



...CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleos nr.6, Sectorul 3, ... România, CP 030084, CIF 20329980
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642 Fax. +4 021 8900745 www.cnsr.ro

În conformitate cu prevederile art. 266 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. ...

Data: ...

...Prin contestația FN (fără număr de înregistrare la emitent), înregistrată la CNSC sub nr. ... aparținând ... cu sediul în sat ... comuna Comana, județul ... înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ... având CUI ... reprezentată legal prin ... - ... formulată împotriva respingerii ofertei sale, ce i-a fost comunicată prin adresa nr. 4214 din 02.10.2013, de către ... cu sediul în ... bd. Metalurgiei nr. 89, cp 041832, ... în calitate de autoritate contractantă în procedura, licitație deschisă, cu etapă finală de licitație electronică, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „Furnizare de produse de panificație pentru elevii din învățământul primar și gimnazial de stat precum și pentru preșcolarii din grădinițele de stat cu program normal de 4 ore din ... coduri CPV 15811300-9 – *Cornuri (Rev. 2)*, CPV 15811000-6 – *Produse de panificație (Rev. 2)*, CPV 60000000-8 – *Servicii de transport (cu excepția transportului de deșeuri) (Rev. 2)*, s-a solicitat Consiliului anularea actului atacat și obligarea autorității contractante la continuarea procedurii de atribuire, de la momentul evaluării ofertelor.

În baza legii și a documentelor depuse de părți,
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

DECIDE:

...Respinge contestația, ca nefondată.
Dispune continuarea procedurii de atribuire.
Obligatorie.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare.

MOTIVARE

În luarea deciziei, s-au avut în vedere următoarele:

Prin contestația FN (fără număr de înregistrare la emitent), înregistrată la CNSC sub nr. atacă rezultatului procedurii de atribuire nr. 4214/02.10.2013, emis de ... în calitate de autoritate contractantă în procedura mai sus arătată, considerând *ilegală* decizia de respingerea a ofertei sale ca neconformă.

În fapt, contestatoarea susține că a depus ofertă în procedura din speță, iar ulterior solicitării de clarificări nr. 4150/30.09.2013, privind fundamentarea numărului mijloacelor de transport autorizate de autoritățile competente, precum și a numărului personalului implicat în distribuția produselor, a răspuns, în termenul legal, prin adresa înregistrată la sediul autorității contractante sub nr. 4202/02.10.2013, fără însă a-și modifica propunerea tehnică.

În aceeași zi, arată contestatoarea, prin comunicarea nr. 4214 din 02.10.2013, autoritatea contractantă a informat-o cu privire la descalificarea ofertei, ca fiind neconformă, întrucât prin propunerea sa tehnică (contrar cerințelor caietului de sarcini), nu ar fi fundamentat numărul mijloacelor de transport și nici numărul personalului implicat în distribuirea produselor, astfel încât să demonstreze că are capacitatea tehnică de a livra produse de panificație zilnic, în intervalul orar 8:00-10:00, precum și faptul că prin răspunsul la clarificări ar fi *modificat propunerea tehnică prin adăugarea graficului de livrare*.

În ceea ce privește propunerea sa tehnică, contestatoarea apreciază că aceasta corespunde cerințelor minime ale caietului de sarcini. Astfel, referitor la modul de distribuție a produselor, contestatoarea susține că, prin caietul de sarcini, s-a indicat că aceasta se va realiza zilnic, în intervalul orar 8.00 - 10.00, conform unei note de comandă care ar urma a fi emisă de Administrația Școlilor, Liceelor și Grădinițelor. De asemenea, se precizează și faptul că ofertanții au obligația să fundamenteze numărul mijloacelor de transport utilizate și numărul personalului implicat în distribuirea produselor.

În acest sens, susține contestatoarea, prin propunerea sa tehnică a indicat că produsele urmează a fi distribuite zilnic, în intervalul orar 8.00 - 10.00, la unitățile de învățământ precizate în anexa la caietul de sarcini, atașând o listă nominală a unităților de învățământ la care urmează a fi livrate produsele, cu indicarea atât a adresei

fiecărei unități, a numărului produselor ce urmează a fi livrate zilnic, cât și a numărului total al acestora.

Referitor la fundamentarea resurselor ce urmează a fi alocate în vederea executării contractului, contestatoarea menționează că a prezentat un „Necesar de resurse”, în care indica concret resursele pe care le considera utile pentru îndeplinirea obligațiilor ce ar reieși din contractul de furnizare, atât în ceea ce privește personalul implicat în distribuirea produselor, cât și a numărului mijloacelor de transport alocate acestei activități, respectiv 6 persoane calificate corespunzător pentru livrarea produselor și 6 autoutilitare cu o capacitate de 3,5 tone.

Sub acest aspect, având în vedere că documentația de achiziție nu impunea condiții minime în ceea ce privește resursele materiale și umane de care participanții trebuiau să dispună și pe care trebuiau să le aloce pentru executarea contractului, precum și în considerarea faptului că prin decizia de descalificare nu i s-a reproșat o insuficiență a acestor resurse, contestatoarea apreciază că a respectat întocmai cerințele prevăzute în caietul de sarcini și a fundamentat capacitatea sa de a livra produsele de fac obiectul achiziției publice.

Totodată, în ceea ce privește personalul necesar, contestatoarea invocă faptul că în fișa de date a achiziției, la *pct. III.2.3. lit. a) Capacitatea tehnică și/sau profesională*, se menționa ca fiecare participant să facă *dovada că dispunde de personal pentru transportul și distribuția produselor de panificație la locațiile prevăzute în caietul de sarcini*, precum și modalitatea de îndeplinire a acestei condiții, respectiv prezentarea unei declarații privind personalul calificat, cu nominalizarea persoanelor ce au cunoștințe minime de igienă a produselor alimentare sau instruire în acest sens, pentru care s-a efectuat controlul medical periodic, declarație care trebuie însoțită de documente justificative, prezentate în copie, condiție care a fost îndeplinită integral de societatea sa.

Concret, în vederea îndeplinirii cerinței, contestatoarea susține că, prin oferta depusă, a prezentat atât declarația solicitată, precum și lista nominală a personalului calificat pentru fiecare dintre persoanele nominalizate, fiind anexate documente care atestau atât instruirea în domeniul igienei produselor alimentare, cât și efectuarea controlului medical periodic.

Referitor la mijloacele de transport alocate pentru contractul din speță, contestatoarea arată că în fișa de date a achiziției, la *pct. III. 2.3.a) Capacitatea tehnică și/sau profesională*, se menționa obligația participanților de a prezenta documente care să demonstreze că operatorul economic dispune de mijloacele de transport adecvate.

În cazul său, în vederea îndeplinirii cerinței, prin oferta depusă, a prezentat o listă a tuturor echipamentelor de care dispune, incluzând și mijloacele de transport adecvate dotate corespunzător și autorizate din punct de vedere igienico-sanitar. Pentru autoutilitarele care urmau a fi alocate pentru distribuirea produselor, contestatoarea precizează că au fost prezentate copii ale documentelor care atestau dreptul său de folosință, precum și faptul că aveau documente de autorizare valabile.

Prin urmare, contestatoarea consideră că a îndeplinit corespunzător toate cerințele autorității contractante, astfel cum acestea au fost stabilite prin documentația de atribuire și, pe cale de consecință, nu sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 36 alin. (2) lit. a) din HG nr. 925/2006 pentru ca oferta să fie considerată neconformă, în opinia sa, autoritatea contractantă făcând o aplicare eronată a acestor prevederi legale.

De asemenea, contestatoarea apreciază că autoritatea contractantă, prin comisia de evaluare, nu și-a îndeplinit sarcina de a verifica temeinic propunerea sa tehnică, din punct de vedere al îndeplinirii cerințelor minime din caietul de sarcini, fiind încălcate astfel dispozițiile art. 72 alin. (2) lit. f) din HG nr. 925/2006.

Referitor la cel de-al doilea aspect invocat de autoritatea contractantă în susținerea respingerii ofertei sale ca neconformă, respectiv faptul că prin răspunsul la solicitările de clarificări ar fi modificat propunerea tehnică prin adăugarea graficului de livrare, contestatoarea consideră că aceste aprecieri sunt total eronate și nu corespund realității. Astfel, prin oferta depusă, a furnizat toate informațiile și a prezentat toate documentele solicitate prin documentația de atribuire, dar cu toate acestea autoritatea contractantă i-a solicitat clarificări cu privire la mijloacele de transport și personalul implicat în distribuția produselor.

Față de această solicitare, contestatoarea menționează că a răspuns autorității contractante printr-o adresă, în termenul indicat, atașând și o anexă, fără însă a modifica propunerea tehnică. În opinia sa, contestatoarea consideră că răspunsul său la clarificările solicitate de autoritatea contractantă nu este și nu poate fi asimilată cu o modificare a ofertei tehnice, astfel cum, în mod eronat, a apreciat autoritatea contractantă.

Contestatoarea susține că, din documentele aflate la dosarul procedurii de achiziție, rezultă cu evidență faptul că propunerea tehnică nu a suferit niciun fel de modificări, conținutul acesteia rămânând neschimbat, fiind evident că toate elementele privind executarea contractului din cuprinsul propunerii tehnice au rămas neschimbate, respectiv numărul și identitatea persoanelor care urmează să livreze produsele (6 persoane conform tabelului

nominal), numărul mijloacelor de transport (6 autoutilitare identificate prin documentele din ofertă), precum și modalitatea de livrare (livrare zilnică) și perioada de livrare (8.00 - 10.00).

În drept, contestatoarea întemeiază cererea de anulare a măsurii de respingere a ofertei și de reevaluare a ei pe dispozițiile art. 255-256, art. 178 alin. (1), art. 187 alin. (1) și (2) din OUG nr. 34/2006, precum și ale art. 34, art. 36 alin. (2) lit. a), art. 72 alin. (2), lit. f), art. 79 alin. (2) din HG nr. 925/2006, iar în susținerea criticilor sale, înaintează Consiliului un set de documente, în copie.

Prin adresa nr. 4486/15.10.2013, înregistrată la CNSC sub nr. 34814/15.10.2013, autoritatea contractantă a transmis punctul de vedere la contestație, solicitând respingerea ei ca nefondată și continuarea procedurii de achiziție publică.

Autoritatea contractantă susține că (prin comisia de evaluare) are obligația de a verifica fiecare ofertă în parte, cu respectarea principiilor nediscriminării și tratamentului egal, numai în baza cerințelor din documentația de atribuire. De asemenea, arată că una dintre cerințele imperativ exprimate în caietul de sarcini a fost cea a fundamentării numărului resurselor propuse de operatorii economici pentru buna derulare a contractului, cerință aflată în strânsă legătură cu faptul că, prin cerințele minime de calificare, nu a impus un număr minim de astfel de resurse, ofertanții având libertatea de a stabili numărul lor.

Cum comisia de evaluare a constatat că, prin propunerea tehnică, ofertantul nu a fundamentat numărul mijloacelor de transport utilizate și nici numărul personalului implicat în distribuirea produselor, autoritatea contractantă precizează că, în conformitate cu prevederile art. 78 din HG nr. 925/2006, a transmis solicitarea de clarificări nr. 4150/30.09.2013, prin care a arătat și faptul că, „contrar cerințelor caietului de sarcini, nu ați fundamentat numărul mijloacelor de transport autorizate de autoritatea competentă și nici numărul personalului implicat în distribuirea produselor, astfel încât să demonstrați că aveți capacitatea tehnică de a livra produse de panificație zilnic, în intervalul orar 8:00-10:00". Totodată, pe baza aceleiași adrese, urma ca ofertantul să clarifice această situație, fie prin acceptarea concluziei comisiei de evaluare, fie prin combaterea celor constatate, prin trimiteri pertinente la propunerea tehnică prezentată, din care să rezulte, eventual, că membrii comisiei de evaluare au omis sau au interpretat eronat anumite mențiuni ale propunerii tehnice.

Autoritatea contractantă arată că răspunsul la solicitările sale, înregistrat sub nr. 4202/02.10.2012, a fost depus la registratură de către ofertant, în termenul solicitat, în plic închis și sigilat, pe care

au fost menționate datele de identificare ale expeditorului, ale destinatarului, precum și mențiunea „PROPUNERE TEHNICĂ - COMPLETARE”. Totodată, conform adresei de înaintare, răspunsul la solicitarea de clarificări a constat în prezentarea documentului, sugestiv, intitulat „Documentul privind fundamentarea numărului de mijloace de transport și a numărului de personal implicat în distribuirea produselor de panificație”, ce conține 7 file.

Autoritatea contractantă menționează că, prin răspunsul prezentat, ofertantul nu a combătut în niciun fel concluzia comisiei de evaluare, ci dimpotrivă, a încercat să completeze propunerea tehnică cu elementele lipsă, respectiv „fundamentarea numărului de mijloace de transport și a numărului de personal implicat în distribuirea produselor de panificație”.

Autoritatea contractantă susține că, nici din cuprinsul contestației depuse, nu reiese unde anume în propunerea tehnică au fost fundamentate resursele propuse de operatorul economic și nici considerentele avute în vedere în acest sens, iar simplul fapt că referitor la fundamentarea lor, acesta „a prezentat un Necesar de resurse care specifică concret resursele necesare pe care îl consideră util pentru îndeplinirea obligațiilor ce reieșeau din Contractul de Furnizare, atât în ceea ce privește personalul implicat în distribuirea produselor, cât și a numărului mijloacelor de transport alocate acestei activități, respectiv 6 persoane calificate corespunzător pentru livrarea produselor și 6 autoutilitare cu o capacitate de 3.5 tone”, nu ține loc de o fundamentare a resurselor propuse. Acest din urmă fapt a fost acceptat inclusiv de operatorul economic în cauză, prin prezentarea, urmare a solicitării de clarificări, a documentului intitulat sugestiv „Documentul privind fundamentarea numărului de mijloace de transport și a numărului de personal implicat în distribuirea produselor de panificație”.

Totodată, autoritatea contractantă consideră că afirmațiile contestatoarei denaturează sensul adreselor transmise de ea, precizând că nu a solicitat clarificări „cu privire la mijloacele de transport și personalul implicat în distribuția produselor”, ci doar că a informat-o asupra situației următoare: „contrar cerințelor caietului de sarcini, nu ați fundamentat numărul mijloacelor de transport autorizate de autoritatea competentă și nici numărul personalului implicat în distribuirea produselor, astfel încât să demonstrați că aveți capacitatea tehnică de a livra produse de panificație zilnic, în intervalul orar 8.00-10.00”.

De asemenea, autoritatea contractantă menționează că, prin decizia de descalificare, nu s-a „reproșat” ofertantului insuficiența resurselor, ci nefundamentarea acestora, mai exact, că acesta nu a arătat cum poate îndeplini contractul utilizând resursele respective

și nu a arătat considerentele avute în vedere la dimensionarea acestora.

Tocmai faptul că, prin comisia de evaluare, autoritatea contractantă a urmărit respectarea principiilor ce guvernează legislația achizițiilor publice, precum și a prevederilor art. 72 alin. (2) lit. f) din HG nr. 925/2006, prin „verificarea propunerilor tehnice prezentate de ofertanți, din punctul de vedere al modului în care acestea corespund cerințelor minime din caietul de sarcini”, a dus la neacceptarea adăugării elementelor lipsă la propunerea tehnică, adăugiri de natură să aducă un avantaj evident operatorului economic, și anume, transformarea ofertei în ofertă admisibilă.

Reiterând faptul că propunerea tehnică este incompletă și nu corespunde cerințelor minime din caietul de sarcini, în sensul că nu conține referiri la fundamentarea resurselor propuse pentru buna derulare a contractului, iar încercarea de a aduce adăugiri propunerii tehnice nu face altceva decât s-o modifice, autoritatea contractantă solicită respingerea contestației, ca nefondată și continuarea procedurii de atribuire.

Prin adresa FN (fără număr de înregistrare la emitent), înregistrată la CNSC sub nr. 35341/18.10.2013, ... a transmis Consiliului *Note scrise*, prin care reiterează solicitarea sa de anulare a deciziei autorității contractante cu privire la descalificarea ofertei sale.

Contestatoarea invocă faptul că autoritatea contractantă nu și-a îndeplinit sarcina de a verifica temeinic propunerea sa tehnică, din punct de vedere al îndeplinirii cerințelor minime exprimate prin documentația de atribuire, arătând că, prin propunerea tehnică, a prezentat un *Necesar de resurse*, prin care a specificat concret resursele pe care le considera utile îndeplinirea obligațiilor ce ar fi reieșit din contractul de furnizare.

În ceea ce privește susținerea autorității contractante, potrivit căreia, necesarul de resurse *nu ține loc de fundamentarea resurselor propuse*, contestatoarea învederează că orice document se califică în funcție de conținutul acesteia și nu în funcție de titulatura pe care o poartă, cu atât mai mult cu cât, prin documentația de atribuire, s-a solicitat numai fundamentarea resurselor, fără însă a se defini concret acest termen și fără a se solicita ca această fundamentare să fie realizată sub forma unui înscris cu o titulatură sau un format impus.

Mai mult, contestatoarea susține că invocarea faptului că răspunsul său la solicitarea de clarificări este considerat o completare a propunerii tehnice, prin prisma faptului că pe plicul conținând acest răspuns s-a menționat *PROPUNERE TEHNICĂ-COMPLETARE*, denotă o evaluare superficială, din partea autorității contractante, a ofertei sale.

Față de susținerile părților și de documentele depuse la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

Pentru atribuirea contractului de achiziție publică având ca obiect „Furnizare de produse de panificație pentru elevii din învățământul primar și gimnazial de stat precum și pentru preșcolarii din grădinițele de stat cu program normal de 4 ore din ... coduri CPV 15811300-9 – *Cornuri (Rev. 2)*, CPV 15811000-6 – *Produse de panificație (Rev. 2)*, CPV 60000000-8 – *Servicii de transport (cu excepția transportului de deșeuri) (Rev. 2)*, ... (în calitate de autoritate contractantă) a inițiat procedura, licitație deschisă, cu etapă finală de licitație electronică, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. ... din data de 13.08.2013, la care a atașat documentația de atribuire aferentă.

Cu ocazia ședinței de deschidere a celor cinci oferte primite, autoritatea contractantă a încheiat procesul-verbal nr. X/SAP/3042 din 26.09.2013, iar ulterior evaluării lor, înainte de derularea etapei de licitație electronică, a comunicat care din ele sunt respinse și care sunt invitate la licitația electronică.

În concordanță cu procesul-verbal nr. ... două (2) din cele 5 oferte au fost respinse pentru același motiv, respectiv pentru lipsa fundamentării numărului de mijloace de transport și de personal alocat, inclusiv după solicitarea informațiilor de clarificare în acest sens.

Nemulțumită de decizia autorității contractante prin care oferta sa a fost respinsă ca neconformă, măsură comunicată prin adresa nr. 4214/02.10.2013, ... a investit Consiliul în soluționarea contestației de față, solicitând anularea actului ce o conține și obligarea autorității contractante la continuarea procedurii de atribuire de la momentul evaluării ofertelor.

La analiza motivelor de fapt și de drept ce au stat la baza respingerii ofertei acesteia, Consiliul constată că măsura autorității contractante a fost dispusă în concordanță strictă cu conținutul caietului de sarcini, precum și cu respectarea dispozițiilor art. 170 și art. 200 din OUG nr. 34/2006, inclusiv ale prevederilor art. 36 și 79 alin. (1) din HG nr. 925/2006.

În cauză, este de necontestat faptul că autoritatea contractantă a impus, prin caietul de sarcini (capitolul 4. *Modul de distribuție în școli și grădinițe*), prezentarea de către ofertanți (prin propunerea tehnică) a fundamentării numărului de mijloace de transport utilizate și a numărului de personal implicat în distribuția produselor.

Faptul că autoritatea contractantă nu a impus un număr minim de mijloace de transport sau de personal nu este de natură a conduce

la aprecierea (conform contestatoarei) că oferta în cauză îndeplinea cerințele de calificare privind capacitatea tehnică și/sau de personal, ceea ce, sub acest aspect nu se impunea o respingere, întrucât măsura de excludere nu a vizat existența sau nu a acestei capacități minime, ci realitatea angajamentului acestui ofertant, respectiv sustenabilitatea efectivă a propunerii ca serviciile să fie asigurate cu 6 autoutilitare și 8 persoane (din care, 2 pentru manipulare-depozitare) pentru distribuirea la timp a produselor de panificație.

Astfel, putea fi relevant în speță cum a determinat contestatoarea acest necesar pentru derularea contractului (spre deosebire de un alt ofertant, spre exemplu, ce a propus 13 autoutilitare), ținând cont de cantitățile minime de produse de livrat, dar și de intervalul orar (2 ore) în care trebuie să se facă livrarea la unitățile școlare vizate.

În acest sens, erau determinante informații și despre capacitatea de transport a fiecărei autoutilitare (câte bucăți/produs/transport), ce ar fi determinat și numărul de curse, precum și despre timpii de încărcare/descărcare la un transport.

Ori, aceste informații de fundamentare au lipsit din oferta contestatoarei, ce s-a mărginit să indice doar numărul de autoutilitare și numărul de personal implicat.

În consecință, Consiliul consideră că autoritatea contractantă era îndreptățită să respingă oferta acesteia chiar fără a-i solicita clarificările la care se raportează părțile în prezenta dispută.

De altfel, nici prin documentele nou emise de către contestatoare (adresa de răspuns la clarificări și tabelele anexate), nu au fost procurate informații de certitudine legate de posibilitatea efectivă de prestare a serviciilor de distribuire în intervalul orar arătat. Totodată, Consiliul consideră că aprecierile autorității contractante că acceptarea informațiilor în cauză ar fi condus la modificarea propunerii tehnice sunt eronate, întrucât, în fapt, acestea nu au concludența necesară stabilirii conformității ofertei, situație reglementată la art. 79 alin. (1) din HG nr. 925/2006, nu la alin. (2) al aceluiași articol.

Tocmai conduita autorității contractante de solicitare a unor astfel de clarificări (ce nu era obligatorie), a condus la aprecierea contestatoarei că ar fi îndreptățită să procure acesteia orice documente/informații noi, fără posibilitatea de a fi considerate, *ab initio*, modificări ale propunerii sale tehnice.

În fapt, lipsa oricărei observații la adresa documentației de atribuire, înainte de ofertare, obliga ofertanții (inclusiv pe contestatoare) la respectarea întocmai a acesteia, conform prevederilor amintitului art. 170 din OUG nr. 34/2006. Este lipsită

de temeii, astfel, susținerea contestatoarei că, în lipsa unei precizări asupra modului în care să se facă fundamentarea resurselor în cauză, conținutul documentației i-ar fi permis întocmirea propunerii tehnice conform propriei aprecieri. Conform celor deja statuate, contestatoarea nu a făcut o fundamentare a resurselor respective, ci doar a precizat nivelul lor, pe care l-a considerat adecvat (fără o motivare).

Pentru cele ce preced, în temeiul dispozițiilor de la art. 278 alin. (5) și (6) din OUG nr. 34/2006, Consiliul respinge contestația, ca nefondată și dispune continuarea procedurii de atribuire.

La punerea în aplicare a dispozițiilor prezentei, părțile vor avea în vedere caracterul lor obligatoriu, rezultând din art. 280 alin. (3) al OUG nr. 34/2006, precum și dreptul de a formula plângere, conform art. 281 din același act normativ.

PREȘEDINTE COMPLET

...

MEMBRU COMPLET

MEMBRU COMPLET

...

...

.....