a celor reținute în motivare în termen de 10 zile de la comunicare.

Pentru aceste motive

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

DECIDE:

Admite contestația formulată de către În contradictoriu cu, anulează raportul procedurii și actele subsecvente și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei aparținând SC SRL cu respectarea documentației de atribuire, a prevederilor

legale și a celor reținute în motivare în termen de 10 zile de la comunicare

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 practica deciziei

...

Redactată în 4 (patru) exemplare originale, conține 16 (șaisprezece) pagini