



str. Stavropoleos nr. 6, sectorul 3, București, România, CP 030084, CIF 20329980,
tel. +40-21-3104641, tel. +40-21-3104670, fax. +40-21-3104642,
e-mail: office@cnscl.ro, www.cnscl.ro, http://portal.cnscl.ro

40811
Nr. /1563/C1/..... 03.06.2026

**COMUNA DAGĂȚA (CONSILIUL LOCAL
DAGĂȚA)**

localitatea Dagăța, str. Principală, nr. 1,
județul Iași

În conformitate cu dispozițiile art. 27 alin. (8) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, vă transmitem alăturat Decizia nr. 1754/C1/1563/29.05.2026, pentru soluționarea contestației înregistrate la CNSC cu nr. 29376/23.04.2026.

PREȘEDINTE
Bogdan-Marius BOGHIU





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. 1754/C1/1563

Data: 29.05.2026

Prin contestația nr. 177/22.04.2026, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 29376/23.04.2026, formulată de ADBOMA GRUP SRL cu sediul în Vaslui, str. Ștefan cel Mare nr. 47, jud. Vaslui, având CUI: RO 29221107 și număr de înregistrare la Oficiul Registrului Comerțului J2011000381370, reprezentată legal prin administrator, împotriva rezultatului procedurii comunicat prin adresa nr. 45/17.04.2026 emisă de către autoritatea contractantă COMUNA DAGĂȚA (CONSILIUL LOCAL DAGĂȚA), cu sediul în localitatea Dagăța, str. Principală, nr. 1, județul Iași, în cadrul procedurii proprii, organizată pentru încheierea acordului cadru, având drept obiect: „*Servicii de catering, respectiv pregătirea, prepararea și livrarea zilnică a unui suport alimentar Școala Profesională Dagăța (9 subunități școlare)*”, cod CPV 55524000-9, s-a solicitat:

- anularea adresei de comunicare rezultat procedură nr. 45 din 17.04.2026 în ceea ce privește declararea ofertei depuse de către DELIOS CAFE&PUB SRL, drept ofertă câștigătoare, act ce a fost emis nelegal și netemeinic;

- anularea tuturor actelor subsecvente cu același conținut care au stat la baza evaluării ofertei operatorului economic și obligarea autorității contractante de a dispune descalificarea ofertei depuse de către DELIOS CAFE&PUB SRL, deoarece, aceasta fiind neconformă, având în vedere că prețul este neobișnuit de scăzut în comparație cu ofertele admisibile.

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

Preliminar, contestatorul face o scurtă prezentare a situației de fapt.

Astfel, arată că, prin anunțul de publicitate nr. ADV1520564 din 17.03.2026 autoritatea contractantă, a invitat operatorii economici să prezinte oferte în vederea participării la procedura de atribuire a unui

contract de servicii de catering, respectiv pregătirea, prepararea și livrarea zilnică, a unui suport alimentar. În cadrul procedurii au depus ofertă mai mulți operatori economici conform declarației de participare.

Consideră că societatea sa justifică un interes legitim, actual și direct pentru formularea prezentei contestații, în calitate de participant la procedura cu ofertă admisibilă și conformă, clasată pe locul II.

I. Greșita analiză a ofertei depuse de către DELIOS CAFE&PUB SRL, ca fiind acceptabilă.

Contestatorul susține că, în baza prevederilor art. 210 alin. (2) din Legea nr. 98/2016 și art. 136 alin. (2) din HG nr. 395/2016, autoritatea contractantă avea obligația de a solicita clarificări suplimentare, deoarece, prețul propus de DELIOS CAFE&PUB SRL era aparent neobișnuit de scăzut, respectiv 67% din valoarea estimată.

Arată că aceasta este o practică standard în procedurile de achiziții publice, pentru a se asigura că prețurile oferite sunt realiste și că ofertantul este capabil să îndeplinească contractul la prețul propus. Însă, autoritatea contractantă nu a solicitat justificări economice detaliate, inclusiv, fundamentarea modului de formare a prețului și documentele aferente, conform legislației în vigoare.

În opinia sa, comisia de evaluare nu a acționat în deplină conformitate cu prevederile legale, încălcând flagrant prevederile art. 210 alin. (2), deoarece, nu a solicitat clarificări. Apreciază că, în absența unor dovezi concrete și documente justificative din partea operatorului economic oferta nu putea fi considerată conformă.

De asemenea, arată că, conform art. 127 alin. (1) litera h) din HG nr. 395/2016, comisia de evaluare are atribuția de a verifica propunerile financiare, inclusiv, conformitatea acestora cu propunerile tehnice. Aceasta include verificarea corelării dintre aspectele tehnice și cele financiare, asigurându-se că ceea ce este oferit din punct de vedere tehnic corespunde cu prețul ofertat și că toate cerințele din caietul de sarcini sunt respectate.

Consideră că, comisia de evaluare nu a acționat în conformitate cu prevederile art. 133 alin. (1) din HG nr. 395/2016, care impune obligația de a analiza și verifica fiecare ofertă atât din punct de vedere tehnic, cât și financiar. În acest context, lipsa unei solicitări de clarificare arată că toate aspectele ofertei sunt incorect înțelese și evaluate.

Faptul că valoarea ofertei este mult sub pragul de 80%, iar, autoritatea contractantă nu a solicitat clarificări indică o evaluare netemeinică și subiectivă.

II. Greșita analiză a modului de fundamentare a prețului ofertat al ofertei DELIOS CAFE&PUB SRL, ca fiind acceptabilă.

Referitor la clarificarea modului de fundamentare a prețului ofertat, pentru serviciile care constituie obiectul prezentei proceduri, contestatorul consideră că prin aceste prețuri operatorul economic nu garantează executarea contractului din punct de vedere calitativ și cantitativ și îndeplinirea în bune condiții a contractului.

În acest sens, arată că, la depunerea ofertelor s-a cerut doar detalierea materiei prime, iar, pentru distribuție și preparare s-a solicitat doar procentul.

Cu titlu de exemplu, arată: În oferta societarii sale la distribuție au fost incluse 2 mașini + 2 șoferi = 0.57 lei, iar, la oferta câștigătoare s-a inclus o singură mașină și un livrator = 1.78 lei.

De asemenea, la oferta câștigătoare, justificare preț: materia primă = 5.94 lei - 60%, preparare = 2.18 lei - 22.02% și distribuție = 1.78 lei - 17.98%, în acest caz, neexistând profit, iar, prețul nu este justificat.

Contestatorul susține că, la stabilirea cuantumului privind „profitul operatorii economici vor avea în vedere: - Contractul de prestări servicii presupune existența unei prestații pentru care prestatorul trebuie să aibă ca scop obținerea de profit”, în sensul că, trebuie totuși să țină cont de caracterul oneros al contractului, anume ca ofertantul să previzioneze un profit oarecare. Prin urmare, legea nu impune ofertanților cote de profit sau intervale de cote de profit, dar impune un profit.

III. Evaluarea ofertei operatorului economic câștigător la factorul standard de calitate al produselor.

Consiliul este un organ jurisdicțional care este ținut să soluționeze o cauză în limitele investiției sale, în acord cu principiul disponibilității procesuale. În opinia sa, Consiliul are totuși posibilitatea și poate verifica dacă raționamentul probat de contestator este corect sau nu.

Prin urmare, solicită Consiliului să aibă în vedere dacă operatorul economic câștigător a respectat Ordinul nr. 27 din 06.06.2011 privind criteriile microbiologice și de igienă.

În argumentare, depune documentele justificative/rezultatele cu privire la îndeplinirea criteriilor de îndeplinire a ordinului de către societatea sa, însă, datorită faptului că a solicitat acces la dosar și nu l-a primit nu poate verifica îndeplinirea criteriilor și de către ofertantul câștigător.

În concluzie, față de argumentele expuse anterior, solicită Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor să admită prezenta contestație așa cum a fost formulată, cu obligarea autorității contractante să reevalueze oferta DELIOS CAFE&PUB SRL, cu consecința respingerii drept inacceptabilă și neconformă.

În drept: art. 8 din Legea nr. 101/2016, precum și celelalte dispoziții invocate în prezenta contestație.

Prin adresa nr. 1874/28.04.2026, înregistrată la CNSC sub nr. 30937/29.04.2026 autoritatea contractantă transmite punctul său de vedere cu privire la contestație solicitând, pe cale de excepție, respingerea acesteia, ca fiind lipsită de interes, iar, pe fond, ca fiind neîntemeiată.

În opinia sa, ADBOMA GRUP SRL solicită, în mod nejustificat și fără temei legal, anularea rezultatului procedurii, în condițiile în care motivele invocate de acesta nu sunt fondate și, mai presus, de toate imparțiale.

A. În fapt, autoritatea contractantă precizează că formulează prezentul punct de vedere pentru a aduce clarificări cu privire la desfășurarea procedurii de atribuire și pentru a demonstra temeinicia și

legalitatea acțiunilor întreprinse de comisia de evaluare în cadrul procesului de evaluare.

Precizează că procesul de evaluare a ofertelor a fost realizat în conformitate cu dispozițiile legale aplicabile în materie de achiziții publice, cu respectarea principiilor transparenței, nediscriminării și tratamentului egal.

Pentru o mai bună înțelegere a contextului, autoritatea contractantă prezintă, în mod structurat, ordinea logică și cronologică a evenimentelor pentru ca Consiliul să înțeleagă situația reală.

Autoritatea arată că, în cadrul documentelor prezentate de ofertantul DELIOS CAFÉ & PUB SRL, în cuprinsul propunerii tehnice la pag. 123 -125, se regăsește clar și fără echivoc, justificarea prețului pentru materia primă pentru fiecare variantă de produs solicitată prin documentația de atribuire.

Varianta 1: Sandvici cu șunca de pui + legume (salata varza) + fruct

Ingredient / Materie Prima	Cantitate/ Porție	Pret lei/kg (fara TVA)	Pret lei/portie (fara TVA)	Furnizor	Document
Paine (baton/chifla)	80g	24,50	1,96	SC MIHAITA TRANSPORTER SRL	Fact 597/1/01.01.2026
Șunca de pui	40g	55,00	2,20	KOSAROM SA	Fact./Contract 3672
Legume (salata varza)	40g	12,00	0,48	SC FARCAS LEGU FRUCT SRL	Fact. 20260248
Fruct	1 buc	-	1,00	SC FARCAS LEGU FRUCT SRL	Fact. 20260248
Ambalaj sandvici	1 buc	-	0,30	LORACOM SRL	Contract 11/19.03.2026
TOTAL MATERIE PRIMA			5,94		60% din 9,90 lei

Varianta 2: Sandvici cu șuncă de pui + cașcaval + legume (salată verde, ardei gras) + fruct.

Ingredient / Materie Prima	Cantitate/ Porție	Pret lei/kg (fara TVA)	Pret lei/portie (fara TVA)	Furnizor	Document
Paine (baton/chifla)	80g	24,50	1,96	SC MIHAITA TRANSPORTER SRL	Fact. 597/1/01.01.2026
Șunca de pui	20g	55,00	1,10	KOSAROM SA	Fact./Contract 3672
Cașcaval	20g	55,00	1,10	SC BIG BANDA RETAIL SRL	Fact. 457/14.02.2026
Legume (salata verde, ardei gras)	40g	12,00	0,48	SC FARCAS LEGU FRUCT SRL	Fact./Contract 1/03.01.2026

Fruct	1 buc	-	1,00	SC FARCAS LEGU FRUCT SRL	Fact. 20260248
Ambalaj sandwici	1 buc	-	0,30	LORACOM SRL	Contract 11/19.03.2026

Varianta 3: Sandvici cu snitel de pui + legume (salata verde, ardei gras) + fruct.

Ingredient / Materie Prima	Cantitate/ Portie	Pret lei/kg (fara TVA)	Pret lei/portie (fara TVA)	Furnizor	Document
Paine (baton/chifla)	80g	24,50	1,96	SC MIHAITA TRANSPORTER SRL	Fact. 597/1/01.01.2026
Snitel de pui	40g	55,00	2,20	AVICARVIL FRESH SRL	Fact. AFH301568/03. 12.2025
Legume (salata verde, ardei gras)	40g	12,00	0,48	SC FARCAS LEGU FRUCT SRL	Fact./Contract 1/03.01.2026
Fruct	1 buc	-	1,00	SC FARCAS LEGU FRUCT SRL	Fact. 20260248
Ambalaj sandwici	1 buc	-	0,30	LORACOM SRL	Contract 11/19.03.2026
TOTAL MATERIE PRIMA			5,94		60% din 9,90

Defalcarea costurilor per portie (preț ofertat: 9,90 lei fără TVA):

Categorie cost	Lei fara TVA	Procent
Materie prima	5,94	60%
Prepararea hranei	2,18	22%
Distributie (transport)	1,78	18%
TOTAL	9,90	100%

Mai mult, arată că, comisia de evaluare în cadrul evaluării ofertei financiare a acestui ofertant, observă că, la costul transportului, acesta ofertează un preț de 1,78 lei/portie. Ori, la un calcul simplu, distanța 40 km Roman - Dagâta dus întors 80 km, la un consum de 9l/100 km, rezultă un consum de 8,8 l de motorină. La un preț de 8,26 lei, fără TVA motorina, rezultă un preț pe 1 transport de 72,69 lei, fără TVA, care, împărțit la un număr de 633 porții, rezultă un cost de 0,11 lei pe porție.

Chiar și la mai multe mașini de transport, tot nu se ajunge la un cost de 1,78 lei, fără TVA/portie, motiv pentru care, comisia de evaluare a dedus că profitul firmei se regăsește, cel puțin, în acest cost.

Mai mult, arată că ofertantul prezintă începând cu pagina 126 din propunerea tehnică, documente justificative, respectiv, facturi, contracte de colaborare cu furnizorii, toate acestea justificând prețul ofertat.

În legătură cu evaluarea ofertei operatorului economic câștigător la factorul standard de calitate al produselor, punctul III din contestația depusă, face precizarea că DELIOS CAFE&PUB SRL, la paginile 98-112, prezintă buletine de analiza, atât pentru analize nutriționale, cât și analize microbiologie eliberate de Laboratorul SC ICA RESEARCH & DEVELOPMENT SRL, care este acreditat Renar. Cu privire la acest aspect precizează că, comisia de evaluare nu are specialiști sau persoane care să infirme rezultatele de laborator prezentate, acestea fiind documentele valabile, ștampilate și semnate de către laborator. Consideră că, în cazul în care aceste analize nu ar fi fost în parametri sau nu ar fi fost bune din punct de vedere al valorilor rezultate, undeva, pe buletin, se remarca acest lucru. Așadar, comisia de evaluare a considerat conforme aceste buletine, care în fapt, fac dovada îndeplinirii cerințelor din documentația de atribuire.

B. Motive cu privire la netemeinicia contestației.

Autoritatea contractantă precizează că, în cadrul documentelor prezentate de DELIOS CAFÉ & PUB SRL, în cadrul propunerii tehnice la pag. 123 - 125 se regăsește clar și fără echivoc justificarea prețului pentru materia primă pentru fiecare variantă de produs solicitată prin documentația de atribuire, așa cum a fost prezentat mai sus.

Totodată, arată că, autorul contestației încearcă prin orice mijloace să anuleze raportul procedurii, neacceptând faptul că societatea acestuia prezintă buletine de analiza de la același laborator sub același format, comisia de evaluare acceptându-le, ca atare.

În consecință, autoritatea contractantă solicită Consiliului să constate că toate criticile formulate de către contestator sunt nefondate, motiv pentru care, contestația trebuie respinsă.

În susținerea celor arătate, invocă prevederile art. 18 din Legea nr. 101/2016, art. 207 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, art. 134 alin (5) și art. 137, alin. (3) din HG nr. 395/2016.

Prin adresa nr. 203/05.05.2026, înregistrată la CNSC sub nr. 32548/05.05.2026, contestatorul transmite Note scrise față de punctul de vedere al autorității contractante.

1. Cu privire la susținerea autorității contractante că societatea sa nu ar avea un interes legitim contestatorul solicită a se avea în vedere dispozițiile art. 2 alin. (1) și art. 3 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 101/2016.

2. Cu privire la modul de fundamentare a prețului ofertat de DELIOS CAFE&PUB SRL.

Contestatorul susține că justificarea prețului aparent neobișnuit de scăzut nu este o formalitate, ci, trebuie să fie prezentată, în mod detaliat și documentat, pentru a dovedi realitatea costurilor incluse de ofertant în propunerea financiară prezentată.

Redă un exemplu de cheltuieli:

- (1) oferte de la furnizori.
- (2) reduceri de preț obținute de la colaboratori.
- (3) costuri directe (forță de muncă, materiale, utilaje și echipamente).
- (4) costuri cu transportul.

(5) costuri cu servicii conexe aferente obiectului achiziției (service, instalare și punere în funcțiune, instruire, piese de schimb, mentenanță, etc.).

(6) costuri indirecte (cheltuieli cu chirii, utilități, personal administrativ, asigurări, etc.).

(7) cota de profit.

Apreciază răspuns concludent la tabelul cu prețuri fila 2 și 3 din întâmpinare dar raportat la cerințele din caietul de sarcini:

„NOTA

Prestatorul trebuie să livreze diferit pe zile ale săptămânii și diferit pentru două zile consecutive tipul de sandvici și fruct”,

la fiecare variantă ofertată s-a specificat doar fruct la același preț de achiziție (1 leu), nemenționând felul fructului și gramajul pentru justificarea prețului, pentru fiecare tip de pachet alimentar.

De asemenea, arată că, în cadrul justificării materiei prime, a adăugat prețul ambalajului - 0.30 lei, influențând procentul materiei prime.

La varianta 2 de sandvici nu a detaliat gramajul legumelor, având în vedere că salata verde are un preț pe bucată, iar ardeiul gras are alt preț pe kg, menționând doar, 40 g legume (salata verde, ardei gras) la 12 lei/kg, respectiv, 0.48 lei pe 40g. Câte grame de salată și câte grame de ardei conține pachetul alimentar pentru o justificare corectă a materiei prime?

Susține că aceeași speță este și pentru varianta 3 de pachet alimentar....legume 40 g legume (salata verde, ardei gras) la 12 lei/kg, respectiv 0.48 lei pe 40g. Având în vedere prețul neobișnuit de scăzut, sub 80% (67% ofertat), trebuia justificat detalierea prețului, nu doar pentru materia primă, ci și pentru prepararea hranei și distribuție (transport).

Referitor la gramajul pachetului alimentar ofertat de DELLIOS CAFE&PUB SRL (160g), consideră că gramajul nu este suficient pentru toate grupele de vârstă, acesta acoperind doar necesarul de calorii pentru nivelul preșcolar, conform ordinului nr. 541/2025 ANEXA nr. 3: „NECESARUL ZILNIC de calorii și macronutrienți, vitamine și elemente minerale, necesarul zilnic de apă pentru copii și adolescenți.

Susține că societatea sa a ofertat 3 variante de sandvici de 200g pentru a acoperi necesarul de calorii pentru toate grupele de vârstă.

De asemenea, arată că, comisia de evaluare deduce, că, în prețul distribuției are inclus profitul firmei.

Astfel, arată că, în propunerea tehnică DEUOS CAFE&PUB SRL, prezintă documente justificative doar pentru materia primă nu și pentru restul costurilor cu prepararea hranei și distribuția pachetelor.

Având în vedere obiectul caietului de sarcini, furnizare de alimente către colectivități de consumatori considerate cu grad de risc (categorii de persoane vulnerabile-copii de vârstă preșcolară, elevi etc.) și prevederile legale referitoare la buletinele microbiologice, arată că, comisia de evaluare consideră că analizele depuse de DEUOS CAFE&PUB SRL sunt în parametri, fără a verifica Ordinul ANSVSA nr. 27/2011 și Regulamentul (CE) nr.

2.073/2005 al Comisiei din 15 noiembrie 2005, privind criteriile microbiologice pentru produsele alimentare, în care se specifică:

Pentru enterobacteriacee, rezultatul analizei poate fi:

- satisfăcător, în cazul în care toate valorile obținute sunt < 1 ;
- acceptabil, în cazul în care numărul maxim al valorilor c din valorile n obținute se situează între m și M , iar restul valorilor observate sunt $< m$;
- nesatisfăcător, în cazul în care una sau mai multe valori obținute sunt > 5 .

Chiar dacă buletinele de analiză de microbiologie depuse de ADBOMA GRUP SRL ar fi fost făcute la același laborator, precizează că rezultatele trebuie verificate și analizate conform Ordinului ANSVSA 27/2011.

Buletinele de analize depuse de societatea sa nu au fost acceptate „ca atare”, acestea fiind în parametri, conform Ordinului ANSVSA 27/2011, sub 1.

În concluzie, față de argumentele expuse anterior, solicită Consiliului să admită prezenta contestație așa cum a fost formulată, cu obligarea autorității contractante să reevalueze oferta DELIOS CAFE&PUB SRL, cu consecința respingerii drept inacceptabilă și neconformă.

Prin adresa nr. 1874/1/28.04.2026, înregistrată la CNSC sub nr. 31935/04.05.2026 autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției în format electronic pe stick.

Prin adresa nr. 189/28.04.2026, înregistrată la Consiliu sub nr. 31641/30.04.2026, ADBOMA GRUP SRL depune, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 212310576/1 din data de 27.04.2026 în valoare de 28.750,86 lei emisă de CEC Bank – Sucursala Vaslui.

Ulterior prin adresa nr. 190/28.04.2026, înregistrată la Consiliu sub nr. 31643/30.04.2026, ADBOMA GRUP SRL depune, în completare, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 212314026/1 din data de 28.04.2026 în valoare de 8.816,93 lei emisă de CEC Bank – Sucursala Vaslui.

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

COMUNA DAGÂȚA (CONSILIUL LOCAL DAGÂȚA), în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura proprie, pentru încheierea acordului cadru, având drept obiect: „*Servicii de catering, respectiv pregătirea, prepararea și livrarea zilnică a unui suport alimentar Școala Profesională Dagâța (9 subunități școlare)*”, cod CPV 55524000-9, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând pe SEAP, anunțul de publicitate nr. ADV1520564/20.03.2026, conform căruia valoarea estimată a procedurii este în intervalul 498.348,24 lei - 1.437.543,00 lei. Criteriul de atribuire al contractului este „*cel mai bun raport calitate-preț*”.

Având a se pronunța, conform prevederilor art. 26 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, cu întâietate, asupra excepția lipsei de interes a ADBOMA GRUP SRL invocată de autoritatea contractantă, Consiliul urmează a o respinge ca nefondată, având în vedere prevederile art. 3 alin. (1) lit. f) pct. i) coroborat cu art. 3 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, care definesc

tagma „persoană care (...) are sau a avut un interes în legătură cu o procedură de atribuire” în sensul „o persoană are sau a avut un interes în legătură cu o procedură de atribuire dacă nu a fost încă exclusă definitiv de la respectiva procedură. O excludere este definitivă în cazul în care a fost notificată candidatului/ofertantului interesat și fie a fost considerată legală de către Consiliu/instanță, fie nu mai poate face obiectul unei căi de atac”.

Or, contestatorul are interesul de a contesta modul de evaluare și desemnare a ofertei câștigătoare, interesul acestuia fiind, fie de a participa la procedură prin depunerea de ofertă și de a câștiga atribuirea contractului, fie de anulare a procedurii, situație în care ar putea să depună ofertă în urma reluării acesteia

Procedând la analiza contestației, se reține, în prealabil, că, procedura a fost organizată de autoritatea contractantă în temeiul dispozițiilor art. 111 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, care dispun că „Procedura de atribuire prevăzută la art. 68 alin. (1) lit. h), aplicabilă în cazul serviciilor sociale și al altor servicii specifice prevăzute în anexa nr. 2, este o procedură proprie, autoritatea contractantă având obligația respectării principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2)” coroborat cu art. 1 alin. (1) din HG nr. 395/2016, potrivit căroră „În procesul de realizare a achizițiilor publice orice situație pentru care nu există o reglementare explicită se interpretează prin prisma principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, denumită în continuare Lege”, motiv pentru care, Consiliul va analiza în cele ce urmează aspectele criticate în prezenta contestație prin raportare atât la cerințele documentației de atribuire, cât și la principiile prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Analizând criticile formulate de ADBOMA GRUP SRL se reține că acesta este nemulțumit de modul de evaluare a propunerii financiare a ofertei desemnate câștigătoare, respectiv, DELIOS CAFE & PUB SRL, deoarece, nu a justificat în mod corespunzător prețul neobișnuit de scăzut oferat, motiv pentru care, Consiliul va analiza aceste critici prin raportare atât la cerințele documentației de atribuire, cât și la legislația specifică în materie.

Astfel, în cadrul caietului de sarcini, pct. „VI. MODUL DE PREZENTARE A PROPUNERII FINANCIARE”, autoritatea contractantă a menționat următoarele:

„2. Prețul total oferat va fi exprimat în lei, exclusiv TVA și va cuprinde toate costurile aferente prestării serviciilor, inclusiv livrarea și descărcarea la sediile beneficiarului.

3. Oferta are caracter ferm și obligatoriu, din punctul de vedere al conținutului pe toată perioada de valabilitate a ofertei de minim 30 zile. Nu se accepta oferte alternative.

4. Ofertantul va elabora propunerea financiară astfel încât aceasta să furnizeze toate informațiile solicitate cu privire la preț, precum și la alte condiții financiare și comerciale legate de obiectul Acordului Cadru, în concordanță cu propunerea tehnică.

5. În cazul unei discrepante între prețul unitar și prețul total, se va lua în considerare prețul unitar.

6. Preturile din propunerea financiară vor fi ferme și nu se vor modifica pe toată perioada de derulare a contractului.

7. La elaborarea propunerii financiare, ofertantul va lua în calcul eventualele deduceri dacă sunt sub efectul unui legi, toate cheltuielile pe care le implica îndeplinirea obligațiilor contractuale, precum și marja de profit.

8. Pentru a monitoriza modul de utilizare a resurselor financiare disponibile și pentru a asigura un aport nutrițional adecvat, ofertanții vor prezenta o defalcare a costurilor, per porție, pe următoarele categorii:

- a) materie primă;
- b) prepararea hranei;
- c) distribuție.

În mod obligatoriu, cel puțin 40% din prețul unitar al pachetului alimentar per beneficiar se va aloca pentru achiziția materiei prime. Pentru verificarea îndeplinirii acestei cerințe, ofertantul va prezenta dovezi/documente justificative privind calitatea materiei prime propuse, costul și ponderea acesteia în cadrul prețului unitar propus (ex: specificații produse, cost achiziție/distribuție, furnizori etc)."

Ținând seamă că, oferta prezentată de DELIOS CAFE & PUB SRL în valoare de **940.005 lei fără TVA** și un preț unitar de 9,90 lei prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi livrat, valoarea oferită reprezentând mai puțin de 80% (respectiv 67%) din valoarea maximă estimată a acordului cadru de 1.437.543,00 lei fără TVA, Consiliul reține că autoritatea contractantă trebuia să procedeze la o solicitare de justificare detaliată a prețului oferit, fiind incidente, în prezenta cauză, 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: „(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.

(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”.

Rezultă astfel, că, autoritatea contractantă avea obligația de a solicita ofertei desemnate câștigătoare justificarea prețurilor oferite, prin raportare la toate cerințele documentației de atribuire

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 tuturor elementelor de cost oferite putea stabili conformitatea, sustenabilitatea, realitatea și corectitudinea formării acestora.

Cum a arătat Consiliul, în mod constant, în practica sa, prețul propus nu este un element pur formal al ofertei, prezumat a fi valabil și admis indiferent de quantumul său, ci, reprezintă un element esențial al propunerii financiare a cărei realitate și sustenabilitate trebuie să fie verificată de comisia de evaluare.

Astfel, așa cum s-a arătat mai sus, autoritatea contractantă, în etapa de analiză a fundamentării propunerilor financiare, trebuie să țină cont de toate elementele de cost pe care le implică serviciile în cauză, astfel încât, operatorii economici să nu vicieze rezultatul procedurii prin neincluderea unor costuri sau să apeleze la artificii financiare/matematice/rotunjiri de tarife unitare după bunul plac, având la bază simpla prezumție că, urmare a declarării ca și câștigătoare a ofertei lor, vor găsi o modalitate să finalizeze contractul indiferent prin ce mijloace; prin urmare, Consiliul apreciază că, în etapa de verificare a ofertelor depuse, autoritatea contractantă trebuie să dea dovadă de rigoare **să solicite justificarea prețului oferit pentru și să evalueze informațiile și documentele furnizate de ofertanți, pentru a se asigura de realitatea și sustenabilitatea acestora.**

Verificarea, de către autoritatea contractantă, a propunerilor financiare depuse de ofertanți nu se limitează doar la simpla inventariere a prețurilor depuse, ci, este un proces laborios, constând în verificarea conformității cu propunerile tehnice, verificarea aritmetică, verificarea încadrării în fondurile care pot fi disponibilizate pentru îndeplinirea contractului de achiziție publică respectiv, care să confere autorității contractante certitudinea că prețul indicat în propunerea financiară cuprinde toate cheltuielile necesare executării contractului.

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 lipsa unor verificări detaliate, activitatea de evaluare a ofertelor devenind una conjuncturală, subiectivă și arbitrară, comisia de evaluare putând să declare admisibilitatea unei oferte, chiar dacă ea nu este pe deplin justificată,

Astfel, având în vedere **considerentul 103 din cadrul Directivei 2014/24/UE**: „Ofertele care par anormal de scăzute în raport cu lucrările, produsele sau serviciile ar putea să se bazeze pe ipoteze sau practici necorespunzătoare din punct de vedere tehnic, economic sau juridic. Dacă ofertantul nu poate furniza o explicație suficientă, autoritatea contractantă ar trebui să aibă dreptul de a refuza oferta”, coroborat cu art. 69 alin. (1) din directivă: „Autoritățile contractante solicită operatorilor economici să explice prețul sau costurile propuse în ofertă, în cazul în care ofertele par a fi anormal de scăzute în raport cu lucrările, produsele sau serviciile

respective", Consiliul stabilește că, în speța dedusă soluționării, autoritatea contractantă, avea obligația de a proceda la solicitarea justificării prețului ofertat prin raportare la toate cerințele documentației de atribuire.

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

Justificarea prețului ofertat înseamnă prezentarea de elemente concrete și actuale de formare a prețului și chiar documente care să conțină costurile avute în vedere pentru îndeplinirea contractului în cauză și care să permită, în final, verificarea corectitudinii prețului ofertat, iar în cazul în care ofertantul nu prezintă comisiei de evaluare informațiile solicitate sau răspunsurile pe care le prezintă nu justifică în mod corespunzător nivelul scăzut al prețurilor sau al costurilor propuse, oferta va fi considerată, în temeiul art. 136 alin. (3) din HG nr. 395/2016, ca neconformă. Raționamentul de mai sus se regăsește și în cadrul hotărârilor pronunțate de **Curtea de Apel București nr. 3926/2016 și nr. 5192/2016 și de Curtea de Apel Timișoara nr. 3638/28.10.2016**, prin care au fost **menținute deciziile pronunțate de CNSC precum și în hotărârea nr. 1294/2019 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara.**

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)”.
În cadrul Hotărârii din 19 octombrie 2017, CJUE s-a pronunțat în cauza C-198/16 astfel:*

„50 În acest sens, articolul 139 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2342/2002 prevede că, dacă, pentru un anumit contract, ofertele par să aibă prețuri anormal de mici, înainte de a respinge ofertele în cauză numai din acest motiv, autoritatea contractantă solicită în scris detalii privind elementele constitutive ale ofertei pe care le consideră relevante și verifică aceste elemente constitutive, după audierea corespunzătoare a părților, ținând cont de explicațiile primite.

*51 Astfel, această dispoziție stabilește obligația autorității contractante, în primul rând, de a identifica ofertele suspecte, în al doilea rând, de a permite ofertanților în cauză să demonstreze caracterul serios al acestora, solicitându-le precizările pe care le consideră oportune, în al treilea rând, de a aprecia relevanța explicațiilor furnizate de persoanele interesate și, în al patrulea rând, de a lua o decizie cu privire la admiterea sau la respingerea ofertelor menționate (a se vedea prin analogie Hotărârea din 27 noiembrie 2001, Lombardini și Mantovani, C 285/99 și C 286/99, EU:C:2001:640, punctul 55)”.
Raționamentul de mai sus se regăsește și în cadrul hotărârilor pronunțate de Curtea de Apel București nr. 3926/2016 și nr. 5192/2016 și de Curtea de Apel Timișoara nr. 3638/28.10.2016, prin care au fost menținute deciziile pronunțate de CNSC precum și în hotărârea nr. 1294/2019 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara.*

Raportat la cele evocate și ținând seama că printre atribuțiile comisiei de evaluare sunt și cele de verificare a propunerilor financiare prezentate de ofertanți, așa cum este prevăzut la art. 127 alin. (1) lit. h) din HG nr. 395/2016, Consiliul constată că această verificare nu s-a făcut, în cazul ofertei DELIOS CAFE & PUB SRL, cu rigurozitatea impusă de legislația în domeniu și, pe cale de consecință, criticile ADBOMA GRUP SRL privind nelegalitatea evaluării ofertei DELIOS CAFE & PUB SRL sunt întemeiate, urmând a fi admise.

Pe de altă parte, Consiliul urmează a respinge critica privind modul de evaluare a ofertei câștigătoare la factorul standard de calitate al produselor, deoarece, simpla solicitare, în lipsa indicării concrete sau a oricărei probe, nu este suficientă pentru a dispune admiterea cererii, scopul obligației de motivare, prin raportare la date concrete, este acela de a arăta Consiliului în calitate de organism administrativ-jurisdicțional, în speță, sau instanței de judecată, împrejurările relevante pentru soluționarea contestației și, totodată, explicațiile pentru care drepturile contestatorului au fost lezate prin conduita, presupus nelegală, a autorității contractante, Consiliul neputându-se substitui societății contestatoare în ce privește indicarea/identificarea și probarea elementelor de neconformitate sau inacceptabilitate și a motivelor concrete de nelegalitate a actelor atacate.

este simpla afirmație, în lipsa indicării concrete sau a oricărei probe, nu este suficientă pentru a dispune admiterea cererii, scopul obligației de motivare, prin raportare la date concrete, este acela de a arăta Consiliului în calitate de organism administrativ-jurisdicțional, în speță, sau instanței de judecată, împrejurările relevante pentru soluționarea contestației și, totodată, explicațiile pentru care drepturile contestatorului au fost lezate prin conduita, presupus nelegală, a autorității contractante.

Cu alte cuvinte, nu este totuna a afirma încălcarea dreptului cu a prezenta argumentele pentru care se susține că dreptul a fost încălcat; simplele presupuneri nu reprezintă o motivare validă a contestației, nereieșind, de niciunde, temeinicia criticilor rămase la nivel declarativ.

Contestația trebuie formulată cu respectarea tuturor condițiilor prevăzute de lege, iar, una dintre acestea este tocmai motivarea, în fapt și în drept, care servește la determinarea exactă a obiectului procedurii administrativ-jurisdicționale, având în vedere principiul disponibilității potrivit căruia, judecata are loc în limitele sesizării; altminteri, soluționarea contestației ar echivala cu un control efectuat din oficiu de către Consiliu, inadmisibil, în condițiile actualei legislații. Contestatorul nu poate însărcina Consiliul să efectueze o cercetare „in integrum” a procedurii de atribuire sau o supraevaluare a ofertelor concurente pe bază de supoziții.

Nu este lipsit de relevanță faptul că, deși contestatorul avea dreptul să studieze dosarul achiziției publice constituit la Consiliu, aceasta nu a profitat de oportunitatea de a veni în urma studierii dosarului, de a indica pe calea concluziilor scrise, cu prezentarea punctuală a criticilor cu privire la modul de evaluare a factorului standard de calitate al produselor și a probelor pe care se bazează; altfel spus, în susținerea contestației, avea obligația de a indica, în concret, elementele de neconformitate sau inacceptabilitate, în raport cu cerințele documentației de atribuire, fiind pe deplin aplicabile, în acest caz, prevederile art. 249 C.p.c, potrivit cărora: *„cel care face o susținere în cursul procesului trebuie să o dovedească, în afară de cazurile anume prevăzute de lege”*. Astfel, fiecare parte litigantă are obligația de a-și dovedi pretențiile, susținerile, prin producerea unor mijloace de probă legale, verosimile, pertinente și concludente, potrivit principiului de drept *„probatio incumbit ei qui digit, non ei qui negat”*.

Având în vedere prevederile art. 10 lit. g) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va reține, în soluționare, faptul că literatura juridică, dar și practica judiciară, au statuat că, în cadrul procesului civil, sarcina probei este împărțită între reclamant și pârât, în speță, între contestator și autoritatea contractantă, la care se adaugă și rolul activ al Consiliului care, potrivit art. 254 alin. (5) C.p.c, poate ordona administrarea probelor considerate necesare, chiar dacă părțile se împotrivesc.

Cu toate acestea, existența rolului activ al Consiliului nu poate conduce la concluzia că întreaga sarcină a probei ar cădea asupra Consiliului, ceea ce nu se întâmpla nici măcar în cadrul dosarelor supuse principiului oficialității sau că nerespectarea dispozițiilor legale cu privire la propunerea și administrarea probelor nu ar avea pentru părți consecințe procedurale. Pe cale de consecință, în măsura în care, partea ce formulează

anumite solicitări/critici nu este solitară în efortul de a proba, aceasta rămâne singura sancționată în caz de eșec, deoarece, dacă nu administrează probele care să convingă Consiliul, cu toată eventuala colaborare a adversarului și în pofida rolului activ al Consiliului, va pierde dosarul, iar, adversarul va triumfa.

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, în parte, contestația formulată de ADBOMA GRUP SRL în contradictoriu cu COMUNA DAGÂȚA (CONSILIUL LOCAL DAGÂȚA), va anula raportul procedurii, precum și actele subsecvente acestuia și va obliga autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei DELIOS CAFE & PUB SRL de la etapa de verificare a propunerii financiare, cu respectarea documentației de atribuire, a prevederilor legale și a considerentelor prezentei, în termen de 10 zile de la comunicarea deciziei.

În temeiul dispozițiilor art. 26 alin. (6) din același act normativ, va respinge, în rest, contestația, ca nefondată.

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

DECIDE:

Admite, în parte, contestația formulată de ADBOMA GRUP SRL în contradictoriu cu COMUNA DAGÂȚA (CONSILIUL LOCAL DAGÂȚA), în ceea ce privește propunerea financiară a DELIOS CAFE & PUB SRL, anulează raportul procedurii precum și actele subsecvente acestuia și obligă autoritatea contractantă la reevaluarea ofertei DELIOS CAFE & PUB SRL de la etapa de verificare a propunerii financiare, cu respectarea documentației de atribuire, a prevederilor legale și a considerentelor prezentei, în termen de 10 zile de la comunicarea deciziei.

Respinge, în rest, contestația, ca nefondată.

Obligatorie.

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

Complet de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice:

Consilier de soluționare
Lehel-Lorand BOGDAN

PREȘEDINTE
Traian ICOBET

Consilier de soluționare
Anca-Roxana DOBRE



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