



# CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

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

**În conformitate cu prevederile art. 266 din OUG 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 nr., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr., depusă de către S.C. ... S.R.L., cu sediul în ..., ...jud..., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ..., având C.U.I. RO ..., reprezentată convențional prin avocat..., împotriva documentației de atribuire, elaborată de către COMUNA ..., prin PRIMĂRIA COMUNEI ..., cu sediul în ....., județul ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire, prin negociere fără publicarea unui anunț de participare, organizată în vederea încheierii contractului de furnizare având ca obiect „Carburant auto pe bază de carduri”, cod CPV: 09132100-4 – Benzină fără plumb, CPV: 09134200-9 – Motorină, se solicită obligarea autorității contractante la: „...area estimată a contractului”.

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

## DECIDE:

Admite, în parte, contestația depusă de către S.C. ... S.R.L., cu sediul în ..., ...jud..., în contradictoriu cu PRIMĂRIA COMUNEI ..., cu sediul în ... și anulează procedura de atribuire.

Respinge, ca nefondat, capătul de cerere privind obligarea autorității contractante la publicarea valorii estimate a contractului.

Respinge, ca inadmisibil, capătul de cerere privind obligarea autorității contractante la inițierea unei alte proceduri.

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 nr., înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr., S.C. ... S.R.L. critică documentația de atribuire, elaborată de către COMUNA ..., prin PRIMĂRIA COMUNEI ..., în cadrul procedurii de atribuire, prin negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, a contractului de furnizare având ca obiect „Carburant auto pe bază de carduri”, cod CPV: 09132100-4 – Benzină fără plumb, CPV: 09134200-9 – Motorină, și solicită obligarea autorității contractante la: „...area estimată a contractului”.

În fapt, contestatorul arată că documentația de atribuire a fost publicată pe site-ul Bursei Române de Mărfuri în baza O.I. nr. 278/2015, autoritatea contractantă intenționând să achiziționeze combustibili auto (benzină și motorină). Astfel, contestatorul critică faptul că, deși procedura printr-o bursă privată este permisă doar pentru achiziția de materii prime, în baza art. 122 lit. f) din O.U.G. nr. 34/2006, „autoritatea contractantă a interpretat greșit legea aplicabilă și a dispus aplicarea (...) procedurii în acest fel”.

Contestatorul învederează că, în data de, i-a transmis autorității contractante faptul că, prin adresa nr. comunicată unui alt operator economic, A.N.R.M.A.P. a decis că nu reprezintă materii prime combustibilii auto. Cu toate acestea, arată contestatorul, autoritatea contractantă a hotărât continuarea procedurii și „nerespectarea legii, precum și a consilierii metodologice făcute de către A.N.R.M.A.P.”

De asemenea, contestatorul critică faptul că autoritatea contractantă, deși avea obligația publicării valorii estimate a contractului, „nu a respectat acest lucru, făcând astfel imposibil calculul termenelor procedurale, calculul garanției de bună conduită etc”.

În susținere, se invocă dispozițiile art. 25 și art. 26 din O.U.G. nr. 34/2006.

Precizează că organizarea procedurii încalcă principiul eficienței utilizării fondurilor, „fiind de notorietate faptul că bursele private percep comisioane procentuale din valoarea contractului, achitate tot de bugetul public”, sens în care, în susținere, se invocă dispozițiile art. 2 din O.U.G. nr. 34/2006.

Se menționează, în contestație, astfel: „datorită lipsei informării privind valoarea estimată a contractului, nu suntem în măsură să constituim garanția de bună conduită”.

Ca mijloc de probă, au fost depuse, în copie, documente.

Prin adresa nr., transmisă prin poștă și prin fax, Consiliul a solicitat S.C. ... S.R.L. să prezinte dovada constituirii garanției de bună conduită, conform art. 271<sup>1</sup> din O.U.G. nr. 34/2006 cu modificările și completările ulterioare, precum și confirmarea transmiterii sau depunerii originalului dovezii la autoritatea contractantă, conform alin. 3 al articolului susmenționat.

Cu adresa nr., înregistrată la C.N.S.C. sub nr., S.C. ... S.R.L. a transmis dovada constituirii garanției de bună conduită, respectiv ordinul de plată..., precum și dovada transmiterii acesteia către autoritatea contractantă (AWB NEMOEXPRESS nr.).

Cu adresa nr., înregistrată la C.N.S.C. cu nr., COMUNA ..., prin PRIMĂRIA COMUNEI ..., a precizat faptul că, raportat la dispozițiile art. 255 din O.U.G. nr. 34/2006, în opinia sa, „S.C. ... S.R.L. nu îndeplinește condițiile de persoană vătămată”, astfel că „și-a îndeplinit întocmai obligațiile care-i incumbă, conform prevederilor legale incidente în materie”.

Ca mijloc de probă, a fost depus, în copie, dosarul achiziției publice.

Față de înscrisurile aflate la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarea situație de fapt:

La data de COMUNA ..., prin PRIMĂRIA COMUNEI ... a inițiat procedura de atribuire, prin negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, a contractului de furnizare având ca obiect „Carburant auto pe bază de carduri”, cod CPV: 09132100-4 – Benzină fără plumb, CPV: 09134200-9 – Motorină, prin publicarea pe site-ul BURSEI ROMÂNE DE MĂRFURI S.A. a ordinului inițiator nr. din.

Valoarea estimată a contractului este de lei fără TVA, după cum rezultă din caietul de sarcini, iar criteriul de atribuire este „prețul cel mai scăzut”.

Împotriva documentației de atribuire, S.C. ... S.R.L. a depus, în termen legal, prezenta contestație.

Examinând susținerile părților, probatoriul aflat la dosar și dispozițiile legale aplicabile, Consiliul constată:

S.C. ... S.R.L. critică, prin contestație, într-un prim aspect, faptul că autoritatea contractantă a ales să desfășoare o procedură de „negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare”, prin intermediul BURSEI ROMÂNE DE MĂRFURI, în vederea atribuirii contractului de furnizare având ca obiect „Achiziționare carburanți auto pe bază de carduri”, precum și faptul că nu s-a publicat valoarea estimată a contractului.

Reține Consiliul că motivarea contestației se bazează, cu referire la criticile susmenționate, pe adresa nr., emisă de către A.N.R.M.A.P., precum și pe invocarea dispozițiilor art. 122 lit. f) din O.U.G. nr. 34/2006 cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, Consiliul stabilește că se impune a fi dezlegată problema referitoare la legalitatea alegerii unei proceduri de atribuire prin negociere directă fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, printr-o bursă privată, sens în care este formulată critica din motivarea contestației.

În soluționare, Consiliul se va raporta la următoarele prevederi legale:

-cele ale art. 122 lit. f) din O.U.G. nr.34/2006 cu modificările și completările ulterioare, în considerarea căroră contestatorul apreciază că procedura organizată nu este una legală, potrivit cu care:

*„Autoritatea contractantă are dreptul de a aplica procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare numai în următoarele cazuri: (...)*

*f) pentru achiziționarea de materii prime cotate la bursele de mărfuri, achiziția acestora realizându-se ca urmare a tranzacțiilor de pe piața de disponibil; (...)*”

-cele ale art. 59 din HG nr. 925/2006 cu modificările și completările ulterioare care menționează: **„In cazurile prevăzute la art. 122 lit. f) și la art. 252 lit. f) din ordonanța de urgență, autoritatea contractantă are dreptul de a achiziționa numai acele categorii de produse fungibile care sunt cotate pe piață la disponibil”**.

Din interpretarea sistematică a prevederilor legale susenunțate, rezultă că autoritatea contractantă poate încheia contracte utilizând procedura de „negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare”, prin intermediul bursei de mărfuri, atunci când produsele pe care dorește să le achiziționeze sunt **materii prime** cotate la bursele de mărfuri, achiziția acestora realizându-se ca urmare a tranzacțiilor de pe piața la disponibil precum și numai pentru acele categorii de produse fungibile care sunt cotate pe piața la disponibil, prin bunuri fungibile înțelegându-se bunurile determinate generic, care pot fi înlocuite unele cu altele în executarea unei obligații contractuale.

Or, având în vedere faptul că obiectul contractului îl reprezintă **„achiziționare carburanți auto ()**”, Consiliul determină că în cazul în speță nu este vorba despre echivalarea carburanților auto, prin urmare a unui produs cu destinație de combustibil auto, cu noțiunea de materie primă, acesta fiind, potrivit atât destinației sale cât și obținerii, produs finit.

În ceea ce privește înțelesul noțiunii de **„materie primă”**, relevant se reține a fi răspunsul Academiei Române – Institutul Național de Cercetări Economice „Costin C Kirițescu”, înregistrat sub nr. 807 din 01.10.2014, la solicitarea BURSEI ROMÂNE DE MĂRFURI S.A. de a

prezenta un punct de vedere referitor la înțelesul respectivei noțiuni, în care se arată:

„În diferite dicționare, conceptul de materii prime este definit astfel:

**DEX** – «Materia primă este produsul natural sau material ori semifabricat destinat prelucrării sau transformării în alte obiecte» (...);

**Investorwords** definește materiile prime ca «bunuri neprelucrate consumate pentru a produce bunuri finite»;

Conform **e-economic.co.uk** «materiile prime reprezintă materiale de bază din care sunt fabricate bunurile și produsele».

De obicei, acestea provin din resurse naturale – petrol, fier, lemn și pot fi supuse unui proces de transformare înaintea prelucrării:

Generic, materiile prime sunt incluse în categoria factorilor de producție, alături de muncă și capital.

Se pot distinge două categorii de materii prime: materii prime directe și indirecte. Materiile prime directe sunt cele care sunt încorporate direct în produsul finit, regăsindu-se parțial sau integral în compoziția acestuia, iar cele indirecte sunt consumate în timpul procesului de producție/transformare, neregăsindu-se în produsul finit, fiind utilizate ca auxiliari ai procesului de prelucrare (lubrifianți, combustibili, energie, apă etc.).

- Merriam – Webster, an Encyclopedia Britannica Company definește materiile prime ca: «materiale brute sau procesate care pot fi convertite prin prelucrare, procesare ori combinare într-un produs nou, utilizabil».

În concluzie, termenul de « materie primă» se referă la factorii de producție extrași/preluați din natură, iar actul de extragere/preluare este un prim proces de muncă. (...)

Didactic, astăzi materiile prime desprinse din natură sau rezultat al industriilor extractive intră în circuitul comercial și ulterior sunt transformate prin industria prelucrătoare.

De obicei, asupra bunurilor din natură omul acționează o singură dată, iar asupra celorlate materii prime el poate acționa succesiv de mai multe ori, prin procese de prelucrare distincte, independente, în cadrul fiecăruia intrările/imputurile putând fi considerate și denumite materii prime.

Materiile prime pot fi: **de bază** – care se regăsesc din punct de vedere material în corpul noului produs finit (metalul sub formă de fontă sau oțel, care reprezintă materie primă pentru obținerea diverselor mașini, utilaje, instalații etc, lemnul de mobilă etc); auxiliare – care sunt consumate de mijloacele de muncă (uleiuri, lubrifianți), care se adaugă produselor finite pentru anumite transformări (vopsele, substanțe chimice) sau sunt necesare pentru crearea condițiilor de desfășurare a proceselor de prelucrare a unor bunuri sau pentru anumite servicii (combustibil, energie electrică).

*În practica economică, de regulă, materiile auxiliare sunt incluse în materiile prime iar unele materii prime sunt incluse la combustibili.*

*Din punct de vedere al stadiului de prelucrare prin care au trecut, există **materii prime primare** – care au parcurs un singur proces de muncă ( produse ale industriei extractive și ale agriculturii); **materii prime derivate** – care sunt rezultatul unor prelucrări succesive ale materiilor prime (materii prime industriale minerale – petrol, cărbune, sare; materii prime industriale sintetice – fire și fibre sintetice, mase plastice, cauciuc sintetic; materii prime agricole vegetale și animale). (...)*

*În literatura economică, există variate abordări atașate conceptului de materii prime, prezentându-se inclusiv evoluția temporară a unor definiții. De pildă, Christian Petersen (Conjecture Corporation, 2014) arată că termenul de materii prime este utilizat uneori pentru a descrie numai acele materiale care se regăsesc în natură, dar în realitate materiile prime industriale reprezintă orice tip de materiale de bază utilizate pentru a produce un produs sau a furniza un serviciu. (...)*

*Cel mai des utilizată grupare este în 2 categorii: **consumabile**, cum ar fi combustibilii specifici diferitelor industrii și **apa și materiale**, care se convertesc total sau parțial în produse, cum ar fi lemnul, cerealele etc.*

*Materiile prime consumabile, reprezintă una din categoriile importante de materii prime. Toate industriile au nevoie de energie pentru funcționarea diferitelor mașini și fabrici. Cărbunele, gazul natural, electricitatea, păcura, **combustibilii de încălzire** și în unele cazuri lemnul de foc, fac parte din această categorie. Industria oțelului, de exemplu, utilizează cantități importante de cărbune pentru furnalele lor, în timp ce alte industrii, cum ar fi cele de producere a ceramicii, consumă lemn în cuptoare. Lemnul este utilizat ca și carburant de multe restaurant, distilării și producătorii de mangal, pentru că acesta reprezintă nu numai un combustibil ci și un material care se convertește în produs final. Combustibilii precum benzina și motorina sunt utilizați la motoarele cu ardere internă pentru transformarea în energie termică, iar acesta la rândul său în energie cinetică, ca de exemplu la mijloacele de transport, **în timp ce combustibilii de încălzire sunt transformați în energie termică.** (...)"*

*De asemenea, relevant se reține a fi răspunsul ANRMAP la solicitarea BURSEI ROMÂNE DE MĂRFURI de a prezenta un punct de vedere cu privire la materiile prime ce pot fi achiziționate potrivit art. 122 lit. f, respectiv art.252 lit. f din O.U.G. nr.34/2006, în care se arată:*

*„În contextul creat de prevederile mai sus invocate, punctul de referință în determinarea tipurilor de produse ce pot fi achiziționate potrivit prevederilor articolelor în cauză ar trebui să-l constituie definiția materiilor prime.*

Potrivit lucrărilor de specialitate în domeniul tehnologiei industriale, **materiile prime** pot fi considerate acele produse naturale extrase dintr-o anumită resursă.

În raport cu produsul obținut, acestea (n.n. materiile prime) pot fi **de bază**, regăsindu-se în componența produsului mai mult sau mai puțin transformate, sau **auxiliare**, ce contribuie la fabricarea produsului, dar nu se regăsesc în acesta, cum ar fi produsele petroliere de genul benzine, motorine, lubrifianti, **combustibili de încălzire**, păcură, bitum.

În funcție de proveniența lor, materiile prime pot fi naturale, respectiv vegetale, animale și minerale, obținute prin exploatarea unor resurse naturale, ca de exemplu cereale, cartofi, animale în viu și carcase, lapte, minereuri de fier, cărbuni (lignit, huilă), țiței, gaze naturale, nisip, pietriș, sare, lemn, sau **semifabricate**, respectiv produse ale unui alt proces de fabricație realizat anterior, utilizate acum ca materii prime, de exemplu făină, derivatele primare ale lemnului (cheresteaua, conglomeratele), fibrele textile, cimentul, criblura etc.”.

Având în vedere cele ce preced, și ținând seama că benzina fără plumb și motorina pe care autoritatea contractantă dorește să le achiziționeze vor fi utilizate drept combustibil auto, deci nu vor intra într-un proces de fabricație, nu vor intra în componența unui nou produs și nici nu vor contribui la fabricarea unui nou produs, Consiliul determină că, în prezenta procedură, produsele care fac obiectul achiziției nu reprezintă materii prime.

Astfel, stabilind că produsele ce fac obiectul achiziției nu se circumscriu noțiunii de materie primă, rezultă că autoritatea contractantă nu are dreptul, în lumina art. 122 lit. f), respectiv art. 252 lit. f) din O.U.G. nr.34/2006 cu modificările ulterioare, de a aplica procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare pentru achiziționarea de materii prime cotate la bursele de mărfuri.

Nu poate fi primit însă, în soluționare, argumentul de nelegalitate a procedurii, pe considerentul că se încalcă principiul utilizării eficiente a fondurilor, invocat de contestator, deoarece dacă erau îndeplinite condițiile legale susinvocate, autoritatea contractantă ar fi avut dreptul de a organiza o astfel de procedură.

În ceea ce privește capătul de cerere privind obligarea autorității contractante la publicarea valorii estimate a contractului, Consiliul urmează a-l respinge, ca nefondat, în temeiul dispozițiilor art. 278 alin. 5 din ordonanța de urgență, deoarece respectiva valoare este cuprinsă în caietul de sarcini, la cap. VI “Valoare achiziție”.

În același temei legal, Consiliul respinge, ca inadmisibil, capătul de cerere privind obligarea autorității contractante la inițierea unei noi proceduri, deoarece aceasta este o decizie care, potrivit dispozițiilor art.

3 alin. 1 din H.G. nr. 925/2006 cu modificările și completările ulterioare, aparține exclusiv autorității contractante.

Pentru considerentele enunțate, constatând că nu pot fi luate măsuri de remediere a documentației de atribuire fără a se încălca principiile ce guvernează materia achizițiilor publice, în temeiul art.278 alin. 2 și 6 din O.U.G. nr.34/2006 cu modificările ulterioare, Consiliul admite, în parte, contestația formulată de către S.C. ... S.R.L. și anulează procedura de atribuire.

Decizia este obligatorie pentru părți, potrivit art.280 alin. 1 și 3 din același act normativ.

**PREȘEDINTE COMPLET,**

...

**MEMBRU,**

...

**MEMBRU,**

...