



În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (1) 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. 1857/C6/1634

Data: 09.06.2026

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 30681/28.04.2026, formulată de SRL, cu sediul social în comuna ..., județul ..., înregistrată la Registrul Comerțului sub nr., având CUI RO, reprezentată legal prin administrator, împotriva răspunsului consolidat nr. BV01/26/IE8083/24.04.2026, emis de prin, cu sediul în, județul ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul licitației deschise, organizată în vederea încheierii Acordului Cadru pe 2 ani, Achiziție și transport mastic bituminos -, s-a solicitat admiterea contestației, anularea răspunsului consolidat nr. BV01/26/IE8083/24.04.2026, obligarea autorității contractante la modificarea caietului de sarcini, în sensul eliminării caracterului restrictiv al cerinței privind ambalajul și acceptării soluțiilor alternative funcționale, inclusiv ambalaj din carton siliconat.

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,
asupra cauzei de față, constată următoarele:

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care SRL solicită cele menționate în partea introductivă a deciziei.

Consideră că specificațiile tehnice nu trebuie să restrângă artificial concurența și că autoritatea contractantă nu poate respinge o ofertă dacă ofertantul demonstrează că soluția sa propusă satisface într-o manieră echivalentă cerințele definite.

Motivarea integrală a contestației se regăsește în fișierul „[CN1091293/00014] CONTESTATIE.pdf.p7s”, postat de autoritatea contractantă în SEAP la 28.04.2026, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare nr. CN1091293/01.04.2026.

Reproducerea în cuprinsul deciziei a ansamblului motivării nu se justifică, din moment ce întreaga contestație poate fi vizualizată liber și gratuit în SEAP de către orice persoană interesată. Sintetizarea de mai sus a contestației nu prejudiciază nici părțile și nici terții, din moment ce oricine are la dispoziție spre vizualizare și descărcare, prin intermediul SEAP, întreaga contestație. Dimpotrivă, reproducerea unui volum foarte mare de argumente, ar încălca excesiv și, astfel, ar îngreuna parcurgerea prezentei decizii. Desigur, motivarea completă va fi avută în vedere de membrii completului la adoptarea soluției.

Consiliul, prin adresa nr. 31772/1634/C6/04.05.2026, a solicitat contestatoarei prezentarea dovezii constituirii legale a cauțiunii, în sensul art. 61¹ din Legea nr. 101/2016.

.... prin, prin adresa nr. BV0126/IN/IE/8683/ 04.05.2026, înregistrată la Consiliu sub nr. 32090/04.05.2026, a formulat un punct de vedere raportat la contestația depusă de SRL, prin care solicită respingerea acesteia ca nefondată.

Motivarea integrală a punctului de vedere se regăsește în fișierul „[CN1091293/00015] Punct de vedere AC 04.05.26.pdf.p7s”, postat de către autoritatea contractantă în SEAP la data de 21.05.2026, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare.

..... SRL, prin adresa înregistrată la Consiliu cu nr. 32610/05.05.2026, a transmis răspuns la punctul de vedere formulat de autoritatea contractantă, solicitând admiterea contestației astfel cum a fost formulată.

Motivarea integrală a răspunsului se regăsește în fișierul „[CN1091293/00016] Raspuns Punct de vedere 05.05.26.pdf.p7s”, postat de către autoritatea contractantă în SEAP la data de 21.05.2026, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare.

Prin adresa nr. BV0126/IN/IE/9310/11.05.2026, ... prin a transmis concluzii scrise cu privire la susținerile contestatoarei referitoare la caracterul presupus restrictiv al cerinței privind ambalarea masticului bituminos în recipiente metalice, apreciind că sunt neîntemeiate.

Motivarea integrală a concluziilor scrise se regăsește în fișierul „[CN1091293/00017] Concluzii scrise 11.05.26.pdf”, postat de către autoritatea contractantă în SEAP la data de 21.05.2026, în cadrul documentelor asociate anunțului de participare.

Consiliul, prin adresa nr. 35782/1634/C6/15.05.2026, a solicitat autorității contractante să transmită copia dosarului achiziției, integral, iar prin a comunicat copia dosarului achiziției cu adresa nr. BV/BV01_26/IE/9734/18.05.2026, înregistrată la Consiliu cu nr. 37182/20.05.2026.

..... SRL a constituit cauțiunea în sumă totală de 96.000,00 lei, conform art. 611 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, fiind depuse la dosar recipisele de consemnare nr. 212316489/1 și 212326162/1, eliberate de

CEC BANK SA, Sucursala, la data de 29.04.2026, respectiv 04.05.2026, fiind transmise, în original, prin adresele înregistrate la Consiliu cu nr. 31812/04.05.2026 și nr. 32638/05.05.2026.

Din analiza susținerilor părților și a documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

.... prin, în calitate de autoritate contractantă, a organizat licitația deschisă, în vederea încheierii Acordului Cadru pe 2 ani, Achiziție și transport mastic bituminos -, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. CN1091293/01.04.2026. Valoarea estimată a acordului-cadru de furnizare este de 4.800.000,00 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire aplicat este „cel mai bun raport calitate-preț”.

Împotriva răspunsului consolidat nr. BV01/26/IE8083/24.04.2026, ... SRL a înaintat Consiliului contestația în analiză, solicitând cele menționate în partea introductivă a deciziei.

Ca o chestiune prealabilă, dată fiind natura litigiului, actul atacat și solicitările adresate Consiliului cu privire la acesta, se reține necesitatea examinării contestației primite prin raportare la următoarele dispoziții ale legislației privind achizițiile publice:

- art. 20 alin. (10) din HG nr. 395/2016:

„Caietul de sarcini conține, în mod obligatoriu, specificații tehnice care reprezintă cerințe, prescripții, caracteristici de natură tehnică ce permit fiecărui produs, serviciu sau lucrare să fie descris, în mod obiectiv, astfel încât să corespundă necesității autorității contractante.”

- art. 154 din Legea nr. 98/2016:

„Autoritatea contractantă are obligația de a elabora documentația de atribuire care conține toate informațiile necesare pentru a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă și precisă cu privire la cerințele achiziției, obiectul contractului și modul de desfășurare a procedurii de atribuire.”

- art. 155 din Legea nr. 98/2016:

„(1) Specificațiile tehnice sunt stabilite prin documentația de atribuire și definesc caracteristicile solicitate privind lucrarea, serviciul sau produsele care fac obiectul achiziției.”;

„(6) Specificațiile tehnice trebuie să permită tuturor operatorilor economici accesul egal la procedura de atribuire și nu trebuie să aibă ca efect introducerea unor obstacole nejustificate față de asigurarea unei concurențe efective între operatorii economici.”

Așadar, regula o reprezintă situația în care necesitatea sau oportunitatea achiziționării de produse de o anumită performanță, precum și caracteristicile tehnice impuse pentru acestea, sunt stabilite de fiecare autoritate contractantă în parte, în funcție de necesitățile obiective și prioritățile comunicate de compartimentele din cadrul autorității contractante [art. 2 alin. (3) lit. b) și art. 12 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016].

Singura limitare a acestui drept al autorității contractante este determinată de introducerea, de către aceasta, a unor obstacole nejustificate față de asigurarea unei concurențe efective între operatorii economici, în sfera unei astfel de posibilități aflându-se și situația impunerii unor specificații și condiții care nu au legătură cu nevoia de achiziție a autorității.

În consecință, pentru a cenzura caracteristicile tehnice stabilite de autoritatea contractantă, așa cum solicită petenta în prezenta cauză, este necesară stabilirea existenței, prin ele, a unor condiții restrictive, nejustificate și nelegale ce împiedică o concurență efectivă între operatorii

economici, precum și a existenței unor specificații care nu contribuie la descrierea, în mod obiectiv, a produselor astfel încât să corespundă necesității achiziției.

Prin urmare, contestatoarea în susținerea demersului său la Consiliu are obligația de a proba caracterul restrictiv al cerințelor criticate, prin prezentarea unor mijloace de proba pertinente și concludente, fiind pe deplin aplicabile în acest caz prevederile art. 249 din Codul de procedură civilă, potrivit cărora *„cel care face o susținere în cursul procesului trebuie să o dovedească, în afară de cazurile anume prevăzute de lege”*.

Raționamentul se circumscrie faptului că nu se regăsesc în legislația achizițiilor publice prevederi care să permită operatorilor economici să ceară modificarea documentației de atribuire și, cu atât mai mult, să oblige autoritatea contractantă să modifice documentația de atribuire după cum solicită fiecare operator economic care apreciază că este necorespunzător întocmită, doar pe considerentul neplinerii cerințelor autorității pe caracteristicile existente în portofoliul respectivei entități economice.

Astfel fiind, autoritatea contractantă nu are vreo obligație legală de a modifica documentația de atribuire după voința operatorului economic care a formulat contestație, iar Consiliul nu o poate obliga la o astfel de conduită, decât în măsura în care se face dovada încălcării reale și obiective a dispozițiilor legale ce împiedică restrângerea nejustificată a concurenței.

Acestei obligații a contestatoarei, de a face proba afirmațiilor sale, îi corespunde obligația autorității contractante de a proba și justifica oportunitatea conținutului caietului de sarcini, respectiv faptul că el descrie obiectul achiziției, în mod obiectiv, astfel încât să corespundă necesității sale, orice abatere de la acest scop putând fi censurată.

În consecință, în evaluarea temeiniciei cererilor adresate Consiliului, acesta va avea în vedere faptul că ele trebuie justificate și probate obiectiv, cu dovada fermă a caracterului restrictiv, simpla pretindere a necesității modificării lor și simpla afirmație că restricționează concurența nefiind suficiente pentru a conchide asupra nelegalității actului atacat. În egală măsură, în stabilirea legalității actului atacat al autorității contractante va fi avută în vedere și proba pe care achiziția o realizează cu privire la legătura obiectivă de cauzalitate și dependență dintre specificația criticată și nevoia sa de achiziție.

În lumina acestui raționament, din analiza contestației, Consiliul are în vedere faptul că autoarea acesteia este nemulțumită de modalitatea în care autoritatea contractantă a răspuns prin intermediul răspunsului consolidat [CN1091293/00012] *Raspuns consolidat 24.04.pdf.p7s* (nr. BV01/26/IE8083/24.04.2026) la solicitarea:

„Întrebare nr. 1

Referitor la cerința din Caietul de Sarcini privind livrarea masticului bituminos în „găleți de tablă prevăzute cu capac”, vă rugăm să clarificați următoarele:

1. Vă rugăm să precizați care sunt considerentele tehnice care justifică impunerea exclusivă a ambalajului metalic, în condițiile în care masticul bituminos este un produs termoplastic care se

pune în operă prin încălzire în echipamente dedicate de topire, independent de ambalajul de livrare.

2. Având în vedere că standardul SR EN 14188-1:2005 reglementează caracteristicile tehnice ale produsului, iar nu tipul de ambalaj, vă rugăm să precizați dacă sunt acceptate ambalaje echivalente care asigură protecția produsului pe durata transportului și depozitării, fără afectarea performanțelor declarate.

3. Menționăm că, în practică, ambalajul de livrare nu influențează performanțele produsului, atât timp cât sunt respectate condițiile de depozitare și manipulare stabilite de producător.

Solicitarea este formulată în vederea respectării principiilor tratamentului egal, nediscriminării și proporționalității în cadrul procedurii de achiziție publică”,

respectiv răspunsul:

„Cerința privind livrarea masticului bituminos în recipiente metalice (galeti de tabla) are la baza considerente tehnice rezultate din experiența acumulată în cadrul lucrărilor de întreținere din anii anteriori.

Utilizarea masticului bituminos ambalat în recipiente nemetalice, cum ar fi cele din carton, a generat o serie de probleme tehnice, cum ar fi :

- apariția frecventă a defectiunilor la instalațiile de colmatare, cauzate de patrunderea fragmentelor de carton în instalație;

- colmatarea furtunurilor instalațiilor de colmatare, care conduc la intreruperi în executia lucrărilor;

- dificultăți în manipularea materialului în sezonul cald, determinate de aderarea ambalajului de carton la masa masticului, ce conduce la dezlipirea greoaie și incompleta a ambalajului;

Utilizarea masticului bituminos ambalat în recipiente metalice (galeti de tabla), prezintă următoarele avantaje :

- elimină riscul contaminării masticului cu ambalajul;

- asigură o manipulare și dozare corespunzătoare;

- reduce riscul apariției defectiunilor instalațiilor de colmatare;

Fata de cele menționate mai sus, Autoritatea Contractantă își menține cerința privind livrarea masticului bituminos în recipiente metalice, pentru asigurarea unei exploatare corespunzătoare a instalațiilor de colmatare.”

Astfel fiind, Consiliul consideră necesar a stabili, mai întâi, tipul contractului (acordului-cadru) urmărit a fi încheiat prin derulare procedurii de față și obiectul acestei achiziții, sens în care devin relevante următoarele prevederi din ale documentației de atribuire:

- Cap. II.1.3 *Tip de contract din Instrucțiuni pentru ofertanti/candidati (Fisa de date):*

„II.1.3 *Tip de contract:*

Furnizare

Cumparare”

- cap. 3 *Descrierea produsului* solicitat din caietului de sarcini, subcap.

3.4 *Produs solicitat -mastic bituminos:*

„3. *DESCRIEREA PRODUSULUI SOLICITAT*

Achiziție și transport mastic bituminos

Cod CPV : 44831100-5 – masticuri

Cod CPV : 60100000-9 - servicii de transport rutier.

3.4 *Masticul bituminos este un produs de colmatare la cald, și anume un material termoplastic care se încălzește până la temperatura de turnare.*

Produsul oferit va respecta prevederile SR EN 14188-1 din 2005, Produse pentru colmatarea rosturilor - Partea 1 : Specificații pentru produsele aplicate la cald.

Produsul livrat, respectiv mastic bituminos (produs de colmatare a rosturilor) trebuie să fie aplicat la cald (după o încălzire prealabilă) și trebuie să respecte următoarele caracteristici tehnice prevăzute în SR EN 14188 - 1/2005, determinate prin metode de încercare, (...).”

Prin urmare, în baza acestor informații rezultă că prezentul acord-cadru are ca obiect furnizarea de produse, produsul dorit a se achiziționa fiind mastic bituminos, iar autoritatea contractantă a stabilit specificațiile tehnice ale acestuia.

În legătură cu acest produs, la același subcap. 3.4 *Produs solicitat - mastic bituminos*, Consiliul are în vedere că autoritatea contractantă a impus și modalitatea de livrare a acestuia, respectiv:

„Produsele de colmatare a rosturilor, fisurilor și crăpăturilor, aplicate la cald trebuie livrate în ambalaje etanșe, respectiv în găleți de tablă prevăzute cu capac, care să permită depozitarea acestora în condițiile recomandate de producător, fără a se compromite durata totală de păstrare”, livrarea produsului în găleți de tablă reprezentând subiectul contestației.

Raportat la prevederile art. 20 alin. (10) din HG nr. 395/2016 citate anterior, respectiv la cele ale art. 155 din legea nr. 98/2016, este evident faptul că impunerea materialului din care să fie confecționat ambalajul produsului urmărit a se achiziționa prin derularea procedurii de față nu reprezintă, în sine, o specificație tehnică de produs, ci o condiție impusă de achiziitoare.

Or, date fiind susținerile autorității contractante și argumentele prezentate de aceasta în scopul justificării impunerii doar unei singure tip de material din care să fie confecționat ambalajul, respectiv găleți de tablă, rezultă lipsit de echivoc faptul că această condiție este una arbitrar stabilită, argumentele autorității contractante nefiind de natură a justifica existența unei nevoi obiective a acesteia astfel cum impun dispozițiile legale citate anterior.

În această apreciere a sa, Consiliul a avut în vedere inclusiv cele declarate de aceasta prin punctul de vedere la contestație, respectiv:

„Autoritatea Contractantă a stabilit cerința ca produsul să fie livrat în recipiente metalice, această cerință vizând exclusiv modul de ambalare, manipulare și utilizare în exploatare, iar nu caracteristicile tehnice ale masticului bituminos sau proveniența acestuia.”

De asemenea, Consiliul a avut în vedere avantajele relative invocate de achiziitoare în privința ambalajului specificat în caietul de sarcini (cerințe de siguranță și depozitare), comparativ cu ambalajele confecționate din alte materiale, precum și faptul că obținerea unor avantaje suplimentare pe lângă cele rezultate din specificațiile tehnice ale produsului urmărit a fi achiziționat poate reprezenta, eventual, obiect al unui factor de evaluare în sensul prevederilor art. 188 alin. (1) și (2) lit. a) din Legea nr. 98/2016 și anume:

„(1) Factorii de evaluare prevăzuți la art. 187 alin. (4) au legătură directă cu obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru atunci când se referă în orice mod la produsele, serviciile sau lucrările care urmează a fi furnizate/prestate/executate în temeiul contractului de achiziție publică/acordului-cadru și în orice stadiu al ciclului lor de viață, chiar dacă acești factori nu fac parte din substanța materială a produselor, serviciilor sau lucrărilor respective.

(2) În sensul dispozițiilor alin. (1), autoritatea contractantă poate avea în vedere factori de evaluare în legătură cu:

a) procesul specific de producție, furnizare sau comercializare a lucrărilor, produselor sau serviciilor.”

și nu condiție de conformitate a ofertelor.

Autoritatea contractantă nu poate stabili materialul din care să fie confecționat ambalajul fără a avea o justificare temeinică din care să rezulte o astfel de necesitate, însă poate stabili diferite specificații în legătură cu acesta, astfel încât, eventualele experiențe negative precedente să fie

evitate (cu titlu de ex: degradare ambalaj, prin umezire, pierdere integritate structurală, dificultăți de manipulare și utilizare, afectarea echipamentelor implicate în utilizarea produsului dorit a se achiziționa), cu impunerea condițiilor necesare de securitate pentru manipulare și transport aferente categoriei de produs din care face parte.

Contrar susținerilor achizitoarei, cerința are rolul de a restrânge nejustificat concurența atât timp cât definitorii nu sunt caracteristicile produsului (prezentate în cadrul caietului de sarcini prin raportare la SR EN 14188-1/2005 *Produse pentru colmatarea rosturilor*), ci materialul din care este confecționat ambalajul în care acesta va fi livrat.

De altfel, cu toate că autoarea contestației a prezentat argumente și informații în legătură cu modul de derulare a acordurilor cadru/contractelor cu 4 din cele 8 Direcții Regionale de Drumuri și Poduri din cadrul Companiei Naționale de Administrare a Infrastructurii Rutiere în scopul dovedirii lipsei unor experiențe negative din prisma ambalajului utilizat precum cele pe care achizitoarea susține că ar vrea să le evite, Consiliul reține că autoritatea contractantă nu le-a infirmat, ci doar sa rezumat la a-și afirma dreptul său în stabilirea cerințelor și lipsa unei obligații în uniformizarea cerințelor la nivelul tuturor structurilor din cadrul CNAIR, arătând că, în fapt, impunerea materialului ambalajului are rol preventiv.

Respectarea principiilor stipulate la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, care stau la baza achizițiilor publice, precum cel al nediscriminării, tratamentului egal și al proporționalității, invocate de achizitoare, presupun tocmai a nu condiționa participarea la procedura de atribuire de materialul din care este confecționat ambalajul în care este livrat produsul dorit a se achiziționa în condițiile în care există și alte materiale utilizate în mod constant în acest sens.

În ceea ce privește eventuala protecție superioară în raport de factorii de mediu și rezistența în timp dată de utilizarea găleților de tablă, invocată de achizitoare, Consiliul constată că nu se susține în condițiile în care autoritatea contractantă nu a fost în măsură să combată precizările contestatoarei, în general, iar în particular, pe cele referitoare la caracterul periculos al deșeurilor rezultate în urma utilizării unui astfel de ambalaj (găleți de tablă).

De altfel, Consiliul constată că argumentația autorității contractante privește, mai degrabă, cartonul simplu (ordinar) și nu cartonul siliconat invocat de contestatoare ca alternativă viabilă la gălețile de tablă.

Prin urmare, având în vedere susținerile celor două părți, cu luare în considerare a prevederilor art. 155 alin. (1) și (6) din Legea nr. 98/2016, citate anterior, Consiliul constată necesitatea redefinirii cerinței privind ambalajul produsului prin eliminarea precizărilor legate de materialul din care să fie acesta confecționat și acceptarea și a altor materiale care pot asigura condițiile necesare de depozitare, transport, manipulare și utilizare, inclusiv cartonul siliconat.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept mai sus prezentate, în temeiul art. 26 alin. (5) 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, pentru argumentele evocate în motivare, Consiliul va admite contestația formulată de către SRL, în contradictoriu cu prin, va anula răspunsul consolidat nr. BV01/26/IE8083/24.04.2026 și va obliga autoritatea contractantă ca, în termen de 15 zile de la primirea deciziei Consiliului, cu respectarea prevederilor legale, să remedieze documentația de atribuire în sensul celor stabilite de Consiliu prin motivarea sa, să aducă modificările efectuate la cunoștința operatorilor economici interesați de participarea la procedură prin publicarea acestora în SEAP și, în temeiul art. 155 alin. (2) din HG nr. 395/2016 să stabilească un nou termen de depunere a ofertelor, astfel încât, între data publicării remedierilor și data depunerii ofertelor, să fie asigurată o perioadă de timp suficientă pentru elaborarea și prezentarea unor oferte care să respecte toate cerințele documentației de atribuire, astfel cum este modificată ca urmare a prezentei decizii.

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

CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația depusă de SRL, în contradictoriu cu prin, și anulează răspunsul consolidat nr. BV01/26/IE8083/24.04.2026.

Obligă autoritatea contractantă ca, în termen de 15 zile lucrătoare de la primirea deciziei Consiliului, cu respectarea prevederilor legale, să remedieze documentația de atribuire în sensul celor stabilite de Consiliu prin motivarea sa.

Obligă autoritatea contractantă să aducă modificările efectuate la cunoștința operatorilor economici interesați de participarea la procedura prin publicarea acestora în SEAP și să stabilească o nouă dată-limită de depunere a ofertelor, astfel încât, între data publicării remedierilor și data depunerii ofertelor, să fie asigurată o perioadă de timp suficientă pentru elaborarea și prezentarea unor oferte care să respecte toate cerințele documentației de atribuire, astfel cum este modificată ca urmare a prezentei decizii.

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

Împotriva ei se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate, în temeiul art. 29 din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE,
...

MEMBRU,
....

MEMBRU,
...

Redactată practicaua deciziei ...

Redactată în 4 exemplare, conține 8 pagini.